

PRZEGLĄD ADMINISTRACYJNY

Miesięcznik

poświęcony teorji i praktyce prawa administracyjnego

Naczelnny Redaktor:

Dr. Stanisław Celichowski.

Komitet Redakcyjny:

Czesław Czypicki — Prezes Senatu Administracyjnego,

Juljan Hubert — Wyższy Radca Krajowy,

Konstanty Lenc — Dyrektor Departamentu M. S. W.,

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

Dr. Adolf Rappé — Naczelnik Wydziału M. S. W.,

Stefan Urbanowicz — Dyrektor Departamentu M. S. W.,

Dr. Bohdan Wasutyński — Profesor Uniwersytetu Pozn.,

Władysław Weissbrod — Naczelnik Wydziału M. S. W.,

Wacław Wyczyński — Starosta Krajowy w Poznaniu.



Poznań.

Nakładem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

Czcionkami Drukarni Dziennika Poznańskiego.

Treść numeru:

I. Rozprawy:

1. Osoby pochodzenia królewskiego w Traktacie Wersalskim *Dr. Adam Bielecki.*
2. Kontrola państwowa a samorząd w b. dzielnicy pruskiej *Juljan Hubert.*

II. Przegląd Piśmiennictwa.

III. Przegląd Ustawodawstwa.

IV. Orzecznictwo Senatu Administracyjnego w Poznaniu.

V. Z Kroniki.

VI. Od Administracji.



Od Redakcji.

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

Redakcja zastrzega sobie prawo uskutecznienia poprawek rękopisów celem ujednoczenia 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 przesyłce rękopisu.

Redakcja zastrzega sobie wyłączne prawo wydawania nadesłanych rozpraw w osobnych odbitkach na podstawie specjalnej umowy co do honorarium autorskiego.

* * *

„Przegląd Administracyjny“ nie będąc organem oficjalnym Ministerstwa, nie przedstawia w swej treści opinii 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 opinię Redakcji.

Adres Redakcji i Administracji: Poznań, Zamek (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych).

Adres Ekspedycji: Drukarnia Dziennika Poznańskiego, Poznań, ulica Pocztowa 9.

Prenumerata kwartalna (3 zeszyty) włącznie z przesyłką pocztową 1000.— mk.
Cena miesięcznego zeszytu w handlu księg. (bez dodatku drożyżn.) 500.— mk.

I. ROZPRAWY.

1. Osoby pochodzenia królewskiego w Traktacie Wersalskim.¹⁾

Ustawa z dnia 14. lipca 1920 r. o przelaniu praw skarbowych państw niemieckich oraz praw członków niemieckich domów panujących na skarb Państwa Polskiego (Dz. Ust. Rz. P. nr. 62. poz. 400) rozwija zawarte w ustępie 2. art. 256. Wersalskiego Traktatu Pokoju określenie „osób pochodzenia królewskiego“ (personnes royales — Royal personages).

W miejsce tego określenia używa jako jednoznacznego wyrażenia „członkowie niemieckich domów panujących.“

Wymieniona ustawa jest w tym punkcie interpretacją i rozwinięciem art. 256. Traktatu Pokoju. Do takiej interpretacji przez najwyższy swój organ ustawodawczy ma Polska pełne prawo na podstawie przysługujących jej praw zwierzchniczych.

Rozchodzi się bowiem o uprawnienia do przedmiotów położonych na obszarze państwowym Polski. Urzeczywistnienie tych uprawnień może być przeprowadzone przez działalność własnych organów państwowych, nie wymaga zaś działania ze strony innych podmiotów prawa międzynarodowego. Nasuwa się uzasadnione przypuszczenie, że twórcy Traktatu nie bez celu użyli określenia tak ogólnego. Mieli oni zapewne zamiar pozostawić państwom interesowanym możliwość autonomicznego tłumaczenia tego pojęcia w sposób, odpowiadający stosunkom i szczególnym potrzebom danego państwa.

W każdym razie wykluczyć należy myśl, by pojęcie to można brać dosłownie, odnosić tylko do osób mających tytuł królewski z włączeniem nawet członków ich rodzin.

Sprzeczne by to było z historycznym rozwojem ukształtowania się ustroju Rzeszy Niemieckiej.

¹⁾ Kwestję, kogo należy rozumieć przez użyte w Traktacie Wersalskim określenie „osoby pochodzenia królewskiego“, dotychczas w polskiej literaturze prawniczej poruszył jedynie K. Kierski w swej pracy: „Likwidacja majątków niemieckich według Traktatu Pokoju“, która wyszła jako Nr. 1 „Biblioteki Przeglądu Administracyjnego“ (str. 12 i n.). Obecnie podajemy w tej samej kwestji źródłowo opracowane studjum, w którym autor dochodzi do tych samych wniosków, co p. Kierski. Przyp. Redakcji.

Ustrój ten był wybitnie stanowy. Odzwierciedlało się to w sejmie Rzeszy, który był reprezentacją stanową i składał się z odrębnych kolegów poszczególnych stanów.

Pierwszem kolegium było kolegium panów (później zwane „Reichsfürstenrat“). — Obejmowało ono wśród świeckich panów tych, którzy poza elektorami byli bezpośrednio zależni od Rzeszy („reichsunmittelbar“) bez względu na to, czy nosili tytuł księcia, wielkiego księcia, króla i t. d.

Zachodziła między nimi jedynie ta różnica, że głowy rodzin, noszących tytuł książęcy i wyższy, miały w tem kolegium z reguły głos wirylny, zaś osoby z tytułem hrabiów i wolnych panów miały wspólnie pewną ściśle określoną i ograniczoną do małej ilości (4) liczbę głosów, chyba że na podstawie szczególnego nadania mieli głos wirylny.

Stan wolnych panów nie wchodzi już więcej w grę, gdyż ostatni z nich von Freiberg zasiadał na ławie hrabiów do r. 1751.

Od książąt i hrabiów Rzeszy, zasiadających w kolegium, odróżnić należy posiadających tylko tytuł książęcy i hrabiowski na podstawie nadania bez praw z złączonych.

Wszyscy zasiadający w kolegiach elektorów i panów byli zależni tylko od Rzeszy: „reichsunmittelbar“.

Wśród nich odróżnić należy panujących i mających skutkiem tego suwerenność państwową, ograniczoną tylko władzą cesarza, od innych panów, którzy nie byli panującymi, choć akt Związku Reńskiego z dnia 12. lipca 1806 nazywa ich książętami i hrabiami rzeczywiście panującymi („actuellement regnans“).

Stanowisko tej grupy panów było z reguły zależne od posiadania obszaru zależnego bezpośrednio od Rzeszy. Na obszarze tym wykonywali oni pewne prawa zwierzchnicze, mieli Zwierzchnictwo Ziemskie — „Landeshoheit“, określenie szcuplejsze od pojęcia suwerenności. Historia podaje jednak rody posiadające bezpośrednią zależność od Rzeszy, niemające jednak Zwierzchności Ziemskiej: są to t. zw. personaliści.

W różnych czasach rody te weszły pod zwierzchność państw Rzeszy Niemieckiej czyli straciły bezpośrednią zależność od Rzeszy. Zachodzi jednak ta różnica między panującymi, a drugą grupą, że panujący tracili zarazem panowanie, podczas gdy należący do drugiej grupy zatrzymywali prawa prywatne do obszaru, nad którym mieli zarazem Zwierzchność Ziemską, a tylko prawa natury publicznej ulegały zmianie lub ograniczeniu.

Najważniejszym takim aktem był akt Związku Reńskiego z dnia 12. lipca 1806, którym wielka ilość (około 70) panów utraciła bezpośrednią zależność od Rzeszy. Akt ten utrzymał akt konstytucyjny Związku Niemieckiego z dnia 8. czerwca 1815 przyznając zmedjatyzowanym tylko pewne prawa natury prawnopublicznej. Późniejsze ustawy prawo to coraz więcej ograniczały

tak, że już w roku 1914 przywileje natury prawno-publicznej z nieznacznymi wyjątkami uważać można za zniesione.

Inne było do rewolucji z r. 1918 stanowisko rodów panujących zmedjatyzowanych po r. 1815. Rody pozbawiono panowania, a państwa ich wcielono do innych państw Rzeszy; są to: dom panujący elektorów heskich, książąt Nassauskich, Hannoverki, Szlezwicko-holsztyński, boczna linja Hohenzollernów.

Stanowisko ich prawno-publiczne uregulowały osobne akty państw, których zwierzchnictwu poddano ich obszary.

Mimo różnorodność stosunków, uzasadnioną różnolitością historycznego rozwoju, nie było zasadniczych dalej sięgających różnic między obu kategorjami rodów: panującymi, a mającymi niegdyś tylko zwierzchność ziemską.

Mowa tu jedynie o stosunkach do wybuchu rewolucji niemieckiej w r. 1918, ten bowiem wypadek zupełnie zmienił stanowisko tych rodów.

Ponieważ jednak postanowienie art. 256. Traktatu Pokoju wskazuje na stan z przed tego momentu, zmiany następnie zasłaniają nie mają znaczenia.

Obie wymienione kategorje rodów łączy spólność uprawnień natury dworskiej, rodzinnej i honorowej.

Najważniejszym uprawnieniem łączącym wszystkie kategorje jest równorzędność rodu („Ebenbürtigkeit“). W tym kierunku zachodzą pewne odcienia.

Zakres równorzędności rodu określają statuty rodzinne. Mianowicie każdy ród oznaczyć może i określa, z jakimi kategorjami innych rodów mogą jego członkowie zawierać małżeństwa, mające znaczenie równorzędności. Z reguły nie czynią różnicy między rodami panującymi, a innymi tej klasy.

Na ogół statuta familijne zawierają następujące zasady:

Członkowie rodzin, do r. 1918 i dawniej rzeczywiście panujących, są w równorzędności rodu do wszystkich rodów panujących również w Państwach poza Rzeszą Niemiecką. Inni są równorzędni tylko w stosunku do rodów niemieckich. Dalej t. zw. *Altfürstliche Familien*, mające stanowisko książąt Rzeszy, bezpośrednio zależnych już przed r. 1600, dopuszczają do równorzędności również rody, które tytuł książąt uzyskały po tej dacie. Wreszcie hrabiowie Rzeszy mogą zawierać równorzędne małżeństwa z nowymi książętami Rzeszy, nawet jeżeli ci należą do rodu panujących, między sobą, oraz z rodami niższej szlachty.

Nadto spólne są tym wszystkim rodom pewne prawa honorowe.

Przedewszystkiem prawa do pewnej rangi i ceremoniału dworskiego. Następnie prawo do tytułów, zbliżonych do tytułów osób panujących, a różnych od tytułów rodzin, do ich stanu nie należących.

Panujący używał tytułu „Durchlauchtigst“, uchodzącego za wyższy, niż tytuł „królewska wysokość“. Dla książąt, należących do kategorii omawianej, wytworzył się tytuł zbliżony: „Durchlaucht“, a dla hrabiów: „Erlaucht“. Akt z dnia 8. czerwca 1815 poręczył, że tytułów tych nie przyzna się książętom i hrabiom, nienależącym do tej kategorii rodów. Przywilej ten utrzymał się do r. 1866.

Równorzędność urodzenia, oraz prawa dworskie wytworzyły z całej grupy omawianej odrębną od innych klasę, połączoną, — co jest z pewnością najsilniejszą spójnią, — węzłami pokrewieństwa, powinowactwa, interesami majątkowymi, obcowaniem towarzyskiem.

Z tego powodu należy klasę „wysokiej szlachty“ mimo zachodzące między poszczególnymi kategorjami różnice uważać za jedną całość.

Członkowie rodzin rzeczywiście panujących nie mieli zasadniczo bardziej politycznie uprzywilejowanego stanowiska, niż rody zmedjatywowane.

Obowiązujące w Rzeszy i poszczególnych państwach związkowych do ostatnich czasów przepisy nadawały członkom rodzin, panujących do rewolucji w roku 1918/9. i częściowo członkom 4 rodzin, poprzednio wymienionych, pewne uprzywilejowane stanowisko. Były to pewne prawa natury więcej honorowej w postępowaniu sądowym, pewne zwolnienia podatkowe i wojskowe, oraz pewne prawa rodzinne. Przywileje te jednak nie szły tak daleko, by zapewniały, pomijając osoby panujących w państwach związkowych, członkom rodzin panujących jakiś prawnie uznany szczególny wpływ na politykę państwową. Natomiast wskutek zawiązywanych na prawie równorzędności urodzenia stosunków powinowactwa, pokrewieństwa i bliższego obcowania towarzyskiego wytworzyć się musiał siłą rzeczy faktyczny wpływ członków rodzin panujących i zmedjatywowanych na sprawy państwowe.

Doświadczenie i historia uczy, że wpływ bezpośredniego otoczenia panujących, osób, z którymi się panujący stykali na terenie towarzyskim, jest zwykle silniejszy niż wpływ czynników do rządów powołanych i za ich sprawowanie odpowiedzialnych. Nadto obie kategorje rodzin czuć się musiały silniej związane z panującymi i uważać popieranie polityki panujących za działanie również w interesie własnej rodziny i przez swój wpływ nagiąć interesy państwa do interesów rodowych.

Znana jest tendencja twórców Wersalskiego Traktatu Pokoju: usunąć wpływ na rządy sfer dynastycznych i militarnych, a przesunąć punkt ciężkości wpływów w kierunku więcej demokratycznym.

Tą tendencją można tłumaczyć (bo motywy poszczególnych postanowień Traktatu nie są wiadome) postanowienie art. 256.

Zachodziła uzasadniona obawa, że członkowie rodzin panujących i zmedjatyzowanych mogliby na obszarach odłączonych od Niemiec zdradzać dążności odśrodkowe, ciężąc w tę stronę, w którą ich kierują ich węzły rodzinne i interes rodu. Pomimo obecnej demokratyzacji wpływ wielkiej własności, choć zmniejszony, może okazać się zawsze dostatecznie silnym i działającym wbrew interesom państwa stanowić w niem czynnik destrukcyjny. Pozostawić w stanie dotychczasowym tak potężne ośrodki wpływu, jakimi by były wielkie z reguły dobra nieruchomości rodzin zmedjatyzowanych, sprzeciwiałoby się przewodniej myśli twórców Traktatu.

Likwidacja majątków członków tych rodzin byłaby środkiem za słabym i nie zawsze skutecznym. Mogłaby być też niedopuszczalną, jeśliby członkowie tych rodzin mieli z tytułu zamieszkania lub urodzenia w Polsce z rodziców, w Polsce zamieszkałych, prawo uzyskać ipso iure obywatelstwo polskie.

Stąd wniosek niechybny, że określenia „osoby pochodzenia królewskiego“ (personnes royales, — Royal personages) obejmuje całą klasę wysokiej szlachty, wszystkie osoby zwane inaczej „Fürsten des Geblütes“.

Że Traktat tak szeroko pojmował to określenie, wnosić też można z zestawienia z art. 56. Traktatu. Ostatnie postanowienie normuje tę samą kwestję, co art. 256., w odniesieniu jedynie do Alzacji i Lotaryngji i używa wyrażenia „anciens souverains allemands“, „other German sovereigns“. Licząc się z ścisłością wyrażań i określeń sądzić należy, że używając innego określenia, chciano niem również wyrazić inne pojęcie. Zatem „osoby pochodzenia królewskiego“ znaczy co innego, jak „dawni władcy“.

To odmienne określenie w postanowieniach zasadniczo pokrewnych tłumaczyć sobie można tem, że na układ formalny Traktatu poza jego częścią o Lidze Narodów mieli głównie wpływ francuscy współpracownicy konferencji pokojowej. Znając zapewne szczegółowo stosunki w Alzacji i Lotaryngji użyli określenia odpowiedniego do stosunków w tych obszarach. Natomiast, przypuszczać można, mniej szczegółowo były im znane stosunki na innych terytorjach, mających odpaść od Niemiec. Użyli zatem w ogólnie zakreślonym postanowieniu art. 256. wyrażenia, mogącego pomieścić szerzej zakreślone pojęcia.

W określeniu „anciens souverains“ pomieścić również można zmedjatyzowanych, a raczej głowy tych rodów. Jak nadmieniono, mieli oni zwierzchność ziemską, obejmującą pewne prawa suwerenne. Zewnętrznie występowali, jako władcy suwerenni, w pismach swych mówiąc o sobie: „Wir von Gottes Gnaden regierender Herr (Graf, Fürst.“

Jeżeli zatem określenie art. 56. odnieść można do głowy rodziny zmedjatyzowanej, to konsekwentnie szersze określenie w art. 256. odnosić się będzie również do członków tych rodzin.

Rozpatrzemy teraz, które rody dawniej panujące lub zmedjatyzowane mają posiadłości ziemskie na obszarze b. dzielnicy pruskiej.

Oprócz dóbr nieruchomych, których własność po myśli ustawy z dnia 14. lipca 1920 r. przepisano już na rzecz skarbu Państwa polskiego, należą tu:

1) dobra członków rodzin panujących do 1. sierpnia 1914 roku:

- a) ks. Henryka, brata byłego cesarza,
 - b) ks. Fryderyka Leopolda (Prinz von Preussen),
 - c) ks. Alfreda, Herzog von Sachsen Coburg-Gotha,
 - d) ks. Fryderyka, Herzog von Anhalt;
- 2) członków rodów zmedjatyzowanych:
- a) ks. Henryka Schönburg-Waldenburg,
 - b) ks. Hermana Stolberg-Wernigerode,
 - c) ks. Thurn-Taxis;

3) dobra ks. Reuss hr. Dürenberg, który zrzekł się przynależności do domu panującego.

Wedle danych historycznych (por. Heffter — die Standesrechte der souveränen und der mediatisierten vormals reichständischen Häuser Deutschlands 1871 — str. 399, 410, 420) rody pod 2 lit. a—c wyliczone zaliczyć należy do zmedjatyzowanych.

Żadna z tych rodzin nie należy do rodów staroksiążęcych.

Ród ks. Schönburg-Waldenburg uzyskał hrabstwo Rzeszy w roku 1700, księstwo Rzeszy w roku 1790 — mieli miejsce i głos na ławie książąt Rzeszy. Prawa ich jako książąt zmedjatyzowanych uznała uchwała Rzeszy z dnia 7. sierpnia 1828 roku, oraz układ z Saksonją z dnia 23. listopada 1835 roku.

Linja ks. Stolberg-Wernigerode miała prawo głosu na ławie hrabiów. Nad hrabstwem jednak nie przysługiwało jej głowie zwierzchność ziemska. — Pisali się jednak „Wir von Gottes Gnaden regierende Grafen.“ Mieli prawo wydawania rozporządzeń, odbywają roki ziemskie, wykonywują sądownictwo cywilne i karne w II. instancji, ustanawiają konsystorz. Uznano, że mają prawa zmedjatyzowanych.

Ród książąt Thurn-Taxis uzyskał miejsce i głos, jakoród książęcy w kolegium książąt Rzeszy w roku 1754.

Ks. Reuss hr. Dürenberg zrzekł się już przed r. 1914 przynależności rodowej, wyłącznie jednak co do swej osoby, nie zaś imieniem swych potomków. Samo zrzeczenie się przynależności do rodu wysokiej szlachty w znaczeniu wyżej omówionem pociąga za sobą utratę praw do następstwa do tronu, regencji, o ile chodzi o rody panujące, utratę praw honorowych, prawo do utrzymania i objęcia majątku państwowego, rodowego, koronnego, fideikomisowego, domowego. Natomiast nie znosi węzłów pokrewieństwa i stosunków wynikających w zakresie

prawa rodzinnego i spadkowego z ogólnych przepisów cywilnych. O ile zatem i w tym przedmiocie nie nastąpiło wyraźne zrzeczenie, to zrzekający się przynależności rodowej nie zrywa stosunku pokrewieństwa rodzinnego i ma prawo spadkowe do majątku wolnodziedzicznego. Choć zatem formalnie przestaje uczestniczyć w stanowiącu i przywilejach rodowych, nie przestaje faktycznie być członkiem rodziny. Nie ma też powodu, by jego własność nieruchomą traktować inaczej, niż innych członków rodu wysokiej szlachty.

Dr. Adam Bielecki.

2. Kontrola państwowa a samorzady w b. dzielnicy pruskiej.

I. Zagadnienie stosunku kontroli państwowej do samorządów bierze początek w następujących rozważaniach:

1. Według ustawy z dnia 3. czerwca 1921 r. o kontroli państwowej Dz. Ust. Nr. 51, poz. 314¹⁾, kontrola państwowa jest

¹⁾ I. Stosownie do postanowień ustawy z dnia 31. lipca 1919 roku w sprawie wydawania Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej Dz. Ust. Nr. 66 poz. 400 (art. 4) w związku z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 17. maja 1920 r. o wprowadzeniu w życie na obszarze b. dzielnicy pruskiej powyższej ustawy (Dz. Ust. Nr. 47 poz. 288) — ustawa o kontroli państwowej (Art. 36) weszła w życie na całym obszarze Rzeczypospolitej z dniem 23. czerwca 1921 r.

Na obszarze b. dzielnicy pruskiej ustawa o kontroli państwowej weszła jednak faktycznie w życie dopiero z dniem 1 października 1921 r., ponieważ w tym dniu dopiero — znosząc Izbę Obrachunkową Ministerstwa b. dzielnicy pruskiej i przekazując jej agendy Najwyższej Izbie Kontroli — wprowadzono do tej dzielnicy organ powołany do wykonywania ustawy o kontroli państwowej (p. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29. września 1921 r. w przedmiocie zniesienia izby obrachunkowej Ministerstwa b. dzielnicy pruskiej i przekazania jej agend Najwyższej Izbie Kontroli Dz. Ust. Nr. 82 poz. 570 — oraz rozporządzenie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 29. września 1921 roku w przedmiocie utworzenia okręgowej izby kontroli w Poznaniu — Dz. Ust. Nr. 85 poz. 620).

II. Oba rozporządzenia wymagają pewnych wyjaśnień.

1. Rozporządzenie Rady Ministrów powołuje się na Art. 7 ustawy z dnia 1. sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej Dz. pr. Nr 64 poz. 385. Tymczasem art. 7 nie mówi nic ani o znoszeniu urzędów, ani o przekazywaniu agend wogóle, a o przekazywaniu ich nie-ministrom w szczególności. Przepis ten upoważniał bowiem Radę Ministrów tylko do przekazywania:

- a) władz i urzędów,
- b) właściwym Ministrom kontroli.

Że Ministrem nie jest Najwyższa Izba jest jasne.

