

# PRZEGLĄD ADMINISTRACYJNY

Dwutygodnik  
poświęcony teorii i praktyce prawa administracyjnego

**Naczelnny Redaktor:**

Dr. Stanisław Celichowski.

**Komitet Redakcyjny:**

Czesław Czypicki — Prezes Senatu Administracyjnego,

Jarogniew Drwęski — Prezydent miasta Poznania,

Juljan Hubert — Naczelnik Wydziału Ministerstwa b. Dz. Pr.,

Dr. Jan Podkomorski — Naczelnik Wydz. Minist. b. Dz. Pr.,

Wacław Wyczyński — Starosta Krajowy.



Poznań.

Nakładem Ministerstwa byłej Dzielnicy Pruskiej.  
Czcionkami Drukarni Dziennika Poznańskiego.

## Treść numeru:

- I. Rozprawy:
  1. Stan obecny polskiej administracji i polskiego prawa administracyjnego, a cele i program Przeglądu Administracyjnego *Dr. Stanisław Celichowski*
  2. Jakim jest stosunek przyszłego województwa śląskiego do Ministerstwa b. Dzielnicy Pruskiej . . . . . *Juljan Hubert*
- II. Przegląd piśmiennictwa:
  - A. Longchamps: Zbiór ustaw i rozporządzeń administracyjnych Państwa Polskiego.  
Ruch Prawniczy i Ekonomiczny.
- III. Przegląd ustawodawstwa:  
Konstytucja z dnia 17. marca 1921 r.
- IV. Przegląd orzecznictwa.
- V. Kronika.
- VI. Od Redakcji.

cras 11271/1/1-2

---

Adres Redakcji i Administracji: Poznań, Zamek (Ministerstwo b. Dzielnicy Pruskiej)  
Adres Ekspedycji: Drukarnia Dziennika Poznańskiego, Poznań, ulica Pocztowa 9

---

I renumerata kwartalna (6 numerów) włącznie z przesyłką pocztową 180.— mk.  
Cena pojedynczego numeru w handlu księg. (bez dodatku drożyźn.) 52.— mk.

1881/74/20



# I. ROZPRAWY.

---

## **1. Obecny stan polskiej administracji i polskiego prawa administracyjnego, a cele i program „Przeglądu Administracyjnego“.**

Przegląd Administracyjny jest drugim z rzędu czasopismem, które w ostatnich tygodniach zaczęło wychodzić w Poznaniu. Już sam ten fakt, że w kilka tygodni po wydaniu pierwszego numeru „Ruchu Prawniczego i Ekonomicznego“<sup>1)</sup> rozpoczynamy wydawnictwo nowego czasopisma prawniczego, zmusza nas do uzasadnienia tego nowego przedsięwzięcia, do uprzedzenia zarzutu, że doprowadzamy do rozproszenia pomiędzy dwa czasopisma wysiłków i sił naukowych, których z pewnością w Polsce za wiele nie mamy. Najlepszą odpowiedzią na takie zarzuty będzie szczegółowe przedstawienie powodów i celów oraz programu naszej pracy. Wyniknie bowiem z niego, że wydawnictwo kwartalnika jako organu Wydziału prawno-ekonomicznego Uniwersytetu Poznańskiego oraz dwóch Towarzystw Naukowych w Poznaniu, a wydawnictwo dwutygodnika poświęconego teorii i praktyce prawa administracyjnego, wydawanego nakładem Ministerstwa b. Dzielnicy Pruskiej, nie tylko że nie stwarzają sobie wzajemnie niezdrowej konkurencji, lecz przeciwnie tworzą, — i to nawet tylko w jednej dziedzinie prawa, — pożądane uzupełnienie.

Ale jest jeszcze inny powód, który nas zmusza do przedłożenia zaraz w pierwszym numerze naszego szczegółowego programu. Czasopismo nasze zwraca się nie tylko do jaknajszerszych sfer naszych urzędników, ale także i do całego społeczeństwa, i to nie tylko celem propagowania znajomości prawa ale i także z prośbą o współpracę. Fakt organizowania się młodego państwa polskiego stawia nas przed taki ogrom pracy, wyłania tyle materiału czekającego swego opracowania, że tylko przez wyętnienie wszystkich sił i zaprzęgnięcie umiejętnie wszystkich chętnych do tej pracy zdoła się, chociażby nawet tylko w skrom-

---

<sup>1)</sup> Pierwszy numer ukazał się w końcu marca br. Bliższe szczegóły patrz w dziale „Przegląd literatury“.



nych rozmiarach, zadaniu temu podolać. W tym celu winny teoria i praktyka podać sobie ręce, by wspólnie budować gmach prawa polskiego, prawa żywego, pochodzącego z głębin idej całego społeczeństwa, a nie zrodzonego tylko przy zielonych stolikach teoretyków. Wzywając zaś do tej współpracy jesteśmy zobowiązani przedstawić zgóry metody i środki, za pomocą których do tego celu dążyć zamierzamy, ażeby tę współpracę zgodnie z programem umożliwić, względnie wywołać krytykę i dalsze propozycje celem dalszego udoskonalenia.

Z powyższych wywodów wynika, że cel i zadania naszego czasopisma są w pierwszej linii natury praktycznej, i to nietylko w tem ogólnem znaczeniu, w jakim uczony niemiecki Wilhelm Ostwald powiedział, że każda nauka tylko wtenczas jest coś warta, jeśli staje na usługach ogólnego postępu ludzkości. Myśl czasopisma naszego zrodziły bezpośrednie potrzeby naszego młodego państwa. Tym bezpośrednim potrzebom zadosyćczynić pozostanie więc jego najważniejszym zadaniem. Wykazanie tych potrzeb ułatwi zrozumienie naszego programu.

Chwila Zmartwychwstania Państwa Polskiego zastała nas w dwóch kierunkach prawie że zupełnie nieprzygotowanych. Z ostatnim rozbiorem Polski przerwała się samodzielna polska myśl państwowa. Księstwo Warszawskie i Królestwo Kongresowe zbyt krótki miały żywot, zbyt silnie stały pod wpływem obcym, by mogły odegrać większą rolę w rozwoju myśli państwowej polskiej. Wielkie zamierzenia reformatorskie Wielopolskiego przecięło nagle powstanie styczniowe. Konstytucja 3. Maja była więc ostatnim wielkim wysiłkiem w kierunku rozwoju państwowości polskiej. Odtąd społeczeństwo polskie, pozbawione swego własnego niepodległego państwa, zajęte przedewszystkiem walką już tylko o swój byt narodowy, coraz więcej traciło zainteresowanie dla idei państwowej, coraz więcej oddalało się od pracy nad samodzielną myślą państwową. Częściowo nawet skazane na nieustanną, nieubłaganą walkę z państwami zaborczymi, nabierało odrazy do państwa jako takiego, przypisując — może nie bez słuszności — nieposzanowanie swych praw narodowych niezdrowemu kultowi dla molocha państwa. Stała walka z prawem obcym, prawem godzącem bezustannie w podstawy bytu narodowego i gnębiącym największe świętości narodowe, wywołać musiała z czasem jako skutek częściowy zanik poszanowania prawa, tej podstawy każdego państwa i każdej zorganizowanej społeczności.

Polska nauka prawa natomiast zwrócona była prawie wyłącznie wstecz i zajmowała się przeważnie tylko badaniami nad przeszłością państwa i prawa polskiego. O ile zajmowała się — bardzo zresztą sporadycznie, — nauką prawa żywego, były to badania nad prawem obcym, którym wskutek tego brakło podniety w kierunku myśli twórczej i oparcia o rodzimą psychikę.



W nadzwyczajnym rozwoju nauki prawa i myśli państwowej w Europie XIX. wieku, w ukształtowaniu się pojęć o państwie współczesnem Polska żadnego twórczego udziału nie brała, nie wniosła prawie nic do dorobku ludów europejskich w tej dziedzinie, a stojąc na uboczu w roli biernego widza i kopciuszka, została rozwojowi temu naogół obcą. Miejsce państwa zajęto w umysłowości polskiej, dążącej mimo niewoli do jedności ideowej, niepodzielnie pojęcie narodu i Ojczyzny. Pojęcia te zostały w Polsce przemyślane i spotęgowane, jak w żadnym innym narodzie świata, lecz będąc pojęciami czysto abstrakcyjnymi nie mogły zastąpić praktycznej myśli państwowej. Dopiero w ostatnich latach przed wielką wojną zaczęto zwracać uwagę na ten brak w umysłowości polskiej (Stanisław Brzozowski, Józef Milewski). A w zaborze pruskim zaczęła świtać praktyczna myśl zorganizowania społeczeństwa polskiego pod panowaniem pruskim na wzór państwa, utworzenia państwa w państwie. Był to objaw dla teoretyka prawa i socjologa równie ciekawy, na który Niemcy zaczęli zwracać baczną uwagę, że wspomnę tylko słynną książkę Bernharda: Das polnische Gemeinwesen. Lecz i te praktyczne i tamte teoretyczne zapędy przyszły już zapóźno: Polska stała się na nowo wielkiem państwem, zanim te wysiłki jakiegokolwiek wydały rezultaty. Bez dostatecznego przygotowania przyszło budować nowe podstawy dla zmartwychwstającej Rzeczypospolitej. Brakło pomostu między tradycją dawnej Rzeczypospolitej a pojęciem nowoczesnego państwa, brakło przetrwania tego pojęcia przez umysłowość polską i dostatecznego przygotowania na dostosowanie do specjalnych potrzeb ducha polskiego, a co gorsze, brakło ludzi obeznanych z techniką ustawodawczą.

Lecz życie wymagało natychmiastowego przystąpienia do budowy państwa, państwa może więcej skomplikowanego jak każde inne nowoczesne państwo. Zaczęła się więc wśród zwalczających się stale i zacięcie rozbieżnych prądów politycznych gorączkowa praca, ze względu na konieczności państwowe nie oglądająca się na to, jakim materiałem się posługiwała. Nie było czasu i sił na budowanie gmachu z jednolitą architekturą, podług jednolitego planu; należało postawić jaknajprędzej budynek, choć brzydki, lecz zaspakajający przynajmniej najprymitywniejsze potrzeby życiowe. Nie było czasu i podstaw do wypracowania jednolitych systemów prawnych, lecz należało w miarę potrzeby chwili, wśród zmieniających się ciągle poglądów, uchwalać dorywczo to, co było nieodzowną koniecznością. Trudności były tem większe, że trzeba było budynek ten wznosić na gruzach trzech państw zaborczych, różniących się między sobą nieraz zasadniczo pod względem organizacji i administracji państwowej. Ponieważ było niemożnością zbudowania jednolitego systemu, należało przytem szczątki trzech rozmaitych systemów prawnych



wbudować i połączyć w jedność. Powstała z tego mozaika pstra nad wszelki wyraz. Potrzeba nielada przewodnika, by w tym labiryncie nowych i starych ustaw i rozporządzeń nie pobiłdzić, by rozróżnić, co jest częścią nowego budynku, a co z braku czasu nieusuniętą pozostałością starych gruzów. Miejmy jednak nadzieję że kiedyś, jak minie czas przejściowy, powstaną architekci lub architekci, którzy przez przebudowę budynku wzniosą oryginalny i piękny gmach prawa polskiego. Przygotowywać materiał do tego, upraszczać tę robotę przyszłości, jest już dzisiaj naszym obowiązkiem.

A praca nad tą pierwszą, prymitywną budową jeszcze nie ukończona; można nawet powiedzieć, że przez uchwalenie konstytucji dnia 17. marca b. r., dopiero jakie takie zostały położone fundamenty. Tymczasem życie ani chwili nie stoi! Coraz to nowe, do niedawna nieznanne problemy powstają, coraz to nowe, dziedziny życia społecznego i ekonomicznego ogarnia nowoczesne państwo; a jeżeli Polska nie chce odrazu pozostać w tyle poza innymi narodami, nie może obok pracy nad budową podstaw zaniedbać pracy nad zaspokojeniem tych nowych potrzeb.

Tymczasem brak własnej państwowości przez sto przeszło lat jeszcze inne spowodował niekorzystne zjawisko. Obok braku teoretycznego zainteresowania się państwem odzwyczajono się także od praktycznej pracy państwowej. Z jednej strony nieufność państw zaborczych wobec urzędnika — polaka i tendencja wynaradawiania, z drugiej strony hasło społeczeństwa, zakazujące pod karą wyklęcia ze swego grona wstępowania do kariery urzędniczej, sprawiły, że w zaborach pruskim i rosyjskim w chwili odrodzenia się państwa polskiego urzędników państwowych znikoma była garstka. Za równoważną nie można uznawać pracy niewielkiej zresztą ilości posłów polskich w Sejmie pruskim i Parlamencie niemieckim, nie mówiąc już o Dumie rosyjskiej, gdyż praca ta była przeważnie z punktu widzenia państwowego negatywną, ograniczającą się do obrony interesów i praw polskich. Niewielka stosunkowo liczba prawników rekrutowała się z zawodu adwokackiego. Urzędników z praktyką administracyjną prawie wogóle nie było.

Wyjątek stanowiła Małopolska, gdzie wskutek autonomii i łagodniejszego stosunku do rządu centralnego wyrobił się dosyć liczny stan urzędniczy. Nie wchodząc w ocenę, jakie wady i zalety miał przeciętny typ urzędnika austriackiego, gdyż takim był bądź co bądź urzędnik galicyjski, stwierdzam jednakże, że mimo pewnej nadprodukcji prawników w Galicji, nie wystarczało ich, by choćby w przybliżeniu pokryć zapotrzebowanie całej Rzeczypospolitej, nie mówiąc już o pewnych trudnościach, wynikłych z antagonizmów dzielnicowych. Oprócz tego urzędnik galicyjski przeniesiony na teren innych dzielnic przynosił wprawdzie dwa nieocenione przymioty: wykształcenie prawnicze i rutynę



urzędniczą, był więc fachowcem; nie posiadał za to znajomości prawa i systemu administracyjnego, dosyć znacznie różniących się od austriackiego, oraz psychiki społeczeństwa, wśród których przychodziło mu rozpocząć swoją nową działalność. I urzędnik małopolski stawał więc na obszarze byłej dzielnicy pruskiej wobec konieczności zapoznawania się dopiero z prawem przejętem po rządzie zaborczym obok studji nad nowem tworzącem się prawem polskiem, które z tamtym należało uzgadniać.

Wśród podniosłego nastroju, towarzyszącego chwili zmartwychwstania Polski zdawało się wprawdzie, że wszystkie te braki zdoła wyrównać dobra wola i gorące umiłowanie sprawy. Wnet jednakowoż, po chwilach górnolotnych uniesień, które nieraz pozwalały przeoczyć i usprawiedliwić znaczne braki w początkach młodego państwa i dawały wiarę, że wystarczy mierzyć siłę na zamiary, zaczęło przychodzić otrzeźwienie. Zaczęto rozumieć, że tak skomplikowany mechanizm, jak nowoczesne państwo, nie da się opanować bez dokładnej znajomości praw, rządzących tym mechanizmem i kółek, z których się składa. W miarę, jak zaczął opadać nastrój podniosły, jak społeczeństwo zaczęło przystępować do szarej i znoјnej pracy dnia codziennego, zaczął coraz Niemiej uderzać zgrzyt kółek niedostatecznie szarmonizowanych, tembardziej zaś pewne zastoje wskutek fałszywego nastawienia tych kółek. Prasa nasza codzienna wszystkich odcieni jest obecnie przepelniona skargami na wadliwe funkcjonowanie naszego mechanizmu państwowego, spowodowane z pewnością z nielicznymi wyjątkami nie opieszałością i złą wolą urzędników, lecz wadliwością mechanizmu samego i niedostateczną jego znajomością.

To też rząd już bardzo wczesnie zaczął szukać dróg do zaradzenia złemu; nie rozporządzając zaś nadmiarem materiału urzędniczego, z którego by mógł sobie dowolnie najodpowiedniejszych ludzi dobierać, musiał główny nacisk położyć z jednej strony na doksztalcenie swoich urzędników, z drugiej strony na takie opracowanie materiału prawnego, żeby i urzędnik nie przygotowany dostatecznie fachowo, mógł się zorientować i odpowiednio nim się posługiwać. Praca ta ma więc dwie strony:

Jedną więcej teoretyczną i naukową, t. j. opracowanie poszczególnych dziedzin prawa państwowego i administracyjnego, pnwiązanie tej mozaiki, na jakie się składa nasze polskie prawo, w pewien system, wykrycie zasad wspólnych i ideji przewodnich, a równolegle do tego przygotowanie materiału do nowych ustaw i krytyczne opracowanie projektów samych, aby na przyszłość praca ustawodawcza stała się więcej jednolitą, aby „ustawie przez naukowe opracowanie ułatwić i zabezpieczyć opanowanie stosunków życiowych“<sup>2)</sup>). Jak koniecznem jest wszechstronne naukowe przygotowanie ustaw i natychmiastowe opanowanie już

<sup>2)</sup> Savigny: System des römischen Rechts, I. str. 48.



uchwalonych przez teorję, nie czekając, aż poszczególne przypadki życiowe wywoła tego konieczność, do jakich opłakanych stosunków brak naukowej współpracy przy ustawodawstwie i wykonywaniu praw nie tylko w Polsce, ale nawet w państwach o wiekowej wysokiej kulturze doprowadzić może, uczy nas rzut oka na prawo i ustawodawstwo angielskie. Ustawodawstwo administracyjne angielskie, podobnie jak w Polsce, nie wysiła się na zbudowanie jeonolitego wielkiego systemu, jednolitej kodyfikacji, lecz zadawalna się drobiazgowemi, od przypadku do przypadku pod wpływem potrzeb chwili wydawanemi nowelami (amendment), nie skoordynowanemi między sobą, bez żadnej jednolitej idei. Wskutek tego ilość tych nowel rośnie z dnia na dzień w nieskończoność, maszyna ustawodawcza, nie poparta przez naukę prawa, której Angja w znaczeniu kontynentalnem prawie że nie zna, jest przeciążoną, a sędzia i urzędnik wobec niesłychanej nieprzejrzystości prawa, jest zdany na swoją własną intuicję i wskutek tego wobec ustawy suwerenny. „Sędzia angielski“, jak nam opisuje Hatscheck<sup>3)</sup>, „wie, że ma przed sobą robotę mozaikową, składającą się z szeregu nowel tylko do prawa powszechnego (Common law); wie, że czynniki ustawodawcze zgóry zrezygnowały z poglądu na skutki uchwalonej ustawy i że pozostawiły sędziom i adwokatom rozstrzygnięcie, co chciaily usunąć a co zmienić. Sędzia angielski wie pozatem, że tekst ustawy w uchwalonem brzmieniu zawdzięcza swoje powstanie kompromisowi, że nie należy w nim doszukiwać się wiele mądrości prawniczej; wie on także, że nieraz użyto umyślnie niejasnych i dwuznacznych wyrażeń, aby tylko umożliwić uchwalenie ustawy; wie on nakoniec, że ustawodawstwo angielskie z upodobaniem załatwia tylko szczegóły i nigdy nie wznosi się do ustawienia ogólnych zasad lub idei wytycznych... Dlatego słyszy się nieraz ironiczne uwagi sędziów angielskich o ustawach angielskich. Tak n. p. oświadczył w r. 1873 Lord Chief Justice, że t. zw. Licensingact z r. 1872 jest nadzwyczaj skomplikowaną i zagmatwaną. Ustawodawca wprowadzie sobie coś myślał, lecz co sobie myślał, trudno jest sędziemu wykryć“. Jeżeli mimo tego administracja angielska funkcjonuje dobrze, jest to zasługą jedynie wysokiego poziomu wyszkolenia i wykształcenia urzędników. Przy gorszym materiale urzędniczym muszą takie stosunki prędzej czy później doprowadzić do katastrofy.

Druqa strona usiłowań rządowych ma charakter więcej pedagogiczny, a więc uprzystępnienie urzędnikom źródeł prawa, wskazywanie, gdzie ich należy szukać, oraz zapoznanie ich z całością prawa za pomocą wykładów, referatów i systematycznych opracowań; bądź to zasadniczych pojęć prawnych, bądź to poszczególnych jego działów.

<sup>3)</sup> J. Hatscheck: *Englisches Staatsrecht* I. str. 140.



Działalność taka rządu nie jest niczem nowem. Już przed wojną w niektórych państwach zachodnio-europejskich, a przede wszystkim w Niemczech, w zrozumieniu, że rozwój i sprawne funkcjonowanie państwa zależnem jest od wysokiego stanu nauk społecznych, a przede wszystkim nauki prawa oraz od jaknajwyższego poziomu wykształcenia i wyszkolenia swych funkcjonariuszy, nie szczędziły zachodów, by te dwa czynniki doprowadzić do doskonałości. Nie zadawalniano się więc stałem i wydatnem poparciem uniwersytetów, lecz starano się zamilowanie do naukowych badań propagować także i wśród praktyków przez popieranie czasopism<sup>4)</sup> i wydawnictw naukowych. Poza tem, mimo, że rozporządzano materiałem urzędniczym wysoce wykształconym i wyszkolonym, uwzględniając, że życie nowoczesne coraz to nowe przynosi problemy, z którymi się urzędnicy winni zapoznać, urządzano systematycznie stałe kursa dokształcające dla urzędników wyższych wszystkich kategorii i wysyłano urzędników na dalsze studia praktyczne za granicę.

Podobną drogę obrało obecnie Ministerstwo b. Dzielnicy Pruskiej, chcąc utrzymać mimo wyżej wymienionych trudności sprawność administracji na poziomie odpowiadającym kulturze tej dzielnicy. Co do charakteru czasopisma nasuwały się dwie możliwości, albo nadać mu charakter oficjalny, albo też prywatnego wydawnictwa, zapewniając mu tylko finansowe podstawy i poparcie urzędowe. Ministerstwo b. Dzielnicy Pruskiej wybrało tę ostatnią możliwość. Rozstrzygającym było m. i. rozważanie, że należy z jednej strony pozostawić współpracownikom jaknajwiększą swobodę w wyborze i opracowaniu tematów, nie wiążąc przytem Ministerstwa, z drugiej strony ułatwić urzędnikom nie skrupowane żadnemi względami szukanie porady. W wykonaniu tej myśli podjęli się niżej podpisany jako naczelny redaktor i wymieniony na okładce komitet redakcyjny redagowania czasopisma, a Ministerstwo wydało okólnik, który podajemy w dziale „Kronika“.

Zasadą naczelną czasopisma będzie propagowanie samodzielnej myśli państwowej polskiej, zrozumienia, że „Rzeczpospolita Polska to jest wielka rzecz“; że tak, jak dawniej ideji Ojczyzny, tak teraz wskutek zlania się obydwóch pojęć powinniśmy Państwu Polskiemu poświęcić wszystkie nasze siły i myśli. W szczególach zaś odnośnie do podwójnego zadania teoretycznego i praktycznego, treść „Przeglądu Administracyjnego“ dzielić się będzie na dwie wielkie grupy: na część o charakterze więcej teoretycznym, zawierającą większe rozprawy, i na część o cha-

<sup>4)</sup> Np. Preussisches Verwaltungsarchiv i Preussisches Verwaltungsblatt. To ostatnie, wychodzące jako tygodnik w objętości 2 arkuszy, odpowiada pod względem tendencji i programu naszemu „Przeglądowi Administracyjnemu“. Charakterystycznym jest, że w roku 1909 zaprowadzono osobny stały dział p. t. Przyczynki do reformy administracyjnej.



rakterze więcej praktycznym, zawierającą przegląd piśmiennictwa, ustawodawstwa i orzecznictwa, słownik administracyjny, omawianie ważniejszych wydarzeń i problemów praktyki, kronikę i korespondencję.

1. Rozprawy umieszczane w części pierwszej będą również stosownie do podwójnego charakteru pisma, dwójakiego rodzaju: jedne o kierunku naukowym, drugie o kierunku przeważnie pedagogicznym.

a) Nie jest moim zamiarem w niniejszym zarysie programowym przedstawić wyczerpująco zadania, których rozwiązania oczekiwać należy od nauki polskiego prawa administracyjnego. Wymagałoby to osobnego obszarnego studjum. Najważniejsze zasadnicze kwestje zostały przezemnie już powyżej poruszone. Nadmienić chciałbym tylko, że „Przegląd Administracyjny“ nie będzie się ograniczał do prawa administracyjnego, lecz traktować je będzie w związku z jego podstawami, to jest z prawem państwowym w ścisłym tego słowa znaczeniu. Pomijając kwestję, czy podział prawa publicznego na prawo państwowe i prawo administracyjne ma tylko znaczenie formalne, czy też wynika z odmiennej istoty tych dwóch gałęzi prawa, wymagać w każdym razie od urzędnika administracyjnego musimy gruntownej znajomości tego organizmu, którego on jest organem.

Po zatem tak samo jak w nauce prawa cywilnego nie można oderwać prawa jako formy życia społecznego od jego materji, t. j. życia gospodarczego, winniśmy i w prawie administracyjnym nie ograniczać się do jednostronnego formalnego traktowania prawa, lecz wielki nacisk kłaść także na znajomość tych przejawów życia społecznego, których administracją się zajmujemy. Mianowicie w dziedzinie administracji gospodarstwa społecznego dopiero znajomość potrzeb i celów w poszczególnych jego gałęziach doprowadzi nas do prawdziwego zgłębienia i zrozumienia, a przez to i odpowiedniego zastosowania przepisów prawnych. Po zatem dobry urzędnik administracyjny dążyć powinien do zrozumienia wszelkich przejawów życia społecznego, jego psychologii i jego tendencji rozwojowych. Starać się więc będziemy ożywić formułki prawne, wciągając w zakres naszej pracy wszystkie nauki socjalne, o ile ich znajomość dla lepszego zrozumienia państwa i administracji jest potrzebną.

Specjalną uwagę zwracać będziemy także, jak już wskazywałem, sprawie reformy administracyjnej i projektom ustawodawczym.

b. Praktyczny cel naszego czasopisma, uzupełnienie wykształcenia naszych urzędników, wymaga jednakże, — przynajmniej w pierwszym okresie naszej działalności, — także i innego rodzaju rozpraw. Obok prac o pokroju naukowym będziemy się starali dać szereg rozpraw któreby z czasem złożyły się na pewien systematyczny wykład zarysu naszego polskiego, t. j. obecnie w Polsce obowiązującego prawa administracyjnego. Pier-



wotny projekt wydawnictwa, przedłożony w przeszłym roku Ministerstwu przez naczelnika wydziału dr. Podkomorskiego szedł nawet prawie wyłącznie po tej linii. Zamierzano wydać we formie periodycznie wychodzących zeszytów systematyczny podręcznik prawa administracyjnego. Pokazało się jednak wkrótce, że na zrealizowanie tej myśli z braku prac przedwstępnych, z braku sił odpowiednich, a także z powodu tego, że prawo nasze jest dopiero w stadium tworzenia się, jest jeszcze zawcześnie. Z tego też względu nie może być mowy o umieszczeniu w naszym czasopiśmie tego rodzaju rozpraw w systematycznym po sobie następstwie, lecz tylko w miarę postępowania studjów nad obowiązującym prawem administracyjnym, którego poszczególne gałęzie w nierównomiernem do ich systematycznego następstwa stopniu nasuwają trudności.

Równolegle do tego, jako do prac przedwstępnych przystępuje Ministerstwo b. Dzielnicy Pruskiej do wydawania podstawowych ustaw administracyjnych pruskich jeszcze obowiązujących w tłumaczeniu polskiem z uwzględnieniem tych zmian, które spowodowane zostały, bądź to jeszcze przez uzupełniające ustawodawstwo pruskie, bądź to przez nowe ustawodawstwo polskie.

2. „Przegląd Administracyjny“ nie chce i nie może zastąpić studjowania literatury prawniczej. Przeciwnie wychodząc z założenia, że każdy urzędnik dążyć powinien do jaknajwiększego doskonalenia się, budzić będziemy zainteresowanie do dobrej literatury prawniczej. Uwzględniając szaloną drożyzną książek, mianowicie o treści naukowej, uwzględniając wielkie jeszcze ubóstwo polskiego piśmiennictwa prawniczego, a niezwykle trudności w korzystaniu z literatury zagranicznej, uwzględniając wreszcie nadmierne nieraz przeciążenie naszych urzędników zajęciami służbowymi, nie pozwalającemi im wiele czasu poświęcać studjom prywatnym, oraz niedostateczne ich nieraz przygotowanie teoretyczne, przegląd nasz piśmiennictwa swój specjalny będzie miał charakter: obok powiadomienia czytelników o istnieniu dzieł z pewnej dziedziny i ich ściśle naukowej krytyki należy podać taką ocenę danych dzieł, by każdy za jej pomocą mógł sobie stosownie do swych zasobów pieniężnych, czasu i wykształcenia odpowiednio książki dobrać. Z tego praktycznego punktu widzenia ostrzegać więc nieraz przyjdzie zarówno przed czytaniem dzieł małowartościowych, jak i dzieł może o wielkiej wartości naukowej, lecz zbyt teorecznych i zbyt trudnych dla przeciętnego czytelnika.

Wobec braku dostatecznej literatury polskiej, wobec faktu, że do dziś jeszcze obowiązuje u nas w znacznej mierze prawo obce, ostatecznie także wobec tego, że Polska należy do wielkiej rodziny narodów o wspólnej kulturze zachodnioeuropejskiej, mających w swem prawie i w swych urządzeniach państwowych wiele wspólnych zasad; nie możemy się ograniczać do literatury polskiej, lecz sięgać musimy, narazie niestety nawet dość obficie, do literatur obcych.



3. W „przeglądzie ustawodawstwa“ uwzględniać będziemy nie tylko uchwalone już ustawy sejmowe i rozporządzenia wykonawcze do nich, lecz i wszelkie inne rozporządzenia władz administracyjnych, statuty samorządowe oraz przedłożone już projekty ustawowe. Nie chodzi nam wszakże li tylko o stwierdzenie że taka lub inna ustawa została uchwaloną i podanie jej ogólnej treści. Gdyż od każdego urzędnika wymagać się powinno, by czytał Dziennik Ustaw i Dzienniki Urzędowe, a z treścią danej ustawy zapoznawał się nie z drugiej ręki na podstawie streszczenia, lecz przez studjum samego tekstu ustawy.

To też punkt ciężkości naszych przeglądów ustawodawczych spoczywać winien w innym miejscu. Jak już zaznaczyłem, jedną z wad naszego prawa administracyjnego jest pewna nadprodukcja ustaw i brak systematyczności. Otóż przystępując do uporządkowania naszego prawa administracyjnego baczyć winniśmy, by przynajmniej każde nowe zjawisko w tej dziedzinie zostało natychmiast gruntownie opracowane i umieszczone w tem miejscu systemu, które mu przysługuje. Należy więc przede wszystkim przy każdej nowej ustawie określić z góry stosunek jej do dotychczasowego stanu; wykazać należy dalej jaki wpływ wywiera na całokształt dotychczasowego systemu, jakie wprowadza nowe pojęcia i jakie nowe wymagania stawia wobec urzędnika. Takie natychmiastowe opanowanie teoretyczne i zgłębienie nowych ustaw przedstawiają wprawdzie niezmiernie trudności; przy ustawach obszerniejszych, mianowicie ustawach zasadniczych recenzja pierwsza nieraz ograniczać się będzie musiała do wykazania problemów i wątpliwości, pozostawiając szczegółowe ich opracowanie późniejszym rozprawom. Jest ono jednakowoż koniecznem nie tylko ze względu na ułatwienie zastosowania prawa, lecz również dla ustawodawcy, który zyskuje przez to lepszy pogląd na całokształt prawa, na luki, które trzeba jeszcze zapelnąć i na wady które należy usunąć, oraz chroni go przed niepotrzebnymi powtarzaniem.

4. Prawie żadnych bliższych wyjaśnień nie wymaga rubryka orzecznictwa. Konieczność i korzyści jej są jasne, a dotychczasowy brak publikacji poświęconych orzecznictwu polskich sądów administracyjnych dawał się dotkliwie odczuć. Wiadomość o nich nie wychodziła poza koło interesowanych osób.

