

DR. KAZIMIERZ WŁADYSŁAW KUMANIECKI
PROFESOR WSZECHNICY JAGIELLOŃSKIEJ

USTRÓJ GMINY WIEJSKIEJ W POLSCE

KRAKÓW 1920
NAKŁADEM KRAKOWSKIEJ SPÓŁKI WYDAWNICZEJ

CZĘŚĆ PIERWSZA.

UWAGI WSTĘPNE.

Rząd wniósł w lecie 1919 r. do sejmu projekt „ustawy o gminie wiejskiej“ ¹⁾, złożony z tytułów I—IX o 102 artykułach, do których dołączono motywy. Treść projektu obejmuje:

- 1) w tytule I (art. 1—4) „Przepisy ogólne“.
- 2) „ „ II (art. 5—8) „O członkach gminy“.
- 3) „ „ III (art. 9 i 10) „O zakresie działania gminy“.
- 4) „ „ IV (art. 11) „O organach gminy“.
- 5) „ „ V (art. 12—36) O Radzie Gminnej“,

a mianowicie:

Dział A (art. 12—20) „O składzie Rady Gminnej i jej członkach“,

Dział B (art. 21—23) „O zakresie działania Rady Gminnej“,

Dział C (art. 24—36) „O posiedzeniach Rady Gminnej i jej uchwałach“.

¹⁾ Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej, Druk Nr. 916 (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych — Sekcja Samorządowa, Nr. 5 g. 1634/I, 25. VII. 1919) — Drukarnia Państwowa, Nr. 6601, 28—VII. 1919. 1100, stron 40.

- 6) w tytule VI (art. 37—69) „O Zarządzie Gminnym“,
a w szczególności po ogólnych artykułach 37—39:
Dział A (art. 40—53) „O wójcie“,
Dział B (art. 54 i 56) „O ławnikach“,
Dział C (art. 57) „O zakresie działania wójta“,
Dział D (art. 58—69) „O zakresie działania Zarządu Gminnego“,
- 7) „ „ VII (art. 70—91) „O gromadach“,
a mianowicie po ogólnych art. 70 i 71:
Dział A (art. 72—81) „O sołtysie“,
Dział B (art. 82—91) „O zebraniu gromady i jego kompetencji“.
- 8) „ „ VIII (art. 92—99) „O nadzorze nad gminami“.
- 9) „ „ IX (art. 101 i 102) „Postanowienia końcowe“.

Krakowskie Towarzystwo Prawnicze i Ekonomiczne wybrało ze swego łona komisję dla rozpatrzenia powyższego projektu rządowego. W skład komisji weszli: Docent Uniw. Jag. Dr. Józef Bossowski, prof. Uniw. Jag. Dr. Władysław Leopold Jaworski, Delegat Namiestnictwa Wł. Kowalikowski, prof. Uniw. Jag. Dr. Stanisław Kutrzeba, prof. Uniw. Jag. Dr. Kazimierz Władysław Kumaniecki, sędzia apelacyjny Dr. Józef Muczkowski, prof. Uniw. Jag. Dr. Michał Rostworowski i starszy radca Magistratu stoł. m. Krakowa Dr. Alfred Schlichting. Komisja zbierała się przez blisko pięć miesięcy po dwa razy na tydzień; obowiązki referenta pełnił prof. Dr. Kumaniecki, przewodniczył komisji sędzia ap. Dr. Muczkowski. Zaraz początkowa dyskusja uświadomiła członków komisji, że nie da się pracy ograniczyć tylko do rozpatrzenia projektu rządowego, lecz że trzeba będzie sięgnąć głębiej, a biorąc jego postanowienia tylko za punkt wyjścia, stworzyć właściwie nowy projekt. Owocem tej pracy jest

ogłoszony w dalszym ciągu projekt ustawy o gminie wiejskiej. Przejął on z projektu rządowego bez większych zmian zaledwie z górą dwadzieścia artykułów i to mniejszej wagi, poza tem zaś postanowienia projektu rządowego albo zostały wprost zastąpione innemi, albo uległy zasadniczym zmianom i uzupełnieniom. Ponadto projekt komisji administracyjnej krakowskiego Towarzystwa Prawniczego i Ekonomicznego zawiera przepisy, urządzające pewne dziedziny, pominięte zupełnie w rządowym projekcie (np. o dobru gminnem).

Wydrukowany w dalszym ciągu projekt poprzedzamy krótkimi objaśnieniami co do najważniejszych zagadnień, objętych jego postanowieniami.

§ 1. Ustrój gminy.

Ustrój gminy wiejskiej na ziemiach Rzpltej Polskiej nie jest jednolity. W dawnym Królestwie Kongresowem podstawę jego stanowi ukaz z 2 marca (19 lutego) 1864 (Dz. Praw Król. Pol., tom 62, str. 37); późniejsze zmiany zostały uwzględnione w tomie II rosyjskiego „Zwodu Zakonów“ z 1892 roku, a następnie w „Kontynuacji Zwodu Zakonów“ z 1912 roku. Ważne zmiany wprowadził polski dekret Naczelnika Państwa „o radach gminnych“ z 27 listopada 1918, L. 48 (Nr. 18) Dz. Praw P. P.

Wspomniany dekret wprowadził — jak już jego tytuł wskazuje — nie istniejące dotąd w dawnym Królestwie Kongresowem Rady Gminne. Myślała o tem już Tymczasowa Rada Stanu, której Departament Spraw Wewnętrznych wypracował odpowiedni projekt. Podajemy go niżej, jako przyczynek do historii wiejskiego samorządu gminnego na ziemiach Polski ¹⁾:

¹⁾ Drukuję według posiadanego oryginalnego egzemplarza.

TYMCZASOWA
RADA STANU
KRÓLESTWA POLSKIEGO.

Projekt.

Departament Spraw Wewnętrznych.

—♦♦♦—

**Rozporządzenie o utworzeniu Rad gminnych ziemskich
w Królestwie Polskiem.**

Ustawa o urządzeniu gmin wiejskich w Królestwie Polskim z dnia 2 Marca 1864 r. (Dziennik Praw Królestwa Polskiego tom 66 str. 37, — oraz Zbiór praw, tom II-gi, rozdział piąty: Organizacja Zarządu Królestwa Polskiego, art. 194—313) wraz z późniejszymi zmianami uzupełniona zostaje rozporządzeniem następującem:

Art. 1.

Prawa i obowiązki Zebrania gminnego, wójta i sołtysów, nadane im przez Ustawę gminną, oraz inne przepisy też Ustawy, zachowują moc swoją, o ile nie zostają zniesione przez przepisy poniższe.

Art. 2.

Dla zarządzania sprawami gminnymi oraz dla współdziałania z wójtem przy wykonywaniu przezeń obowiązków, poruczonych mu przez prawo lub rozporządzenie odpowiedniej władzy, utworzone zostają we wszystkich gminach ziemskich: wiejskich, miasteczkowych (osadowych) lub mieszanych, Rady gminne, jako kolegjalny zarząd gminy.

Art. 3.

Rada gminna składa się z Wójta, dwóch Pełnomocników gminnych (art. 229 Organizacji Zarządu Królestwa Polskiego) oraz 9-ciu członków.

Art. 4.

Pełnomocnicy i Członkowie Rady gminnej obierani są przez Zebranie gminne na lat trzy i pełnią obowiązki swe honorowo. Ogólne zebranie wybiera zarazem na lat trzy jednego zastępcę Pełnomocnika i 3-ch zastępców Członków Rady. Corocznie występuje 3-ch członków Rady i jeden zastępca, kolejną starszeństwa wyboru, a w razie równego starszeństwa — przez losowanie. Występujący mogą być obrani ponownie. Rada wybiera ze swego grona przewodniczącego i jego zastępcę. Wójt nie może być przewodniczącym Rady ani jego zastępcą. Sekretarzem Rady jest pisarz gminny, bez prawa głosowania.

Art. 5.

Na Pełnomocnika i Członka Rady gminnej oraz na ich zastępcę może być wybrany każdy mężczyzna, uprawniony do udziału w Zebraniu gminnym, władający językiem polskim w słowie i piśmie, mający 25 lat skończonych i nieskazitelną obywatelską.

Na żądanie 25-ciu uczestników Zebrania gminnego, wybór wójta winien się odbywać w głosowaniu tajnem. Wójt winien również umieć czytać i pisać po polsku.

Przepis art. 234, punkt 1 Org. Zarz. Król. Polsk., zabraniający wyboru na urzędy gminne osób wyznań niechrześcijańskich, zmienia się o tyle, iż w tych miasteczkach, które stanowią osobną gminę, czterech Członków Rady gminnej i jeden Pełnomocnik gminny mogą być wyznania niechrześcijańskiego.

Art. 6.

Posiedzenia Rady gminnej winny się odbywać co najmniej raz na miesiąc. O ile miejsce pozwala, przewodniczący może, według swego uznania, zezwolić na obecność w czasie posiedzenia członków gminy z poza Rady.

Uchwały Rady są prawomocne przy udziale co najmniej połowy jej członków. Uchwały zapadają prostą większością głosów i winny być zapisywane do księgi uchwał Rady.

Inne szczegóły swego urzędowania i porządek swych obrad Rada określi osobnym regulaminem, który ulega zatwierdzeniu przez władzę nadzorczą.

Art. 7.

Uchwała i współdziałanie Rady gminnej zastępuje naradę i współdziałanie Wójta z pełnomocnikami i sołtysami, przepisane w artykule 208 punkt 9 ustęp ostatni, w art. 218 i 230 pp. 1, 2 i 3 Organizacji Zarządu Królestwa Polskiego.

Rada gminna mianuje i uwalnia pisarza gminnego oraz innych oficjalistów Zarządu gminnego.

Dla opracowania i przygotowania spraw specjalnych, Rada może powoływać z poza swego grona rzeczoznawców i komisje.

Art. 8.

Rada gminna zarządza wszelkimi gospodarczemi i kulturalnemi sprawami gminy, w szczególności zaś ma w swej pieczy sprawy następujące:

1. Układanie projektu budżetu gminy i przedstawianie go do zatwierdzenia zebraniu gminnemu.

2. Przedstawianie Zebraniu gminnemu sprawozdania z wykonania budżetu, projektu rozkładu podatków i ciężarów, instrukcyj i przepisów obowiązujących oraz innych spraw, wymagających uchwały Zebrania gminnego.

3. Kontrola nad działalnością urzędników, gminnych i wiejskich oraz skierowywanie lub rozstrzyganie zażeń na ich działalność.

4. Zawiadywanie funduszami, majątkiem, zakładami i wszelkiem mieniem gminy.

5. Zawiadywanie powinnościami, odbywanemi w naturze lub w zamianie na pieniądze (podwoły, szarwarki, kwatunki, konwoje, stójki; posyłki, stróża i t. d.).

6. Opieka nad drogami, mostami, kanałami, przeprawami i innemi środkami komunikacji. Czuwanie nad prawidłowym odpływem wody, ochrona pól i lasów, zadrzewianie nieużytków.