Izba Obrachunkowa sprawowała agendy swe — według rozporządzenia Ministra b. dzielnicy pruskiej z dnia 15. listopada 1919 r. w sprawie izby obra-

instytucją (organizacją i działalnością) państwową, w stosunku do samorządów — ma ona przeprowadzać „rewizje finansowej gospodarki ciał samorządnych” i badać czy czynności gospodarcze i finansowe tych ciał „były legalne, wykonane z należytą oszczędnością i celowo pod względem gospodarczym” (p. Art. 3 i 4 ustawy).

Zadania te należą również do organów samorządowych; należy tu przede wszystkim rewizja gospodarki finansowej i kwitowanie jej wyników.

Kontrola państwowa ma zatem wypełniać te same czynności, co organy samorządowe; jako organ państwa — w swym

chunkowej przy Ministerstwie b. dzielnicy pruskiej T. U. Nr. 71 poz. 190 — stosując postanowienia §§ 9—17 pruskiej ustawy o utworzeniu i upoważnieniach najwyższej izby rachunkowej z 27. marca 1872 r. Zb. Ust. str. 278.

Przekazanie agend Izby Obrachunkowej Najwyższej Izbie Kontroli mieści w sobie zobowiązanie Najwyższej Izby Kontroli — do wykonywania pruskiej ustawy o najwyższej izbie rachunkowej. Do nałożenia takiego zobowiązania brak jednak upoważnień ustawowych zarówno w ustawie z 1. sierpnia 1919 r.; jak też w ustawie o kontroli państwowej. Opiera się ono na przypuszczeniu, że pruska ustawa o najwyższej izbie rachunkowej zatrzymała moc obowiązującą, obok ustawy o kontroli państwowej, aczkolwiek w wielu punktach jest z nią sprzeczna. Za tą interpretacją przemawia nawet art. 36 tej polskiej ustawy; pozbawia on mocy obowiązującej wyraźnie jedynie tylko dekret Naczelnika Państwa z dnia 7. lutego 1919 r. (o Najwyższej Izbie Kontroli Państwa), natomiast nie pozbawia jej, a więc (?) zostawia w mocy — ustawę pruską!

Agenda Izby Obrachunkowej — (p. rozp. Rady Min.) przekazane w całości Najwyższej Izbie Kontroli — przeszły częściowo na Okręgową Izbę Kontroli w Poznaniu; częściowo, bo w granicach kompetencji Izb Okręgowych według ustawy o kontroli państwowej p. rozp. Prezesa Najwyższej Izby Kontroli (§§ 4 i 3). — Wynika z tego, że agendy Izby Obrachunkowej, wychodzące poza ramy ustawy o kontroli państwowej miałyby należeć do Najwyższej Izby Kontroli.

2. Rozporządzenie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli — powołując się na upoważnienie art. 27 ustawy o kontroli państwowej — tworzy Okręgową Izbę Kontroli Państwowej w Poznaniu jako organ Najwyższej Izby Kontroli Państwa, jej bezpośrednio podległy.

Art. 27 ustawy o kontroli państwowej nie przewiduje jednak takiej alternatywy, by Okręgową Izba Kontroli mogła być utworzoną albo jako organ Naczelnej Izby Kontroli, jej bezpośrednio podległy, albo bez tego dodatku; art. 27 ustawy upoważnia tylko Prezesa Najwyższej Izby Kontroli w porozumieniu z prezesem Rady Ministrów (natomiast nie z Ministrem b. dzielnicy pruskiej) do tego, by otwierać Izby Okręgowe i ustalać terytorjalnie zakres ich działania.

Jeśli słowa „jako organ Najwyższej Izby Kontroli, jej bezpośrednio podległy” mają mieć znaczenie, to chyba tylko to, iż w Okręgowej Izbie Kontroli w Poznaniu należy widzieć Najwyższą Izbę Kontroli (stosownie do uchwały Rady Ministrów); w takim razie nie byłaby to zyczajna sobie Izba Okręgowa tj. „wykonująca kontrolę państwową na zasadach wyłączonych w ustawie o kontroli państwowej”, lecz coś więcej; rozporządzenie zmieniłoby ustawę, a powołanie art. 27 ustawy musiałoby być zbędnem. O ile natomiast rozporządzenie nie łamie granic upoważnienia z Art. 27 — słowa wyżej przytoczone są pozbawione wszelkiego prawnego znaczenia.

stosunku do ciał samorządnych — przeciwstawia państwo samorządom.

Na czem więc polega to przeciwstawienie?

2. Badanie legalności finansowych czynności ciał samorządnych oraz przeprowadzanie rewizji ich finansowej gospodarki należy również do t. zw. prawa nadzoru państwowego.

W takim razie nasuwa się pytanie, jaki jest stosunek kontroli państwowej do prawa nadzoru?

3. Wreszcie nasuwa się dalsze pytanie: jaką jest treść i forma działalności kontroli państwowej w stosunku do samorządów, oraz jakie są tej działalności formalne wymogi?

II. 1. Zadania Kontroli państwowej — jako funkcji w ustroju Rzeczypospolitej — określa art. 9 Konstytucji marcowej.

Przepis ten stanowi:

„Do kontroli całej administracji państwowej pod względem finansowym, badania zamknięć rachunków Państwa, przedstawiania corocznie Sejmowi wniosku o udzieleniu lub odmówieniu Rządowi absolutorjum — jest powołana Najwyższa Izba Kontroli, oparta na zasadzie kolegialności i niezależności sędziowskiej członków jej kolegijum, usuwalnych tylko uchwałą Sejmu, większością $\frac{3}{5}$ głosujących. Organizację Najwyższej Izby Kontroli i sposób jej działania określi szczegółowo osobna ustawa.

Prezes Najwyższej Izby Kontroli zajmuje stanowisko równorzędne ministrowi, nie wchodzi jednak w skład Rady Ministrów, a jest za sprawowanie swego urzędu i za podległych mu urzędników odpowiedzialny bezpośrednio przed Sejmem.“

Według powyższego przepisu kontrola państwowa ma mieć funkcje parlamentarne. Zadaniem jej przedstawiać corocznie Sejmowi wniosek o udzielenie lub odmówienie absolutorjum Rządowi, przedkładającemu doroczne zamknięcie rachunków państwowych do parlamentarnego zatwierdzenia (p. art. 7 Konstytucji). Wniosek kontroli państwowej o udzielenie lub odmówienie absolutorjum jest tem samym wnioskiem o zatwierdzenie lub odrzucenie zamknięcia, jest ustaleniem, że Rząd wykonał budżet należycie lub nie. Kontrola państwowa jest tedy funkcją prawa budżetowego.

Z drugiej znowu strony kontrola państwowa, — ażeby stawić wniosek w Sejmie o udzielenie lub odmówienie absolutorjum, — musi przedtem dokładnie zbadać zamknięcia rachunkowe, przedłożone przez Rząd, i musi skontrolować całą administrację państwową pod względem jej finansowej zgodności z budżetem. Czynności te wymagają od wykonawców szczególnego technicznego przygotowania; dla tego też kontrola państwowa, która ma przygotowywać technicznie materiał

dla uchwał sejmowych co do absolutorium i zatwierdzenia zamknięć, — zasługuje na miano pozaparlamentarnej technicznej władzy dla parlamentarnej kontroli nad wykonaniem budżetu i nad finansową działalnością Rządu.²⁾

Z tego wynika, że kontrola państwowa jest konstytucyjnym instrumentem parlamentu dla obrony jego praw wobec Rządu i administracji państwowej co do legalności i celowości gospodarki finansowej państwa, jako podmiotu prawnego. Istnieje nie tyle w interesie prywatnym jednostki, co w interesie publicznym państwa, jako podmiotu gospodarczego i w interesie parlamentu (Sejmu), jako organu woli państwowej.

Musi obejmować całą organizację państwową, jaka istnieje dla wykonywania woli państwowej, jaka korzysta z budżetu państwowego i zawiaduje majątkiem państwowym, a sięgać tak daleko, jak daleko sięga prawo budżetowe i odpowiedzialność organów administracji przed parlamentem.

Musi dla tego opierać się na stosunku osobowym zależności służbowej, jaka wiąże urzędników państwowych (płatnych i honorowych) z odpowiedzialnymi ministrami lub naczelnikami (prezesami) głównych urzędów, a przez tych z parlamentem.

2. Czy taką jednak ma być rola kontroli państwowej w stosunku do samorządów? Czy kontrola państwowa ma być takim samym organem technicznym ciał uchwalodawczych samorządu w zakresie samorządowego prawa budżetowego, jakim jest dla państwa w zakresie budżetu państwowego?

Czy ma ona działać w interesie samorządu, czy państwa?³⁾

²⁾ Techniczny charakter — francuskiego trybunału rachunkowego (Cour des comptes) podkreśla Gaston Jéze Prawo administracyjne republiki francuskiej w wydawnictwie Das öffentliche Recht der Gegenwart Tybingen 1913 str. 306 a — pruskiej izby rachunkowej Schoen Niemieckie prawo administracyjne w Köhlera Encyklopedii 1914 T. IV. str. 191 — w ustępie o znaczeniu uwag izby rachunkowej dla sejmu.

³⁾ Francuski Cour des comptes współdziała w kontroli rachunkowej nad gospodarką samorządów jako czynnik ustrojowo konieczny; bez przyjęcia zamknięcia rachunków przez trybunał rachunkowy — niema absolutorium. p. Jéze l. c. str. 313, 289 i 303. — Natomiast w Prusach i w Austrii było inaczej. Ani pruska ustawa (§ 9) z dnia 27. marca 1872 (Zb. Ust. str. 177) o utworzeniu najwyższej izby rachunkowej — ani aust. ces. rozporządzenie (§ 66) z dn. 21. listopada 1866 Dz. Ust. 140 nie wymieniają samorządów w szeregu instytucji podległych kontroli rachunkowej. To zasadnicze stanowisko pruskiego ustawodawstwa o najwyższej izbie rachunkowej nie uległo żadnej zmianie po przejściu części b. dzielnicy pruskiej pod zarządek polski N. R. L. Międzynarodowe przepisy zawarte są w obwieszczeniu K. N. R. L. z dnia 4. marca 1909 T. U. N. R. L. Nr. 13 str. 49 oraz w rozporządzeniu K. N. R. L. z dnia 18. kwietnia 1919 dotyczącym nadsyłania rachunków rocznych T. U. Nr. 9, poz. 38.

Przepisy te w związku wzięte nie wymieniają samorządów w ręędzie władz i organizacji, podlegających zwierzchnictwu K. N. R. L. i zobowiązanych po nadsyłaniu swych rachunków rocznych do izby rachunkowej. Późniejsza

Czy w miejsce osobistej zależności służbowej urzędników od odpowiedzialnych ministrów i parlamentu nie wprowadza zależności organów samorządu od kontroli?

Szukając odpowiedzi na te pytania, należy je rozważyć kolejno w związku najpierw z przepisami ustawy o kontroli państwowej, następnie z przepisami Konstytucji marcowej, a w końcu z przepisami ustaw o ustrojach samorządowych (gminnym, miejskim, powiatowym i wojewódzkim — prowincjonalnym).

A. Według ustawy o kontroli państwowej:

- a) kontrola państwowa może, ale nie musi być powołaną do rewizji finansowej gospodarki ciał samorządnych (art. 3),
- b) powołanie kontroli zależy nie od uznania samorządu, ale „od uznania Rządu“ (art. 3); samorządy mogą jedynie wpływać na sposób wykonania kontroli (p. art. 10.),
- c) rewizja ciał samorządnych jest dopuszczalną tylko w tych przypadkach, w których ciała te działają „przy udziale finansowym Skarbu państwa lub pod jego gwarancją“ (p. art. 3); przemawia za tą tezą brak przecinka po słowie ciał samorządnych w art. 3;
- d) Kontrola państwowa nie jest obowiązana przedstawiać organom uchwalodawczym ciał samorządnych sprawozdań z wszelkich czynności kontroli w zakresie gospodarki ich organów wykonawczych; natomiast jest zobowiązana przedstawiać je „Prezydentowi Rzeczypospolitej, Sejmowi i Senatowi“, gdyż są to „sprawozdania z czynności kontroli, dokonanych w okresie budżetowym“ — (art. 8); obowiązek zawiadomienia samorządów istnieje tylko w razie stwierdzenia nieprawidłowości, braków (p. art. 13):
- e) Kontrola państwowa jest w szczególny sposób obowiązana wykrywać, ustalać i dochodzić straty dla skarbu państwa (art. 13), natomiast niema tego obowiązku co do strat ciał samorządnych,
- f) ciała samorządne obowiązane są „ściśle stosować się do przepisów i zarządzeń, wydanych przez kontrolę państwową w zakresie jej kompetencji“ (art. 11); samorządy natomiast nie mają żadnych upoważnień do żądania, aby kontrola zbadała gospodarkę samorządową i ustaliła jej rezultaty.

(p. w. nota 1) organizacja izby rachunkowej, — opierając się na ustawie pruskiej z 1872 — wykluczyła wszelkie wątpliwości co do dopuszczalności poddania samorządów kontroli państwowej przez izbę obrachunkową.

Pozatem — ta jednostronna zależność samorządu od kontroli — nie jest związana z organizacją samorządową; ustawa o kontroli nie odwołuje się bowiem ani do organów, ani do przepisów którejkolwiek ordynacji samorządowej.

Do kompetencji kontroli państwowej należy:

„zbadać nie tylko, czy czynności gospodarcze i finansowe ciał samorządnych były legalne, ale czy zostały wykonane z należytą oszczędnością i celowo pod względem gospodarczym (art. 4).

O ile kontrola stwierdzi nieprawidłową rachunkowość lub kasowość, brak w gotówce lub w materiałach, roztrwonienie majątku, złą lub rujnącą gospodarkę lub działanie nacechowane brakiem troski o dobro publiczne, a połączone ze stratą lub mogące wywołać stratę dla skarbu państwa, kontrola państwa jest:

- 1) obowiązana: aa) zawiadomić o tem właściwie ciało samorządne,
 - bb) zażądać usunięcia nadużyć, wad i braków,
 - cc) zażądać pokrycia i zabezpieczenia strat dla skarbu państwa przez się wykrytych i ustalonych.
- 2) uprawniona zażądać zawieszenia w czynnościach odnosnych funkcjonariuszów i pociągnięcia ich do odpowiedzialności osobistej i materialnej.

Kompetencja kontroli państwa sięga zatem bardzo daleko. Ma to swoje konieczne następstwa.

Zarządzenia kontroli państwowej, opierające się na badaniu legalności i celowości gospodarki finansowej ciał samorządnych muszą z istoty rzeczy określać warunki legalności i celowości, jakim odpowiadać powinna działalność organów samorządnych. Poglądy kontroli, dające powód do wydania zarządzeń pod adresem samorządów, nie mogą być zgodne z poglądami właściwych organów samorządowych t. z. z wolą samorządu. Zarządzenia kontroli muszą zatem z konieczności ograniczać swobodę samorządu. Byłoby to — do pewnego stopnia — zrozumiałe, gdyby kontroli chodziło tylko o legalność; wówczas bowiem swoboda samorządu i tak jest ograniczona bezpośrednio wolą ustawy, a zarządzenie w obronie legalności nie może wyjść poza szranki, jakich domaga się przepis ustawy.

Inaczej natomiast ma się rzecz, gdy kontrola ma wydać zarządzenia w obronie celowości. Wówczas — nie wola ustawy, — ale wola kontroli, za upoważnieniem ustawowem — ogranicza wolę organów samorządowych. Wówczas o tem, co jest korzystne dla ciał samorządnych, rozstrzyga nie sam samorząd (przez swe organy), ale czynnik z samorządem nie

związany, i — jak to wyżej wykazałem — działający jedynie z woli państwa i w jego interesie.

Tem samym miejsce swobodnej oceny samorządu, miejsce jego samodzielności i równorzędności prawnej z państwem — poza granicami nadzoru —, zajęłyby zależność, podporządkowanie i posłuszeństwo służbowe. Podporządkowanie służbowe samorządów kontroli państwowej doprowadziłoby niejednokrotnie do tego, że samorządy pod wpływem zarządzeń kontroli co do celowości ich gospodarki finansowej, musiałby ponosić pewne ofiary na rzecz państwa, niewymagane przez żaden przepis ustawowy. W przypadkach, kiedy spotkałyby się sprzeczne interesy państwa i samorządu, ale prawnie równorzędne, samorząd — chociaż powinien — nie mógłby interesów swych przynieść nad państwowe, bo wówczas spotkałby się z krytyką i zarządzeniami kontroli państwowej.

B. Biorąc za podstawę rozważań przepisy Konstytucji marcowej dochodzi się do odmiennych rezultatów:

Konstytucja nie daje kontroli żadnych upoważnień wobec samorządów; ani art. 9. traktujący o kontroli państwa, ani art. 67. stanowiący zasady wewnętrznej organizacji samorządów, ani art. 70. określający prawa państwowego nadzoru — nie mówią nic o tem, by kontrola państwowa miała wchodzić w jakieś stosunki władcze ze samorządem. Można by wprawdzie powiedzieć, że brak ten niczego nie dowodzi, że nie wyklucza poddania samorządów kontroli państwowej, jeśli poddanie to zostanie wyrażone w ustawie (p. art. 44. Konstytucji).

Według Konstytucji samorząd przeciwstawiony jest państwu, jako różna odeń osoba prawna; treść tej osobowości jest określona przepisami Konstytucji; swoboda wynikająca z tych przepisów jest prawem konstytucyjnym Samorządów. Jeśli Konstytucja nie poddając samorządów kontroli państwowej ani przez bezpośrednie wskazanie, ani przez użycie takiego ogólniejszego pojęcia, które koniecznie obejmować musi samorządy, to ich poddanie kontroli w późniejszej ustawie musiałoby być uważane za naruszenie konstytucji (p. art. 38 Konstytucji). Ażeby uzasadnić konstytucyjność upoważnienia kontroli państwowej do rewizji ciał samorządnych, można by jedynie wskazać na to, że w słowach art. 9-go do kontroli całej administracji państwowej mieszczą się również samorządy, ponieważ Konstytucja zawarła i administrację rządową i samorządową.⁴⁾

Argumentacja ta nie jest jednak trafną; Konstytucja konsekwentnie przeciwstawia samorząd administracji państwowej lub rządowej (p. art. 15. i 16., 66. i 67.). Nie inaczej jest

⁴⁾ Z argumentacją tą spotkałem się już w jednej dyskusji nad Konstytucją.

w art. 73., gdzie wyraźnie obok samorządowej administracji wymienioną jest administracja rządowa.

Jeśli art. 73. dawać miał podstawę do jakich wniosków w tym przedmiocie, to tylko, że gdzie Konstytucja używa terminu administracja, bez żadnego dalszego określenia, — tam należałoby rozumieć — o ile z treści przepisu co innego nie wynika — i administrację państwową i samorząd; natomiast uwaga ta nie może dotyczyć art. 9., bo w tym przepisie Konstytucja wyraźnie mówi o administracji państwowej.⁴⁾

Pozatem — przy wykładni rozszerzającej — kontrola, podając jako organ państwowy swej działalności ciała samorządne, musiałaby wytworzyć stosunek prawno-publiczny między państwem a samorządem na zasadzie państwowej przewagi (imperium). W stosunku tym kontrola państwowa ma stanowisko państwowej władzy administracyjnej, nie jest bowiem władzą ani sądową, ani ustawodawczą. Stosunek zwierzchni państwa do samorządów wyraża się w prawie nadzoru; prawo to jest — co do zasad orga-

⁴⁾ Z art. 9. Konstytucji wynika, nietylko że

a) kontrola państwowa miała być ograniczoną jedynie do administracji państwowej, natomiast nie powinna rozciągać się na samorządy;

b) lecz także, że Najwyższa Izba Kontroli winna być jednym jednostopniowym organem kontroli państwowej dla całego państwa.

ad a) za pierwszym wnioskiem przemawia proste zestawienie art. 9. Konstytucji marcowej z jej artykułami 38. i 70. —

ad b) za drugim wnioskiem przemawia porównanie art. 9. Konstytucji np. z jej art. 73. —

Art. 9. Konstytucji mówi o organizacji samej tylko Najwyższej Izby Kontroli, o jej sposobie działania; gdyby organizacja miała być wielostopniową, jak np. sądownictwa administracyjnego, byłby ustawodawca użył tej samej lub podobnej konstrukcji — jak art. 73. „powoła osobną ustawą sądownictwo administracyjne z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym na czele“. — Ale takiego zwrotu Konstytucja w art. 9. nie używa.

Do tego samego wniosku prowadzi również porównanie art. 9. Konstytucji z art. 104. starej Konstytucji pruskiej. Ten ostatni przepis przewiduje również osobną Najwyższą Izbę Rachunkową (Oberrechnungskammer). Szczegółowa ustawa z dnia 27. marca 1872 Zb. ust. str. 278 oparła organizację kontroli państwowej na jednostopniowości; Najwyższa Izba Rachunkowa (nazwana w rozp. M. b. dz. pr. z 18. listopada 1919 T. U. Nr. 71. poz. 190. — Naczelną Izbą Obrachunkową) jest jedną dla całego państwa; zgodnie z tem nie miała własnych lokalnych organów; nie zmieniło też w niczem tej organizacji rozciągnięcie właściwości Najwyższej Izby Rachunkowej na całą Rzeszę — pod nazwą „Trybunał rachunkowy rzeszy niemieckiej“ w ustawie o kontroli rzeszy z dnia 21. marca 1910 Dz. Ust. 521. (p. Schoen l. c. str. 192).

Podobnie ma się rzecz z francuskim Trybunałem rachunkowym (Cour des comptes) — jest on jeden dla całej Francji, — oraz z najwyższym trybunałem rachunkowym b. austriackiego cesarstwa (p. rozp. ces. z 21. XI. 1866 Dz. Ust. Nr. 140 w związku z § 11. lit. c. konstytucji z 21. grudnia 1867 Dz. Ust. 141).

Odpowiada to reszta funkcji, jaką te trybunały mają wypełnić w ustroju państwowym.

Pewne złagodzenie dwustopniowości w organizacji polskiej kontroli państwowej zawiera — art. 27. ust. 3. ustawy.

nizacji unormowane wyczerpująco w art. 70. Konstytucji. Stosunek kontroli do samorządów zewnętrznie jest zatem podobny do nadzoru; skoro zaś Konstytucja w art. 70. nie wymienia kontroli państwowej, to tem samem stwierdza, że samorzady nie mają jej podlegać.

Do tego samego wniosku prowadzi zestawienie art. 67, 69. i 99. Konstytucji; wykazuje ono, że samorzady mają mieć w sprawach należących do ich zakresu działania (oraz w sprawach majątkowych) prawo stanowienia t. j. pełną niezależność, ograniczoną jedynie prawem nadzoru..