Tymczasem znajomość orzecznictwa nietylko odciąża nieraz sądy same, powstrzymując publiczność od wytaczania procesów w kwestjach przez sądy dostatecznie już wyjaśnionych, ale pomaga znakomicie do ujednoczenia praktyki administracyjnej. Urzędnik administracyjny nie jest wprawdzie bezpośrednio, — o ile to się nie stało w danym wypadku drogą instrukcji od przełożonej władzy, — po za rozstrzygnięciem wypadkiem związany na przyszłość zapatrywaniem sądów. Jeżeli jednakże niechce się narazić na zarzut lekkomyślności, może on od z a s a d ustalonych przez prawomocny



wyrok sądowy odstąpić tylko po dokładnem rozważeniu motywów sądowych i samodzielnem gruntownem zgłębieniu danej kwestji, dającem mu niezachwiane przekonanie o omyłce sądowej.

W tej myśli będziemy zamieszczać tezy z wyroków i uchwał sądów, podając w ważniejszych wypadkach także i motywy sądowe oraz w kwestjach wątpliwych odnośne zastrzeżenia i uwagi. Przytem nie będziemy się ograniczać do wyroków i uchwał sądów administracyjnych. Nieraz bowiem mianowicie wyroki sądów karnych zawierają ważne rozstrzygnięcia dla teorii prawa administracyjnego.

5. Brak ustalonej terminologii w naszym prawie a przede wszystkim w jego najmłodszym odłamie, prawie administracyjnem przedstawiającem zlepek kilku systemów obcych powoduje tak w nauce jak w praktyce znaczne utrudnienia i jest źródłem wiecznych nieporozumień. Jest to objaw tem fatalniejszy, że i nasze ustawodawstwo nie operuje jednolitemi ustalonymi wyrażeniami. Jako przykład przytoczę tylko, że nawet tak zasadnicze pojęcia jak „ustawa“ i „prawo“ nie są dostatecznie rozróżniane. Wolną od pewnych dwuznaczności nie jest nawet nasza konstytucja z dn. 17. marca b. r.<sup>5)</sup> Wobec tego postanowiła

<sup>5)</sup> Wyrazu „prawo“, „prawa“ używa konstytucja w podwójnem znaczeniu: raz jako prawo subiektywne, uprawnienie np. w art 3 ust. 5, „prawa i obowiązki obywateli“, powtórę w znaczeniu sumy wszystkich norm prawnych obowiązujących w państwie bez względu na ich źródło np. w art. 96: „wszyscy obywatele są równi wobec prawa“, w obu znaczeniach równocześnie w art. 104: „Każdy obywatel ma prawo swobodnego wyrażania swych myśli, o ile przez to nie narusza przepisów prawa“. Pojęcie „ustawy“ określa konstytucja w art. 3 ust. 2: „niema ustawy bez zgody sejmu“

W myśl tych rozróżnień konstytucja wszędzie tam, gdzie mówi o możliwości ograniczenia praw obywatelskich, zagwarantowanych przez nią, wymienia jako jedyną drogę: *u s t a w ę*, np. w art. 101, 108, 122, 123, 124. Odpowiada to zasadzie przyjętej, we wszystkich państwach konstytucyjnych. Tymczasem w przeciwnieństwie do tej zasady konstytucja dozwala naruszenia tajemnicy listów i innej korespondencji „tylko w wypadkach *p r a w e m* przewidzianych (art. 106). Ponieważ nie mamy powodu przypuszczać, że konstytucja chciała tu uczynić wyjątek od ogólnej zasady (por. np. art. 33, konstytucji pruskiej z dn. 31.1. 1850, art 117 Konstytucji Rzeszy Niemieckiej z dn. 11.8. 1919), jesteśmy zmuszeni uznać, że autorowie konstytucji użyli wyrazu „prawo“ w znaczeniu *u s t a w o w e g o* prawa.

Jest to niedopatrzenie dające się wyłomaczyć tylko brakiem nieustalonej jeszcze dostatecznie terminologii.

Ostateczne słowo przy wykładni art. 106 będzie jednakowoż można dopiero wypowiedzieć po ogłoszeniu protokółów z posiedzeń komisji sejmowej. Niektóre z projektów konstytucji zawierają bowiem dobre sformułowanie odnośnego przepisu, np. art. 94 projektu konstytucji, opracowany przez prof. Bobrzyńskiego i tow. brzmi: „Tajemnica korespondencji może być naruszoną jedynie w wypadkach *u s t a w ą* przewidzianych“. Podobnie art. 17 projektu pösta Niedziałkowskiego i tow. i art. 12 projektu pösta Buzka i tow. Natomiast art. 11 projektu pösta Głębifskiego i tow. odpowiada dosłownie obecnie uchwalonemu art. 106. Czy ustawodawcy, mając do wyboru 2 rozmaite redakcje wybrali tę ostatnią z rozmysłem, czy też bez zdawania sobie sprawy z zasadniczej ich różnicy, mogą rozstrzygnąć tylko protokoły.



Redakcja „Przeglądu“ przystąpić do prac przedwstępnych celem ewentl. późniejszego wydania książkowego „Słownika administracyjnego“. W miarę postępowania prac wyniki ich ogłaszane będą w „Przeglądzie“. Zdajemy sobie dokładnie sprawę z trudności przedsięwzięcia. Gdyż wartość jego polegać musi na koniecznym uzgodnieniu poglądów wszystkich miarodajnych czynników. Praca sama zaś ma podwójny charakter: filologiczny, t. j. wyszukanie odnośnego, duchowi języka polskiego odpowiadającego wyrażenia, i prawniczologiczny t. j. wyczerpujące określenie danego pojęcia.

6. Bardzo ważny i nadający „Przeglądowi“ specjalnie charakter praktyczny, jest dział poświęcony omawianiu ważniejszych wydarzeń i kwestji z praktyki administracyjnej. Chodzi mianowicie także o stworzenie dla naszych czytelników rodzaju poradnika we wątpliwych sprawach. Przedewszystkiem urzędnik na prowincji jest nieraz w trudnem położeniu. Brak źródeł, brak podręczników uniemożliwia mu często samodzielne rozpatrzenie trudnej kwestji. Zwracać się z prośbą o instrukcję do władzy przełożonej nie będzie może chciał z obawy o ujemną ocenę swych zdolności. Otóż tym wszystkim przychodzi z pomocą Redakcja „Przeglądu“, zapewniwszy sobie dostateczną ilość współpracowników ze wszystkich dziedzin życia administracyjnego i gwarantując zachowanie tajemnicy, od kogo zapytanie pochodzi. Mam nadzieję, że czytelnicy nasi z tej pomocy jak najwięcej będą korzystali, a rozwój tego właśnie działu będzie dla nas najlepszym probierzem rozwoju i konieczności czasopisma. Ogłaszać będziemy naturalnie tylko odpowiedzi w sprawach ogólnie interesujących. Na zapytania w sprawach pojedynczych, nie nadających się wskutek tego do umieszczenia w czasopiśmie odpowiadać będziemy listownie. Poza tem w dziale tym omawiać się będzie wszelkie ciekawe zdarzenia i zjawiska z praktyki administracyjnej. I w tym kierunku, spodziewamy się wybitnej współpracy naszych czytelników, bądź to, że będą nam przysyłali same tylko fakta, bądź też i swoje uwagi.

7. W dziale Kronika podawać będziemy dla orientacji naszych urzędników zmiany personalne i organizacyjne w zakresie naszych władz administracyjnych i to, o ile możliwości nie tylko państwowych, ale także i samorządowych.

8. Dział korespondencji wreszcie służyć będzie informacji o wydarzeniach i sprawach mających dla administracji tylko podrzędne znaczenie oraz nawiązania pewnego kontaktu z czytelnikami.

*Dr. Stanisław Celichowski.*

---

Znacznie trudniej wobec tego jest rozstrzygnąć kwestję, w jakim znaczeniu użyto wyrazu prawo w art. 76 ust. 2: „Urząd sędziowski może objąć tylko osoba oddowiadająca warunkom przez prawo wymaganym“.

Fałszywe zastosowanie wyrazu prawo znajdujemy także i w innych ustawach, np. w art. 2 Statutu Śląskiego.



## 2. Jakim jest stosunek przyszłego Województwa Śląskiego do Ministerstwa b. dzielnicy pruskiej.

### I.

#### Uzasadnienie problemu.

1. Art. 19 ustawy z 1 sierpnia 1919 r., o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej (Nr. 64 dz. pr. poz. 385)<sup>1)</sup> stanowi: „O ile w następstwie odbyć się mających plebiscytów<sup>2)</sup> jeszcze w czasie działania niniejszej ustawy zwrócone zostaną Państwu Polskiemu stosownie do traktatu pokojowego dalsze terytorja b. monarchji pruskiej, to moc ustawy niniejszej na te terytorja rozciągać się będzie<sup>3)</sup>“.

2. Warunki rozszerzenia terytorjalnego zakresu działania ustawy sierpniowej są ściśle określone; ustawa ma się rozciągać na wszystkie te terytorja, które

- a) stanowiły część b. monarchji pruskiej,
- b) zwrócone zostaną Państwu polskiemu,
- c) w czasie działania ustawy sierpniowej,
- d) w następstwie plebiscytu i
- e) Stosownie do traktatu pokojowego.

Zaistnienie wszystkich<sup>4)</sup> tych warunków<sup>5)</sup> czyni rozciągnięcie ustawy sierpniowej na przyłączone terytorja — prawnie koniecznym. Ustawa rozciąga się wówczas sama przez się, automatycznie — według słów to moc ustawy niniejszej na te terytorja rozciągać się będzie. Jeśli rozciągnięcie, według art. 19 konieczne, niema mieć miejsca, to przepis ten

<sup>1)</sup> Ustawa ogłoszoną została ponadto w b. dzielnicy pruskiej w Tygodniku urzędowym z r. 1919 w Nr. 61 — w dziale informacyjnym pt. „Ogłoszenie urzędowe“, — oraz w Dzienniku urzędowym Ministerstwa b. dzielnicy pruskiej z r. 1920 w Nr. 3-cim w dekreście Ministra b. dzielnicy pruskiej o przejęciu ziem przyznanych Polsce traktatem wersalskim. Powoływana będzie w skrócie ustawa sierpniowa.

<sup>2)</sup> Termin „plebiscytów“ odnosi się do: a) plebiscytu w części Śląska Górnego, oznaczonej w art. 88 traktatu i b) do plebiscytu na obszarze Prus Wschodnich według art. 94 traktatu. Użycie liczby mnogiej, ujawnia wolę ustawodawcy zastosowania ustawy również i do Śląska Górnego.

<sup>3)</sup> W dekreście Ministra b. dzielnicy pruskiej ogłoszonym w Nr. 3-cim Dziennika urzędowego z r. 1920 — w Art. 19-tym ustawy przez pomyłkę opuszczono w zdaniu drugim słowa: „względnie ich przyłączenie do województw“.

<sup>4)</sup> Do terytorjów odpowiadających warunkom pod a), b), c) i e) t. j. przyznanych Polsce bez plebiscytu — Art. 19 — nie ma już zastosowania, do nich odnosi się Art. 1 ustawy (p. niżej II. 1.) — Rozróżnienie ma znaczenie tylko formalne, gdyż skutek prawny w obu przypadkach jest jednaki.

<sup>5)</sup> Natomiast brak jednego z powyższych warunków, poza przypadkiem zastosowania Art. 1-go, — czyni rozciągnięcie ustawy sierpniowej wogóle niemożliwym. Rozciągnięcie takie wymagałoby osobnej ustawy.



co do danego terytorjum powinien być wyraźnie uchylonym przez osobną ustawę<sup>6)</sup>. Dopóki to nie nastąpi, każdy przyrost terytorjalny, odpowiadający warunkom z Art. 19 ustawy sierpniowej, musi rozszerzać automatycznie zakres jej działania.

3. Oczekiwane przyłączenie do Rzeczypospolitej ziem Śląska Górnego stanowić będzie przyrost terytorjalny, odpowiadający warunkom z Art. 19 ustawy sierpniowej.

Ziemie te są bowiem częścią monarchji pruskiej, wracają do Państwa Polskiego w czasie działania ustawy sierpniowej, w następstwie plebiscytu i stosownie do traktatu pokojowego. W myśl powyższych wywodów, na ziemie te powinna się rozciągać automatycznie z mocy samego prawa ustawa o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej, jeśli jej Art. 19 nie został uchylonym przez żadną późniejszą ustawę.

4. Zastrzeżenie to należy wyjaśnić na podstawie szczególnych ustaw wydanych dla Śląska. Stosunki prawne przyłączenia ziem Śląska Górnego do Rzeczypospolitej określa osobna ustawa konstytucyjna z dnia 25. 7. 1920, zawierająca statut organiczny Województwa Śląskiego (dz. Ust. Nr. 75 poz. 497)<sup>7)</sup>. Statut nie zawiera jednak żadnych takich postanowień, któreby wyraźnie określały jego stosunek do ustawy sierpniowej. Stanowiąc ogólnie w Art. 42.: „Niniejsza ustawa konstytucyjna uchyla wszelkie dotychczasowe przepisy, sprzeczne z jej postanowieniami“, statut nie uchyla wcale Art. 19-go ustawy sierpniowej od zastosowania do obszarów Górnego Śląska.

Art. 19 sam przez się nie sprzeciwia się postanowieniom statutu. W ślad zatem pozostałe przepisy ustawy sierpniowej mają być rozciągnięte na terytorjum śląskie, o ile nie sprzeciwiają się statutowi.

5. Z tego wynika, że:

- a) postanowienia ustawy sierpniowej mają teoretyczne zastosowanie do ziem Górnego Śląska,
- b) zakres ich zastosowalności zależy od tego, czy nie sprzeciwiają się postanowieniom statutu śląskiego,

<sup>6)</sup> Nie wystarczy uchylene w ogólnej formule ustawowej, np.: ustawa uchyla wszelkie przepisy sprzeczne z jej postanowieniami. Art. 19 ust. sierp. zawierając przepisy tylko formalne tj. zwracając się do innych przepisów, sam przez się bezpośrednio nie może sprzeciwiać się jakimkolwiek postanowieniom, nie będąc przedtem przez nie wyraźnie uchylonym.

Uchylene ogólne dotyczące wówczas nie Art. 19 ale wszystkich tych przepisów, które na mocy Art. 19 powołane do zastosowania wykazują sprzeczność z postanowieniami nowej ustawy.

<sup>7)</sup> Ustawa konstytucyjna z dnia 25. 7. 1920 zawierająca statut organiczny Województwa śląskiego (Dz. ust. Nr. 73 poz. 497) — będzie powoływana w skrócie „statut“ lub „statut śląski“.

Statut został uzupełnionym przez ustawę konstytucyjną z dnia 8 marca 1921 r. Dz. ust. 26 poz. 146, która będzie powoływana jako nowela (nowela śląska) oraz przez uchwałę Sejmu z dnia 18 grudnia 1920 (Dz. ust. Nr. 5 poz. 20) w sprawie ustawodawstwa o ubezpieczeniu socjalnem i zaopatrzeniu inwalidów wojennych, tudzież wdów i sierót wojennych, jak również waluty na Śląsku Górnym. Będzie powoływana jako uchwała.



- c) zakres ich zastosowalności — winien być ustalonym przez porównawczą interpretację przepisów ustawy sierpniowej w związku ze statutem śląskim.

6. Ustawa sierpniowa porucza tymczasowy zarząd dzielnicy osobnemu Ministerstwu b. dzielnicy pruskiej i głównie zajmuje się określeniem jego zakresu działania. Ustalenie zakresu zastosowalności ustawy sierpniowej do terytorjum śląskiego — stanowiącego w myśl statutu osobne województwo śląskie, rozwiąże w takim razie formułę: Jakim jest stosunek przyszłego województwa śląskiego do Ministerstwa b. dzielnicy pruskiej.

7. W pytaniu tem należy wyróżnić jako osobny problem — sprawę terytorjum województwa śląskiego.

Statut śląski stanowi w Art. 1:

„Województwo śląskie będzie obejmowało wszystkie ziemie śląskie przyznane Polsce, czy to ze Śląska Cieszyńskiego<sup>8)</sup>, czy też na mocy Art. 88 traktatu Wersalskiego z Niemcami z 28. VI. 1919<sup>9)</sup> (Dz. Ust. z 26 kwietnia 1920 r. Nr. 35 poz. 200)<sup>10)</sup>“.

Województwo śląskie ma tedy obejmować:

- a) terytorjum odpowiadające warunkom z Art. 19 ustawy sierpniowej, na które zatem mają się rozciągać a u t o m a t y c z n i e przepisy ustawy sierpniowej, o ile nie sprzeciwiają się statutowi śląskiemu;
- b) oraz terytorjum, tym warunkom nie odpowiadające, tj. które poddane być może ustawie sierpniowej tylko wówczas, jeśli osobna utawa to postanowi<sup>10)</sup>.

Ponieważ ustawa taka nie została wydana, przeto pod względem organizacyjnym i administracyjno-prawnym — województwo śląskie w większej swej części miałyby być inaczej traktowane, niż w pozostałej mniejszej.

Taki stan rzeczy nie jest praktycznie ziszczalnym.

Dlatego należy zapytać, czy w konstrukcji województwa śląskiego nie ma śladów zezwalających na wnioski, że „Śląsk Cieszyński ma dzielić losy prawne ziem Śląska Górnego“. W takim razie konstrukcja województwa śląskiego przedstawiałaby ziemie, poddane ustawie sierpniowej w zakresie ustalić się mającym, do których ma być przyłączoną ziemia cieszyńska. Konstrukcja taka jest prawnie możliwą.

<sup>8)</sup> Wszystkie ze Śląska Cieszyńskiego, bez względu na tytuł prawny przyznania.

<sup>9)</sup> Ze Śląska Górnego tylko te, które przyznane zostaną na zasadzie Art. 88 traktatu (plebiscyt p. wyżej nota<sup>7)</sup>). Nie wchodzi tu zatem części powiatów Namysłowski i Sycowski, przyznane bez plebiscytu na zasadzie Art. 87 traktatu. Patrz co do nich nota 4 i II. 9.

<sup>10)</sup> Patrz wyżej nota 5).



Statut w Art. 40<sup>11)</sup> rozróżnia bowiem:

- a) moment przyznania Polsce Śląska Cieszyńskiego, —
- b) od momentu objęcia kraju przez Polskę na Górnym Śląsku.

Mówiąc o momencie pierwszym statut nie używa jeszcze terminu „Województwo śląskie“. — Ziemia ta nosi nazwę „Śląska Cieszyńskiego“, podlega komisji tymczasowej, złożonej z Komisarza Rządowego, z jego zastępcy i z 5 członków, mianowanych przez Radę Ministrów. — O „Województwie śląskim“ statut mówi jako o następstwie zaistnienia momentu drugiego (pod b). Dopiero „od chwili przejęcia władzy na Górnym Śląsku przez Rzeczypospolitą obejmą zarząd administracyjny w o j e w ó d z t w a śląskiego wojewoda i jego zastępca i Tymczasowa Rada wojewódzka złożona z 20 członków...“ z których pochodzić będzie  $\frac{3}{4}$  z Górnego Śląska, a  $\frac{1}{4}$  ze Śląska Cieszyńskiego.

Z tego wynika, że Śląsk Cieszyński ma organicznie dzielić losy prawne ziem Śląska Górnego, ale nie odwrotnie. Przemawiałoby to na korzyść tezy: „Jeżeli ustawa sierpniowa obowiązywać będzie na ziemiach Śląska Górnego, to obowiązywać będzie w województwie śląskim — a więc także na Śląsku Cieszyńskim“. Jednakże pod względem prawnym — teza ta wykazuje istotną i niepożądaną lukę w ustawodawstwie.

## II.

### Które przepisy ustawy sierpniowej nie sprzeciwiają się postanowieniom statutu śląskiego?

1. Art. 1-szy ustawy sierpniowej stanowi: „Ziemie b. dzielnicy pruskiej, które z mocy postanowień traktatu wersalskiego z dnia

<sup>11)</sup> Art. 40. statutu opiewa:

„Od chwili przyznania Polsce Śląska Cieszyńskiego aż do objęcia kraju przez Polskę na Górnym Śląsku, rządzić będzie na Śląsku Cieszyńskim Komisja Tymczasowa, złożona z komisarza rządowego, z jego zastępcy i z 5 członków, mianowanych przez Radę Ministrów. Komisarza i jego zastępcę mianuje Naczelnik Państwa na wniosek Rady Ministrów.“

Od chwili przejęcia władzy na Górnym Śląsku przez Rzeczypospolitą, obejmą zarząd administracyjny województwa śląskiego zamianowani na wniosek Rady Ministrów przez Naczelnika Państwa wojewoda i jego zastępca i Tymczasowa Rada Wojewódzka, złożona z 20 członków, mianowanych przez Radę Ministrów. Z tych 20 członków pochodzić będzie  $\frac{3}{4}$  z Górnego Śląska, a  $\frac{1}{4}$  z Śląska Cieszyńskiego. Mianowanie nastąpi na wniosek wojewody z uwzględnieniem miejscowych potrzeb administracyjnych, gospodarczych i narodowościowych tak polskich, jak i niemieckich.

Czynność Tymczasowej Rady Wojewódzkiej ustaje z chwilą ukonstytuowania się Rady Wojewódzkiej, co nastąpić winno najpóźniej w 2 tygodnie po zebraniu się Sejmu Śląskiego“.



28. VI. 1919<sup>12)</sup>) stały się nierozdzielną częścią składową Rzeczypospolitej Polskiej, podlegają całkowicie władzy organów centralnych Rzeczypospolitej Polskiej, tj. Sejmu, Naczelnika Państwa i Ministrów“. Natomiast Statut śląski w Art. 1-szym ust. 2. powiada: „Województwo śląskie będzie nieodłączną częścią składową Rzeczypospolitej Polskiej, i będzie posiadało prawa samorządne, stosownie do przepisów niniejszego statutu organizacyjnego“.

Czy ten przepis Statutu uchyla Art. 1-szy ustawy sierpniowej? Czy — innymi słowy — województwo śląskie nie podlega władzy organów centralnych Rzeczypospolitej t. j. Sejmu, Naczelnika Państwa i Ministrów?

Oczywiście podlega, — bo prawa samorządne przysługują województwu tylko „stosownie do przepisów niniejszego statutu organizacyjnego“, t. zn., że poza granicami samorządu<sup>13a)</sup>), wyznaczonymi przez statut, województwo śląskie, jako nieodłączna część Rzeczypospolitej Polskiej, podlega całkowicie „władzy organów centralnych<sup>13)</sup>, tj. Sejmu<sup>14)</sup>, Naczelnika Państwa<sup>15)</sup> i Ministrów“<sup>16)</sup>.

Z tego wynika, że Art. 1-szy ustawy sierpniowej nie sprzeciwia się statutowi i rozciąga się automatycznie na ziemię Śląskie.

2. Art. 2-gi ustawy sierpniowej powiada:

„Dotychczasowe ustawy i rozporządzenia, obowiązujące na tych ziemiach w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy, pozostają nadal w mocy, o ile nie ulegną zmianie na podstawie niniejszej lub późniejszych ustaw sejmowych“.

Natomiast statut śląski w Art. 2-gim — stanowi:

„Dotychczasowe prawa<sup>17)</sup> i rozporządzenia, obowiązujące w dniu wejścia w życie niniejszego statutu w granicach Śląska, pozostają w mocy nadal, o ile nie zostaną zmienione zgodnie z przepisami tego statutu“.

<sup>12)</sup> Art 1-szy ustawy sierpniowej w pierwszej części powołuje się na Art. 87 traktatu. Dla obszarów plebiscytowych, do których odnosi się Art. 19 ustawy (p. wyżej — noty 2, 4 i 9) ta część Art. 1-szego nie ma zatem znaczenia. Natomiast odnoszą się do nich słowa: „podlegają całkowicie władzy i t. d.“

<sup>13)</sup> Obecnie w myśl konstytucji marcowej (Art. 2) organami temi są: Sejm i Senat w zakresie ustawodawstwa, Prezydent Rzeczypospolitej łącznie z odpowiedzialnymi Ministrami w zakresie władzy wykonawczej, oraz niezawisłe sądy w zakresie wymiaru sprawiedliwości. — Patrz Wład. Leopold Jaworski: Uwagi prawnicze o projekcie konstytucji, Kraków 1921. Nakładem Krak. Spółki wydawniczej — str. 4.

<sup>13a)</sup> patrz noty 22, 42b i 45.

<sup>14)</sup> Patrz Art. 6, 7, 8, 23, p. 3 oraz nowela (Art. 8 a), przytoczone w notach 23b, 54, 25a, 23e, 25b i uchwałę.

<sup>15)</sup> Patrz Art. 15, 21, 22, 25, 26, 30, 33, 40, przytoczone w notach 81, 78, 70, 44d, 59, 79 i 11.

<sup>16)</sup> Art. 4, p. 16, 9, 11, 13, 25, ust. 2 i 3, 26 ust. 2, 36, 37, 40, przytoczone w całości lub w części w notach 22a, 27, 26, 78, 70, 46a, 46b, 11. Patrz także niżej str. 25 l. n.

<sup>17)</sup> Przeciwstawienie prawa rozporządzeniom nie jest szczęśliwe; prawo w znaczeniu przedmiotowym obejmuje bowiem i ustawy i rozporządzenia.



A. Według ustawy sierpniowej — zmiana ustaw i rozporządzeń ma miejsce:

- a) vi legis — np. „znosi się wszelkie ustawy i rozporządzenia wyjątkowe wydane na niekorzyść jakiegokolwiek narodo-  
wości lub wyznania“; (Art. 3)<sup>17a)</sup>.
- b) przez Ministra b. dzielnicy pruskiej (Art. 6. p. d.) w drodze rozporządzeń, potrzebnych „celem zupełnego odłączenia władz i urzędów od Niemiec i przystosowania ich ustroju i procedury do nowych warunków politycznych, wpływających z przyłączenia do Rzeczypospolitej“;
- c) przez Sejm ustawodawczy (Art. 1), wzgl. Sejm i Senat<sup>18)</sup>,
- d) a co do samych rozporządzeń — w zakresie właściwości przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Ministrów (patrz Art. 44.<sup>18)</sup> i 3. konstytucji marcowej<sup>19)</sup>.

B. Według statutu śląskiego zmiana praw i rozporządzeń następuje:

- a) vi legis<sup>20)</sup> „wszelkie prawa wyjątkowe zostają zniesione z chwilą wejścia w życie niniejszego statutu“ (Art. 3.<sup>21)</sup>,

1) tylko wówczas może mieć znaczenie, jeżeli rozporządzenie ma być użyte w znaczeniu nie ogólnej normy, ale konkretnego zarządzenia. W takim razie, ograniczenie idzie zadaleko, i przypuszczając należy nie było zamierzonym. (Patrz wyżej str. ).

<sup>17a)</sup> Patrz także Art. 1, 8, 9 i n. ustawy.

<sup>18)</sup> Art. 44. Konstytucji marcowej opiewa:

„Prezydent Rzeczypospolitej podpisuje ustawy wraz z odpowiednimi Ministrami i zarządza ogłoszenie ich w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej.

Prezydent Rzeczypospolitej ma prawo, celem wykonania ustaw i z powołaniem się na upoważnienie ustawowe, wydawać rozporządzenia wykonawcze, zarządzenia, rozkazy i zakazy i przeprowadzenie ich użyciem przymusu zapewnić. Takie prawo w swoim zakresie działania mają ministrowie i władze im podległe.

Każdy akt rządowy Prezydenta Rzeczypospolitej wymaga dla swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów i właściwego Ministra, którzy przez podpisanie aktu biorą zań odpowiedzialność“.

<sup>19)</sup> Art. 3 ust. 5 Konstytucji marcowej opiewa:

„Rozporządzenia władzy, z których wynikają prawa lub obowiązki obywateli, mają moc obowiązującą tylko wtedy, gdy zostały wydane z upoważnienia ustawy i z powołaniem się na nią“.

<sup>20)</sup> Patrz także a) Art. 12. statutu: „Na własność skarbu śląskiego przechodzi położona w obrębie województwa śląskiego własność b. prowincjonalnego związku komunalnego śląskiego“ bo przepis ten zawiera materialną zmianę ordynacji prowincjonalnej; b) Art. 5. ust. 2 p. 4 i ust. 3. „Obowiązywać będą wreszcie i te podatki i opłaty, które zostały jednolicie uregulowane przez ustawy państwowe na całym terenie Rzeczypospolitej, a których moc rozciąga się także na terytorjum Województwa śląskiego. W wypadku tym podatki te i opłaty wchodzą w miejsce analogicznych podatków i opłat poprzednio obowiązujących.

Sejm Śląski mocen będzie ujednolicić podatki, dotąd pobierane na ziemiach śląskich, i utrzymać te systemy, które w czasie objęcia władzy przez Polskę na tych ziemiach obowiązywały, o ile nie będzie się to sprzeciwiało powyższemu punktowi 4“; c) i wreszcie Art. 1, 4, 6, 7, 8, 13 i n. 24 i n. 35 i n. statutu. (Noty: 23b, 54, 15e, 23d, 40 etc.) wszystkie zawierają materialną zmianę obowiązujących dotychczas przepisów.

<sup>21)</sup> Chwilę te określa Art. 45 statutu:

„Ustawa niniejsza wchodzi w życie z dniem objęcia Województwa Śląskiego przez Rzeczypospolitą Polską“. Zgodnie z wywodami pod 1.8. chwilą tą



b) w drodze ustawodawstwa<sup>22)</sup> Sejmu Śląskiego<sup>23)</sup>,

będzie przejęcie władzy przez Rzeczpospolitą na Górnym Śląsku według Art. 40 ust. 2 p. nota 11).

<sup>22)</sup> Znaczenie ustawodawstwa Śląskiego określa Art. 3 Konstytucji marcowej ustępy 1—4 w brzmieniu:

„Zakres ustawodawstwa państwowego obejmuje stanowienie wszelkich praw publicznych i prywatnych i sposobu ich wykonania.

Niema ustawy bez zgody Sejmu, wyrażonej w sposób, regulaminowo ustalony.

Ustawa uchwalona przez Sejm zyskuje moc obowiązującą w czasie przez nią samą określonym.

Rzeczpospolita Polska, opierając swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorjalnego, przekaże przedstawicielstwu tego samorządu właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa, który zostanie bliżej określony ustawami państwowymi“.

<sup>23)</sup> Zakres ustawodawstwa Śląskiego określają:

a) Art. 4 statutu:

„Dla ustawodawstwa Sejmu Śląskiego są zastrzeżone sprawy następujące:

- 1) ustawodawstwo o używaniu języka polskiego i niemieckiego w służbie zewnętrznej wszelkich cywilnych władz i urzędów na obszarze Śląska,
- 2) ustawodawstwo o ustroju śląskich władz administracyjnych i o samorządzie powiatowym i gminnym, tudzież podział administracyjny Śląska,
- 3) ustawodawstwo sanitarne w zakresie higieny publicznej i samorządowych urzędzeń sanitarnych z wyjątkiem przepisów o zwalczaniu chorób zaraźliwych i zaraz zwierzęcych,
- 4) ustawodawstwo o organizacji sił policyjnych i żandarmerji,
- 5) ustawodawstwo o policji budowlanej, ogniowej, drogowej i o utrzymaniu dróg lądowych,
- 6) ustawodawstwo w zakresie szkolnictwa ogólnokształcącego oraz zawodowego wszelkich typów i stopni,
- 7) ustawodawstwo w sprawach wyznaniowych z wykluczeniem spraw kościelnych, wchodzących w zakres polityki zagranicznej (Concordat),
- 8) ustawodawstwo o zaopatrzeniu ubogich i o zwalczaniu żebractwa i włóczęgostwa,
- 9) ustawodawstwo we wszystkich sprawach, których przedmiotem jest ustawowa organizacja zawodowa rolnicza, organizacja kredytu rolniczego, komasacja gruntów, wytwórczość rolnicza i leśna oraz uprawianie i używanie przeznaczonych na nie obszarów, jako to: leśnictwo, polowanie, rybołówstwo, chów bydła, ochrona pól (policja polowa) i zarządzenia celem tępienia szkodników rolnych i leśnych,
- 10) ustawodawstwo o melioracjach rolnych,
- 11) ustawodawstwo wodne łącznie z ustawodawstwem o budownictwie wodnym, z wyjątkiem ustawodawstwa o sztucznych drogach wodnych, tudzież regulacji rzek żeglownych i granicznych,
- 12) ustawodawstwo o zaopatrzeniu ludności śląskiej w energję elektryczną dla celów prywatnych i publicznych,
- 13) ustawodawstwo o kolejach drugo- i trzeciorzędnych (lokalnych) oraz o komunikacji elektrycznej i motorowej,
- 14) ustawy przeciwko lichwie, tudzież ustawodawstwo z mierzające do ukroczenia spekulacji na każdym polu (spekulacji nieruchomościami, skup towarów, kwestja mieszkaniowa i t. d.)
- 15) ustawodawstwo w sprawie zakładów użyteczności publicznej względnie w sprawie robót publicznych, dokonanych na koszt skarbu śląskiego, tudzież w sprawie dotowanych ze skarbu śląskiego spółek akcyjnych lub kooperatyw,
- 16) ustalenie dorocznego budżetu śląskiego i zatwierdzanie zamknięć rachunkowych, zaciąganie pożyczek wojewódzkich, zbywanie, zamiana i obciążanie nieruchomości majątku wojewódzkiego i przyjęcie gwarancji finansowej przez skarbu Śląski.



