

S E J M
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

O K R E S I.

SESJA NADZWYCZAJNA.

SPRAWOZDANIE STENOGRAFICZNE

z 332 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej

z dnia 1 lipca 1927 roku.

C11148004

T R E Ś Ć:

	<i>łam</i>		<i>łam</i>
Urlopy p.p.: Jasińskiego, Średniawy, Wojtkowiaka, Wygodzkiego, Dymowskiego, ks. Stankiewicza, St. Hellmana, Dubanowicza, Zagajewskiego, Kremy, Czapińskiego, Frąckowiaka, Maślanki, Poznańskiego, Rzepeckiego, Załuckiego, Bernarda Hausnera i Thona	3	Ustawa o gminie wiejskiej	
		Putek	4
Nowela do ustawy o opłatach stemplowych		Odroczenie rozprawy.	
Manaczyński	3	Interpelacje	36
Przyjęcie w trzecim czytaniu.		Wnioski p.p.: Korneckiego, Kom. Frakcji Pos., Janeczka, Konopczyńskiego, Greissa, i klubu Chrz. Dem.	36
Ustawa o zasiłkach dla rodzin osób, powołanych na ćwiczenia wojskowe	4	Odesłanie do komisyj.	
Przyjęcie w trzecim czytaniu.			

(Początek posiedzenia o godz. 16 min. 20).

5489/15a-

Urlopy p. p.: Jasińskiego, Średniawy, Wojtkowiaka, Wygodzkiego, Dymowskiego, ks. Stankiewicza, St. Hellmana, Dubanowicza, Zagajewskiego, Krempy, Czapińskiego, Frąckowiaka, Maślanki, Poznańskiego, Rzepeckiego, Załuckiego, Bernarda Hausnera i Thona.

Nowela do ustawy o opłatach stemplowych.

Ustawa o zasiłkach rodzin osób, powołanych na ćwiczenia wojskowe.

Ustawa o gminie wiejskiej.

Marszałek:

Otwieram posiedzenie. Protokół 330 posiedzenia uważam za przyjęty, gdyż nie wniesiono przeciw niemu zarzutów. Protokół 331 posiedzenia leży w biurze sejmowym do przejrzania. Jako sekretarze zasiadają pp. Sołtyk i Ledwoch. Listę mówców prowadzi p. Sołtyk.

Usprawiedliwiają swą nieobecność posłowie: Dubrownik, Heller, ks. Klinke, Łaszkiwicz, Mierzejewski, Mincberg, ks. Olszański, Sołtyk i Uziębło.

Udzieliłem urlopów posłom: Jasińskiemu, Średniawie i Wojtkowiakowi na 2 dni, Wygodzkiemu na 3 dni, Dymowskiemu i ks. Stankiewiczowi na 4 dni, Stanisławowi Hellmanowi na 5 dni, Dubanowiczowi i Zagajewskiemu na 6 dni, Krempie na 7 dni.

Proszą Izbę o udzielenie urlopów posłowie: Czapiński, Frąckowiak i Maślanka na 2 tygodnie, Poznański na 15 dni, Rzepecki na 16 dni, Załucki do 20 lipca, Bernard Hausner i Thon na 1 miesiąc.

Nie słyszę protestu, uważam iż Izba na udzielenie tych urlopów godzi się.

Przystępujemy do porządku dziennego: Trzecie czytanie projektu ustawy, zmieniającej niektóre artykuły ustawy z dnia 1 lipca 1926 r. o opłatach stemplowych (Dz. Ust. Rz. P. nr. 98, poz. 570) (druk nr. 2665 i odbitka roneo nr. 312). Jako sprawozdawca głos ma p. Manaczyński.

P. Manaczyński:

Wysoki Sejmie! W poprawkach, przyjętych w drugim czytaniu, należy wprowadzić zmianę stylistyczną w nagłówku, powinno być wskazane mianowicie, że artykuł ten a ten ustawy, punkt ten a ten otrzymuje brzmienie następujące. Dlatego, wnosząc o przyjęcie ustawy w trzecim czytaniu, jednocześnie stawiam wniosek o zmianę numeracji.

Marszałek:

Chodzi o to, żeby poprawka p. Bona była o jeden punkt wcześniej przesunięta, co powoduje zmianę numeracji punktów.

P. Manaczyński:

Tak jest.

Marszałek:

Jest to zmiana czysto redakcyjna. Proszę Posłów, którzy są za przyjęciem ustawy w trzecim czytaniu, aby wstali. Stoi większość, ustawa przyjęta.

Przechodzimy do następnego punktu porządku dziennego: trzecie czytanie projektu ustawy o przywróceniu mocy obowiązującej ustawy z dn. 22 marca 1923 r. (Dz. Ust. Nr. 37 poz. 246) o zasiłkach dla rodzin osób, powołanych na ćwiczenia wojskowe, i o niektórych zmianach w ustawie skarbowej z dn. 22 marca 1927 r. (odbitka roneo nr. 311, 311-a i 312).

Do trzeciego czytania nie zgłoszono żadnej poprawki. Pan sprawozdawca nie życzy sobie głosu. Będziemy głosowali. Proszę Posłów, którzy są za przyjęciem ustawy w trzecim czytaniu, żeby wstali. Stoi większość — i ta ustawa w trzecim czytaniu została przyjęta.

Przechodzimy do punktu trzeciego: sprawozdanie Komisji Administracyjnej o projekcie ustawy o gminie wiejskiej (druk nr. 2644 i 2489). (*P. Wędziagolski: Proszę o głos w sprawie formalnej*) W jakiej sprawie formalnej? (*P. Wędziagolski: W drukach, które są rozdane dzisiaj, np. w art. 32 są wspomniane wszystkie województwa, natomiast województwo wileńskie w całej ustawie jest pominięte...*) W swoim czasie zgłosi Pan odpowiednią poprawkę. To nie jest sprawa formalna, lecz merytoryczna. Głos ma sprawozdawca p. Putek.

P. Putek:

Wysoki Sejmie! W dn. 1 lipca 1926 r. pp. Holeksa, Jaworowski, Kozłowski i Putek zgłosili wniosek, zawierający projekty ustaw samorządowych. Wniosek ten został odesłany do Komisji Administracyjnej i tu stał się podstawą jej pracy nad całokształtem ustawodawstwa samorządowego. Dzięki wysiłkowi, zgodnej pracy i porozumieniu kilku klubów sejmowych, a nadto dzięki lojalności tych klubów, które bezpośrednio w akcji porozumiewaczej nie brały udziału, atoli życzyły sobie uwieńczenia jej pomyslnym rezultatem, wreszcie dzięki pomocy p. Marszałka Sejmu udało się pracę Komisji Administracyjnej doprowadzić do końca.

Dziś w dniu 1 lipca 1927 r., a więc w samą rocznicę złożenia wniosków poselskich w Sejmie mam zaszczyt w imieniu Komisji Administracyjnej oznajmić Wysokiemu Sejmowi, że trzy wielkie ustawy, dotyczące ustroju i prawa wyborczego gmin wiejskich i powiatów, są gotowe, a nadto wyłuszczyć, w jakich warunkach praca nasza się odbywała.

Sejm Ustawodawczy ustawodawstwa samorządowego nie załatwił, lub załatwił je tylko fragmentarycznie. Sprawa ta przeszła w spadku na Sejm obecny. Od chwili zebrania się po raz pierwszy obecnego Sejmu aż do lutego 1924 r. żaden rząd Sejmowi pro-

Ustawa o gminie wiejskiej.

jektów ustaw samorządowych nie przedkładał. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych sprawą tą się nie interesowało, tak dalece, że nawet w Sejmie zgłaszane były już to interpelacje, już to wnioski, wzywające Rząd, aby przedłożył projekty tych ustaw. Dopiero w lutym 1924 r. p. Minister Spraw Wewnętrznych Sołtan przedłożył wreszcie projekt ustaw samorządowych. Była to, jak zresztą wiadomo, scheda, jaką odziedziczył po poprzednim ministerstwie p. Kiernika. Jakkolwiek projekty te, obejmujące razem około 700 artykułów, pozbawione były wszelkiego, najmniejszego nawet, umotywowania, jakkolwiek niektóre z nich były tylko złem tłumaczeniem projektów pruskich ustaw samorządowych, których zasady niemożliwe były do przeszczepienia na nasz grunt, jakkolwiek projekty te zawierały nową zasadę, zasadę pluralności co do prawa wyborczego, co dla pewnych stronnictw było kamieniem obrazy mimo to w braku innego substratu do obrad Komisja Administracyjna projekty te wzięła za podstawę swojej pracy.

Pierwszy projekt, rozpatrywany przez Komisję Administracyjną, był to projekt ustawy o gminie wiejskiej. Projekt ten w toku narad nad nim został przez Komisję Administracyjną gruntownie przerebiony, a nawet, rzec można w toku drugiego czytania przez Komisję Administracyjną został utworzony całkiem nowy projekt ustawowy. Po załatwieniu drugiego czytania projektu ustawy o gminie wiejskiej Komisja Administracyjna zajęła się drużeniem czytaniem projektu ustawy, zawierającego przepisy ordynacji wyborczej do gmin wiejskich. Przy sprawie tej powstał spór polityczny między stronnictwami, co jest zresztą rzeczą znaną, spór polityczny, dotyczący zasad prawa wyborczego. Spór ten, jakkolwiek przewlekał na jakiś czas obrady Komisji Administracyjnej, o tyle jednak był sporem płodnym, że na tle tej spornej sprawy udało się osiągnąć porozumienie na szerszej płaszczyźnie co do całości ustaw samorządowych.

Wypadki majowe zahamowały prace Sejmu i Komisji. W czerwcu 1926 r. Rząd, a w szczególności Ministerstwo Spraw Wewnętrznych zainteresowało się stadjum, w jakim znajdowała się sprawa ustawodawstwa samorządowego w Sejmie. Stanowisko Ministerstwa wobec rezultatów prac Komisji Administracyjnej było chwiejne. Najpierw rządowe projekty ustaw, stanowiące, jak poprzednio wspominałem, substrat obrad Komisji Administracyjnej zostały przez Rząd z Sejmu wycofane, więc tem samem znikł ów substrat do obrad. Jednak po jakimś czasie Rząd z tego stanowiska się wycofał, projekty w Sejmie pozostały, praca nad nimi została ponownie podjęta po to, aby po jakimś czasie Komisja spotkała się z nowym odmiennym stanowiskiem Rządu, który tym razem projekty rządowe z Sejmu ostatecznie wycofał.

Wycofanie projektów z Sejmu groziło zmarnowaniem dwuletniego wysiłku Komisji Administracyjnej. Celem zapobieżenia temu wspomniani przezemnie posłowie w dniu 1 lipca zdecydowali się wystąpić z inicjatywą poselską co do uchwalenia ustaw samorządowych i w tymże dniu zgłosili wniosek, zawie-

rający 5 projektów ustaw samorządowych. Szósty projekt, dotyczący gminnej ordynacji wyborczej, został zgłoszony 5 lipca 1926 r. Ponieważ chodziło o stworzenie substraktu do obrad Komisji Administracyjnej, wnioskodawcy ograniczyli się do nieznacznej tylko korektywy poprzednich projektów rządowych, które przyjęli za swoje własne, jedynie projekt ordynacji wyborczej do gmin wiejskich uległ gruntownej przeróbce przez wnioskodawcę, projekt zaś ustawy o gminach wiejskich przedłożony został jako projekt poselski w tem brzmieniu, w jakim w drugim czytaniu uchwaliła go Komisja Administracyjna. Projekty te zostały przez Sejm do Komisji Administracyjnej odesłane i w ten sposób Komisja ponownie znalazła odpowiedni substrat do obrad, a czas udowodnił, że wnioskodawcy mieli rację, zwłaszcza, gdy niebawem okazało się, że ustawodawstwo samorządowe nie zostało objęte ustawą o pełnomocnictwach rządowych.

Komisja Administracyjna niestety nie doznawała w swych pracach żadnej pomocy od Rządu, który głównie był i jest powołany do wspomagania Sejmu w tej robocie. Natomiast spotykała się Komisja z krytyką nieraz bardzo szorstką, krytyką, która była daleka od sprawiedliwości i od ścisłości. Rząd od czasu do czasu posyłał na posiedzenia Komisji Administracyjnej swoich przedstawicieli, którzy uczestniczyli na tych posiedzeniach, jak sami się wyrażali, w roli „obserwatorów”. Obserwacja z ich strony była jednak tak fragmentaryczna, że trudno ich posądzić o to, żeby mogli poznać całą treść narad i wyników pracy Komisji. Na prośbę Komisji, by Rząd z nią współpracował, by jej doradzał, by stawał poprawki, stawał wnioski, otrzymywała Komisja zapewnienia, że Ministerstwo Spraw Wewnętrznych przedstawi swoje wnioski w Komisji Administracyjnej w toku trzeciego czytania. To jednak wcale się nie stało. Nie chcę mówić o pozorach, pod jakimi uchylano się od współpracy. W odpowiedzi na prace Komisji przyszła w lutym deklaracja wiceprezesa Rady Ministrów, proponująca Sejmowi łataninę ustaw samorządowych w postaci przyjęcia projektu t. zw. „małej ustawy samorządowej” i oczywiście zaniechania pracy nad całokształtem ustawodawstwa samorządowego. Propozycja ta nie została w Sejmie przyjęta, Komisja zaś uchwaliła „wielkie ustawy samorządowe”, dotyczące ustroju i prawa wyborczego gmin wiejskich, miast i powiatów.

Komisja jest organem Sejmu, a nie organem Rządu i spełniła tylko część tego obowiązku legislacyjnego, jaki spoczywa na całym Sejmie, jako władzy ustawodawczej. Racjonalna naprawa administracji państwowej rozpocząć się winna, zdaniem Komisji, od naprawy ustroju gminnego. Bez przeprowadzenia naprawy ustroju gminnego nie można poważnie myśleć o naprawie administracji Państwa. Pozostawienie dotychczasowego bałaganu ustrojowego, który otrzymała Polska w spadku po zaborcach, prowokowanie społeczeństwa systemami wyborczymi zrodzonymi przed 60 laty, podtrzymywanie nierównomierności w traktowaniu obywateli w różnych prowincjach Państwa Polskiego, zastępowanie kolegów wybieralnych chociażby naidealniejszymi nominatami, i tym podobne zjawiska nie dadzą się pogodzić z wymaganiami racjonalnej polityki samorządowej. Dla-

Ustawa o gminie wiejskiej.

tego też uchylenie dotychczasowych przestarzałych przepisów i nieaktualnych urządzeń samorządowych jest nakazem chwili. Zjednoczona Polska winna jako wyraz zjednoczenia posiadać również zunifikowane ustawodawstwo samorządowe. Podtrzymanie przepisów, pochodzących z czasów niewoli a rozluźniających więzy między gminą a Państwem i to zwłaszcza na tych terytorjach, gdzie wzmocnienie tych więzów najbardziej jest wskazane, a nawet konieczne, jest grzechem przeciw państwowości polskiej.