Wobec tego, jasnym jest dalszy wniosek, że postanowienia ustawy o kontroli państwowej, o ile poddają kontroli ciała samorządne, sprzeciwiają się Konstytucji. —

Według obowiązujących przepisów ordynacji komunalnych rewizja finansowej gospodarki ciał samorządnych należy do organów samorządowych. Przepisy odnośne są co do tego w zasadzie zgodne,⁶⁾ że rewizja, ustalenie i pokwitowanie rachunków należy do organu uchwałodawczego tego ciała samorządowego, o którego gospodarce chodzi.

Do organów uchwałodawczych należy pozatem ustalanie zasad administracji majątkiem i dochodami samorządowemi.

Ta ich działalność — chociaż nie jest dowolną, bo podlega daleko idącemu nadzorowi państwowemu (p. III.) — ma według ustawy z 3. czerwca 1921 r. podlegać ponadto kontroli państwowej.⁷⁾ Kontrola ta przejawia się w prawie wydawania zarządzeń (Art. 9, 11 i 13) obowiązujących (pod rygorem natychmiastowego wykonania Art. 2 i 6) samorzady co do legalności i celowości ich gospodarki. Ale właśnie wówczas, kiedy kontrola państwowa na podstawie rewizji dojdzie do przekonania, że uchwalone przez właściwy organ samorządowy ustalenie i pokwitowanie rachunków, lub wprost zasady administracji majątkowej mają być ponieczone i zastąpione innymi, nasunąć się musi pytanie, jaka jest skuteczność tych zarządzeń dla organizacji danego samorządu; czy zarządzenia kontroli wiążą równocześnie wszelkie organy samorządowe i uchwałodawcze i wyko-

⁶⁾ A. Ordynacja wiejska. § 88, § 103, § 113, § 119. ust. 5 i n., § 120, § 121.

B. Ordynacja miejska. § 49, § 56, § 67, § 69, § 70, § 71 i § 17 ust. 2. ustawy o właściwości władz administracyjnych i administracyjno-sądowych.

C. Ordynacje powiatowe:

Pomorze. § 116, § 127, § 128, § 128 a, § 129 i § 134.

Poznańskie. § 3. i Art. V. 6. ustawy o ogólnej administracji kraju i o właściwości władz administracyjnych i sądowno-administracyjnych w województwie poznańskim.

D. Ordynacje wojewódzkie (krajowe):

Pomorze. § 39, § 59, § 101, § 103 i § 104.

Poznańskie. § 17, § 18, § 19 i § 20 rozporządzenia z dnia 5. listopada 1889 zb. ust. str. 177.

⁷⁾ Dowodzi to najlepiej, że kontrola nie mieści się w nadzorze.

nawcze; czy tylko pierwsze z nich; czy zatem obowiązują bezpośrednio organy wykonawcze samorządów, czy też tylko za pośrednictwem organów uchwałodawczych, zależnie od tego, czy organy te powezmą w wykonaniu otrzymanych zarządzeń kontroli odpowiednią uchwałę?

Znaczenie tego pytania ujawnia się w dwu kierunkach:

a) co do terminu wykonalności

b) i co do środków prawnych (p. art. 25. ustawy o kontroli).

ad a) Jeśli przepisy i zarządzenia mają być bezpośrednio wykonalne, to natenczas zastępują one uchwały właściwego organu uchwałodawczego. W konsekwencji doprowadziłyby to do uznania kontroli państwowej za władzę przełożoną samorządów⁸⁾ i wprowadziłyby do samorządów czynnik nadzoru służbowego.⁹⁾ W przeciwnym razie zarządzenia i przepisy musiałyby być wpieryw podane do wiadomości właściwych organów uchwałodawczych. W pierwszym przypadku niewykonanie przez organ wykonawczy przepisów i zarządzeń kontroli państwowej sprzecznych z uchwałami organów uchwałodawczych — uzasadniałoby odpowiedzialność organu wykonawczego (art. 11. ustawy o kontroli), w drugim nie.

ad b) Jeśliby miały wiązać bezpośrednio, natenczas termin 14 dniowy do odwołania biegłby od dnia doręczenia orzeczenia kontroli państwowej organowi wykonawczemu. Oczywiście, że na treść jego odwołania nie miałyby wpływu organa uchwałodawcze w tych przypadkach, kiedy z przyczyn natury formalnej zwołanie posiedzenia byłoby niemożliwe.¹⁰⁾ W przeciwnym razie organ wykonawczy winien by zapowiedzieć odwołanie pozostawiając wywód właściwemu organowi wzgl. zgłosić swą niemożność zajęcia stanowiska wobec orzeczenia do czasu zebrania się właściwego organu.

⁸⁾ Jakle miałyby to znaczenie dla życia samorządowego p. Hugo Preuss. — Rozwój komunalnego samorządu w Niemczech: w Handbuch der Politik 1920. Tom 1. str. 284 i n.

⁹⁾ O różnicy między nadzorem służbowym a państwowym komunalnym p. Hatschek: Lehrbuch des deutschen und preussischen Verwaltungsrechts. Wyd. II. 1922 str. 65.

¹⁰⁾ N. p., Sejmik Wojewódzki zwołuje Wojewoda z upoważnienia Ministra. P. § 8 rozp. M. b. dz. pr. z dnia 12. sierpnia 1921 o wyborach do sejmików wojewódzkich Dz. Ust. Nr. 71. poz. 491. Do zwołania zatem trzeba:

a) wniosku Starosty Krajowego do Wojewody,

b) wniosku Wojewody do Ministra,

c) upoważnienia Ministra dla Wojewody,

d) rozesłania zaproszeń dla członków Sejmiu,

e) zebrania się Sejmiku

Czy starczy na to 14 dni?

Jeśli się dalej uwzględni, że działalność samorządów już się odbywa w ramach nadzoru państwowego, to nasunąć się musi dalsze pytanie: czy zarządzenia kontroli wiążą samorzady co do uchwał zatwierdzonych lub niezaczeponych — aczkolwiek posiadanych — przez władze nadzorcze, czy kontrola tem samem może zmieniać zarządzenia władz nadzorczych?¹¹⁾

Na te pytania nie ma odpowiedzi w ustawie o kontroli państwowej; w rezultacie kontrola konkuruje i z organami samorządu i z nadzorem. Ponieważ skutki tej konkurencji nie są unormowane, przeto układać się będą zależnie od przypadkowego układu sił zainteresowanych czynników.

Łącząc powyższe szeregi rozważań, otrzymujemy odpowiedź na postawione na wstępie pytania:

Kontrola państwowa nie jest konstytucyjnie legitymowaną w stosunku do samorządów. Działalność jej w zakresie samorządów sprzeciwia się Konstytucji.

Nie wiążąc się organicznie z ustrojem ciał samorządowych, nie może wypełniać funkcji technicznego organu samorządowej kontroli budżetów i zamknięć.

W ramach ustawy o kontroli — kontrola państwowa występuje wobec samorządów jako organ państwowej władzy administracyjnej. Treścią tej władzy jest nadzór *sui generis*.

Nie godząc się z zasadniczą samodzielnością i wolnością samorządu w stosunku do państwa, wprowadza w miejsce zależności osobistej urzędników od ministra i parlamentu — zależność służbową organów samorządowych od kontroli.

Jest ona organem ochrony interesów państwa i to jest jej najgłówniejszym zadaniem; obrona interesów ciał samorządnych może być tylko przypadkową i to w granicach interesu państwowego.

Ustawa o kontroli państwowej stoi w sprzeczności z Konstytucją marcową i narusza jej postanowienia; pozatem nie liczy się ustawa z ustawami o organizacji samorządów w b. dzielnicy pruskiej.

Regulując stosunek kontroli do samorządów w oderwaniu od wszelkich organizacyjnych przesłanek jest zarzewiem starć i w organizacji samorządów i w organizacji władz państwowych i między jednymi i drugimi.

Jednem słowem:

w ustroju samorządów b. dzielnicy pruskiej nie ma miejsca dla kontroli państwowej.¹²⁾

¹¹⁾ Nie jest to wykluczone; prawo zaczeponia jest ograniczone do badania legalności uchwał, gdy kontrola badać je może także co do celowości. Wówczas byłaby kontrolą nadzoru! Odpowiada to art. 1. ustawy o kontroli. Uwagi te wiążą się z zagadnieniem stosunku kontroli państwowej do organów nadzoru państwowego. (p. III. str. 407).

¹²⁾ Jeśli inaczej jest we Francji (p. nota 3) to nie wolno zapominać, że jest to następstwem „dwóch“ okoliczności:

W systemie ustawodawstwa, dotychczas obowiązującego na obszarach województw zachodnich, brak jest tych logicznie koniecznych przesłanek. Dlatego też kontrola państwowa korzystając z upoważnień swych wobec samorządów w b. dzielnicy pruskiej musi być czynnikiem dezorganizacji życia publicznego. Jeżeli będzie słuchaną bezpośrednio — zachwiany będzie stosunek wzajemny organów wykonawczych do uchwałodawczych a obydwu do organów nadzoru; wówczas legnie samorząd, legną też i nadzór państwowy i powaga; tem samem zostanie zmniejszoną powaga państwa. Jeśli nie będzie słuchaną obniży się również autorytet państwa, bo obniżoną zostanie powaga kontroli państwowej, bo energia tej instytucji ze wszech miar godnej poszanowania i uznania, wyczerpywać się będzie nie na kontrolę, ale na obronę warunków i możliwości kontroli.

Walka ze samorządem w tych warunkach prawnych, jakież są — wątpliwą być musi dla kontroli państwowej; przegrana zaś będzie przegrana również i w stosunku do władz państwowych. Czy leży to w interesie rzeczy?

III. 1. Zestawiając obok siebie nadzór państwowy nad samorządami z działalnością kontroli państwowej w stosunku do samorządów, widzi się że:

- a) nadzór jest konieczny (obligatoryjność) — gdyż wykonywany jest z bezpośredniej woli ustawy; a kontrola — jest tylko dopuszczalną (fakultatywność), gdyż wykonywaną być może z woli ustawy tylko pośrednio, warunkowo, gdy zaistnieje uznanie Rządu w tym kierunku (art. 3. ustawy o kontroli państwowej);
- b) nadzór jest funkcją rządu, gdy kontrola nie; (art. 1)
- c) nadzór w sposobie stosowania niezależy od porozumienia z samorządami podlegającymi nadzorowi; natomiast kontrola tak (art. 10);
- d) kontrola państwowa jest ograniczoną do rewizji finansowej gospodarki ciał samorządnych (art. 3 ustawy o kontroli państwowej); gdy nadzór państwowy idzie dalej; obejmuje bowiem również czysto administracyjną, nie finansową działalność samorządów;
- e) nadzór bada, czy administracja samorządów jest sprawowana stosownie do postanowień ustaw i czy jest utrzymywana w uporządkowanym stanie. (p. § 115 ord.

-
- a) systemu dochodowego samorządów; tam parlament określa co roku maksymalną granicę, jakiej nie mają przekroczyć podatki na potrzeby samorządów — (p. Jéze l. c. str. 290).
 - b) oraz odmiennego systemu prawa komunalnego, które w ten sposób ogranicznie wiąże działalność organów samorządu z organami kontroli.

- krajowej i § 37 rozp. z dnia 5. listopada 1889 Zb. ust. str. 177, § 177 a ordynacji powiatowej) podczas, gdy kontrola bada, czy czynności gospodarcze i finansowe ciał samorządnych były legalne, wykonane z należytą oszczędnością i celowo pod względem gospodarczym;
- f) nadzór obejmuje całą działalność samorządową, t. j. i administrację i należące do niej zakłady,¹³⁾ gdy kontrola może dotyczyć zakładu samorządowego, nie obejmując administracji głównej (art. 3 ust.);
- g) środkami nadzoru są upoważnienia:
- aa) zatwierdzanie wyborów¹⁴⁾;
- bb) przyzwala nie (potwierdzenie uchwał);
- cc) ciągle informowanie się o działalności samorządów.

Należą tu:

- 1) wgląd w akta¹⁵⁾,
 - 2) rewizje urzędowe i kasowe¹⁵⁾,
 - 3) żądanie wyjaśnień¹⁵⁾,
 - 4) prawo obecności i udziału w posiedzeniach ciał uchwałodawczych¹⁶⁾,
 - 5) obowiązek samorządów przedkładania władzy nadzorczej — budżetów, uchwał co do kredytów dodatkowych, zamknięć, rachunków¹⁷⁾ wzgl. ogłaszania ich w dziennikach urzędowych¹⁸⁾,
- dd) zaczepianie i zawieszanie uchwał, naruszających upoważnienia ciała uchwałodawczego lub naruszających ustawy¹⁹⁾;
- ee) przymusowe umieszczanie w budżecie i ustalanie nadzwyczajnego wydatku — z powodu nie umieszczenia w budżecie wzgl. nie przyzwolenia dodatkowego świadczeń ustawowo koniecznych i przez władzę w granicach jej właściwości ustalonych²⁰⁾;

¹³⁾ § 87 ordyn. kraj.; art. V. 2 ustawy z 19. maja 1889 Zb. ust. 108 i § 22 rozp. z 5. listopada 1889 Zb. Ust. str. 177; § 75 ord. pow.; §§ 33 ord. miejskiej § 54 ord. gminnej.

¹⁴⁾ §§ 40 i 41 rozp. z dn. 5. listopada 1889 Zb. Ust. str. 177 i Art. V. B. 5 ustawy z 19. maja 1889 Zb. Ust. 108; §§ 119 i 120 ord. kraj.; § 175 ord. pow.; § 62,50 ord. miejskiej, §§ 16 i 30 ustawy o właściwości

¹⁵⁾ § 116 ord. kraj.; § 38 rozp. z dn. 5. listopada 1889 i § 177 a ord. pow.

¹⁶⁾ § 117 ord. kraj.; § 39 rozp. z 5. listopada 1889.

¹⁷⁾ §§ 127, 129, 125 ord. pow., §§ 66. 70 ord. miej. §§ 119, 120 ord. gminnej.

¹⁸⁾ p. §§ 8, 101, 104, ord. kraj. i § 17 i 20 rozp. z dnia 5. listopada 1889 r.

¹⁹⁾ § 118 ord. kraj. § 40 rozp. z dnia 5. listopada 1889. — § 178 ord. powiat. §§ 15 i 29 ustawy o właściwości.

²⁰⁾ § 121 ord. kraj. i Art. V. A. 7 i Art. V. B. 7 ustawy z dnia 19. maja 1889 Zb. Ust. str. 108, § 180 ord. pow. i §§ 19 i 35 ustawy o właściwości.

- ff) zastąpienie działalności istniejących organów samorządu aktem władzy nadzorczej²¹⁾;
- gg) zastąpienie organów brakujących samorządom organami własnymi nadzoru²²⁾ (komisarycznie);
- hh) rozwiązanie organów uchwalodawczych²³⁾;
- ii) przymusowe wykonanie zarządzeń nadzorczych na zasadzie § 132 ustawy o ogólnej administracji kraju²⁴⁾;
- jj) wystąpienie dyscyplinarne przeciwko opieszałym wobec zarządzeń nadzorczych organom samorządowym²⁵⁾.

Środkami kontroli są natomiast tylko:

- aa) informowanie się przez
 - 1) wgląd w akta, rachunki, księgi i dokumenty (art. 9 ust. 1 ustawy o kontroli państw);
 - 2) rewizje ich na miejscu, — (art. 4 w związku z art. 9 ust. 1);
 - 3) żądanie wyjaśnień (art. 9 ust. 2),
 - 4) obowiązkowe zawiadomiania kontroli państwowej przez samorządy o zmianie lub uchyleniu rozporządzeń administracyjnych w granicach instrukcji i przepisów ustalonych z kontrolą państwową (art. 12),
- bb) wydawanie przepisów i zarządzeń w zakresie swej kompetencji (art. 11 ust. 1 i art. 12),
- cc) żądanie od właściwej przełożonej (3) władzy wykonania tych zarządzeń (art. 11 ust. 2),
- dd) żądanie od właściwej przełożonej władzy pociągnięcia winnych do odpowiedzialności (art. 11 ust. 2 i art. 12) dyscyplinarnej, karnej i cywilnej,
- ee) żądanie od samorządu pokrycia zabezpieczenia ustalonej straty dla skarbu państwa i czuwanie nad wykonaniem tego żądania (art. 13 ust. 2).

Środki kontroli są z jednej strony mniej liczne, z drugiej dalej idące.

I tak nie ma kontrola państwowa prawa, ani zawieszania uchwał organów uchwalodawczych, ani przymusowego umieszczenia w budżecie, ani zastąpienia działalności istniejących organów samorządu aktem własnym, ani zastąpienia organów brakujących swojemi, ani rozwiązania organów uchwalodawczych, ani zatwierdzenia wyborów, zni wreszcie potwierdzenia uchwał.

²¹⁾ §§ 17 (2) i 33 (2) ustawy o właściwości.

²²⁾ § 87 ord. kraj. i Art V. A. 3 ustawy z 19. maja 1889, § 33 ord. miejsk. § 13 ustawy o właściwościach, § 84 ord. gm.

²³⁾ § 122 ord. kraj. i § 48 rozp. z dnia 5. listopada 1889, § 179 ord. pow., § 79 ord. miejsk. i § 142 ord. wiejskiej.

²⁴⁾ p. Schoen l. c. str. 257 i Friedrichs Verwaltungsrechtspflege 1922, tom III. str. 1688.

²⁵⁾ § 98 ord. kraj. i § 32 rozp. z 5. listopada 1889 i §§ 20 i 36 ustawy o właściwości p. Schoen l. c. str. 257.

Natomiast posiada prawo wydawania przepisów i zarządzeń, nie określonych ściśle co do treści, a przez możliwość wywodzenia ich z badań celowości gospodarki samorządowej — zależnych od woli kontroli. Takiego prawa nadzór nie zna.

Zarządzenia nadzorcze są z góry określone warunkami i co do formy i co do treści; natomiast zarządzenia kontroli nie.

Najważniejsze zarządzenia nadzorcze, zaczeplenie uchwał lub przymusowe umieszczenie w budżecie kierują się wyłącznie motywami naruszonej legalności lub kompetencji organu uchwalodawczego wzgl. nie wypełnienia obowiązku ustalonego, natomiast najważniejsze zarządzenia kontroli — właśnie wobec tego, że gospodarka samorządowa w zakresie legalności jest kontrolowaną przez nadzór — będą kierować się momentami celowości.

2. Ponieważ nadzór w zakresie gospodarki finansowej:

- a) przyjmując do wiadomości budżet i zamknięcia,
- b) przeprowadzając rewizję rachunków i kas,
- c) zacieplając pewne uchwały majątkowe i finansowe,
- d) badając, czy budżet i zamknięcie rachunków zawierają wszelkie obowiązkowe świadczenia i zarządzając je przymusowo w razie potrzeby,
- e) badając, czy budżet i zamknięcie nie wykazują świadczeń nielegalnych lub naruszających upoważnienia organu, uchwalającego je — bada gospodarkę finansową samorządów wszechstronnie, ponieważ pozatem jak wyżej zaznaczono, posiadając własne organa rachunkowe, techniczne — daje rękojmię należytej kontroli w ramach ustawowych, nasuwa się pytanie: w jakim celu te same rzeczy mają być poraz wtóry badane przez kontrolę państwową; dla czego nadzorowi ma wystarczyć obrona legalności w finansowej gospodarce samorządowej, a nie ma ona wystarczać kontroli państwowej?

Na te pytania nie ma odpowiedzi w ustawie o kontroli państwowej; nie dają jej również motywów ustawodawcze.

3. Rozważania nad zgodnością ustawy o kontroli państwowej z Konstytucją marcową (p. w.) wykazały, że w stosunku państwa do samorządów nie ma miejsca dla osobnej kontroli państwowej — obok nadzoru państwowego. Nadzór wyklucza kontrolę.

Nasuwa się zatem pytanie, czy właściwym zadaniem kontroli jest — kontrolować samorządy, czy — przez kontrolę samorządów kontrolować nadzór państwowy w jego funkcjach nadzorczych.

Pytanie to nie znajduje wyraźnej, bezpośredniej odpowiedzi w ustawie o kontroli; ale z art. 3. ustawy: „do rewizji finanso-

wej ciał samorządnych, działających przy udziale finansowym Skarbu Państwa lub pod jego gwarancją²⁶⁾ wynika niedwuznacznie, że celem kontroli — jest badać działalność samorządów, ale nie działalność nadzoru.

Kontrola z punktu widzenia Konstytucji — przedstawia w stosunku do samorządów nadzór państwowy; jest to nadzór *sui generis*; nie podlega on bowiem ogólnym przepisom o nadzorze państwowym, lecz szczególnym o kontroli państwowej. Specyficzność nadzoru wyraża się materialnie w obronie udziałów finansowych lub gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa ciałom samorządnym, a więc w obronie finansowych interesów Skarbu państwa w gospodarce samorządów.

W tej obronie podporządkowuje kontrola całą działalność samorządów interesom finansowym państwa.

Działalność ta podlega już nadzorowi²⁶⁾, kontrola jest zatem nadzorem wzmocnionym, — nadzoru wyższego rzędu w stosunku do nadzoru ogólnego.

Wzmocnienie — polega na ograniczeniu przedmiotu do finansowej gospodarki i rozszerzeniu środków przez badanie celowości gospodarki i wydawanie przepisów.

Nadrzędność — polega na — faktycznej pośredniej kontroli nad nadzorem ogólnym w zakresie jego działalności nadzorczej, oraz na związaniu przepisami wydanymi przez kontrolę.

Formalnie wyraża się specyficzność kontroli w odrębności organów, upoważnień i środków obrony prawnej. Wyjaśnień wymagają te ostatnie. Obrona prawna samorządów wobec nadzoru odbywa się normalnie przed sądownictwem administracyjnym²⁷⁾; natomiast obrona samorządów wobec kontroli ma odbywać się tylko przed kontrolą²⁸⁾ „oparta na zasadzie kolegialności i niezależności sędziowskiej.“ Cechą kontroli, jako *sui generis* nadzoru jest jego niezaczepialność przed sądami administracyjnymi — jest materialna bezbronność samorządu!

²⁶⁾ Działalność nadzoru obejmuje w sobie oba rodzaje kontroli — i kontrolę faktyczną — (art. 6) i następną (art. 7) z tem ograniczeniem, że nie wychodzi — o ile nie jest do tego upoważnioną ustawowo — poza ocenę legalności.