- c) w drodze ustawodawstwa równobrzmiącego państwowego i śląskiego<sup>24)</sup>,

Sprzedaż publiczna rent i innych obligacji wojewódzkich śląskich może być dokonywana poza granicami Śląska tylko za zezwoleniem Ministerstwa Skarbu,

- 17) nakładanie podatków i opłat publicznych śląskich stosownie do przepisów ustawy, przewidzianej w Art. 5“.

- b) Art. 6. statutu:

„We wszystkich sprawach, niezastreżonych dla Śląska, jest ustawodawstwo śląskie właściwem, o ile Województwo Śląskie jest wyraznie wyjątem z pod zakresu działania odnośnej ustawy państwowej.

Ustawodawstwo śląskie będzie jednak uprawnione do wydawania przepisów cywilnych i karnych w sprawach, zastrzeżonych dla ustawodawstwa śląskiego“.

Wyjąciem takim jest Art. 7. statutu i uchwała sejmowa: „Sejm stwierdza, .... że w myśl Art. 9. i 10. waluta niemiecka będzie pozostawiona na Górnym Śląsku tak długo, dopóki Sejm Województwa Śl. inaczej nie postanowi“. — Uchwała daje autentyczną interpretację tych artykułów,

- c) Art. 39 ust. 1-szego statutu:

„Ustawa śląska ustanowi w miejsce sądów niemieckich i pruskich, a wziętdnie austriackich, które nie są sądami zwyczajnymi, sądy administracyjne z właściwością aż do ujednostajnienia danego prawodawstwa dla całej Polski“.

- d) Art. 14. statutu:

„Sejm Śląski uchwali ustawę o wewnętrznym ustroju Województwa Śląskiego.

Ustawa ta określi szczegółowo skład Śląskiego Sejmu Wojewódzkiego, ordynację wyborczą i prawo wyborcze do tegoż Sejmu, sposób uchwalania i ogłaszania ustaw śląskich, ewentualnie zaprowadzenie referendum ludowego, prawo sejmu do wykonywania kontroli nad działalnością Rady Wojewódzkiej, zwłaszcza zaś prawo Sejmu do zwracania się z interpelacjami do wojewody i do Rady Wojewódzkiej, prawo Sejmu do urządzenia ankiet lub do delegowania specjalnych komisji w obrębie ustawodawstwa śląskiego i administracji śląskiej, czas trwania mandatu wybieralnych członków Rady Wojewódzkiej, zakres działania i ustroj izby obrachunkowej śląskiej i inne ważniejsze kwestje ustroju Sejmu Śląskiego, Rady Wojewódzkiej i jej Departamentów administracyjnych, śląskiego urzędu wojewódzkiego i innych urzędów śląskich.

- e) Art. 23, ust. 3.

„Ustawy śląskie nie mogą naruszać niniejszego statutu, praw obywatelskich, zagwarantowanych w ustawie konstytucyjnej Rzeczypospolitej Polskiej, przepisów traktatów międzynarodowych, obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej ani też przepisów innych ustaw państwowych, obowiązujących w dziedzinie, nie zastrzeżonej dla ustawodawstwa śląskiego“.

Proces stanowienia ustaw ureguje ustawa o wewnętrznym ustroju Województwa Śląskiego według Art. 14. p. wyżej.

- <sup>24)</sup> Art. 5, ust. 1-szy statutu stanowi:

„Zakres spraw Sejmu Śląskiego w dziedzinie skarbowości, a zwłaszcza stosunek systemu podatkowego śląskiego do systemu podatkowego państwowego i wzajemny stosunek administracji skarbowej państwowej i śląskiej będą ustalone w równobrzmiących ustawach, państwowej i śląskiej. Projekt tych ustaw będzie ułożony przez Radę Ministrów w porozumieniu z Radą Wojewódzką“.



- d) w drodze ustawodawstwa państwowego za zgodą Sejmu śląskiego<sup>25)</sup>,
- e) w drodze porozumienia się: z Radą Wojewódzką a) Rządu Rzeczypospolitej<sup>26)</sup>, b) Ministerstwa Skarbu<sup>27)</sup>, c) Ministra Sprawiedliwości<sup>28)</sup>,
- f) w drodze rozporządzenia Rady wojewódzkiej<sup>29)</sup> ewent. za zgodą wojewody<sup>30)</sup>,
- g) a poza tem co do rozporządzeń w zakresie właściwości — Prezydent Rzeczypospolitej oraz Ministrowie stosownie do Art. 44<sup>18)</sup> konstytucyj<sup>19)</sup>.

<sup>25)</sup> Należą tu:

a) Art. 8. statutu: „Zgody Sejmu Śląskiego będzie wymagało

1) w wszelkie ograniczanie ilościowe wytwórczości przedsiębiorstw śląskich w dziedzinie produkcji węgla, hutnictwa, wyrobów chemicznych, cementu i innych produkcji, zatrudniających na Śląsku conajmniej tylu robotników, co odpowiednie przedsiębiorstwa w innych dzielnicach Polski razem wziętych.

2) wprowadzanie podatków od produkcji lub monopoli na węgiel, wyroby hutnicze, wyroby chemiczne, cement i inne gałęzie produkcji, zatrudniające na Śląsku conajmniej tylu robotników, co odpowiednie przedsiębiorstwa w innych dzielnicach Polski razem wziętych.

Podatek handlowy lub podatek konsumpcyjny nie będzie uważany za podatek od produkcji“.

b) Art. 8 a noweli: Po art. 8 umieszcza się następujący art. 8 a):

„Wszelkie zmiany ustaw, dotyczących górnictwa, przemysłu, handlu i rękodzielnictwa, obowiązujących w Województwie Śląskiem w dniu przejścia Górnego Śl. przez Polskę, mogą nastąpić tylko za zgodą Sejmu Śląskiego“.

c) Art. 44 statutu:

Ustawa zmieniająca niniejszą ustawę konstytucyjną, a ograniczająca „prawa ustawodawstwa lub samorządu Śląskiego (Artykuły 1, 4 do 12, 13 do 33, 36 do 42 i 44) wymagać będzie zgody Sejmu Śląskiego.“

<sup>26)</sup> Art. 11. statutu:

„Połączenie administracji kolejowej na terenie Województwa Śl. z administracją kolejową państwową będzie przeprowadzone stopniowo w porozumieniu Rządu Rzeczyposp. z Radą Wojewódzką, względnie z tymczasową Radą Wojewódzką.“

<sup>27)</sup> Art. 9. statutu ograniczony przez uchwałę — p. wyżej nota 23b):

„Wprowadzenie waluty polskiej, jako jedyne go prawnego środka płatniczego w Województwie Śląskiem, nastąpi w drodze porozumienia się Ministerstwa Skarbu z Radą Wojewódzką. W powyższy sposób zostanie ustalony sposób przejścia na walutę polską, przyczem będą obowiązywały przepisy art. 10.“

<sup>28)</sup> Art. 36 ust. 1-szy statutu:

„Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z Radą Wojewódzką utworzy sąd apelacyjny dla Województwa Śląskiego, wyznaczy jego siedzibę i wprowadzi w drodze rozporządzenia zmiany niemieckiej ustawy o ustroju sądownictwa i austriackiej ustawy o organizacji sądów, oraz ustaw wprowadzających do tychże ustaw, potrzebne celem zupełnego odłączenia sądów od Niemiec i zastosowania ich ustroju do ustroju, obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej.“

<sup>29)</sup> Art. 39. ust. 2-gi statutu:

„Celem bezwzględnego utworzenia śląskiego trybunału administracyjnego wyda tymczasowa Rada Wojewódzka stosowne przepisy przejściowe.“

<sup>30)</sup> Art. 29. statutu: „Aż do wydania ustaw przez Sejm śląski wyda Rada Wojewódzka za zgodą wojewody przejściowe przepisy o używaniu języka polskiego we władzach i urzędach, szkołach i t. d.“



Jasną jest tedy rzeczą, że Art. 2-gi ustawy sierpniowej nie daje się pogodzić z Art. 2-gim statutu, i dla tego na Śląsku nie mogły obowiązywać.

3. Art. 3 ustawy sierpniowej znajduje swój równoważnik w Art. 3-cim statutu<sup>31)</sup>.

4. Art. 4. — ustawy sierpniowej — sam przez się statutowi się nie sprzeciwia, podobnie jak Art. 5-ty<sup>32)</sup>.

5. Art. 6-ty porucza Ministrowi b. dzielnicy pruskiej następujące zadania:

- a) „przejęcie wszystkich władz i urzędów od Komisarjatu Naczelnej Rady Ludowej<sup>32a)</sup> i od organów państwowych niemieckich i pruskich“.

Przepis ten nie sprzeciwia się postanowieniem statutu. Statut bowiem rozróżniając w Art. 40<sup>33)</sup> „przejęcie władzy na Górnym Śląsku przez Rzeczpospolitą“ od objęcia zarządu administracyjnego Województwa nie wymienia wcale organu, który miałby być powołanym do przejęcia władz i urzędów zarówno od Niemiec i Prus, wzgl. od Komisji międzynarodowej sprawującej zarząd ziemi plebiscytowej stosownie do § 2 aneksu do Art. 88 traktaktatu<sup>34)</sup>,

<sup>31)</sup> Art. 3 ustawy sierpniowej:

„Znosi się wszelkie ustawy i rozporządzenia wyjątkowe, wydane na niekorzyść jakiegokolwiek narodowości lub wyznania“ — odpowiada art. 3 statutu: „Wszyscy mieszkańcy Województwa Śląskiego, posiadający prawa obywatelstwa Rzeczypospolitej Polskiej są równouprawnieni, a wszelkie prawa wyjątkowe zostają zniesione z chwilą wejścia w życie niniejszej ustawy“.

Prawa wyjątkowe — w znaczeniu przedmiotowym — ustaw i rozporządzeń, (patrz wyżej nota 16); chociaż związek z poprzednim zdaniem (równouprawnieni) przemawia za znaczeniem podmiotowym.

Przepisy nie są sprzeczne.

<sup>32)</sup> Art. 4 ustawy sierpniowej opiewa:

„Zostaje utworzone Ministerstwo b. dzielnicy pruskiej z siedzibą w Warszawie.“

<sup>32a)</sup> Dla Śląska bez znaczenia. P. niżej II. 20.

Art. 5 opiewa:

„Minister b. dzielnicy pruskiej jest członkiem Rady Ministrów i posiada stanowisko służbowe, oraz wszelkie prawa Ministrom Rzeczypospolitej służące.“ Stanowisko Ministrów, ich prawa i obowiązki określa konstytucja marcowa w art. 2, 10, 16, 33, 43, 44, 55, 56, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 70. — Statut Śląski daje Ministrom Rzeczypospolitej prawo przemawiania w Sejmie śląskim poza koleją mówców (Art. 23). Przepis ten odnosi się oczywiście także i do Ministra b. dzielnicy pruskiej. Statut mówi przeważnie o Radzie Ministrów (Art. 5, 13, 25, 33, 40), pozatem o prezydencie Ministrów (Art. 26, 43), o odpowiednich Ministrach (Art. 26), o Ministerstwie Skarbu (Art. 4, p. 16, oraz 9), i o Ministrze Sprawiedliwości (Art. 36 i 37).

<sup>33)</sup> p. wyżej I 7 i nota 11).

<sup>34)</sup> § 2 Aneksu stanowi:

„Obszar plebiscytowy będzie natychmiast poddany władzy Komisji międzynarodowej, złożonej z 4 członków, mianowanych przez Stany Zjednoczone Ameryki, Francję, Imperjum W. Brytanji oraz Włochy. Będzie on zajęty przez wojska Mocarstw sprzymierzonych i stowarzyszonych. Rząd niemiecki obowiązuje się ułatwić przewóz tych wojsk na Górny Śląsk“.



jak też od Komisji Tymczasowej, rządzącej na Śląsku Cieszyńskim<sup>35)</sup>.

Art. 6 lit. a nie mógłby jednak być rozciągniętym na Śląsk Cieszyński, nie zawiera bowiem upoważnienia do przejścia władz i urzędów od „Komisji Tymczasowej<sup>36)</sup>, rządzącej na Śląsku Cieszyńskim“.

- b) „sprawowanie administracji b. dzielnicy pruskiej według postanowień niniejszej ustawy, do czasu oddania wszystkich działów tej administracji pod bezpośrednie kierownictwo właściwych Ministrów“. W związku z Art. 5-tym ustawy oraz Art. 19. dekretu Rady Regencyjnej o tymczasowej organizacji władz naczelnych w Królestwie Polskiem<sup>37)</sup> sprawowanie jest naczelnem. Statut śląski porucza sprawowanie administracji (zarząd administracyjny)<sup>38)</sup> Województwa śląskiego Wojewodzie i Radzie Wojewódzkiej (ew. tymczasowej Radzie Wojewódzkiej<sup>39)</sup> — jako naczelnym organom administracji Województwa śląskiego<sup>40)</sup>. Należy zatem ustalić czy — określenie „naczelnym“ wyklucza zasadniczo kierownictwo Ministrów, czy nie, a jeśli nie — w jakim zakresie.

Wątpliwości, co do znaczenia Art. 24 statutu polegają głównie na tem, że statut nie zawiera przepisu, określającego stosunek Województwa do Rzeczypospolitej w sposób tak

Sposób przejścia określa ogólnie § 6 Aneksu:

„Natychniast po ustaleniu linii granicznej przez Główne Mocarstwa Sprzymierzone i stowarzyszone, Komisja zawiadomi władze niemieckie, że mają objąć administrację obszaru, który został przyznany Niemcom. Władze te powinny przystąpić do objęcia administracji w ciągu miesiąca od notyfikacji w sposób określony przez Komisję.

W tymże samym terminie i w sposób określony przez Komisję Rząd polski będzie winien objąć w swoje ręce administrację obszaru, który został przyznany Polsce.

Z chwilą, gdy w ten sposób władze niemieckie względnie polskie zapewnią administrację kraju, władza Komisji ustanie. Koszta utrzymania armji okupacyjnej, tudzież wydatki Komisji na jej działalność i na administrację obszaru będą pokryte z dochodów miejscowych.

<sup>35)</sup> p. wyżej ust. 1.7. — oraz nota 11.

<sup>36)</sup> Łuki tej nie wypełni teza, wyrażona wyżej w ust. 1. 8. Usunięcie jej będzie rzeczą rozporządzeń wykonawczych — stosownie do Art. 43 statutu.

<sup>37)</sup> z dnia 3. stycznia 1919 r. Dz. pr. Kr. — B. No. 1 poz. 1 1918 — opiewa:

„Poszczególni ministrowie w przekazanych im zakresach służby publicznej stanowią naczelną władzę rządzącą. Oprócz działalności ściśle rządzącej oraz opracowywania projektów ustawodawczych, ministrowie opracowują też organizację władz w swoim zakresie i sposób jej przejmowania od rządów okupacyjnych“.

<sup>38)</sup> Patrz wyżej nota 11 Art. 40. ust. 2 i 3.

<sup>39)</sup> Patrz wyżej nota 11 Art. 40. ust. 3. —

<sup>40)</sup> Art. 24. statutu stanowi:

„Naczelnymi organami administracji Województwa Śląskiego są: Wojewoda i Rada Wojewódzka.“



wyraźny, jak to czyni Art. 1 ustawy sierpniowej. Brak ten może być uważanym za przesłankę na rzecz rozszerzającej interpretacji Art. 24 — statutu tj. uwzględniającej w pierwszym rzędzie pojęcie „naczelny”<sup>41)</sup>.

Przez naczelne organy administracji pewnego terytorjum pojmuje się zwyczajnie te organy, które stoją na jej czele stosownie do ogólnych zasad organizacji. Tak np. pruska ustawa o ogólnym zarządzie kraju w § 8 określa naczelną władzę naczelnego prezesa, a w § 3 podporządkowuje ją naczelnemu kierownictwu ministrów<sup>42)</sup>.

<sup>41)</sup> Patrz wyżej II. 1. i noty 13 i 90.

<sup>42)</sup> § 8 ustawy zdanie 1-sze ustawy o ogólnym zarządzie opiewa:

„An der Spitze der Verwaltung der Provinz steht der Oberpräsident.“  
§ 3 ustawy o ogólnym zarządzie opiewa:

„Die Geschäfte der allgemeinen Landesverwaltung werden, soweit sie nicht anderen Behörden überwiesen sind, unter Oberleitung der Minister in den Provinzen von den Oberpräsidenten, in den Regierungsbezirken von den Regierungspräsidenten und den Regierungen, in den Kreisen von den Landräten geführt.

Die Oberpräsidenten, die Regierungspräsidenten und die Landräte handeln innerhalb ihres Geschäftskreises selbständig unter voller persönlicher Verantwortlichkeit, vorbehaltlich der kollegialischen Behandlung der durch die Gesetze bezeichneten Angelegenheiten“.

Podobnie wyraża się Art. 2. ustawy tymczasowej z dnia 2. sierpnia 1919 o organizacji władz administracyjnych II instancji Dz. Pr. No. 65 poz. 395 — stanowiąc:

„Na czele województwa, stoi wojewoda, mianowany przez Naczelnika Państwa na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych, uchwalony przez Radę Ministrów. Wojewoda jest:

- a) przedstawicielem Rządu Centralnego, sprawującym z jego ramienia władzę państwową i odpowiedzialnym wobec niego za zarząd województwa. Zarząd ten sprawuje wojewoda przy pomocy urzędników, mianowanych dla poszczególnych działów administracji, a to do VII kategorii płac włącznie przez właściwych Ministrów. Urzędników poniżej VII kategorii mianuje wojewoda;
- b) odpowiedzialnym wykonawcą zleceń poszczególnych ministrów;
- c) zwierzchnikiem władz i urzędów, które mu podlegają (Art. 3), tudzież służbowym przełożonym urzędników tychże władz i urzędów.

<sup>43)</sup> a) Art. 26. ust. 1-szy statutu stanowi:

„O ile ustawy państwowe lub śląskie stosownie do swych kompetencji nie innego nie przepiszą, łączy wojewoda w sobie zakres praw naczelnego prezesa Regencji, a wzgl. Prezydenta kraju.“

Przepis ten nie jest jasny. Przepisy pruskie nie znają naczelnego prezesa Regencji. Według § 3 ustawy o ogólnym zarządzie kraju z 30/7 1883 Zb. ust. pr. str. 195 (p. wyżej) organami ogólnego zarządu są: Naczelny prezes (Oberpräsident) w prowincjach, prezes rejencji i regencja w obwodach regencyjnych, oraz landraci w powiatach. — Termin — Naczelny prezes regencji mógłby się odnosić do § 15 instrukcji dla Naczelných prezesów z 31/12 1825. Zb. ust. prus z r. 1826 str. 1. „In der Regel ist der Oberpräsident zugleich Präsident derjenigen Regierung, welche an seinem Wohnorte ihren Sitz hat“.

Przepis ten został jednak uchylony przez § 17 ustawy o ogólnym zarządzie kraju: „Der Oberpräsident ist fortan nicht mehr Präsident dieser Regierung.“

Niejasność polega prawdopodobnie na błędzie drukarskim, tj. na opuszczeniu po słowach »Naczelnego Prezesa«, jeszcze: »prezesa re-



Ponieważ statut poruczając Wojewodzie w Art. 26<sup>43)</sup> zakres praw naczelnego prezesa Regencji (?), a względnie prezydenta kraju (co do Śląska Cieszyńskiego), utrzymał w mocy powyższe przepisy, przeto »zarząd administracyjny«, sprawowany przez wojewodę i Radę Wojewódzką jako naczelne organy<sup>44)</sup> w rozumie-

gencji i regencji«, albo i »prezesa regencji« (a więc nie odnosząc poruczenia do zakresu działania regencji.) — Za tem domniemaniem przemawia niewłaściwe zestawienie wyrazu „łączy“, — ze słowami: »zakres praw naczelnego prezesa regencji, wzgl. prezydenta kraju« zamiast „i prezydenta kraju.«

- b) Istotną treść „Naczelnego Kierownictwa“ w rozumieniu § 3 ust. o ogólnym zarządzie kraju stanowi prawo nadzoru (§ 48 ustawy) oraz moc uchylecia zarządzeń władz podległych i wydawania poleceń i instrukcji stosownie do § 50 ustawy, oraz § 12 instrukcji dla naczelnych prezesów i § 6 instrukcji regencyjnej z 23. X. 1817 Zb. pr. str. 248. — Znaczenie naczelnego organu sprowadza się zatem do działania w granicach kompetencji:

- a) koniecznego, tj. nie dającego się pominąć,
- b) poza instrukcjami samodzielnego,
- c) pod osobistą odpowiedzialnością.

Zarządzenia z tytułu kierownictwa ograniczone są przez prawa związków do samorządu i przez sądownictwo administracyjne.

- <sup>43)</sup> a) Statut widząc w Wojewodzie i Radzie wojewódzkiej »naczelne organy« administracji województwa, nie uważa ich za czynniki jednakie.

Art. 23 ust. 1 stanowiąc:

»Inicjatywa ustawodawcza w Sejmle Śląskim przysługuję wojewodzie z upoważnienia Rządu Rzeczypospolitej, Radzie Wojewódzkiej i posłom sejmowym stosownie do przepisów regulaminu sejmowego,« — stwierdza, że tylko Wojewoda jest organem Rządu, a więc bezpośrednim i właściwym organem Państwa.

- b) W tym charakterze sprawuje on nadzór nad Radą wojewódzką; — według Art. 32 statutu:

»Wojewodzie przysługuję prawo do zawieszania uchwał Rady, sprzeciwiających się ustawom lub przekraczających zakres działania Rady. W wypadkach takich oddaje wojewoda sprawę do rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego w Warszawie.«

- c) Rada wojewódzka jest natomiast w pierwszym rzędzie bezpośrednim organem samorządu.

Wynika to z Art. 14 (p. nota 23 d), a pozatem z Art. 27 (II 8.) który stanowi:

»Rada wojewódzka korzysta z praw, ustawą niniejszą i późniejszymi ustawami państwowymi lub śląskimi jej nadanych, tudzież z praw, nadanych ustawami pruskimi Radzie Prowincjonalnej, względnie Wydziałowi Prowincjonalnemu, a względnie z praw nadanych statutem krajowym lub innymi ustawami austriackimi Wydziałowi Krajowemu.«

- d) W tym charakterze dopiero Rada jest organem państwa. Art. 30. stanowi bowiem:

»Rada wojewódzka pełni aż do innego uregulowania sprawy ustawą lub w drodze przewidzianej w Art. 39, funkcje Wydziału Regencji; o ileby była sądem administracyjnym, wystarczy obecność 4-ch członków Rady i sędziego, zamianowanego przez Naczelnika Państwa. W wypadku tym wojewoda i jego zastępca nie biorą udziału w Radzie.«



niu Art. 24. statutu nie wyklucza »sprawowania administracji« przez ministrów w zakresie ich naczelnej władzy rządzącej według Art. 19. powołanego wyżej Dekretu<sup>45)</sup>, — a w ślad zatem nie wyklucza sprawowania administracji przez Ministra b. dzielnicy pruskiej stosownie do Art. 6. lit. b ustawy<sup>46)</sup>.

- c) „przygotowanie przejścia wszystkich władz i urzędów b. dzielnicy pruskiej pod bezpośrednie kierownictwo właściwych Ministrów, oraz przeprowadzenie reorganizacji tych władz stosownie do zasad dla całego państwa przyjętych«. — (Art. 6 lit. c<sup>47)</sup>). Statut śląski nie przewiduje przejścia wszystkich władz i urzędów Śląska pod bezpośrednie kierownictwo właściwych ministrów, tak np. zostawia ustawodawstwu śląskiemu uregulowanie wewnętrznego ustroju Województwa śląskiego — Art. 14<sup>48)</sup> — ustroju śląskich władz administracyjnych i samorządu powiatowego i gminnego, organizację sił policyjnych i żandarmerji i t. d. — p. Art. 4 statutu<sup>49)</sup>. Czy i o ile będą one organami samorządu, będzie to zależec od ustawy śląskiej o wewnętrznym ustroju województwa (według

<sup>45)</sup> Sprawowanie administracji na obszarze województwa śląskiego jest ponadto ograniczonem przez a u t o n o m j ę. »Naczelne Kierownictwo« Ministrów wyraża się tu w instruowania wojewody jako organu inicjatywy ustawodawczej (Art. 23) i nadzoru nad wykonawcą działalnością Rady wojewódzkiej (Art. 32 statutu (p. noty: 44 i 80)).

<sup>46)</sup> Sprawowanie administracji przez Ministra b. dzielnicy pruskiej nie mogłoby obejmować:

- a) zarządu sprawiedliwości, jako że ten należy do Ministra Sprawiedliwości, według Art. 37, który stanowi:  
„Nadzór nad wszystkimi sądami zwyczajnymi przysługuje Ministrowi Sprawiedliwości“;
- b) administracji podatków, gdyż ta poruczoną została samorządowi śląskiemu w Art. 5, ustępy 4—6. Przepisy te stanowią:  
„Dochód z podatków i opłat, pobieranych ze Śląska wpływać będzie do skarbu śląskiego, który też prowadzi administrację podatkową.  
Z tych dochodów oddaje skarb śląski na potrzeby ogólnopństwowe część, odpowiadającą liczbie mieszkańców i sile podatkowej Śląska, a obliczoną w sposób podany w dodatku.

Kwotę należną ustala corocznie Rada Ministrów na podstawie wniosków Rady Wojewódzkiej i publikuje swą decyzję wraz ze szczegółowem uzasadnieniem“.

- c) spraw wypłaty i regulacji rent ubezpieczeniowych i innych świadczeń należnych na zasadzie ustaw o ubezpieczeniu społecznem, gdyż te sprawy poruczone zostały ustawą z 18. grudnia 1920 r., Dz. ust. z. r. 1921 Nr. 5 poz. 20, Ministrom pracy i opieki społecznej oraz skarbu.
- d) i wogóle spraw dotyczących finansowych i walutowych, ze względu na postanowienia Art. 4, p. 15, 16, 17 — (nota 23a), oraz Art. 9 (nota 27).

<sup>47)</sup> Oczywiście odnosi się to do tych władz i urzędów, które powołane są do sprawowania administracji według Art. 6 lit. b pod tymczasowem bezpośredniem kierownictwem Ministra b. dzielnicy pruskiej, patrz wyżej.

<sup>48)</sup> Patrz nota 23d).

<sup>49)</sup> Patrz nota 23a).



Art. 14.<sup>48)</sup> Przejęcie i reorganizacja władz — są ograniczone do dziedzin nie zastrzeżonych dla ustawodawstwa wzgl. samorządu śląskiego<sup>28)</sup>.

Pozatem Art. 8a statutu według noweli uzależnia reorganizację zawierającą w sobie zmianę ustaw obowiązujących w zakresie górnictwa, przemysłu i handlu i rękodzielnictwa — od zgody Sejmu Śląskiego<sup>59)</sup>. Wszystkie te postanowienia statutu nie uchylają jednak art. 6. lit. c ustawy sierpniowej, ale zacieśniają tylko zakres jego zastosowalności.

- d) »Wydawanie w porozumieniu z właściwymi Ministrami przepisów wykonawczych dla wprowadzenia polskich ustaw, oraz wydawanie rozporządzeń, zaprowadzających zmiany niemieckich i pruskich ustaw i rozporządzeń, potrzebne celem zupełnego odłączenia władz i urzędów od Niemiec i przystosowanie ich ustroju i procedury do nowych warunków politycznych, wypływających z przyłączenia do Rzeczypospolitej Polskiej.«<sup>51)</sup> (Art. 6. lit. d.)

Uwagi odnoszące się do Art. 6. lit. c mają w całej osnowie zastosowanie i do tego przepisu. Pozatem<sup>52)</sup> dalsze ograniczenia zawierają Art. 36. ust. 1.<sup>28)</sup> Art. 5.<sup>53)</sup>, Art. 7.<sup>54)</sup>, Art. 8.<sup>55)</sup>, Art. 9.<sup>27)</sup> i Art. 10.<sup>56)</sup>.

6. Art. 7. ust. 1-szy ustawy sierpniowej stanowiąc: „Minister b. dzielnicy pruskiej jest zwierzchnikiem służbowym władz i urzędów tej dzielnicy z wyjątkiem tych, które uchwałami Rady Mi-

<sup>59)</sup> Patrz noty 25b — oraz 26.

<sup>51)</sup> Porozumienie z właściwymi Ministrami potrzebne jest tylko co do przepisów wykonawczych dla wprowadzenia ustaw polskich, nie zaś do rozporządzeń, zaprowadzających zmiany ustaw i rozporządzeń niemieckich i pruskich etc.

<sup>52)</sup> Patrz nota 28.

<sup>53)</sup> Patrz noty: 24, 20 lit. b i 46 lit. b.

<sup>54)</sup> Art. 7. opiewa:

„Ustawodawstwo o ubezpieczeniu socjalnem i zaopatrzeniu inwalidów wojennych, tudzież wdów i sierot wojennych jest Rzeczą Sejmu Śląskiego tak długo, dopóki ustawodawstwo państwowe nie zapewni klasie robotniczej, względnie inwalidom, wdowom i sierotom wojennym w całej Rzeczypospolitej Polskiej lepszego lub przynajmniej takiego samego zaopatrzenia, co ustawy na Śląsku obowiązujące“. Przepis ten powtórzony został bez zmiany w części I-et uchwały.

<sup>55)</sup> Patrz noty 25a i 25b.

<sup>56)</sup> Art. 10. opiewa:

„Znaki pieniężne w walucie niemieckiej, znajdujące się w posiadaniu ludności Województwa Śląskiego, nie będą poddane przymusowemu wykupowi na rzecz Skarbu Państwa, będą natomiast traktowane na równi z innymi walutami zagranicznymi, i jako takie dopuszczone do transakcji bankowych i giełdowych.

Przepisy Art. 2 ustawy z dnia 20 listopada 1919 r. o walucie w obrębie b. dzielnicy pruskiej, według którego wszystkie zobowiązania w markach niemieckich winny być uiszczane markami polskimi w równej nominalnej sumie, nie znajdują w Województwie Śląskiem zastosowania“. Patrz autentyczną interpretację przepisu w uchwale nota 23 b. oraz niżej nota 90b.



nistrów przekazywane będą właściwym Ministrom<sup>57)</sup>. nie sprzeciwia się statutowi, gdyż poza sądownictwem<sup>58)</sup> statut nie określa wyraźnie zwierzchności służbowej nad władzami i urzędami w województwie śląskim.