7. Opieka nad zdrowotnością publiczną, dostarczaniem pomocy lekarskiej, nad szpitalami, przytułkami i urządzeniami zdrowotnymi, nad zapobieganiem chorobom zaraźliwym i zarazom inwentarza.

8. Opieka nad oświatą i moralnością publiczną, zakładanie szkół i ochron dla dzieci, zaspakajanie potrzeb szkolnictwa, zakładanie bibliotek, kółek oświatowych i rolniczych dla dorosłych.

9. Opieka nad ubogimi, starcami i kalekami, oraz nad rodzinami i majątkiem osób, powołanych do wojska lub nieobecnych.

10. Opiekowanie się ludnością, wychodzącą na zarobek, pośrednictwo w dostarczaniu pracy i pośrednictwo w razie nieporozumień z pracodawcami.

11. Pomoc dla ludności w razie wojny, nieurodzaju, pomoru, pożaru i innych klęsk żywiołowych, zapobieganie brakowi żywności i innych przedmiotów pierwszej potrzeby.

12. Troska o zapewnienie w gminie publicznego bezpieczeństwa osób i mienia, o zorganizowanie milicji gminnej i stróży.

13. Zarządzanie środkami bezpieczeństwa i ratunku od pożarów, zakładanie i popieranie straży ogniowych, krzewienie ubezpieczeń.

14. Troska o odbudowę oraz o prawidłowe zabudowywanie wsi i miasteczek, dopomaganie do racjonalnego rozkolezowania zagród i zczalania gruntów.

15. Opieka nad rolnictwem, przemysłem i handlem w gminie, popieranie kas, stowarzyszeń ekonomicznych i spółek.

16. Początkowanie różnych zarządzeń, mających na widoku pożytek gminy i czynienie w razie potrzeby przedstawień do odpowiednich władz i instancyj.

17. Nadzór nad zbieraniem danych statystycznych i prowadzenie ksiąg ludności.

Art. 9.

Rada rozpatruje wraz z Wójtem otrzymane przezeń zawiadomienia władz i polecenia, dotyczące jego funkcji jednoosobowych i udziela mu swej pomocy co do sposobu wykonania lub usunięcia nastroczających się trudności.

W razie sporu w tych sprawach pomiędzy Radą gminną a wójtem, rozstrzyga władza nadzorcza.

Kasa gminy pozostaje nadal pod odpowiedzialnością wójta, a pod specjalną kontrolą pełnomocników gminnych, którzy dokonywują też sprawdzania ksiąg i dowodów w określonych terminach lub niespodziewanie.

Art. 10.

Zebrania gminne zwołują się obowiązkowo dwa razy do roku: jedno w grudniu, w celu zatwierdzenia budżetu na rok następny, rozkładu podatków i składek gminnych oraz powzięcia innych uchwał, decyzji Zebrania podległych i drugie — w maju — sprawozdawcze i wyborcze. W razie potrzeby, zwołują się zebrania nadzwyczajne.

Art. 11.

Zebranie gminne jest prawomocne, jeżeli w niem bierze udział przynajmniej trzecia część uprawnionych.

Prawo udziału w Zebraniu gminnem mają osoby płci męskiej, pełnoletnie, posiadające w obrębie gminy przynajmniej od roku, prawem własności, dożywocia, zastawu, dzierżawy lub tytułem zarządzania majątkiem swej rodziny, osoby prawnej, rządu lub skarbu — przynajmniej 3 morgi gruntu z zabudowaniem, lub lasu, albo też dom mieszkalny, oszacowany do ubezpieczenia nie mniej niż 600 rubli, albo wreszcie zakład przemysłowy lub handlowy bez wyszynku wódki i piwa. Mają też prawo udziału osoby pełnoletnie płci męskiej, zamieszkałe w gminie przynajmniej od roku, nie posiadające cenzusu majątkowego, ale mające wykształcenie nie niższe od 6-ciu klas średniego zakładu naukowego lub całego kursu seminarjum i opłacające jakikolwiek podatek na rzecz gminy.

Kobiety pełnoletnie, niezamężne, prowadzące samodzielnie swoje gospodarstwo rolne, przemysł, handel, zakład oświatowy lub dobroczynny, mogą brać udział w Zebraniu gminnem osobiście.

Duchowni wyznań chrześcijańskich mogą brać udział w Zebraniu gminnem na zasadach ogólnych. Nie mogą zaś brać udziału płatni urzędnicy gminy z nominacji oraz urzędnicy policyjni.

Art. 12.

Zebranie gminne ma prawo ustanawiać na potrzeby gminne bądź pobory i składki specjalne, bądź dodatki do podatków państwowych lub samorządowych.

Zebranie gminne, na wniosek rady gminnej, zatwierdza rozkład podatków, poborów i ciężarów na mienie i przedsiębiorstwa zarobkowe w obrębie gminy położone oraz na osoby należące do gminy. Rozkład dokonywa się na podstawie specjalnych przepisów, jakie w tej materji wydane będą.

Zarówno ustanowienie nowego podatku, opłaty lub ciężaru, jak i zasady rozkładu ulegają zatwierdzeniu władzy nadzorczej.

Art. 13.

Gmina ziemiska jest osobą prawną i posiada prawa korporacji. Jako taka, ma prawo zawierać umowy, dokonywać tranzakcyj cywilnych, nabywać i zbywać nieruchomości, zaciągać pożyczki, przyjmować ofiary, zapisy i darowizny. Akty prawne w imieniu gminy zawiera i plenipotencje wydaje Wójt wraz z Pełnomocnikami, na podstawie odpowiedniej uchwały Zebrania lub Rady gminnej.

Art. 14.

Władzę nadzorczą nad działalnością wójtów i organów gmin ziemskich sprawuje władza powiatowa, która rozstrzyga również w pierwszej instancji skargi na rozkład podatków i powinności, przewidziane w ustawie 2 do art. 202 Organizacji Zarządu Królestwa Polskiego. W wypadkach, gdy ustawa przewiduje interwencję lub odwołanie się do władz gubernjalnych lub wyższych, decydują wyższe władze administracyjne. Kompetencja w tej mierze organów rządowych oraz stosunek gmin do organów samorządu powiatowego określone zostaną w ustawach o organizacji władz państwowych i powiatowych instytucyj samorządnych.

Art. 15.

Z ważnych powodów i po zaciągnięciu opinii Rady Stanu, Rada gminna może być rozwiązana przez najwyższą władzę administracyjną, z jednoczesnem zarządzeniem nowych wyborów. Do czasu wyborów nowej Rady, obowiązki jej pełni specjalny komisarz rządowy.

Art. 16.

Znoszą się artykuły 205, 206, 209, 226, 240, 246, 249, 251, 279, 297 i 299 Organizacji Zarządu Królestwa Polskiego oraz prawo karania aresztem, bez sądu, ustanowione w art. 219, 257 i 310 tejże Organizacji.

Przepis przejściowy.

Rozporządzenie niniejsze wchodzi w życie z chwilą ogłoszenia.

Istniejące obecnie Rady gminne będą czynne do dopełnienia wyborów nowej Rady.

Tymczasowa Rada Stanu przez Departament Spraw Wewnętrznych będzie dopomagała do wprowadzenia w życie, ujednolajnienia i prawidłowego funkcjonowania Rad gminnych oraz wypracuje dla nich wzór regulaminu. Komisarz miejscowy Rady Stanu w danym powiecie ma prawo brać udział w posiedzeniach Rady gminnej i w Zebraniu gminnem.

Dekret Naczelnika Państwa z 1918 r. rozszerzył ponadto prawo udziału w Zgromadzeniu Gminnem na obywatele polskich obojga płci, którzy mają 21 lat skończonych i od sześciu miesięcy mieszkają w gminie, tudzież zniósł t. zw. „pełnomocników gminnych“.

Gmina w d. Królestwie Kongresowem jest zbiorowa i składa się z gromad. Organami gminy są wójt, rada gminna i zebranie gminy, gromady zaś sołtys i zebranie gromady.

W dawnym zaborze pruskim ordynacja dla osad miejscowych i obszarów dworskich z 3 lipca 1891 r. oparła się na gminie jednostkowej, mianowicie na gminie miejscowej i obszarze dworskim. Po wyzwoleniu z pod panowania pruskiego Komisarjat Naczelnej Rady Ludowej rozszerzył prawo wyborcze w gminach wiejskich rozporządzeniem z 29. III. 1919, L. 24 (Nr. 5) Tygodnika Urzęd. Minister zaś byłej Dzielnicy Pruskiej zniósł rozporządzeniem z 27. IX. 1919, L. 129 (Nr. 54) Tyg. Urzęd. władzę policyjną, służącą posiadaczom dóbr rycerskich na mocy najwyższego postanowienia z 10. XII. 1836, a miejscowości, w których oni wykonywali dotąd władzę policyjną, przydzielił komisarjatom obwodowym.

Prawo gminne w Galicji przechodziło wprawdzie na ogół te same koleje, co i w całej Austrii, mimo to jednak były w historii jego ewolucji rozmaite odchylenia. I tak państwowej ustawy gminnej z 17 marca 1849 nie wprowadzono tu wcale, a dopiero 25/VIII 1856 urządzono rozporządzeniem rządu krajowego gromady miejscowe i obszary dworskie. Za gromady miejscowe uznano te gminy, które faktycznie istniały i miały swoich wójtów i przysiężnych w myśl patentu z 13/IV 1784 r. Wójt i przełożony obszaru dworskiego, jako odrębne i podrzędne organy władzy lokalnej, podlegali bezwzględnie urzędom powiatowym bez żadnej samoistności lub samorządu. Dlatego już na pierwszej sesji Sejmu w r. 1861 pojawiły się wnioski o opracowanie projektu krajowej ustawy gminnej, co ostatecznie załatwiono na Sejmie w r. 1865/6. Uchwalona tam ustawa gminna, obowiązująca obecnie tylko dla gmin wiejskich, otrzymała sankcję 12/VIII 1866, L. 19 Dz. u. kr. Podstawę jej stanowiła ustawa państwowa gminna z 5/III 1862, która oparła ustrój gminy na t. zw. gminie miejscowej, wykluczającej gminę zbiorową. Obszary dworskie utrzymała, jako odrębne jednostki. Sprawa reformy ustroju gminnego stała na porządku dziennym zaraz w zaraniu ery autonomicznej w dawnej Galicji. W pierwszych latach była wprawdzie działalność Sejmu w tym kierunku do pewnego stopnia krępowana znaną rezolucją z r. 1868, ale gdy podjęta w Radzie Państwa akcja upadła, przystąpił Wydział Krajowy wskutek licznych petycji i rezolucyj sejmowych do przedstawienia projektów reformy gminnej, stwierdzając przy tej sposobności, że gminy nie posiadają sił do spełnienia poleconych im zadań, a dwoistość nadzoru nad gminą uniemożliwia dobry nadzór i tworzy zamęt w toku instancji. Z trzech projektów Wydziału Krajowego pierwszy z r. 1872 polegał na myśli odebrania gminom miejscowej policji i t. zw. poruczonego zakresu działania, a przelania tych funkcji na naczelników okręgów; okręg