²⁷⁾ Patrz §§ 178, 180 ord. powiatowej; §§ 4, 15, 19, 29, 35 ustawy o właściwościach §§ 118 i 121 ord. krajowej, § 40 rozp. z dnia 5. listopada 1899 r. oraz Art. V. A. 7 i B. 7 ustawy z dnia 19. maja 1889 r., Zb. ust. 108.

²⁸⁾ Inna rzecz, że wątpliwe być musi, czy ostateczność zarządzeń kontroli w stosunku do samorządów — nie jest wykluczona przez postanowienie ostatniego ustępu art. 98 Konstytucji: „Żadna ustawa nie może zamykać obywatelowi (?) drogi sądowej dla dochodzenia krzywdy i straty.“

Rozważania prowadzą do następujących wniosków:

- a) nadzór i kontrola istnieją obok siebie; wykonanie upoważnień nadzoru nie wyklucza wykonania upoważnień kontroli,
- b) proceduralnie jest uregulowany tylko nadzór; kontrola nie; przepisów formalnych o stosunku kontroli do samorządów poza nie wystarczającymi w ustawie — nie ma.
- c) kontrola jest *sui generis* nadzorem wyższego rzędu, obejmuje bowiem również i nadzór państwowym,
- d) w razie kolizji zarządzeń kontroli i nadzoru — rozstrzyga nadzór mocą swej bezpośredniości,
- e) użycie kontroli jako organu technicznego dla celów nadzoru nie jest prawnie uregulowane, należy zatem od uznania kontroli; na zewnątrz — w stosunku do samorządu — czynności kontroli musiałyby się odbywać we formach, obowiązujących nadzór.
- f) użycie nadzoru dla celów kontroli jest prawnie przewidziane; gdy chodzi o wykonanie orzeczeń (art. 26) co do usunięcia stwierdzonych nadużyć, wad i braków, o zawieszenie w czynnościach odnośnych funkcjonariuszów, o pociągnięcie winnych do odpowiedzialności osobistej i materialnej ma użyczyć pomocy właściwa władza (Art. 13); w przypadkach żądania pokrycia strat powstałych dla skarbu państwa z zaniedbania, niewątpliwie znalazłyby zastosowanie przepisy rozporządzenia z 24. stycznia 1844 Zb. Ust. str. 52, a o ile władza nadzorcza rozstrzyga o pokryciu braków (p. § 128 a ord. miejsk. §§ 17 (5) i 32 (5) ustawy o właściwości), musiałyby tem samem nadzór być powołany do współdziałania. Natomiast nie jest przewidziane współdziałanie nadzoru w przypadkach zarządzeń z art. 11, wówczas bowiem ustawa przewiduje pomoc właściwej „władzy przełożonej.“ Tymczasem w stosunku do samorządów władz przełożonych nie ma, p. Preuss l. c. Jasną jest rzeczą, że kontrola może na zasadzie art. 9, art. 2 żądać od nadzoru pomocy celem uzyskania wiadomości o stanie gospodarki finansowej samorządów, gdy nie zachodzą warunki (z art. 3 i 10) bezpośredniego żądania ich od samorządów;
- g) kontrola ma prawo wydawania przepisów; przepisy te — co wynika z istoty przepisu jako reguły ogólnej — muszą nie tylko obowiązywać samorządy, lecz także być skuteczne dla nadzoru państwowego;
- h) kontrola wobec samorządów jest silniejszą od nadzoru; — samorząd wobec kontroli jest bezbronny, gdy wobec nadzoru ma środki obrony, o których rozstrzygają sądy administracyjne,

- i) zarówno pod względem prawnym — Konstytucja — jak i pod względem celowości — polityka oszczędności sił i pracy — kontrola w stosunku do samorządów jest zbędna i w projektach ustawodawczych o ustroju polskich ciał samorządnych winna być wyraźnie wykluczona od bezpośredniego badania gospodarki ciał samorządnych w interesie państwa; natomiast byłoby wskazane — poruczyć kontroli za wzorem francuskim organicznie funkcje samorządowej kontroli rachunkowej, — a potem wyznaczyć jej rolę technicznego organu dla komunalnego nadzoru państwowego. — Dopóki zaś to nie nastąpi — nie powinien rząd korzystać z art. 3-go ustawy o kontroli ani powoływać kontroli państwowej do rewizji ciał samorządnych w b. dzielnicy pruskiej.

IV. 1. Dotychczasowe rozważania poświęcone krytyce wykazały, że konstytucyjne, organizacyjne i polityczne podstawy kontroli państwowej są wadliwe, że konstrukcja jej jest logicznym dylematem.

Ale krytyka nie może zmienić faktu istnienia i działania kontroli; dlatego rozważania wyjść muszą poza krytykę, przejść na grunt pozytywny — i przedstawić — *reservatis reservandis* co do niekonstytucyjności etc. — stosunek kontroli do samorządów jako przejaw woli obowiązującego prawa.

Prawo obowiązuje bynajmniej nie dlatego, by dać poprawne rozwiązanie teoretycznym zagadnieniom zgodnie z wymogami formalnej logiki prawniczej; zadanie prawa jest inne; ma ono zaspokoić socjalne potrzeby kraju, ma wypełnić swą naturalną funkcję w życiu społecznym, chociażby miało pozostać nieznanem teorii lub nie uzyskać jej uznania. Prawo nie jest ćwiczeniem logicznym, ale jest zjawiskiem socjalnym, którego badanie wymaga ścisłości logicznej. Poprawność logiczna jest zatem obowiązkiem prawników, ale nie prawa; prawo natomiast jest i będzie reakcją środowiska socjalnego na swe odczute i uświadomione potrzeby! Powstaje ono w ten sposób, że potrzeby istniejące w danych warunkach i czasie danego środowiska uświadomienia sobie prawodawca, a środki zaspokojenia ich ubiera we formy, jakie w danych warunkach dać może. Formy te są względnie konieczne. Mogą być logiczne, gdy w kształtowaniu ich prawodawca kierował się wymogami logiki, ale gdy miejsca to nie miało, stwierdzenie nielogiczności prawa — nie odbiera mu jego prawnej mocy, lecz co najwyżej może dowodzić, że prawodawca nie przestrzegał zasad logiki.

Kontrola była potrzebną nie tylko w gospodarce państwowej, ale i w samorządach; gospodarka samorządowa wyszła z form ustawowych, udział obywateli w niej spadł do minimum, a jego miejsce zajęły autorytet i rutyna urzędników. Gospodarka

urzędnicza nie zawsze stała na straży interesów zbiorowych; — nawet przy najlepszej woli nie zawsze dopisywać mogła wiedza! Wątpliwości co do znaczenia i mocy prawnej przepisów ustawy o kontroli państwowej w stosunku do samorządów należy zatem tłumaczyć in favorem legis.

Czyniąc to należy jednak nakreślić szranki, w jakich się odbywać ma legalna działalność kontroli państwowej w stosunku do samorządów. Szranki poznamy, wymieniając warunki, od jakich zależy działalność kontroli wobec samorządów, oraz formy, w jakich ma się ona przejawiać, oznaczając treść żądań, jakie może mieć do samorządów kontrola oraz samorzady do kontroli. Znając, kiedy, kto, kogo i jak może kontrolować i na czym kontrola winna polegać — zarówno samorzady jak i kontrola układają wzajemny stosunek na gruncie ustawy, tzn. w jej ramach. Stosunek ten jest wówczas z winy ustawy niekonstytucyjny, ale mimo niekonstytucyjności jest legalny; natomiast pominięcie tych warunków działalności kontroli państwowej wobec samorządów, uczynić musi stosunek ich nie tylko niekonstytucyjnym, ale wręcz wogóle nielegalnym.

W tem ostatniem pytaniu mieści się zagadnienie stosunku publiczno-prawnego samorządów do kontroli. —

Jakie są zatem znamiona tego stosunku?

3. Kiedy może kontrola poddać rewizji gospodarkę finansową ciał samorządnych?

Tylko wtedy, kiedy w pierw zostanie wyrażone uznanie Rządu powołujące kontrolę państwową do rewizji finansowej gospodarki samorządów; oznacza to, że kontrola bez takiego uznania nie może przystąpić do rewizji samorządów; nie może też żądać od samorządów żadnych świadczeń, wyjaśnień etc.

Dlatego — ile razy kontrola zwróci się do samorządów z pewnem żądaniem, — samorząd ma prawo zapytać, czy i kiedy wyraził Rząd uznanie co do powołania kontroli państwowej do badania finansowej gospodarki samorządu!

Powołanie winno nastąpić we formie uchwały Rady Ministrów; rządem bowiem jest Rada Ministrów, a nie pojedynczy Minister; ponieważ u z n a n i e R z ą d u, powołujące kontrolę do rewizji państwowej samorządów jest z jednej strony ograniczeniem samorządów, a z drugiej strony zobowiązaniem i upoważnieniem kontroli państwowej — uchwała musi być w należytej formie podana do wiadomości samorządów; uchwała zawiązuje stosunek prawno-publiczny między samorządem a kontrolą — albo generalnie — gdy obejmuje wszystkie samorzady, albo specjalnie, gdy tylko pewne oznaczone i n d y w i d u a l n i e.

W pierwszym przypadku — uchwała winna być ogłoszoną w dzienniku ustaw, — w drugim winna być doręczona kontroli i odnośnemu samorządowi.

Ponieważ ani kontrola, ani samorząd nie jest organem rządu, przeto nie wystarczyłoby powołanie się na zapadłą uchwałę przez okazanie zwykłego, dla jednej tylko strony przeznaczonego odpisu.

W pierwszym przypadku — uchwała jest rozporządzeniem według art. 3 Konstytucji, w drugim aktem administracyjnym przeznaczonego według art. 44 Konstytucji.

I jedna i druga winny powoływać się na upoważnienie ustawy.

4. Które samorzady wolno kontrolować?

Tylko te, które wzgl. których zakłady korzystają z udziałów finansowych Skarbu Państwa lub z gwarancji państwowej; o ile nie korzystają nie potrzebują wbrew swej woli poddawać się kontroli; tego stanu prawnego nie może zmienić w niczem uchwała Rządu. Przez udział finansowy rozumieć należy to, co państwo daje samorządom ze skarbu państwa, a więc nie należą tu podatki komunalne, dodatki do podatków, ale należą także dotacje, zapomogi, pożyczki.

Już z tego widać, jak bardzo nie tylko przeciwne naturze samorządu, ale i groźne dla jego przyszłości jest zadłużenie się samorządów w skarbie państwa, przyjmowanie zapomóg, dotacji itd. Teoretycznie możliwe byłoby wówczas powołanie kontroli państwowej do badania gospodarki finansowej samorządów już bez uchwały Rządu, a tylko na żądanie interesowanych ministrów, uzależniające udzielenie pożyczek, dotacji itd. — od warunku — poddania się kontroli; będzie to akt administracyjny, polegający na dobrowolnym poddaniu się ograniczeniom władzy²⁹⁾; samorząd zgodzi się, jeśli inaczej nie będzie mógł uzyskać niezbędnej pomocy finansowej ze skarbu państwa, a skuteczność tego dobrowolnego — niejako umówionego — poddania kontroli zależeć będzie od jej uznania.

Należy jednak podkreślić, że tego rodzaju umowne powołanie kontroli nie odpowiadałoby ustawie. Rządowi wolno znievolić samorząd — twardymi warunkami udzielenia pomocy do poddania się kontroli państwowej, ale nie wolno korzystać z pomocy kontroli na innej drodze, jak tylko określonej w art. 3. Gdyby kontrola — na podstawie odpowiedniej umowy Ministerstwa Skarbu ze samorządem o dotację, subwencję, pożyczkę — przystąpiła do rewizji gospodarki tego samorządu bez uznania rządu, wystąpiłaby jako organ Rządu a więc wbrew art. 9. Konstytucji i art. 1. ustawy o kontroli.

Dla tego — należy uznać za nieskuteczne akty administracyjne celem dobrowolnego poddania samorządu ograniczeniom co do kontroli; tem samem samorząd — złożwszyż żądane oświadczenie — nie

²⁹⁾ „Verwaltungsakt auf Unterwerfung“ — p. Dr. Juliusz Hatschek Lehrbuch des deutschen und preussischen Verwaltungsrechts 1922 str. 9.

traci prawa żądania od kontroli wylegitymowania się z warunków ustawowych co do powołania kontroli do rewizji gospodarki ciał samorządnych (uznanie Rządu).

5. Pod jakim warunkiem?

Pod tym, że istnieją instrukcje ustalone dla wykonywania kontroli przez Prezesa Najwyższej Izby kontroli w porozumieniu z ciałami samorządnymi, podlegającymi kontroli zgodnie z zasadami, uchwalonemi przez kolegium Najwyższej Izby Kontroli (art. 1 o).

Jeśli zatem zasady takie nie zostały uchwalone przez kolegium, jeśli nie zostały ogłoszone samorządom, jeśli Prezes Najwyższej Izby nie uzyskał porozumienia³⁰⁾ z interesowanym samorządem, to kontrola wykonaną być nie może wbrew woli samorządu³¹⁾.

6. Kto może rewidować samorzady?

W zasadzie tylko najwyższa izba kontroli państwa (art. 19), a więc nie izba okręgowa. Wprawdzie art. 27. w ust. 3. ustawy stanowiąc: „Izba Okręgowa kontroluje instytucję wymienioną w art 3“ daje upoważnienie to także izbom okręgowym, jednak przepis ten w związku z art. 19 należałoby w ten sposób tłumaczyć, iż okręgowa izba kontroli może przeprowadzić rewizję z upoważnienia Najwyższej izby tj. jako jej organ do konkretnej czynności, a przystępując do czynności kontroli wobec samorządów winna się wykazać posiadaniem takiego upoważnienia.

7. Jak daleko sięga kontrola?

Ustawa o kontroli państwowej zna dwojaką kontrolę: faktyczną (art. 6) oraz następną (art. 7); pierwsza polega na badaniu czynności gospodarczych — w czasie ich biegu; druga — gdy czynności gospodarcze (finansowe) są już ukończone i ustalone rachunkowo.

Z tych dwu rodzaj kontroli — w stosunku do samorządów — może być zastosowaną jedynie kontrola następną, p. a contrario z art. 6 ust. 1: „Kontrola państwowa wykonywa kontrolę faktyczną według swego uznania we wszelkich dziedzinach administracji i gospodarki państwa.“ — O instytucjach wymienionych w art. 3-cim przepis nie wspomniał ani słowem.

Z tego wynika, że kontrola państwowa nie może ani żądać — wbrew woli samorządu — przedstawienia sobie, ani badać bieżących czynności finansowych samorządu; nie może „sprawdzać na miejscu z punktu widzenia celowości pod względem gospodarczym“ uskutecznianych robót i dostaw, nie może

³⁰⁾ Uzyskanie porozumienia tj. zgody tyłu ciał samorządnych (nawet małych gmin wiejskich?) jest jednak trudne do pomyślenia.

³¹⁾ Praktycznie może polegać poddawanie dobrowolnie samorządów kontroli — na zrzeczeniu się prawa porozumienia(?)

rewidować składów, których zapasy nie są rachunkowo ustalone, czyli innemi słowy nie może przystąpić do rewizji przedtem, zanim organy samorządów same nie uskutecznią własnej kontroli faktycznej i nie ustalą wyników w zamknięciu rachunkowym. Wynika to pozatem również z zestawienia art. 6 ust. 1 z art. 7 ust. 1: Kontrola państwowa przy wykonywaniu kontroli następnej winna przestrzegać przepisów i instrukcji, wydanych w tym względzie; przy kontroli faktycznej postępuje według swego uznania!

Z tego widać, że instrukcje, których wydanie wymaga (p. w.) porozumienia z samorządami, nie mogą się odnosić do kontroli faktycznej; w takim razie kontrola faktyczna wykonywaną byłaby bez jakichkolwiek instrukcji, a więc bez dania możliwości samorządom ukształtowania postępowania i wyrażenia swej woli co do zakresu i sposobu kontrolowania czynności swych organów.

8. Jakie żądania stawiać może kontrola samorządom i odwrotnie — oznaczono już wyżej.³²⁾ — Dla tego można przystąpić do ostatecznych wniosków.

Samorząd, którego rewizję chce przeprowadzić kontrola państwowa, winien zapytać się, czy zachodzą najpierw ogólne ustawowe warunki do wykonania tej czynności. Jeśli nie zachodzą, winien zwrócić się do kontroli o ich usunięcie.

Czyniąc te zastrzeżenia — nie ma jednak potrzeby odmawiać kontroli żądanych wyjaśnień, przeciwnie — w interesie uzdrowienia gospodarki samorządowej i podniesienia godności samorządu należy z reguły wyjaśnień tych udzielić, nadmienając, że czyni się to z własnej dobrej woli, ale nie z mocy prawa kontroli. Odmowa mogłaby bowiem dać powód opinii publicznej do wniosków ujemnych z powodu chęci zatajania wyników gospodarki.

Dla zaznaczenia, że kontrola wchodzi w prawa nadzorcze, ujawnienie gospodarki następować winno za pośrednictwem władz nadzorczej.

Na każdy zaś sposób, o ileby odmowa miała nastąpić, należałoby ją ustalić w uchwale organów uchwałodawczych.

Juljan Hubert.

³²⁾ Powyżej str. 405 in. oraz 408 in.

II. PRZEGLĄD PIŚMIENNICTWA.

1. Nadesłane książki:

Eugenjusz Starczewski: Nasze Rządy. Warszawa. Skład Główny: Gebethner i Wolff. 1922, str. 169.

Ustawa o kradzieżach leśnych i Ustawa o Policji polnej i leśnej. Wydawnictwa Ministerstwa Sprawiedliwości Zbioru Ustaw Ziem Zachodnich Tom IV. Wydanie drugie. Poznań-Warszawa. 1922. str. 35. Cena 170 m.

2. Nadesłane czasopisma:

Miesięcznik Statystyczny. Wydawca: Magistrat m. Łodzi, Wydział statystyczny. Rocznik 5. Nr. 1. Styczeń 1922 r. str. 54.

Ruch Prawniczy i Ekonomiczny. Redaktor Naczelny: Prof. Dr. Peretiatkowicz. Rok 2. Zeszyt 3. (Kwartal trzeci 1922 r.) Poznań. Skład Główny: Księgarnia Św. Wojciecha. str. 447—699. Cena 2000 m.

Treść zeszytu: I. Referaty i tezy na VII. Zjazd Prawników i Ekonomistów polskich. Prof. Dr. St. Gołąb: Uwagi krytyczne nad projektem ustawy o ustroju sądownictwa. Prof. Ballot: Contrat collectif. Ałanazy Bardzki: Uchodzenia w drodze sądowej wynagrodzenia za szkody i straty, mogące wyniknąć dla obywateli polskich przy zastosowaniu i wykonaniu regulujących obrót ziemią dekretu, ustaw i rozporządzenia o reformie rolnej. Dr. T. Hilarowicz: Decentralizacja w administracji a „zespolenie“ organów administracyjnych. Prof. Dr. St. Głębiński: Etatyzm a gospodarstwo narodowe. Prof. Wł. Zawadzki: Przedsiębiorstwo państwowe jako forma organizacji produkcji. Prof. L. Caro: Reglementacja prawna i administracyjna stosunków gospodarczych. Prof. St. J. Lewiński: W sprawie reformy studjów ekonomicznych na naszych uniwersytetach. II. Przegląd piśmiennictwa: A. Dział prawniczy. B. Dział ekonomiczny. III. Przegląd prawodawstwa: Prawo i proces karny przez Dr. J. J. Bossowskiego. Zobowiązania międzynarodowe Polski przez E. Sobolewskiego. Kronika Sejmowa IV. Przegląd orzecznictwa. Orzecznictwo karne Sądu Najwyższego (Kongresówka, Małopolska i Wielkopolska). Orzecznictwo cywilne Sądu Najwyższego (Kongresówka, Małopolska i Wielkopolska). V. Kronika ekonomiczna. A. życie gospodarcze Polski (Rolnictwo i pokrewne gałęzie wytwórczości rolnej; Przemysł; Handel; stosunki robotnicze. Stosunki walutowe. Spółdzielczość. B. Życie gospodarcze w krajach obcych (Przegląd gospodarczy W. Brytanji za rok 1921). VI. Miscellanea. VII. Zjazd Prawników i Ekonomistów polskich; Ustawa o ziemi wileńskiej. Reforma rolna w Wielkopolsce. Fundusz wydawniczy „Ruchu“. VIII. Przegląd czasopism.

Gazeta Sądowa Warszawska. Redaktor Henryk Konic. Warszawa 1922. Rok 2. Nr. 24—28 od 17. czerwca do 15. lipca 1922 r. str. 206—248.

Treść zeszytów 24.—28.: Dr. Edward Laub: Reforma agrarna w praktyce. Stanisław Bielenia: Odpowiedzialność urzędników za przestępstwa ogólne. Prace Towarzystwa prawniczego w Warszawie w roku 1921. Odpowiedzialność domu bankowego za pracowników. Spłata pożyczki zaciągniętej w markach okupacyjnych. Dr. Szymon Pohorille: Przyczynek do wykładni § 300 post. karnego wojskowego. W. Rogojski: Stosowanie licytacji przy działach drobnych posiadłości ziemskich Apolinary Hartglass: Zamach na art. 1590. k. cyw. W. M.: Kary za swawolę. I. St. Konic: Z życia prawniczego w Niemczech (zjazd kryminalistów. Znaczenie wyroku adjudykacyjnego dla ustalenia granic wywłaszczonej nieruchomości. Wiadomości o rozprawach i zajściach sejmowych w okresie przeddelegacyjnym roku 1772, z rękopisu podał Aleksander Kraushaar.

Przegląd Wszechpolski. Rok I. zeszyt 5. i 6. Poznań, Redakcja i Administracja: Św. Marcin 65. Maj i czerwiec 1922 r. str. 325—454. Cena zeszytu 400 mk.

Treść zeszytu 5.: J. Bartoszewicz: Polityka interesu narodowego. L. Zarzecki: O zagadnieniach wychowawczych w Polsce współczesnej. S. Kozicki: Kryzys gospodarczy w Anglii. I. Petrycki: Prądy polityczne wśród polskiej młodzieży akademickiej. Junius: Romantyzm a życie. Uwagi. Nowe książki. Kronika polityczna.
Treść zeszytu 6.: B. Wasiutyński: Zagadnienia ludu. Gen. Michaelis: Obrona państwa. S. Kozicki: Prądy polityczne we Francji współczesnej. I. Drobnik: Niemcy w Polsce. Uwagi. Nowe książki. Przegląd czasopism. Kronika polityczna.

Przegląd Judaistyczny. Organ poświęcony badaniu kwestji żydowskiej. Rok I. Nr. 2. Poznań-Warszawa, Czerwiec 1922. Cena zeszytu 400 mk. str. 89—168.