Ten brak w statucie sprzeciwia się konstytucji marcowej, która w Art. 43. ust. 2 — wypowiada następujące zasadę:

„Każdy urzędnik Rzeczypospolitej musi podlegać Ministrowi, który za jego działalność odpowiada przed Sejmem“.

7. ust. 2— ustawy sierpniowej stanowiąc:

„Sprawy polityki zagranicznej, sprawy wojskowe i cel podlegają bezpośrednio właściwym Ministrom“—nie sprzeciwia się statutowi, który takiego przepisu nie zawiera<sup>23e)</sup>.

8. Art. 8. ustawy sierpniowej postanawia:

„Znosi się stanowisko Naczelnego prezesa prowincji, oraz regencji obwodowej. W to miejsce tworzy się urzędy wojewódzkie z wojewodami na czele.

Wojewodom służą atrybucje naczelnych prezesów i prezesów regencji, a urzędom Wojewódzkim atrybucje regencji obwodowych.“ Statut za analogiczne organy administracji województwa uważa: Wojewodę i Radę Wojewódzką (Art. 24<sup>40)</sup>). O urzędzie wojewódzkim wspomina w Art. 14.<sup>58)</sup> i 33. ust. 1.<sup>59)</sup>, jednak nie określa jego zakresu działania, zostawiając to ustawie śląskiej.

Z drugiej strony, — statut nie porucza Wojewodzie zakresu praw prezesa regencji; chociaż w Art. 28 rozróżnia urząd naczelnego prezesa od prezesa regencji,<sup>60)</sup> to pomija zupełnie milczeniem kwestję następstwa w kompetencji tego ostatniego<sup>43)</sup>; Poruczając w Art. 30. Radzie Wojewódzkiej funkcje „Wydziału Regencji“), statut budzi wątpliwość, czy chodzi tu o „Wydział

<sup>57)</sup> Dotychczas przekazane zostały:

a) w całości, sprawy dotyczące Ministrów kolei żelaznych, oraz poczt i telegrafów, a częściowo sprawy z resortu Ministrów Spraw Wewnętrznych (policja p.), Skarbu, Przemysłu i Handlu, Wyznań religijnych i oświecenia publicznego, Sprawiedliwości, ponadto sprawy Głównego Urzędu Ziemińskiego, Głównego Urzędu Statystycznego i likwidacyjnego.

Władze i urzędy powołane w myśl obowiązujących przepisów do załatwiania spraw dotychczas nie przekazanych, podlegają zatem Min. b. dz. pr.

<sup>58)</sup> Co do województwa śląskiego patrz notę 46).

<sup>59)</sup> P, wyżej nota 23d.

<sup>50)</sup> Art. 33 ust 1. opiewa:

„Przeznaczonych dla spraw administracji państwowej wyższych urzędników urzędu wojewódzkiego od VIII klasy począwszy mianuje Naczelnik Państwa na wniosek Rady Ministrów po wysłuchaniu wojewody.“

<sup>60)</sup> Art. 28 statutu opiewa:

„O ile ustawy śląskie nic innego nie przepiszą, zastępuje Rada Wojewódzka w całym zakresie ustawodawstwa śląskiego organ, przewidziany dotychczas przez prawodawstwo dla zatwierdzenia rozporządzeń naczelnego prezesa lub prezesa Regencji.“

<sup>61)</sup> Patrz notę 44 lit. d.



obwodowy“ — „Bezirksausschuss“ w rozumieniu § 28 ustawy o ogólnym zarządzie kraju, czy o wydziale regencji — „Regierungsabteilung“ w rozumieniu ordonansu kabinetowego z 31. XII. 1825, Zb. ust. c 1826 r. str. 5, wzgl. § 18 ustawy o ogólnym zarządzie kraju. Mówiąc o wydziale regencji — statut przypisuje Radzie Wojewódzkiej funkcje sądowe i niesądowe, a więc nie wyklucza, żeby po za postępowaniem uchwalającym Rada miała pełnić także inne funkcje „Wydziału Regencji“<sup>62</sup>). Jeśli Rada Wojewódzka ma pełnić funkcje jedynie Wydziału Obwodowego, to Art. 8, ustawy sierpniowej nie sprzeciwia się statutowi, co więcej ułatwia tylko zrozumienie terminu „Urząd Wojewódzki“, który inaczej byłby przypadkowym powtórzeniem z § 37 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13. XI. 19. Dz. pr. No. 90 poz. 490<sup>63</sup>). O ile jednak Rada Wojewódzka ma mieć także zakres działania regencji, nie mógłby być rozciągniętym na ziemie śląskie<sup>64</sup>).

<sup>62</sup>) Dla prawnika przepisy te są tem niejaśniejsze, że ustawodawca powołując dane organy w statucie, stwierdza, że zna ich doniosłość administracyjną. Tymczasem regulując bliżej ich sukcesje, pominął, że zakres działania naczelnego prezesa nie obejmuje wszelkich spraw, dla których właściwymi są prezes regencji i regencja, że te ostatnie organy wielokrotnie występują w sprawach im przekazanych jako instancja równorzędna z naczelnem prezesem. (P. §§ 4, 11, 29, 30, rozporządzenia z 30/4 1815, Zb. ust. pr. 85, w związku z § 159 ustawy o ogólnym zarządzie) Otwartem jest zatem pytanie, kto ma wykonywać materialne przepisy, nadal obowiązujące w myśl Art. 2 statutu, jeśli organy przewidziane w tych przepisach zostały w statucie dowolnie i nie organicznie przeznaczone względnie opuszczone?

<sup>63</sup>) Przepis ten opiewa:

„Urząd“ Wojewódzki składać się będzie z Departamentów, a mianowicie: Prezydjalnego, Administracyjnego, Samorządowego, Zdrowia Publicznego (Wojewódzki Urząd Zdrowia), Aprowizacji, Rolnictwa i Weterynarii, Przemysłowego, Pracy i Opieki Społecz., Okręg. Dyrekcji Robót Publicznych oraz Kancelarii Głównej.

Sprawy należące do zakresu działania Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego oraz Sztuki i Kultury włączone będą do Departamentu Administracyjnego.

Departamenty dzielić się będą na oddziały.

Ponadto patrz Art. 39 tegoż rozporządzenia.

„Wszelkie rozporządzenia, polecenia pisma, podania i t. p. nadsyłane do urzędu Wojewódzkiego, kierowane są do Wojewody, który je przydziela właściwym urzędnikom do załatwienia. Podobnie wszelkie pisma wychodzące z urzędu Wojewódzkiego podpisywane są przez Wojewodę lub jego zastępcę, względnie upoważnionych przez wojewodę urzędników“.

<sup>64</sup>) W zestawieniu:

A) Wojewoda śląski łączy w sobie upoważnienia:

a) naczelnego prezesa i

b) prezesa regencji według ustaw pruskich,

c) prezydenta kraju według ustaw austriackich (Art. 26)

d) i dalsze upoważnienia, wynikające ze statutu, oraz z późniejszych państwowych i śląskich ustaw.

B) Rada Wojewódzka łączy w sobie:

1. według ustaw pruskich

a) zakres działania Rady prowincjonalnej, która obecnie w b. dz. pr. nosi nazwę „Rady administracyjnej“ (p. Rozporządzenie Ministra b. dzielnic pruskiej z dnia 21. 2. 1920 Dz. Urz. Nr. 10. poz. 81. Art. 1-szy.



## 9. Art. 9 ustawy sierpniowej w brzmieniu:

„Zostają utworzone dwa województwa: jedno — Poznańskie dla obszaru Wielkiego Księstwa Poznańskiego i części powiatów Namysłowskiego i Sycowskiego, przyznanych Polsce, — drugie Pomorskie dla pozostałych części b. dzielnicy pruskiej, obecnie już do Państwa Polskiego przyłączonych.

»Siedziby władzy wojewódzkiej oznaczy Rada Ministrów na wniosek Ministra b. dzielnicy pruskiej« statutowi się nie sprzeciwia.<sup>65)</sup>.

- b) zakres działania Wydziału prowincjonalnego. W b. dz. pr. Wydział prowincjonalny w województwie poznańskim nazwę zatrzymaną, (p. rozporządzenie Ministra b. dz. pr. z dnia 20. 1. 1920 Dz. Urz. No. 3 str. 50), zmienił później na „Wydział krajowy“; — (p. Rozp. Ministra z 26. 3. 1920 Dz. Ust. No. 16 poz. 150). — Natomiast w województwie pomorskim występuje pod nazwą: „Tymczasowy Wydział Krajowy“ (p. rozporządzenie Ministra z 20. 1. Dz. Urz. No. 3 str. 48).
- c) zakres działania wydziału regencji (?) albo w znaczeniu wydziału obwodowego, występującego w b. dz. pr. pod nazwą „Wojew. Sąd Admin. (p. rozporządzenie Ministra b. dzieln. prusk. z dnia 21. 2. 1920 Dz. Urz. No. 10 poz. 81 Art. 2), albo w znaczeniu regencji stanowiącej w b. dzielnicy urząd wojewódzki (patrz wyżej Art. 8 ust. sierpniowej) albo i jednego i drugiego;
- d) zakres działania Najwyższego trybunału administracyjnego w Berlinie (§ 7 ustawy o ogólnym zarządzie i ustawę z dnia 3 lipca 1875 w brzmieniu ustalonym w ustawie z 2. 8 1880 Zb. ust. pr. 325 i Art. 39 statutu).
- 2) Według ustaw austriackich
- a) zakres działania śląskiego Wydziału Krajowego (Art. 27—nota 44c; zakres działania Trybunału administracyjnego w Wiedniu (p. ustawa z 22 X. 1875 Dz. p.p. No. 76 ex. 1876 — o ustanowieniu trybunału administracyjnego i Art. 39 statutu ust. 1-szy nota 23-c);
- f) dalsze czynności wynikające ze statutu i późniejszych państwowych i śląskich ustaw.
- C. Zestawienie nie wyczerpuje wszystkich organów zarządu kraju, nie wiadomo bowiem: kto jest sukcesorem kompetencji:
- a) Rządu Krajowego co do Śląska Cieszyńskiego według ustaw austriackich.
- b) Regencji według ustaw pruskich, jeśli Wydział regencji stanowi tylko lapsus całami i ma oznaczać Wydział obwodowy. — Należy zauważyć, że zakres działania Namiestnictwa stanowiącego w b. Galicji — kolegium równorzędne organizacyjnie z Rządem Krajowym na Śląsku Cieszyńskim, poroczony został Wojewodom małopolskim, w ustawie z dnia 3. 12. 1920, Dz. Ust. Nr 117 poz. 768, wzgl. w rozporządzeniu wykonawczym Rady Ministrów (Art. 19). Z dnia 14. 3. 1921 Dz. Ust. No. 39, poz. 234.
- c) urzędu ubezpieczeniowego Rzeszy (Reichsversicherungsamt) według § 35. ordynacji ubezpieczeniowej Rzeszy z 19. VII. 1911 Dz. Ust. Rzeszy Nr. 42. Str. 509—838.
- d) oraz krajowego urzędu wodnego (Landeswasseramt) i najwyższego sądu dla spraw kultury rolnej (Oberlandeskulturgerichts).
- D. Takimi nowymi upoważnieniami Wojewody, wynikającymi ze statutu (patrz wyżej d) są np.:
- a) prawo do wysłuchania przy nominacjach urzędników wymiaru sprawiedliwości Art. 38 i wyższych urzędników urzędu Wojewódzkiego Art. 33,
- b) prawo przedstawiania wniosku o przeniesienie wyższych urzędników U. W. przez Naczelnika Państwa Art. 33, ust. 1 p. nota 59),



10. A. Art. 10. ustawy sierpniowej — stanowiąc:

»Wojewodowie mianowani będą przez Naczelnika Państwa na wniosek Ministra b. dzielnicy pruskiej uchwalony w Radzie Ministrów.« różni się od Art. 25. ust. 2 statutu w brzmieniu:

»Wojewodę i jego zastępcę mianuje Naczelnik Państwa na wniosek Rady Ministrów.«

Gdy bowiem ustawa sierpniowa dotyczy tylko Wojewody, to statut odnosi się również i do zastępcy wojewody.

Gdy dalej nominacja wojewody według ustawy sierpniowej następuje na wniosek Ministra b. dzielnicy pruskiej uchwalony przez Radę Ministrów, to nominacja Wojewody śląskiego następuje na wniosek Rady Ministrów.

Uchwała Rady Ministrów co do nominacji Wojewody — musi organizacyjnie opierać się na wniosku właściwego Ministra, i to tego Ministra, który jest za Wojewodę odpowiedzialnym przed Sejmem stosownie do Art. 43. ust. 2 konstytucji marcowej. Jeżeli zatem Minister b. dz. pruskiej miałby być zwierzchnikiem służbowym wojewody śląskiego, to chociaż Art. 25 statutu tego nie stanowi, byłby zobowiązany i upoważniony przedstawiać wnioski do nominacji wojewody Radzie Ministrów, podobnie jak to ustaliła ustawa tymczasowa o organizacji władz administracyjnych II. instancji z dnia 2. sierpnia 1919, Dz. pr. Nr. 55 poz. 395<sup>66)</sup>.

Przepis ustawy formalnie nie godząc się ze statutem musiałby być materialnie stosowanym.

11. A. Art. 11. ustawy sierpniowej:

„Wyższych urzędników, podległych wojewodom, mianuje Minister b. dzielnicy pruskiej, średnich i niższych mianują wojewodowie lub inne organy stosownie do przepisów obowiązujących<sup>67)</sup>“ — rozróżnia:

c) przedstawianie wniosku o mianowanie, przenoszenie i zwalnianie wyższych urzędników, władz i urzędów, podległych wojewodom. (Art. 26 ust. 2) p. niżej nota 70).

Nowem jest właściwie tylko sformułowanie prawnych przepisów; w praktyce były one mniej lub więcej przestrzegane, oczywiście nie wiążąc prawnie swobodnej oceny władz mianujących.

Natomiast nie jest nowem prawo inicjatywy ustawodawczej przewidziane w Art. 23 statutu. Wojewoda występuje jako organ Rządu, stanowisko to odpowiada temu jakie posiadał Prezydent Kraju stosownie do § 33 ordynacji krajowej z 25 lutego 1867 Dz. pr. p. Nr. 20.

<sup>66)</sup> Co do namysłowskiego i sycowskiego patrz nota 9. — Ustęp I-szy w stosunkach śląskich nie może być skutecznym, natomiast ust. 2 gi winien być zastosowanym, bo brak jest przepisu wskazującego siedzibę urzędową wojewodzie i Radzie wojewódzkiej. Zastosowanie byłoby tymczasowem ze względu na Art. 14 statutu p. nota 23d.

<sup>67)</sup> Ustawa ta w Art. 2 gim ust. 1. stanowi:

»Na czele Woj. wództwa stoi Wojewoda, mianowany przez Naczelnika Państwa na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych, uchwalony przez Radę Ministrów.«

<sup>67)</sup> Odpowiada to ogólnej zasadzie wymienionej w Art. 10 tymczasowych przepisów służbowych dla urzędników państwowych. Artykuł ten opiewa:



a) wyższych urzędników, podległych wojewodom<sup>68)</sup>, zastrzegając ich mianowicie Ministrowi b. dzielnicy pruskiej. Grupa ta, obejmująca wszystkich wyższych urzędników podległych Wojewodzie, nie jest znaną statutowi, który ze swej strony zawiera jednak wyraźne postanowienia co do wyższych urzędników przeznaczonych dla administracji państwowej w Województwie śląskim. Należy zatem ustalić przez analizę zakresu<sup>69)</sup> pojęcia „wyższych urzędników podległych Wojewodom“ w myśl ustawy sierpniowej, czy nie obejmuje on takich grup, do których odnoszą się postanowienia statutu śląskiego.

Pojęcie to obejmuje:

aa) zastępcę wojewody; co do nominacji ustawa sierpniowa traktuje go na równi z innymi wyższymi urzędnikami podległymi Wojewodzie, co odpowiada §§ 9. i 20. ustawy o ogólnym zarządzie kraju<sup>69a)</sup>, — w związku z Art. 2-gim ustawy (p. wyżej II 2). Natomiast statut traktuje zastępcę Wojewody odmiennie od wszystkich innych wyższych urzędników. Zastrzega bowiem w Art.

---

Pisma nominacyjne na stanowiska urzędnicze pierwszych czterech kategorii plac oraz na wszystkie stanowiska sędziowskie, z wyjątkiem sędziów śledczych i sędziów pokoju, wystawiane są przez Radę Regencyjną.

Pisma nominacyjne na inne urzędy wydaje właściwy minister. O zamierzonych nominacjach na urzędy we władzach centralnych, od V. do VII. kategorii włącznie, ministrowie komunikują uprzednio na Radzie Ministrów. Pismo nominacyjne na urząd XI. kategorii, a na urzędy X. i IX. kategorii o tyle, o ile urzędnik w tych kategoriach rozpoczyna służbę, w razie zaś uznania Ministra i na urzędy wyższe, nie może być wydane przed upływem przynajmniej półrocznego okresu służby próbnej.

Mianowanie na te stanowiska, poza biurami centralnymi (Minister i Departament), może być przekazane przez ustawy organizacyjne naczelnym Zwierzchnikom osobnych urzędów, instytucji lub oddziałów miejscowych.

Okres próbny będzie następnie zaliczony, jako czas służby rzeczywistej. Decyzję co do nominacji ostatecznej poprzedzić winna odpowiednia ocena kwalifikacyjna.

<sup>68)</sup> A więc administracyjnych (nie sędziowskich).

<sup>69)</sup> Art. 11 ustawy konstruuje pojęcie „urzędników wyższych, podległych Wojewodom“, wprowadzając podległość wojewodom jako różnicę pojęciową. Należy zatem zapytać do jakiego ogólniejszego pojęcia odnosi się ta różnica, czy do urzędników podlegających Ministrowi b. dzielnicy pruskiej, czy także do urzędników władz i urzędów przekazanych właściwemu Ministrom według Art. 7-go. — Ustawa sierpniowa wyraźnie tej sprawy nie rozstrzyga i tylko stosując ogólne zasady można przyjść do wniosku, że grupa odpowiadająca temu pojęciu obejmuje urzędników administracyjnych w zakresie administracji sprawowanej przez Ministra b. dz. pr.; inaczej bowiem Minister b. dz. pr. mianowałby urzędników, za których nie ponosiłby odpowiedzialności w myśl konstytucji. Patrz zresztą wyżej Art. 10 przepisu tymczasowego. Statut te wątpliwości usunął wprowadzając przepis Art. 26-go ust. 2-gi (p. niżej nota 70).

<sup>69a)</sup> Przepisy te znają tylko funkcyjne zastępstwo, które przechodzi w razie przeszko dy po stronie Wojewody na starszego Radcę prezydjalnego (Oberpräsidentrat) wzgl. starszego radcę regencji, § 20.



25. (p. wyżej II 10) mianowanie go Naczelnikowi Państwa i na wniosek Rady Ministrów. Różnica zatem w przepisach istotna.
- bb) wyższych urzędników, przydzielonych Wojewodzie według § 8. i 19. ustawy o ogólnym zarządzie kraju w związku z Art. 2-gim ustawy sierpniowej. Statut tej grupy nie zna; przypuszczać należy, że mieści ją w grupie określonej przez Art. 33. ust. 1-szy<sup>69)</sup> »przeznaczonych dla spraw administracji państwowej wyższych urzędników urzędu wojewódzkiego «
- cc) wyższych urzędników urzędu Wojewódzkiego (regencji) według § 19. o ogólnym zarządzie kraju w związku z Art. 2. i 8. ustawy sierpniowej. Grupa ta przewidziana jest w Art. 33. ust. 1<sup>59)</sup>. Według statutu nominacja zastrzeżona jest dla Naczelnika Państwa na wniosek Rady Ministrów po wysłuchaniu Wojewody; nie wystarczyłaby zatem nominacja przez Ministra.
- dd) wyższych urzędników innych władz i urzędów podległych Wojewodom (tj. nie wchodzących do urzędu wojewódzkiego i nie przydzielonych Wojewodzie osobiście); należą tu np. Starostowie. Statut śląski tej grupy zasadniczo nie unormował. W szczególności nie wprowadził zasady, iżby wszystkich wyższych urzędników podlegających mu, ale nienależących do urzędu wojewódzkiego mianować miał Naczelnik Państwa. Stanowiąc w Art. 26 ust. 2-gi<sup>70)</sup>: „Wojewoda ..... przedstawia Naczelnikowi Państwa przez Prezydenta Ministrów, a wzgl. odpowiednim Ministrom nominację ..... wyższych urzędników władz“ jemu podlegających, pozostawia otwartym pytanie, których urzędników ma mianować Naczelnik Państwa, a których właściwi Ministrowie. W szczególności doniosłą jest kwestja, jakie przepisy mają tu być miarodajne, czy dotychczas obowiązujące według Art. 2-go (p. wyżej II 2), czy polskie, wynikające z dekretów i reskryptów Rady Regencyjnej, oraz konstytucji marcowej (?)<sup>70a)</sup>.

<sup>70)</sup> Art. 26 ust. 2-giego statutu opiewa:

„Wojewoda mianuje, odwołuje i przenosi wszystkich niższych i średnich urzędników podlegających mu władz państwowych na Śląsku, oraz przedstawia Naczelnikowi Państwa przez Prezydenta Ministrów, a względnie odpowiednim Ministrom, nominację lub odwołanie wyższych urzędników tych władz.“

<sup>70a)</sup> Należy wymienić a) Art. 31. Dekretu z 3 stycznia 1918 Dz. F. Kr. No. 1 punkt 1, wyliczający wyższych urzędników, których nominacja zastrzeżoną zostaje Radzie regencyjnej na wniosek Prezydenta Ministrów.

b) Art. 10 reskryptu wyżej nota 67).

Wreszcie c) Art. 25 konstytucji marcowej, który stanowi „Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów obsadza urzędy cywilne i wojskowe zastrzeżone w ustawach.“



W związku z Art. 38. statutu<sup>70b)</sup> należy przyjąć, że mianowanie ma się dokonywać na zasadach dotychczasowych, a nie na zasadach obowiązujących w Rzeczypospolitej, które wyraźnie powołano jedynie, o ile chodzi o mianowanie urzędników wymiaru sprawiedliwości.

O ileby obowiązywać miały nadal przepisy dotychczasowe (pruskie), to np. starostę winienby mianować prezydent Rzeczypospolitej — stosownie do § 74 ordynacji powiatowej.

Oczywiście pojęciu wyższych urzędników podległych wojewodom przeciwstawiają się wyżsi urzędnicy wojewodzie niepodlegli. Należą tu np. urzędnicy do niedawna podlegający Ministrowi b. dz. pr., Dyrekcji Poczł, Koleji, Komisji Osadniczej (Urzędu Osadniczego), Komisji Generalnej, e. t. c. Pytanie, kto ma mianować tych urzędników i na jakich zasadach, rozstrzygnąć należy według ustawy sierpniowej i według statutu w myśl dotychczasowych przepisów Art. 2. Statut wprowadza jednak istotne ograniczenie prawa mianowania tych urzędników stanowiąc w Art. 41<sup>70 c)</sup> że nominacja ich nie może nastąpić bez wysłuchania wojewody, a w Art. 33. ust 3 według noweli wprowadzając zasadę pierwszeństwa kandydatów pochodzenia miejscowego<sup>71)</sup>.

Poza różnicą, jaka ujawnia się między ustawą sierpniową a statutem co do organu powołanego do mianowania wyższych urzędników, — zachodzi dalsza różnica, co do aktu woli, poprzedzającego nominację. W szczególności gdy ustawa sierpniowa mianowania pozostawia swobodnemu uznaniu Ministra b. dzielnicy pruskiej, to statut czyni skuteczność nominacji zależną:

ad aa) od wniosku Rady Ministrów,

ad bb i cc) od wniosku Rady Ministrów po wysłuchaniu wojewody,

ad dd) od wniosku wojewody, a co do wyższych urzędników władz i urzędów niepodległych wojewodom i niemianowanych przez władze śląskie od wysłuchania wojewody<sup>70 c)</sup>

b) Niższych i średnich urzędników podległych wojewodom<sup>71 a)</sup>  
Mianowanie tych urzędników zastrzega ustawa sierpniowa

<sup>70b)</sup> Art. 38. statutu stanowi:

„Mianowanie urzędników wymiaru sprawiedliwości dokonuje się na zasadach, obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej, a to w pierwszych 5 latach po wysłuchaniu wojewody.“

<sup>70c)</sup> Art. 41. statutu opiewa:

„W ciągu pierwszych 10 lat od chwili objęcia Śląska przez Polskę nominacja wszystkich urzędników, których nie mianują lub nie wybierają władze lub instytucje śląskie, nie może nastąpić bez wysłuchania wojewody.“

<sup>71)</sup> Art. 33. ust. 3 w brzmieniu noweli stanowi: b) Art. 33 otrzymuje następujący ustęp 3: Urzędnicy państwowi, urzędujący w Województwie śląskim, powinni w zasadzie pochodzić z Województwa Śląskiego. Przy obsadzaniu urzędów administracji państwowej na obszarze Województwa Śląskiego mają przy równych kwalifikacjach pierwszeństwo urzędnicy, pochodzący z Województwa Śląskiego.....

<sup>71a)</sup> a więc nie sędziowskim.



wojowodom wzgl. ich organom stosownie do przepisów obowiązujących według Art. 2-go. Statut śląski normuje mianowanie tej grupy urzędników inaczej: poruczając wojewodzie mianowanie wszystkich niższych i średnich urzędników władz państwowych podlegających mu na Śląsku. Mianowanie przez organy podległe byłoby zatem niedopuszczalne (Art. 26. ust. 2 „wszystkich“).

- c) Niższych i średnich urzędników podległych innym organom. Grupa ta w związku z Art. 13. ustawy obejmuje także niższych i średnich urzędników sądowych: natomiast nie obejmuje takichże urzędników Ministerstwa; do tych bowiem odnosi się zdanie końcowe Art. 12 (p. niżej). Statut śląski takiej grupy i w takim zakresie nie zna; gdy ustawa sierpniowa porucza mianowanie ich organom właściwym stosownie do przepisów obowiązujących, to statut w Art. 41<sup>70c</sup>) ogranicza mianowanie tych urzędników średnich i niższych, których nie mianują władze śląskie, zastrzeżeniem wysłuchania wojewody i, nie mówiąc tego wyraźnie, odsyła do przepisów dotychczasowych według Art. 2.

Zestawiając dotychczasowe wywody przyjąć należy, że Art. 11 z nielicznymi drobnymi wyjątkami sprzeciwia się statutowi; w szczególności odnosi się to do wyższych urzędników.

12) Art. 12. ustawy sierpniowej: „Główni kierownicy poszczególnych działów administracji w Ministerstwie b. dzielnicy pruskiej mianowani będą przez Naczelnika Państwa na wniosek Ministra b. dzielnicy pruskiej, powzięty w porozumieniu z właściwym Ministrem za zgodą Rady Ministrów. Inni urzędnicy tegoż Ministerstwa mianowani będą w sposób przepisany dla wszystkich Ministrów“ — statutowi się nie sprzeciwia. Dla województwa śląskiego przepis ten niema jednak praktycznego znaczenia.

13) Art. 13. ustawy sierpniowej: „Prezesi i członkowie sądów nadziemiańskich, prezesi i dyrektorowie sądów ziemiańskich, nadprokuratorowie przy sądach nadziemiańskich i ziemiańskich, mianowani będą przez Naczelnika Państwa na wniosek Ministra b. dzielnicy pruskiej, powzięty w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości. Sędziów i prokuratorów niższych stopni mianuje Minister b. dzielnicy pruskiej w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości“, rozróżnia urzędników sędziowskich, mianowanych przez Naczelnika Państwa na wniosek Ministra b. dzielnicy pruskiej w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości, od takichże, urzędników, mianowanych przez Ministra b. dzielnicy pruskiej w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości. Statut śląski takiego rozróżnienia nie zna. Co do nominacji urzędników wymiaru sprawiedliwości odsyła w Art. 38<sup>72)</sup> w związku z Art. 37. statutu<sup>46 a)</sup>

<sup>72)</sup> Art. 38 statutu stanowi: „Mianowanie urzędników wymiaru sprawiedliwości dokonuje się na zasadach, obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej, a to w pierwszych 5 latach po wysłuchaniu wojewody.“



do zasad, obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej. Zasady te zawiera Art. 10. dekretu tymczasowych przepisów służbowych<sup>67)</sup>, zastrzegając Naczelnikowi Państwa mianowanie na wszystkie stanowiska sędziowskie, z wyjątkiem sędziów śledczych i sędziów pokoju. Podobnie normuje ten stosunek Art. 76, konstytucji marcowej stanowiąc: „Sędziów mianuje Prezydent Rzeczypospolitej, o ile ustawa nie zawiera innego postanowienia; jednakże sędziowie pokoju z reguły wybierani są przez ludność. Urząd sędziowski może objąć tylko osobnik, odpowiadający warunkom przez prawo wymaganym.“

W ślad zatem przyjęć należy, że ten przepis ustawy sierpniowej sprzeciwia się statutowi.<sup>73)</sup>

14) Art. 14. ustawy sierpniowej:

„Ministrowi b. dzielnicy pruskiej służy prawo zwalniania i przenoszenia urzędników (czynnych w chwili wejścia w życie niniejszej ustawy), nie wyłączając tych, którzy z mocy obowiązujących ustaw korzystają z prawa nieusuwalności,“ wyraża jednolitą zasadę dla zwalniania i przenoszenia<sup>74)</sup> urzędników czynnych w chwili wejścia w życie ustawy sierpniowej<sup>75)</sup>.

Zwalnia i przenosi Minister b. dzielnicy pruskiej według swobodnego uznania.

Ponieważ ustawa nie określa jakich urzędników ma na myśli, czy tylko wyższych czy także średnich i niższych,<sup>76)</sup> czy tylko

<sup>73)</sup> Art. 13 ustawy sierpniowej sprzeciwia się statutowi także dlatego ponieważ statut ogranicza prawo mianowania wymogiem wysłuchania wojewody i zastrzega pierwszeństwo dla kandydatów miejscowego pochodzenia. (Patrz wyżej nota 71).

Możnaby wprowadzić zaznaczyć, że zasady wyrażone w ustawie sierpniowej są zasadami obowiązującymi w Rzeczypospolitej Polskiej z uwagi na Art. 1. ustawy (p. wyżej I. 1). Tak jednak nie jest; statut poruczając w Art. 37 nadzór Ministrowi Sprawiedliwości mówiąc o Rzeczypospolitej ma na myśli ziemię poddaną wyłącznie naczelnicy władzy rządzącej tego Ministra. W tem znaczeniu Rzeczpospolita może obejmować tylko ziemie leżące poza b. dzielnicą pruską.

<sup>74)</sup> Art. 14. ustawy daje Ministrowi specjalne upoważnienie. Jest ono potrzebnem o ile chodzi wogóle o zwalnianie wszelkich urzędników, oraz jeśli chodzi o przenoszenie urzędników, korzystających w myśl obowiązujących przepisów z prawa nieusuwalności. Natomiast nie jest potrzebnem co do przenoszenia urzędników — tego prawa nie posiadających. — Zwolnienie może uzasadniać prawo do emerytury. Tego zagadnienia ustawa nie porusza.

<sup>75)</sup> Art. 14. nie odnosi się zatem do urzędników, którzy rozpoczęli swe czynności urzędowe po tym terminie, co do tych ostatnich obowiązują ogólne przepisy — dotychczasowe według Art. 11 wzgl. wprowadzone na zasadzie Art. 12 ustawy sierpniowej.

Nasuujące się pytanie, jak długo okoliczność, że urzędnik „był czynnym w chwili wejścia w życie“ ustawy sierpniowej — może być skuteczną i uzasadniać prawo Ministra zwalniania i przenoszenia, wzgl. prawo urzędnika uważać zarządzenia zwolnienia lub przeniesienia za ważne tylko, o ile pochodzą od Ministra, w ustawie nie jest wyjaśnionem.