miał obejmować kilka gmin i obszarów dworskich, naczelnika zaś okręgu miała mianować Rada Powiatowa, a zatwierdzać Starostwo. Projekt ten wprowadzał większą sprężystość i nadawał Wydziałowi Powiatowemu większą samostojność, ale tworzył drugi, osobny, rząd krajowy, co jest niemożliwe, jako źródło anarchii. To też drugi projekt Wydziału Krajowego z r. 1873, który wprowadził ponawia wniosek poprzedni, oddawał nominację naczelników okręgów Namiestnikowi za zgodą Rady Powiatowej. Trzeci projekt Wydziału Krajowego z 1874 r. opierał się na gminie zbiorowej, na czele której stawiał Radę, złożoną z naczelników miejscowych gmin i przełożonych obszarów dworskich, jako władzę uchwalającą i kontrolującą, władzę zaś wykonawczą oddawał zwierzchności okręgowej, wybieranej przez Radę. Wreszcie w r. 1876 poseł Dr. Julian Dunajewski przedłożył wniosek, obejmujący nie tylko reformę ustroju gminnego, lecz całej administracji krajowej; zachowywał on miejscowe gminy, jako gromady i obszary dworskie, lecz tylko jako jednostki ekonomiczne, a władze administracyjne dzielił na okręg, obwód i kraj. Władzę wykonawczą oddawał mianowanemu: Naczelnikowi Okręgu, Staroście Obwodowemu i Namiestnikowi, a obok nich tworzył, jako władze uchwalające i kontrolujące, ciała, wychodzące z wyboru: Radę Okręgową, Obwodową i Namiestniczą. Wszystkie te projekty nie wyszły poza wstępne stadja. Ustawa z roku 1866 (L. 19 Dz. u. kr.) doznała później częściowych zmian (nowele z 19/XI. 1868, L. 30, z 17/VI. 1874, L. 48, 49, 50, z 15/II. 1883, L. 59, z 6/XII. 1886, L. 76, z 22/I. 1886, L. 16, z 4/II. 1908, L. 58 i z 13/I. 1909, L. 20 Dz. u. kr.). Już po odpadnięciu od Austrii Polska Komisja Likwidacyjna rozszerzyła prawo wyborcze do rad gminnych rozporządzeniem z 23/XI. 1918, L. 596/Adm. (Nr. 2, Cz. II. Dz. Rozp. P. K. L.), ustawa zaś Sejmu polskiego z 26/VII. 1919, L. 403 (Nr. 67) Dz. U. R. P. zniósła postanowienie, że każda osada musi nale-

żeć do związku gminy miejscowej, zastępując je przepisem, iż każda nieruchomości musi należeć do związku pewnej gminy. Wreszcie Ustawa Sejmu polskiego tej samej daty L. 404 (Nr. 67) Dz. U. R. P. zniósła obszary dworskie.

Projekt rządowy stanął na stanowisku gminy zbiorowej, t. j. wyszedł w zasadzie z ustroju gminy wiejskiej w dawnym Królestwie Kongresowem. Skutkiem tego miałyby ulec zmianie przede wszystkim dotychczasowy ustrój gmin w dwu innych zaborach. Jest to jeden możliwy sposób rozwiązania zagadnienia. Drugi mógłby polegać na pozostawieniu obecnych gmin w d. zaborach, austriackim i pruskim, a gromad w d. Królestwie Kongresowem, jako jednostek gospodarczych, przy równoczesnem przelaniu policji miejscowej i współdziałania w administracji ogólnopństwowej na okręg, obejmujący więcej gmin, z mianowanym naczelnikiem okręgowym na czele. Przypominałby on okręg we wniosku Dunajewskiego lub pruski Amtsbezirk, z tem jednak, że byłby tylko jednostką administracyjną. W ten sposób myślałem, proponując podobne okręgi w swym „Zarysie urzędzenia administracji w Polsce“¹⁾. Komisja administracyjna krakowskiego Tow. P. i E. postanowiła po rozważeniu wszelkich miarodajnych okoliczności oprzeć się na koncepcji, przyjętej przez projekt rządowy, t. j. na gminie zbiorowej.

Tu jednak wysunął się zaraz cały szereg wątpliwości, przede wszystkim co do stanowiska gromady. Według projektu rządowego (art. 70) „każda wieś, kolonja, osada lub obszar dworski stanowi gromadę“, której organami jest sołtys i zebranie gromady. Do zakresu działania tego ostatniego (art. 88) należy wybór sołtysa i jego zastępcy, wybór

¹⁾ Druk. w Krakowie w 1918 r., por. także mój artykuł „Kilka uwag o urządzeniu administracji w Polsce“ (Kraków, 1919, Nr. 6 „Roku Polskiego“), tudzież mój „Ustrój państwowych władz administracyjnych na ziemiach Polski“ (Kraków 1920), str. 182.

członków rady gminnej, zarządzanie majątkiem gminnym, położonym w obrębie gromady, a to w zakresie, przekazanym przez radę gminną i wreszcie naradzanie się nad specjalnymi potrzebami gromady celem przedstawienia ich Zarządowi Gminnemu. Już z tego widać, że nieścisłem jest twierdzenie motywów do projektu rządowego (str. 25), że gromada jest „ostatniem samorządowem ogniwem organizacji państwowo-administracyjnej“. Zresztą te same motywy podnoszą kilka wierszy dalej, że „budżetu swego gromada nie układa; nie jest też ona korporacją prawa publicznego“. Wreszcie uzupełniają to motywy do art. 88, gdzie czytamy, że „ponieważ gromada nie stanowi oddzielnej jednostki prawnej ani w znaczeniu prawa publicznego ani prywatnego, przeto nie może ona mieć własnego majątku“. Wynika z tych niejasnych określeń, nasuwających prawniczo niejedną wątpliwość, że projekt rządowy, mając do wyboru dwie drogi, albo uznać gromadę za jednostkę samorządną w obrębie związku gminnego, albo nie, nie zdobył się na jasne postawienie kwestji i, wybrawszy właściwie tę drugą drogę, stworzył nazewnątrz pewne pozory, jakoby obrał pierwszą. Komisja administracyjna krakowskiego T. P. i E. postanowiła po przeprowadzeniu obszernej i zasadniczej dyskusji przyjąć drugą ze wspomnianych wyżej koncepcyj. Ponieważ jednak to zagadnienie łączy się bardzo ściśle z kwestją majątku i dobra gromadzkiego, omówimy je bliżej w rozdziale, tym kwestjom poświęconym.

Również niezrozumiałem jest stanowisko projektu rządowego w sprawie obszarów dworskich. Mają być one — jak to bliżej wyjaśniają motywy (str. 25) — utrzymane, jako gromada „na równi z innemi gromadami“, „przyczem sołtysem może być obrany każdy mieszkaniec gromady,... a więc niekoniecznie posiadacz danego obszaru dworskiego“. Jakiż byłby tego wynik? Zostawionoby — mimo wszystko przynajmniej formalnie — jednostki, których nazwa ma jednak swe

pewne znaczenie historyczno-administracyjne, a projektowana zmiana, jakaby nastąpiła w ich istocie, stałaby się tylko zarzewiem społecznie niezdrowych stosunków. Komisja administracyjna krakowskiego T. P. i E. stanęła więc na tem stanowisku, że w sprawie obszarów dworskich trzeba pozostać na tej drodze, na którą już wstąpił w przededniu wielkiej wojny dawny galicyjski Sejm Krajowy i którą uznał już za dobrą polski Sejm, gdy ustawą z dnia 26 lipca 1919, L. 404 (Nr. 67) Dz. U. R. P. włączył obszary dworskie w dawnej Galicji do gmin.

Co się wreszcie tyczy tych ostatnich, to według art. 1 projektu rządowego „gmina wiejska składa się z gromad, połączonych w jeden obszar administracyjny gminny“. Każda zaś taka gmina wiejska jest w myśl art. 2 projektu rządowego „samorządną jednostką terytorjalną i osobą prawa publicznego“. Z motywów dowiadujemy się, że określenie gminy, jako osoby prawa publicznego ma na celu „nie pozostawić żadnej wątpliwości, iż gmina jest przymusowym związkiem zamieszkałych na jej terytorjum osób“. Wyjaśnienie motywów, że „oznaczenie gminy, jako jednostki samorządnej, nadaje jej też osobowość prawną w znaczeniu prawa cywilnego“, jest prawniczo nieściśle. Komisja krakowskiego T. P. i E. starała się w swoim projekcie w ten sposób określić charakter prawny gminy, by znalazły w tem określeniu należyty wyraz wszystkie miarodajne momenty, tj.: terytorjalność, przymus, samorządność i osobowość prawną. Z tego założenia wychodząc, ujęto charakter prawny gminy w art. 2 w tych słowach: „Każda gmina wiejska jest samorządną terytorjalną osobą prawa publicznego i podmiotem praw majątkowych“.

§ 2. Zakres działania gminy.

Obok ustroju gminy wiejskiej drugą ważną kwestją jest jej zakres działania. Zajmują się nim artykuły 9 i 10 projektu rządowego. Pierwszy z nich zawiera we wstępnym ustępie ogólne określenie, ujęte w ten sposób, że „do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy, które dotyczą dobrobytu, zdrowia i rozwoju duchowego jej mieszkańców, o ile według ustaw nie należą do zadań państwa lub do zakresu działania jednostek samorządnych wyższego rzędu“. W dalszych zaś ustępach art. 9 wylicza projekt rządowy 9 grup szczegółowych spraw ¹⁾, przyczem motywy wyjaśniają, że „wyliczenie to jest raczej przykładowem“, że „wyliczone pod p. 1 do 9 kategorie spraw nie wyczerpują jednak kompetencji gmin“ (str. 27). Wreszcie drugi z przytoczonych artykułów stanowi: „Ustawy i rozporządzenia upoważnionych do tego ustawami władz państwowych mogą określać, jakie wogóle zadania i w jakich rozmiarach gminy obowiązane są spełniać“; w motywach (str. 27) znajdujemy objaśnienie, że art. 10 proj. rząd. odnosi się do obowiązkowego zakresu działania, t. zn. daje „definicję spraw, od których spełnienia wzgl. wykonywania gminie się uchylać pod żadnym pozorem nie wolno“ (str. 27).

Pod względem określenia zakresu działania gminy są znane następujące sposoby:

a) albo określa się ten zakres działania przez przydzielanie gminie szczegółowych grup spraw,

b) albo wychodzi się ze stanowiska, że gmina w określonym w pewien ogólny sposób zakresie działania nie sprawuje tych tylko spraw, które już to jej wyraźnie nie zostały

¹⁾ Stylizacja proj. rząd.: „...a w szczególności:...”

przyznane, jużteż wyraźnie zostały przydzielone innym czynnikom.