Treść zeszytu: O metodzie badania kwestji żydowskiej. Dr. A. Wojtkowski: Polityka rządu pruskiego wobec żydów polskich od r. 1793—1806. X. Prof. I. Kruszyński: Religia żydów współczesnych. Czy żydzi są narodem? Prof. Dr. W. Michalski: Izraelici a żydzi. Kronika.

III. PRZEGLĄD USTAWODAWSTWA.

Sądownictwo administracyjne w Województwie Śląskiem.

Sądownictwo administracyjne sprawuje w części górnośląskiej Województwa Śląskiego

- a) Wydział powiatowy (miejski),
- b) Wojewódzki Sąd Administracyjny,
- c) Śląski Trybunał Administracyjny (Senat administracyjny przy Sądzie Apelacyjnym)

Wydziały powiatowe i Wojewódzki Sąd Administracyjny współdziałają nadto przy prowadzeniu ogólnej administracji Województwa w wypadkach przewidzianych ustawą. Prócz tego powołane są do tego następujące władze:

- d) magistrat,
- e) Rada Wojewódzka.

I. instancja: Wydział powiatowy składa się ze Starosty jako przewodniczącego, oraz 6 członków.

Rozporządzeniem Wojewody Śląskiego z dnia 17. czerwca 1922 r. (Dz. Ust. Śl. Nr. 1, poz. 3) zostały Wydziały powiatowe rozwiązane. Postanowiono tam, że aż do przeprowadzenia wyborów do nowych sejmików powiatowych winno się bez zwłoki ustanowić we wszystkich powiatach komisaryczne wydziały powiatowe. Członków komisarycznego wydziału powiatowego mianuje Wojewoda po wysłuchaniu Starosty.

Na podstawie tego przepisu zamianował Wojewoda członków komisarycznych wszystkich wydziałów powiatowych części górnośląskiej Województwa Śląskiego. Spis członków został ogłoszony w Gazecie Urzędowej nr. 8

II. instancja: Wojewódzki Sąd Administracyjny.

W miejsce Wydziału Obwodowego (Bezirksausschuss) stworzono rozporządzeniem Wojewody z dnia 1. VIII. 22. (Dz. Ust. Śl. Nr. 12, poz. 42) dla części górnośląskiej Województwa Śląskiego Wojewódzki Sąd Administracyjny ze siedzibą w Katowicach, który obejmuje cały zakres działalności Wydziału Obwodowego. Sąd ten rozpocznie swą działalność dnia 1. września 1922 r.

W kolejalnych posiedzeniach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego biorą udział:

a) przewodniczący lub jego zastępca, b) jeden sędzia zawodowy, c) trzech sędziów niezawodowych.

Przewodniczącego i jego zastępcę oraz sędziów zawodowych mianuje dożywotnio Naczelnik Państwa na wniosek Wojewody.

Sędziów niezawodowych wyznacza Tymczasowa Rada Wojewódzka, względnie Rada Wojewódzka podług istniejących przepisów.

III. instancja: Śląski Trybunał Administracyjny (Senat Administracyjny Sądu Apelacyjnego) został powołany do życia rozporządzeniem Tymczasowej Rady Wojewódzkiej z dnia 18. lipca 1922 r. (Dz. Ust. Sl. nr. 8. poz. 30). Na instytucję tę przechodzą atrybucje Najwyższego Sądu Administracyjnego (Oberverwaltungsgericht) w Berlinie, Krajowego Urzędu Wodnego (Landes-Wasseramt) w Berlinie, Skarbowego Trybunału Rzeszy (Reichsfinanzhof) w Monachium i Związkowego Urzędu dla spraw Swojszczyzny (Bundesamt für das Heimatswesen) w Berlinie w stosunku do ziem byłego Śląska pruskiego wchodzących w skład Województwa Śląskiego. W stosunku zaś do ziem byłego Śląska Cieszyńskiego przechodzą na Senat administracyjny Sądu Apelacyjnego atrybucje byłego Austriackiego Najwyższego Trybunału Administracyjnego we Wiedniu (Oberster Verwaltungsgerichtshof).

W Senacie Administracyjnym utworzy się:

- 1) Izbę względnie Izby dla spraw administracyjnych,
- 2) Izbę względnie Izby dla spraw wodnych,
- 3) Izbę względnie Izby dla spraw podatkowych,
- 4) Izbę względnie Izby dla spraw swojszczyzny.

Izby rozstrzygają w składzie trzech członków między którymi zawsze musi być jeden z kwalifikacjami sędziowskimi i jeden z kwalifikacjami na wyższego urzędnika administracyjnego.

Śląski Trybunał Administracyjny (Senat Administracyjny Sądu Apelacyjnego) jest instytucją przejściową. Z chwilą ujednostajnienia danego prawodawstwa dla całej Polski zostanie on wcielony do Najwyższego Trybunału Administracyjnego w Warszawie, który będzie trzecią instancją w odniesieniu do Wydziałów powiatowych i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

R a d a W o j e w ó d z k a.

Agendy, które sprawowała dotąd Rada prowincjonalna (Provinzialrat) przechodzą na podstawie ustawy autonomicznej na Radę Wojewódzką.

Przeciw uchwałom (Beschluss) Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wolno wnieść zażalenia do Rady Wojewódzkiej w wypadkach, w których ustawa to przewiduje.

Przeciw wyrokom (Urteil) Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wolno wnieść odwołanie, względnie rewizję do Śląskiego Trybunału Administracyjnego w wypadkach, w których ustawa to przewiduje.

W sprawie zakresu działania wszystkich wyżej wymienionych władz są miarodajne dotychczasowe ustawy aż do chwili, w której Sejm Śląski (Tymczasowa Rada Woj.) lub Sejm Rzeczypospolitej odnośnych ustaw nie zmieniają. Uchwały lub wyroki wydane przez instancje niekompetentne, są nieważne.

Powyższe wywody odnoszą się jedynie do części górnośląskiej Województwa Śląskiego. W części cieszyńskiej Województwa Śląskiego obowiązują dawne ustawy austriackie. Nie ma tam sądów administracyjnych pierwszej i drugiej instancji. Przeciw zarządzeniu starosty wolno było wnosić rekurs do prezydenta kraju, zaś przeciw zarządzeniu prezydenta rekurs do ministra. Dopiero orzeczenie ministra wolno było zacząć w Najwyższym Trybunale Administracyjnym. Przepisy niemieckie są oczywiście znacznie postępowe i dla ludności korzystniejsze.¹⁾ Dlatego pójdzie ewolucja w Województwie Śląskiem niewątpliwie w kierunku wprowadzenia takich sądów również w części cieszyńskiej Województwa. Tembardziej, że w Polsce utworzono już Najwyższy Sąd Administracyjny w Warszawie jako najwyższą instancję sądownictwa administracyjnego. Najbliższą pracą legislacyjną Sejmu Ustawodawczego w tej dziedzinie będzie prawdopodobnie utworzenie pierwszej i drugiej instancji sądów administracyjnych.

Wprowadzenie i utrzymanie sądów administracyjnych należy uważać za wielki postęp w administracji państwowej. Utwierdzają one bowiem w ludności zaufanie w sprawiedliwą administrację, przyczyniając się przez to w wielkiej mierze do utrwalenia silnych fundamentów pod gmachem Rzeczypospolitej.

Dr. Włodzimierz Dąbrowski.

IV. Orzecznictwo Senatu Administracyjnego w Poznaniu.

Nr. 26.

- Tezy:**
1. Wniesienie skargi kasacyjnej przed doręczeniem zacepionego nią prawomocnego wyroku jest w spornem postępowaniu administracyjnym dozwolone.
 2. Wyrok wydany przez Wojewódzki Sąd Administracyjny, dawniej Wydział Obwodowy, jako drugą instancję w sprawach o udzielenie pozwolenia na wyszynk, jest ostatecznym.
 3. W spornem postępowaniu administracyjnym, wymienionem pod liczbą 2, jest przeciwną stroną powoda w dru-

¹⁾ Odpowiadają też one jedynie art. 73. Konstytucji Rz. P. z dn. 17. 3. 1921.

giej instancji nie wydział powiatowy, lecz Urząd policyjny i magistrat.

4. Te same władze są uprawnione do wytoczenia skargi kasacyjnej.
5. O ile w spornem postępowaniu administracyjnem o udzielenie pozwolenia na wyszynk Wojewódzki Sąd Administracyjny Urzędu policyjnego i Magistratu jako przeciwników wcale nie uwzględnił, wyrok jego podlega zniesieniu.

§ 100 ustawy o Og. Zarządzie kraju z dnia 30. lipca 1883 r. — § 114 ustęp 4 — ustawy o właściwości władz i sądów administracyjnych z dnia 1. sierpnia 1883 r. — § 33 ustawy procederowej z dnia 26. lipca 1900 r. — § 1 ustawy o zarządzie policji z dn. 11. marca 1850.

Wyrok Senatu Administracyjnego z dnia 22. lipca 1921. — I. B. 2/20.

Uzasadnienie.

Właściciel W. N. w K. stawił dnia 2. stycznia 1920 r. do Wydziału Powiatowego w W. wniosek o udzielenie konsensu na wyszynk w takich rozmiarach, w jakich go posiadał jego poprzednik I. T., od którego dom w W. wraz z restauracją nabył. Na wezwanie, skierowane do zarządu policji w W. o oświadczenie się, doniósł burmistrz miasta W. po wysłuchaniu Magistratu Wydziałowi Powiatowemu, że Magistrat uznał w zasadzie potrzebę dalszego istnienia odnośnego lokalu, jednakże ma bardzo poważne wątpliwości co do osoby N. ze względu na zachowanie się jego w czasie ubiegłym i dodał, że zapatrywanie Magistratu także sam podziela, gdyż N. nie zasługuje na zaufanie, jakim każdy oberżysta cieszyć się powinien. Prosi koncesji N. nie udzielić, nadmieniając, że lokale co prawda odpowiadają przepisom policji, i załączając wypełniony kwestionariusz oraz plan położenia lokali. Na to oddalił Wydział Powiatowy uchwałą z dnia 23. lipca 1920 r. wniosek N. Tenże zażądał ustnej rozprawy, po której Wydział Powiatowy dnia 13. listopada 1920 r. zawyrokował, że N. nie udziela się pozwolenia na wyszynk. Na apelację N. jako powoda zawezwał Wojewódzki Sąd Administracyjny jako stronę pozwaną Wydział Powiatowy w W. na termin do ustnej rozprawy i zawyrokował na dniu 24. lutego 1921 r. przeciw Magistratowi w W., jako pozwanemu, mimo, że tenże w instancji apelacyjnej tak samo jak Urząd policyjny nie był wcale do postępowania przywołany. Wyrok opiewa, jak następuje:

Wyrok Wydziału Powiatowego w W. z dnia 13. listopada 1920 r. zmienia się.

„Powodowi udziela się zezwolenia na wyszynk napojów „alkoholowych na nieruchomości położonej w W. przy „ulicy Kościelnej Nr. 10 w dotychczasowzch rozmia- „rach i t. d.“

Senat powołuje się na uzasadnienie tego wyroku.

Przeciw temu wyrokowi, dotąd nie doręczonemu, wniosły Urząd policyjny i Magistrat w W. do Senatu Administracyjnego skargę kasacyjną na tej podstawie, że nie było im wiadomem, że N. założył apelację przeciw wyrokowi Wydziału Powiatowego, dalej, że na rozprawę przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym nie został ani Magistrat, ani Urząd policyjny za- wezwany, tak, że tylko N. jako powód był reprezentowany, przeciwna strona, pozwani, zaś nie. Na skargę tę właściciel N. żadnego nie nadesłał do Senatu oświadczenia. W terminie sa- mym zastępca jego uznał żądanie skargi za uzasadnione. Skarga z dnia 11. marca 1921 r. jest wczesna, ponieważ roz- poczynający się z doręczeniem wyroku jednomiesięczny kres skargi kasacyjnej z powodu nie doręczenia wyroku nie mógł upłynąć, a wniesienie skargi kasacyjnej, jako nadzwyczajnego środka prawnego, przed doręczeniem zaczepionego tą skargą wyroku, uważać należy za dozwolone, tak samo jak dozwolona jest w postępowaniu spornem administracyjnem apelacja przed doręczeniem wyroku.

(Rozstrzygnięcie Najwyższego Sądu Administracyjnego z dnia 1. kwietnia 1880 r., tom 6, str. 383).

Skarga jest też uzasadniona. Skarga kasacyjna dana jest przeciw wyrokom, które się stały prawomocnymi. (§ 100 ustawy o ogólnym zarządzie kraju z dnia 30. lipca 1883 r.) Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 24. lutego 1921 r. stał się z ogłoszeniem prawomocnym, ponieważ podług prze- pisu § 114 ustępu 4 ustawy o właściwości władz i sądów admi- nistracyjnych z dnia 1. sierpnia 1883 r. jest ostatecznym

(porównaj wyrok Najwyższego Sądu Administracyjnego z dnia 8. marca 1906 r., tom 49, str. 440 i z dnia 3. maja 1906 r., tom 49, str. 443, oraz wyrok Najwyż- szego Sądu Administracyjnego z dnia 27. marca 1913 r., tom 65, str. 440).

Jako przeciwną stronę uważać należy nie Wydział Powia- towy, tylko Urząd policyjny i Magistrat miasta W., ponieważ obie władzy sprzeciwiły się udzieleniu konsensu w myśl § 33 ustępu 4 ordynacji procederowej w ogłoszeniu z dnia 26. lipca 1900 r. Obie władze przeto, tak miejscowa władza policyjna, którą reprezentuje burmistrz podług ustawy o zarządzie policji z dnia 11. marca 1850 r. § 1, jak i władza gminna, to jest Magistrat, jako zarząd gminy podług instrukcji wykonawczej do ordynacji procederowej, z dnia 1. maja 1904 r. (Brauchitsch

tom V, str. 411) mają rolę powoda w procesie kasacyjnym, tak jak miały rolę pozwanego w spornem postępowaniu administracyjnym o udzielenie konsensu.

Porównaj wyrok Najwyższego Sądu Administracyjnego z dnia 9. maja 1885 r., tom 12, str. 439; Kunze, o spornem postępowaniu administracyjnym str. 62. Rozporządzenie Najwyższego Sądu Administracyjnego z dnia 17. września 1877, tom 3. str. 379, Brauchitsch, tom I., str. 503).

O ile wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 24. lutego 1921 r. podaje jako pozwanego tylko Magistrat, nie zaś także Urząd policyjny, polega to według zdania Senatu tylko na braku ścisłości, podczas gdy wyrok Wydziału Powiatowego z dnia 13. listopada 1920 r. podaje jako pozwanego Magistrat i Urząd policyj. Ponieważ obie te władze nie były w instancji apelacyjnej podług przepisów prawa zastąpione, przeto powód kasacji w myśl § 100 ustawy o ogólnym zarządzie kraju w połączeniu z § 579 Nr. 4 ordynacji o procedurze cywilnej jest dany. Stósownie do § 100 cyt. ustawy zniósł przeto Senat wyrok z dnia 24. lutego 1921 r. i przekazał sprawę Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu do ponownego rozpatrywania i rozstrzygnięcia. Tenże Sąd winien apelację N. doręczyć Urzędowi policyjnemu i Magistratowi w W. i obie władze uważać w postępowaniu jako strony pozwane. Zastrzeżenie co do kosztów polega na przepisach taryfy z dnia 27. lutego 1824, Nr. IX.

Nr. 27.

- Tezy:** 1. Dla istoty zażalenia, wniesionego przeciw orzeczeniu Komisji Odwoławczej, wystarcza, jeżeli z danego pisma wynika niewątpliwie niezadowolenie z wydanego rozstrzygnięcia oraz zamiar i cel zmiany rozstrzygnięcia.
2. Rzeczą sądu rozstrzygającego na wniesione zażalenie jest orzec, czy rezultat opodatkowania, stwierdzony przez Komisję Odwoławczą, usprawiedliwia ustaloną przez nią stawkę.
3. Przedmiotem opodatkowania jest dochód jednego roku; o ile dochód zapoczątkował się dopiero w ciągu roku kalendarzowego, należy początek roku podatkowego ustanowić od 1-go dnia miesiąca następującego po dniu, w którym dochód się zapoczątkował.

ad 1. i 2. § 49 } ustawy o państwowym podatku do-
ad 3. § 9 i 64 } chodowym z d. 24. 6. 1891

19. 6. 1906

Wyrok Senatu Administracyjnego z dnia
19. maja 1922 r. — II. E. $\frac{29}{2}$ /21

Uzasadnienie.

Żaląca, sprowadziwszy się z O. do W. dnia 1. lipca 1920 r., pociągnięta została orzeczeniem Komisji Wymiarowej w N. z dnia 27. listopada 1920 r. do państwowego podatku dochodowego za rok 1920 za czas od 1. sierpnia 1920 od dochodu 4500 mk. rocznie. Komisja Odwoławcza, do rozstrzygnięcia której opodatkowana się wcześniej była odwołała, zatwierdziła wymiar pierwszej Komisji w kwocie 104 mk. podatku w orzeczeniu swem z dnia 7. listopada 1921, doręczonem dnia 29. marca 1922 r. W swem wczesnem zażaleniu z dnia 5. kwietnia b. r. żali się opodatkowana, iż „tak wysokiego podatku płacić nie może“ i wywodzi dalej, że od 1. października 1921 nie jest już jako nauczycielka czynną.

W powyższych słowach ujęte zażalenie, wyrażające, iż opodatkowana nie godzi się na wysokość podatku jej wymierzzonego, czyni żadość wymogom § 49 ustawy o podatku dochodowym z dnia $\frac{24. 6. 1891.}{19. 6. 1906}$. Dla istoty bowiem zażalenia wystarcza, jeżeli z danego pisma podatnika wynika niewątpliwie niezadowolenie z wydanego rozstrzygnięcia Komisji Odwoławczej oraz zamiar i cel spowodowania zmiany rozstrzygnięcia (por. orzeczenia Naj. Sądu Adm. tom 5 str. 304, orzecznictwo w sprawach podatkowych), co stanowczo w niniejszym zachodzi wypadku. Rzeczą Sądu jest orzec, czy rezultat opodatkowania, stwierdzony przez Komisję Odwoławczą usprawiedliwia ustaloną przezeń stawkę. (Zob. rozstrz. N. S. Adm. w sprawach podatku państwowego w tomie 2 str. 136 i w niedrukowanym orzeczeniu z dnia 12. maja 1914 $\frac{J. N. VI. a. 161. 14.}{R. Nr. VI. a. 128. 14.}$) W tym względzie należało wziąć pod rozwagę następujące momenty. Komisja Odwoławcza oblicza dochód żalącej się w następujący sposób: Za czas od 1. lipca 1920 r. do 30. września 1920 r. odebrała C. z państwowej Kasy Pówiatowej w N. „tytułem jednorazowej renumeracji“ 2700 mk. Do tejeż kwoty dolicza Komisja Odwoławcza 1800 mk. jako produkt rocznej pensji, po 150 mk. miesięcznie. Od tak zliczonych 4500 mk. ustala stawkę podatkową 104 mk. Ten sposób liczenia jest niesłuszny. Przedmiotem opodatkowania jest tylko dochód jednego roku i wprawdzie roku podatkowego (§ 9 ustawy nr. 1 i 2). W niniejszym wypadku rozpoczął się tenże rok dla żalącej się z dniem 1. sierpnia 1920 r. i kończył z dniem 30. lipca 1921. Zachodzi bowiem

tutaj ta okoliczność, że właśnie na 1. lipca 1920 r. sprowadziła się była żaląca się z innego powiatu, do powiatu Nowotomyskiego, że więc zastosować należy w niniejszym wypadku przepis § 64 powyżej wymienionej ustawy podatkowej i że żaląca się od tego czasu dopiero występuje jako samodzielny podatkuwi podlegająca osobnik. Ponieważ za czas od 1. lipca do 30. września odebrała ona tylko jedną jednorazową remunerację, a za dalsze miesiące, rozpoczynając z dniem 1. października 1920 r., pobierała po 150 mk. co miesiąc, dlatego należało owe 150 mk. pomnożyć przez liczbę miesięcy liczonych od 1. października 1920 do końca lipca 1921 r., a więc przez 9, nie zaś przez 12, jak to Komisja Odwoławcza czyni. Już więc ten wynik stanu faktycznego nie usprawiedliwiał wymiaru podatku 104 mk., raczej niższy. Ale jeszcze inna okoliczność podaje w wątpliwość orzeczenie Komisji Odwoławczej. Kasa Powiatowa w N. na odnośne zapytanie Komisji Wymiarowej, ile pensji wraz z wszelkimi dodatkami otrzymała C., podała jako dochód opodatkowanej kwotę 2700 mk. jako jednorazową „renumerację”. Odpowiedź ta nie daje dostatecznego wyjaśnienia na stawione pytanie i nasuwa mimowoli myśl, że kwocie 2700 mk. mieszczą się także i wydatki, jakie niewątpliwie miała opodatkowana przy przeprowadzce swej z Odolanowa do Wąsowa, a których jako dochód uważać by nie można. W każdym razie należało ten punkt wyświetlić. Postępowanie jest w tym względzie wadliwe.

Z tych powodów było zniesienie orzeczenia Komisji Odwoławczej wskazanem. Kosztów postępowania zażaleniowego nie pobiera się w myśl §§ 54, 77 ustawy o państwowym podatku dochodowym.

Nr. 28.

Tezy: 1. Skoro powiat, żądający w wniosku skargi zwolnienia swego z obowiązku zapłacenia przypadającej nań kwoty podatków prowincjonalnych, następnie kwotę tę zapłaci i później nie wnioskuje o jej zwrot, raczej tylko żąda orzeczenia, iż wzbranianie się jego pierwotne zapłacenia żądanej kwoty zasadniczo, z punktu widzenia prawnego, było słuszne, — wniosek tego rodzaju jest prawnie nie dozwolony.

2. Starosta krajowy nie jest mimo odnośnego upelnomocnienia przez Wydział Krajowy uprawniony do uskutecznienia podziału kwot podatków prowincjonalnych na poszczególne powiaty przypadających.

§ 28 ustawy o podatkach powiatowych i prowincjonalnych z dnia 23. kwietnia 1906 r.

Wyrok Senatu Administracyjnego z dnia

31. maja 1922 r. I. C. $\frac{9}{15}$ /21.

Uzasadnienie.