W przeświadczeniu, że uchwalenie ustaw samorządowych jest nie tylko nakazem społecznym, ale i koniecznością państwową, przystępujemy dziś do szczegółowego rozpatrzenia projektów tych ustaw. Wierzę, że wejrzenie w poszczególne przepisy tych projektów, wejrzenie sine ira et studio każdego przekonania, że uprzedzenia do tych projektów były nieuzasadnione. Pozwolę sobie tedy scharakteryzować najważniejsze przepisy tej ustawy, pozostawiając omówienie drobnych szczegółów tej ustawy w toku dalszej szczegółowej dyskusji.

Fundamentem projektu ustawy jest rozdział pierwszy, traktujący o gminie wiejskiej w ogólności.

Wedle art. 1 projektu gmina wiejska jest osobą prawa publicznego. Konsekwencją tego jest, że gmina posiada zdolność prawną i posiada zdolność do działania.

Ustawa ma do czynienia z organizacjami gminnymi już istniejącymi a zorganizowanymi na podstawie ustawodawstw dotąd obowiązujących. Według projektu omawianego wszystkie gminy, które na zasadzie dotychczasowych przepisów prawnych miały prawa gminy, będą takimi samymi gminami także w rozumieniu obecnego projektu ustawy. Jak z tego widać, ustawa nie narzuca żadnych radykalnych zmian ustrojowych, skoro dotychczasowe gminy sankcjonuje, pozostawiając kwestję ich łączenia, podziału, tudzież organizacyjną ich przebudowę w wolnym załatwieniu, w dłuższym okresie czasu, szybkie bowiem i raptowne załatwienie, zdaniem Komisji, mogłoby ujemnie wpłynąć na sprawność administracji publicznej.

Wszędzie na świecie samorząd uznany jest za formę administracji publicznej. Również i nasz projekt stoi na tym samym gruncie. W szczególności art. 4 różni w dziedzinie administracji publicznej zadania gminy samorządowe i zadania zleczone. Samorząd w ogólności pojmować można dwojako: albo go można pojmować jako administrację publiczną, złożoną w ręce obywateli powołanych do jej sprawowania w drodze wyboru, albo też pojmować go można jako osobę prawniczą o pewnej sumie praw i pewnej sumie obowiązków, przyznanych jej, nałożonych na nią przez ustawę. Konstytucja Rzeczypospolitej wyraźnie wytknęła drogę, po której prawna organizacja samorządów w Polsce ma się dokonywać. Konstytucja pojmuje państwo jako osobę prawną i takiej prawnej konstrukcji państwa przeciwstawia inne osoby prawa publicznego, a w szczególności terytorjalne korporacje samorządowe.

Odnosnie do kompetencji i zakresu działania samorządu terytorjalnego. Konstytucja Rzeczypospolitej stoi na gruncie liberalnym, wyrażając zasadę, że samorząd winien być „szeroki”, czyli ścieśnia w tym względzie prawa państwa na rzecz innych osób prawnych, a w szczególności na rzecz związków. Wszystkie te sprawy, które owe korporacje terytorjalne mają prawo albo mają obowiązek załatwiać jako osoby prawne, należą do rzędu t. zw. spraw własnych samorządowych. Sprawy natomiast te, przy których załatwianiu państwo posługuje się organami gminnymi, traktowane są w ustawie jako sprawy zleczone. Według intencji Komisji sprawy samorządowe, czyli własne, załatwiane będą przez gminy zupełnie samodzielnie. W sprawach tych poza ustawodawcą nikt nie ma prawa wydawać gminom żadnych nakazów, ani władze państwowe, ani władze samorządowe; w tych sprawach gmina działa zupełnie samodzielnie. W wypadkach, gdy chodzi o załatwienie spraw, które gmina może czynić dobrowolnie przedmiotem swojej działalności, żadnej władzy, żadnej instytucji państwowej czy samorządowej nie wolno zmuszać gminy do podejmowania tych zadań. Jedynie w wypadkach zaniedbywania obowiązków, które na gminę nałożyła jużto ustawa o gminie wiejskiej, jużto nałożyły inne ustawy, władza nadzorcza ma wyzna gminę nałożyła jużto ustawa o gminie wiejskiej, prawo poczynić w zastępstwie gminy potrzebne kroki i wydać stosowne zarządzenia, by obowiązek ustawowy został wypełniony.

Przykład ingerencji w sprawie gminy: Gmina np. obowiązana jest na mocy przepisów ustawy o gminie wiejskiej sporządzać co roku budżet gminny. Jest to niewątpliwie zadanie gminy zaliczone do zadań samorządowych, lecz zadanie obowiązkowe, które gmina musi wykonać. W razie niewypełnienia tego zadania spełnione ono będzie zastępczo za gminę przez władzę nadzorczą. Zająć może inny wypadek. Gmina np. postanawia wybudować dom gminny, mający charakter domu ludowego. Będzie to już zadanie należące do grupy zadań dobrowolnych i w tym wypadku ingerencja władzy nadzorczej, zmuszająca gminę do podjęcia tego zadania czy też tamująca wolę gminy, jest niedopuszczalna. Gmina przy wykonywaniu tego uprawnienia znajduje ograniczenie tylko w ustawach. Ustaw przekraczać gminie nie wolno, wolno jej natomiast wykonywać wszystko, czego wyraźnie ustawy jej nie zakazują. Ponadto gmina, podejmując wykonanie pewnych zadań, winna baczyć, aby decyzje jej i zarządzenia nie sprzeciwiały się dobru gminy i dobru powszechnemu, jednak ocena ostateczna, czy pewne zachowanie się gminy sprzeciwia się dobru gminy i dobru powszechnemu, pozostawiona została w gminie wiejskiej organowi gminnemu, radzie gminnej, jako organowi administracji lokalnej, jako najwłaściwшему do oceny wszelkich kwestji lokalnej administracji z punktu widzenia dobra gminy i dobra powszechnego.

Przepis umożliwiający zaczepienie uchwały rady gminnej sprzeciwem wójta daje możliwość poddania próbie czasu pewnych zbyt pochopnie przyjętych uchwał przez odraczenie ich wykonania, jednak w niczem nie ogranicza to wolności gminy, skoro przy ocenie, czy coś jest celowe i odpowiadające dobru gminy i dobru powszechnemu, ponowna uchwała Ra-

Ustawa o gminie wiejskiej.

dy gminnej jest miarodajna. Tylko w wypadku naruszenia przez radę gminną ustawy, które wykonać może bądź to z przekroczenia kompetencji gminy, bądź też z mylnego zastosowania lub naruszenia ustawy, rozstrzygnięcie władzy nadzorczej w tej sprawie wiąże gminę stanowczo.

Inaczej natomiast sprawa kształtuje się przy t. zw. zleconym zakresie działania gminy. Według projektu ustawy o gminie wiejskiej zlecony zakres działania gmin ma normować tylko ustawa, a zatem od chwili wejścia w życie nowej ustawy o gminie wiejskiej będą zdjęte z bark gmin te zadania, które gmina dotąd wypełniała bez podstawy ustawowej, względnie mającej walor ustawy. Na przyszłość żadne rozporządzenie choćby ministerjalne, czy zarządzenie lub instrukcja władz rządowych, nie oparta o odpowiedni przepis ustawy, nie może nakładać na gminy wiejskie zadań państwowych. Przepis ten ma na celu uchronić gminy przed przeciążeniem ich zadaniami państwowymi, przed sprowadzaniem gmin do roli pacholka administracji rządowej. Przeciążenie to daje się odczuć najbardziej na ziemiach b. zaboru rosyjskiego, gdzie gminy wiejskie częstokroć bez dostatecznego umotywowania prawnego były i są sprowadzane do roli najbardziej podrzędnych organów wykonawczych państwowej administracji; powoduje to znaczne obciążenie gmin wiejskich, co dla każdego, kto zna stosunki, jest rzeczą niewątpliwą.

Spełnienie zadań zleconych ma być dokonywane na podstawie poleceń „właściwych władz”, upoważnionych do wydawania tych poleceń. W tej dziedzinie gmina stanowi człon hierarchii rządowej i co do sposobu wykonywania tych zadań jest obowiązana trzymać się wskazań tych władz, które według kompetencji wydają jej zlecenie. W tej dziedzinie niema nad gminą nadzoru państwowego we właściwym słowa tego znaczeniu, ale organy gminne podlegają kontroli służbowej władz, wydających gminie zlecenie. Prawo nakładania na organy gminne kar porządkowych za nienależyte i nieaktualne wypełnianie obowiązków zleconych gminie przysługuje tylko staroście. O ile tedy wójt nie spełnia obowiązków zleconych przez daną władzę resortową, nie ma owa resortowa władza prawa stosowania środków karnych przeciw wójtowi, lecz musi się z żądaniem o ich zastosowanie zwrócić do właściwego starosty. To samo dotyczy przypadków nieprawidłowego lub nienależytego biegu administracji spraw gminie zleconych; wymaga się wtedy aż ustanowienia osobnego organu, któryby w zastępstwie organów gminnych należało te sprawy załatwić. Praktyka z tym przepisem na terenie b. dzielnicy austriackiej wykazała, że stosowanie go należało do „białych kruków”, to też chociaż tam istniał dualizm władz powiatowych, skutkiem którego starosta był zdany jedynie na ów represyjny środek usprawnienia administracji, jednak do niego się nie uciekał. Ustawy samorządowe polskie stoją na gruncie zespolenia władz administracyjnych samorządowych z władzami administracyjnymi państwowymi, skutkiem czego starosta nie jest ograniczony do wyżej omówionych środków represyjnych i do środków kontroli nad wykonaniem zle-

conego zakresu działania, ale jako przewodniczący wydziału powiatowego ma prawo także w myśl art. 169 naszego projektu ustawy postawić wniosek w wydziale powiatowym o wdrożenie postępowania dyscyplinarnego przeciwko wójtowi sprawującemu nieodpowiednio obowiązki, a w myśl art. 173 tego projektu ustawy ma prawo nawet zwrócić się do wojewody o zastosowanie środka ostatecznego, jakim jest rozwiązanie rady gminnej z równoczesnym pozabawieniem wójta urzędu. Obawy tedy, że kontrola administracji rządowej nad wykonywaniem zleconego zakresu działania przez samorząd gminny będzie nikła, są płonne.

Nienaruszalność i nietykalność terytorjum gminy oraz granic gminy uzasadniona jest tem, że gmina jest naturalnym związkiem sąsiedzkim, dopasowanym do celów miejscowego sąsiedzkiego współżycia obywateli, podczas gdy inne związki samorządowe, jak powiatowe i wojewódzkie, są tworami sztucznymi, które też w sposób sztuczny mogą być często zmieniane. To też li tylko ważne względy na interes publiczny, czy też interes członków gminy mogą przemawiać za przymusowem łączeniem, podziałem, czy też regulacją granic gminy. Nawet w państwach, które wiele skrupułów nie miały, gdy chodziło o ograniczenie samorządu na rzecz organów administracji rządowej, zachowano pod tym względem należyty umiar i daleko posuniętą ostrożność. Eksperymentowanie pod tym względem wyrządza nie tylko dotkliwe szkody ludności, narażonej na wiwisekcję przez czynniki częstokroć biurokratycznie usposobione, lecz także wytwarza w gminach dotykanych podobnemi zarządzeniami stan niepewności, skutkiem którego są znaczne niedomagania w gospodarce samorządowej.

Dotychczas jedynie gminy na terenie byłego zaboru rosyjskiego od kilkudziesięciu lat były i są traktowane przez administrację państwową nie jako komórki współżycia społecznego, ale jako okręgi administracyjne, których granice mogą władze rządowe dowolnie wedle swego widzimisię regulować, mogą okręgi te w krajach łączyć wedle własnego zapatrywania. Ten stan rzeczy wprowadzono teraz także w Małopolsce, choć dawniej w Małopolsce łączenie gmin wymagało zgody zainteresowanych gmin, a tylko w braku tej zgody mogło być dokonane w drodze ustawy krajowej.

Gminy, rządzące się ustawodawstwem pruskim, także były dostatecznie zabezpieczone przed lekkomyślnem krajaniem, albowiem akty administracyjne, tej sprawy dotyczące, mogły wejść w życie wówczas, jeżeli uzyskały sankcję tak wysoko postawionej osoby rządowej jak król.

Projekt naszej ustawy zawiera daleko idące pełnomocnictwa w tej kwestji dla Rządu. Legislatywa zasadniczo od regulowania tej kwestji nie jest odsunięta, atoli Minister Spraw Wewnętrznych też uzyskuje pełnomocnictwo do załatwienia kwestji łączenia, rozłączania, podziału i regulacji granic gmin w poszczególnych wypadkach.

Na takie a nie inne załatwienie sprawy różne składają się powody. Po pierwsze organizacja dzisiejszych okręgów administracji państwowej, starostw i województw, wciąż jeszcze znajduje się w stanie płynnym.

Ustawa o gminie wiejskiej.

To też ułatwienie Rządowi dopasowania okręgów administracji państwowej do potrzeb i wygody ludności, tudzież racjonalnej gospodarki samorządowej, w niejednym wypadku będzie wymagało przeprowadzenia stosownej regulacji granic poszczególnych gmin, podziału ich i t. d. Również i projekt nasz przewiduje możliwość zastępowania dzisiejszych olbrzymich gmin na terenie Kongresówki oraz ziem wschodnich gminami mniejszemi, dogodniejszymi dla ludności, mniej kosztownymi i produktywniej pracującymi. Według tego projektu mogą być też likwidowane gminy karikatURALNE, nie mające należytej podstawy terytorjalnej, dostatecznej liczby ludności, ani siły finansowej, potrzebnej do spełniania należytego zadania gminy.

Parę cyfr, wyjętych ze sprawozdania Głównego Urzędu Statystycznego, uzmysłowi Wysokiemu Sejmowi, że owe tendencje Komisji Administracyjnej są zupełnie słuszne. Statystyka wykazuje, że gmin, liczących wyżej 5.000 mieszkańców, a więc już gmin bardzo dużych, jest w Państwie Polskiem 1.131, a mieszka w nich 8.959.481 mieszkańców. Jeżeli obliczymy gminy, mające więcej, niż 7.500 mieszkańców, to takich gmin mamy 490 z liczbą ludności 5.023.373, a gmin z liczbą mieszkańców ponad 10.000 jest w Państwie Polskiem 184 z liczbą ludności 2.407.472 mieszkańców. Nikt temu nie zaprzeczy, że te olbrzymie maszyny administracyjne w ogromnym stopniu dopiekają ludności i nikt nie może twierdzić, żeby tak urządzona gmina mogła być dla ludności dogodną. Gminy liczące zwyż 7.500 mieszkańców przypominają okręgi sądowe w Małopolsce, albo powiaty poznańskie. Dlatego reforma w tym względzie jest wskazana, i obowiązkiem Rządu jest do niej przystąpić.