<sup>76)</sup> Czy leżało w intencji ustawodawcy, aby przeniesienie średnich i niższych urzędników administracyjnych, — czynnych w chwili wejścia w życie ustawy, — mogło nastąpić tylko na zarządzenie Ministra? Praktyka postępowała inaczej.



administracyjnych (niesędziowskich), czy także i sędziowskich<sup>77)</sup>, czy bezpośrednich, czy pośrednich, a za znamię istotne zakresu zastosowalności wprowadza jedno określenie: „czynnych w chwili wejścia w życie ustawy sierpniowej“ — należy przyjąć, że przepis ten odnosi się do wszystkich urzędników, odpowiadających temu określeniu.

Przepis ma znaczenie przepisu szczegółowego; poza zakresem jego zastosowalności obowiązują tedy ogólne przepisy.

Jaki jest jednak jego stosunek do postanowień statutu?

B. Statut śląski co do zwalniania i przenoszenia urzędników czynnych w chwili wejścia w życie statutu nie zawiera żadnych osobnych postanowień, traktuje ich na równi z wszystkimi innymi urzędnikami.

Ale statut nie reguluje jednakowo zwolnienia i przenoszenia:

C. Według statutu zwolnienie co do skuteczności swej jest albo a) z wyraźnie zastrzeżeniem prawem do emerytury<sup>78)</sup> a to dla:

- aa) wojewody i zastępcy wojewody bez względu na to, kiedy zwolnienie nastąpi,<sup>78)</sup>;
- bb) wyższych urzędników urzędu wojewódzkiego, pod warunkiem, że zwolnienie (usunięcie) nastąpi w ciągu pierwszych dwu lat od objęcia Śląska<sup>79)</sup>;
- b) albo bez takiego zastrzeżenia.

Zastrzeżenie emerytury dla Wojewody (i zastępcy Wojewody), jest funkcją polityczną jego stosunku do Sejmu Śląskiego według Art. 14<sup>80)</sup>.

Wobec tego, że Sejm Śląski ma mieć prawo zwracania się z interpelacjami do Wojewody, (Art. 14) możliwość różnicy zdań między Sejmem a Wojewodą jest bardzo wielka.

<sup>77)</sup> Za tą drugą alternatywą przemawia umieszczenie przepisu po Art. 11, 12, 13, — ustawy, oraz zdanie końcowe Art. 14 go. Przeciw przemawia terminologia ustawy sierpniowej, przeciwstawiająca urzędnikom — sędziów i prokuratorów. — (Art. 11. i 12. oraz Art. 13).

Wobec zatrzymania dotychczasowych przepisów (p. Art. 2) — ostatni argument nie mógłby się ostać — p. § 359 kod. karnego.

<sup>78)</sup> Art. 25. ust. 3. statutu stanowi:

„Naczelnik Państwa może na wniosek Rady Ministrów zwolnić z urzędu Wojewodę i jego zastępcę z prawem do emerytury.“

<sup>79)</sup> Art. 33 statutu ust. 2 stanowi:

„Urzędników tych przenosi Naczelnik Państwa na wniosek Wojewody, może ich zaś w ciągu pierwszych dwóch lat od objęcia kraju przez Polskę na wniosek Rady Wojewódzkiej usunąć z urzędu z prawem do emerytury.“

<sup>80)</sup> Patrz nota 23 d). Ponadto Art. 23. ust. 2-giej stanowi:

„Wojewodzie, zastępcy wojewody, członkom Rady Wojewódzkiej oraz wydelegowanym przez wymienionych urzędnikom przysługuje prawo przemawiania w Sejmie poza kolejną zapisanych mówców. To samo prawo przysługuje Ministrom Rzeczypospolitej.“



W takim razie musi być daną właściwa droga do przywrócenia normalnych stosunków. Jest nią, albo rozwiązanie Sejmu Śląskiego<sup>81)</sup>, albo zwolnienie Wojewody (zastępcy).

Aby Wojewodzie wzgl. jego zastępcy jako organom Rządu dać warunki niezależności wobec Sejmu, — statut zapewnia im emeryturę.

Nie określając jednak, jak daleko ma ona sięgać, zostawia to powszechnym przepisom,<sup>82)</sup> wzgl. rozporządzeniu wykonawczemu.

D. Zwolnienie zarządza:

- a) co do Wojewody i zastępcy Wojewody Naczelnik Państwa na wniosek Rady Ministrów (Art. 25 ust. 3)<sup>78)</sup>.
- b) co do wyższych urzędników urzędu wojewódzkiego — Naczelnik Państwa na wniosek Rady Wojewódzkiej (Art. 33. ust. 2).<sup>79)</sup> (Statut mówi o usuuięciu).
- c) co do wyższych urzędników władz podległych wojewodzie, — organ nominujący na wniosek wojewody; (Art. 26. ust. 2).<sup>70)</sup> (Statut mówi o »odwołaniu«, — nie będącem jednak przeniesieniem).
- d) co do średnich i niższych urzędników wszystkich podlegających wojewodzie śląskiemu — Wojewoda — (Art. 26. ust. 2).

E. Jak się odbywa zwalnianie wszystkich innych urzędników, — a więc nie podlegających wojewodzie, — statut wyraźnie nie mówi<sup>83)</sup>. Zostawia więc uregulowanie sprawy powszechnym przepisom.

F. Przepisy Art. 14. ustawy sierpniowej sprzeciwiają się postanowieniom statutu, o ile chodzi o grupy urzędników wymienione pod D (a—d), natomiast co do grupy pod E — sprze-

<sup>81)</sup> Art 22. ust. 2-giej stanowi:

„Naczelnik Państwa może rozwiązać Sejm Śląski; w wypadku tym jednak winien równocześnie zarządzić nowe wybory, które się muszą odbyć w ciągu 75 dni od dnia rozwiązania.“

<sup>82)</sup> »Tymczasowe przepisy służbowe dla urzędników państwowych, ogłoszonych reskryptem Rady regencyjnej z dnia 11. czerwca 1918, Dz. P. K. P. Nr. 6. poz. 13 i to:

a) wysłużonym urzędnikom przysługują prawa do emerytury (renty starczej), a w razie śmierci urzędnika zabezpieczone będą renty wdowie i sierocie — wszystko to podług osobnej ustawy emerytalnej, jaka zostanie wydana. Do czasu wydania tej ustawy o wysokości renty wdowiej lub sierocie rozstrzygnięciem w każdym poszczególnym wypadku Rada Ministrów, z zastrzeżeniem późniejszej regulacji, stosownie do przepisów przyszłej ustawy, a nadto wypłacone będzie »pośmiertne« w wysokości trzymiesięcznej pensji „zmarłego.“

b) „Urzędnik, zwolniony bez próśby, jeżeli nie nabył prawa do emerytury, ma prawo do pobierania jeszcze przez trzy miesiące pensji i do dodatku ekonomicznego, o ile nie był uprzedzony na trzy miesiące naprzód, albo też, o ile wcześniej nie otrzymał nowej posady“.

<sup>83)</sup> W szczególności nie mówi nic o sposobie zwalniania urzędników wymiaru sprawiedliwości (p. Art. 38. — nota 72).



ciwiają się tylko o tyle, o ile chodzi o dziedziny, nie należące do zakresu działania Ministra b. dz. pr., w ślad zaczem nie będą się sprzeciwiać statutowi, o ile chodzi o ich zastosowanie do urzędników władz niepodlegających wojewodzie, czynnych w chwili wejścia w życie ustawy sierpniowej na Śląsku i sprawujących administrację w dziedzinach, należących do zakresu działania Ministra b. dz. pr. (p. wyżej II. 5 c i d).

G. Inne ugrupowania wprowadza statut o ile chodzi o przenoszenie urzędników.

Zna on dwojakie przenoszenie:

- a) wewnątrz województwa śląskiego,
- b) na zewnątrz województwa »do innych dzielnic.«<sup>84)</sup>

Podział ten pozostaje w związku z podziałem urzędników na:

aa) miejscowych — pochodzących z Województwa śląskiego,

bb) zamiejscowych — pochodzących z innych dzielnic.

Przenoszenie zewnętrzne jest z ograniczeniami (niżej pod H) dozwolone zarówno, co do miejscowych, jak i zamiejscowych.

Przenoszenie wewnętrzne (patrz: H.) jest wolne co do zamiejscowych; natomiast co do miejscowych — jest ono ograniczone wymogami: zgody urzędnika, — a gdzie jej niema, albo potrzebnej potrzeby wykszolenia wzgl. wydoskonalenia, albo przeważającego interesu służby państwowej<sup>85)</sup>.

H. Przenoszenie zarządza:

a) co do wyższych urzędników podległych wojewodzie śląskiemu (tj. Urzędu Wojewódzkiego Art. 33. ust. 2.<sup>79)</sup> i innych władz podlegających wojewodzie Art. 26. ust. 2.<sup>79)</sup> organ nominujący na wniosek wojewody,

b) średnich i niższych urzędników (i wszystkich) podległych wojewodzie — wojewoda — Art. 26 ust. 2.

I. Statut nie reguluje przenoszenia: wszystkich innych urzędników, nie podlegających wojewodom,<sup>86)</sup> zostawiając uregulowanie postanowieniom ogólnym.

K. Zestawiając Art. 14. ustawy ze statutem co do przenoszenia, należy stwierdzić, że przepis ten sprzeciwia się postanowieniom statutu w zakresie ustalonym wyżej pod H.

<sup>84)</sup> Art. 33c noweli stanowi:

„Urzednicy i pracownicy, tudzież robotnicy z Województwa Śląskiego, zatrudnieni w administracji państwowej, lub w przedsiębiorstwach państwowych w województwie śląskiem, mogą zostać przeniesieni do innych dzielnic Rzeczypospolitej Polskiej wbrew swej woli tylko wtenczas, jeżeli wymaga tego koniecznie ich wykszolenie, lub wydoskonalenie, albo przeważający interes służby państwowej“.

<sup>85)</sup> Stylizacja ta nie jest jednak szczęśliwą: nie wskazując kto ustala »potrzebę wykszolenia, wzgl. »interes« służby, czyni ona wymóg »zgody« mało skutecznym.

<sup>86)</sup> I ponadto — urzędników wymiaru sprawiedliwości.



Co do zakresu pod I — to z ograniczeniami, co do urzędników miejscowych — przepisy Art. 14. — nie sprzeciwiają się o tyle statutowi, o ile chodzi o urzędników władz niepodlegających wojewodzie, a sprawujących administrację w dziedzinach należących do Ministra b. dzielnicy pruskiej.

15. Art. 15-mu ustawy sierpniowej:

„Urzędnicy mianowani na stałe winni złożyć przysięgę państwową według roty i w sposób dla urzędników Rzeczypospolitej Polskiej przepisany“,

odpowiada prawie dosłownie Art. 34. statutu w brzmieniu:

„Urzędnicy śląscy, nauczyciele i urzędnicy komunalni składają przysięgę służbową według roty i w sposób, przepisany dla urzędników Rzeczypospolitej“.

Statut rozciąga obowiązek przysięgi na wszystkich urzędników, (nauczycieli, urzędników komunalnych), gdy ustawa sierpniowa ogranicza obowiązek ten do „stałe mianowanych“.

16. Art. 16. ustawy stanowi:

»Sądy i Urzędy wydają wyroki i orzeczenia\* swoje w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej« idzie dalej, niż Statut w Art. 35. w brzmieniu:

»Wszystkie sądy wydają wyroki w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej.«

Przepis przeoczył, że do wydawania wyroków powołane są także organy — administracji, jako sądy administracyjne.

17. A. Art. 17. ust. 1. ustawy sierpniowej:

»Atrybucje Sądu Rzeszy niemieckiej w Lipsku, jako instancji kasacyjnej, rewizyjnej i zażaleniowej, przechodzą na Sąd Najwyższy w Warszawie«, zgadza się z Art. 36. ust. 2. — p. 1, 2 i 3 statutu<sup>87)</sup>.

B Art. 17. ust. 2. ustawy sierpniowej:

»Atrybucje Najwyższego Sądu Administracyjnego w Berlinie przechodzą aż do czasu utworzenia Trybunału Administracyjnego na sąd nadziemniański« sprzeciwia się statutowi, który w Art. 39. ust. 2.<sup>89)</sup> i Art. 30.<sup>88)</sup> porucza sądownictwo sprawowane przez Najwyższy Trybunał Administracyjny — Radzie Wojewódzkiej.«

<sup>87)</sup> »O ile ustawa państwowa nic innego nie przepisze, przysługują:

1) Sądowi apelacyjnemu, oznaczonemu w ust. 1 kompetencja sądu apelacyjnego we Wrocławiu i sądu kameralnego w Berlinie oraz sądu apelacyjnego w Krakowie i Bernie w stosunku do ziem z Śląska Cieszyńskiego.

2) Sądowi Najwyższemu w Warszawie atrybucje Sądu Rzeszy Niemieckiej w Lipsku, jako instancji rewizyjnej i zażaleniowej, z wyjątkiem spraw o przestępstwa, których akt oskarżenia nie kwalifikuje jako zbrodnie. W sprawach tych będzie sąd apelacyjny, oznaczony w ust. 1-szym, właściwą instancją do rozstrzygnięcia zażaleń oraz rewizji, wniesionych przeciwko uchwałom sądów okręgowych, względnie wyrokom wydanym przez nie jako sądów pierwszej instancji.

3) Sądowi Najwyższemu w Warszawie atrybucje Sądu Najwyższego w Wiedniu w stosunku do ziem z Śląska Cieszyńskiego.

<sup>88)</sup> Patrz nota 44 d.)



18. A. Art. 18. ust. 1 ustawy sierpniowej:

»Kompetencje pruskiej Rady Ministrów, oraz Niemieckiej Rady Związkowej, za wyjątkiem jej kompetencji ustawodawczej, przechodzą w zakresie terytorjum, objętego grzez Państwo Polskie na Radę Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej« — nie sprzeciwia się statutowi, który takiego przepisu nie zna.

B. 2-gi ustęp artykułu stanowiąc:

„Również służy Radzie Ministrów prawo zatwierdzania rozporządzeń i zarządzeń wojewody w tych wszystkich wypadkach, w których podług dotychczasowych ustaw rozporządzenia i zarządzenia naczelnego prezesa lub prezesa regencji wymagały zatwierdzenia królewskiego wzgl. ministerjalnego“,

sprzeciwia się częściowo Art. 28. statutu<sup>60)</sup>, który, porucza zatwierdzenie „rozporządzeń“ naczelnego prezesa i prezesa regencji, wydanych w zakresie ustawodawstwa śląskiego Radzie Wojewódzkiej. Przepis ten jest szczególnym (wyjątkowym) i odnosi się tylko do

- a) „rozporządzeń“ (Verordnung) naczelnego prezesa i prezesa regencji,
- b) wydanych w zakresie śląskiego ustawodawstwa<sup>23)</sup>,
- c) o ile rozporządzenia te w myśl dotychczasowych przepisów wymagały zatwierdzenia czyjegokolwiek.

Wszystkie inne przypadki, wymagające wyższego zatwierdzenia w myśl dotyczących przepisów podlegają ogólnym przepisom. Jeśli zatem chodzi o sprawy nie zastrzeżone dla ustawodawstwa śląskiego albo o takie akty naczelnego prezesa i prezesa regencji, dotyczące spraw zastrzeżonych ustawodawstwu śląskiemu, które nie są „rozporządzeniami“, to znajdują zastosowania nie przepisy z Art. 28. statutu, ale ogólne. W tym zakresie, w którym przepis z Art. 28. statutu nie jest skutecznym, nie sprzeciwia się statutowi Art. 18. ust. 2 ustawy sierpniowej. W tych zatem przypadkach właściwym organem do zatwierdzania aktów wojewody byłaby Rada Ministrów zgodnie z Art. 18. ust. 2 ustawy sierpniowej<sup>80)</sup>.

19. Art. 19. ust. 1-szy ustawy sierpniowej omówiono wyżej I. 1 in. Art. 19. ust. 2-gi ustawy sierpniowej w brzmieniu:

„Uchwała Rady Ministrów, powzięta na wniosek Ministra b. dzielnicy pruskiej określi podział tych terytorjów na nowe województwa, względnie ich przyłączenie do województw istniejących z zastrzeżeniem późniejszego zatwierdzenia przez Sejm“ — nie może mieć znaczenia wobec Art. 1. statutu.

20. Art. 20. ustawy sierpniowej dotyczący likwidacji Komisarjatu N. R. L. jest już przestarzałym w tut. dzielnicy.

21. Klauzula wykonania ustawy sierpniowej, porucza jej wykonanie Prezydentowi Ministrów i właściwym Ministrom. Klauzula statutu porucza jego wykonanie tylko Prezydentowi Mi-



nistrów<sup>89)</sup>. Różnica ta nie ma jednak dla tematu żadnego znaczenia, — skoro wykonanie ustawy sierpniowej jest aktem niezależnym i różnym, od wykonania statutu.

22. Art. publikacyjny (22) ustawy sierpniowej statutowi się nie sprzeciwia. Co do Śląska uzupełnia się w Art. 19 tym ust. 1-szy ustawy. Dniem wejścia w życie przepisów ustawy sierpniowej na obszarach odpowiadających warunkom ustawowym z Art. 19-go ust. 1-szy, byłby dzień wejścia w życie statutu według Art. 45.<sup>21)</sup>.

### III.

#### Wnioski.

23. Z dotychczasowych wywodów wynika, że z ustawy sierpniowej nie sprzeciwiają się statutowi:

Art. 1, 3, 6a, 6c, 7, 9, 12, 15, 18, 19, 20, 21, 22, — że zatem przepisy te winny być rozciągnięte automatycznie na ziemie śląskie<sup>90)</sup>.

Jak należy jednak rozumieć to rozciągnięcie? Ustalenie, że przepisy nie sprzeciwiają się sobie<sup>91)</sup>, — wyznacza rozciągnięciu tylko kierunek, nie określając skuteczności prawnej przepisów ustawy sierpniowej w sposób wyczerpujący, ustalenie ma znaczenie formalne. Stanowi punkt wyjścia dla oceny materialnego stosunku ustawy sierpniowej do statutu.

Dlatego oceniając doniosłość prawną rozciągnięcia powyższych przepisów ustawy sierpniowej na obszar województwa śląskiego, nie wolno pominąć, że wyznaczenie ścisłych ich funkcji na tym obszarze, wymaga osobnego szeregu rozpraw, jako, że w każdej niemal dziedzinie życia tego Województwa ścierają się zasady

<sup>89)</sup> Dla ogłoszenia ustawy w myśl uchwały sejmowej z 20. lutego 1919 (Dz. pr. p. Nr. 19 poz. 226 z r. 1919 są jednak wymagane kontrasygnatury Prezydenta Ministrów, i fachowego Ministra.

<sup>90)</sup> a) Przeciwno tej tezie, może być wysunięty Art. 33. ust. 3. statutu w brzmieniu noweli (patrz wyżej nota 71). Można by bowiem sądzić, że ustawodawca przeciwstawiając województwo śląskie „innym dzielnicom“, chce zaznaczyć, że ma ono stanowić dla siebie odrębną całość i nie ma wchodzić w skład b. dzielnicy pruskiej. Argumentacja nie byłaby jednak słuszną. Termin „dzielnice“ użytym został w znaczeniu technicznym, „jednostki terytorjalnej“ nie zaś w znaczeniu historycznym wzgl. administracyjnym. W pierwszym dlatego nie, bo obszar Województwa obejmuje części należące do dwu różnych historycznie dzielnic, w drugim znaczeniu nie, gdyż charakteru «dzielnic» województwu śląskiemu żadna ustawa nie przyznała, gdy natomiast stwierdziła to, co do ziem administrowanych przez Ministra b. dz. pr. Termin ma zatem znaczenie części wynikającej z całości, którą jest Rzeczpospolita stosownie do Art. 1. ust. 2. statutu (p. II. L. 2). Pozorną niejasność usuwa się zupełnie przez zastąpienie zwrotu „innych dzielnic“ — słowy — „innych województw.“ Obecnie bowiem cała Rzeczpospolita ma już ten podział. W czasie prac ustawodawczych do noweli, podziału tego nie miała b. Galicja. Termin użyty w noweli miał zapewne jej obszary na myśli.



autonomji, z zasadami ustawodawstwa centralnego; samorząd, dekoncentracja i decentralizacja z administracją centralną. — Jest to studjum dla siebie.

Wniosek, że pewne przepisy ustawy sierpniowej winny być rozciągnięte na Śląsk, prowadzi oczywiście do tezy, że Minister b. dzielnicy pruskiej jest właściwym dla sprawowania pewnej zwierzchności nad województwem śląskiem, ale nie ma jej na oku.

Rozprawa wychodząc z założeń teoretycznych, a nie politycznych, osiągnie swój cel, jeśli zwróci uwagę powołanych czynników na konsekwencje prawne stosunku ustawy sejmowej do statutu, na luki i niejasności odnośnych postanowień, na niedomówienia, zrozumiałe wobec pośpiechu, z jakim obie ustawy przygotowywano, ale niepożądane obecnie ani dla Rzeczypospolitej, ani dla Województwa. — Wyjaśnienie stosunku ustawy sierpniowej do statutu — ma bezsprzeczną doniosłość konstytucyjną, — ustalenie zakresu właściwości Ministra byłej dzielnicy pruskiej co do ziem województwa śląskiego, stawia bowiem ustalającego przed następującymi pytaniami?

a) Czy wstrzymanie się Ministra b. dzielnicy pruskiej od przewidzianej w ustawie działalności odpowiadałoby nakazom płynącym z konstytucji marcowej Art 56<sup>91)</sup>, czy nie? Należy bowiem uwzględnić, że w każdej organizacyjnej ustawie, jakimi są bezsprzecznie ustawy i sierpniowa

b) Pozatem Art. 10. ust. 2. statutu (patrz wyżej nota 56) w sposób stanowczy dowodzi, że ustawodawca zdaje sobie sprawę, iż Województwo śląskie stanowić ma część administracyjną b. dzielnicy pruskiej. Czy wypowiedziawszy w ust 1-szym pozytywnie i negatywnie ogólną zasadę trudziłby się inaczej i uważał za potrzebne oddawać treść już raz wypowiedzianą w nowej formie, przeznaczony dla b. dzielnicy pruskiej, gdyby połączenie nie miało nastąpić?

<sup>91)</sup> Przepisy te nie sprzeciwiając się sobie, mogą być:

a) albo ze sobą zgodne ew. równobrzmiące, albo

b) sobie obojętne, gdy zawierają różną treść i dotyczą różnych przedmiotów.

ad a) Jeśli są zgodne ew. równobrzmiące, mogą się odnosić do stosunków

aa) tych samych, lub

bb) podobnych ew. różnych.

W pierwszym przypadku ad aa) obowiązuje przepis późniejszy, stąd wniosek, że mimo braku sprzeczności z późniejszym — przepis wcześniejszy formalnie nie może być rozciągnięty

W drugim ad bb) obowiązują obydwa, każdy w swym zakresie. Zakres należy jednak ustalić,

ad b). Jeśli przepisy są sobie obojętne, obowiązują obok siebie: zastosowalność ich jest bezpośrednia. Ustalać nie trzeba.

<sup>91)</sup> Art. 56. Konstytucji opiewa:

„Rada Ministrów ponosi solidarną odpowiedzialność konstytucyjną i parlamentarną za ogólny kierunek działalności Rządu.

Poza tem ponoszą ją Ministrowie oddzielnie, każdy w swoim zakresie, za działalność w urzędzie, a to zarówno za zgodność tej działalności z konstytucją i innymi ustawami Państwa, za działanie podległych organów administracyjnych jak i za kierunek swej polityki.“



i Śląska, — tkwi moment zewnętrzny — upoważnienia obywateli do żądania, by droga w ustawach danych przepisana była dotrzymaną. — Pytanie to jest kwestją nie tylko wewnętrzną (instrukcyjną), ale także zewnętrzną — tj. prawn-administracyjną.

b) Czy, jeśli nie odpowiada, — jest pożądaniem, aby działalność rozwiniętą została?

Załatwić ich milczeniem nie można. Jeżeli stosunek ustawy sierpniowej do statutu nie ma rodzić konfliktu obowiązków, — trzeba, aby te pytania możliwie rychło znalazły odpowiedź właściwą t. j. powszechnie obowiązującą. Zarazem dana byłaby sposobność poddania rewizji tych postanowień, które wymagają koniecznie przebudowy.

Poznań, 10. maja 1921.

*Juljan Hubert.*

---



## II. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA.

**1. Zbiór ustaw i rozporządzeń administracyjnych państwa polskiego. Część I. Opracował Andrzej Longchamps, radca ministerjalny. Warszawa, w roku 1919—1920. Nakładem Ministerstwa spraw wewnętrznych (XII + 1126 + XXXI + 32 + V.)**

### I.

1. Ocena pierwszego zbioru polskich ustaw i rozporządzeń administracyjnych nie może być tylko zewnętrzną. Zbyt ważnym jest temat, zbyt silnym zainteresowanie dla zbioru nie tylko każdego urzędnika polskiego, ale wogóle każdego obywatela, czynnego politycznie, by można ograniczyć się do prostego wyliczenia rozdziałów według spisu rzeczy i ogólnego, nie wiele mówiącego, nie popartego żadnymi dowodami sądu o wartości wydawnictwa.

2. Dla praktyka taka ocena nie zasługiwałaby nawet na to miano. Nie urzeczywistniając rozumnego podziału pracy, nie oszczędzając interesowanym niepotrzebnych trudów i wysiłków, nie będąc zatem funkcją społecznych potrzeb ogółu czytelników, ocena taka byłaby właściwie notatką bibliograficzną, anonsem, reklamą, ale nigdy oceną.

Dla praktyka ocena zewnętrzna jest nawet szkodliwą. Jeżeli bowiem w poszukiwaniach za potrzebnymi wiadomościami, czytelnik oceny, nie znalazłszy w niej ostrzeżenia o istotnych brakach omawianej książki, pod wpływem uzasadnionego zainteresowania dla wymienionego zato spisu rzeczy, nabydzie dzieło niezawierające szukanych wiadomości, a więc zgoła mu niepotrzebne, i z tego powodu poniesie szkodę, to ma prawo przypisać ją niedostateczności i powierzchowności oceny.

3. Ocena powinna jasno określić wartość dzieła na podstawie stosunku jego treści do potrzeb praktyki, według ścisłych przedmiotowych kryteriów. Jest to trudne zadanie, chociażby dla tej prostej przyczyny, że nie mamy dotychczas powszechnie znanego kodeksu kryteriów oceny.

W ocenie sprawozdawca jest nie sędzią wyrokującym, ale tylko badaczem. Nie może on wymagać, by mu wierzone na



słowo; czytelnik ma bowiem prawo, a do pewnego stopnia obowiązek, po wysłuchaniu oceny zapytać, czy jej wyniki odpowiadają właściwym kryterjom, czy kryteria te uwzględniają jego potrzeby, czy wnioski są oparte na dostatecznie przekonywujących dowodach?

4. Sprawozdawca musi zatem podać sam kryteria oceny i przedstawić dowody dla wniosków. Ma to praktyczną doniosłość dla czytelników. Wnioski sprawozdawcy mają o tyle tylko dla nich znaczenie, o ile kryteria oceny uwzględniają te potrzeby, dla których czytelnik interesuje się danym dziełem. Jeśli sprawozdawca ustalając kryteria oceny, nie uwzględnił pewnych momentów, to wynik oceny (obojętnie, pozytywny czy negatywny) co do tych momentów nie mówi niczego. Tak np. ocena tego samego dzieła wypadnie różnie, zależnie od tego, czy ją opracuje praktyk, czy teoretyk. Wychodząc z reguły z odmiennych kryterjów dojdą obaj do różnych wniosków. Zniwala to każdego czytelnika do ustalenia, czy ocena ma teorię, czy praktykę na oku.

5. Ocena przeznaczona dla praktyki skupia swoją uwagę głównie na momencie użyteczności dzieła. Chodzić jej będzie najmniej o pochwałę, czy potępienie autora, wzgl. jego pracy, a najwięcej o to, by użyteczność zbioru ustalić w taki sposób, iżby z oceny mógł dowodnie powziąć: czytelnik zainteresowany wydawnictwem, czy i dla czego nabycie i bezpośrednio poznanie zbioru jest pożądane, wzgl. przeciwnie; a autor zbioru, na czym i dla czego polegają zalety, wzgl. wady dzieła i w jakim kierunku powinien dalej pracować? Wymaga to od czytelnika współdziałania w procesie oceny. Jego punkt ciężkości leżeć będzie na ustaleniu kryterjów. Czytelnik ma tu sposobność zająć stanowisko krytyczne nie tyle do omawianego dzieła, ile do samej jego oceny, do jej założeń, kryterjów, metody i wniosków. W ocenie materiału faktycznego, przytaczanego przez sprawozdawcę ze zbioru dla uzasadnienia swoich wniosków, czytelnik skazanym jest na to, co sprawozdawca daje. Nie zna bowiem treści dzieła. Tu zatem współdziałanie sprowadza się do formuły, czy materiał faktyczny daje dostateczną podstawę dla wniosków? czy nie?

## II.

Przystępując do oceny Dr Longchamps należy zapytać:

**Jakim kryterjom odpowiadać winien wszelki dobry zbiór ustaw i rozporządzeń administracyjnych?**

1. Aby na to pytanie odpowiedzieć, trzeba zdać sobie sprawę ze znaczenia, jakie posiada administracja w państwie praworząd-  
nem. Nie jest wolną, jak niegdyś; współcześnie jest ona mniej lub więcej związaną przepisami prawa (głównie pisanego),



t. j. ustaw i rozporządzeń. — Administracja ma się kierować prawem, ma być funkcją, ma być praworządna.

2. Postulat praworządności zwraca się do tych, którzy sprawują administrację. Są nimi urzędnicy zarówno zawodowi, jak i niezawodowi, państwowi, jak i samorządowi (komunalni). Jeśli administracja ma być praworządna, muszą oni prawo stosować; ale, żeby je stosować — muszą je poznać tj. muszą się zbliżyć do jego źródeł<sup>1)</sup>.

3. Źródłami są z reguły ustawy i rozporządzenia, ogłaszane w oficjalnych rocznikach dzienników (zbiorów) ustaw, praw etc. Technika prawodawcza wpływa jednak ujemnie na praworządność administracji.

4. W oficjalnych rocznikach dzienników (zbiorów) etc. są ogłaszane coraz to nowe ustawy i rozporządzenia, które o ile nie znoszą dotychczasowych przepisów, obowiązują obok nich. — W rezultacie administracja praworządna musi panować pamięciowo i technicznie nad setką conajmniej tomów — ze źródłami<sup>2)</sup>, wzgl. co na jedno wychodzi, dysponować materiałem ludzkim znakomicie przygotowanym do jej zadań i ciągle instruowanym co do nowych publikacji w dzienniku ustaw, rozporządzeń etc.

Ten ostatni postulat nawet w normalnych warunkach jest tylko rzadko osiągalnym. Czyż można bowiem ludzić się, że administracja, wymagając, by kandydaci na urzędników poznawali obowiązujące prawo administracyjne drogą bezpośredniego studjowania setek roczników dziennika ustaw etc., znalazłaby wielu chętnych i gotowych do służby administracyjnej? Czyż

<sup>1)</sup> Nie leży w zamiarze sprawodawcy zajmować się tu tematem materialnych źródeł prawa. Dlatego nasuwające się pytania, np. co do znaczenia prawa zwyczajowego w administracji, musi odesłać do wykładów prawa administracyjnego. Patrz np. Fritz Fleiner: Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts. 1913, str. 83, Otto Mayer — Deutsches Verwaltungsrecht I. 1914, str. 91.