Pozwany Wydział Krajowy uchwalił w dniu 7. marca 1920 r. przy ustaleniu głównego etatu krajowego na rok 1920 m. i. co następuje: „upoważnia się Starostę Krajowego aż do 100⁰/₀ podatków państwowych jako składkę prowincjonalną na powiaty podzielić.“

Pismem z dnia 12. kwietnia 1920 roku przysposobił Starosta Krajowy Starostwa i także Magistraty miast P. i B. na to, że, jeżeli dotacja państwowa nie będzie podwyższona o 8³/₄ mil. mk., podatki prowincjonalne podwyższą się do 100⁰/₀. Pismem zaś z dnia 18. listopada 1920 roku, i to po potwierdzeniu uchwały z dnia 27. marca 1920 roku przez Wojewodę Poznańskiego, wezwał Starosta Krajowy powoda, „ponieważ i w tym roku nie można przeprowadzić dokładnego podziału podatków prowincjonalnych na rok 1920“, do wpłaty zaliczki na te podatki, które się później ostatecznie podzieli, i to w kwocie 25⁰/₀ podatków państwowych z dnia 1. stycznia 1920 roku t. j. 90 719 mk., podczas gdy na powiat G. całkowicie przypadło 362 874,65 mk. Potwierdzenie uchwały z dnia 27. marca 1920 r. przez Ministerstwo b. Dz. Pr. nastąpiło dnia 20. kwietnia 1921 r. Dekretem z dnia 13. maja 1921 r. wezwał Starosta Krajowy powoda — Wydział Powiatowy w G. — odwołując się na wymienioną uchwałę, do wpłacenia reszty podatku krajowego w ilości 272 156,15 mk. Przeciw temu dekretowi założył powód sprzeciw z tem uzasadnieniem, że Starosta Krajowy pozostawił powiaty w niepewności, czy dotacja, o której w piśmie Starosty z dnia 12. kwietnia 1920 roku jest mowa, została udzieloną czy nie i że, ponieważ do końca listopada 1920 roku ostateczne rozłożenie podatków krajowych nie nadeszło, przy rozpisaniu podatków powiatowych nie liczono się z tem, iż Starosta Krajowy tak znacznej dopłaty, bo aż 75⁰/₀, żądać będzie po ukończeniu rozłożenia podatków powiatowych. Po ukończonym podziale i ściągnięciu podatków powiatowych, tak wywodzi powód dalej, ściąganie dodatkowe 75⁰/₀ różnicy musiało by nastąpić nie w związku z egzekwowaniem korespondujących jej podatków powiatowych, zatem więc w sposób neodpowiadający przepisom §§ 11, 29 ustawy o podatkach powiatowych i prowincjonalnych z dnia 23. kwietnia 1906 roku, w etacie zaś na rok 1921 nadwyżki żądanej za rok 1920 umieścić nie można, ponieważ etat już jest ustanowiony. We wniosku sprzeciwu żąda się:

uchylenia uchwały Wydziału Krajowego z dnia 27. marca 1920 roku co do rozpisania podatków krajowych na rok 1920 ponad sumę 25⁰/₀ podstawowych podatków państwowych i zwolnienia powiatu od zobowiązania do wpłacenia względnie ściągnięcia sumy 272 156,15 mk. to j. nadwyżki 75⁰/₀.

Nadmienia się, że w sprzeciwie jest powtórnie mowa o uchwale z dnia 27. marca 1921 roku, nie zaś 1920 roku. Polega to na omyłce spowodowanej pismem Starosty Krajowego z dnia 13. maja 1920 roku. Ma się na myśli jedynie uchwałę z dnia 27. marca 1920 roku. Wydział Krajowy sprzeciw ten jako nieuzasadniony oddalił uchwałę z dnia 15. czerwca 1921 roku. Przeciw tej uchwale jako i uchwale z dnia 27. marca 1920 roku wniósł powód skargę do Senatu Administracyjnego z wnioskiem, o zniesienie uchwały Wydziału Krajowego z dnia 27. marca 1920 roku jako przeciwnej prawu obowiązującemu.

Powód wymienił we wniosku tylko uchwałę z dnia 27. marca 1920 roku, zwraca się jednakowoż też, jak się należało, przeciw uchwale z dnia 15. czerwca 1921 roku. Jest on zdania, że uchwała ostatnia nie odpowiada pod względem formalnym obowiązującym przepisom, gdyż nie zawiera uzasadnienia jako i pouczenia o środkach prawnych, co się sprzeciwia przepisom §§ 117, 122 ustawy o ogólnej administracji kraju oraz §§ 14, 16 regulaminu dla rad prowincjonalnych z dnia 28. lutego 1884 roku. Pod względem materialnym odwołuje się powód na § 29 ustawy z dnia 23. kwietnia 1906, podług którego podatki krajowe powinny być ściągane tylko łącznie, zatem równocześnie, z podatkami za dany rok i że dlatego dodatkowe ściąganie podatku krajowego za rok 1920 w roku 1921 jest niedozwolone. Powód wywodzi dalej, że § 31 ust. 2 wymienionej ustawy waruje Wydziałowi Krajowemu prawo późniejszego żądania tylko w odniesieniu do należytości i składek, nie zaś do podatków krajowych, o które się spór toczy. Dla poparcia swych wywodów przytacza powód mianowicie orzeczenia Najwyższego Sądu Administracyjnego tom 20. str. 1., tom 55. str. 15, tom 67. str. 51.

Pozwany opiera się w swej odpowiedzi na skargę w pierwszej linii na tem, że skarga zapóźno została wniesiona, wychodząc z tego stanowiska, że wpłynęła dopiero dnia 15. lipca 1921 roku do Senatu Administracyjnego. Co do sprawy samej twierdzi pozwany, że wywody skargi polegają na fałszywym zrozumieniu niemieckiego słowa „gleich” w § 29. ustawy. Na dalsze wywody odpowiedzi pozwanego z dnia 18. sierpnia 1921 Senat się odwołuje. Pozwany wnosi o oddalenie powództwa i nałożenie przeciwnikowi kosztów. Ponieważ dotąd podatki krajowe podzielone były jedynie przez Starostę Krajowego na mocy udzielonego mu upoważnienia, nastąpił dnia 26. października 1921 podział przez Wydział Krajowy sam. Podział ten, niezawierający zresztą żadnej zmiany w stosunku do powoda, został zarazem ogłoszony w Nr. 46. Dziennika Urzędowego Województwa Poznańskiego. Numer odnośny w terminie do ustnej rozprawy przedłożono. Zawiera on zarazem ogłoszenie podziału podatku krajowego na rok 1921. W terminie obecny komisaryczny Sta-

rosta powiatu Grodzkiego oświadczył zarazem, że kwota zaległa podatku krajowego w ilości 272 156,15 mk. została na żądanie Starosty Krajowego w grudniu 1921 roku zapłaconą, że powód nie żąda jej zwrotu i że w niniejszym sporze chodzi tylko jeszcze o zasadę, że Wydział Krajowy nie był uprawniony do żądania od powoda wymienionej kwoty.

Nadmienia się tutaj, że w uchwale z dnia 27. marca 1920 roku ad 4 jest mowa o składce prowincjonalnej. Jest to niedokładny wyraz, chodzi tu o zwyczajne podatki krajowe.

Skarga jest wcześniej wniesiona. Nie wpłynęła ona, jak pozwany mylnie przypuszcza, dnia 15., raczej 3. lipca 1921 roku. Wnioskiem skargi nie żąda się wyraźnie zwolnienia powiatu od obowiązku zapłacenia kwoty pozostałej 272 156,15 mk. Po zapłaceniu w międzyczasie tej sumy w terminie do ustnej rozprawy przewodniczący Wydziału Powiatowego nie stawiał wniosku o zwrot tej kwoty, oświadczył raczej, że Wydział nie żąda jej zwrotu i że tu chodzi tylko jeszcze „o zasadę”. Oświadczenie to nie narusza więc bezpośrednio wniosku skargi, uważać je trzeba raczej jako uzupełnienie położenia rzeczy. Ma ono to samo znaczenie, jak gdyby z góry w skardze było wypowiedziane.

Zadaniem Senatu jest w pierwszej linii stwierdzić, czy skarga, mianowicie w ustroju nadanym jej przez wymienione oświadczenie, jest dopuszczalną. Oświadczenie to musiało być uwzględnione i nie mogło pozostać bez wpływu na ocenę wniosku skargi. Wnioskiem tym, podtrzymanym i w terminie do ustnej rozprawy, żąda powód zniesienia powyżej wymienionych uchwał Wydziału Krajowego. Żądanie to stawia jednakowoż nie w tym celu, aby został zwolniony od powinności, uchwałami temi mu nałożonych, lecz tylko, aby osiągnąć orzeczenie Senatu Administracyjnego, że wzbranianie się jego pierwotne zapłacenia żądanej kwoty z punktu widzenia prawnego było siuszne. Sprawę zapłaty żądanej sumy uważa powód sam za załatwioną, chodzi mu li tylko o rozstrzygnięcie kwestji prawnej. Nie ograniczył on się do stawienia wniosku o zasądzenie przeciwnika na ponoszenie kosztów postępowania, tylko podtrzymał pierwotny wniosek w sprawie samej z wymienionych już powodów. Żądanie takie t. j. rozstrzygnięcia li tylko kwestji prawnej podług orzecznictwa Sądu Rzeszy, do którego Senat się przychyła, jest jednakowoż niedozwolone (por. orzeczenia tom 6. str. 387). Rozważyć należy, że nie chodzi w niniejszym wypadku więcej o ustalenie jakiegokolwiek stosunku prawnego z jego skutkami na terażniejszość lub przyszłość, lecz tylko o ustalenie, że właśnie w tym, podług własnego podania powoda, już załatwionym wypadku, żądanie przeciwnika było nieuprawnione. Powód nie wskazał ani nie udowodnił, jaki ma interes prawny lub gospodarczy w żądaniem ustaleniu; interes taki byłby tymczasem konieczny tak podług prawa cywilnego jak i administracyjnego. Inaczej by się rzecz

miała, gdyby chodziło o zwolnienie od płacenia podatku krajowego wogóle, o tem tu jednakowoż nie ma mowy. Zresztą wypadek obecny jest tak skomplikowany i tak odrębnej natury, że orzeczenie, którego się powód domaga, nie mogłoby służyć za jakąś podstawę dla przyszłego stosunku powoda do pozwanego; w każdym bowiem wypadku ukształtowanie sprawy jest inne. Tutaj zaszło nie samo tylko opóźnienie podziału i ściągnięcia podatku krajowego, spowodowane, jak przypuszczać wypada, jedynie politycznym położeniem kraju w roku 1920. Podział podatku uskutecznił jedynie Starosta Krajowy, co nie odpowiada przepisowi § 28 ustawy, i podział ten, w czem strony obie są zgodne, wcale nie został opublikowany. Podział przez Wydział Krajowy sam nastąpił w październiku 1921 roku, tak samo i ogłoszenie tego podziału. Powód zaś, w czem strony są także zgodne, nie założył przeciw temu należycie ogłoszonemu podziałowi sprzeciwu. Zachodziłaby kwestja, czy przy zastosowaniu § 28 ustawy sprzeciw w tym razie jeszcze był konieczny i czy zaniechanie tego sprzeciwu pociągnęło za sobą pozbawienie środków prawnych albo czy skarga już była dopuszczalną po pierwszym podziale i połączonem z tem ściągnięciem podatku pomimo zaniechania opublikowania podziału. (por. orzeczenia Najw. Sądu Administr., tom 47. str. 4. 5 i tom 20 str. 5.). O te kwestje tu chodzi, rozstrzygnięcie ich jest atoli wobec teraźniejszego stanu rzeczy zbyt cenne. Wszakże wynika z tego przedstawienia sprawy nadzwyczajnie jej położenie.

Jak skarga, gdyby mogła być uzupełnioną z góry tak, jak się to stało w terminie do ustnej rozprawy, by podległa jako niedopuszczalna oddaleniu w drodze rezolucji na mocy § 64 lub § 67 ustawy o ogólnej administracji kraju z dnia 30. lipca 1883 roku, tak dzisiaj z tej samej przyczyny oddaloną musiała być w drodze wyroku.

Rozstrzygnięcie co do kosztów polega na § 103 dopiero wymienionej ustawy.

Ustanowienie wartości przedmiotu sporu nastąpiło odpowiednio do VIII taryfy z dnia 27. lutego 1884 r.

Nr. 29.

- Tezy:** 1. Ustawa o państwowym podatku dochodowym z dnia 16. lipca 1920 r. nie może być dla braku rozporządzenia Ministra Skarbu i Ministra b. Dz. Pr. zastosowaną w obrębie b. dzielnicy pruskiej.
2. Zastosowanie przepisów o zażaleniu w sprawach państwowego podatku dochodowego nie wymaga dostownego uzasadnienia w myśl § 49 ustawy o państwowym podatku dochodowym. Wystarcza, skoro z zażalenia podatnika wynika niezadowole-

nie z orzeczenia Komisji Odwoławczej i zamiar i cel jej zmiany,

3. Jeżeli podatnik sprowadził się z zagranicy, zmieniło się tem samem źródło jego dochodu; przeniesienie działalności do zupełnie innego środowiska, wnijscie w inne otoczenie i w inny całokształt stosunków życiowych, pociąga za sobą zmianę zarobkowania.
4. Po upływie roku podatkowego nie zachodzi już więcej potrzeba posilkwania się fikcją dochodu, leżącego przed rokiem podatkowym, jako wskaźnikiem dochodu na rok podatkowy. Należy wypośredkować rzeczywisty dochód z roku podatkowego.

Ad 1. ustawa z d. 16. lipca 1920 r., art. 156.

ad 2. § 49

ad 3. i 4. § 9, 64

} ustawy o państw. podatku doch.
z d. 29. 6. 1891

19. 6. 1906

Wyrok Senatu Administracyjnego z
dnia 12. maja 1922 r. II. E. $\frac{15}{2}/22$.

Uzasadnienie.

Podatnik, który zamieszkał od września 1919 r. w B. i podług akt dopiero w sierpniu 1920 r. zdał zeznanie podatkowe, pociągnięty został orzeczeniem Komisji Wymiarowej w B. do państwowego podatku dochodowego na rok 1920 pod dniem 22. października 1920 r. od dochodu rocznego 26 340 mk. Komisja Wymiarowa przyjęła jego dochód z praktyki na 20 000 mk., wbrew zeznaniu podatnika, podającego swój odnośny dochód w zeznaniu na 9000 mk. W swem odwołaniu się z dnia 8. lutego 1921 r. do Komisji Odwoławczej obstawiał podatnik przytem, że dochód 3000 mk., który miał z praktyki w roku 1919, powinien być miarodajnym również na rok 1920. Wezwany do udowodnienia swych twierdzeń i do przedłożenia dowodów na to, ile dochód jego, poczynszy od 1. kwietnia 1920 r., wynosił, powoływał się na ustawę o podatku dochodowym z dnia 16. lipca 1920 r. i oświadczył, iż dochód za rok 1920 poda dopiero w formularzu służącym za podstawę do wymiarzenia podatku na rok 1921. I w protokóle, spisaniem z nim pod dniem 19. lipca 1921 r., powtarzał co do dochodu z praktyki to samo, co przedtem; dopiero wskutek ponownego wezwania z dnia 1. września 1921 r. przedłożył książkę swego dochodu, w której wpływy z praktyki z roku 1920 w miesięcznych kwotach, jedna co miesiąc, były zestawione i wykazywały

roczny zbiór w ilości	20 400 mk.
a rozchód roczny w ilości	7 780 mk.
na czysto więc	12 620 mk.

W protokólnym zeznaniu z dnia 8. września 1921 r. twierdził podatnik, iż szczegółowych zapisów dziennego zbioru podać nie może. Komisja Odwoławcza powinna według jego zapatrywania wziąć za podstawę do obliczenia dochodu z praktyki na rok 1920, dochód jego z tejże z roku 1919, a więc 3000 marek. Komisja Odwoławcza natomiast była odmiennego zdania i oddaliła uchwałą z dnia 7. listopada 1921 r. jego odwołanie. Przeciw tejże uchwale, doręczonej mu dnia 27. stycznia 1922 r., wniósł podatnik zażalenie w piśmie swem z dnia 9. lutego 1922 r., które wcześniej nadeszło do Wielkopolskiej Izby Skarbowej w Poznaniu, jako właściwej instancji.

W temże prosi żalący się o rozstrzygnięcie w myśl prawa, nadmienając, że już w Berlinie uprawiał ten sam zawód, że jego przeprowadzka do B. nie wywołała nowego źródła i nie zmieniła dawniejszego jego dochodu.

Zażalenie nie mogło odnieść pożądanego dla podatnika skutku. Nasamprzód błędnie jest mniemanie żalącego się, że zastosować trzeba względem państwowego podatku dochodowego ustawę z dnia 16. lipca 1920 r.; raczej rozstrzygają o płaceniu tego podatku przepisy ustawy z dnia 24. czerwca 1891 r. 19. czerwca 1906 r. Rozporządzenie bowiem Ministra Skarbu i Ministra b. Dzielnicy Pruskiej, od którego zależało wprowadzenie podanej przez podatnika ustawy w dzielnicy tutejszej w myśl przepisu art. 156. tejże, nie zostało dotąd wydane. Przepisy zaś z dnia 24. czerwca 1891 r. 19. czerwca 1906 r. nie nastęrczają Senatowi sposobności przyznania racji wywodom podatnika. Bo ani te ostatnie, ani dalsza treść akt nie wykazuje, iż zaczepione orzeczenie sprzeciwiało się przepisom prawa lub rozporządzeniom, wydanym przez władze w zakresie ich właściwości, nie zastosowując ich lub zastosowując je błędnie, ani też nie może się dopatrzeć Senat wadliwości postępowania Komisji Odwoławczej. To są bowiem postulaty § 49 codopiero wymienionej ustawy. Nie podlega najmniejszej wątpliwości, że zażalenie samo tak, jak je ujął podatnik, aczkolwiek wyraźnie tych postulatów w formie przepisanej § 49 nie nazywa, jest dostatecznie uzasadnione. Wynika zeń bowiem niezadowolnienie z orzeczenia Komisji Odwoławczej i zamiar i cel jego zmiany, a to jest wystarczającym (ob. rozstrz. N. S. A. w spr. pod., tom 5, str. 309). Atoli orzeczenie Komisji jest zupełnie słusznem. O przystosowaniu dochodu z praktyki z roku 1919 jako podstawy za rok 1920 nie mogło być absolutnie mowy. Przecież podatnik już od września

1919 r. zamieszkuje w B., dokąd się był sprowadził z Berl., a więc z zagranicy. Tem samym zmieniło się źródło jego dochodu, albowiem przeniesienie działalności do zupełnie odmiennego środowiska, aniżeli niem było dotychczasowe, wniósł więc na inne otoczenie i w inny całokształt stosunków życiowych pociągało za sobą zupełną zmianę zarobkowania na polu leczenia jako diagnostyka chorób ócz i odmienny wpływ dochodów. Od tej przez N. Sąd Adm. np. w tomie 2 rozstrzygnięć w sprawach podatków państwowych na str. 157 ustalonej zasady odstąpić, nie miał Senat najmniejszego powodu. Trzeba więc było odmienny przyjąć dochód. Konieczność taka była podyktowana jeszcze innym względem. Otóż dochodzenia Komisji Odwoławczej przeciągnęły się po za rok podatkowy 1920, bez względu na to, czy za rok podatkowy, z którego dochód się opodatkowuje, uważać się będzie w niniejszym wypadku rok od 1. stycznia 1920 do jego końca, czy też od 1. sierpnia 1920 do końca lipca 1921 r. Bowiern Komisja Wymiarowa i Odwoławcza kwestję w tym względzie zupełnie pozostawiły otwartą. Po upływie roku podatkowego nie zachodzi podług zasad, któremi się kierował Najwyższy Sąd Administracyjny w swych orzeczeniach, np. w rozstrzygnięciach w sprawach podatków państwowych, tomie 1, str. 380, tomie 10, str. 37, tomie 13, str. 51, tomie 24, str. 51, już więcej potrzeba, posilkowania się fikcją dochodu, leżącego przed rokiem podatkowym, jako wskaźnikiem dochodu na rok podatkowy. Należało więc wypośrodkować dochód rzeczywisty za rok 1920. Podatnik wprawdzie po ponownem zażewzwaniu przedłożył książeczkę swego dochodu z roku 1920; zupełnie słusnie atoli Komisja Odwoławcza nie potrzebowała na też brać jakiegokolwiek względu. Ogólnikowe liczby, podające jednorazowe miesięczne wpływy, nie wzbudzały wobec podania podatnika, że szczegółowe zapiski codziennych wpływów zniszczył i wobec poprzednich twierdzeń podatnika o wysokości dochodu w roku 1919 u Komisji dostatecznego zaufania do wiarogodności książeczki. Wykazała się więc konieczność chwycenia się środka szacowania dochodu z roku 1920. Wynikowi tegoż, o którym został powiadomiony, podatnik nie mógł przeciwstawić rzeczowych obiekcji. Wynik ten tem bardziej zasługuje na uwzględnienie, że zbliża się do kwoty brutto wpływów, wynikających z książeczki podatnika.

Wobec tych danych musiał Senat zatwierdzić orzeczenie poprzedniej instancji, a oddalić zażalenie i nałożyć żalącemu się kwoty postępowania zażaleniowego w myśl § 54 powyższej ustawy.

Nr. 30.

Teza: 1. O ile chodzi o odebranie koncesji na gościniec lub wyszynk nie wchodzi w rachubę § 20 tyt. 17

części II. Ogólnego Prawa Krajowego, raczej tylko § 53 i § 33 Ordynacji Procederowej.

2. Odebranie raz udzielonej koncesji nastąpić może tylko po przeprowadzeniu jasnych dowodów o zachodzących u właściciela koncesjonowanego przedsiębiorstwa przewinieniach, na podstawie których trzeba było odmówić koncesji.

Wyrok Senatu Administracyjnego z dnia 24. maja 1922 r. I B. 12/22.

I instancja Woj. Sąd Administracyjny
w Toruniu Nr. S. A. S. $\frac{94}{21}$.

Uzasadnienie.

Od wyroku powyżej wymienionego, w którym pozwanemu odebrano koncesję na hotel z wyszynkiem w T. na nowomiejskim rynku, udzieloną mu dnia 11. lutego 1920 r., założył tenże odwołanie z wnioskiem o zniesienie wyroku i oddalenie powoda oraz o nałożenie kosztów postępowania spornego na powoda. Na uzasadnienie wyroku i apelacji z dnia 25. stycznia 1922 r. Senat się odwołuje. Powód na apelację się nie oświadczył.