Pierwszy system jest w użyciu np. w Anglii, gdzie, jak wiadomo, wiele t. zw. billów prywatnych odnosi się właśnie do kompetencji gminnej, drugi przyjął się przede wszystkim na europejskim kontynencie. Jednak w kodyfikacyjnej technice często można spotkać obok ogólnego określenia zakresu działania gminy ponadto jeszcze przykładowe wymienienie pewnych poszczególnych grup spraw, do niego należących. Na tem stanowisku stanął — jak widzimy — także projekt rządowy.

W tej materji nasunęła się przedewszystkiem ta wątpliwość, czy jest wskazaniem podobne wyliczanie szczegółowych spraw, należących do zakresu działania gminy wiejskiej. Komisja administracyjna krak. T. P. i E. postanowiła ograniczyć się tylko do ogólnego określenia, a to przedewszystkiem z dwu powodów: Raz dlatego, że wyczerpujące wyliczenie jest niemożliwe, a gdyby tak było, to wówczas ogólne określenie stałoby się wogóle zbytęcznem, powtóre zaś z tej przyczyny, że dla szczegółowszego zorientowania się w sprawach, należących do zakresu działania gminy, wystarcza niezbędne bliższe określenie zakresu działania poszczególnych organów gminy. Rozumiejąc zresztą, że są pewne sprawy samorządne, które gmina musi wykonać, nie trzeba spuszczać z oka, że tworzą one ważną część t. zw. spraw komunalnych, poza któremi organy gminne są jeszcze powołane do współudziału w ogólnej administracji państwowej.

Z takiego stanowiska wyniknęła potrzeba ujęcia w ogólnem określeniu zakresu działania gminy wiejskiej obu tych działów. W szczególności przy ujęciu spraw komunalnych chodziło o to:

a) aby wyrazić ich charakter, tkwiący swą genezą we współżyciu na obszarze gminy;

b) aby nie zatrzeć tych pewnych zasadniczych dziedzin,

w jakich się działalność komunalna gminy przedewszystkiem wypowiada; pod tym względem do dziedzin, wyliczonych w projekcie rządowym, a odnoszących się do rozwoju duchowego, zdrowia i dobrobytu, wypadło dodać jeszcze jeden ważny dział, który w starej polskiej terminologii ustawodawczej XVIII wieku jest znany pod nazwą spraw, odnoszących się do wygody mieszkańców;

c) wreszcie aby podkreślić ten moment, że są to sprawy, które mogą być wykonane zasadniczo i przedewszystkiem własnymi siłami i środkami gminy.

Wychodząc z tych rozważań, art. 5 projektu Komisji administracyjnej krak. T. P. i E. zawiera następujące postanowienie:

Do zakresu działania gminy należą:

a) Te sprawy, które dotyczą rozwoju duchowego, zdrowia, dobrobytu i wygody, a wynikają ze współżycia na obszarze gminy i mogą być wykonane zasadniczo i przedewszystkiem własnymi siłami i środkami gminy, o ile według ustaw nie należą wyłącznie do zadań państwa lub do zakresu działania wyższych jednostek samorządnych.

b) Sprawy, przekazane jej osobnymi ustawami i rozporządzeniami.

Poza tem art. 4 proj. rząd. stanowi, że „gminy mają prawo wydawania przepisów, obowiązujących w formie statutów w takich sprawach gminnych, które: a) według ustaw mogą lub powinny być uregulowane w tej drodze, b) nie są uregulowane ustawami“. W miejsce tego projekt komisji administracyjnej krak. T. P. i E. zawiera w art. 4 następujący przepis: „Gminy mają prawo w granicach ustaw wydawać obowiązujące przepisy w sprawach, należących do ich zakresu działania (art. 5)“.

Jak widać z porównania brzmienia obu przytoczonych redakcyj, to przedewszystkiem projekt krakowski mówi o sprawach, należących do zakresu działania gminy, gdyż termin

„sprawy gminne“, użyty w projekcie rządowym, może w praktycznem zastosowaniu wywołać niejedną wątpliwość. Widzieliśmy, że projekt rządowy nadaje gminom wiejskim prawo wydawania przepisów także w sprawach, które „nie są uregulowane ustawami“. Motywy rządowe starają się to postanowienie wyjaśnić w ten sposób, że chodzi w tym wypadku o „wiele dziedzin życia gminnego, nie uregulowanych żadnemi przepisami ustawowemi“ i dodają, że „w wypadkach takich gmina ma wolną rękę co do wydawania przepisów obowiązujących, z tem jednakże zastrzeżeniem, że przepisy te nie mogą być sprzeczne z istniejącemi już ustawami“. Widać więc z tego wyjaśnienia, że w omawianym ustępie chodzi o to mnóstwo spraw, przeważnie natury porządkowej, regulaminowej i t. p., które ani nie są właściwie sprawami komunalnemi, ani sprawami, przekazanemi gminie szczegółowemi ustawami, a jednak zostają przez życie niejako wyniesione na wierzch, a to często nawet skutkiem działalności gminy. Otóż jakkolwiek wszystkie te sprawy wymagają dopiero pewnego szczegółowego uregulowania, bo są same tylko szczegółami, wynikającemi z całokształtu działalności gminy, to jeżeli są przez gminę normowane, na dnie tej normy tkwi zawsze pewne ustawowe upoważnienie, z którego wypłynęła właśnie ta działalność gminy, a której szczegółowemi objawami, względnie zjawiskami, są właśnie sprawy tu omawiane. W ujęciu, proponowanem przez komisję krakowskiego T. P. i E. mieszczą się wszystkie grupy spraw, które wchodzą w zakres regulowania przez gminę, a więc i komunalne i przekazane gminie szczegółowemi ustawami i wreszcie ta trzecia grupa, o której dopiero wyżej szczegółowo była mowa; proponowana stylizacja staje na stanowisku granic ustawowych, zgodnie ze stanowiskiem, zajętem wprawdzie nie w tekście projektu rządowego, ale w motywach do niego.

§ 3. Organy gminne.

Zgodnie z projektem rządowym przewiduje także i projekt komisji krak. T. P. i E. następujące organy gminne: Radę Gminną, Zarząd Gminny i Wójta.

Rada Gminna składa się — według naszego projektu — z radnych, wychodzących z wyboru, i z wirylistów. Czynne i bierne prawo wyborcze służy każdemu obywatelowi państwa polskiego, bez różnicy płci, który ma ukończonych 21 lat życia w dniu ogłoszenia wyborów w siedzibie Zarządu Gminnego, ma w gminie przynajmniej od 6 miesięcy stałe miejsce zamieszkania i co do którego nie zachodzą określone w ustawie okoliczności wyłączające lub wykluczające (artykuły 6 i 7). Mandaty trwają 3 lata. Radny, wybrany na członka Zarządu Gminnego lub mianowany podwójcem, traci swój mandat. Jako wiryliści bez wyboru, wchodzi do Rady Gminnej, o ile posiadają warunki, przewidziane dla czynnego i biernego prawa wyborczego: a) właściciele przynajmniej 80 hektarów w obrębie gminy, przy czem spadkobiercy niepodzielni wybierają z pośród siebie pełnomocnika na 3 lata, a osoby prawnicze zastępuje ich ustawowy, względnie statutowy, zastępca; b) każdorazowi kierownicy szkół publicznych, znajdujących się w gminie; c) czynni duszpasterze i przełożeni innych związków kościelnych, uznanych przez państwo, jeżeli mają w gminie siedzibę urzędową (art. 11). Wprowadzenie przez projekt krakowski wirylistów do Rad Gminnych ma na celu wzmocnienie czynnika inteligencji, tak potrzebnego do tego, by gmina była w stanie należycie wypełnić swe zadania.

Zarząd Gminny składa się z wójta i ławników, których jest najmniej dwu, ale nie więcej, jak $\frac{1}{10}$ liczby radnych. Ławników wybiera Rada Gminna z pośród osób, mających bierne prawo wyborcze do Rady Gminnej, a to na lat 3, względnie do końca kadencji.

Wójta zaś wybiera także Rada Gminna na lat trzy, ale z pośród obywateli państwa polskiego, mających bierne prawo wyborcze do rad gminnych, wiejskich i miejskich. Chodzi w tym wypadku o możliwość doboru odpowiednich ludzi na stanowiska wójtów. Zastępcą wójta jest ławnik, wskazany przez Radę Gminną przy wyborze ławników. Wybór wójta i jego zastępcy wymaga zatwierdzenia Wydziału Powiatowego. Obaj muszą mieć skończonych lat 30 i posiadać wykształcenie conajmniej w zakresie ukończonej szkoły ludowej. Zauważyć należy, że podobne postanowienie co do wykształcenia przewidywał już projekt ustawy gminnej, opracowany dla Królestwa Kongresowego za czasów Wielopolskiego. Wspomniany poprzednio dekret Naczelnika Państwa z 1918 r. (L. 48 Dz.P.P.P.) przepisuje, że wójt musi umieć pisać i czytać po polsku. Jest to żądanie ważne ze względu na to, że analfabeci na urzędach wójtowskich bywają za zwyczaj narzędziem w rękach pisarzy gminnych.

Zakres działania powyższych organów w ramach zakresu działania gminy jest w krakowskim projekcie pomyślany w ten sposób, że do Rady Gminnej należą uchwały i kontrola w zakresie spraw komunalnych. Sprawy, do niej należące, są w projekcie (art. 15) szczegółowo wymienione. Rada Gminna może powierzać komisjom stałym i doraźnym przygotowywanie sprawozdań i wniosków na podstawie rozpatrzenia spraw, względnie bieżącej kontroli spraw, należących do jej kompetencji i wolno jej powoływać do tych komisji obok radnych także inne osoby, których udział w komisji jest wskazany ze względu na pożytek sprawy. Zarząd Gminny obok przygotowania wniosków na posiedzenia Rady Gminnej jest powołany do sprawowania całego szeregu takich spraw, których załatwianie ze względu na ich bieżący i ciągły charakter nie może być wykonywane przez Radę Gminną, jak np. zarządzanie majątkiem gminnym i dobrem gminnym, rozkładanie podatków i powinności gminnych, nad-

zór nad rachunkowością i kasowością gminną, mianowanie i zwalnianie pracowników gminnych itd.; sprawy te są wyliczone w art. 50 projektu.

Natomiast zakres działania wójta jest dwojaki. Jest on z jednej strony organem wykonawczym w sprawach komunalnych gminy, z drugiej zaś organem administracji państwowej w zakresie, ustalonym przez właściwe ustawy, rozporządzenia i polecenia władz zwierzchnich. W szczególności wójt, jako organ administracji państwowej, sprawuje policję miejscową z mocą zagrażania grzywną do 50 m. p. i z prawem ewentualnej zamiany na areszt w razie niemożności ściągnięcia grzywny, a to licząc po 24 godzin aresztu za każdych 10 m. p. Projekt komisji administracyjnej krakowskiego T. P. i E. określa bliżej sprawy obu tych zakresów działania wójta w art. 49.