<sup>2)</sup> Liczba tomów jest raczej za niska, niż za wysoka. Gdy się zważy, że np. Hue de Grais w Verwaltungsarchiv z r. 1907, Tom 15, zeszyt 4—5 w artykule „Vereinfachung der Verwaltung“ stwierdził, że w monarchji pruskiej w tym czasie obowiązywały jeszcze przepisy z drugiej połowy XVIII w., — że np. zbiory ustaw i rozporządzeń i przepisów administracyjnych w Austrii zamieszczały jako obowiązujące dekrety z czasu Marji Teresy i Józefa II-go, że obok ustawodawstwa Rzeszy w Niemczech (cesarstwa w Austrii) trzeba było posługiwać się źródłami ustawodawstwa pruskiego (w zaborze Austrjackim ustawami krajowemi), to jasnym będzie wniosek, że liczba tomów byłaby conajmniej dwa razy większa, że zatem urzędnik, chcąc odpowiedzieć wymogowi praworządności, nie mając zbiorów systematycznych, musiałby mieć pod ręką stosy tomów i roczników i w ich użyciu posługiwać się doskonałymi skorowidzami. W tych warunkach praca nie byłaby owocną; szukanie przepisów nawet na podstawie dobrego skorowidza, czynności mechaniczne wyjmowania i wkładania roczników na dawne miejsce etc. — zabrałyby niewątpliwie conajmniej  $\frac{1}{3}$  czasu w urzędowaniu skrupulatnego urzędnika.

Ze odbiłoby się to na liczbie urzędników i wydatkach budżetowych nie ulega wątpliwości — nie mówiąc, że praworządność i pospiech administracji — byłyby wogóle nie do osiągnięcia.



żądanie to nie powodowałoby w wykonaniu masowego i niepotrzebnego marnowania sił i czasu?

Dlatego postulat praworządności w administracji i znajomości prawa administracyjnego u organów administracji znalazł inne praktyczniejsze rozwiązanie — w rzeczowych zbiorach obowiązujących ustaw i rozporządzeń administracyjnych.

Zbiory te są konieczną funkcją rozbitcia źródeł, ich rzadkości, wzgl. wyczerpania,<sup>3)</sup> oraz stopnia przygotowania zawodowego urzędników. O ile są funkcją tego stanu rzeczy, o tyle muszą być instytucją zaufania publicznego i odpowiadać jego wymogom.

5. Jakie są tedy wymogi zaufania publicznego, stawiane zbiorom, jako funkcji pewnego stanu źródeł? Mają one urzędnikowi ułatwiać upraworządzenie jego działalności przez to, że:

- a) porządkując według przedmiotu przepisy rozsypane w wielu tomach i różnych oficjalnych wydawnictwach, zestawiają je obok siebie systematycznie według treści (wymóg systematyczności),
- b) podają wyczerpująco w wszystkie w danym czasie o danym przedmiocie obowiązujące przepisy ustaw i rozporządzeń, (w. zupełności<sup>4)</sup>),
- c) podają je wiernie, z oznaczeniem rocznika, numeru dziennika, pozycji, daty przepisu i daty publikacji, bez błędów

<sup>3)</sup> Potrzeba źródeł jest tem większa im bardziej rozbitymi są źródła i w czasie i w pochodzeniu, (autonomia — ustawy państwowe; rozporządzenia np. Rady Związkowej, rozporządzenia Ministrów), im bardziej są one rzadkie, im mniej dostępne bezpośrednio, im trudniejszym z tego powodu jest przygotowanie urzędników, im niższym jest jego stopień. W stosunku do potrzeby źródła różnie zaufanie publiczne do zbiorów. Ciekawym przykładem tego stosunku są zbiory średniowieczne, które podawały jako autentyczne przepisy dowolnie zmienione lub świeżo wprowadzone. Wobec niedostępności autentycznych norm, współcześni nawet uczeni nie mogli podać w wątpliwość wierności zbiorów. Krytyka źródeł zwłaszcza odległych, wymaga jednak znacznego teoretycznego przygotowania. Jeśli urzędnicy, dla użytku których zbiory są głównie przeznaczone, takiego przygotowania nie posiadają, historia źródeł średniowiecznych (zwł. prawa kanonicznego) może się łatwo powtórzyć w w. XX. W takim razie im silniejszą potrzeba zbioru, tem większym obowiązkiem autora do ścisłości i gruntowności opracowania.

<sup>4)</sup> Urzędnik w rozporządzeniach, orzeczeniach wzgl. zarządzeniach, wydawanych z mocy poruczonej mu władzy, jest obowiązany powoływać ustawy, wzgl. rozporządzenia ogłoszone we właściwym Dzienniku Ustaw, natomiast nie może powoływać przepisów według zbiorów. Zbiór bowiem nie jest przewidzianym przez ustawy środkiem publikacji ustaw i rozporządzeń. Dlatego powinien urzędnik mieć pewność, że powołując się na umieszczony w zbiorze przepis, powołuje się nań z takim samym skutkiem, jaki by osiągnął czyniąc to na podstawie bezpośredniego zetknięcia się z właściwym organem publikacyjnym. Urzędnik winien mieć zatem pewność, że w zbiorze zawarte są wszystkie w danym czasie obowiązujące przepisy, niemniej, że przytoczone są dosłownie, tak jak w wydawnictwach oficjalnych. Wymóg zupełności odnosić się może tylko do pewnego terminu, który w zbiorze winien być wyraźnie oznaczonym. Zmiany obowiązujących przepisów zasze po tym terminie, musi urzędnik ustalać na podstawie publikacji oficjalnych bezpośrednio.



(tj. tak, jak brzmią w Dzienniku Ustaw, wzgl. jak brzmieć powinny, (w. wierności),<sup>5)</sup>

d) są wygodne i łatwe w użyciu; osiągają to, gdy są przejrzyste i zaopatrzone w odpowiednie skorowidze rzeczowe i chronologiczne,<sup>6)</sup> (w. przejrzystości).

6. Ale dla urzędnika samo zestawienie ustaw i rozporządzeń nie może w służbie wystarczyć. On stosując przepisy winien ponadto przestrzegać form, jakie odpowiadają woli Naczelnych Kierowników administracji. Wolę tę wyrażają polecenia znane pod nazwą wewnętrznych instrukcji, okólników, reskryptów etc.<sup>7)</sup>

7. Instrukcje, okólniki etc. są wyrazem ciągłości administracji, oraz odpowiedzialności politycznej i parlamentarnej Ministrów. Muszą one być znane i dostępne urzędnikom. Ponieważ dotyczą formy wykonania przepisów ustawowych i rozporządzeń, powinny być podawane w rzeczowym związku z nimi. Dlatego zbiory przeznaczony dla praktyków nie mogą ograniczać się do samych tylko ustaw i rozporządzeń, ale powinny podawać wszystkie zasadnicze instrukcyjne przepisy władz naczelnych, obowiązujące w danej chwili i w danym przedmiocie. Zbiór musi być zatem także instrukcyjnym.<sup>8)</sup>

<sup>5)</sup> Tekst ogłoszony w Dzienniku nie zawsze odpowiada woli ustawodawcy. Tak np. nrzędowa publikacja austriackiej ordynacji procesowej z r. 1895 w niemieckim, a więc autentycznym wydaniu Dziennika Ustaw wprowadziła:

- a) poprawkę w brzmieniu uchwalonego przez Radę Państwa § 425; wstawiając zamiast der §§ — słowo „des“ §;
- b) jako § 597 przepis przepis nowy, tj. wcale przez Radę Państwa nie uchwalony; czy przepis ten ma moc ustawy?

Dlatego przed umieszczeniem przepisów w zbiorze należy ustalić, czy zgadza się on z tekstem uchwalonym przez organ ustawodawczy. Uwaga ta ma ma praktyczną doniosłość w Rzeczypospolitej, której konstytucja marcowa art. 3 ust. stanowi:

„Niema ustawy bez zgody Sejmu, wyrażonej w sposób regulaminowo ustalony.“ Patrz co do tego Wład. Leopold Jaworski; Uwagi prawnicze o projekcie konstytucji, Kraków, nakładem Krak. Sp. Wydawniczej 1921, str. 9, 5 i n.

<sup>6)</sup> Zbiór odpowiadający wszystkim tym wymogom ułatwia administracji jej czynności, stwarza warunki dla praworządności, pospiechu i oszczędności w zarządzie Państwa. Zamiast całych stosów ksiąg i tomów urzędnikowi wystarczy zwykle jeden tom zbioru, zawierający wszystkie przepisy odnoszące się do jego resortu. Jeśli będą mu jeszcze potrzebne Dzienniki Ustaw, to tylko ze względu na ustawy i rozporządzenia, wydane po terminie, do którego dobiegają normy ogłoszone w zbiorze.

<sup>7)</sup> Ogłaszane są znowu, podobnie jak ustawy — niesystematycznie — bądź to w Dziennikach urzędowych odnośnych Ministerstw, bądź doręczywo w luźnych pismach. Nie są one równe mocą obowiązującą z ustawami; nie mają siły rozporządzeń; ich skuteczność nie zwraca się do obywateli; one wiążą tylko organy administracji i to przeważnie państwowej (urzędników).

<sup>8)</sup> Wymóg ten jest istotny, skoro co do ustaw i rozporządzeń informują urzędnika oficjalne roczniki ustawodawstwa. to co do instrukcji i okólników wewnętrznych, o ile nie są umieszczone w Dziennikach urzędowych właści-



8. Ustalenie powyższych kryteriów wyznacza analityczną stronę oceny; stwarza bowiem podstawę do zebrania przedmiotowych danych co do użyteczności zbioru.

Ale najbardziej przedmiotowy sąd o użyteczności zbioru, nie wystarczy dla usunięcia wykazanych dowodami niedomagań, jeśli ocena ponadto nie wyjaśni, dzięki czemu niedomagania, braki etc. miały wogóle miejsce, jaka jest ich natura, czy dadzą się usunąć i w jaki sposób, — tj. jeśli ocena nie będzie zarazem twórczą<sup>9)</sup>.

By być twórczą, ocena musi się liczyć z warunkami twórczości. Chodzić tu będzie zarówno o podmiotowe, (tkwiące w osobie autora), warunki twórczości jak i przedmiotowe tj. od osoby autora niezależne. Na czym polegają one przy pracy nad zbiorami? Oto na tem, iżby twórca zbioru obok ogólnych kwalifikacji (wiedza, doświadczenie praktyczne<sup>10)</sup>, zdolności, sumiennosc, pracowitość)

- a) posiadał dostęp do wszystkich źródeł oficjalnych,
- b) miał jasny cel zbioru przed oczyma,
- c) zachował perspektywę w zestawieniu materiałów, i
- d) korzystał z podziału pracy<sup>11)</sup>.

wych Ministerstw, musiałby być skazanym na wertowanie registrator; tu już strata czasu szłaby znacznie dalej, zwłaszcza, o ile chodzi o urzędników początkujących. Chcąc poznać odnośne przepisy musieliby conajmniej  $\frac{1}{3}$  czasu pierwszych lat służby spędzać w registratorach, nie dla poznania jej urządzeń, ale dla studjowania generalji.

Zbiór powinien być instrukcyjnym; nie znaczy to jednak, aby zarządzenia i okólniki poufne mogły być w nim zamieszczane. O ile dla praktyki mają znaczenie, winny być tylko w odnośnym miejscu powołane, z umieszczeniem daty i liczby.

Przepisy umieszczane w zbiorze mogą być albo opracowane, albo nie; jeśli są zaopatrzone uwagami co do znaczenia ich treści, wyciągami z protokółów posiedzeń ustawodawczych, materiałami i motywami, ważniejszymi orzeczeniami i zasadami orzecznictwa, objaśnieniami oraz instrukcjami i okólnikami władz naczelnych, niemniej zapiskami co do literatury ogólnej i monograficznej, zbiór jest dziełem pracy twórczej, dającym więcej, niż to, co dostarczają źródła. Taki zbiór jest opracowany.

Natomiast samo zestawienie przepisów według ich treści nie czyni zbioru opracowanym, nawet wówczas, gdy przepisy wiązane są odsyłaczami, ażeby nie powtarzać zbyt często ich brzmienia.

<sup>9)</sup> Trzeba podtrzymać dobrą wolę autora, sprowadzić jego wysiłki na właściwą drogę, ale nie zrażać i nie zniechęcać.

<sup>10)</sup> Przygotowanie praktyczne odgrywa dużą rolę przy tego rodzaju wydawnictwach. Wynika to z natury przepisów administracyjnych. Zwrócił na to uwagę dr. Ludwig Spiegel w swoim dziele: *Die Verwaltungsrechtswissenschaft. — Beiträge zur Systematik und Methodik der Rechtswissenschaften*, Lipsk, Duncker & Humblot, 1909 str. 30.

<sup>11)</sup> Brak ogólnych kwalifikacji czyni pracę wogóle niemożliwą. Natomiast brak szczególnych, odbiera dziełu w mniej lub większym stopniu warunki zaufania publicznego. I tak brak dostępu do źródeł czyni wydawnictwo niepewnym co do zupełności. Gdzie bowiem rękojmia, że przedmiot jest gruntownie wyczerpany? Cel — ma być kompasem w pracy, ma dawać wytyczne co do porządkowania materiału, łączenia różnych przepisów, wiązania ich w jedność.



9. Powyższe uwagi mają ogólne znaczenie: one wyznaczają cel i program nie tylko dla niniejszego sprawozdania, ale wogóle dla wszelkich podobnych opracowań, jakie w przyszłości pojawiać się będą w „Przeglądzie“. Jeśli przedstawione zostały w sposób zbyt obszerny i szczegółowy, to usprawiedliwieniem ich niech będą i wzgląd na to, że zbiór poddany ocenie jest pierwszym tego rodzaju wydawnictwem w odrodzonej Rzeczypospolitej, co wymaga gruntownego i wyczerpującego określenia jego znaczenia w praktyce, i dwukrotny apel twórcy zboru do wyrozumiałości swoich czytelników (patrz str. IV i VI przedmowy).

Jeżeli autor świadomym jest wad i braków opracowania do tego stopnia, że przygotowuje się do wysłuchania niepoehlebnych o sobie uwag, (str. IV), ocena ujemna mogłaby być wydana może nawet bez wertowania blisko 1200 stron druku.

Właśnie dlatego, że sam autor przyznaje się do wad i braków swego zbioru, jest obowiązkiem sprawozdawcy, wyteżyć uwagę i tem sumiennie zbadać istotę tych braków. Tu chodzi już bowiem o zasadnicze pytanie, czy wady i braki, do których ogólnie przyznaje się autor, nie są tak poważne, że „zbiór“ przestaje być wogóle „zbiorem“ użytecznym?

### III.

#### Czy zbiór ustaw i rozporządzeń administracyjnych opracowany przez dr. Longchamps'a odpowiada wyżej ustalonym kryterjom?

1. Zbiór był bardzo na czasie. W państwie, które przejęło trzy odmienne, przeobfite w przepisy, systemy administracyjne, była praworządność administracji wobec braku źródeł prawnych omal nieziszczalną. Ale brak źródeł nie dotyczy tylko przepisów przejętych. Obowiązujące dziś jeszcze ustawy i rozporządzenia, wydane w Królestwie Polskiem na zasadzie patentu z 12. września 1917 o ustanowieniu władzy państwowej w Królestwie

Od tego jakim jest cel, zależy jakie przepisy mają być umieszczone, a jakie pominięte w zbiorze. Brak jasnego celu powoduje chwiejność w ich doborze. Perspektywa jest potrzebna, aby zestawiano przepisy według ich wagi i doniosłości prawnej, aby już zewnętrzna forma i porządek zapobiegały uważaniu np. instrukcji za przepis o sile ustawowej i odwrotnie. Perspektywa wraza się głównie w rozmieszczeniu materiału źródłowego. Przy tym pozwala na odrzucanie wszystkiego, co nie wiąże przedmiotu z celem zbioru i z jego założeniem co do terminu, do którego sięgać mają zestawiane przepisy. Brak perspektywy np. pod tym ostatnim względem nasuwa poważne trudności w posługiwaniu się Dziennikami ustaw etc dla uzupełnienia przepisów w zbiorze zawartych. Wreszcie podział pracy ma zapewnić i pospiesz przygotowania zbioru i jego ścisłość i gruntowność. Jeden człowiek w krótkim czasie nie może objąć i uporządkować, a cóż dopiero zestawić i powiązać w jeden zwarty łańcuch obowiązujących przepisów, rozpoczynających się przed półtora-wiekiem, a nie kończących się nigdy i odnoszących się do najrozmaitszych dziedzin życia. Zbiór taki dokonany przez jednego człowieka byłby mechanicznym zestawieniem przepisów i nie mógłby dawać rękojmi, iż w użyciu zadowoli potrzeby praktyki.



Polskiem, wydane były w nakładzie niewystarczającym dla obszarów, jakie obecnie należą do Rzeczypospolitej Polskiej. Dlatego już w pierwszych miesiącach po ustąpieniu gubernatora jeneralnego rządów zaborczych i po przyłączeniu Małopolski do Rzeczypospolitej, okazało się, że poszczególne urzędy nie mogą otrzymać niezbędnych im dla urzędowania kompletów dziennika praw Królestwa Polskiego wzgl. Państwa Polskiego.

Rozwój ustawodawstwa polskiego pod względem techniki przedstawia szereg przepisów łączących się przeważnie tylko materialnie (t. j. wprowadzających nowe zasady), ale nie formalnie (t. zn. wymieniających przepisy uchylane wzgl. zmieniane).

Bezpośrednie posługiwanie się dziennikami ustaw wymaga dokładnej znajomości z jednej strony przepisów dawniejszych, dotychczas obowiązujących, a z drugiej strony ogólnych zasad nauki o źródłach prawa. Znajomości tej nie można wymagać od urzędników, którzy do służby administracyjnej nigdy się nie przygotowywali. Ci urzędnicy stanowią jednak większość w ogólnej liczbie urzędników Rzeczypospolitej; fachowo przygotowani stanowią bowiem mały odsetek.

2. Aby ogółowi urzędników ułatwić korzystanie z dziennika praw (ustaw), trzeba było zestawić obowiązujące przepisy według materji i powiązać je w odpowiedni sposób, o ile się uzupełniały, zmieniały etc.

Zbiór ustaw i rozporządzeń administracyjnych państwa polskiego jest zatem b. koniecznym. Ma być funkcją i stanu źródeł i poziomu przygotowania urzędników; ale, aby nią być, musi odpowiadać wymogom zaufania publicznego.

Czy zbiór radcy Longchamps'a odpowiada tym wymogom — należy rozpatrzyć.

### A. Wymóg systematyczności.

3. Jaki system przejął autor dla uporządkowania i zestawienia ustaw i rozporządzeń administracyjnych, — autor w y r a ż n i e nie mówi. — W przedmowie (str. III.) stwierdza, że układ z b i o r u ma odpowiadać „w zasadzie systemom zawartym w analogicznych pracach doby przedwojennej”<sup>12)</sup>.

System trzeba zatem ustalić na podstawie samej pracy. Ponieważ praca nie jest zupełną, gdyż dotychczas ogłoszonym został tylko I-szy tom zbioru, przeto ustalenie musi ograniczać się do tego tylko tomu.

<sup>12)</sup> Uwaga ta dała zapewne podstawę sprawozdawcy Ruchu prawniczego i ekonomicznego (str. 73) do wniosku, że rzecz jest wzorowaną przedewszystkiem na pracy wydanej po polsku przez Jerzego Piwockiego pt. „Zbiór ustaw i rozporządzeń austriackich“.

Zbiór ten miał dwa wydania. Ostatnie zapoczątkowane zostało w roku 1909 — przy współudziale dr. Władysława Stęśłowicza i Józefa Munza. Pierwsze wydanie było rezultatem pracy zbiorowej.



4. Tom I zawiera I-szą część wydawnictwa pt. „Ustawodawstwo Konstytucyjne“. Sądząc z tytułu, tom omawiany ma przedstawić te wszystkie ustawy i rozporządzenia, według których ma być utworzoną i urządzoną najwyższą<sup>13)</sup> władza w państwie. — Należą tu zatem tylko te wszelkie ustawy i rozporządzenia, które regulują powstanie i zakres działania naczelných organów najwyższej władzy państwowej<sup>14)</sup>.

Do części pierwszej (Tom I.) zbioru nie należą zatem przepisy, które dotyczą powstania, urządzenia i zakresu w organizacji innych organów, które nie będąc naczelnymi, podlegają tylko organom naczelnym.

5. Tymczasem zbiór zawiera przepisy regulujące organizację nie tylko najwyższej (zwierzchniej) władzy państwowej, ale także władz pośrednich wzgl. lokalnych; należą tu urzędy powiatowe (str. 93), inspekcja pracy (207), inspektorzy farmaceutyczni (str. 223), lekarze powiatowi (str. 236), zakłady epidemjologiczne (str. 240), władze higieniczno-szkolne (str. 250), lekarze szkolni (str. 255), archiwa państwowe (str. 263), urzędy konserwatorów (str. 286), P. U. Z. A. P. P. (str. 320), Urząd walki z lichwą i spekulacją (str. 325), Referaty aprowizacyjne (str. 331), Inspektorzy drogowi (str. 347), Inżynierzy drogowi (348), geometrycy (str. 409), leśniczowie i podleśniczowie lasów państwowych (str. 434) i t. d. Czy umieszczenie przepisów tych w części zbioru, przeznaczonej dla ustawodawstwa konstytucyjnego było wskazane, śmiem wątpić.

6. Jeśli się do tego doda, że do „ustawodawstwa konstytucyjnego“ zaliczono w zbiorze także przepisy o zabezpieczeniu pomieszczeń dla urzędów państwowych, (str. 753 i n.), organizacji służbowej bezpieczeństwa (str. 776—896) oraz o urzędnikach państwowych (str. 997—1125), to jasnym staje się wniosek, że pojęcie ustawodawstwa konstytucyjnego nie było przewodnikiem w zestawieniu przepisów administracyjnych zebranych w tomie I-szym.

7. Jeżeli autor stanął nawet na stanowisku Ottona Mayera (Deutsches Verwaltungsrecht T. I. II. w 1914 — str. 7), że do ustroju należą wszelkie konstytucyjno — prawne czynności pomocnicze, które potrzebne są, by państwo powołane do życia w konstytucji — uzdolnić do osiągnięcia właściwych celów, to tom pierwszy powinienby obejmować przepisy jedynie organizacyjne tj. dotyczące organizacji wszelkich władz i urzędów i ich postępowania, ale nic ponadto. Tymczasem zbiór podaje przepisy wychodzące także i poza tę, rozszerzoną granicę. Wymienić tu należy okólnik

<sup>13)</sup> Konstytucja marcowa mówi — w art. 2. — o władzy zwierzchniej.

<sup>14)</sup> Według Konstytucji marcowej — są niemi: Sejm i Senat, w zakresie ustawodawstwa, Prezydent Rzeczypospolitej łącznie z odpowiedzialnymi ministrami, — w zakresie władzy wykonawczej, a niezawisłe sądy — w zakresie — wymiaru sprawiedliwości — (Art. 3).



w sprawie obznajmienia urzędników z obowiązującymi ustawami (str. 167), instrukcja w sprawie nadzoru nad żydowskimi gminami wyznaniowymi (str. 175), okólnik o manipulacji frachtowej P. U. Z. (stron 307) i t. d.

8. Część I-sza wydawnictwa podaje obok siebie w tekście nie tylko ustawy, ale i rozporządzenia prawne, a nawet i okólniki. Tych ostatnich jest 120 — na 338 pozycji zbioru. Jeśli się obliczy instrukcje służbowe, — liczba ta zwiększy się do 140 — tj. do 40%. Czy dla okólników jest miejsce w tekście, dla którego wzywa się pojęcia ustawodawstwa, należało rozważyć, tem więcej, że urzędnicy nie przygotowani prawniczo do służby, mogliby przypisywać okólnikom skuteczność ustawy. Z uwag powyższych wynika, że pojęcie ustawodawstwa konstytucyjnego, użyte dla zestawienia i uporządkowania przepisów w jedną całość, zostało w obu składnikach (ustawodawstwo — konstytucyjność) pominięte. System opracowania opartym został — na innym momencie.

9. System części pierwszej zbioru w rozbudowaniu zawiera:

### W dziale I-szym.

„O reprezentacji naczelnej władzy państwowej i ustawodawczej“. (Czy władza ustawodawcza nie jest państwową?)

Rozdział: I-szy pt. ustawy i rozporządzenia o Najwyższej władzy państwowej, (str 1—10) i II-gi pt. Ustawy i rozporządzenia o ciałach ustawodawczych (str. 10—76). Rozdział drugi zawiera 5 okólników — które nie mówią niczego o ciałach ustawodawczych (np. o zakazie wyszynku trunków w okresie wyborów str. 68).

### W dziale II-gim.

„O organach państwowej administracji.“

Tytuł pod A: „Organizacja i zakres działania urzędów państwowych“.

Pod I. Tytuł ten zawiera przepisy w rozdziale I-szym (str. 72—724) o Administracji wewnętrznej;

1. urzędów administracyjno-politycznych,
  - a) Ministerstwa Spraw Wewnętrznych,
  - b) urzędów administracyjno-politycznych z ograniczonym terytorjalnie zakresem działania,
2. — 11) Ministerstw — Pracy i Opieki Społecznej, Zdrowia, Wyznań i Oświecenia, Kultury i Sztuki, Ministerstwa Apropowizacji, Robót Publicznych, Rolnictwa i Dóbr Państwowych, Przemysłu i Handlu, Kolei Żelaznych, Poczty i telegrafów — oraz organów tych Ministerstw — 12) urzędów specjalnych na prawach Ministerstwa.



Pod II. O urzędach zarządu skarbowego (Ministerstwo Skarbu).

Pod III. O organizacji zarządu sprawiedliwości.

Pod IV. O urzędach zarządu wojskowego (Ministerstwo Spraw Wojskowych i jego organy).

Pod V. O urzędach utworzonych w celu przejęcia administracji państwowej w innych dzielnicach.

a) Ministerstwo b. dzielnicy pruskiej,

b) Urząd generalny delegata dla Galicji.

W rozdziale II-gim o organizacji urzędów kontrolnych — (o Najwyższej Izbie Kontroli państwa, str. 725—752).

W rozdziale III-cim o zabezpieczeniu pomieszczeń dla urzędów państwowych (str. 753—752), w czym 3 okólniki w sprawie czynszu za lokal urzędu powiatowego (str. 764), wzory kontraktu najmu (str. 705) i postępowania przy remontach instalacjach (?) lokali Starostw (str. 771).

W tytule B: O organizacji służby bezpieczeństwa — (str. 776—896) i w tytule C: Przepisy o urzędnikach państwowych (str. 897—1126) ogólne i szczególne dla niektórych resortów.

10. Czy system powyższy może stanowić ramy dla komórek, w które wejść mają poszczególne przepisy?

Nie! bo nie mają jednej zasady podziałowej.

Tak np. Dział II-gi mówiąc o urzędach administracyjno-politycznych przeciwstawia Ministerstwo spraw wewnętrznych urzędom administracyjno-politycznym ograniczonym terytorjalnie zakresem działania: natomiast mówiąc o innych gałęziach administracji wewnętrznej przeciwstawia Ministerstwo — organom.

Czy urzędy powiatowe nie są organami Ministerstwa spraw wewnętrznych wzgl. organy Ministerstwa mają nieograniczony terytorjalnie zakres działania? Umieszczając np. Ministerstwo b. dzielnicy pruskiej w podtytule (V) — urzędy utworzone w celu przejęcia administracji państwowej w innych dzielnicach — system pomija, że Ministerstwo jest organem nie tylko dla przejęcia, ale dla sprawowania administracji, i że w tym zakresie jest naczelnym organem administracji, między innymi także politycznej.

Również niewłaściwym było zestawienie przepisów ustawy sierpniowej o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów w przedmiocie Administracji Państwowej w Galicji (str. 723). Generalny Delegat jest organem administracji politycznej (p. Art. 2. cyt. wyżej rozporządzenia, Monitor Polski Nr. 58 z r. 1919) z upoważnieniami nie Ministra, ale tylko Namiestnika, jest więc organem Ministra spraw wewnętrznych — przepisy odnośne należało zatem umieścić w tytule I-szym pod b) — System części



L-ej opiera się zatem nie na przymocie konstytucyjności przepisów (organizacja władzy najwyższej dla całego państwa), ale na zasadach: terytorjalności i resortowości organizacji wszelkich władz. W ugrupowaniu materiału nie stosowano jednakiej miary, dla tego nie można powiedzieć, by tom I-szy zbioru pod względem układu odpowiadał wymogom systematyczności.<sup>15)</sup>

11. Ale brak systemu daje się zaznaczyć nie tylko w układzie, a e i w opracowaniu.

Tak np. podając dekrety Naczelnika Państwa z dnia 7. II. 1919 o przejściu kolei zbudowanych przez b. władze okupacyjne pod zarząd Ministerstwa Komunikacji (Dz. Pr. Nr. 14 p. 155) zbiór stwierdza w odsyłaczu: „uzyskał konstytucyjne (?) zatwierdzenie uchwałą Sejmu z dnia 7 kwietnia 1919 (Monitor Polski Nr. 82 z 1919 r.)

Dowodzi to, że dekret przed umieszczeniem w zbiorze był badany przez autora co do mocy obowiązującej.

Ale zbiór zawiera liczne inne dekrety, co do których niema wcale uwagi, czy i kiedy uzyskały zatwierdzenie konstytucyjne. — (Np. Dekret z 11. XII. 1916 Dz. Pr. Nr. 20 p. 59 ex 1919 — w przedmiocie utworzenia kancelarii cywilnej Naczelnika Państwa str. 67, Dekret z 11. I. 1919 Dz. Pr. Nr. 7 poz. 107, str. 8, Dekret z 3. I 1919 Dz. Pr. Nr. 5 poz. 90 — o Inspekcji Pracy — str. 207, Dekret z 5. XII 1918, Dz. Pr. Nr. 19 p. 52 o utworzeniu Ministerstwa Sztuki i Kultury i t. d.)

Jeśli nie uzyskały zatwierdzenia, — a obowiązują, — należało wyjaśnić dlaczego umieszczenie w zbiorze przemawia mocą obowiązującą umieszczonego przepisu. Jednak obok obowiązujących przepisów. zbiór posiada także przepisy nieobowiązujące, mające tylko historyczne znaczenie (p. przedmowa str. V). Jeżeli dekret niema odsyłacza wzgl. wyjaśnienia, czy i w jakim zakresie uzyskał zatwierdzenie (konstytucyjne), będzie czytelnik nie mający pod ręką skorowidza Hausnera (1920 — str. 96) doprawdy w kłopotcie, czy dekret jest tylko pomnikiem historycznym, czy źródłem prawa obowiązującego.

<sup>15)</sup> Gdyby zbiór budowany był na wzór zbioru Piwockiego, to nie zawierałby niczego więcej ponad organizacje władz naczelnych. Umieściłby za to ustawę z dnia 31. lipca 1919 (dz. pr. Nr. 66 poz. 400) w sprawie wydawania Dziennika ustaw Rz. p., rozdział osobny o sprawach obywateli — w zakresie wolności osobistej, prawa domowego, tajemnicy listów, wolności prasy, zgromadzeń, stowarzyszeń i samorządu.

Umieszczenie ustawy z 31. 7. 1919 — o dzienniku ustaw było tem więcej wskazane, że zbiór przytacza okólnik „o dzienniku urzędowym“ Min. Spr. Wew. (str. 68) i rozporządzenie o przymusowej prenumeracie Dziennika urzędowego (str. 89), okólnik w sprawie obznajmienia urzędników z obowiązującymi ustawami (str. 167). Dlatego zdanie sprawozdawcy „Ruchu“ nie wydaje się uzasadnionem. Tem, co oba tomy upodabnia, jest tylko nazwa użyta dla treści tomu: u Longchamps „Ustawodawstwo Konstytucyjne“, u Piwockiego „Ustawy Konstytucyjne.“ System układu poza tem nie jest wcale jednakim.



## B. Wymóg zupełności.

12. Autor wyznaje w przedmowie (str. V), że »najpoważniejszym zarzutem«, jakiego obawia się, — jest właśnie brak zupełności. Ale zupełnym nie jest nigdy żaden zbiór ustaw i rozporządzeń, zawsze bowiem są ustawy i rozporządzenia, których wydawca nie zdażył włączyć do wydawnictwa. Zupełność zbioru musi być tylko względna, tj. obejmować wszystkie przepisy obowiązujące w oznaczonym momencie.