Apelacja jest wcześniej wniesiona, a Senat niemógł jej nieodmówić skutku. Podług §§ 53 ust. 2 i 33 ordynacji procederowej koncesja na gościniec i wyszynk może być odebrana, jeżeli z poczynań lub zaniechań właściciela koncesji się jasno brak takich przymiotów okaże, które przy udzieleniu koncesji w myśl przepisów prawa przypuszczać musiano, jeżeli więc nabył się przekonania, że dzierżyciel koncesji na przyszłość procederu nadużywać będzie do popierania opilstwa, zakazanej gry, paserstwa albo niemoralności (por. Müller, policja i t. d. 1904 str. 50). Pozwanemu zarzuca się, że nie tylko popierał przemytnictwo, kupował nierzetelnie nabyte rzeczy, przetrzymywał u siebie złodziei, paskarzy i wszelkie podejrzane osobistości, ale także, że utrudniał policji odbycie rewizji i ściganie złodziei, ułatwiając im ucieczkę tylnymi drzwiami, wskazuje się w skardze mianowicie na wypadek z dnia 16. marca 1921 r., kiedy to pozwany rewizję bagaży przebywających u niego marynarzy i żołnierzy miał udaremnąć przez wypuszczenie ich tylnymi drzwiami, dalej na wypadek z dnia 20. marca 1921 r., kiedy policja zajęła u pozwanego rozmaite biżuterje, pochodzące prawdopodobnie z kradzieży. W skardze twierdzi się zarazem, że w lokalu pozwanego przebywały z jego wiedzą podejrzane kobiety w towarzystwie żołnierzy, którzy tutaj pozbywali się towaru i którym pozwany udzielał poparcia. W wniosku skargi żąda się zawyrokowania na odebranie koncesji i zakazanie pro-

wadzenia dalszego interesu. Chodzi tu więc jedynie o odebranie koncesji z skutkami z tem połączonymi. Dla tego też wniesiono właśnie skargę podług przepisów wykonawczych do ordynacji procederowej Nr. 60. Zastosowując się jednakowoż ściśle do przepisów prawnych, należy kłaść jedynie nacisk na to, czy zachodzą tu warunki cyt. §§ 53 i 33 ord. proc. Przepisy tutaj wzmiankowane tworzą sedes materiae dla odebrania koncesji na gościniec i wyszynk, one też tylko mogą być podstawą do wyrokowania. Inne ogólne przepisy, jak przepisy § 10, II. 17 ogólnego prawa krajowego, nie mogą w kwestji odebrania koncesji wchodzić decydująco w rachubę. Co do szczególnych warunków prawnych ku odebraniu koncesji, to o popieranie opilstwa i zakazanej gry tu nie chodzi. Tych rzeczy się pozwanej niezaczyna; dochodzenia przedsięwzięte nie wydały też w tym względzie żadnego rezultatu. Odnośnie do popierania niemoralności podjęte dochodzenia wykazały jedynie, że w lokalu pozwanej przebywały częściej prostytutki z żołnierzami. Że pozwany jednakowoż dawał osobom tym osobne pomieszczenie u siebie w celach niemoralnych, tego żaden z przesłuchanych świadków nie potwierdził. Co zaś w tym względzie stwierdzono, to nie wystarcza, aby można wywnioskować, że pozwany popierał albo popierał będzie niemoralność. Przepis § 33 ord. ma na myśli mianowicie niemoralne obcowanie gości albo gospodarza samego z zatrudnionymi w lokalu posługaczkami (por. Landmann komentarz do ord. proc. 1911 I. 530). O tem w powyższym przypadku niema mowy. Pozostaje zastanowić się jeszcze nad tem, czy dochodzenia wykazały wystarczający do wniosku materiał, że pozwany będzie popierał paserstwo. Pozwany jednakowoż za paserstwo albo za ułatwienie paserstwa nie jest karany. Pozwany wogóle jeszcze nie jest karany, natomiast dostarczył dużo świadectw z różnych stron i od rozmaitych ludzi, w których mu się jego beznaganne sprawowanie się poświadcza. Przypadek dotyczący zajęcia biżuterji, będącej w posiadaniu pozwanej, wcale nie jest wyjaśniony i nieda się też wyjaśnić, gdyż P., od którego biżuterja została nabytą, zaginął, prawdopodobnie umarł. Aby przyjąć paserstwo, koniecznie było potrzeba dowodu w pierwszej linii, iż P. nabył biżuterję w drodze karygodnego czynu. Przetrzymanie zaś przez pozwanej u siebie ludzi, będących w podejrzeniu paserstwa, nie wystarcza w myśl prawa do stwierdzenia tego czynu karygodnego. Jako przetrzymywanie można było w obecnym wypadku tylko uważać dozwolenie dostępu do lokalu, nie wystarcza ono jednakowoż, aby w niem dopatrzyć się już popierania paserstwa. Przedewszystkiem zaś potrzebny jest dowód, że osobniki te nabywały towary rzeczywiście w drodze karygodnej (Oppenhoff, kodeks karny, 1892 I. 629) i że pozwany w jakikolwiek czynny sposób przestępcom takim swego poparcia udzielał, mianowicie takie rzeczy świadomie

u siebie przechowywał. Zachodziły tutaj tylko ogólne podejrzenia, które nigdy nie mogły służyć za podstawę jakiegokolwiek decyzji sądu (por. orzeczenia Najw. Sądu Admin. 6. 378). Podejrzenia te nie są uzasadnione ani podaniem nazwisk osobników, które w lokalu pozwanego napotkano, ani też orzeczeniem tego, co każdy z nich przewinił. To zaś było konieczne potrzebem, inaczej zarzut poczyniony pozwanemu nie mógł być uwzględniony, a pozatem uniemożliwiło by się także pozwanemu obronę przeciw poczynionym zarzutom.

Sąd Wojewódzki słusznie uznał, że poszczególne pozwanemu poczynione zarzuty, mianowicie co do wypadku z dnia 16 marca 1921 r. i co do zakupu b'żuterji od P., nie są uzasadnione. Słusznie też zważył, że stan zdrowia pozwanego, na którym powód również skargę opierał, nie daje podstawy do odebrania koncesji. Wojewódzki Sąd zawyrokował raczej na niekorzyść pozwanego jedynie na mocy ogólnych podań i podejrzeń świadka F., do czego Senat Administracyjny z podanych powyżej powodów i też dla tego przychylić się nie mógł, że podług §§ 53, 33 ord. proc. odebranie udzielonej koncesji opierać się może tylko na jasnych udowodnieniach w myśl prawa poczynionych zarzutów. Nadmienić wypada jeszcze, że policja, o ile w myśl § 10, II. 17 ogóln. prawa krajowego jest uprawniona przedsięwziąć jakiegokolwiek kroki, powinna się ograniczyć jedynie do tych środków, które zastosować koniecznie potrzeba, aby cel zamierzony osiągnąć. Dalej środki takie sięgać nie powinny (por. orzec. Najw. Sądu Adm. 6. 378 — 13. 424. — 61. 162. Brauchitsch, ustawy admin. 1918 I. 246). Środki radykalne są tylko tam dozwolone, gdzie sposoby inne byłyby z góry bezskuteczne (por. orzec. 59. 368).

Nr. 31.

- Tezy:** 1. Przepisy § 86 ustawy o og. zarządzie kraju nie odnoszą się do sporów pomiędzy związkami ubogich; spory te załatwiają się jedynie podług przepisów ustawy z dnia 30. maja 1900 r.
2. Wojewódzki Sąd Administracyjny nie jest władnym do wydania rezolucji o wczesności wniesionej apelacji w sprawach sporów pomiędzy związkami ubogich.
3. Przywrócenie do pierwotnego stanu w razie upływu czasokresów nie jest w sprawach sporów powyżej wymienionych dane.

§§ 157, 158 Nr. 1 ustawy o og. zarz. kr. z d. 30. 7. 1883. § 57 ustawy wykonawczej z d. 8. marca 1871 r. do ustawy związkowej

o miejscu zamieszkania względem wsparcia.
 § 46 ustawy zw. o miejscu zamieszkania względem wsparcia z d. 30. maja 1908 r.

Wyrok Senatu Administracyjnego z dnia 13. kwietnia 1922 r. II. D. 4/21.
 I. instancja Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu.

Uzasadnienie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu oddalił wyrokiem z dnia 20. lutego 1921 r. skargę powoda, żądającego od pozwanego zwrotu kosztów wsparcia za robotnika D. B. w sumie 474 marek wyłożonych. Od tego wyroku, doręczonego mu dnia 17. maja 1921 r., założył powód pismem z dnia 30. maja 1921 r., które wpłynęło od Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego dnia 2. czerwca 1921 r., apelację. Wojewódzki Sąd Administracyjny oddalił apelację jako spóźnioną. Przeciw odnośnej rezolucji, doręczonej dnia 30. czerwca 1921 r., założył powód pismem z dnia 5. lipca 1921 r., które wpłynęło dnia 8. lipca 1921 r., zażalenie. Rezolucja ta musiała być materjalnie zniesiona, ponieważ zastosowane w niej przepisy § 96 ustawy o ogólnym zarządzie kraju z dnia 30. lipca 1893 r. nie odnoszą się do sporów związków ubogich; spory te raczej załatwiają się jedynie podług przepisów ustawy z dnia 30. maja 1908 r. o miejscu zamieszkania pod względem wsparcia. (§ 157 Nr. 3, § 159 Nr. 1 ustawy o ogólnym zarządzie kraju, § 57 ustawy wykonawczej z dnia 8. marca 1871 r., wyrok Urzędu związkowego dla spraw swojszczyzny tom 32, Nr. 40, str. 137). Podług powyżej podanych przepisów nie był Wojewódzki Sąd Administracyjny uprawniony do wydania rezolucji z dnia 17. czerwca 1921 r. Wyłącznie powołanym do rozstrzygnięcia o wczesności apelacji był raczej Senat Administracyjny Sądu Apelacyjnego w Poznaniu, na który mocą rozporządzenia Ministra byleż Dzielnicy Pruskiej z dnia 1. lipca 1921 r. przeszła właściwość Urzędu związkowego dla spraw swojszczyzny w Berlinie (Dz. Ustaw za rok 1921 poz. 407, str. 1087). Senat atoli dochodząc wczesności apelacji musiał przyjąć do tego samego rezultatu, co Wojewódzki Sąd Administracyjny i ustalić, że apelacja jest spóźniona. Przepisany w § 46 ustawy z dnia 30. maja 1908 r. czas 14 dni do założenia apelacji upłynął w niniejszym przypadku dnia 31. maja 1921 r. Pismo powoda z dnia 28. maja 1921 r., zawierające apelację, oddane na pocztę w K., jak stempel wskazuje i jak powód twierdzi, dnia 30. maja 1921 r. odebrała poczta w P. podług stempla dopiero dnia 31. maja 1921 r. pomiędzy godziną 3—4.

Senat dochodził, w jaki sposób odbiera Wojewódzki Sąd Administracyjny wpływy pocztowe, oraz czy czas pomiędzy 3—4 oznacza godzinę ranną, czy popołudniową, zażądał także od Dyrekcji Poczty w P. nadesłania kwitu pocztowego, odnoszącego się do poleconego listu powoda, zaopatrzonego stemplem nadejścia urzędu pocztowego w P. z dnia 31. maja 1921 r. — Nr. 636 K. Podług wywiadu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego i podług nadesłanego odpisu kwitu pocztowego odebrało przesyłkę poleconą Nr. 636 z K. Biuro Prezydyjne Województwa w P. dnia 1. czerwca 1921 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny, który przeznaczone dla siebie przesyłki odbiera codzień rano przez woźnego w izbie woźnych Województwa i zaraz w datę wpływu zaopatruje, otrzymał powyższą przesyłkę — jak stempel prezentacyjny wykazuje — dnia 2. czerwca 1921 r. Godzina 3—4 zaś oznacza, podług wywiadu urzędu pocztowego w P., godzinę popołudniową. Podług doniesienia Wojewody w P. naznaczone były w maju 1921 r. godziny urzędowe od 8 rano do 3 po południu, a przesyłki pocztowe odbierane były w tym czasie dla województwa pomiędzy godziną 8^{1/2} do 9, godziną 11 a 11^{1/2} przed południem i po raz trzeci pomiędzy godziną 3 a 3^{1/2} po południu. Przesyłka pocztowa powoda, zawierająca apelację, wpłynęła zatem na pocztę w P. w ostatni dzień przepisanego kresu apelacyjnego po godzinach urzędowych Województwa. Ponieważ odnośny kwit pocztowy zaopatrzony jest w datę z dnia 1. czerwca 1921 r., przeto przyjąć należy, iż dopiero tego dnia nadszedł do Województwa. Chociażby jednakże kwit ten dostał się był do rąk woźnego Województwa jeszcze dnia 31. maja 1921 r. pomiędzy godziną 3 a 3^{1/2} po południu, co nie jest udowodnione, to ze względu na to, iż godziny urzędowe na Województwie kończyły się wówczas o 3 po południu, należałoby apelację uważać za spóźnioną. (Porównaj wyrok Urzędu Związkowego dla spraw swojszczyzny tom 55, str. 119, Nr. 40, tom 40, Nr. 66, str. 160).

Wniosek powoda o przywrócenie do pierwotnego stanu nie mógł być uwzględniony, ponieważ przeciw opóźnieniu czasokresu apelacyjnego w sprawach swojszczyzny restytucja nie jest dana.

Ob. § 157, Nr. 3 ustawy o ogólnym zarządzie kraju, Brauchitsch uwagi do § 112 teźże ustawy, wyrok Urzędu Związkowego dla spraw swojszczyzny tom 7, str. 141, tom 21, str. 176, tom 44, str. 155 na dole.

Z powyższych powodów należało apelację oddalić. Koszta instancji apelacyjnej spadają na pozwanego podług § 103 ustawy o ogólnym zarządzie kraju.

Nr. 32.

- Tezy: 1. Kumulacja skargi o zwrot kosztów wsparcia, wytoczonej miejscowemu Związkowi Ubogich, z skargą przeciw Krajowemu Związkowi Ubogich, w razie odrzucenia pierwszego jest dozwolona.
2. Nieuwzględnienie ewentualnego wniosku skargi jest istotną wadą postępowania, ponieważ powód ma prawo żądać, aby skarga jego przeciw interesowanym była w łączności przedmiotem rozpraw i orzeczenia
3. W razie zachodzącej istotnej wady postępowania pozostawionem jest instancji apelacyjnej po zniesieniu wyroku pierwszej instancji zwrócić sprawę teźże ostatniej celem ponownego łącznego orzeczenia.

§ 38 ustawy Rzeszy o miejscu zamieszkania pod względem wsparcia z d. 30. maja 1908.

Wyrok Senatu Administracyjnego z dnia
22. marca 1922 r. II. D. $\frac{1}{3}/22$.

I. instancja Wojewódzki Sąd Administracyjny w Toruniu.

Uzasadnienie.

Powód, miejscowy Zw. Ubogich w W., żąda od pozwanego, miejscowego Związku Ubogich w Pł., zwrotu kosztów wsparcia udzielonego żonie robotnika J. W. i jej małoletniemu dziecku, wytaczając skargę, wraze odrzucenia jej przeciw pozwanemu, przeciw Krajowemu Związkowi Ubogich na Pomorze w Toruniu. Wychodząc z założenia, że J. W. z uwzględnieniem służby wojskowej, przebywał przeszło rok po za gminą P., że więc skutkiem tego utracił w teźże gminie siedzibę wsparcia i że, ponieważ innej nie nabył, jest krajowym ubogim, oddalił Wojewódzki Sąd Administracyjny rezolucją z dnia 7. grudnia 1921 r. skargę przeciw pozwanemu Związkowi Ubogich jako mylnie skierowaną, nie wydawszy orzeczenia przeciw Krajowemu Związkowi Ubogich. Przeciw tej rezolucji, doręczonej mu dnia 16. grudnia 1921 r., założył powód pismem z dnia 21. grudnia 1921 r., które wpłynęło dnia 27. grudnia 1921 r., apelację. Na treść skargi oraz rezolucji i pisma apelacyjnego Senat się powołuje.

Apelacja jest wcześniej wniesiona i uzasadniona. Zarzut, że Wojewódzki Sąd Administracyjny nie uwzględnił Krajowego Związku Ubogich na Pomorze jako stronę, mimo, że przyzwanie tegoż było w skardze żądane, jest słuszny. Wojewódzki Sąd Administracyjny doręczył w prawdzie skargę Staroście Krajowemu w T., uważając go za takiego, któremu „oznajmiono spór“; w rezolucji swej z dnia 7. grudnia 1921 r. przyjął jako stronę jednakże tylko Miejscowy Związek Ubogich gminy Pł. Ze względu na to, iż powód stawił w skardze wniosek, ażeby „zawezwać do rozstrzygnięcia Krajowy Związek Ubogich na Pomorze“, któryby „w razie odrzucenia skargi przyszedł w rachubę jako do odszkodowania zobowiązany“, przedstawia się skarga jako skierowana w pierwszym rzędzie przeciw Miejscowemu Związkowi Ubogich, gminie Pł., a ewentualnie przeciw Krajowemu Związkowi Ubogich na Pomorze. Taka kumulacja skargi jest dozwolona.

Porównaj zbiór wyroków urzędu związkowego w sprawach swojszczyzny wydany przez Krecha względnie Büngera względnie przez Baatha: tom 30 str. 159; 32. str. 116; 40. str. 151; 41. str. 198; 53. str. 139.

Nieuwzględnienie skargi ewentualnej jest istotną wadą postępowania.

Porównaj wyrok urzędu związkowego w sprawach swojszczyzny zawarty w tomie 51 str. 199.

W razie istotnej wady postępowania pozostawione jest sądowi apelacyjnemu znieść zaczepiony wyrok oraz postępowanie wadą dotknięte, i sprawę zwrócić sądowi pierwszej instancji.

Porównaj wyrok urzędu związkowego w sprawach swojszczyzny zeszyt 45 str. 169.

Senat uznał, że skorzystanie z tego prawa jest w niniejszym przypadku wskazane, ponieważ powód ma prawo żądać, ażeby skarga jego przeciw interesowanemu związkowi ubogich była, w łączności przedmiotem rozprawy i orzeczenia.

Porównaj wyrok urzędu związkowego w sprawach swojszczyzny zeszyt 53. strona 137, 140.

Z powyższych powodów należało znieść zaczepioną rezolucję oraz postępowanie, wadą dotknięte, i sprawę przekazać Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w T. celem ponownego orzeczenia.

V. KRONIKA.

VII. Zjazd Prawników i Ekonomistów Polskich w Poznaniu 3.—6. czerwca 1922 r.

(Dokończenie).

Po wysłuchaniu powyższych referatów i po przeprowadzeniu obszernej dyskusji, sekcja administracyjna uchwaliła następujące tezy:

1. Zważywszy, że z referatów i tex, zgłoszonych na Zjazd i ogłoszonych drukiem, tylko niektóre były rozważane i wywołały powzięcie właściwych uchwał, Sekcja administracyjna VII. Zjazdu Prawników i Ekonomistów Polskich stwierdza, że referaty dotyczące centralizmu, decentralizacji i samorządu, zgłoszone na Zjazd i ogłoszone drukiem, przedstawiają jedynie opinię poszczególnych autorów, ale nie wyrażają zdania Sekcji administracyjnej.
2. Rezolucję w przedmiocie komisji dla studjów porównawczych nad prawem, wymienioną już powyżej: p. str. 378.
3. Zważywszy, że na podstawie zasad przyjętych przez Konstytucję marcową, a opartych na systemie realnym, oraz na zasadach de entralizacji, dekoncentracji i zespolenia władz, da się zbudować taki ustrój administracyjny, który stworzeniem wzajemnej kontroli i równowagi oraz sprężgnięciem organów państwowych z przedstawicielami ludności we wspólnem działaniu administracyjnem i pod wspólną odpowiedzialnością będzie w stanie zapewnić Państwu polskiemu normalny rozwój i dać mu wewnętrzną siłę, a przez to także wzmocnić jego stanowisko na zewnątrz, Sekcja administracyjna VII. Zjazdu Prawników uważa za konieczne przyjęcie pięciu tex wniesionych przez prof. Kumanieckiego z dodatkiem następującym:

Wobec tego, że wskutek faktycznej nieczynności organów uchwałodawczych gminy wiejskiej na obszarze b. Kongresówki samorząd gminy wiejskiej przestał właściwie istnieć, należy znowelizować na czas, potrzebny do przygotowania i równoczesnego wydania wszystkich ustaw samorządu powszechnego oraz o ustroju państwowych władz i sądów administracyjnych w Rzeczypospolitej, dotychczasowe przepisy o samorządzie gminnym w tym kierunku, iżby samorząd ten otrzymał organy uchwałodawcze oraz ustrój, odpowiadający wskazaniom Konstytucji marcowej.

4. Zważywszy, że samorząd gminny winien być podstawową jednostką samorządu powszechnego i że bez silnej gospodarczo i intelektualnie samodzielnej gminy wiejskiej byłoby należyte funkcjonowanie samorządu uniemożliwione, a działalność administracji państwowej w wysokim stopniu utrudniona, Sekcja administracyjna VII. Zjazdu Prawników uważa za konieczne oprzeć przyszły ustroj gminy wiejskiej na gminie zbiorowej. Określenie stosunków gminy do wchodzących w jej skład gromad, jest rzeczą ustawodawstwa wojewódzkiego. Państwowa ustawa gminna ma być ustawą ramową. Ustawa ramowa winna m. innemi zawierać postanowienia, iż gmina wiejska jest zbiorową, liczącą około 5000—10 000 mieszkańców. Zakres działania gminy wiejskiej obejmuje wszelkie sprawy nie zastrzeżone wyraźnie Państwu i nie przekraczające możliwości i właściwości terytorjalnej gminy wiejskiej. Przy wyborach do rad gminnych każda gromada stanowi osobny okręg wyborczy. Osobne ustawy wojewódzkie winny określić bliżej wymogi co do wykształcenia i przygotowania praktycznego wójta i innych urzędników komunalnych oraz ustalić prawa i obowiązki urzędników i funkcjonariuszy gminnych.

5. VII Zjazd uważa za pożądane utworzenie w Polsce instytucji Rady Stanu na wzór francuski. Do kompetencji Rady Stanu winno należeć: a) sądownictwo administracyjne, b) opracowanie i opinjowanie ustaw administracyjnych i rozporządzeń dla sejmu i rządu na ich żądanie, c) sądownictwo dyscyplinarne w najwyższej instancji w sprawach wytoczonych urzędnikom administracyjnym niesędziowskim, d) sądownictwo kompetencyjne (z udziałem sędziów Sądu najwyższego).

b. Sekcja Karne. Przedmiotem obrad sekcji tej były dwie kwestje: 1) Czy należy tworzyć prawo karne międzydzielnicowe, którego celem byłoby usunięcie trudności wynikających obecnie ze stosowania na obszarze Rzeczypospolitej różnych systemów prawnych; 2) Czy należy dążyć do rozszerzenia, czy też do ścieśnienia kompetencji sądów przysięgłych, ustanowionych wprawdzie jako przymusowa instytucja przez art. 83 Konstytucji z dnia 17. marca 1921 roku, jednakże tylko w ogólnych zarysach, przekazując im orzekanie o zbrodniach zagrożonych cięższymi karami i o przestępstwach politycznych, bez szczegółowego ich wyszczególnienia.