Z drugiej strony spójrzmy na drobne ustroje gminne. Gmin, do 200 mieszkańców liczących, jest w Polsce 1.813, z liczbą ludności 226.461 mieszkańców. Najwięcej jest ich w Poznańskiem i na Pomorzu. A jeżeli, za małe uważać będziemy gminy, liczące do 500 mieszkańców, to takich gmin jest w Polsce ogółem 5206 z liczbą mieszkańców 1.383.628. Najwięcej tych gmin jest w woj. poznańskiem, w woj. pomorskiem, a na trzecim miejscu jest woj. krakowskie.

Rząd według projektu naszej ustawy i według intencji Komisji posiadać ma uprawnienie do regulacji terytorjów gmin wiejskich. Oczywiście regulacja tu dokonywana byłaby przez podział obecnych wielkich gmin, przez nadawanie prawa gminnego gromadom, które wykazują zdolność do życia jako odrębne jednostki administracyjne. Również wedle projektu naszej ustawy winna być w najbliższym czasie na terenie b. dzielnicy pruskiej przeprowadzona reforma terytorjów gminnych. Pamiętać należy, że dwa województwa, pomorskie i poznańskie, zachowały jeszcze przywilej odrębności administracyjnej dla obszarów dworskich, które do dziś nie są włączone do gmin wiejskich, jakkolwiek w Małopolsce już w roku 1919 połączenie to z pożytkiem dla gmin dokonane zostało. Liczba obszarów dworskich w b. dzielnicy pruskiej wynosi 2437, z liczbą ludności, na obszarach tych

zamieszkałej 514.484. Połączenie obszarów dworskich z gminami w b. dzielnicy pruskiej znacznie rozszerzyłoby podstawę terytorjalną gmin, wzmocniłoby je finansowo, zamieszkała na obszarach dworskich ludność, wynosząca przeszło pół miliona osób, wprowadziłoby w organizację samorządową, dając jej czynne i bierne prawo wyborcze do rad gminnych, zaś usprawniłoby administrację rządową, gdyż znieśionooby 2437 osobowych zbędnych jednostek administracyjnych.

Regulacja tych spraw zostawiona została w poszczególnych wypadkach samemu rządowi, albowiem przerzucenie tej sprawy na legislaturę byłoby równoznaczne z zatamowaniem tych koniecznych reform, a to ze względu na obfitość poszczególnych przypadków, w jakich te reformy powinny być stosowane. Projekt ustawy, w swoim czasie przedłożony Sejmowi przez Rząd, w tej materji niczego nie zawierał. Wiadomem jest, że Rząd sprawę tę odsyłał do ustawy o administracyjnym podziale Państwa. Stanowisko to nie jest trafne. Gmina jest czemś więcej, jest ona komórką lokalnego życia i współżycia obywateli, dlatego też kwestja granic gminy, kwestja obszaru gminy musi być rozpatrywana nietylko z punktu widzenia potrzeb biurokracji państwowej, wykrawającej częstokroć okręgi pod kątem widzenia swoich biurowych potrzeb, nazywanych szumnie potrzebami państwowemi, ale trzeba ją także rozstrzygać z punktu widzenia i według potrzeb zainteresowanej ludności.

Jeżeli ustawa gminna regulować ma całokształt życia gminnego, nie może milczeć i o tych sprawach pierwszorzędnej wagi, obchodzących ogół gminy, od których rozwiązanie często zależeć będzie istnienie lub nieistnienie danych gmin. Ustawa konstytucyjna w art. 65 mówi, że Państwo podzielone będzie na województwa, powiaty, gminy — i to podzielone będzie w drodze ustawodawczej. Niniejsza ustawa o gminie wiejskiej będzie zatem częściowem wykonaniem art. 65 ustawy konstytucyjnej, albowiem określa ona dokładnie, co jest gminą, jak się gmina tworzy, jak przestaje istnieć, jak się powiększa lub zmniejsza. Przepis art. 65 ustawy konstytucyjnej nie może być pojmowany w ten sposób, że ustawa o podziale administracyjnym Państwa ma wymienić 11.000 jednostek administracyjnych, bo byłby to trud, nie mający żadnego praktycznego znaczenia, i służyłby chyba tylko jako materiał dla ułatwienia pracy prywatnym nakładcom, wydającym grube tomy skorowidzów miejscowości. Treścią swoją kwestja ta należy do ustawodawstwa samorządowego, a w szczególności do ustawy o gminie wiejskiej. Dlatego osobny dział regulujący tę kwestję znalazł się również w tekście komisyjnego projektu ustawy.

Regulację majątkowych spraw gmin z okazji łączenia, podziału i regulacji gmin zostawiono ugodzie zainteresowanych ciał samorządowych. Tylko w tym wypadku, gdyby ugoda w ściśle określonym terminie nie doszła do skutku, wtenczas ingerować będzie władza nadzorcza i jej orzeczenie będzie wiążące dla dwóch stron procesujących się.

Tendencją naszej ustawy jest, aby każda gmina wiejska stanowiła jedną nieprzerwaną terytorjalną całość. Dlatego też art. 178 naszej ustawy zawiera

Ustawa o gminie wiejskiej.

nakaz wydzielania t. zw. enklaw do poszczególnych gmin otaczających enklawy. Enklawy są częstym zjawiskiem, spotykanym na terenie Małopolski i powodują komplikacje w administracji lokalnej. (Poseł ks. Ilkow; Przysiółki.) Przysiółek jest co innego. Przykład wykaże najlepiej, co to jest enklawa. W środek gminy Krościenko wchodzi część gminy Krosno, otoczona ze wszystkich stron przez terytorjum gminy Krościenka. To są zjawiska anormalne, które powinny być usunięte. Władze nad temi enklawami sprawowaćby miały gminy, do których one należą, faktycznie zaś tę władzę nad enklawami pełnią gminy otaczające. Jedynie w dziedzinie podatkowej nie spotykamy pomieszania kompetencji, tu bowiem troskliwość gminy macierzystej jest bezgraniczna. Ze względu na to, że związek ludności, mieszkającej na takich enklawach z ludnością gminy, otaczającej te enklawy jest daleko ściślejszy, wcielenie ich do tych gmin połączone będzie z korzyścią dla tej ludności oraz z korzyścią dla administracji publicznej. Oczywiście postanowienia art. 13 naszej ustawy, regulujące sporne kwestje majątkowej natury między gminami, zmieniającymi swoje terytorjum, znajdują w tym wypadku analogiczne zastosowanie.

Kwestja przebudowy organizacji gmin na terenie b. Kongresówki i ziem wschodnich przewidziana jest w rozdziale XI naszego projektu ustawy w postanowieniach odrębnych. Projekt rządowy stał na gruncie gmin zbiorowych. Dogmat gmin zbiorowych został w niniejszej ustawie odrzucony. Gminom zbiorowym w publicystyce i w dyskusjach przeciwstawia się gminę jednowioskową w tem znaczeniu, że każda wioska posiada prawo gminy. Projekt niniejszej ustawy porzucił grunt gminy zbiorowej, ale też nie stanął na gruncie gminy wyłącznie jednowioskowej. Projekt niniejszy stoi na gruncie gminy o jednolitym ustroju. Gmina może się składać z jednej wsi czy gromady, czy kilku gromad lub wsi, byle tylko była samowystarczalna i zdolna do życia publicznego. Gmina w b. zaborze austriackim i b. zaborze pruskim składała się przeważnie z jednej wsi, chociaż nie jest to regułą, albowiem i tam są gminy, które składają się z kilku i to dość dużych wsi. Według przepisów ustawy niniejszej prawo gminy może uzyskać jedna lub więcej sąsiadujących gromad, jeżeli jest gwarancja, że ta nowa gmina będzie zdolna do spełniania zadań, ustawami na nią nałożonych. Jednym z kryterjów tej ich zdolności może być ilość mieszkańców, siła podatkowa, może niem być również obszar. Obszar oczywiście nie powinien być zbyt wielki ani zbyt mały, albowiem w pierwszym wypadku gmina staje się niezdolną do spełnienia zadań jako jednostka, powodująca koszta i inne obciążenia dla ludności, w drugim zaś wypadku jest za słaba finansowo i samoniewystarczalna. Dokładnej recepty, gdzie i jak należy tworzyć gminy nowe, ustawa nie podaje, pozostawia to uznaniu lokalnych czynników samorządowych i władz państwowych, których zadaniem będzie roztopne wypośredkowanie linii, po której stosowanie ustawy iść powinno.

Wprowadzenie takiego systemu organizacji gmin wiejskich nakazuje ustawa konstytucyjna, która prze-

widuje tylko jednostopniowy ustrój gminy. Tworzenie gminy w gminie, jak to proponował pierwotny projekt rządowy, pomijając już niezgodność tego projektu z ustawą konstytucyjną, byłoby stwarzaniem szkodliwej dla rozwoju samorządu rywalizacji ujemnej pomiędzy poszczególnymi członkami gminy zbiorowej w imię hasła: jak najmniej dla sprawy publicznej, a jak najwięcej kosztem drugich zyskać. Wystarczy wskazać na sąsiednie Prusy, gdzie również usiłowano narzucić ustrój gminy zbiorowej. Rezultatem tego obecnie jest zahamowanie prac Sejmu Pruskiego nad ustawami samorządowymi, albowiem sprawa ta i tam napotyka na wielkie sprzeciwy.

Stwierdzone zostało, że Małopolska, Poznańskie i Pomorze z gmin swoich są zadowolone, gmin zbiorowych sobie nie życzą, a b. zabór rosyjski też nie wyraża zadowolenia z obecnych wielkich gmin z kosztownym aparatem administracyjnym. To jest wskazówką, w jakim kierunku winna iść naprawa ustroju gminnego. Nie kwestja zbiorowości gminy wiejskiej, ale kwestja samowystarczalności i życiowej zdolności gmin winna być brana pod uwagę. Na tej drodze pogodzić się mogą zwolennicy i przeciwnicy gmin zbiorowych, czy jednostkowych. Wyrazem tego poglądu są przepisy niniejszej ustawy, które niczego radykalnie nie znoszą, ale umożliwiają Rządowi pożyteczną systematyczną naprawę ustroju gminnego w kierunku zbudowania w Polsce gmin zdolnych do życia, zdolnych do spełniania władzy oraz dopasowanych do potrzeb i wygody ludności.

Zgodnie też z Konstytucją, przewidującą jednostopniowość ustroju gminnego, gromada na ziemiach b. zaboru rosyjskiego z mocy ustawy przestaje być korporacją terytorjalną, a staje się okręgiem gminnym, zwanym „sołectwem“, w którym to okręgu gminnym sprawować ma władzę przedstawiciel zarządu gminnego w osobie sołtysa. Ustawa pozwala, ażeby sama ludność wskazywała sobie tego delegata przez dokonanie wyborów w głosowaniu powszechnym.

Projekt ustawy wprowadza pojęcie członkostwa gminy, z którem łączą się pewne prawa i obowiązki członków gminy. Do praw członków gminy zaliczone zostało przedewszystkiem prawo do swobodnego pobytu w gminie, t. zn., że gmina w żadnych okolicznościach członkowi gminy nie może zakazać pobytu w gminie. Zakaz pobytu w gminie może być wydany tylko względem członka innej gminy, uciążliwego dla gminy, o ile w tej ostatniej gminie chwilowo przebywa, albo nawet stale mieszkał, ale zamieszkanie to nie trwa jeszcze całego jednego roku. Zakaz ten wydany być może ze względu na właściwości moralne przybyszów, a w szczególności, o ile ci nie wykażą celu pobytu i zachowaniem swoim dają powód do publicznego zgorszenia, albo są niepoprawnymi włóczęgami, albo przestępcami sądownie karanymi za jakąkolwiek zbrodnię lub przestępstwa z chciwości zysku pochodzące, albo obrażające moralność publiczną, a popełniane z nałogu.

Przepis powyższy znajduje uzasadnienie w art. 101 ustawy konstytucyjnej, który przewiduje ustawowe ograniczenie wolności obierania sobie na obszarze Państwa miejsca zamieszkania i pobytu, i podyktowany jest koniecznością życiową. Przyznanie daleko idącej wolności elementom, niekwalifikującym się

Ustawa o gminie wiejskiej.

do poźycia społecznego, byłoby absurdem, a przyzwalanie w ustawie, by gminy wiejskie, dźwigające gospodarkę gminną na wyższy poziom, miały być wynagradzane rzeszami najróżniejszych intruzów, chętnych do korzystania z cudzej pracy, niechętnych jednak do wkładania własnej energii w kierunku pomnażania ogólnego dobrobytu gminy i jej mieszkańców, a nawet przysparzających kłopotów gminie, nie dałoby się niczem usprawiedliwić.

Do praw członków gminy zaliczone zostało prawo do korzystania z publicznych urzędzeń i zakładów gmin, wreszcie prawo wybierania rady gminnej i prawo obieralności na radnych, ławników i wójta.

Jako obowiązek członków gminy ustawa przewiduje ponoszenie świadczeń publicznych na rzecz gmin. Świadczenia te mogą być regulowane ustawą o finansach komunalnych; będą to świadczenia pieniężne, a nadto ustawa o gminie wiejskiej wprowadza prestatje w naturze na rzecz gminy.

Obok pojęcia członka gminy wprowadza ustawa pojęcie mieszkańca gminy. Mieszkańcem gminy będzie każdy, kto w gminie się osiedli, a nie nabył członkostwa gminy, będą to zatem wszyscy nieposiadający stałego miejsca zamieszkania w gminie, lecz przebywający tam chwilowo i bez zamiaru mieszkania tam stale, wreszcie będą to osoby rozpoczynające stałe w gminie zamieszkanie, jednak nie mieszkające jeszcze całego jednego roku. Główna różnica między członkiem a mieszkańcem gminy tkwi w tem, że członek gminy ma prawo do pobytu w gminie i prawa tego pod żadnym względem gmina naruszyć nie może, natomiast mieszkaniec gminy może zostać z gminy wydalony na zasadzie art. 13 projektu ustawy w wypadkach szczególnych, w artykule tym przewidzianych. Dalej przewidziane są dla mieszkańców gminy ograniczenia prawa korzystania z publicznych urzędzeń i zakładów gminnych, np. szpitali gminnych, przytułków, stypendjów, o ile w drodze ustawy prawa te zastrzeżone zostaną tylko dla członków gmin.

Członkostwo gminne może być nabywane w następujący sposób: przez jednoroczne stałe zamieszkanie w gminie, przez zamążpójście za członka gminy, przez urodzenie, przysposobienie przez członka danej gminy, względnie przez znalezienie dzieci nieznanymi rodziców na terytorjum danej gminy, wreszcie przez dostąpienie urzędu publicznego w danej gminie.

Stałe miejsce zamieszkania w rozumieniu tej ustawy stanowi przeciwieństwo t. zw. chwilowego pobytu. Aby przyjąć, że dana gmina jest miejscem stałego zamieszkania, muszą istnieć dwa momenty: pierwszy, faktyczne osiedlenie się w gminie i drugi, wola trwałego pobytu w tej gminie. Stałe miejsce zamieszkania w rozumieniu niniejszej ustawy według intencji Komisji odpowiadać ma podobnemu pojęciu, zawartemu w § 7 kodeksu cywilnego niemieckiego, w §§ 26—29 Kodeksu Napoleona i wreszcie w § 66 austriackiej normy jurysdykcyjnej. Wykładnia sądowa, stosowana do tamtych artykułów, będzie miała zastosowanie również i w przypadku niniejszym.