Czy zbiór posiada jakąś wyraźną granicę w czasie? nie! Jaki moment uważać należy za podstawę do posługiwania się dziennikami ustaw i rozporządzeń, — autor nie mówi. Nie mówi, też tego data nakładu, a zestawienie lat 1919—1920 budzi tylko niepokój u czytelnika, co do tego, który z terminów przypadających na ten dwuletni okres uznać należy za przełomowy.

Nie podaje jej nawet „Spis rzeczy“. — Dział I. — zamyka się datą 8. IV. 1919, — a Dział II. — datą 26. I. 1920. — W obrębie działu drugiego — poszczególne ustępy — mają różne kresy wytyczne.

13. Ten brak granicy w czasie nie da się niczem usprawiedliwić.

Granica nie musi być jednolitą dla całego tomu, autor może bowiem pewne działy zestawić z różnym terminem zamknięcia; — ale zawsze musi być ona ustalona.

Dlatego niezrozumiałą staje się obawa zarzutu, jeśli tak łatwo można mu zapobiec podając terminy zamknięcia.

14. Brak oznaczenia terminów zamknięcia utrudnia ocenę zbioru co do zupełności względnej.

Wprowadzając jakąkolwiek datę średnią, tj. wypośredkowaną, — nie czyni się niczego dla użyteczności dzieła. Pytanie, czy zbiór zawiera dany przepis, czy go nie zawiera, nie będzie mogło być inaczej rozwiązane, jak drogę poszukiwań. W takim razie zbiór przestaje być potrzebnym.

Autor stara się temu zapobiec, podając wykaz zmianaszłych w czasie druku w części pierwszej (VII—XI), — ale wykaz ten także nie jest zupełnym; uwzględnia nie system, ale tylko przepisy.

Tak np. ani w zbiorze przepisów podanych w dziale administracji politycznej, ani w wykazie niema wcale ustawy o organizacji władz administracyjnych II. instancji z 2. VIII. 1919 r. Dz. Ust. Nr. 65 p. 395—, ani rozporządzenia wykonawczego z 13. XI. 1919 Dz. Ust. Nr. 90 p. 490. Ustawa ta jest zato powołaną celem sprostowania notatki o organizacji państwowej służby zdrowia. (?)

15. Stojąc na gruncie systemu przyjętego w zbiorze, — nie podobna nie odczuć braku ustaw ogłoszonych choćby tylko w jednym dzienniku praw. Tak np. Dz. Pr. w Nr. 65 daje



(oprócz ustawy o organizacji władz administracyjnych II. instancji) ustawę z dnia 31. lipca 1919 r. w przedmiocie utworzenia Prokuratorji Generalnej R. p, poz. 390, ustawę z dnia 31. VII. 1919 o tymczasowej organizacyjnej władz i urzędów skarbowych, ustawę z dnia 1. sierpnia 1919, poz. 391, o załatwianiu zatargów zbiorowych pomiędzy pracodawcami a pracobiorcami rolnymi (organizacja komisji wojennych) poz, 394. — Ustaw tych w zbiorze nie ma, a w wykazie powołaną jest rzeczowo tylko nstawa o Prokuratorji Generalnej, niewłaściwie ustawa o organizacji władz adm. II. instancji, a pominięte zostały dwie ostatnie.

Zbiór zawierając w przedmiocie organizacji powiatowej administracji politycznej przepisy wewnętrzne, ugrupowane w działach b. specjalnych (np. zasady wyliczone dla działalności organów powiatowej administracji politycznej w społeczeństwie — 5 okólników, str. 188—196, lub przepisy odnoszące się do korespondencji służbowej 6 okólników, str. 197—201), nie zawiera natomiast bardzo ważnych przepisów o zewnętrznej skuteczności prawnej i o postępowaniu administracyjno-karnem (p. dekret z 7. 2. 1919 Dz. Pr Nr. 14 poz. 154. Rozporządzenie Ministra spraw wewnętrznych z dnia 21. 2. 1919, Mon. P. Nr. 46 i inne). — Przepisy te zamierza autor według odsyłacza na stronie 175 — umieścić w części II-giej o postępowaniu administracyjno-karnem. (?)

16. Zbiór miał dać ustawy i rozporządzenia administracyjne, ale nie ich streszczenie. Czy czytelnik nie znając treści przepisu, mógł powołać zamiast przepisu t. zw. „uwagę“ opracowaną przez radcę Longchamps na podstawie wskazówek (str. 293) urzędowych (str. 537), informacji urzędowych (str. 204 i 276), ewentualnie bez tej podstawy?

Uwag tych jest dosyć dużo (str. 202, 204, 207, 263, 276, 277, 283, 293, 304, 326, 327, 332, 334, 342, 343, 515, 519, 520, 534, 537, 538, 546, 558, 647). Streszczają one zakres działania i organizacje władz naczelných, ale oryginalnych przepisów nie podają.

Zesławiając powyższe wywody nie można przyznać tomowi I-szemu Zbioru, iż odpowiada wymogowi względnej zupełności.

### C. Wymóg wierności.

17. Wywody dotyczące uwag autora zbioru zastępujących w wielu miejscach oryginalne przepisy, stwierdzają, że zbiór nie odpowiada także i wymogowi wierności.

Tu zauważyć należy, że wydawnictwo posiada liczne błędy drukarskie; aby nie męczyć czytelnika wyliczaniem. — wystarczy stwierdzić, że przedruk jednej tylko ustawy o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej (str. 719—722) — wyka-



zuje 7 błędów, — z których ani jeden nie został sprostowanym w wykazie omyłek drukarskich.

#### D. Wymóg przejrzystości.

18. Tom liczący z góry 1200 stron nie może być ani wygodnym, ani łatwym w użyciu. — Zestawienie nie jest przejrzyste, wobec tego, że system nie jest jednolity.

Tom nie posiada skorowidzów, ani chronologicznego, ani rzeczowego. Umieszczony na końcu spis rzeczy przedstawia system opracowania i dlatego skorowidzów nie zastąpi. Wobec niepewności, czy dany przepis jest zamieszczonym w zbiorze; czy nie, — brak skorowidza chronologicznego daje się szczególnie we znaki.

Zarazem zauważyć należy, że spis rzeczy podaje tylko oznaczenie treści przepisów, ale nie podaje daty przepisu oraz numeru i pozycji Dziennika Ustaw.

Zestawione obok siebie ustawy, rozporządzenia, okólniki i uwagi własne autora, nie różniąc się wielkością druku, mogą wzbudzić u czytelnika, nie orjentującego się o różnym znaczeniu norm, — fałszywe przekonanie, że wszystkie mają jednakową moc prawną...

Uzasadnionym wobec tego jest wniosek, że tom I-szy zbioru wymogowi przejrzystości nie odpowiada.

#### E. Wymóg instrukcyjności.

19. Wymóg ten — jest formalnie spełnionym. Zbiór zawiera bowiem 40% okólników na ogólną liczbę 338 pozycji zbioru.

Jeśli jednakże szukać będziemy rzeczowego związku okólników z działem, w którym zostały umieszczone, to wówczas nasuną się już poważne wątpliwości.

By nie trudzić czytelników, — wystarczy kilka przykładów. I tak: Po dekrete z 11. I. 1919 r. Dz. Pr. Nr. 5 poz. 57 (str. 65) zbiór przytacza 5 okólników (str. 67—68), z których ani jeden nie ma ogólnego instrukcyjnego znaczenia; trzy z nich bowiem są terminowymi (z oznaczeniem dnia wykonania) zarządzeniami, a pozostałe w treści dają wskazówkę, że odnoszą się tylko do wyborów w r. 1919.

Okólniki te umieścił autor nie dla celów instrukcyjnych, ale by wykazać pieczołowitość władz administracyjnych przy przeprowadzeniu wyborów do pierwszego porozbiorowego polskiego Sejmu — (nota str. 67).

Z wymogiem instrukcyjności nie liczą się jeszcze np. okólniki 1—53 — str. 168 — o zwrocie zaliczek, 54 str. 169 o pensjach komisarzy rządowych, 57 str. 172 o mieszaniu się komisarzy ludowych do spraw kolejowych, 60 str. 175 — w sprawie karania przekroczeń skarbowych przez kom. lud. 61 str. 175 —



w sprawie nadzoru nad żydowskimi gminami wyznaniowemi itd., wobec tego, że już w chwili opracowywania zbioru, były nieaktualne lub należały systematycznie do innych działów. Dlatego uzasadnionym jest wniosek, że zbiór materialnie nie odpowiada wymogowi instrukcyjności w sposób wystarczający.

20. Zestawiając wyniki powyższych wywodów należy stwierdzić: Tom I-szy zbioru ustaw i rozporządzeń administracyjnych państwa polskiego, w opracowaniu radcy Longchamps, — nie odpowiada wymogom użyteczności i dlatego nie może być polecony praktykom do użytku. — Chodzi tu o praktyków na obszarze b. Kongresówki, dla których głównie zbiór był przeznaczonym. (P. przedmowa str. IV.) jak i przedewszystkiem o praktyków z pozostałych ziem Rzeczypospolitej, których przepisy pozostały z nielicznymi wyjątkami zupełnie pominięte.

Dla tych ostatnich — zbiór radcy Longchamps mógłby mieć jedynie literackie i pomocnicze znaczenie.

21. Zapytać jeszcze należy, skąd biorą swój początek stwierdzone właśnie braki wydawnictwa?

Autor złożył bezwątpienia dowód, dużej wytrwałości, pracowitości i zaparcia się siebie; mając wiedzę prawniczą i doświadczenie praktyczne, — winien był panować nad materiałem.

Że miał dostęp do źródeł oficjalnych, nie ulega wątpliwości. Stwierdza to firma nakładcy wydawnictwa i odsyłacze do wskazówek, informacji urzędowych etc. (p. wyżej).

Ale czy miał przed oczyma jasny cel zbioru?

Celem wydawnictwa według przedmowy (str. III.) miało być umożliwienie urzędnikom obznajomienia się z przepisami nowego polskiego prawa państwowego, administracyjnego i przedstawienia jego rozwoju i ewolucji.

Autor nie ograniczył się jednak do tych celów, — już w czasie pracy wprowadził na str. 67 i 68 przepisy — w celu zgoła odmiennym »zaznaczenia stanowiska władz administracyjnych i ich pieczołowitości.« Że nie miał jasnego celu zbioru przed oczyma, — dowodzą pozatem budowa systemu, umieszczanie uwag zamiast źródeł istotnych, bo dotyczących organizacji naczelnych władz, — przestarzałych lub jednorazowych okólników.

Ztego wynika, że budowa nie miała ani fundamentu, ani perspektywy w opracowaniu szczegółów i w zestawieniu materiałów.

Brak tej ostatniej jest wprost rażącym. A przecież wzorując się na wydawnictwach doby przedwojennej należałoby, jak to uczynił Piwocki, podawać okólniki w odsyłaczach i nie w całości, ale w wyciągu, — przepisy ustaw i rozporządzeń, które straciły moc obowiązującą odmiennym drukiem, w zestawieniach zachować porządek według idei przewodniej — t. zn. umieszczać tylko to, co rzeczowo jest potrzebnem, a opuszczać, co związane jest luźnie i co należy do innego działu. Perspektywa wymaga, by autor przystępując do pracy miał system całości gotowy.



Wtedy bowiem może on spokojnie rozmieszczać przepisy w komórkach nie obawiając się, że któryś z przepisów zostanie pominięty. Brak perspektywy przemawia za zdaniem, że autor nie wytworzył sobie własnego systemu, a pożyczwszy, nie zdołał go sobie przyswoić do tego stopnia, by przy jego pomocy panować nad materiałem źródłowym. Wreszcie najważniejszym momentem jest nie korzystanie z podziału pracy.

Wydawnictwo takie, jak słusznie zauważył sprowadzawca „Ruchu“, przerasta siły jednego człowieka. Wszelka praca twórcza wymaga równowagi formy z treścią. Czy można jednak wymagać od jednostki, by znała wszystko co stanowi treść ustaw i rozporządzeń oraz okólników administracyjnych państwa polskiego! — Czy zatem jednostka bez odpowiednich studjów, — może wytworzyć sobie formy porządkujące treść jeszcze nieznaną?

Tylko podział pracy może uczynić wydawnictwo naprawdę pożytecznym. Wtedy bowiem odsyłaczami wiązane będą nietylko przepisy z pierwszych stron zbioru, ale z całością.

Wtedy zbiór będzie naprawdę „opracowanym.“

Narazie cieszyć się tylko trzeba, że przepisy umieszczone w Tomie I-szym w znacznej części straciły „aktualność“ (konstytucja marcowa), — i że wydanie „n o w e“ staje się nieodzownem.

Jeśli ocena zbioru wypadła ujemnie, — to nie znaczy to, by dawała podstawę do pominięcia milczeniem dobrej woli, z jaką autor w trudnych warunkach przystąpił do pierwszej swej pracy.

Życzyć mu tedy trzeba, by w nowym wydaniu zużytkował zebrane doświadczenia i szczęśliwie ominął Scyllę i Charybdis prawdziwej powodzi przepisów, — i uwzględnił wszystkie ziemie, stanowiące nierozdzielne części składowe jednej Rzeczypospolitej.

Cokolwiekby — zostanie on twórcą pierwszego zbioru norm administracyjnych w Polsce odrodzonej.

*J. Hubert.*

---

**2. Ruch Prawniczy i Ekonomiczny**, Organ Wydziału Prawno-Ekonomicznego Uniwersytetu Poznańskiego, Towarzystwa Przyjaciół Nauk i Towarzystwa Prawniczego i Ekonomicznego. Naczelny Redaktor: Prof. dr. Peretiatkowicz. Kwartał Pierwszy 1921 r. Poznań. Skład Główny: Księgarnia św. Wojciecha. Prenumerata tylko roczna (4 numery): 600 mk. Cena numeru pojedynczego: 300 mk. str. 257.

Treść zeszytu: I. Rozprawy: B o s s o w s k i Jan, Józef dr.: Czynniki ludowy w sądzie karnym. A d a m c z e w s k i, T a d e u s z: Zagadnienia walutowe w Polsce. II. Przegląd piśmiennictwa (rozbiory i sprawozdania) A. Dział prawniczy. B. Dział ekonomiczny. III. Przegląd prawodawstwa: 1. Prawo konstytucyjne przez prof. dr. A. Peretiatko-



wicza. 2. Prawo administracyjne przez prof. dr. St. Kasznicę. 3. Prawo cywilne, handlowe i procesowe przez prof. dr. Ohanowicza. 4. Prawo międzynarodowe przez E. Sobolewskiego. IV. Przegląd orzecznictwa: Orzecznictwo Sądu Najwyższego, orzecznictwo karne Sądu Apelacyjnego, orzecznictwo cywilne Sądu Apelacyjnego. V. Kronika ekonomiczna: 1. Sprawa rolna, rolnictwo i pokrewne gałęzie wytwórczości rolnej przez L. 2. Przemysł i górnictwo przez Stefana Czarnowskiego. 3. Handel przez I. Szyca. 4. Stosunki robotnicze przez dr. St. Zaleskiego. 5. Aprowizacja przez dr. Drzażdżyńskiego. 6. Współdzielczość przez R. Kusztelana. 7. Gospodarka Komunalna przez J. Drwęskiego. VI. Miscellanea. VII. Przegląd Czasopism.

Obowiązek sprawozdawcy nakazuje nam zaraz w pierwszym numerze wskazania faktu, będącego dowodem wielkiego wzmożenia się ruchu naukowego w dziedzinie prawa w Poznaniu, stolicy dzielnicy do niedawna przez inne zabory pogardliwie Boeocją nazywanej: Prawie równocześnie, — z odstępem tylko kilku tygodni. — zaczęły w Poznaniu wychodzić dwa czasopisma poświęcone prawoznawstwu. Fakt ten podyktował nam w znacznej mierze konieczność obszernego przedstawienia programu „Przeglądu Administracyjnego“. Jako uzupełnienie winniśmy naszych czytelników zapoznać z „Ruchem Prawniczym i Ekonomicznym“, którego pierwszy numer ukazał się w marcu br.

Nie jest on jednak dopiero zapoczątkowaniem pracy naukowej, lecz już jednym z jej owoców. Już przed wojną światową istniał w łonie Poznańskiego „Towarzystwa Przyjaciół Nauk“ osobny wydział prawniczo-ekonomiczny. Członkowie towarzystwa tego nie byli to jednakże, — z małemi wyjątkami, — ludzie nauki, lecz, jak się sami nazywali, tylko „przyjaciele nauki“. Placówka ściśle naukowa powstała w Poznaniu dopiero z chwilą założenia w roku 1919 Uniwersytetu z wydziałem prawno-ekonomicznym. Wreszcie z inicjatywy już Uniwersytetu założone zostało w marcu 1920 r. „Towarzystwo prawnicze i ekonomiczne“. (Krótkie sprawozdanie z działalności tego ostatniego zawiera pierwszy zeszyt „Ruchu“ str. 246/7). Trzy te organizacje, zajmujące się pielęgowaniem nauki prawa polskiego, podjęły wspólnie wydawnictwo „Ruchu“ jako swojego organu.

Recenzja danego czasopisma może mieć podwójny charakter: Przedstawienie jego ogólnego celu i programu oraz krytykę treści poszczególnego zeszytu. Ta ostatnia wobec obfitości i różnorodności podanego materiału, — mianowicie jeżeli czasopismo obejmuje nietylko całokształt nauki prawa, lecz także i nauk ekonomicznych, — nie może być podjętą przez jedną osobę. Poszczególne rozprawy i działy muszą tu być traktowane jako osobne dzieła. Dlatego mam zamiar omówić tylko ogólny kierunek „Ruchu“, przyczem uwypuklić się jeszcze więcej różnica obydwóch czasopism i specjalny charakter „Przeglądu“.

Ponieważ wydawcy i redaktorowie „Ruchu“ nie przedstawili swego programu i swej tendencji, wnioski nasze wysnuwać możemy tylko z charakteru treści pierwszego zeszytu.



W zeszycie tym podpada przede wszystkim jego przeważnie informacyjny charakter. Na 257 stron tekstu przypadają tylko 61 stron na 2 teoretyczne rozprawy, — jedną z zakresu procedury karnej i drugą z dziedziny skarbowości; — natomiast 25 stron na przegląd piśmiennictwa prawniczego, 36 stron na przegląd piśmiennictwa ekonomicznego, 8 stron na zarejestrowanie ważniejszych czasopism, 48 stron na przegląd prawodawstwa<sup>1)</sup>, 19 stron na przegląd orzecznictwa, — nb. wyłącznie cywilnego i karnego, — 46 stron na kronikę ekonomiczną i wreszcie 13 stron na drobne wiadomości. (Referat ze zjazdu prawników i ekonomistów polskich 21. 22. i 23. maja 1920 r., sprawozdanie z działalności Towarzystwa prawniczego i ekonomicznego w Poznaniu, notatka o wyroku Sądu Rzeszy w Lipsku w przedmiocie wpływu na kontrakty — przewrotu wywołanego wskutek wojny we wszelkich gospodarczych stosunkach i notatki o ukonstytuowaniu się Izby Wielkopolskiej Sądu Najwyższego).

Ten sam przeważnie informacyjny charakter uwydatnia się także w sposobie opracowania poszczególnych działów. I tak w przeglądzie piśmiennictwa wliczonych jest 237 dzieł, — obok 37 czasopism, — z tego 179 — i wszystkie czasopisma — bez żadnej uwagi; a omówienie pozostałych 58 dzieł ogranicza się przeważnie do krótkiego streszczenia i ogólnikowego scharakteryzowania. Niewielka stosunkowo ilość poddana jest krytycznemu rozbirowi.

Dla lepszego ocenienia tego faktu uprzytomnić sobie musimy, że cel przeglądu piśmiennictwa i odpowiednio do tego jego charakter może być wieloraki:

1. Enumeracyjny i opisowy, jeżeli chodzić będzie przede wszystkim o zebranie jaknajkompletniejszego materiału dla ludzi pracujących naukowo, wzgl. zajmujących się specjalnemi studjami. Obok notatek ściśle bibliograficznych wystarczy w tym celu podać w razie potrzeby dla lepszej orientacji krótkie streszczenie, pozostawiając dalsze studjum i ocenę czytelnikowi.
2. Naukowo-krytyczny. Celem jego jest na podstawie krytycznego rozbirowu metod dowodzenia i tez, dopomóc do rozwiązania danej kwestji, traktowanej przez autora, przez wykazanie, czy metody opracowania nadają się do osiągnięcia zamierzonego celu, oraz czy i jakie wnioski należy uznać za udowodnione, a jakie za fałszywe, przeciwstawiając im poglądy krytyka. Rezultatem takiego rozbirowu będzie stwierdzenie, czy dane dzieło wnosi co nowego do dorobku naukowego.
3. Pedagogiczny. O ile poprzedzający rodzaj ma na oku przede wszystkim dany przedmiot, o tyle ten sposób krytyki zastosowuje się w interesie czytelnika, nie zajmującego

<sup>1)</sup> Z czego lwią część, bo 35 stron, zajmuje się prawem administracyjnem.



się samodzielnie studjami, lecz szukającego doraźnego pouczenia. Zadaniem więc jego będzie ułatwienie d o b o r u odpowiedniego dzieła — przez stwierdzenie, czy ono tak pod względem sposobu wykładu, jak w swoich wnioskach nasuwa znaczniejsze wątpliwości, i c z y t a n i a g o — przez zaznajomienie czytelnika z trudnościami danego przedmiotu. Rezultatem takiej oceny będzie orzeczenie, czy dana książka poleca się do czytania i nauki.

Oczywiście rzadko kiedy poszczególne omówienie dzieła nosić będzie wyłącznie charakter jednej tylko z powyższych kategorii. Jednakże zależnie od wyjątkowego celu czasopisma, jeden z nich zawsze będzie przeważał. Otóż przegląd piśmienictwa w pierwszym zeszycie „Ruchu“ ma przeważnie charakter „enumeracyjny i opisowy“, czyli stosując jego nomenklaturę: „sprawozdawczy“. Oprócz tego pewna część nosi znamię „rozbiorów“, odpowiadających kategorii wymienionej pod nr. 2. Uwydatnia się w obydwóch tendencja czasopisma o charakterze specjalnie naukowym, poświęconym w pierwszej linii zebraniu materiału naukowego, podczas gdy przegląd piśmienictwa w „Przeglądzie Administracyjnym“ powinien mieć przeważnie kierunek praktyczny i pedagogiczny, stosownie do swego założenia.

Podobny charakter przedewszystkiem informacyjny ma przegląd prawodawstwa „Ruchu“. Zaznaczył to zresztą wyraźnie prof. dr. Kasznica w swoim przeglądzie prawa administracyjnego: „Krytycznej oceny ustaw nie dajemy i nie jest tu dla niej odpowiednie miejsce. Celem tego przeglądu jest zapoznanie ogólne czytelnika z bieżącym ustawodawstwem administracyjnym. O ile taka ogólna orjentacja nie wystarcza mu, sięgnąć może do samych źródeł, podanych tu, jak to było zaznaczone, w możliwie najpełniejszym zestawieniu“. (Str. 127). Nie chce on być także wyczerpującym. „Wiele norm“, pisze prof. dr. Kasznica, „jest zupełnie pominiętych: albo dla tego, że zostały one objęte przeglądami specjalnymi przez kogo innego opracowanymi (Prawo konstytucyjne, cywilne, karne, skarbowe), albo z tego powodu, że jako zbyt specjalne nie mogą budzić ogólnego interesu (konkretne zarządzenia poborowe, aprowizacyjne, sanitarne, kolejowe, pocztowe etc.)“ (Str. 127). Że przeglądy ustawodawstwa zamieszczane w „Przeglądzie Administracyjnym“, mającym inne potrzeby i specjalne koła czytelników na oku, odmienny winny mieć charakter, wykazaliśmy to na innym miejscu. (P. str. 12. niniejszego zeszytu).

Przegląd ruchu ekonomicznego, nosi, jak to zresztą wynika już z natury rzeczy i z tytułu „K r o n i k a ekonomiczna“ również znamię przeważnie kronikarskie, chociaż niektórzy ze sprawozdawców wychodzą po za te ramy, starając się wykazać tak przyczyny pewnych zjawisk, jak i środki zaradcze przeciwko objawom ujemnym. Dział ten uważam za jeden z najważniejszych „Ruchu“. Informowanie stałe społeczeństwa o rozwoju ekono-



micznym i społecznym kraju z punktu widzenia obiektywnego obserwatora, sine ira et studio, niezależnie od wpływów partyjnych i potrzeb agitacyjnych prasy codziennej, obejmujące przytem dłuższe, — z zasady trzymiesięczne okresy, — odda nadzwyczajne usługi; będzie ono dla urzędnika administracyjnego koniecznym uzupełnieniem i kontrolą jego własnych doświadczeń i wniosków, ograniczonych nieraz zbyt ciasnym widnokretem jego obwodu administracyjnego. Oparcie o zupełnie pewne dane statystyczne i zebranie jaknajwiększego materiału, a nie śmiałe hipotezy co do przyczyn i skutków, oto zalety takiego przeglądu. Czy kronika „Ruchu” wymaganiom tym odpowiada, ocena tego przekracza ramy niniejszego sprawozdania i siły sprawozdawcy.

Kończąc ten pogląd na charakter „Ruchu”, chciałbym jeszcze raz podkreślić, że z braku programowego wystąpienia, charakteryzuje on tylko pierwszy jego zeszyt. Byłoby więc przedwczesnym i niesprawiedliwym na podstawie pierwszego numeru wyrokować o tendencji czasopisma na przyszłość. Zdaje sobie mianowicie sprawę z tego, że konieczność osiągnięcia w pierwszym numerze dosyć znacznie wstecz, przyniosła specjalnie wiele materiału sprawozdawczego, który z pewnością w dalszych zeszytach, w miarę, jak ograniczać się one będą tylko do minionego kwartału, stale się będzie zmniejszał, zostawiając więcej miejsca syntetycznym, i analitycznym pracom.

W szczegółach pozwolę sobie zwrócić uwagę na konieczność ujednolicenia skrótów dla częściej używanych wyrazów technicznych. Cały szereg skrótów przyjął się już ogólnie w języku urzędowym. Nie poleca się więc, by poszczególni autorowie od tych przyjętych skrótów odstępowali i tworzyli, — jak to częściowo czyni prof. dr. Kasznica, — swe odrębne skrótory. N. p. zamiast ogólnie używanego „M. S. Wojsk.” dla Ministerstwa Spraw Wojskowych skrót „M. W.” (str. 127). W interesie czytelników unikać by jednak w każdym razie należało, by w takim dziale, jak przegląd prawodawstwa, każdy autor używał dowolnie innego skrótu na ten sam wyraz. Tymczasem spotykamy tutaj jaknajwiększą różnorodność. Np. na „Dziennik Ustaw” spotykamy aż 4 rozmaite skrótory: „Dz. ust.” (w przeglądzie prawa konstytucyjnego), „D. U.” (w przeglądzie prawa administracyjnego), „Dz. U.” (w przeglądzie prawa cywilnego), „Dz. Ustaw” (w przeglądzie zobowiązań międzynarodowych). Chociaż sprawa ujednolicenia skrótów nie jest tak ważną, jak ustalenie słownictwa, proponowałbym jednak, by odnośne czasopisma porozumiały się tak między sobą, jak i z władzami centralnymi, celem ustalenia skrótów, któreby obowiązywały wszystkich naukowo pracujących. Niektóre czasopisma niemieckie, n. p. Verwaltungsarchiv, zastrzegły sobie z góry prawo poprawiania nadsyłanych rękopisów podług ogólnie przyjętych skrótów. C.



### III. PRZEGLĄD USTAWODAWSTWA.

#### Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej

z dnia 17. Marca 1921 r. — Dziennik Ustaw Nr. 44 poz. 267.

Uchwalenie Konstytucji dnia 17. Marca b. r. przez Sejm Ustawodawczy rozpoczyna nowy okres w rozwoju państwowości polskiej. Dopiero konstytucja, kładąc równocześnie podwaliny pod system prawny i państwowy Rzeczypospolitej Polskiej, nadaje jej cechę państwa konstytucyjnego i praworządnego (Rechtsstaat) w znaczeniu zachodnioeuropejskim. Dotąd „Sejm Ustawodawczy“ był suwerennym w najistotniejszym tego słowa znaczeniu. Jednocześnie bowiem teoretycznie w swoim ręku, nieskrępowany formalnie żadnymi od siebie niezależnymi normami prawnymi najwyższą władzę wykonawczą i ustawodawczą, nie będąc przed żadną instancją wyższą odpowiedzialnym<sup>1)</sup> i żadną władzą równorzędną ograniczony. Jedynymi więzami krępującymi go były pewne idee moralne i prawne, panujące w społeczeństwie, i opinia publiczna, — siły, przed którymi faktycznie, — choć nie z obowiązku prawa, — korzyli czoła monarchowie nawet tak absolutystyczni, jak faraonowie egipscy<sup>2)</sup>. Władzę tę, — z powyższym zastrzeżeniem, — mógł Sejm wprowadzić wykonywać tylko jako organiczna całość, to znaczy we formie uchwał większości; lecz uchwałą taką mógł on zmienić każde prawo i uchwalić jak-najdalej idącą nową ustawę.

Stanowisko to Sejmowi znalazło swój wyraz w uchwale sejmowej z dnia 20. lutego 1919 roku, — Dz. Pr. Kr. P. Nr. 19 poz. 226, — mianowicie w ustępie II. 1: „Władzą suwerenną i ustawodawczą w Państwie jest Sejm Ustawodawczy“. Naczelnik Państwa był tylko — przez swoich ministrów — „najwyższym wykonawcą uchwał Sejmu w sprawach cywilnych i wojskowych“ (uchwała II. 2), odpowiedzialnym wraz ze Rządem, — powołanym na podstawie porozumienia ze Sejmem, — przed Sejmem za sprawowanie swego urzędu (uchwała II. 4).

Sytuacja ta zmieniła się częściowo z dniem 1. czerwca 1921 r., dniem ogłoszenia i wejścia w życie konstytucji, częściowo zmieniła się z chwilą ukonstytuowania się władzy ustawodawczej na zasadach konstytucji. P. Ustawę Przechodnią z dnia 18. 5. 1921 r. Dz. Ust. Nr. 44 poz. 268.

1. Konstytucja bowiem, wychodząc z założenia, że, władza zwierzchnia należy wprowadzić do Narodu, lecz że Naród wykonuje ją tylko pośrednio przez swoje organy, nałożyła jej równocześnie pewne hamulce, przyjmując w art. 2-gim zasadę podziału

<sup>1)</sup> W obrębie własnego państwa; podległość prawu międzynarodowemu nie narusza pojęcia „suwerenności“.

<sup>2)</sup> Ed. Meyer: Geschichte des Altertums. 3. wyd. 1913. I. 2, str. 153.



władzy między trzy równorzędne czynniki: Sejm i Senat w zakresie ustawodawstwa, Prezydenta Rzeczypospolitej łącznie z odpowiedzialnymi Ministrami w zakresie władzy wykonawczej i niezawisłe Sądy w zakresie wymiaru Sprawiedliwości. Podział władz nie jest jednakże ściśle przeprowadzony: Przedewszystkiem Sejmowi został zagwarantowany pewien udział w administracji państwowej, mający równocześnie funkcję obrony przed samowolą władz wykonawczych. Wpływ ten sejmu na administrację wyraża się: bezpośrednio przez prawo interpelacji (art. 33.), prawo kontroli przez „komisje nadzwyczajne“ (art. 34.) i przez przepis, by pewne akty administracyjne nosiły formę ustawy, — np. ustaleniu budżetu (art. 4.), ustalenie stanu liczebnego wojska i coroczny pobór rekruta (art. 5.), zaciąganie pożyczek państwowych (art. 6.), — wzgl. uzyskały zgodę Sejmu, jak np. pewne czynności z zakresu stosunków międzynarodowych (art. 49. i 50.); pośrednio przez prawo pociągnięcia Prezydenta Rzeczypospolitej do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu i zawieszenie go na ten czas w urzędowaniu (art. 51.), przez prawo żądania ustąpienia ministrów (art. 58.) i pociąganie ich do odpowiedzialności parlamentarnej (art. 56. i 58.) oraz konstytucyjnej (art. 56. i 59.)