Wójt mianuje dla każdej gromady, wchodzącej w skład gminy, podwójciego; nominacja wymaga zatwierdzenia Wydziału Powiatowego; odwołanie podwójciego odbywa się w tensam sposób. Podwójci jest na obszarze gromady organem wykonawczym w zakresie sprawowania policji miejscowej, tudzież wykonywania w ogólności ustaw i rozporządzeń. Takie stanowisko podwójciego jest konsekwencją koncepcji, przyjętej przez projekt co do charakteru prawnego gromady, o czem była już poprzednio mowa. Jest ono zatem nieco inne, niż stanowisko obecnego sołtysa w gromadach na obszarze b. Królestwa Kongresowego i dlatego wprowadzono nazwę podwójciego, która zresztą odpowiada lepiej takiemu jego stanowisku, jakie przewiduje krakowski projekt.

§ 4. Mieszkańcy gminy.

Projekt rządowy poświęca tytuł III, obejmujący artykuły 5—8, „członkom gminy“, a mianowicie:

Art. 5.

Członkami gminy są obywatele Rzeczypospolitej Polskiej, mający stałą siedzibę w gminie przynajmniej od 6-iu miesięcy.

Art. 6.

Członkom gminy przysługuje prawo:

- a) korzystania z majątku gminy stosownie do uchwał jej organów,
- b) udziału w wyborach gminnych i sprawowanie urzędów gminnych z wyboru, zgodnie z ustawami obowiązującymi.

Art. 7.

Członkowie gminy obowiązani są do przyjmowania stanowisk z wyboru i piastowania ich przez cały okres wyborczy.

Obowiązek ten nie dotyczy urzędników i płatnych pracowników państwowych i samorządnych.

Art. 8.

Gmina nie ma prawa zabronić obcym pobytu w samym obrębie, dopóki zarówno oni, jak i mieszkający z nimi członkowie ich rodzin prowadzą nieskazitelny żywot i nie stają się ciężarem dla gminy.

Dla lepszego zorientowania się wypada przypomnieć, że dekret Naczelnika Państwa o samorządzie miejskim w byłym Królestwie Kongresowym z 4 lutego 1919, L. 140 (Nr. 13) D. P. uważa za członków gminy „osoby, przynależne do Państwa Polskiego, zamieszkałe stale w gminie od sześciu miesięcy“ (art. 5); „służą im prawo udziału w wyborach gminnych i sprawowania urzędów gminnych z wyboru, zgodnie z ustawami obowiązującymi“, nadto zaś „członkowie gminy korzystają w razie koniecznej potrzeby z prawa do

pomocy ze strony gminy, stosownie do przepisów odpowiednich ustaw“ (art. 7).

Jak widać z przytoczonych przepisów, to określenie, kto jest „członkiem gminy“, przejął projekt rządowy dla gmin wiejskich z dekretu o samorządzie miejskim, wydanego dla b. Królestwa Kongresowego. Wysuwają się tu zaraz na wstępie następujące kwestje:

a) Pojęcie „członków gminy“ zna także ustawodawstwo, obowiązujące w dawnej Galicji, obejmując niem, tak przynależnych do gminy, jak i t. zw. uczestników, tj. osoby, do gminy nieprzynależne, które w granicach gminy posiadają majątek nieruchomy lub które od przedsiębiorstwa zarobkowego, samoistnie wykonywanego, albo od dochodu opłacają w gminie podatek bezpośredni.

b) Motywy do art. 5 projektu rządowego wyjaśniają, że „projekt ustawy nie przewiduje dalszego zachowania pojęcia przynależności gminnej w znaczeniu, istniejącem dotychczas w b. Królestwie Kongresowem i w Galicji“, a „ustala jedynie t. zw. członkostwo gminne, tj. prawo i obowiązek mieszkańca gminy do współdziałania w samorządzie gminnym“ (str. 26).

Pierwsza, zaraz tu się nasuwająca, wątpliwość jest ta, czy można wrywać jeden typ gmin, choćby nawet najliczniejszy i stwarzać dla niego odrębne przepisy w sprawie unormowania takich zagadnień, które swemi skutkami — jak np. prawo przynależności w b. Galicji — wiążą z sobą splotem wzajemnych stosunków małe, średnie, większe i największe gminy, tak wiejskie, jak i miejskie? Takie kwestje można albo reformować równocześnie w jednolity sposób, albo trzeba je zachować aż do chwili, stosownej na podobną reformę.

Poza tem w szczególności nasuwają się jeszcze następujące zagadnienia:

1) Motywy do art. 5 proj. rząd. mówią, że „pojęcie zamieszkania użyte jest w projekcie w znaczeniu prawa cywilnego“. Otóż należy zauważyć, że w ustawodawstwie, obowiązującym w dawnym zaborze austriackim, pojęcie to jest określone w normie jurysdykcyjnej (§ 66 ustawy z l. VIII. 1895, L. 111 Dz. u. p. o sądzie powszechnym).

2) Projekt rządowy zawiera określenie „stała siedziba“, motywy mówią o „pojęciu stałego zamieszkania“. Prawdopodobnie ma się tu do czynienia tylko z brakiem ścisłości.

3) Co się tyczy dalszego niezachowania przynależności gminnej, to

a) chodzi przedewszystkiem o to, czy to pojęcie jest identyczne w dawnej Galicji i w dawnym Królestwie Kongresowem? Sam termin jest prawnie znany tylko w b. zaborze austriackim (ust. z 3/XII. 1863, L. 103 Dz. u. p. i nowela z 5/XII. 1896, L. 222 Dz. u. p.). Poza tem jednak istotnych różnic materalnych właściwie niema. Albowiem prawo przynależności gminnej, zwane także prawem swojszczyzny, jest w d. zaborze austriackim stosunkiem prawnym, nie pokrywającym się ani z miejscem urodzenia, ani z faktycznem zamieszkiwaniem w gminie. Podobnie jest z pojęciem „stałego mieszkańca“ w d. Królestwie Kongresowem, gdyż jest nim dana osoba w tem miejscu, w którem jest zapisana do ksiąg ludności stałej, bez względu na to, iż faktycznie może przebywać w innem miejscu i może mieć inne miejsce zamieszkania według przepisów prawa cywilnego (art. 22—33 kod. pol.). Tak, jak według przepisów w d. zaborze austriackim, o ile dana osoba nie nabyła prawa swojszczyzny w pewnej gminie np. na mocy stałej nominacji na jeden z urzędów, wymienionych w ustawie, trzeba badać jej pochodne prawo swojszczyzny i w tym celu sięgać nieraz do przepisów z przed ustawy z roku 1863, a więc do patentu konskrypcyjnego z 25/X. 1804 (Zb. u. pol. tom 23, str. 3), do patentu cesarskiego o prowizorycznej ustawie

gminnej z 17/III. 1849, L. 170 Dz. u. p. i do patentu cesarskiego z 24/IV. 1859, L. 58 Dz. u. p., tak podobnie i w b. Królestwie Kongresowem wypada nieraz pomagać sobie dekretem o księgach ludności z czasów W. Księstwa Warszawskiego z 18/I. 1810 (D. P., t. II, 105) i postanowieniem Namiestnika Królestwa Polskiego z 27/I. 1818 (D. P. t. IV, 218), na których opierały się późniejsze przepisy, jak np. decyzje Rady Administracyjnej z 10(22)/XI. 1861 (Zb. przep. adm., cz. V, t. I, 239 i 245) i z 11(23)/II. 1866 (Zb. przep. adm., cz. V, t. I, 417).

2) Z pruskich, względnie niemieckich ustaw administracyjnych zajmują się miejscem zamieszkania przede wszystkim: Kreisordnung z 13/XII. 1872 (Gesetzsammlung str. 155) § 6, Provinzialordnung z 29/VI. 1875 (GS. 176) §§ 5 i 17, tudzież Bundesgesetz über den Unterstützungswohnsitz z 6/VI. 1870 (Bundesgesetzblatt str. 360) § 9 i ustawa pruska z 8/III. 1871 (GS. 130). Z dwu pierwszych podstawową jest Kreisordnung, bo Provinzialordnung tylko się na nią powołuje. Otóż ta Kreisordnung za „Angehörige des Kreises“ uznaje (§ 6) „mit Ausnahme der nicht angesessenen serviseberechtigten Militärpersonen des aktiven Dienststandes, alle diejenigen, welche innerhalb des Kreises einen Wohnsitz haben“. Najwyższy Trybunał Administracyjny stanął na tem stanowisku, że „zur Begründung des Wohnsitzes ist die tatsächliche Niederlassung an einem Orte und die Absicht daselbst den bleibenden Aufenthalt zu nehmen erforderlich“ (orzeczenie w zbiorze Brauhitscha, t. II, wydanie z r. 1885, str. 35, uwagi). Natomiast ustawa związkowa z 1870 r. określa „Unterstützungswohnsitz“ w § 10 tak: „Wer innerhalb eines Ortsarmenverbandes nach zurückgelegtem 24 Lebensjahre zwei Jahre lang ununterbrochen seinen gewöhnlichen Aufenthalt gehabt hat, erwirbt dadurch in demselben den Unterstützungswohnsitz“. Mamy tu zatem jeszcze jedno kryterium „gewöhnlicher Aufenthalt“, o którym według rozstrzyg-

nięcia, wydanego przez „Bundesamt für das Heimatwesen“, rozstrzyga „der tatsächliche Aufenthalt“ (cyt. wyżej Brauhitsch).

Mamy tu zatem do czynienia z następującymi różnymi pojęciami:

a) „przynależność gminna“ (lub „prawo swojszczyzny“), „stały mieszkaniec“ i „Unterstützungswohnsttz“ — będące stosunkami prawnymi, uregulowanymi przez przepisy prawno-administracyjne;

b) „miejsce zamieszkania“ — będące stosunkiem faktycznym (bez względu na inne kryteria); może więc ono w pewnych wypadkach pokrywać się z przynależnością gminną względnie z pojęciem stałego mieszkańca, w innych znowu będzie istniało obok ostatnio wymienionego stosunku prawnego; jest to zwykły pobyt, ów „tatsächlicher“ według Bundesamt für Heimatwesen, a „gewöhnlicher Aufenthalt“ według terminologii niemieckiej ustawy z 1870 roku;

c) wreszcie „miejsce zamieszkania“, regulowane przez prawo cywilne względnie przepisy proceduralne; jest ono stosunkiem prawnym, który jest kwalifikowaniem miejscem zamieszkania, pojęciem jako stosunek faktyczny; ta kwalifikacja polega na ustaleniu pewnych szczegółowych kryteriów, jak np. zamiar stałego osiedlania się, główna siedziba wykonywania zawodu itp.; znaczy to, że pewna kategoria faktycznego miejsca zamieszkania nie podpada pod pojęcie miejsca zamieszkania w omawianym znaczeniu prawnem (np. te wypadki, które w mieście Warszawie są notowane według decyzji Rady Administracyjnej z 11(23)/II. 1866 do t. zw. „księgi ludności przechodniej“).