To samo dotyczy stałego miejsca zamieszkania żony, dzieci ślubnych, legitymowanych, przysposobionych i znalezionych. Przepis, że dzieci nieznanymi rodziców uzyskują członkostwo w tej gminie, w której zostały znalezione, został przyjęty z projektu ustawy o gminie miejskiej w imię jednolitego uregulowania sprawy członkostwa gminnego dla wszystkich gmin Rzeczypospolitej. O ile chodzi o nabycie członkostwa gminnego z racji dostąpienia urzędu publicznego, to ustawa stawia tu jeszcze drugi warunek, że urzędnik wówczas dopiero nabywa członkostwo gminne, gdy zamieszka w gminie, w której uzyskał urząd. Jest to konieczna korektura, albowiem jest wielu takich funkcjonariuszy i pracowników publicznych, którzy otrzymują posady w danych gminach, jednak posad tych z różnych powodów nie obejmują i wcale do gmin się nie sprowadzają. Od członka gminy wymaga się jednak, aby życie gminy nie było mu obce, aby choć w skromnym zakresie interesował się niemi. Skoro zaś prawo wyborcze wiąże się z członkostwem gminnym, należy wymagać, aby urzędnik, o ile ma jako członek gminy wywierać wpływ na losy tej gminy, przynajmniej w gminie tej zamieszkał. Gdyby nie było tego przepisu, możnaby się liczyć z faktem, że fikcyjne nominacje urzędników w niejednym wypadku służyłyby do sztucznych regulacji wpływów wyborczych przy wyborach gminnych.

Z różnych stron wysuwano projekt wyeliminowania z ustawy o gminie wiejskiej artykułów, traktujących o członkostwie gminnym, motywując, że instytucja ta jest balastem w ustawie zbędnym, gdyż członkostwo gminne jest prawną instytucją martwą, nie wywołującą żadnych skutków prawnych, zwłaszcza odkąd ustawa o opiece społecznej uregulowała jeden z najważniejszych problemów związanych z życiem gminnym. Komisja stanęła jednak na innem stanowisku. Pomijając już okoliczność, że potrzeba wprowadzenia do ustawy gminnej przewidzianego w art. 101 ustawy konstytucyjnej ograniczenia musiała spowodować utrzymanie instytucji członkostwa gminnego, wskazać jeszcze należy i na to, że ustawy samorządowe stanowią obok Konstytucji polskiej drugi fundament prawny ustroju gmin i dlatego wszelkie nowe ustawy jak również nowelizacja starych ustaw, np. ustawy o opiece społecznej, powinny być dopasowane do tej ustawy i kierować się podstawowymi zasadami członkostwa gminnego, w tej ustawie o gminie wiejskiej zawartymi.

Samo przez się się rozumie, iż skoro na terenie b. zaboru rosyjskiego gromada nie posiada praw korporacji publicznej, nie mogła być też wprowadzona do ustawy instytucja „członków gromady”.

Parę słów chciałem poświęcić organom gmin wiejskich. Projekt naszej ustawy zna dwa organy gmin wiejskich. Organami temi są według art. 5: zarząd gminy, jako organ wykonawczy i zarządzający, tudzież rada gminna, jako organ uchwalający postanowienia w zakresie zadań gminy, oraz jako organ kontrolujący zarząd gminy. Organy gminy sprawują na obszarze gminy władzę. Przepis art. 5 wskazuje, że gmina posiada na swoim obszarze „imperjum”. Władzy publicznej gminnej podporządkowany jest każdy obywatel z tą chwilą, skoro tylko znajdzie się na terytorjum danej gminy. Dzierżycielem wykonawczej

Ustawa o gminie wiejskiej.

władzy w gminie jest wójt, będący zarazem administratorem prawnoprywatnych spraw gminy. Zasada wypowiedziana już przez Napoleona, że deliberować może wielu, ale rządzić może tylko jeden, została z całą skrupulatnością w naszym projekcie ustawy przestrzegana. Art. 98 projektu ustawy o gminie wiejskiej oddaje administrację publiczną, jak również administrację prawnoprywatnych stosunków gminnych w ręce organu jednoosobowego, w ręce wójta. Wprawdzie projekt ustawy przewiduje wybór ławników, atoli żaden z ławników w zasadzie nie posiada samodzielnych uprawnień w zakresie gminnej administracji, jest jedynie pomocnikiem wójta, obowiązany pod kierownictwem i odpowiedzialnością wójta wykonywać te tylko zarządzenia, które wójt wykonać mu polecił. (Głos: Niby obraz żywy obecnego Rządu.)

Jedynie samodzielne uprawnienia mają ławnicy jako członkowie Senatu gminnego, orzekającego w sprawach policyjno-karnych. Tu wójt jest bowiem ograniczony, nie może sam decydować, ani wyrokować pod nieważnością orzeczenia karnego, lecz musi posłużyć się współdziałaniem przynajmniej dwóch ławników.

Kolegjalny zarząd gminy przewiduje projekt ustawy jako instytucję fakultatywną i to dla gmin wiejskich o charakterze miejskim, lub zbliżonym do miejskiego. W tym wypadku, gdyby był kolegjalny zarząd gminy wprowadzony w życie, podział kompetencji między samego wójta a cały zarząd kolegjalny ustali statut lokalny, uchwalony przez gminę.

Wprowadzając jednoosobowy zarząd gminy w gminach wiejskich jako regułę, Komisja Administracyjna wychodziła z założenia, że taki ustrój wykonawczy władzy gminnej zapewnia jej potrzebną sprawność, szybkość w działaniu, a ponadto dla osób trzecich, z którymi gminy wchodzi w stosunki prawne, najlepiej zabezpiecza bezpieczeństwo i pewność obrotu prawnego jaki prowadzą z gminami. Gmina bowiem, jako osoba prawa publicznego, ma możność nabywania praw i zaciągania obowiązków także w dziedzinie prawa prywatnego.

Ustawa w art. 126 wylicza przypadki, w których wójt działa w imieniu gminy i za gminę, na zasadzie ustawowego upełnomocnienia. Każdy wchodzący w stosunki prawne z gminami będzie pewny, że akty, zdziałane przez wójta na zasadzie art. 126 projektu ustawy o gminie wiejskiej, już z mocy ustawy prawnie wiążą gminę. Są jednak sprawy, sprawy ważne, które, o ile mają za sobą pociągać zobowiązanie gminy, winne być zdziałane przy zastosowaniu szczególnych ostrożności. Akta te mogłyby być zdziałane tylko na podstawie uchwały rady gminnej, i to zatwierdzonej przez wydział powiatowy, zdziałane w formie pisemnego dokumentu i wreszcie dokumentu, podpisanego oprócz wójta przez dwóch radnych, delegowanych ad hoc przez radę gminną i zaopatrzonego w urzędową pieczęć gminy. Brak któregośkolwiek z tych wymogów spowodowałyby musiał nieważność aktu. W takich wypadkach gmina nie byłaby wcale zobowiązana. Rzeczą tedy osoby, wchodzącej z organami gminnymi w stosunki prawne, będzie dolożyć

baczności, aby wszystkie wymogi, przewidziane w art. 127 ustawy o gminie wiejskiej, zostały dopełnione.

Wymogi te dotyczyć będą dokumentów w sprawach następujących:

a) zaciągania pożyczek, o ile nie są to pożyczki krótkoterminowe na pokrycie zwyczajnych wydatków, mających pokrycie w dochodach budżetowych;

b) zaciągania innych zobowiązań, które mają wiązać gminę dłużej niż lat trzy;

c) pozbycia lub rzeczowego obciążenia nieruchomości lub praw, z nieruchomością tą pod względem prawnym narówni stojących;

d) wydzierżawiania lub wynajmowania na dłuższy czas niż lat 6, lub w inny sposób niż przez publiczną licytację najwięcej oferującemu;

e) obniżania czynszu najmu lub dzierżawy w części lub w całości;

f) udzielania pełnomocnictw upoważniających do przyjmowania w imieniu gminy zobowiązań w sprawach pod a), b), c), d), e), wymienionych.

Wójt jest reprezentantem i zastępcą gminy nazewnątr, wobec władz publicznych i osób prywatnych, z czego wynika także jego prawo do prowadzenia w imieniu gminy wszelkiej korespondencji i podpisywania za gminę pism i dokumentów.

Jedynie wójt jest uprawniony zwoływać na posiedzenia radę gminną, on jej przewodniczy, a chociaż nie ma prawa głosowania, to jednak, w wypadkach równości głosów wniosek nie upada, o ile prezydujący na posiedzeniu gminnym wójt oświadczy się za tym wnioskiem.

Wójt jest pierwszą instancją, uprawnioną do badania, czy uchwały, powzięte przez radę gminną, nie sprzeciwiają się prawu, lub czy nie szkodzą interesom gminy, lub dobru powszechnemu. Gdy według jego poglądu i uznania uchwała rady gminnej miałaby jedną z tych wad, ma prawo zawiesić wykonanie uchwały rady gminnej.

Ustawa o gminie wiejskiej przewiduje szereg pomocniczych organów wójta, jako władzy gminnej i wykonawczej. Należą do nich organy już to o charakterze obywatelskim, pełniące służbę publiczną honorowo, oraz płatni funkcjonariusze i pracownicy gminni. Organy, pełniące służbę honorowo, pochodzą z wyboru rad gminnych, względnie samych wyborców. Należą do nich oprócz wójta ławnicy i sołtysi b. zaboru rosyjskiego.

Ustawa reguluje także zastępstwo wójta. Uprawnienia i obowiązki wójta przechodzą w razie przeszkody w ich wypełnieniu na zastępcę wójta. Jakże to są przeszkody, ustawa bliżej nie wyszczególnia. Mogą to być przeszkody, wynikające z przepisów ustawy o gminie wiejskiej, np. wójt popadnie w śledztwo sądowe i wtedy ipso jure będzie to przeszkodą do wypełnienia obowiązków służbowych, ustawa bowiem przewiduje na taki wypadek suspensję z mocy ustawy. Mogą to być przeszkody faktyczne, które uniemożliwiają spełnienie obowiązków, np. choroba i t. p. W tych wypadkach cała władza wójta przechodzi na zastępcę, albo na najstarszego wiekiem

Ustawa o gminie wiejskiej.

ławnika. Wójtowi wolno zlecić wykonywanie ławnikowi czy zastępcy wójta, który jest także ławnikiem, pewnych funkcji urzędowych, nazewnątrz jednak on sam ponosi odpowiedzialność za czynności urzędowe ławnika.

Za czynności urzędowe ponosi wójt odpowiedzialność także i przed gminą. Solidarnie z nim ponoszą ją także ławnicy i sołtysi za czynności urzędowe, przez wójta im do wykonania zleczone.

Jest to odpowiedzialność majątkowa. Roszczenie gminy o odszkodowanie dochodzone być winno w drodze sądowej, atoli postępowanie sądowe wyprzedzić musi postępowanie administracyjne, przeprowadzane przez wydział powiatowy, a zmierzające do ustalenia, czy i jaka powstała szkoda dla gminy, które to orzeczenie stanowić będzie podstawę skargi cywilnej.

Wójt i ławnicy ponoszą też odpowiedzialność karno-sądową i karno-dyscyplinarną za swe urzędowanie.

Jeżeli wójt skazany zostanie na jedną z kar, wymienionych w postanowieniach sejmowej ordynacji wyborczej, już z mocy samego prawa traci urząd wójta.

Ustawa o gminie wiejskiej wymaga jednak od wójta więcej zalet, a nie tylko tego, by zarzucić mu nie było można przekraczania ustawy karnej. Jako urzędnik publiczny może wójt coprawda nie kraść, nie oszukiwać, jednakowoż może tak gospodarować majątkiem gminnym, że gdyby własnym majątkiem w ten sposób gospodarował, to mógłby dostać się pod kuratelę. Może on traktować ludzi w kancelarii gminnej w granicach ustawy karnej, jednak szykaniem, niegrzecznością, niedbalstwem w urzędowaniu może wyrządzić interesowi publicznemu i gminie dotkliwą krzywdę, może coprawda w małej gminie, gdzie funkcje urzędowe są znikome, obowiązki swe spełnić rychło i dobrze, ale potem w stanie nietrzeźwym w rowie leżeć, albo awantury wyprawiać. Są to wszystkie objawy, które u człowieka, spełniającego obowiązki reprezentanta korporacji publicznej, powołanej do sprawowania władzy, tolerowane być nie mogą i nie powinny.

Wniosek o przeprowadzenie w takich wypadkach dochodzenia dyscyplinarno-karnego przysługuje już to samej radzie gminnej, albo też wydział powiatowy zarządzi z własnej inicjatywy postępowanie dyscyplinarno-karne. Rada gminna z odpowiednim wnioskiem ma prawo zwrócić się do wydziału powiatowego.

Tu nasuwa się pytanie, czy postępowania dyscyplinarnego przeciw wójtowi, ławnikom i innym funkcjonariuszom gminnym nie należałoby raczej oddać w ręce samej rady gminnej i zamienić ją na sąd dyscyplinarny nad wójtem? Komisja Administracyjna tej koncepcji nie poparła, widząc w niej środek, zmierzający do uczynienia z rad gminnych rodzaju wiejskich parlamentów z odpowiedzialną przed nimi gminną władzą wykonawczą. Zważywszy, że władza wójta służy nie tylko do realizacji celów gminy wiejskiej, ale także do realizacji celów administracji państwowej, że

w licznych wypadkach, wobec zaniedbywania przez obywateli wypełnienia obowiązków względem gminy i państwa, gminna władza wykonawcza zmuszona jest chwycić się środków, zmierzających do zmuszenia różnych osób, nieraz i radnych gminnych, do podporządkowania się ustawom i zarządzeniom, że wreszcie skutkiem tego gminna władza wykonawcza znosić musi odjum osób, dotkniętych skutkami jej zarządzeń — zrozumiałem jest, że w tych warunkach każdy akt gminnej władzy wykonawczej spotkałby się z agitacją, nie przebiegającą w środkach, zmierzającą do usunięcia przedstawiciela tej władzy, wójta. Pod wpływem tej agitacji rada gminna zmieniałaby się na stale urzędujący sąd dyscyplinarny, załatwiający częstokroć osobiste porachunki wójta z różnymi radnymi. Ze w tych wypadkach równowaga władz gminnych zostałaby zwichnięta na korzyść ciała deliberyującego, jakim jest rada gminna, rzecz pewna. W takich warunkach autorytet władzy spadłby do zera. Rada gminna mogłaby uchylać uchwały szkodliwe dla gminy, nedorzeczne, niezgodne z przepisami ustaw, nieraz naruszające ustawy karne i za to żadna kara radnych gminnych ze strony zarządu gminy by nie spotkała, z tym wyjątkiem, że uchwała ta mogłaby być zawieszona, natomiast każde zarządzenie wójta i egzekucja tego zarządzenia spotykać by się mogła z wytaczaniem wójtowi procesów dyscyplinarno-karnych przez radnych gminnych. To też przyznanie prawa karania wójta wydziałowi powiatowemu, a nie radzie gminnej, może wprowadzić potrzebny umiar w ocenianiu zachowania się organów gminnych w urzędzie i poza urzędem i w ocenianiu, czy organa te nie naruszają obowiązków swojego urzędu.