Lecz i władza Sejmu, tak czysto ustawodawcza, jak i ustawodawczo-administracyjna, podlega znacznym ograniczeniom: bezpośrednio

- a) przez przepis art. 38., że „żadna ustawa nie może stać w sprzeczności z konstytucją, ani naruszać jej postanowień“ i łącznie z tem przez wymóg kwalifikowanej większości dla zmian konstytucji (art. 125.),
- b) przez podział ustawodawczej władzy między Sejm i Senat, i wymóg kwalifikowanej większości dla każdej ustawy w razie sprzeciwu Senatu (art. 35.);

pośrednio przez prawo rozwiązania Sejmu przez Prezydenta Rzeczypospolitej za zgodą Senatu (art. 26.)

W ten sposób konstytucja przez podział władzy oraz wzajemne uzależnienie i kontrolę jej czynników stworzyła polityczne gwarancje przeciwko nadużyciom tej władzy i dla zabezpieczenia jej sprawowania po myśli prawa.

2 Lecz na tem nie wyczerpuje się znaczenie konstytucji dla pojęcia praworządności państwa. Równie ważnem jest, że państwo, — w zasadzie wszechwładne, — przez konstytucją nakłada sobie samo w stosunku do swych obywateli pewne więzy, stawiając dotrzymanie tych ograniczeń pod pewne gwarancje prawne

a) W rozdziale V, zatytułowanym „powszechne obowiązki i prawa obywatelskie“, konstytucja wyróżnia, jako wynik poglądów społecznych i politycznych nurtujących społeczeństwo, pewną dziedzinę wolności indywidualnych, pewną sferę działalności życiowych, jako nietykalną dla władzy państwowej. Naruszenie



tych wolności w drodze ustawodawczej utrudnione jest, — poza względami idejowej natury, — przez zamieszczenie ich jako część integralną konstytucji (p. wyżej p. 1a i b). Naruszenie ich przez władzę wykonawczą zabezpieczone jest częściowo już przez kodeks karny, częściowo przez zwiększoną odpowiedzialność Rządu za pogwałcenie Konstytucji (p. niżej p. b).

b) Konstytucja przyjęła dalej zasadę, że sprawowanie władzy nie jest „wolnem“, to jest zależnem wyłącznie od swobodnego przekonania władzy o celowości i praktyczności danych zarządzeń, lecz związanem normami prawnymi. Tyczy się to nawet do pewnego stopnia władzy ustawodawczej (p. wyżej p. 1 i art. 28), a znajduje swe najwybitniejsze zastosowanie dla władzy sądowniczej, chociaż to skrępowanie sądów ustawą przez konstytucję nie zostało, — przypuszczalnie tylko przez niedopatrzienie, — jak w innych konstytucjach, wyraźnie wypowiedziane. Wynika ono jednak z natury rzeczy i ducha konstytucji polskiej, oraz dla byłej dzielnicy pruskiej z rozdziału 28. Niemieckiej Ustawy Karnej. Charakterystycznym dla państwa praworządne jest jednak przede wszystkim związane i ograniczenie działalności władzy wykonawczej przez nałożony na „Rząd“ i jego organa obowiązek sprawowania swej władzy zgodnie z przepisami konstytucji i innych ustaw państwowych (p. art. 3. ust. 5, art. 51, 56, łącznie z art. 43). Chociaż nie zostało to w konstytucji wyraźnie zaznaczone, skrępowanie to rozciąga się także na zależność od prawa zwyczajowego i własnych rozporządzeń aż do ich odwołania („prawa“ w najszerszem i obiektywnem tego słowa znaczeniu, por. § 336 Niemieckiej Ustawy Karnej).

Praktycznego znaczenia nabiera to związane władzy wykonawczej dopiero przez równoczesne ustalenie w konstytucji środków, zabezpieczających wypełnienie tych przepisów. Środkami prawnymi, zmierzającymi do tego celu są:

- aa) Odpowiedzialność osobista urzędników za sprawowanie przydzielonej im władzy zgodnie z prawem i obowiązkami służby. Odpowiedzialnym — przed Trybunałem Stanu — jest nawet Prezydent Rzeczypospolitej, chociaż w szczupłym tylko zakresie (za zdradę kraju, pogwałcenie Konstytucji i przestępstwa karne, art. 51). Odpowiedzialnymi są dalej ministrowie, — również przed Trybunałem Stanu, — i to nie tylko za swoją własną działalność lecz także i za działalność podległych im organów administracyjnych (art. 56 w połączeniu z art. 43). Do urzeczywistnienia tej odpowiedzialności służy prawo i obowiązek kontroli. Prawo to sprawuje ogólnie Sejm (art. 33. i 34, wymienione już przy gwarancjach politycznych), oprócz tego władza wyższa wobec władzy podległej z prawem dyscyplinarnego karania. W tym celu konstytucja w art. 45. ust. 2. wymaga, by „każdy urzędnik Rzeczypospolitej podlegał



ministrowi!“ Specjalna kontrola ustanowiona jest w dziedzinie administracji państwowej pod względem finansowem. Powołaną do niej jest — obok Sejmu, art. 8. — Najwyższa Izba Kontroli (art. 9).

Odpowiedzialnymi osobiście są wreszcie wszyscy urzędnicy: karnie na podstawie ogólnych Ustaw karnych i cywilnie — na podstawie art. 121 i kodeksów cywilnych. Jako gwarancją praw indywidualnych należy w tym związku wymienić także odpowiedzialność cywilną państwa za szkody, wyrządzone przez organy władzy państwowej (art. 121).

- bb) Prawo każdego obywatela dochodzenia swych praw, bądź to w drodze odwołania do wyższych instancji (art. 71), bądź to w drodze sądowej. Dla zabezpieczenia tej ostatniej przejmuje konstytucja w dziedzinie prawa karnego i cywilnego ogólnie uznane zasady: niezawisłości sądów (art. 77. n.), niedopuszczalność sądów wyjątkowych (art. 98.) i zagwarantowanie wymiaru sprawiedliwości przez ustanowienie Trybunału Kompetencyjnego (art. 86. w połączeniu z art. 98). Ważnym krokiem w kierunku uprządkowania jest wreszcie zerwanie z dotychczasowym systemem kar administracyjnych przez przepis, że od karnych orzeczeń władz administracyjnych przysługuje stronom prawo odwołania się do właściwego sądu (art. 72), oraz przez zaprowadzenie, wzgl. uznanie, (o ile chodzi o b. dzielnicę pruską i austriacką), instytucji Sądów administracyjnych, powołanych do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji tak rządowej, jak samorządowej (art. 73).

Nie bez znaczenia praktycznego jest nakoniec prawo każdego obywatela do wnoszenia petycji (art. 107).

Przeprowadzona w ten sposób idea praworządności w administracji państwowej nie jest w zasadzie niczem nowem dla administracji w b. dzielnicy pruskiej. Fakt przejścia i zagwarantowania jej przez konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej oraz rozszerzenia wzgl. przeprowadzenia pewnych zmian w szczegółach nakłada jednakże na każdego urzędnika obowiązek zapoznania się jaknajdokładniej z konstytucją i przepojenia jej zasadami, by duch konstytucji przebiegał się ze wszystkich aktów administracji i by urzędnik nie naraził się na najcięższy zarzut jaki go w państwie praworządnem spotkać może: zarzut pogwałcenia konstytucji.

*Dr. Celichowski.*



## IV. PRZEGLĄD ORZECZNICTWA.

### **Stosunek prawny urzędnika komunalnego, stabilizowanego za rządów pruskich, wobec Państwa Polskiego i Polskiego Związku Komunalnego.**

Dnia 30. listopada 1920 r. Trybunał Dyscyplinarny przy Ministerstwie b. dzielnicy pruskiej w powyższej sprawie ogłosił wyrok, w którym poza innymi wywodami powiedział:

Oskarżony aktem Ministra byłej dzielnicy pruskiej z dnia 12. sierpnia 1919 r. był przed wejściem w życie rozporządzenia Komisarjatu Naczelnej Rady Ludowej z dnia 9. maja 1919 r., dotyczącego rozwiązania magistratów (Tyg. Urz. Nr. 11 poz. 52), burmistrzem miasta X., wybranym przez Radę miejską dożywotnie, potwierdzonym przez państwową władzę nadzorczą.

Oskarżony sprawował urząd burmistrza bez przerwy od dnia 16. października 1899 r. aż do 12. maja 1919 r. Obecnie oskarżony zamieszkuje poza granicami Rzeczypospolitej w Niemczech .....

Oskarżony twierdzi, że nie podlega jurysdykcji Trybunału Dyscyplinarnego, zaznaczając równocześnie, że uważa się jeszcze po dziś dzień za prawidłowego burmistrza polskiego miasta X. i że przysługują mu wszelkie prawa wynikające z tego stanowiska.

Zapatrywanie oskarżonego jest w przeważnej części niesłuszne. Nie jest on już burmistrzem miasta X, bo rozporządzeniem Komisarjatu Naczelnej Rady Ludowej z dn. 9. maja 1919 r. rozwiązano magistrat miasta X, a tem samem usunięto oskarżonego z urzędu burmistrza. Nie pozbawiono go jednakowoż przez ten akt ustawodawczy praw i obowiązków jego względem miasta X, mianowicie praw natury majątkowej.

Z chwilą uprawomocnienia się traktatu wersalskiego powyższe położenie prawne zmianie nie uległo. Traktat wersalski nie zawiera przepisów co do stosunku prawnego urzędników samorządowych, a więc pośrednio państwowych. Choć nie istnieją także ustalone normy prawa międzynarodowego, stanowiące o losie urzędnika samorządowego w razie zmiany suwerenności, Trybunał podziela zapatrywania profesora Hubera (Die Staatensukcesion Lipsk 1898 r.), że przez zmianę suwerenności prawa i obowiązki urzędników samorządowych się nie zmieniają. Urzędnicy ci przechodzą automatycznie pod władzę Państwa sukcedującego, które ich dalszą czynność, ich obowiązki i prawa samodzielnie normuje, o ile nie uważa za wskazane unormowanie stosunków tych umową z Państwem ustępującem. Umowa taka nie nastąpiła.

Zapatrywaniu temu nie sprzeciwia się traktat zawarty między Rządem polskim a Rządem niemieckim dnia 25. listopada 1919 r. w sprawie urzędników, ponieważ traktat ten, pominąwszy,



że nie był ratyfikowany, był tylko umową prowizoryczną i przestał obowiązywać z upływem dnia 30. III. 1920 r.

Położenie prawne jest więc tego rodzaju, że oskarżony, choć przestał być prawidłowym burmistrzem polskiego miasta X, nie utracił praw, stanowiska dawniej zajmowanego. Ma on jednak obowiązki wobec miasta, oraz wobec sukcedującego państwa, któremu miasto podlega. Do sprawowania tych obowiązków mógłby magistrat miasta X i Rząd polski zawezwać oskarżonego każdej chwili pod rygorem kar przewidzianych za nieposłuszeństwo. Wynika z tego, że oskarżony będąc związanym jeszcze stosunkami urzędniczo-prawnymi wobec miasta, stojącego pod władzą Państwa Polskiego, podlega także jurysdykcji Trybunału, który jest organem Państwa Polskiego.

Według zdania Trybunału zachodzi więc wypadek przewidziany w § 16 cyfra 2 ustęp 1 pruskiej ustawy dyscyplinarnej z 21. lipca 1852 r. Oskarżony utracił coprawda urząd burmistrza, nie wygasły atoli jego prawa i obowiązki wobec miasta.

Słuszność zapatrywania Trybunału wynika też z tego, że gdyby urzędnik samorządowy, który popełnił kilka dni przed zmianą suwerenności oczywistą zbrodnię kryminalną, był usunięty z pod jurysdykcji tego Państwa, wobec którego pośrednich instytucji (jednostek samorządnych) ma rzekome prawa i obowiązki, nie byłoby możliwości pozbawienia urzędnika takiego praw wynikających z zajmowanego urzędu. Byłoby to jawną niesprawiedliwością.

\* \* \*

U w a g a. Powyższy wyrok dotyczy bezpośrednio tylko burmistrza takiego miasta, wobec którego obowiązuje rozporządzenie K. N. R. L. z dnia 9. maja 1919 r. rozwiązujące magistraty.

Wywody w nim przytoczone odnoszą się jednakowoż w przeważnej części do urzędników samorządowych, stabilizowanych za czasów pruskich.

Pozatem zaznaczyć wypada, że sprawa urzędników samorządowych stabilizowanych za czasów pruskich uregulowaną została rozporządzeniem Ministra b. dzielnicy pruskiej o obowiązku złożenia przysięgi służbowej przez urzędników samorządowych z dnia 9. sierpnia 1920 r. (Dz. Urz. Min. b. dz. pr. Nr. 52 poz. 415 str. 906), oraz rozporządzeniem tegoż Ministra o przedłużeniu terminu złożenia przysięgi służbowej przez urzędników samorządowych z dnia 15. września 1920 r. (Dz. Urz. Min. b. dz. pr. Nr. 56 poz. 450 str. 974). Według przepisów tych rozporządzeń urzędnicy samorządowi, pełniący stale lub tymczasowo obowiązki urzędników takich jednostek samorządowych, które stoją pod nadzorem Państwa Polskiego, zobowiązani byli złożyć przysięgę służbową najpóźniej do dnia 1. listopada 1920 r. Odmowę złożenia przysięgi uważa się za dobrowolne zerwanie prawnego stosunku urzędniczego.

J. P.



## V. KRONIKA.

### 1. Zjazd Związku Miast Polskich.

Dnia 9. 10. i 11. kwietnia br. odbył się w Poznaniu Zjazd Związku Miast Polskich. Dzięki ważności i aktualności przedmiotu obrad oraz dzięki szczególnej zachęce stronnictw politycznych Zjazd był liczny. Przybyło ogółem 313 delegatów i to: 185 z b. Królestwa Kongresowego, 55 z Małopolski, 75 z b. dzielnicy pruskiej.

Poza zwiedzeniem kilku zakładów miasta Poznania wyniki pracy, przeprowadzonej głównie w 5 komisjach, są następujące:

#### I. Reforma ustroju samorządu miejskiego.

Reforma, którą w niedalekiej przyszłości zajmie się zapewne Sejm celem przystosowania ustroju miejskiego do nowych warunków politycznych zbudziła niebывałe zainteresowanie, a wywołała zarazem burzliwe nieraz nawet walki polityczne.

Uchwalono następujące postulaty:

##### 1. System wyborczy.

Rady miejskie wybiera się na lat 6 w głosowaniu powszechnem, tajnem, bezpośredniem i proporcjonalnem. Tworzenie „okręgów wyborczych“, mających ułatwić przeprowadzenie głosowania, a więc stworzenie biur głosowania, dozwolone jest na mocy statutów miejscowych, uchwalonych przez radę miejską. Możliwość zaś tworzenia „kół wyborczych“, które miałyby podzielić ludność miejską na odrębne ciała wyborcze, wybierające własnych przedstawicieli, Zjazd w imiennem głosowaniu odrzucił. Mimo ostrej walki przedstawicieli lewicy (zwłaszcza stronnictw N. P. R. i P. P. S.) żądających, by tak czynne, jak i bierne prawo wyborcze przysługiwało każdemu obywatelowi, który ukończył lat 21, a w gminie mieszka co najmniej od pół roku, Zjazd uchwalił, że czynne prawo wyborcze przysługiwać ma wszystkim pełnoletnim mieszkańcom gminy, bierne zaś mieszkańcom, którzy ukończyli lat 30, jednym i drugim zamieszkałym w gminie przynajmniej od roku.

##### 2. Ustrój Magistratu.

Według projektu, przedstawionego przez delegata st. m. Warszawy, p. Dra Zawadzkiego, członkowie Magistratu mieliby być zarazem członkami Rady Miejskiej. Urząd członka Magistratu radny pełni honorowo, najdłużej na czas kadencji Rady Miejskiej, mając zwykle poza urzędem swój zawód. Na zjeździe system ten (t. zw. badeński) oddający gospodarkę miejską zazwyczaj w ręce niefachowców, zależnych od woli większości Rady Miejskiej, w której zasiadając sami się kontrolują, upadł. Zwyciężyły na ogół zasady, przedstawione przez Prezydenta m. Poznania, p. Drwęskiego (zbliżone do t. zw. systemu steinowskiego). Zasady te są:



a) Rada Miejska jako organ uchwałodawczy i kontrolujący wybiera z poza swego grona Magistrat, władzę wykonawczą, której Państwo, poruczyć winno wykonywanie ogólnej miejscowej władzy państwowej.

b) Członkowie Magistratu są zależnie od statutów miejscowych płatni lub niepłatni. Żaden członek Magistratu nie może być równocześnie członkiem Rady Miejskiej.

c) Płatni członkowie mogą być wybrani na okres dłuższy aniżeli na kadencję Rady Miejskiej, mają prawo do emerytury, lecz nie mogą uprawiać zawodu poza urzędem w celu zarobkowania.

d) Rząd nie ma prawa zatwierdzania członków Magistratu.

### 3. Nadzór nad samorządem miejskim.

W zakresie poruczonej administracji państwowej Magistrat podlegać ma przepisom dotyczącym władz państwowych.

W sprawach zaś komunalnych nadzorowana ma być tylko legalność, nie zaś także celowość administracji komunalnej. Władzą nadzorczą ma być specjalne kolegium, w którego skład wejść mają przedstawiciele samorządu komunalnego. W razie niemożności przeprowadzenia sprawy nadzoru w sposób wyżej podany, władzę nadzorczą stanowią mają sądy administracyjne.

## II. Skarbowość miejska.

Stwierdzono jednomyślnie, że na wskroś wadliwy system skarbowości komunalnej, obowiązujący obecnie na ziemiach polskich z wyjątkiem b. dzielnicy pruskiej, podkopuje zupełnie samodzielność i rozwój samorządu, skazując samorząd na łaskę Rządu, podcinając jego kredyt, tamując postępowe instytucje.

Zjazd jednomyślnie uchwalił rezolucję, przedłożoną przez Komisję finansową, a domagającą się:

- a) by źródła dochodu państwa i samorządu były ściśle rozgraniczone,
- b) by Rząd nie nakładał na samorząd nowych ciężarów, nie dając równocześnie źródeł na ich pokrycie,
- c) by podatki rzeczowe (gruntowy, budynkowy, przemysłowy) przekazano całkowicie samorządowi,
- d) by miastom przekazano z państwowego podatku dochodowego 30% wpływów, pobranych w poszczególnych miastach, oraz 10% z ogólnego wpływu w Państwie,
- e) by miastom dano możliwość nakładania niektórych podatków pośrednich, jak np. od zabaw, od psów, od obrotu nieruchomościami, od przyrostu wartości, a przede wszystkim podatku ładunkowego, pobieranego od wszystkich towarów nadchodzących do miast drogami żelaznymi, wodnymi lub kołowymi. Prócz tego domagano się prawa pobierania dodatków od pośrednich podatków państwowych,



- f) by Rząd umożliwił rozległy i wydajny kredyt komunalny, udzielany przez istniejące już instytucje kulturalno-kredytowe, a to przez udzielenie specjalnych przywilejów, jak to pewności pupilarnej, ulg podatkowych, gwarancji państwowych za obligacje itp.

Niestety na plenarnem posiedzeniu nie poddano krytyce powyższych postulatów, zbudzających bardzo poważne wątpliwości, a ograniczono się tylko do wybrania specjalnej komisji, która opracować ma memoriał o reformie skarbowości miejskiej. Nie posługiwano się też w dyskusji komisji zjazdowej statystyką, skutkiem czego dyskusja nie mogła być gruntowną. Ubolewać też należy nad tem, że z delegatów miast b. dzielnicy pruskiej w dyskusji głos zabrał tylko delegat m. Wejherowa. Stosunki skarbowe miejskie w b. dzielnicy pruskiej nie uległy z powodu tego należytemu rozwiązaniu.

### III. Rozbudowa miast.

Solidaryzując się z uchwałami Międzynarodowego Kongresu Rozbudowy Miast, który odbył się w Londynie w czerwcu 1920 r. Zjazd uchwalił jednomyślnie następujące postulaty:

1) Sejm winien uchwalić jak najszybciej ustawę o rozbudowie miast, przyjętą już w dwóch czytaniach przez Komisję miejską w Sejmie, a umożliwiającą miastom budowanie domów przez subwencje i kredyty rządowe oraz przez zaprowadzenie specjalnego podatku mieszkaniowego celem amortyzowania kosztów budowy.

2) Rząd winien przy przeprowadzeniu reformy rolnej przekazać miastom obszerne grunty podmiejskie na stworzenie nowoczesnych kolonji przedmiejskich.

3) Rząd winien sam budować gmachy na pomieszczenie urzędów, zwinąć niepotrzebne urzędy, opróżniając przez to mieszkanie, a załogi wojskowe przenosić możliwie do miast mniejszych.

### IV. Aprowizacja.

Po ostrej, lecz rzeczowej walce z przedstawicielami stronnictw lewicowych, którzy domagali się całkowitego sekwestru ziemiopłodów, większość Zjazdu oświadczyła się za wolnym handlem, domagając się jednak, ażeby wszelki wywóz środków żywnościowych był surowo zabroniony, ażeby granica była bacznie strzeżona, oraz ażeby przy zakupach zagranicznych pierwszeństwo miały związki komunalne, a import prywatny był pod ścisłym nadzorem władz państwowych.

### V. Sprawy oświatowe.

Zjazd uznał za konieczne powierzenie władzom samorządowym zorganizowanie i prowadzenie powszechnego i przymusowego wykształcenia przedszkolnego i dokształcenia pozaszkolnego.

Zjazd wezwał wszelkie miasta polskie, by w przeciągu 3 lat wzniosły gmachy lub baraki szkolne, celem przeprowadzenia obo-



wiązkowego powszechnego nauczania w szkołach powszechnych siedmiooddziałowych.

Zjazd oświadczył się za przejęciem rzeczowych ciężarów szkolnych, domagając się atoli państwowej pomocy finansowej w formie bezzwrotnych subwencji lub też długoterminowych, a nizko oprocentowanych pożyczek.

Pozatem wybrano komisję oświatową, która przygotować ma specjalny Zjazd Oświatowy, zwołany przez Zarząd Związku Miast.

#### VI. Sprawy sanitarne.

Uchwalono zwołać specjalny Zjazd lekarzy samorządowych, wznowić walkę z gruźlicą przez rejestrowanie, izolowanie chorych w specjalnych uzdrowiskach i ostrą kontrolę nad środkami spożywczeimi oraz zaopatrywać miasta w zdrową wodę do picia.

Uchwalono także, że zarządy miast winny prowadzić walkę z alkoholizmem, i po należytem pouczeniu i agitacji przeprowadzić celem ustanowienia zupełnego zakazu sprzedaży trunków alkoholowych referendum na podstawie ustawy sejmowej z dnia 23. kwietnia 1920 r. (Dz. Ust. nr. 37, p. 210; Dz. Urz. Min. b. dz. pr. nr. 24 poz. 237, str. 550).

#### VI. Organizacja Związku Miast.

Do Zarządu, składającego się z 22 osób przyjęto 3 dalszych delegatów z głosem doradczym jako przedstawicieli miast byłej dzielnicy pruskiej.

Uchwalono budżet w wysokości 9 milionów marek. Sumę tę pokryje składka miast. Każde miasto zrzeszone zapłacić winno 1,50 mp. od mieszkańca.

Niebawem ukaże się zapewne w druku nakładem Związku Miast dokładne sprawozdanie z powyżej naszkicowanego przebiegu Zjazdu.

Biurow Związku Miast Polskich znajduje się w Warszawie, Miodowa nr. 3.

*Dr. Jan Podkomorski.*

## 2. Okólnik w sprawie wydawnict. „Przegląd Administracyjny“.

Stosownie do stanowiska zajętego wobec „Przeglądu Administracyjnego“ wydało Ministerstwo b. Dzielnicy Pruskiej do wszystkich podwładnych urzędów okólnik, który poniżej podajemy we wyciągu:

I. „Przegląd Administracyjny“, którego program zestawiony jest w załączonym prospekcie, będzie wychodzić staraniem i nakładem Ministerstwa byłej dzielnicy pruskiej. Wydawnictwo ma służyć głównie celom praktycznym — upraworządzenia administracji byłej dzielnicy pruskiej. Ma ono ułatwić poznanie zasad administracji i obowiązujących przepisów prawa administracyjnego tym urzędnikom, którzy nie mając fachowego przygotowania do służby administracyjnej, zamierzają poświęcić się jej na stałe, i w tym celu pragną przyswoić sobie wiadomości potrzebne w nowym ich zawodzie.



Pozatem „Przegląd Administracyjny“ ma umożliwić fachowym urzędnikom pogłębienie posiadanych wiadomości i należyte wyzyskanie zebranych doświadczeń w drodze wymiany, przy równoczesnem ich uprzystępnieniu dla ogółu urzędników.

II. „Przegląd Administracyjny“ nie jest urzędowym organem Ministerstwa; dlatego nie wolno uważać poglądów wyrażonych w tem wydawnictwie za poglądy Ministerstwa. Artykuły (rozprawy etc.), ogłaszane w „Przeglądzie“, będą miały takie tylko znaczenie, jakie posiadają inne podobne prywatne wydawnictwa wzgl. dzieła i podręczniki, używane w praktyce administracyjnej. Znaczenie to zależy zawsze od jasności wykładu i siły argumentacji poszczególnego autora. Zapatrywanie autora, jeśli ma być uwzględnionem, – musi czytelnika przekonać.

Rozprawy ogłaszane w „Przeglądzie“ nie mają wcale znaczenia urzędowych wskazówek, któreby wiązać mogły urzędników. Urzędnicy nie mogą tedy w służbie powoływać się na „Przegląd Administracyjny“ i jego opinie.

III. „Przegląd Administracyjny“ ma być poradnikiem urzędnika. W tym zakresie musi posiadać poparcie wszystkich urzędów, państwowych, jak i samorządowych i to podobne do tego, jakie w swoim czasie posiadał pruski „Verwaltungsarchiv“.

Poparcie wyrażać się winno:

1. w przedpłacie odpowiedniej liczby egzemplarzy,
2. w regularnem czytelnictwie i w odpowiedniem zainteresowaniu dla treści czasopisma,
3. w współpracownictwie i
4. w zasięganu porady i opinii bądź to redakcji, bądź to innych osób za pośrednictwem redakcji w sprawach administracji.

IV. W ślad zatem:

- ad 1. „Przegląd Administracyjny“ powinien zająć miejsce „Verwaltungsarchiv-u“.
- ad 2. Naczelnicy urzędów obowiązani są uprzystępnić wzgl. zorganizować czytelnictwo „Przeglądu“ i osobiście od czasu do czasu przekonywać się, czy i z jakim skutkiem czytelnictwo to się rozwija.
- ad 3. Współpracownictwo będzie odpowiednio honorowanem. Urzędnicy, którzy posiadają wzgl. przygotowują dla „Przeglądu“ odpowiednie rozprawy, notatki etc., zechcą się zgłosić ustnie lub pisemnie w Redakcji o wyjaśnienia w tym kierunku.
- ad 4. Naczelnicy Wydziałów, którzy pragną, aby tematy interesujące ich gałąź administracji opracowane zostały w „Przeglądzie“, zechcą tematy te zgłosić w Redakcji. W razie wątpliwości co do znaczenia poszczególnych przepisów, Naczelnicy urzędów, jak i wogóle urzędnicy powinni zwracać się bezpośrednio do Redakcji o wyjaśnienie. Czyniąc to, powinni jednak pamiętać o obo-



wiązku tajemnicy słusze jest stawiając sprawę należy przeto opuścić wszelkie wymagające tajemnicy, a przede wszystkim nazwiska osób interesowanych, oraz nazwę miejscowości, jeśli znajomość tej ostatniej mogłaby ułatwić wnioski co do osób interesowanych w sprawie objętej tajemnicą. Oczywiście korespondencja urzędników z Redakcją nie potrzebuje przestrzegać drogi służbowej.

V. Szczegóły potrzebne do wykonywania obowiązków wynikających z ust. IV. zawarte są w prospekcie. Będzie zatem rzeczą pp. Naczelników wydać potrzebne zarządzenia, ażeby „Przegląd” mógł spełnić powierzone mu zadanie.

Poznań, dnia 29. kwietnia 1921 r.

### OD REDAKCJI.

Zeszyt niniejszy ma charakter programowy i okazowy. — Licząc się z tem, ażeby nie rozdzielać obszerniejszych rozpraw o znaczeniu programowym i dać już w pierwszym zeszycie jak najpełniejszy obraz naszej działalności, wydajemy pierwsze dwa numery razem, zwiększając równocześnie ich objętość nadliczbowym jednym arkuszem.

Zwiększenie objętości tego zeszytu przy trudnościach nakładowych i drukarskich opóźniło druk pierwszych dwu numerów. Opóźnienie to raczą P. T. Czytelnicy wybaczyć.

P. T. Współpracowników prosimy o nadsyłanie rozpraw o ile możliwości na ćwiartkach arkusza, zapisanych po jednej stronie i zaopatrzonych w bieżącą liczbę paginacji.

Redakcja zastrzega sobie prawo uskutecznienia poprawek rękopisów celem ujednolicenia skrótów, pisowni i interpunkcji, oraz drobnych zmian stylistycznych.

P. T. Autorowie, którzy z ważnych powodów pragną, by ich oryginalna pisownia została zatrzymana, zechcą zaznaczyć to wyraźnie, przy przesylce rękopisu.

„Przegląd Administracyjny” nie będąc organem oficjalnym Ministerstwa nie przedstawia w swej treści opinji Ministerstwa.

Za recenzje, umieszczone w „Przeglądzie piśmiennictwa”, Redakcja nie przejmuje większej odpowiedzialności, jak za resztę treści zeszytu. Ocena danego dzieła przedstawia zatem wyłącznie zaopatrywania poszczególnych sprawozdawców, a nie opinję Redakcji.

### OD ADMINISTRACJI.

Rozpoczynając wydawnictwo w połowie kwartału prosimy Pp. abonentów o nadsyłanie prenumeraty z góry za półtora kwartału tj. do 30. września br. — w sumie 270, — mp.

Od abonentów, którzy prenumeraty dotychczas nie uiszcili, ściągamy ją w powyższej kwocie przez zaliczkę pocztową przy wysyłce pierwszego zeszytu.



zas 11271/1/1-2

# WYDZIAŁ Ministerstwa Administracji i Dzielnic Pruskiej.

Ustawa karna (wydanie drugie w druku)	
Ustawa o postępowaniu karnem	cena 30 mk.
Kasy chorych wedle ustawodawstwa polskiego (ustawa, rozporządzenia, wzór statutów tabela do obliczeń)	„ 45 „
Prawo karne część ogólna na podstawie niemieckiej ustawy karnej z r. 1872	„ 120 „
Ustawa o ochronie lokatorów z dnia 18. grudnia 1920 r. oraz inne ustawy i rozporządzenia mieszkaniowe	„ 15 „
Ordynacja adwokacka	„ 30 „
Ustawa o kradzieżach leśnych i ustawa o straży polnej i leśnej	„ 35 „
Uzasadnienie projektu ustawy w przedmiocie zmiany niektórych przepisów ustawy o postępowaniu w cywilnych sprawach spornych	„ 30 „
Instrukcja dla sekretariatów sądowych (druku)	
Zbiór rozporządzeń N. R. L. i Min. b. dz. pr. ważnych dla sądów za rok 1919	
Zbiór okólników Depart., Spraw (w druku)	
Tabela do obliczenia dodatku drożyznianego urzędników państwowych	„ 5 „
Skorowidz dla Tygodnika Urzędowego	„ 10 „
Skorowidz dla Dziennika Urzędowego za rok 1920	„ 35 „

Do nabycia w Administracji Dziennika Urzędowego Poznań,  
ul. Młyńska 1a, pokój L. 1.