Wobec tego nasuwały się, jako przedmiot dyskusji, przede wszystkim następujące pytania:

1. Czy, względnie jak w tekście projektu ustawy ująć wyrażony w motywach do projektu rządowego zamiar zniesienia instytucji przynależności gminnej względnie stałych mieszkańców gminy?

2. Czy celem ustalenia przyjętego przez projekt rządowy kryterjum dla pojęcia „członkostwa gminnego“, a polegającego na stałym zamieszkaniu w gminie przynajmniej od 6 miesięcy, wystarczy powołać odnośne przepisy prawa cywilnego względnie proceduralne?

3. W razie zaś zaprzeczenia powyższego pytania wypadałoby zastanowić się nad tem, jak należy określić w projekcie ustawy pojęcie miejsca zamieszkania, aby było ono jednolitem dla całego państwa i czy to jest możliwe w ustawie, odnoszącej się tylko do gmin wiejskich?

4. Wreszcie na wypadek zgodzenia się na wprowadzenie pewnego pojęcia „członkostwa gminnego“, będącego przecież stosunkiem prawnym, normowanym przez ustawę administracyjną, należałoby rozważyć sposoby jego nabycia i utraty. Tej bowiem kwestji nie dałoby się uniknąć ze względu na małoletnie dzieci, na zamążpójście, tymczasowe nominacje i substytucje na urządach publicznych itd.

Co się tyczy pierwszego pytania, odnoszącego się do zniesienia przynależności gminnej, należy pamiętać, że jest ona obecnie instytucją pomocniczą dla unormowania innych kwestyj, jak np. sprawy zaopatrzenia ubogich itp. Nie trzeba się co do tego dać mylić reminiscencjom historycznym. Jeżeli np. wziąć pod uwagę ustawodawstwo o przynależności gminnej w dawnej Galicji, gdzie jest ono szczegółowo unormowane, to daje ono przynależnemu do pewnej gminy prawo do pobytu w tej gminie w tem znaczeniu, że go z niej wydaląć nie można, a nadto prawo żądania od niej zaopatrzenia w razie ubóstwa. Czyż jednak z tego wynika, że nieprzynależnego z gminy można z niej każdej chwili wydaląć? Bynajmniej. Już ustawa gminna z 1866 r. zrobiła tu pierwszy wyłom, przyznając prawo swobodnego pobytu także t. zw. uczestnikom gminy, którzy wraz z przynależnymi podpadają pod pojęcie „członków gminy“, ale przecież i t. zw. „obcy“ (według terminologii wspomnianej ustawy gminnej)

nie mogą być z gminy wydaleny, jeżeli nie znajdą co do nich okoliczności, uzasadniające wydanie orzeczenia szupaśniczego. O ile zaś chodzi o zaopatrzenie w razie ubóstwa, to także pod tym względem nie dało się utrzymać z całym rygorem zasadniczych konsekwencji, ustalonych ustawodawstwem o przynależności gminnej, bo według samej już ustawy o prawie swojszczyzny gmina nie może w razie chwilowej potrzeby odmówić wsparcia nawet obcym ubogim.

Z tych rozważań wynika, że są tu możliwe dwa sposoby rozwiązania omawianego zagadnienia:

1. Równocześnie z wydaniem ustawy gminnej uregulować ustawowo sprawę zaopatrzenia ubogich w sposób, dla całego państwa jednolity. Jest to problem tak ważny i nie mały, że trudno wierzyć w możliwość takiego równoczesnego unormowania, jeżeli się zwłaszcza nie chce odwlekać sprawy reformy ustroju gminnego w Polsce. W razie zniesienia przynależności musiałoby się obok kwestji ubogich równocześnie uregulować także kwestję prawa pobytu, co np. w dawnym zaborze austriackim łączyłoby się z pytaniem, czy szupas znieść, czy, względnie w jakim zakresie go utrzymać. Zniesienie przynależności gminnej — choćby się jej w obecnej jej formie (np. w dawnej Galicji) bynajmniej wcale nie broniło — jest na razie, już teraz, przy sposobności reformy ustroju gmin wiejskich niemożliwe, przyczem nie można się wstrzymać jeszcze i od tej uwagi, że takich zasadniczych postanowień, odnoszących się do instytucji, obejmującej wszystkie gminy w całej dzielnicy, nie wydaje się przy sposobności ustawy gminnej, przeznaczonej tylko dla jednej ich kategorii.

Wobec tego komisja administracyjna krakowskiego T. P. i E. wstawiła do „przepisów przejściowych“ swego projektu następujące postanowienie (art. I):

„Aż do czasu wydania ustaw urządzających zaopatrzenie ubogich „i sprawę pobytu w gminie w sposób, jednolity na całym obszarze pań-

„stwa, obowiązują w tej dziedzinie nadal dotychczasowe przepisy, w szczególności zaś w tych wszystkich sprawach publiczno-prawnych i cywilno-prawnych wraz z zapisami i fundacjami, w których według dotąd obowiązujących przepisów jest wymaganiem wykazanie przynależności gminnej“.

Przed odpowiedzią na dalsze trzy pytania, poprzednio przytoczone, wysunęła się jeszcze inna zasadnicza, znacznie dalej idąca, kwestja: Czy wprowadzenie takiego lub innego określenia „członkostwa gminnego“ do ustawy gminnej jest wogóle potrzebne? Rozstrzygnięcie tego pytania zależy od rozważenia kwestji ze stanowiska najważniejszych praw i obowiązków gminnych. Mianowicie chodzi o to, czy jest możliwem stworzenie takiego pojęcia „członkostwa gminnego“, aby się ono dało bez reszty użyć, jako wystarczająca podstawa dla określenia podmiotów tych praw i obowiązków. W tym celu weźmiemy pod uwagę następujące prawa: 1) prawo pobytu, 2) prawa wyborcze, 3) korzystanie z dobra gminnego, 4) korzystanie z zakładów gminnych i 5) prawo do zaopatrzenia w razie ubóstwa; z obowiązków zaś: 1) ponoszenie ciężarów gminnych i 2) pełnienie gminnych funkcji urzędowych.

Wpierw jeszcze należy zauważyć, że przy dzisiejszem rozszerzeniu prawa wyborczego z jednej, a rozciągnięciu obowiązków publicznych z drugiej strony dawne pojęcie „obywateli“ czy „członków gminy“ ustąpiło innemu, szerszemu pojęciu „mieszkańca gminy“. Ale i to pojęcie nastrocza również pewne trudności w tych wypadkach ustalenia pewnych praw i obowiązków, gdy chodzi o wyłączenie osób, przebywających w gminie tylko chwilowo, przemijająco.

Prawa. 1) *Prawo pobytu.* Wobec zasady swobody przesiedlania się interesować nas ono może tutaj właściwie tylko ze strony negatywnej, t. zn. ze stanowiska pytania: Komu może być wzbroniony pobyt w gminie? Już widzieliśmy po-

przednio, przy omawianiu prawa przynależności gminnej według ustawodawstwa, obowiązującego w dawnym zaborze austriackim, jak życie spowodowało wyłom pod tym względem i jak inne ustawy zmieniły rygorystyczne wyciągnięcie konsekwencji, wpływających z postanowień ustawy o prawie swojszczyzny. Czy, względnie kiedy i o ile możnaby wydalić z gminy tego, kto nie podpada pod przyjęte w ustawie pojęcie „członka gminy“, zależećby musiało od odnośnych szczegółowych ustaw. Jakby zaś one tę kwestję rozstrzygnęły, o temby decydowały te szczegółowe względy, jakieby te ustawy miały na oku.

2) Prawa wyborcze. Bliższe kryterja dla praw wyborczych mogą być różne, obok pewnego wieku, zamieszkania przez pewien czas itp. znaleźć można census podatkowy, census inteligencji itd. Które zaś z tych kryterjów w danym wypadku są miarodajne, o tem rozstrzygają znowu właściwe ustawy, ustalając tym sposobem z punktu widzenia praw wyborczych pewne pojęcie uprawnionego mieszkańca gminy.

3) Korzystanie z dobra gminnego. Znowu całkiem inaczej może nam się przedstawiać uprawniony mieszkaniec gminy ze stanowiska uprawnienia do korzystania z dobra gminnego. O tem bowiem uprawnieniu rozstrzyga zwykle w pierwszej linii zwyczaj, oparty często na historycznej ewolucji, sięgającej nieraz daleko w przeszłość, względnie, w braku takiego zwyczaju lub jego niedostateczności, postanowienie organów gminnych, powołanych do tego przez ustawę. Jak zaś wiadomo, koło osób, uprawnionych do korzystania z dobra gminnego, jest według zwyczaju w różnych gminach różnie liczne, często w stosunku do ogółu mieszkańców nader szczupłe, bo ograniczone tylko do niektórych numerów na wsi, gdyż tak się przedstawia w danym wypadku refleks historyczny.

4) Korzystanie z zakładów gminnych zależy od przeznaczenia i urządzenia tych zakładów i jest stosow-

nie do tego, albo ograniczone do pewnej, ściśle określonej, grupy ludności, albo dostępne dla wszystkich pod określonymi warunkami (ewentualnie nawet dla przebywających tylko przemijająco w gminie). A więc znowu specjalne przepisy ustalają uprawnionych i to — jak widać — mogą te uprawnione podmioty określać inaczej przy różnych zakładach gminnych jednej i tej samej gminy.

5) Co się tyczy prawa do zaopatrzenia w razie ubóstwa, to mieliśmy już sposobność mówić o tem obszerniej poprzednio. Tu tylko wypadnie raz jeszcze przypomnieć, że według ustawy o przynależności gminnej, obowiązującej w dawnej Galicji, gmina nie może w razie potrzeby odmówić nawet „obcym“ wsparcia (§ 28). Otóż na podobnem stanowisku stoi także przytoczona poprzednio niemiecka ustawa o zaopatrzeniu ubogich; chodzi tu oczywiście nie o gminę, lecz o „Ortsarmenverband“, przyczem jednak prawo regresu do właściwego „Ortsarmenverband“ jest ograniczone — gdy chodzi o zwrot kosztów leczenia — ponieważ służy ono wtedy, gdy leczenie chorego trwało dłużej, niż 6 tygodni; jeżeli zaś dany obywatel niemiecki nie ma „Unterstützungswohnsitz“, wtedy go wspiera ten „Landarmenverband“, w którego okręgu ubogi się znalazł w krytycznym momencie. Widzimy więc, że przepisy, normujące prawo do zaopatrzenia w razie ubóstwa, pod naciskiem życia czynią wyłomy w instytucjach prawnych, opartych czy to na pewnym stosunku prawnym, jak to ma miejsce przy prawie swojszczyzny w dawnym zaborze austriackim, czy też na zamieszkaniu, określonym w pewien sposób i podniesionem w ten sposób do znaczenia stosunku prawnego, jak w przytoczonej ustawie niemieckiej. Decydują zatem także i pod tym względem znowu tylko przepisy specjalne.