Do punktu pierwszego wygłosił referat Profesor Wolnej Wszechnicy Polskiej i Sędzia Sądu Najwyższego, Dr. Emil St. Rappaport, wypowiadając się przeciwko nowemu tworzeniu prawa międzydzielnicowego ze względu na bliskość unifikacji prawa karnego.

Do punktu drugiego wygłosili referaty: Profesor Wolnej Wszechnicy Polskiej i Sędzia Sądu Najwyższego, Dr. Al. Mogil-

nicki, wypowiadając się za ścisłą i ścieśniającą wykładnią art. 83. Konstytucji, oraz Prof. Uniwersytetu Lubelskiego Dr. Glaser, oświadczając się za szerokiem określeniem właściwości sądów przysięgłych.

Po wyczerpującej i ożywionej dyskusji pod przewodnictwem Wiceministra Sprawiedliwości Z. Rymowicza sekcja karna uchwaliła następujące rezolucje:

1. W obecnym stanie naszego ustawodawstwa, tudzież prac Komisji Kodyfikacyjnej nie należy stwarzać osobnej ustawy karnej międzydzielnicowej z tymczasową mocą obowiązującą, lecz wyczekać jednolitej ustawy karnej dla wszystkich dzielnic Polski.
2. Przepis Konstytucji o sądach przysięgłych należy interpretować ściśle i ścieśniająco.

c. Sekcja Cywilna obradowała pod przewodnictwem Wiceprezesa Naczelnej Rady Adwokackiej w Warszawie i Członka Komisji Kodyfikacyjnej adwokata Henryka Konica z Warszawy. Po wygłoszeniu wzmiankowanego już referatu w języku francuskim „o duchu prawa francuskiego“ (l'esprit du droit français) przez Dziekana fakultetu prawnego Uniwersytetu w Lyon Prof. Huvelin przystąpiono do właściwego przedmiotu obrad, który stanowiły dwie kwestje: „Ograniczenie obrotu nieruchomościami“ i „stosunek reformy rolnej do Konstytucji z dnia 17. 3. 1921 r.“ Referaty wygłosili następujący panowie:

Sędzia Sądu Najwyższego Jakób Glass: „O ograniczeniach w obrocie nieruchomościami ze szczególnem uwzględnieniem b. zaboru rosyjskiego.“⁴⁾

Sędzia Sądu Najwyższego Dr. Br. Stelmachowski: „O ograniczeniach obrotu nieruchomościami na terenie b. zaboru pruskiego.“

Naczelnik Poznańsk. Oddz. Prøk. Gen. K. Kierski: „Zagadnienia prawne reformy rolnej.“⁵⁾

Sędzia Atanazy Bardzki: „Dochodzenia wynagrodzenia za szkody i straty wynikające z reformy rolnej.“

Naczelnik Sądu powiatowego Dr. Ad. Pohille: „Ustawa o wykonaniu reformy rolnej, a zaufanie do ksiąg gruntowych i ograniczenia nabywania nieruchomości, a opcja.“

Po przeprowadzeniu dyskusji Sekcja uchwaliła następującą rezolucję wniesioną przez Prof. Dr. Ohanowicza z Poznania, i to pierwszą jej część jednogłośnie, drugą zaś część większością głosów:

⁴⁾ Referat ten ogłosiłmy w zeszycie 11/12 „Przegl. Adm. str. 329—343.

⁵⁾ Referat ten wydrukowaliśmy w „Przegl. Adm.“ zeszyt 11/12 str. 343—352.

Wobec różnorodności i sprzeczności przepisów o obrocie nieruchomościami jest nieodzownym jak najrychlejsze ustawodawcze uzgodnienie tych przepisów.

W szczególności Sekcja uważa za rzecz niecierpiącą zwłoki uzgodnienie przepisów o reformie rolnej z postanowieniami Konstytucji i obowiązujących ustaw cywilnych.

Oprócz tego zgłosili rezolucje:

1. Adwokat Nagórski z Warszawy: „Sekcja uważa za konieczne i pilne uporządkowanie i ujednostajnienie ustawodawstwa, regulującego obrót ziemią, w ścisłym uzgodnieniu z Ustawą Konstytucyjną.“

2. Obywatel ziemski z Podola Olgierd Czarnowski: „Wobec tego, że ustawa rolna, obowiązująca w Polsce, obniża stanowisko Polski na gruncie międzynarodowym i utrudnia dyplomacji zabiegi co do zwrotu nieruchomości obywateli polskich,

Sekcja wypowiada się za uzgodnieniem prawodawstwa agrarnego w Polsce z podstawowymi zasadami prawa cywilnego państw przodujących.“

Rezolucje te nie zostały jednakże uchwalone.

Na zakończenie obrad Sekcji cywilnej w dniu 4. czerwca przed południem wygłosił Prof. Niboyet z Strassburga referat o zagadnieniach prawa międzydzielnicowego, o którym już była mowa wyżej.⁹⁾

d. Sekcja Ekonomiczna Na przewodniczącego Sekcji wybrano hr. Adama Żółtowskiego z Jarogniewic, członka Rady Finansowej Rz. P., na zastępców przewodniczącego p. Stefana Dziewulskiego, redaktora „Ekonomisty“ z Warszawy i prof. Caro ze Lwowa, na sekretarzy Dr. Stefana Rosińskiego i Dr. Stefana Zaleskiego z Poznania. Obrady Sekcji poświęcone zostały „zagadnieniom równowagi budżetowej Państwa Polskiego.“ Nadzwyczajnej aktualności i doniosłości tego zagadnienia odpowiadały bardzo liczna frekwencja uczestników Zjazdu na posiedzeniach i żywy udział ich w dyskusji. Na popołudniowym posiedzeniu, dnia 3. czerwca, wygłosili referaty: Dr. Władysław Byrka, b. Wiceminister Skarbu, Dyrektor Zakładu Kredytowego Miast Małopolskich w Krakowie o „równowadze budżetowej Rzeczypospolitej Polskiej“ oraz p. Edward Dutlinger z Warszawy o „formalnym prawie budżetowym Rz. P.“

Po przeprowadzonej dyskusji zgłosił Dr. Byrka następujące tezy:

„Dla uporządkowania stosunków budżetowych jest pożądane: 1) Wydanie prawa budżetowego, któreby unormowało zasady układania, wykonania i kontroli wykonania budżetu. 2)

⁹⁾ „Przegl. Adm.“ zesz. 11/12 str. 377.

Uporządkowanie systemu podatkowego, w szczególności: a) uproszczenie postępowania przy wymiarze i ściąganiu podatków bezpośrednich; b) zastosowanie do tychże podatków — a przede wszystkim co do podatku dochodowego — systemu kontynentowego; c) uwzględnienie obciążenia podatkowego na rzecz związków samorządowych. 3) Wprowadzenie do eksploatacji i zarządu przedsiębiorstw państwowych systemu gospodarki kupieckiej. 4) Unormowanie dla każdej władzy i urzędu państwowego stałego etatu personalnego w związku z reformą administracji w kierunku koncentracji władzy w ręku wojewodów i starostów. 5) Odłożenie inwestycji, które bez strat dla gospodarstwa państwowego mogą być odłożone, na czas późniejszy i finansowanie inwestycji najkonieczniejszych o ile możności drogą pożyczek, tak, aby budżet był obciążony tylko wydatkiem na amortyzację i oprocentowanie tych pożyczek. 6) Zaniechanie druku pieniędzy i płatnych za okazaniem zapisów dłużnych na cele państwowe.“

P. Dutlinger przedstawił następujące wnioski:

1) wprowadzenie do administracji rządowej ducha kupieckiego i do rachunkowości państwowej podwójnej buchalterji, która ułatwi wykrycie niedokładności; 2) rozpoczęcie inwentaryzacji majątku państwa, dla wykazania sił i środków Polski; 3) „stworzenie relacji parytetowej marki polskiej do złotego i w tej walucie ogłaszanie budżetów.“

Na posiedzeniu przedpołudniowym w dniu 4. czerwca wygłosił Prof. Edward Strasburger z Warszawy referat o „podatkach w Polsce.“

Po przeprowadzeniu obszernej dyskusji Sekcja powierzyła ustalenie tez specjalnej komisji, złożonej z prezydium Sekcji i referentów. Wysłuchawszy jeszcze przychylnie poniżej podanego wniosku p. Jana Lutosławskiego Komisja uchwaliła następujące rezolucje:

I. Wniosek p. Jana Lutosławskiego o reorganizacji Zjazdów prawników i ekonomistów polskich:

„Ze względu na praktyczne potrzeby, Zjazdy następne ekonomistów polskich będą odbywały się niezależnie od Zjazdów prawników polskich i winny się odbywać częściej.“

II. Sekcja Ekonomiczna VII. Zjazdu Prawników i Ekonomistów w Poznaniu wyraża przekonanie, że dążenia do sanacji Skarbu nieodłączne są od usiłowań w kierunku doprowadzenia do równowagi życia gospodarczego, a to przez wydatne podniesienie produkcji. Rozwój produkcji winien być zapewniony przez racjonalną politykę gospodarczą Państwa, należyście uwzględniającą interesy wytwórczości, przy ewentualnej pomocy kapitałów zagranicznych. Sekcja Ekonomiczna w szczególności wychodząc z założenia, że równowaga budżetowa Państwa Polskiego jest

kategoryczną koniecznością, stawia następujące tezy na mocy wygłoszonych referatów i wyłonionej dyskusji:

1) Co do budżetu:

Należy ustalić formalne prawo budżetowe, któreby normowało zasady układania, wykonania i kontroli wykonania budżetu.

2) Co do dochodów:

a) Nieodzownem jest uproszczenie systemu podatkowego i postępowania przy wymiarze podatków.

b) Dla pokrycia zwyczajnych wydatków Państwa trzeba dążyć do stopniowego, ale szybkiego podwyższania podatków do norm przedwojennych na całym obszarze Rzeczypospolitej, w szczególności zaś winien być zwiększony podatek gruntowy.

c) Główny nacisk należy położyć na podatki pośrednie, które przy obecnym stanie naszej administracji skarbowej i moralności podatkowej muszą pozostać w najbliższym okresie głównym źródłem dochodów państwowych. Należy jednakże unikać etatyzmu skarbowego w postaci monopolów.

d) Konieczne jest wprowadzenie do eksploatacji i zarządu przedsiębiorstw państwowych systemu gospodarki kupieckiej oraz zasady pokrywania wydatków z dochodów danej gałęzi, przede wszystkim w stosunku do spraw kolejowych, gdzie należy podwyższyć taryfy przewozowe.

3) Co do wydatków:

a) stosować należy zasadę bezwzględnej oszczędności w wydatkach państwowych z ograniczeniem wydatków tylko do potrzeb niezbędnych.

b) Koniecznym jest zaniechanie inwestycji, które bez strat dla życia narodowego mogą być odłożone na czas późniejszy i finansowanie inwestycji najkonieczniejszych drogą pożyczek.

4) Co do emisji banknotów:

Podkreślając szkodliwość emisji banknotów na cele skarbowe, Sekcja uznaje dopuszczalność emisji na cele gospodarcze, o ile jest zabezpieczoną obligami wynikającymi z obrotów mających na widoku interesy produkcji.

III. Sekcja Ekonomiczna VII. Zjazdu ponawia uchwałę poprzedniego Zjazdu co do konieczności odbywania zjazdów ekonomistów polskich odrębnie od zjazdów prawniczych i wytworzenia Rady towarzystw ekonomicznych z wspólnym sekretarjatem w Warszawie, mającym na celu skoordynowanie prac wszystkich towarzystw ekonomicznych, (uwzględniając także wydziały ekonomiczne towarzystw naukowych, związki ekonomiczne, wydziały uniwersyteckie).

3. Obrady Plenarne.

Obrady plenarne Zjazdu rozpoczęły się w niedzielę o godz. 4 $\frac{1}{2}$ po poł. pod przewodnictwem Prof. Łyskowskiego z Warszawy. Pierwszy referat wygłosił hr. Adam Zółtowski z Jarogniewic w języku francuskim p. t. „l'étatisme en Pologne.“ Wychodząc z założenia, że idee etatystyczne są pochodzenia niemieckiego, że natomiast etatyzm jest obcy charakterowi polskiemu, wylicza referent poszczególne ważniejsze przejawy etatyzmu w Polsce, by zakończyć wyrażeniem przekonania, że w ostatnich czasach ukazują się pewne oznaki poprawy i powrotu do większej swobody indywidualnej, odpowiadającej więcej charakterowi polskiemu. Dyskusja nad tym referatem toczyła się w języku francuskim.

Następny referat o etatyźmie w znaczeniu „ingerencji państwa w życie społeczne, przedewszystkiem reglementacji prawnej i administracyjnej stosunków gospodarczych“ wygłosił w języku polskim Profesor Politechniki Lwowskiej Dr. Leopold Caro. Myśli przewodnie swego referatu ujął Prof. Caro sam w następujące tezy:

I. Kapitalizm międzynarodowy ma interes w przeprowadzeniu wolnego handlu we wszystkich państwach.

II. Państwo nie może być ograniczone do zadań stróża nocnego, owszem obejmować winno wszystkie te dziedziny, w których interes jednostki sprzeczny jest z interesem ogółu, tudzież w których akcja jednostki się nie opłaca, a których jednak z wyższych względów odłogiem zostawiać nie należy.

III. Nieudolność etatyzmu gospodarki wojennej, niski poziom etyczny i intelektualny jej wykonawców nie uwłacza ważności celu ad II., stwierdza tylko błędność użytych środków lub czasową niedojrzałość pewnych kategorii ludzi, więc potrzebę ich wychowania.

IV. Przeprowadzenie zapobiegawczych reform socjalnych, dążących do pokojowego rozwikłania spraw, których rozwiązanie stronnictwa przewrotowe uważają za możliwe tylko w drodze rewolucji, osiągnąć się da jedynie przy silnej ingerencji władzy państwowej.

Trzeci referat wygłosił Prof. Uniwersytetu Wileńskiego Władysław Zawadzki na temat: „Przedsiębiorstwo państwowe jako forma organizacyjna produkcji.“ Referent wykazał różnice między przedsiębiorstwem prywatnym a państwowym, zastanawiając się obszerniej nad wpływem tych dwóch typów organizacji produkcji na psychologię wytwórców. „Pod tym względem“, wywodził mówca, „przedsiębiorstwo prywatne spełnia doniosłe zadanie, wytwarzając w jednostce wolę do pracy. Wola do pracy nie jest czemś człowiekowi wrodzonym, lecz wytworzona przez tysiącletnią konieczność wyężdżenia wszystkich sił, by się utrzymać

w walce o byt. Przedsiębiorstwo prywatne budzi i utrzymuje wśród nas zdolność do istotnego wykonania przedsięwziętej pracy, z drugiej strony współdziała przy wykonaniu tendencji posiadaczy sił twórczych do produkcyjnego ich wyzyskania, głównie przez wpływ swój na utrwalenie psychologii, wiążącej ściśle pojęcie zarobku i siły wytwórczej, tak że siły wytwórcze ujmują jako źródło zarobku, a powiększenie bogactwa, jako rezultat produkcyjnego użycia sił twórczych.

Rzeczony wpływ na psychologię posiadaczy sił twórczych wywiera przedsiębiorstwo prywatne jako skutek traktowania ich wyłącznie z punktu widzenia efektu produkcyjnego równoznacznego z korzyścią przedsiębiorstwa. Przedsiębiorstwo państwowe nie może się kierować wyłącznie ani głównie względem na efekt produkcyjny, nie będzie też mogło wywołać ani utrzymać wspomnianej umysłowości. — Nie ma ono również danych, aby w inny sposób zapewnić tendencję do produkcyjnego wyzyskania sił twórczych i zdolność do istotnego wykonania przedsięwziętej pracy. — Przeciwnie można z jego strony obawiać się skutków pozytywnie szkodliwych dla psychologicznych podstaw produkcji.

Pracownika nie traktuje się tu bowiem jako źródło zysku i wynagrodzenia nie dostosowuje do skutku pracy, lecz ustala się je z góry hierarchicznie. Miernikiem wynagrodzenia stają się raczej potrzeby, w rezultacie czego powstaje psychologia spóżywców. Produkcyjność zaś pracy dochodzi tylko do koniecznie wymaganego minimum, siły twórcze nie zostają dostatecznie wyzyskane.

W rezultacie przedsiębiorstwo państwowe stoi jako forma organizacyjna produkcji niżej od prywatnego, przyczem niższość ta jest tem wydatniejszą, im bardziej pośrednią jest funkcja, którą ma do spełnienia w organizmie gospodarczym, a więc musi wzrastać bardziej niż proporcjonalnie przy rozpowszechnianiu się przedsiębiorstw państwowych. Niższość ta jest skutkiem wewnętrznej sprzeczności pomiędzy ideą państwa a ideą przedsiębiorstwa gospodarczego, którą jest wolność zysku. Eliminując ten pierwiastek, odbiera się przedsiębiorstwu jego sens, a więc uniemożliwia skuteczne jego działanie.“

Nad powyższymi referatami wywiązała się obszerna dyskusja, w której brali udział zarówno uczeni teoretycy, jak i wybitni przedstawiciele poszczególnych gałęzi wytwórczości i życia gospodarczego. Dyskusję musiano w końcu w obec spóźnionej pory odroczyć do następnego posiedzenia.

Drugie posiedzenie plenarne odbyło się w poniedziałek, 5. czerwca o godz. 10¹/₂, przed poł. Pierwsza część jego poświęcona została wymienionym już referatom informacyjnym dla gości francuskich, wygłoszonych po francusku: p. Jana Żółtowskiego, Prezesa Poznańskiego Urzędu Likwidacyjnego, „o sprawie

likwidacji majątków niemieckich w Polsce“, i p. Fudakowskiego, Prezesa Rady Naczelnej organizacji ziemiańskich w Polsce, na temat „la législation agraire en Pologne.“

Druga część posiedzenia poświęcona została dokończeniu dyskusji o etatyźmie. W dyskusji wziął także udział p. Prof. E. Lambert z Lyonu⁷⁾, który na początku swego przemówienia zwrócił się w imieniu delegacji francuskich prawników i ekonomistów z gorącym apelem do uczonych polskich o współpracę w wielkich czasopismach naukowych francuskich, celem wzajemnego informowania się o zagadnieniach interesujących obydwaj zaprzyjaźnione narody. Z przemówień należy podkreślić także wywody p. Kurnatowskiego z Warszawy, który, nie mogąc z powodu spóźnionej pory wygłosić swego zapowiedzianego referatu o znaczeniu solidaryzmu (kooperatyźmu) dla rozstrzygnięcia sporu między skrajnymi poglądami etatyźmu (socjalizmu) i liberalizmu, streścił go w dyskusji przedstawiając następującą tezę:

„Gospodarcza działalność państwa jest kwestją użyteczności i sprawności aparatu państwowego. Państwo nie jest jedynym czynnikiem twórczym gospodarki zbiorowej. Antyetatystycznym kolektywizmem jest kooperatyźm. Działalność państwa humanitarna i kulturalna obowiązkowo polega na zagwarantowaniu każdemu i egzystencję minimum materialnego i moralno-kulturalnego. W nieściślejszej formule demokracji „wolność, równość, braterstwo“ — „braterstwo“ zastąpić ma „solidarność“.

4. Zamknięcie Zjazdu.

Ostatnie posiedzenie Zjazdu odbyło się w poniedziałek, 5. czerwca, o godz. 4^{1/2} po poł. pod przewodnictwem przewodniczącego Zjazdu Prof. Tilla. Zostało ono poświęcone odczytaniu i przyjęciu rezolucji zebrań plenarnych oraz sprawozdaniom z posiedzeń sekcyjnych.

Następujące rezolucje Prof. Łyskowskiego i Dr. Stelmachowskiego, poddane na ostatnim posiedzeniu plenarnem VII Zjazdu pod głosowanie, zostały przyjęte większością głosów:

1. Państwo nie może kształtować stosunków gospodarczych w określonym kierunku, chociażby kierunek ten wydawał się pożądanym.

Pojmowanie działalności państwa jako organizatora stosunków gospodarczych wstrząsa racjonalnem gospodarstwem krajowem i nieobliczalnie przynieść może szkody.

Natomiast w kształtowaniu stosunków gospodarczych państwo, prowadząc własne przedsiębiorstwa tylko w zakresie zakładów użyteczności publicznej, w innych dzie-

⁷⁾ Patrz „Przeł. Adm.“ zesz. 11/12 str. 377.

dzinach może i winno poprzestać na czuwaniu nad życiem gospodarczem pod hasłem troski o dobro publiczne i wyrównania sprzecznych interesów poszczególnych grup i warstw społecznych w imię urzeczywistnienia sprawiedliwości społecznej i gospodarczej.

2. VII Zjazd Prawników i Ekonomistów wyraża zapatrywanie, że zakres ingerencji państwa winien być zależny od struktury gospodarczej i kulturalnej danego społeczeństwa w danym czasie przy uwzględnieniu jego właściwości duchowych.

W danej chwili społeczeństwo polskie winno dążyć do jaknajdalej idącego ograniczenia zakresu ingerencji państwowej na polu gospodarczem.

W zakończeniu Zjazdu Prof. Peretiatkowicz z ramienia Komitetu Zjazdu zakomunikował, że następny Zjazd prawników i ekonomistów polskich projektowany był w Wilnie. Ponieważ jednak Uniwersytet lwowski ubiega się o zaszczyt zorganizowania Zjazdu u siebie, przeto Komitet Zjazdu proponuje, ażeby kwestję miejsca i terminu następnego Zjazdu pozostawić porozumieniu Wydziału prawnego w Wilnie z Wydziałem prawnym we Lwowie. Wniosek ten przyjęto jednomyślnie. C.

VI. OD ADMINISTRACJI.

Administracja Przeglądu Administracyjnego zawiadamia, że Ustawa o ogólnej administracji kraju z dnia 30. 7. 1887 w przekładzie polskim, wydana przez J. Huberta, jeszcze nie wyszła z druku, i będzie nadesłana interesentom, skoro się tylko ukaze.