Jako kary dyscyplinarne przewidziane są na zarząd gminny: a) napomnienie, b) grzywna do 50 zł., c) nagana i d) złożenie z urzędu.

Od złożenia z urzędu należy odróżnić „pozbawienie urzędu” wójta, ławników i sołtysów, w myśl art. 173. Jest to akt władzy nadzorczej, w tym wypadku wydziału wojewódzkiego, związany z aktem rozwiązania rady gminnej. Odebranie lub pozostawienie wójtowi urzędu zależnym jest w tym wypadku od swobodnego uznania władzy.

Niezależnie od odpowiedzialności karnej i materialnej wójt może też być pociągany do odpowiedzialności administracyjno-karnej za nienależyte spełnianie obowiązków poruczonego zakresu działania. Kary wymierzane są w tym wypadku przez samego starostę i mają charakter tylko kar porządkowych, a nie dyscyplinarnych. Oczywiście, że częste kary porządkowe mogą w myśl art. 169 projektu ustawy spowodować wydział powiatowy do wdrożenia przeciw wójtowi postępowania dyscyplinarnego.

Jeżeli mowa jest o prawach i obowiązkach wójta, to przy tej sposobności należałoby jeszcze parę słów poświęcić art. 100 projektu ustawy. Artykuł ten przewiduje dla wójta pewne kwalifikacje, między innymi umiejętność czytania i pisanie po polsku. Nie chcę przesądzać, jak w ostatecznej redakcji przepis ten będzie wyglądał. Nikt nie ma bowiem zamiaru przy takiej redakcji, jaka tu jest, upierać się. Chcę tylko mówić o motywach, jakimi przy uchwalaniu tego przepisu kierowała się Komisja. Komisja stała na stanowisku, że analfabeci nie powinni być wójtami. Szef urzędu, chociażby lokalnego, nie umiejący czytać i pisać w XX wieku, byłby anomalją.

Ustawa o gminie wiejskiej.

Co się tyczy języka urzędowania władz samorządu gminnego, czyli w tym wypadku wójta, który jest wykonawcą władzą samorządu i rady gminnej, jako miejscowej władzy uchwałodawczej, to sprawę tę reguluje szczegółowo ustawa z 31 lipca 1924 r. (Dz. Ust. Państw. nr 73 poz. 724). Według tej ustawy w województwach wschodnich językiem służby zewnętrznej i wewnętrznej administracji jest w zasadzie język polski. Obok języka polskiego dopuszczalny jest jednakże także język macierzysty, mianowicie wolno do urzędów gminnych wnosić podania w języku macierzystym, ale wolno jest także Polakom wnosić podania w języku polskim. Radni gminni mają prawo używania na posiedzeniach rad gminnych języka macierzystego, ale również wolno jest Polakom tam zamieszkałym posługiwać się językiem polskim. Protokoły rad gminnych zasadniczo mają być sporządzane w języku polskim, ale mogą być także sporządzane w języku macierzystym. Obwieszczenia władz samorządowych mają być w zasadzie w języku polskim, ale obok tego mogą być sporządzane w języku macierzystym. To samo dotyczy obwieszczeń władz państwowych. Co się tyczy korespondencji, to poza terenami, na których obowiązują ustawy językowe, ma być ona prowadzona wyłącznie w języku polskim, na tym zaś terenie mogą władze między sobą posługiwać się również językiem macierzystym, czyli język polski został na terenie tamtejszym równouprawnionym z językiem macierzystym. Jak z ustawy tej wynika władza gminna obowiązana jest na tyle znać język polski, aby mogła spełniać należycie w języku tym te zadania i obowiązki, jakie są przewidziane w postanowieniach ustawy z dnia 31 lipca 1924 r. Jak powiedziałem ostatnia redakcja tego przepisu... (P. Chrucki przerywa.)

Marszałek:

Panie Pośle, sam Pan nalegał na odłożenie dyskusji do wtorku, a teraz zabiera Pan głos. (Wesołość.) (P. Chrucki: To wykrzykniki tylko!)

P. Putek:

Ostateczna redakcja tego przepisu, Panie Kolego Chrucki, nie jest przesądzona, jednakże obowiązkiem moim jest wskazać na motywy, któremi Komisja Administracyjna kierowała się przy uchwalaniu tych przepisów. (P. Jeremicz: Komisji Administracyjnej nie było, byli Putek — Kozłowski — Jaworowski.) Niech Pan mnie nie zmusza do zdradzania tajemnic Komisji Administracyjnej, ale najrzadszym gościem na jej posiedzeniach był właśnie Pan Kolega.

Z dużą troskliwością Komisja Administracyjna badała kwestję powierzenia gminom wiejskim sprawowania policji miejscowej. Pozbawienie gmin prawa sprawowania policji miejscowej i przeniesienie uprawnień w tym względzie na organa administracji rządowej jest pomysłem chybnym. Jak policja nie da się oddzielić od administracji wogóle, tak samo też

nie można oddzielać od administracji lokalnej policji lokalnej. Jakże bowiem można pomyśleć sobie racjonalną administrację gospodarczą, budowlaną, sanitarną, polową i t. d., jeżeli poszczególne gałęzie administracji gminnej nie znajdą stosownego odpowiednika w przepisach policyjnych, stojących na straży wykonania zarządzeń administracyjnych i jeżeli wykonanie przymusu w stosunku do opornych wytrącone zostanie z rąk gminnej władzy wykonawczej! Projekt ustawy przyznaje gminom prawo do sprawowania policji miejscowej. Według tego projektu gmina posiada władzę policyjną, a sprawuje ją przez swe organa, każdy w jego zakresie działania. Oczywiście tę policję miejscową będzie miała gmina wiejska przyznana o tyle, o ile jej sprawowanie nie zostanie ustawowo przekazane osobnym organom, w szczególności organom państwowym. Otóż rada gminna w zakresie policji miejscowej posiada prawo wydania statutów policyjnych, będących rozporządzeniami policyjnymi o charakterze miejscowym i zagranica karami za nieprzestrzeganie tych przepisów. Przepisy policyjne dochodzić mogą do skutku w specjalnej formie statutów miejscowych, podlegających zatwierdzeniu władzy państwowej, w tym wypadku starosty. Wójt i jedynie wójt jest organem policyjnym zarządzającym, kierowniczym i wykonawczym.

Źródłem lokalnego prawa policyjnego są: 1) przepisy policyjne dawniejsze, mające charakter ustawy, 2) uchwały rad gminnych, rozporządzenia lokalnych władz policyjnych, utrzymane w mocy postanowieniami niniejszej ustawy, 3) miejscowe statuty policyjne, wydawane przez gminy na mocy niniejszej ustawy. Wszystkie powyższe normy prawne dotyczą, względnie dotyczyć będą, jedynie dziedziny administracyjnej policji w zakresie miejscowym.

Projekt ustawy zalicza sprawowanie policji miejscowej do czynności „zleconego” zakresu działania, inaczej niż ta sprawa jest dotąd urządzona w Małopolsce, gdzie policja lokalna jest traktowana do dziś jako własny zakres działania gminy. W tej dziedzinie skoro sprawowanie policji miejscowej uznane zostało za zlecony zakres działania, gmina postawiona została pod kontrolę władz państwowych, które nie tylko mają prawo wydawać gminie w tej dziedzinie wskazówki, ale nawet w wypadku zaniedbywania obowiązków policyjnych zastosować ze swej strony środki przymusowe do skłonienia do wykonania przepisów policyjnych. Skoncentrowanie kontroli nad działalnością gmin w ręku starosty usprawnia wykonywanie policji i umiejscawia odpowiedzialność za to wykonanie. Uznanie policji miejscowej za sprawę własnego zakresu działania spowodowałoby rozluźnienie systemu kontroli, a oddanie nadto tej kontroli w ręce kolegialnych organów samorządowych, jakimi są wydziały powiatowe, w niejednym wypadku, jak to poucza przykład Małopolski, z policji miejscowej uczyniłoby fikcję. Projekt ustawy ryzykuje oddanie orzecznictwa karnego w ręce kolegialnego organu gminnego, składającego się z wójta i 2 ławników. Oddanie orzeczenia o winie i karze w ręce takiego senatu gminnego z 3 członków się składającego jest jedynem w tej ustawie odchyleniem od zasady jednoosobowości organu wykonawczego gminy wiejskiej na rzecz kolegialności. Obawa przed apodyktycznością wójta, w mniejszych zaś gminach

Ustawa o gminie wiejskiej.

obawa przed stronnictwością, wynikająca ze stosunków rodzinnych i sąsiedzkich, podyktowała Komisji to postanowienie. Nie można jednak tajić, że wykonywanie policji miejscowej wymaga szybkiego stosowania rygorów policyjnych. Powierzenie orzecznictwa karnego kolegium nie przyczyni się do przyspieszenia wymiaru sprawiedliwości, a w niejednym wypadku dekompletowanie kolegium może sprowadzić dla winowajców bezkarność. Z dwójga złego to jednak ostatecznie zło Komisja uznała za mniejsze, wychodząc z założenia, że wypadki, o których dopiero co była mowa, zachodzą sporadycznie, dlatego też Komisja przeważała szalę na korzyść zasady kolegialności przy orzekaniu o winie i karze. Uprawnienia gminy w dziedzinie policji miejscowej zostały szczegółowo w projekcie uwidocznione w art. 148. W wykonaniu tego obowiązku gmina wiejska ma troszczyć się — w myśl tego artykułu — o ochronę osób i ich mienia, o bezpieczeństwo komunikacji na drogach, placach, mostach, brzegach i wodach; o bezpieczeństwo własności polnej, leśnej i ogrodowej; o nadzór policyjny nad środkami żywności, nad targami i sklepami, o policyjne zapobieganie żebractwu, kwęstarstwu i włóczęgostwu; o zapobieganie chorobom ludzi oraz zwierząt domowych; o policyjno-sanitarny nadzór nad cmentarzami i grzebowiskami; o zapobieganie niebezpieczeństwu pożarów i powodzi; o przestrzeganie porządku budowniczego; o dozór policyjny nad jadłodajniami, karczmami i nad obyczajnością publiczną i o wszystkie inne sprawy, które nadają się do policyjnego uregulowania w interesie gminy i ludności w gminie zamieszkałej.

Są to więc wszystko uprawnienia dotyczące li tylko ściśle miejscowych spraw.

Obok powyższych uprawnień przewiduje ustawa specjalne upoważnienia dla wójta w dziedzinie policji, wzorowane na dotychczas obowiązującym ustawodawstwie w b. dzielnicy pruskiej. Uprawnienia te wyszły na użytek i pomogły do usprawnienia administracji publicznej na tamtym terenie. Troszczenie się o bezpieczeństwo publiczne, spokój i porządek publiczny jest zadaniem państwa i jego władz policyjnych. W tym celu państwo utrzymuje wielki aparat policyjny. Nie da się jednak zaprzeczyć, że zachodzą takie sytuacje, gdzie aparat państwowy działać nie może, albowiem nie jest obecny. Upoważnienie tego organu gminnego, by w wypadkach potrzeby natychmiastowego wkroczenia wkroczył i specjalnymi zarządzeniami zapobiegł karygodnym działaniom, ochronił na prawie, czy na moralnych i społecznych poglądach oparty porządek i odwrócił niebezpieczeństwo, jest koniecznością życiową. Projekt ustawy nie ogranicza się tylko do jednego organu wójta, ale w celu ułatwienia spełniania zadań policji miejscowej stwarza specjalny organ delegowany, którym są „sołtysi” w okręgach gminnych zwanych „sołectwami”. W b. dzielnicy rosyjskiej gromady będącymi „sołectwami”, w reszcie zaś gmin mogą być „sołectwa” takie wprowadzone w drodze uchwały rady gminnej. Sołtys jako „alter ego” wójta uposażony jest w te same kompetencje, jakie z mocy ustawy o gminie wiejskiej w dziedzinie policji miejscowej

przysługują wójtowi. Wszystko to ma na celu usprawnienie wykonywania zadań policyjnych i postawienie w każdym zakątku kraju organu obdarzonego w tej dziedzinie autorytetem bez równoczesnego powiększenia aparatu policyjnego rządowego i nadawania państwu piętna państwowego.

Oczywiście organy rządowe, sprawujące obecnie policję miejscową w b. dzielnicy pruskiej (komisarze obwodowi i wójtowie) tracą z mocy niniejszej ustawy kompetencje policyjne, odebranie zaś im tych funkcji całą tę instytucję stawia pod znakiem zapytania. Ze względu, iż kwestja istnienia lub nieistnienia tych organów może być załatwiona jedynie przy ustawie traktującej o organizacji władz państwowych, nie można było ustawą o gminie wiejskiej instytucji tej znosić, jakkolwiek do zniesienia jest ona dojrzała.

Przy takim prawnym ujęciu sprawy policji miejscowej przed gminami b. zaboru rosyjskiego otwiera się możliwość stworzenia w drodze autonomicznej lokalnych przepisów policyjnych, których brak daje się odczuwać na każdym kroku. Dziedzina policji miejscowej na tym terenie należała wyłącznie do władz rządowych, które ograniczały swoje zainteresowanie jedynie do problemów, mających charakter powszechności, np. nietrzymanie psów na łańcuchu, brak drabin do ochrony przeciwpożarowej i t. d., nie troszcząc się one natomiast wcale o inne działy lokalnej administracji. Wystarczy wskazać na fakt, że ta ogromna połać kraju rolniczego dotąd nie ma skodyfikowanych przepisów policyjnych o ochronie własności polowej, które są doskonale skodyfikowane w b. dzielnicy pruskiej i austriackiej, wskutek czego na terenie Kongresówki każda bagatela, wynikająca z sąsiedzkiego pożycia staje się przedmiotem badań kosztownych i przewlekłych przez sądy. Postanowienie niniejszej ustawy, iż rady gminne mogą w formie statutów policyjnych ustanawiać przepisy policyjne, dotyczące lokalnego współżycia obywateli i lokalnej gospodarki, umożliwi chociażby przeszczepienie na teren b. zaboru rosyjskiego wielu ustaw, uchwalonych np. przez sejm galicyjski, a dotyczących policyjnej ochrony różnych gałęzi życia społecznego i gospodarczego, jak ustawa budownicza, ustawa o ochronie własności polowej i t. d. Przyznanie kompetencji ustanawiania przepisów policyjnych radzie gminnej, a nie zarządowi gminnemu jest celowsze.