Obowiązki. 1) Ponoszenie ciężarów gminnych. Tu trzeba przede wszystkim pamiętać o tem, że te ciężary mogą być różnej natury i dadzą się też skutkiem tego klasyfikować rozmaicie. Weźmiemy pod uwagę najprostszy ich podział na: a) podatki i opłaty, b) usługi i roboty osobiste, c) inne świadczenia osobiste (np. pełnienie straży, pomaganie przy gaszeniu pożaru itp.). Już na pierwszy rzut oka widać rozmaitość i wielorodność kryterjów, mogących wchodzić pod uwagę przy ustaleniu zobowiązanych podmiotów. Przy podatkach i opłatach miarodajne są przede wszystkim kryteria gospodarcze; o tem zaś, jakie, decydują znowu szczegółowe postanowienia właściwych przepisów, ustalających przedmiot względnie podmiot, podlegający obowiązkowi, tudzież zakres tego ostatniego. Inaczej bywa przy usługach, robotach i innych świadczeniach osobistych; kryterja są tu zwykle znacznie szersze, ale też i bardzo rozmaite, tak co do osób, obowiązanych do ich spełnienia, jak również co do zakresu obowiązku i sposobu jego spełnienia; w pewnych wypadkach jest np. dopuszczalne zastępstwo, w innych znów wykluczone; raz wolno pociągnąć do pewnych świadczeń tego rodzaju tylko pewną, ściśle określoną, kategorię mieszkańców, w innych zaś można to nakazać wszystkim, nawet tym, którzy w gminie przebywają tylko chwilowo. Wszystko to zaś normują znowu osobne przepisy, np. o szarwarku, o policji pożarniczej itd., a czynią to ze stanowiska tych celów, które mają na oku, a nie pod kątem widzenia ewentualnie znanego ustawie gminnej takiego czy innego określenia „członkostwa gminnego“.

2) Pełnienie gminnych funkcji urzędowych. Ten obowiązek jest odpowiednikiem pewnych praw. Czy zaś łączy się go z posiadaniem praw wyborczych, czy z innemi jakimiś kryterjami, o tem znowu stanowią odnośne przepisy, choćby zawarte w tej samej ustawie gminnej.

Widzimy więc z powyższego rozpatrzenia kryteriów, miarodajnych ze stanowiska szeregu najważniejszych praw i obowiązków gminnych, że dla definicji członkostwa gminnego samo kryterium zamieszkania czy pewnego stosunku prawnego (np. w rodzaju prawa swojszczyzny w dawnym zaborze austriackim) nie byłoby wystarczające. Musiałoby się uwzględnić jeszcze także pewne kryteria ekonomiczne i socjalne. Taką myśl kombinowania spotykamy np. przy określeniu „członkostwa gminnego“ w ustawie gminnej z 1866 r. (w b. Galicji), przy miejskiem „Bürgerrecht“ w pruskiej „Städteordnung“ z 1853 roku lub przy t. zw. „Forensen“. Wszystkie te jednak próby okazują się za ciasne, nasuwają się tu bowiem następujące trudności:

1) Oparcie definicji łącznie na kryterjach, tak gospodarczych, jak i innych (np. na zamieszkanu, określonym w pewien sposób), nie da się przeprowadzić w zadowalniający sposób, bo niektóre prawa, a także i obowiązki, nie wymagają koniecznie do swego uzasadnienia także momentów gospodarczych, a niektóre nawet — jak np. prawo do zaopatrzenia w razie ubóstwa — czerpią swą rację właśnie z braku pewnych pozytywnych kryteriów gospodarczych, czyli z ich negacji.

2) Naodwrot zaś kryteria gospodarcze nie wymagałyby w pewnych wypadkach uzupełnienia innemi jeszcze kryterjami (np. posiadanie nieruchomości lub przedsiębiorstwa w gminie przez korporacje, fundacje itp., mające swą główną siedzibę poza obrębem tej gminy).

3) Gdyby się zaś kryteria gospodarcze i inne przyjęło do definicji członkostwa gminnego tylko we formie alternatywnej, toby się otrzymało określenie „członka gminy“ bardzo niejednolite i rozszczepione.

4) Jest bardzo wątpliwem, by w grupie kryteriów niegospodarczych pewne określenie danego kryterium w definicji członkostwa gminnego okazało się zawsze odpowiedniem

w zastosowaniu do wszystkich praw i obowiązków, czy np. zamieszkanie w zamiarze stałego osiedlenia się przez czas w pewnym oznaczonym minimalnym wymiarze, wystarczające — weźmy na to — dla uzasadnienia prawa wyborczego, okaże się w równym stopniu dostatecznym kryterjum dla uzasadnienia prawa do zaopatrzenia przez gminę w sposób stanowczy w razie ubóstwa itp.

5) O ile zaś chodzi o same kryteria gospodarcze, to np. do korzystania z dobra gminnego jest uprawniona tylko pewna część mieszkańców, podczas gdy inna (często liczniejsza) grupa, do tego nieuprawniona, może w stosunku do niej posiadać nawet w wyższym stopniu te ogólne kryteria gospodarcze, któreby się przyjęło do definicji członkostwa gminnego.

Jakież stąd płynie wniosek? Stworzenie takiej definicji „członkostwa gminnego“, któraby była w stanie ogarnąć całość faktycznych przejawów współżycia na terytorjum gminem, a wyrażających się w prawach i obowiązkach gminnych, nie da się przeprowadzić w zadowalniający sposób, gdyż skutkiem konieczności osobnych szczegółowych kryteriów taka definicja nie spełniłaby swego zadania. O ile w ustawie gminnej określenie pojęcia „członka gminy“ jest ze stanowiska praw i obowiązków zbyt ogólne, o tyle również bliższe takie lub inne określenie „mieszkańca gminy“ jest z tego samego stanowiska niepotrzebne, gdyż taka definicja, któraby czyniła zbyt ogólnym szczegółowe określenie, kto, w jakim rozmiarze i w jaki sposób ma korzystać z poszczególnych praw, względnie ma być pociągniętym do poszczególnych obowiązków, jest niemożliwa. Odpowiedź na to pytanie musi się pozostawić szczegółowym przepisom, jak to ma miejsce i teraz. Komisja odroczyła swą ostateczną decyzję w omawianej tu kwestji na koniec i przekonała się do tego po przedyskutowaniu całego projektu ustawy dla gmin wiejskich, że jakiegokolwiek określenie członkostwa gminy

było jej podczas dyskusji zgoła niepotrzebne. Doświadczenie poparło wywody teoretyczne. Skutkiem tego komisja administracyjna krakowskiego T. P. i E. postanowiła poza przytoczonym już artykułem I „przepisów przejściowych“ nie umieszczać w swoim projekcie żadnych postanowień o członkach gminy.

§ 5. Gospodarstwo gminne.

Rządowy projekt zajmuje się gospodarstwem gminnym stosunkowo niewiele, głównie tylko przy sposobności określania zakresu działania poszczególnych organów gminnych co do uchwalania budżetu, zarządu majątkiem gminnym, uchwalania podatków i opłat gminnych itp. (artykuły 22, 31, 36, 58, 88, częściowo 62), poza tem zaś zawiera w art. 101 ogólne postanowienie, że „osobna Ustawa Skarbowa związków samorządnych określi źródła dochodów, z których będą mogły korzystać gminy wiejskie“. W szczególności co się tyczy gromad, wyjaśniają motywy do art. 88 (str. 38), że „ponieważ gromada nie stanowi oddzielnej jednostki prawnej ani w znaczeniu prawa publicznego ani prywatnego, przeto nie może ona mieć własnego majątku. Majątek ten jest majątkiem gminnym. Wskazaniem jednak jest, aby zebranie gromady mogło zarządzanie tym majątkiem, który położony jest w obrębie gromady, powierzać gromadzie, oczywiście, o ile gmina nie zarezerwuje sobie samej prawa zarządzania tym majątkiem“. Dobrem gminnem, jakie istnieje np. w dzisiejszych gminach dawnej Galicji, projekt rządowy wogóle wcale się nie zajmuje. Poruszone zagadnienia pozostają — jak to już zaznaczyliśmy w rozdziale o ustroju gminy — w ścisłym związku ze stanowiskiem i charakterem prawnym gromady. Co do tego należy zauważyć:

1. Według projektu rządowego „ustawy o gminie wiej-

skiej“ gromada nie ma być, ani osobą prawa publicznego, ani podmiotem praw majątkowych. W konsekwencji Zgromadzenie Gromady poza wyborem sołtysa i członków Rady Gminnej miałoby tylko zarządzać majątkiem gminnym, położonym na obszarze gromady i naradzać się nad specjalnymi potrzebami gromady celem przedstawienia ich organom gminnym. Wobec tego mylnem jest określenie gromady w motywach do projektu rządowego (str. 25), jako „ostatniego samorządowego ogniwa organizacji państwowo-administracyjnej“; powyższe określenie stoi w sprzeczności z przepisami samego projektu ustawy o ustroju i zakresie działania gromady.

2. Wobec tego nasuwa się tu przedewszystkiem pytanie, czy, względnie jak się da pomyśleć gromada, jako podmiot praw majątkowych w obrębie gminy zbiorowej. Za przyznaniem gromadom zdolności prawnej przemawiać może szereg okoliczności. Przedewszystkiem gdyby gromada nie miała być podmiotem praw majątkowych, wówczas majątek dzisiejszych gmin w byłych zaborach austriackim i pruskim, któreby zostały przeobrażone na gromady, stałby się majątkiem gminy zbiorowej. Taka zresztą konsekwencja wpływa także z postanowień projektu rządowego i objaśnień, zawartych w motywach do niego. Jest rzeczą pewną, że napotkałoby to na bezwzględny opór ludności w obu wspomnianych dzielnicach. Prawdopodobnie nie pozostałoby to bez wpływu także i na dzisiejsze gromady w dawnym Królestwie Kongresowem, gdzie według uwagi 1 do art. 104 (271) ustawy gminnej z 1864 roku, zawartej w urzędowym wydaniu z roku 1892, własność nieruchoma gromad może być sprzedana na podstawie uchwały Zebrania Gromadzkiego. Dalej omawiana kwestja może się stać aktualną przy ewentualnych późniejszych zmianach obszaru gmin zbiorowych; mogłyby bowiem wówczas powstać poważne komplikacje ze względu na siłę majątkową gmin, których obszary