Zarząd gminny, zwłaszcza jednoosobowy, jest pochopny do wprowadzania mnóstwa nowości, przyznanie mu zaś prawa wydawania rozporządzeń policyjnych niewątpliwie zapal redagowania tych rozporządzeń tyłkoby spotęgowało. Przykład Prus, gdzie prawo wydawania rozporządzeń przyznano komisarzom i wójtostwom, wykazuje, iż tych rozporządzeń w niektórych gminach jest taka obfitość, że trzeba specjalne premje wyznaczać za ich spamiętanie. W jednym z dzienników czytałem, że takich lokalnych rozporządzeń jeden z komisarzy wydał ni mniej ni więcej tylko 1.203. Gmina wiejska pod rządami takich dyletantów stałaby się naprawdę gminą policyjną. Natomiast rady gminne nie są pochopne do szafowania rozporządzeniami policyjnymi i z większą rozważą przystępują do ich wydawania. Przykład Małopolski świadczy o tem, tu bowiem rady gminne mają prawo wydawania rozporządzeń policyjnych i zagrożenia karami za ich nieprzestrzeżenie, jednak

Ustawa o gminie wiejskiej,

tego prawa nie nadużywały i nie nadużywają, lecz stosują je z umiarem, może nawet zbyt przesadnym, w każdym razie jednak mniej szkodliwym, niż przesadna pochopność w tworzeniu mnóstwa przepisów, które wówczas pozostają „przepisami papierowymi”.

Projekt ustawy, jak wspominałem, na terenie Małopolski wprowadziłby w dziedzinie policji lokalnej znaczne zmiany. Tu sprawowanie policji należało i należy do własnego zakresu działania gminy. Publikacje, dotyczące samorządu w Małopolsce, a opierające się na materiałach statystycznych, sporządzanych przed 50 laty, dyskwalifikowały to sprawowanie policji przez gminy wiejskie, wykazując, że albo policja wcale nie była sprawowana, albo była sprawowana niedołącznie i stroniczo. Jednak publikacje te wobec niewątpliwego podniesienia się cywilizacyjnego i kulturalnego ludności gmin wiejskich dziś są już anachronizmem i w obecnej sytuacji żadnych wniosków na nich opierać nie można.

Nie wszystkie rodzaje policji lokalnej spełniane są należycie przez gminy jeszcze dziś, ale to jest niewątpliwie prawdziwe, że w porównaniu z tem, co było kilkadziesiąt lat temu, zauważyć się daje w gminach wiejskich znaczny postęp pod względem wykonywania obowiązków policyjnych. Dziś niema gminy, w której by nie wykonywano np. straży nocnej, mającej na celu czuwanie nad bezpieczeństwem ogniom; jeśli są pod tym względem braki, winić należy za nie starostwa, które od lat żadnej kontroli w tym względzie nie przeprowadzają. Proceśnictwo, wynikające z szkód polowych (odrywanie cudzych gruntów, wypasanie cudzych pól i t. p.) zmniejsza się wydatnie, albowiem każda gmina posiada własną straż polową i na mocy ustawy o ochronie własności polowej wszelkie przestępstwa polowe załatwiane są w urzędzie gminnym trybem administracyjnego postępowania. Widać znaczny postęp w dziedzinie policji budowlanej, sanitarnej, a uchwały rad gminnych, będące źródłem lokalnego prawa policyjnego, niejednym problem ważny dla danej miejscowości regulują w sposób racjonalny i lepiej, niżby to zrobił niejeden starosta czy wojewoda.

Jeżeli w Małopolsce są jeszcze pod tym względem braki pewne, to źródła ich dopatrywać należy w braku zespolenia władz państwowych z samorządowymi, w dualizmie, powodującym pisaninę, odsyłanie spraw od urzędu do urzędu, podług kompetencji, bez nadziei definitywnego ich załatwienia. Albowiem wydziały powiatowe w Małopolsce powołane zostały także do rozstrzygania w sprawie zarządzeń policyjnych, starostwa zaś rozstrzygają rekursy w sprawach kar policyjnych, nakładanych przez gminy. Podział tych funkcji między te dwie władze czyni ich urzędowanie przewlekłym i ociężałym. Tego systemu unika starannie niniejszy projekt ustawy, który skupia władzę w dziedzinie policyjnej wyłącznie w ręku jednoosobowo działającego urzędu, mianowicie starosty, będącego zarazem przewodniczącym wydziału powiatowego.

Tyle co do władzy wykonawczej gminnej.

Co do ciała deliberującego, jakim jest rada gminna, zaznaczyć należy, że przyjęta została oraz konsekwentnie przeprowadzona we wszystkich naszych projektach zasada rozdziału władz, przy zachowaniu atoli ich równowagi. Wyraża się ona w tem, iż ani wójt, ani ławnicy nie mogą być równocześnie członkami rady gminnej. Zasada ta jest właściwie nową tylko w odniesieniu do Małopolski, gdzie obowiązuje przepis, że wójt może być obrany jedynie członkiem rady gminnej. W interesie równowagi władz leży wprowadzenie przepisu o niepołączalności urzędu radzieckiego z urzędem wójta lub ławnika. Władza wójta, jak wspominałem poprzednio, jest rozległa i szeroka, osłabioną będzie ona nieco na korzyść rady gminnej przez to, iż wójt, nie piastujący mandatu radzieckiego, nie będzie mógł głosem swym i głosem dyscyplinarnie podporządkowanych mu ławników sztucznie wpływać na treść i kierunek postanowień rady gminnej, bardzo często jego samego bezpośrednio dotyczących. Za to postanowienie to w niczem nie osłabia stanowiska wójta w stosunku do poszczególnych radnych, przeciwnie nawet uniezależnia wójta od radnych, umacnia jego pozycję wobec nich przy dopilnowywaniu, by z tytułu radzictwa nie uchylali się od pełnienia wszelkich powinności publicznych.

Przepis ten ma też duże znaczenie wychowawcze, umożliwi bowiem zatrudnienie w spełnianiu obowiązków służby samorządowej większej ilości obywateli, a w razie przypadkowego ostracyzmu wyborczego nie zamyka powalonym kandydatom do rady gminnej powołania ich na przedstawicieli gminnej władzy wykonawczej.

W konsekwencji przyjęcia tego przepisu przyjęto też zasadę, że wójt nie może głosować na radzie gminnej. Przepis zaś art. 89 wskazuje, że w razie równości głosów wójt powinien jedynie oświadczyć który wniosek popiera i uznaje za trafny, a wówczas oświadczenie to przeważa szalę na korzyść wniosku, w ten sposób przez wójta popartego. Oczywiście w braku tego poparcia ma zastosowanie ogólna reguła, iż w razie równości głosów wniosek upada. Decyzja rady gminnej dochodzi do skutku w dwóch formach: w formie statutów i w formie zwykłych uchwał, władza uchwalania statutów, „potestas statuendi”, przyznana gminom wiejskim, wpływa z przepisu art. 3 ustawy konstytucyjnej, który przewiduje dla korporacji samorządowych także pewien zakres autonomji. Autonomja gminy wiejskiej ograniczona jest do tych spraw, które ustawa o gminie wiejskiej i ewentualnie inne ustawy, wyraźnie przełożą do autonomicznego załatwienia. Statut miejscowy jest tedy uzupełnieniem ustawy o gminie wiejskiej, względnie tych wszystkich poszczególnych ustaw, które w specjalnych postanowieniach na także uzupełnienie zezwalają.

Według niniejszego projektu ustawy o gminie wiejskiej w formie statutu miejscowego regulowane być mają następujące sprawy:

w drodze statutu miejscowego oznacza gmina ilość ławników, oznacza, czy ma być wprowadzony kolegjalny zarząd gminy, określa normy diet i kosztów podróży dla wójta i ławników, reguluje stosunki prawne funkcyjarszyszy i pracowników gminnych, wydaje przepisy lokalne policyjne, wydaje przepisy,

Ustawa o gminie wiejskiej.

dotyczące wyboru sołtysa w gminach na terenie b. zaboru rosyjskiego.

Co do liczby radnych gminnych, to według art. 26 waha się ona między 4 a 40. Przepis ten jednak, aby go sprawiedliwie ocenić, powinien być rozpatrywany łącznie z ustawą o ordynacji wyborczej do rad powiatowych. Wybory członków rady powiatowej mają być dokonywane za pośrednictwem kolegów wyborczych, w skład których wchodzi radni z poszczególnych gmin. W tym celu musi być stosowana zasada „suum cuique”. Nie może mała gmina mieć dużo radnych, a duża stosunkowo mało, takie bowiem urządzenie prawne zaciążyłoby na wyborach do rad powiatowych, powodując niesprawiedliwy przydział mandatów przez sztuczną majoryzację.

Cyfra 30—40 radnych w gminach ponad 4.000 mieszkańców liczących, choć jest znaczna, to jednak ma tę dodatnią stronę, że łagodzi napięcie walki wyborczej. Ponadto nie należy zapominać, że rada gminna jest pierwszą szkołą życia publicznego, nic zatem nie szkodzi, jeśli większa ilość obywateli przez szkołę tę przejdzie. Będzie to nawet z wielkim dla sprawy publicznej pożytkiem.

Zakres działania rady gminnej przykładowo określa art. 96. Przykładowo wymienione w nim kompetencje rady gminnej dowodzą, że zakres ten jest duży. Rada gminna wybiera wójtów i ławników. Jest to novum w odniesieniu do b. dzielnicy rosyjskiej. Art. 97 zawiera przepis o prowadzeniu kontroli gospodarki gminnej przez radę gminną. Rada gminna ma też prawo wystąpić przed wydziałem powiatowym z wnioskiem o wniesienie przeciw wójtowi, ławnikom, urzędnikom oraz funkcjonariuszom gminy dochodzeń dyscyplinarnych. Tylko rada gminna swobodnie sama decyduje o wynagrodzeniu dla wójta i dla ławników.

Przy tej sposobności poruszyć należy kwestję zarobkowo fungujących w gminie pracowników i funkcjonariuszy gminnych. Tych pracowników odróżnić należy od pracowników, pochodzących z wyboru, czy to wyborów powszechnych, czy z wyboru rady gminnej. Są to wójt, ławnicy i sołtysi. Ci wójtowie, ławnicy i sołtysi nie będą pełnili swych funkcji zarobkowo, lecz pełnić je będą jako honorowy obowiązek obywatelski. Gmina wiejska nie może być traktowana jako instytucja obliczona na zysk i dzieląca się tym zyskiem z swymi administratorami. W wielu gminach mniejszych czynności urzędowe zarządu gminy nie są skomplikowane, nie są liczne i nie wymagają wielkiego nakładu czasu, to też w tych gminach nie trudno o ludzi, którzy z poczucia obywatelskiego pełnią służbę honorowo lub z niewielkim odszkodowaniem, tak, że można rzec, iż ją pełnią bezinteresownie. Fakt, że rady gminne w tych gminach są wstrzemięzliwe w szafowaniu groszem na sute pensje, ostudza zapały kandydackie w chciwch i t. zw. „ludziach interesu”, oraz osobnikach, spekulujących na dobrze płatne posady. A zresztą uczciwości ludzkiej nie kupuje się za sute pensje. Utrzymanie tego dobrego zwyczaju, honorowanie ludzi bezinteresownych na stanowiska publiczne w gminach ma na celu również projekt niniejszej ustawy.

Oczywiście Komisja żywi to przekonanie, poparte zresztą doświadczeniem życia codziennego, że w razie, gdy wójt i ławnicy z szkodą dla siebie i swej rodziny poświęcają się służbie gminnej, znajdują oni zrozumienie w radzie gminnej i rada gminna zdolna będzie ich trud ocenić i odpowiednio za to wynagrodzić. Komisja nie godzi się jednak na to, by ktoś inny z poza gminy, czy to wydział powiatowy, czy starosta stał się dobrodziejem wójta kosztem gminy, a często wbrew woli gminy. Byłby to przepis szkodliwy i niemoralny, całkowicie wywracający równowagę władz gminnych.

Co się tyczy pracowników i funkcjonariuszy gminnych, zarobkowo pracujących w gminie, to ustawa gwarantuje gminie całkowitą wolność ich doboru i ustalenia ich liczby. Ustawa ma charakter antybiurokratyczny, wobec czego obowiązujące tu i ówdzie przepisy, umożliwiające biurokratycznym czynnikom zewnętrznym narzucanie gminom pracowników gminnych, zostaną skasowane i odtąd wolność doboru pracowników stanie się regułą.

Stosunek funkcjonariuszy i pracowników do gminy regulowany być może dwojako: albo będzie regulowany na zasadzie przepisów prawa prywatnego, jak to praktykuje się w gminach mniejszych, albo też nabierze on charakteru prawno-publicznego, gdy gmina stosunki prawne tych funkcjonariuszy ureguje w formie lokalnej ustawy czyli statutu miejscowego. Stosunek ten wówczas nie będzie mógł być jednostronnie bez ważnych w statucie powodów zmieniony, zwłaszcza, że i statut sam ma cechę trwałości, nie może bowiem być ani zmieniony ani uchylony bez zgody władzy nadzorczej.

Wysoki Sejmie! Parę słów pragnę poświęcić zasadom gminnej ordynacji wyborczej. Samorząd gminny pojmować chcą jedni jako samorząd ściśle gospodarczy, i z tej doktryny próbują wydedukować zasady prawa wyborczego, stosowanego w wyborach samorządowych. Inni znowu z słuszością wskazują, że gmina jest nie tylko organizmem gospodarczym, lecz spełnia także wielkie zadania o charakterze politycznym. Gmina jest bowiem władzą publiczną, powołaną do administracji spraw publicznych, a jej organa mają charakter urzędów publicznych. To też partje polityczne, które miały na celu i faktycznie doprowadziły do zdemokratyzowania legislatury państwowej, obecnie całą siłą prą do zdemokratyzowania i nagięcia w kierunku swych poglądów także władzy wykonawczej. Na tle tych poglądów przez długi czas ścierały się stronnictwa w Komisji Administracyjnej. Projekt rządowy, wprowadzający zasadę pluralności, uznany został przez połowę Komisji Administracyjnej za wstępną próbę do pogorszenia nie tylko istniejącego ustawodawstwa wyborczego gminnego w b. zaborze pruskim i rosyjskim, lecz także za precedens do zmiany sejmowej ordynacji wyborczej. Przy wysiłku jednak przedstawicieli kilku miarodajnych stronnictw spór ten udało się złagodzić, a opracowany projekt zasad gminnej ordynacji wyborczej nosi wyraźne cechy kompromisu, zwłaszcza, gdy oceni się go łącznie z projektem ordynacji wyborczej do rad powiatowych.

Zasadą projektu tego jest równe, tajne, powszechne i bezpośrednie prawo wyborcze, przyznane tym

Ustawa o gminie wiejskiej.

wszystkim, którzy posiadają to prawo w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej. Według tej samej zasady uregulowane jest i bierne prawo wyborcze.

Odnośnie do piątego przymiotnika, „proporcjonalności”, przyjęto postanowienie, odpowiadające stosunkom faktycznym w kraju. Według obliczeń Głównego Urzędu Statystycznego, dokonanych na żądanie Komisji Administracyjnej, w całym Państwie jest gmin wiejskich 12.249 z liczbą mieszkańców 18.511.823. Z tego gmin, liczących do 200 mieszkańców, jest 1.813 z ogólną liczbą mieszkańców 226.461; gmin liczących mieszkańców od 201 do 500, jest 3.393 z liczbą mieszkańców 1.157.167; gmin liczących od 501 do 1.000 mieszkańców, 3.011, z liczbą mieszkańców 2.170.279; od 1.001 do 2.000 1.838 z liczbą mieszkańców 2.536.922; gmin, liczących 2.001 do 4.000, 773 z liczbą mieszkańców 2.167.681; gmin, liczących 4.001 do 5.000 mieszkańców, 286 z liczbą mieszkańców 1.293.832; gmin, liczących 5.001 do 7.500 mieszkańców, 641 z liczbą mieszkańców 3.936.108; gmin, liczących 7.501 do 10.000, 306 z liczbą mieszkańców 2.615.901; i wreszcie gmin, liczących ponad 10.000, jest 184 z liczbą mieszkańców 2.407.472.

Nietylko pod względem zaludnienia są znaczne różnice między gminami. W gminach wiejskich na terenach wschodnich mieszkają narodowości zmieszane z sobą w mniejszym lub większym procencie. Mam pod ręką daty statystyczne odnoszące się do mniejszości polskiej w trzech województwach wschodnich: lwowskim, tarnopolskim i stanisławowskim. Otóż w województwach tych mniejszość polska istnieje w 2.958 gminach i liczy głów 508.000. I tak procent ludności polskiej niżej 10% jest w 1393 gminach, od 10 do 20% w 610 gminach, od 20 do 30% w 429 gminach, od 30 do 40% w 318 gminach, od 40 do 50% w 208 gminach. To są daty, dotyczące tylko mniejszości polskiej na terenie wschodniej Małopolski.

Przy ustalaniu zasady prawa wyborczego komisja liczyła się nietylko z obliczeniami statystycznymi, lecz także z faktami politycznymi. Domniemywano, że wybory będą prowadzone pod hasłami partyjno - politycznymi w gminach większych, że na terenach, pod względem narodowości mieszanych, będą usiłowania nadania wyborom gminnym charakteru plebiscytu narodowościowo - politycznego, wreszcie, że drobne gminy przeprowadzają wybory samorządowe wyłącznie pod hasłami natury ściśle lokalnej. Doświadczenia uzyskane w toku wyborów do rad gminnych dowodzą, że owo domniemanie Komisji Administracyjnej było trafne. Jest bowiem rzeczą notoryczną, i da się to sprawdzić choćby na podstawie komunikatów rozpowszechnianych przez Polską Agencję Telegraficzną, że wybory w gminach większych, zwłaszcza na terenie b. zaboru rosyjskiego, odbywają się pod hasłami politycznymi, że podział kollegiów radzieckich dokonywany tu jest według przynależności partyjnej poszczególnych radnych. Pod hasłami politycznymi prowadzone są nawet kurjalne wybory, na terenie wschodniej Małopolski. Również jest pewne, że nikomu nie dało się i nie da się oce-

nić pod względem politycznym wyborów w małych gminach, albowiem wybory tam cech politycznych przeważnie nie mają, w tych małych gminach dominują hasła wyłącznie natury lokalnej.

Uwzględniając różnorodność gmin w Polsce, uwzględniając fakt, że są gminy bardzo małe i olbrzymie, że są gminy pod względem narodowym jednolite i niejednolite, że są gminy o ludności pod względem społecznym jednolite i zróżniczkowane, uwzględniając wreszcie doświadczenie z wyborów świadczące, iż są gminy przeprowadzające wybory gminne pod hasłami lokalnymi i partyjno - politycznymi, Komisja Administracyjna wprowadza dla gmin wiejskich różne systemy wyborcze, bliżej w art. 32 projektu ustawy wyłuszczone. Uwzględniając ten stan rzeczy, Komisja Administracyjna wprowadza na obszarach województw: krakowskiego, warszawskiego, łódzkiego, kieleckiego, lubelskiego, białostockiego, z wyłączeniem powiatów grodzieńskiego i wołkowyskiego, oraz w powiatach jarosławskim, przeworskim, łańcuckim, rzeszowskim, brzozowskim, strzyżowskim, krośnieńskim, kolbuszowskim, niżańskim i tarnobrzewskim województwa lubelskiego głosowanie i przydział mandatów systemem względnej większości. Liczy się komisja z tem, że system względnej większości, który w tej chwili jest stosowany na całym terenie b. zaboru rosyjskiego, który jest stosowany również w Małopolsce, jest systemem ludności znanym i najłatwiejszym do zrozumienia i praktycznego przeprowadzenia. System bezwzględnej większości jest o tyle niedobry, że wymaga kilkakrotnego powtarzania wyborów i przeprowadzania wyborów ściślejszych tak, że w rezultacie w ostatnim głosowaniu znikoma mniejszość faktycznie nominuje radnych. Nie ulega wątpliwości dla nikogo, kto ma styczność z ludnością wiejską, że ludność ta niechętnie odnosi się do głosowania na listy i na numerki, a natomiast domaga się wprowadzenia systemu głosowania na nazwiska.

A system względnej większości umożliwia wprowadzenie głosowania na nazwiska. W gminach drobnych liczących niekiedy 30, 40, 50 wyborców, z których połowa zaledwie staje do głosowania, wprowadzanie systemu list i głosowania na numery jest absurdem. Ludność ta domaga się, aby w tych bodaj gminach wprowadzono system głosowania na nazwiska w wyborach gminnych. (P. Chrucki: I do Sejmu). I to nietylko, Panie Kolego Chrucki, dzieje się w Polsce, lecz dzieje się wszędzie, gdzie system list i numerów wprowadzono w wyborach gminnych. Kraj niewątpliwie chłopski, jakim jest Bawaria, ma wprowadzony system numerowanych list nawet w drobnych gminach, głosuje się tam na listy, na numerki, i w całej Bawarii podnoszą się protesty przeciw temu systemowi. Sejm bawarski usiłował zmienić ustawę samorządową w kierunku, żądanym przez ludność, dokonać atoli tego nie może z tej przyczyny, że konstytucja Rzeszy Niemieckiej narzuciła wszystkim państwom związkowym system numerowanych list i bez zmiany tej konstytucji zmienić tego nie można. Nie jest to więc nowina. (P. Chrucki: Do Sejmu Pan to wprowadź!)

Proszę Panów, jeżeli chodzi o wprowadzenie systemu proporcjonalnego, to ma on rację bytu tam, gdzie istnieją poważne mniejszości, którym trzeba

Ustawa o gminie wiejskiej.

stworzyć specjalną prawną ochronę wyborczą. Nasz projekt ustawy umożliwi wprowadzenie systemu proporcjonalnego. Wprowadzenie tego przepisu w życie zależy wyłącznie od woli wyborców. Jeżeli zażąda tego poważna mniejszość w gminie, czy to mniejszość narodowościowa, czy wyznaniowa, czy to będzie mniejszość społeczna, czy też partyjno-polityczna, jeżeli będzie dostatecznie duża, na tyle duża, żeby mogła zdobyć się na złożenie wniosku o wprowadzenie w wyborach systemu proporcjonalnego, to na jej żądanie system ten zostanie wprowadzony, czyli właściwie mniejszość, a nie większość, Panie Kolego Chrucki, będzie regulowała, jaki system na danym obszarze będzie stosowany.— (P. Chrucki: W całym Państwie trzeba było to zrobić.) Dla tych okręgów, gdzie p. kol. Chrucki pracuje politycznie, mamy jeszcze lepsze przepisy. W gminach, mających 1.500 wyborców, mniejszość, która może zażądać ze skutkiem prawnym głosowania proporcjonalnego, musi wynosić $\frac{1}{4}$ uprawnionych do głosowania, w gminach od 1501 do 2500 wyborców mniejszość ta musi wynosić $\frac{1}{5}$; w gminach od 2501 wyborców do 4000 $\frac{1}{6}$; w gminach o ilości wyborców od 4001 — 6000 mniejszość musi wynosić $\frac{1}{7}$, w gminach od 6001 do 8000 wyborców $\frac{1}{8}$, w gminach pozostałych $\frac{1}{10}$ uprawnionych do głosowania.

W gminach wiejskich na obszarze woj. poznańskiego i pomorskiego zachowany został dotychczasowy system wyborów. Projekt ustawy, jak już mówiłem, jest wyrazem kompromisu, a że pp. posłowie z tych województw wyrazili życzenie, aby ten system na jakiś czas jeszcze dla nich utrzymać, zgodzono się na to w imię kompromisu.

Jeżeli chodzi o teren, o który upominał się przed chwilą p. Chrucki, wymieniony w art. 32 ustęp 1, mianowicie woj. wołyńskie, poleskie, nowogródzkie i opuszczone w druku, jak słusznie reklamował p. Wędrzigołski, wileńskie, a dalej obszar woj. tarnopolskiego, stanisławowskiego, lwowskiego, z wyłączeniem pow. jarosławskiego, przeworskiego, łańcuckiego, brzozowskiego, strzyżowskiego, krośnieńskiego, kolbuszowskiego, niżańskiego i tarnobrzemeskiego, tam został wprowadzony system proporcjonalnych wyborów, albowiem ma on uzasadnienie w stosunkach faktycznych, istniejących na tych terenach. Są to tereny pod względem narodowościowym mieszane, i dlatego też przepisy, gwarantujące każdej mniejszości sprawiedliwą reprezentację są potrzebne i pożyteczne. Komisja Administracyjna nie sprzyja tendencji nadawania wyborom gminnym na terenach mieszanych charakteru plebiscytu narodowościowego i dlatego z różnych systemów proporcjonalnych wybrała taki, który przeszkadza rozpolitykowaniu i nacjonalistycznym walkom, a umożliwi zgodne współdziałanie wszystkich narodowości. Jest to system proporcjonalny, umożliwiający także głosowanie na nazwiska, zwany „systemem ograniczonego głosowania”.

(Przewodnictwo obejmuje Wice-marszałek Gdyk.)

Zastosowanie tych różnych systemów i wypróbowanie ich w pierwszych wyborach da możliwość poznania, który z nich będzie najodpowiedniejszy, i ewentualnie w późniejszym czasie zdecydowania się na przyjęcie jednego tylko systemu dla wszystkich gmin wiejskich.

Projekt ustawy o gminie wiejskiej przewiduje także podział gmin wiejskich na okręgi wyborcze z proporcjonalnie przydzieloną cyfrą mandatów. Doświadczenie życia codziennego uczy również, że tego rodzaju przepis wprowadzony przez Komisję ma pełne uzasadnienie. Na terenie b. Kongresówki w tej chwili przeprowadzane są wybory i jak wszyscy zgodnie konstatują w tych wielkich gminach b. Kongresówki staje do głosowania zaledwie 10, 20, 30% uprawnionych do głosowania. Mały udział wyborców w wyborach spowodowany jest tem, że gminy są rozległe, że wybory odbywają się w jednym centralnym punkcie gminy i tylko najbliższe położone osiedla mają ułatwiony udział w wyborach. To wszystko, co mieszka na peryferji gminy, woli nie narażać się na trudy i stratę czasu. Podział na okręgi ułatwi ludności głosowanie i zwiększy kontyngent głosujących, zwiększy zainteresowanie wyborami gminnymi, a nadto zapewni każdej części gminy sprawiedliwą reprezentację w stosunku do cyfry mieszkańców. Przepis ten obowiązywać ma tylko w tych gminach, gdzie będą dokonywane wybory względnie większością głosów. A zatem w tej sprawie sami wyborcy zadecydują, czy przepis ten ma wejść w życie.

Do najważniejszych przepisów ustawy o gminie wiejskiej należą przepisy, dotyczące nadzoru państwowego nad gminą. Nadzoru nad samorządem dokonuje oficjalnie Państwo przez swe organa kontrolne, dokonuje go też i samo społeczeństwo. Społeczeństwo ma sporo sposobów przeprowadzania kontroli nad samorządem. Najważniejszym środkiem kontroli społeczeństwa nad samorządem są wybory rad i zarządów gminnych. Tę formę kontroli społecznej nad samorządem przewiduje sama ustawa, przewidując kadencję wyborczą i nowe wybory po jej upływie. Obok tego są jeszcze inne skuteczne środki kontroli społecznej, ugruntowane w postanowieniach ustawy konstytucyjnej. Swobodna publiczna krytyka gospodarki gminnej przez prasę, na zgromadzeniach publicznych, częstokroć rywalizacja partii politycznych, kontrola wykonywana przez Sejm i środki kontrolne, jakie mają posłowie do dyspozycji, dalej uświadomienie ludności i docenianie przez nią życia samorządowego, oto środki kontroli społecznej, częstokroć skuteczniejsze, aniżeli oficjalnie przewidziane w ustawie o gminie wiejskiej.

Art. 70 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej porucza nadzór nad działalnością samorządu wydziałom samorządu wyższego stopnia. Co do gminy wiejskiej władzą nadzorczą będzie wydział powiatowy, nadzór ten wydział powiatowy spełniać będzie w poręczonym zakresie działania. Ten sam artykuł Konstytucji ustanawia zasadę, że wolność statutowania organów gminnych w zasadzie nie będzie krępowaną, wypadki zaś, gdy uchwały te wymagać będą zatwierdzenia przez władzę nadzorczą, jak mówi wyraźnie Konstytucja, należeć będą do wyjątków. Nadzór ten

Ustawa o gminie wiejskiej.

idzie w kierunku badania legalności a także i celowości działania gmin. W tym drugim wypadku t. j. co do badania celowości, albo jak ustawa nasza mówi, „prawidłowości administracji gminnej”, nadzór Państwa ujęty jest w ścisłe ramy przepisów; przepisy te stanowią dla władzy granicę, której przekraczać jej nie wolno. Są to przepisy wyjątkowe, a w takich razach interpretacja rozszerzająca stosowana być nie może, przeciwnie raczej stosowana być powinna interpretacja ścieśniająca. W granicach tych przepisów wolno więc wydziałowi powiatowemu, jako władzy nadzorczej I instancji: 1) brać udział w posiedzeniach organów gminnych, żądać od gmin wyjaśnień, wglądać w uchwały oraz akta gminne, 2) uchylać uchwały organów gminnych, sprzeczne z prawem 3) ingerować w sprawy z mocy ustawy na gminie ciążące, o ile gmina zaniedbuje się lub wzbrania się obowiązków swe w tym względzie wypełniać, 4) badać budżet, ale tylko pod względem jego legalności i w zastępstwie gminy wstawiać do budżetu gminnego, ale tylko te należności, które ciążą na gminie z mocy ustawy, wyroku lub innego tytułu prawnego, mającego moc egzekucyjną, 5) badać, zatwierdzać, względnie odmawiać zatwierdzenia uchwał rad gminnych, wymienionych w art. 168, a dotyczących gospodarki gminnej, 6) pociągać do dyscyplinarnej odpowiedzialności członków zarządów gminy, a także w zastępstwie gminy funkcjonariuszów gminy, 7) ustalać roszczenia gminy przeciw wójtowi z tytułu odpowiedzialności wójta za czynności urzędowe, oraz 8) orzekać o legalności aktów wyborczych. Te wszystkie uprawnienia i wyłącznie te tylko uprawnienia przysługują w zakresie nadzoru państwowego nad samorządem wydziałowi powiatowemu. Nadto władza nadzorcza II instancji, jaką jest wydział wojewódzki, ma prawo w wykonaniu państwowego nadzoru nad gminą rozwiązać radę gminną i ustanowić komisarza rządowego dla gminy. Poza temi uprawnieniami z tytułu nadzoru państwowego żadne inne uprawnienia nie przysługują władzy nadzorczej. W ten sposób ogólna zasada, wyrażona w art. 70 Konstytucji, znalazła w tym przepisie swój sumienny wyraz.

Oprócz nadzoru państwowego w ścisłym słowa tego znaczeniu przewiduje ustawa jeszcze inną formę nadzoru, mianowicie nadzoru służbowego nad organami gminnymi, jako organami wykonawczymi władz państwowych. Ów nadzór służbowy, o którym zresztą już była mowa przy sposobności charakterystyki władzy wójta, spełniany jest przez starostę, nie przez organ kolegialny, jakim jest wydział powiatowy, lecz przez starostę.

(Przewodnictwo obejmuje Marszałek.)

Co do nowowybranych wójtów przewiduje art. 118 prewencyjny nadzór służbowy, wykonywany nad nimi przez starostów, względnie wojewodów. W myśl tego artykułu starostowie w województwach wschodnich mogą wnieść umotywowany sprzeciw przeciw wyborowi wójtów. Przepis ten ma mieć zastosowanie wyłącznie na terytorjach położonych wzdłuż granicy, dzielącej Polskę od Rosji,

a więc od sąsiada, jak wiadomo, nie przebiegającego w środkach zmierzających do podkopywania państwowości polskiej, skutkiem czego baczenie, aby piastuni władzy publicznej zasługiwali tam na pełne zaufanie, jest dyktowane zwykłym rozsądkiem politycznym. (*P. Chrucki*: Ale ta granica wynosi pół obszaru państwa.)

Co do innych szczegółów podnieść należy, że komisja ograniczyła możliwość zmiany nazw gmin, wychodząc z tego założenia, że zakłady, sporządzające mapy, są zainteresowane w stabilizacji nazw, a nie ustawicznej ich zmianie.

Komisja ustaliła też szczegółowo zasady gospodarki i użytkowania dobra gminnego w Małopolsce, dobra gromadzkiego na terenie b. dzielnicy rosyjskiej i t. zw. dobra klasowo-gminnego w b. dzielnicy pruskiej, albowiem zwłaszcza na terenie b. dzielnicy rosyjskiej żadne w tym względzie przepisy nie obowiązują tak, że gospodarka dobrem gromadzkiem była i jest tu dotąd prowadzona niestety na sposób dziki. W województwach poznańskim i pomorskiem zachowane zostały i utrzymane kompetencje sądownictwa administracyjnego w stosunku do samorządu w tem przekonaniu i nadziei, że sądownictwo administracyjne przeciw zostanie kiedyś wprowadzone na całym obszarze Rzeczypospolitej.

Wreszcie komisja wprowadziła i ujednostajniła tryb postępowania samorządowo-administracyjnego, oraz terminy do wnoszenia środków prawnych.

Pod względem formalnym Komisja Administracyjna połączyła ustawę organizacyjną z ordynacją wyborczą gminną w jedną ustawę, nie widząc potrzeby dwóch ustaw osobnych, skoro obie te kwestje organicznie do siebie należą.

Pozostawiając resztę drugorzędnych szczegółów do omówienia w toku dalszej dyskusji, zauważyć chcę na zakończenie, iż w dniu 11 lutego 1927 r. na posiedzeniu Sejmu p. Wiceprezes Rady Ministrów zajął się tekstami ustaw samorządowych, ustalonych w drugim czytaniu komisyjnym, i oświadczył, że tych projektów ustaw nie może Rząd jego przyjąć za podstawę współpracy z Komisją Administracyjną. (*P. Chrucki*: Słusznie). Motywacja Rządu była interesująca. *P. Chrucki*: Rząd chciał jednolitej ustawy.) Premier Bartel powiedział: Rząd nie może zgodzić się na to, ażeby dla jakiegokolwiek doktryny podciągnano pod jeden szablon ustroju stosunki różne, wyrażające się dzisiaj w różnorodności form organizacyjnych. A więc właśnie coś zupełnie odrębnego powiedział p. Premier Bartel, niż to, co podsuwa mu w tej chwili kolega Chrucki. Otóż nie jest zgodne z rzeczywistością i nie jest zgodne z sprawiedliwością twierdzenie, wypowiedziane przez p. Premiera, przeczy bowiem temu twierdzeniu cały tekst ustawy, przeczy temu choćby art. 2 tej ustawy. Projekt ustawy nie wprowadza żadnych radykalnych zmian i umożliwia powolne stosowanie form organizacyjnych w ustroju gmin wiejskich, aby także równolegle mogła być przeprowadzona reforma ustroju władz rządowych. Dalej, twierdzi p. Premier Bartel, że nie może się zgodzić na rozsadzenie dzisiejszej gminy zbiorowej w b. dzielnicy rosyjskiej. Tymczasem komisja rozsadzeniem gminy zbiorowej się nie zajmowała, tylko uchwalając projekt ustawy odnośnie do ustro-

Ustawa o gminie wiejskiej.**Interpelacje**

Wnioski pp.: Korneckiego, Kom. Frakcji Pos., Janeczka, Konopczyńskiego, Greissa i klubu Chrz. Dem.

ju gmin przestrzegała postanowienia ustawy konstytucyjnej, do której przestrzegania obowiązany jest nie tylko Sejm i organa sejmowe, ale także Rząd i każdy obywatel. Rząd nie podziela stanowiska komisji, twierdzi p. Premier Bartel, co do wzajemnego stosunku organów ustawodawczych — powinno być raczej uchwałodawczych — i wykonawczych, uważając tę sprawę za zasadniczą. Nie rozumiem, przyznając, tego stanowiska, bo nie wiemy, czy Rząd jest za utrzymaniem równowagi między władzą wykonawczą a władzą ustawodawczą, czy też za niweczeniem tej równowagi i stworzeniem przewagi władzy wykonawczej nad władzą uchwałodawczą tak, jak obecnie ukształtował Rząd swój stosunek do Sejmu. Komisja w tej sprawie stanęła na gruncie równowagi władz gminnych, uważając, że w interesie społeczeństwa nie leży niweczenie tej równowagi i stwarzanie sztucznego i szkodliwego przerostu władzy wykonawczej nad władzą uchwałodawczą. Dalej p. Premier twierdził, że Rząd nie może się zgodzić na proponowany w wnioskach poselskich stosunek samorządu do organów nadzorczych i na stosunek gminnych organów wykonawczych do organów państwowych. Stworzyliśmy w postanowieniach ustawy gminnej ostre przepisy o nadzorze państwowym. Daliśmy Rządowi pełną władzę przeprowadzania kontroli nad samorządem, czy spełnia państwowe zadanie. Ale staraliśmy się też szanować postanowienia ustawy konstytucyjnej i nie rozumiemy, czego właściwie Rząd od Komisji Administracyjnej żąda. Ustawy konstytucyjnej nie mamy prawa łamać i łamać jej nie będziemy.

Wreszcie Rząd twierdzi, że za kardynalny błąd uważa wprowadzenie na całym terytorjum Państwa jednolitej ordynacji wyborczej do organów gminnych, wydedukowanej całkowicie z doktryny politycznej. Tymczasem ten sam Rząd przeprowadza wybory na zasadzie ordynacji wyborczej wydedukowanej wyłącznie z doktryn politycznych reakcyjnych czy radykalnych. Jeżeli chodzi o stanowisko Komisji, to wbrew temu oświadczeniu Komisja właśnie przyjęła nie jednolitą ordynację wyborczą do organów gminnych, lecz kilka systemów, dopasowanych do różnych terenów i potrzeb narodowości na danych terenach mieszkających. Więc nie rozumiemy zarzutów, skierowanych przeciwko pracy Komisji. Zapowiedziano coprawda, że Rząd stworzy nowe projekty. Od chwili wypowiedzenia krytyki projektów wyłożonych przez Komisję Administracyjną w 2 czytaniu upłynęło 5 miesięcy i żaden nowy projekt się nie pojawił. (P. Chrućki: Ale odbyły się wybory.) Ktoś do wcipnie zauważył, że sytuacja stworzyła się taka, jak w dramacie Staffa, gdzie wszyscy wierzą w skarb ukryty i że go odnajdą. O skarb ten się biją, a w końcu pokazuje się, że żadnego skarbu nie ma.

Rząd dotąd nie interesuje się skodyfikowaniem ustawodawstwa samorządowego, słyhać tylko, że studjowana jest pilnie statystyka ostatnich gminnych wyborów.

W tych warunkach Komisja Administracyjna miała prawo formalne i moralne przyjść przed Wysoki Sejm i społeczeństwo i złożyć swoje własne projekty ustawowe. Od dziś stały się one własnością publiczną. Niechże więc społeczeństwo i jego reprezentacja, Wysoki Sejm, przystąpi do ich zbadania bez żadnych uprzedzeń, niech je załatwi w takiej atmosferze zgody i wyrozumiałości, w jakiej prace nad temi projektami odbywały się przez ostatnie dwa lata w sejmowej Komisji Administracyjnej. (Oklaski na lewicy i w centrum. P. Chrućki: A jednak wybory się odbyły i sprawa jest nieaktualna).

Marszałek:

Na konwencie seniorów postanowiono dyskusji nad sprawozdaniem Komisji Administracyjnej dziś nie odbywać. Odbędzie się ona na najbliższym posiedzeniu po wysłuchaniu referatu o ustawie miejskiej i ordynacji wyborczej. Na tem zakończymy dzisiaj posiedzenie.

Proszę p. Sekretarza o odczytanie interpelacji.

Sekretarz p. Sołtyk (czyta):

Interpelacja posłów z klubu P. S. L. „Wyzwolenie” do p. Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie nadużyć przodownika policji państwowej w Latowiczu, Rackiego.

Interpelacja p. Kapelińskiego i kol. z klubu P. S. L. „Wyzwolenie” do pp. Ministrów Reform Rolnych i Robót Publicznych w sprawie nadużyć i bezprawii, popełnionych przez powiatowy urząd ziemski w Kozienicach i geometrów Wojtkiewicza i Potaszki.

Interpelacja p. Federbuscha i tow. z Koła Żydowskiego do pp. Ministrów Spraw Wewnętrznych oraz Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego w sprawie bezkarnych wykroczeń pewnych grup studentów Uniwersytetu i Politechniki we Lwowie przeciw studentom Żydom i ludności żydowskiej.

Marszałek:

Interpelacje te prześlę p. Prezesowi Rady Ministrów.

Wpłynęły następujące wnioski:

Wniosek p. Korneckiego, Sołtyka i kol. ze Zw. Lud. Nar. w sprawie zmiany ustawy z dnia 22 grudnia 1925 r. o środkach zapewnienia równowagi budżetowej (Dz. U. R. P. Nr. 129 poz. 918), zmienionej ustawą z dnia 1 marca 1927 r. (Dz. U. R. P. Nr. 27. poz. 207) — odsyłam do Komisji Budżetowej.

Wniosek posłów z Komunistycznej Frakcji Poselskiej i tow. w sprawie zamierzonej komercjalizacji Polskich Kolei Państwowych — odsyłam do Komisji Komunikacyjnej.

Wnioski pp.: Korneckiego, Kom. Frakcji Pos., Janeczka, Konopczyńskiego, Greissa i klubu Chrz. Dem.

Wniosek p. Janeczka i kol. z klubu P. S. L. „Piast“ w sprawie zezwolenia na bezpłatne zbieranie grzybów i jagód w lasach państwowych — odsyłam do Komisji Rolnej.

Wniosek p. Konopczyńskiego i kol. ze Zw. Lud. Nar. w sprawie powiększenia budżetu Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego o 500.000 zł. na popieranie twórczości naukowej — odsyłam do Komisji Budżetowej.

Wniosek p. Greissa i kol. z klubu Katolicko-Ludowego w sprawie nowelizacji art. 24 ustawy z dnia 18 marca 1927 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i ich rodzin, oraz zaopatrzeniu rodzin po poległych i zmarłych, których śmierć znajduje się w związku przyczynowym ze służbą wojskową, zmienionych ustawami z dnia 4 sierpnia 1922 r. oraz z dn. 12 lutego 1924 r. — odsyłam do Komisji Inwalidzkiej i Budżetowej.

Wniosek nagły posłów z klubu Chrześcijańskiej Demokracji w sprawie przywrócenia bezpieczeństwa publicznego w woj. śląskiem — nagłość tego wniosku będzie motywowana.

Komunikuję, że wpłynęły jeszcze dwie interpelacje z Frakcji Komunistycznej; jednej z nich nie mogę przyjąć zupełnie ze względu na treść, albowiem występuje wyraźnie przeciwko interesom Państwa Pol-

skiego, co do drugiej porozumiem się z interpelantami dla zmiany pewnych wyrazów.

Następne posiedzenie proponuję odbyć we wtorek o godz. 3 z następującym porządkiem dziennym:

Sprawozdanie Komisji Administracyjnej o projektach ustawy:

- a) o gminie wiejskiej (druk Nr. 2644), ref. p. Putek;
- b) o gminie miejskiej (druk Nr. 2695), ref. p. Jaworowski;
- c) o powiatowych związkach komunalnych (druk Nr. 2696), ref. p. Kozłowski.

Panowie wiedzą, że regulaminowo zależy od Marszałka dopuszczenie w drugim czytaniu ogólnej rozprawy przy pierwszym artykule. Skłonny jestem dopuścić do ogólnej dyskusji przy art. 1 ustawy, przez p. Putka zreferowanej, mianowicie ustawy o gminie wiejskiej. Przy następnych ustawach nie będzie dyskusji generalnej, natomiast przy pierwszym artykule ustawy o gminach wiejskich dopuszczę dyskusję celem poruszenia spraw, dotyczących dalszych ustaw. Później toczyć się będą dyskusje szczegółowe kolejno. Proszę także, ażeby ci Panowie, którzy zechcą zgłaszać poprawki do poszczególnych ustaw, — nie mogą nakazywać ani zarządzać, ale apeluję, aby w miarę możliwości zgłaszali poprawki już w rozprawie ogólnej, ażeby je można było rozpatrzyć i uzgodnić. Leży to w interesie Izby, dlatego ten apel wystosowuję do Panów. Nie słyszę protestu.

Zamykam posiedzenie.

(Koniec posiedzenia o godz. 18 min. 55.)



BIBLIOTEKA
UNIWERSYTECKA
GDAŃSK

CI 48004