miałyby ulec zmianie skutkiem przyłączenia, względnie oddzielenia poszczególnych gromad. Są jeszcze i inne względy, jak np. ta okoliczność, że łatwiej i nieraz lepiej może coś przeprowadzić gromada, niż wielka gmina zbiorowa w stosunkowo czasem odległych od siebie gromadach. Można by zatem próbować rozwiązania w cieńszym i szerszym zakresie. Pierwszy mógłby polegać np. na takiej koncepcji, że pozostawia się gromadę, jako podmiot praw majątkowych, a interesom gminy czyni się zadość przez pewne postanowienia, jak — weźmy na to — przez to, że rozporządzanie majątkiem gromady wymagałoby zgody gminy itp. Drugie rozwiązanie opierałoby się na szerokim pojęciu gromady, jako jednostki samorządnej, której zakres działania odnośnie do spraw komunalnych miałby być ujęty podobnie, jak to czyni stylizacja naszej komisji odnośnie do gminy; tym sposobem policja pozostałaby atrybutem powołanych do tego organów gminnych, w zakresie zaś praw komunalnych byłoby dopuszczalne współzawodnictwo między gromadą i gminą; miałoby to mieć dobre skutki dla jednej i drugiej, zapewniając ciągły rozwój inicjatywy, nie pozwalając skostnieć gromadzie tam, gdzie gmina zbiorowa już istnieje, tam zaś, gdzieby ona dopiero powstać miała, dając jej możność i bodźca do wolnego wykształcania i rozbudowy swego zakresu działania. Co się zaś tyczy tej okoliczności, że dzisiejsze małe gminy, np. w b. Galicji, nie są w stanie spełnić swych zadań, bo im brak nie tylko odpowiednich sił materialnych, ale i intelektualnych, można by zauważyć, że zadania policji, które w tych gminach najczęściej szwankują, ogniskowałyby się i tak w gminie zbiorowej, a czynnik inteligencji w przyszłej gromadzie da się pokaźnie wzmocnić przez wcielenie do gromad obszarów dworskich.

Część członków naszej komisji podniosła przeciwko podobnym koncepcjom szereg wątpliwości, z których najgłośniejsze są następujące: W b. zaborze austriackim i pruskim

gmina zbiorowa w chwili swego powstania nie miałaby majątku, nabywałyby go jednak z biegiem czasu i w ten sposób na terytorjum gromady powstałby obok majątku gromadzkiego także majątek gminny; dochody z majątku gromadzkiego rozkładałyby się na dwie części, z których jedna wpływałaby do kasy gminnej, druga do gromadzkiej, wreszcie powstałyby komplikacje przy wykonywaniu takiego zakresu działania, przyznanego w ten sposób pojętej gromadzie tudzież gminie.

Na podstawie powyższych rozważań doszedłem, jako referent, do wniosku, że, jeżeli się zarzuci punkt widzenia, przyjęty w projekcie rządowym i wstąpi się na drogę pełnego wybudowania gromady, jako jednostki samorządnej, to się okażą dwie zasadnicze możliwości rozwiązania:

1) Jeden sposób — to taka szeroka rozbudowa gromady, jak to wyżej przedstawiliśmy. Nie da się jednak zaprzeczyć, że nasuwa się tutaj jedna bardzo poważna obawa: Współzawodnictwo między gromadą a gminą zbiorową może wprowadzić w pewnych warunkach przynieść obu te korzyści, które wyżej streściłem. Nie ma się jednak żadnej gwarancji, że nie może się stać odwrotnie. Przeciwnie, zachodzi — mem zdaniem — obawa, że, jeżeli nie w większej części, to w każdym razie w bardzo wielkiej liczbie wypadków, albo gmina będzie się oglądać na gromady, a gromada na gminę i obie nic robić nie będą, albo — co może nawet jeszcze gorsze — obie sobie będą wchodzić w drogę. O ileby się miało w tym ostatnim wypadku do czynienia z pobudkami szlachetnej chęci zrobienia czegoś dla gminy względnie gromady, zło nie byłoby może jeszcze największe; mogą tu jednak w grę wchodzić lokalne ambicje i zawiść, a toby nie tylko demoralizowało, lecz mogłoby pociągnąć za sobą niepożądane skutki także w innych dziedzinach, zwłaszcza mogłoby się odbić na finansowych podstawach konkurujących ze sobą gmin i gromad. Skoro zaś i tak cała

policją miałyby się koncentrować w gminie zbiorowej, to sądzę, że przy wyjściu budowy gromady z ujęcia jej, jako jednostki samorządnej, uniknąłoby się dało przedstawionych wyżej niebezpieczeństw przez drugą możliwość rozwiązania zagadnienia, a to w następujący sposób:

2) Zachowanie gmin w b. zaborze austriackim i pruskim, a gromad w d. Królestwie Kongresowem, jako gmin w rozumieniu jednostek gospodarczych, a dla celów policji i współdziałania w administracji ogólnopństwowej łączenie gmin w okręgi z mianowanymi na czele naczelnikami. Tym sposobem miałyby gmina i nadal wybieranego wójta, a okrąg, jako jednostka czysto administracyjna, dawałby gwarancję sprężystej administracji. Nietkniętą pozostawałaby także sprawa majątku gminnego. Jest to rozwiązanie na wzór pruskich „Amtsbezirków“ i okręgów we wniosku Dunajewskiego. Z podobnego stanowiska — jak już wspomniałem — wyszedłem także w swoim „Zarysie urządzenia administracji w Polsce“, ogłoszonym w 1918 roku.

Chociaż uważam takie rozwiązanie sprawy może za stosunkowo jeszcze najlepsze, to jednak uznaję, że nie możemy zamykać oczu na następujące okoliczności: Wprawdzie dałoby się pomyśleć odmienne urządzenie ustroju gminnego odrębnie w b. Królestwie Kongresowem, a odrębnie w dwu innych dawnych zaborach. Jestem jednak zdania, że wszelkie tego rodzaju pomysły należy stanowczo odrzucić, bo, jeżeli gdzie trzeba przeprowadzić ujednolajnienie, to przede wszystkim u dołu, w gminach wiejskich, i to przeprowadzić możliwie najprędzej, bo tym sposobem stworzy się najsilniejszą podstawę, na której będzie można oprzeć pracę nad zatarciem między dzielnicami różnic, wytworzonych zbiorami. Tymczasem usunięcie gminy zbiorowej na obszarze b. Królestwa Kongresowego wywołałoby tam zapewne i opór i bardzo poważne trudności rozmaitego rodzaju, tak samo, jak naodwrot przekształcenie dzisiejszych gmin w b. zaborze

austrjackim i pruskim w sposób, proponowany przez projekt rządowy, pociągnęłoby za sobą podobne objawy, głównie skutkiem kwestji majątku gminnego.

Wobec tego przedstawiłem komisji administracyjnej krakowskiego T. P. i E. wnioski pośrednie, na podstawie których po przeprowadzonej dyskusji zostały ustalone następujące zasady:

1. Dotychczasowe gromady, względnie gminy przemienione na gromady, zatrzymują majątek, posiadany przez nie w chwili wejścia ustawy w życie i pozostają podmiotem tego majątku gromadzkiego.

2. Dochody z majątku gromadzkiego po pokryciu wydatków administracyjnych, inwestycyjnych i ewentualnej ceny kupna nowonabytego majątku gromadzkiego wpływają do kasy gminnej na ogólne potrzeby gminy z tym skutkiem, że przypadające na gromadę dodatki gminne będą niższe o kwotę, równą powyższym dochodom.

3. Obciążanie, nabywanie i pozbywanie majątku gromadzkiego lub jego części wymaga zgody Zarządu Gminnego i zezwolenia Wydziału Powiatowego.

4. Dotychczasowe prawa gromad co do dobra gminnego, które odtąd nazywać się będzie dobrem gromadzkim, pozostają bez zmian.

5. W gromadach, o ile posiadają majątek gromadzki lub dobro gminne, wszyscy mężczyźni i kobiety, którzy są obywatelami polskimi, mają na obszarze gromady stałe miejsce zamieszkania najmniej od 6 miesięcy i 21 lat ukończonych, a nie są pozbawieni prawa wyborczego do Rady Gminnej, wybierają ze swego grona Radę Majątkową, złożoną z 12 członków i 4 zastępców na 6 lat. Wybory zarządza i przeprowadza Zarząd Gminny, względnie z jego upoważnienia podwójci. Ta Rada Majątkowa a) ustanawia zasady zarządzania i gospodarowania majątkiem gromadzkim, tudzież, w myśl szczegółowych przepisów ustawy, dobrem

gromadzkim, b) uchwała obciążanie, nabywanie i pozbywanie majątku gromadzkiego, oraz c) kontroluje bieżący zarząd majątku gromadzkiego.

6. Bieżący zarząd majątku gromadzkiego i ewentualnie dobra gromadzkiego sprawuje Komitet Gromadzki, złożony z przewodniczącego, jego zastępcy i sekretarza, wybranych na lat 6 przez Radę Majątkową z grona jej członków.

7. Zarząd Gminny wykonuje bieżącą kontrolę nad zarządem majątku gromadzkiego i dobra gromadzkiego w gromadach, należących do gminy. W tym celu podwójci ma obowiązek w imieniu Zarządu Gminnego uczestniczyć w posiedzeniach Rady Majątkowej i Komitetu Gromadzkiego i może na nich zabierać głos, lecz nie może być ich członkiem.

8. Gromady, które nie mają dobra gromadzkiego w chwili wejścia ustawy w życie, nie mogą go nabyć. Gmina jednak może przeznaczyć pewną część majątku gminnego na użytek mieszkańców gromady i wówczas gmina ma uregulować zarząd, warunki, rozmiary i sposób tego użytkowania.

Przy takiej koncepcji gromady odpadła potrzeba Zebrania Gromady, które projekt rządowy przewiduje, jakkolwiek pozbawia gromadę tak charakteru prawnopublicznego, jak i zdolności prawnej.

§ 6. Nadzór nad gminami.

Postanowienia projektu rządowego o nadzorze nad gminami określają władze, powołane do wykonywania tego nadzoru, z jednej strony chaotycznie, z drugiej zaś niesystematycznie. Władze samorządne, jak Wydział Powiatowy, dalej organy tego rodzaju, jak obecne Rady Wojewódzkie i wreszcie Ministra Spraw Wewnętrznych powiązał projekt w pewną nieusystematyzowaną budowę, stąd chwiejną i niejasną.

Sprawa nadzoru nad gminami jest jednym z najważniejszych zagadnień, chodzi bowiem o to, by, zapewniając sprężystość samorządowi gminnemu, nie dopuścić do przekroczenia tej granicy, gdzie się kończy nadzór, a zaczyna wciśkanie się państwa do dziedziny tego samorządu. To, o co tu chodzi, ujął dobitnie Piotr Górski ¹⁾ w tych krótkich słowach: „...w sprawach własnych nikt nie ma prawa gminie wydawać rozkazów, żadna władza, żadna wyższa instancja, ani autonomiczna, ani państwowa ...dopiero, jeśli gmina coś zaniedba, nie wypełnia obowiązków, które ustawy na nią nakładają, albo jeśli jej urzędnicy są opieszali lub popełniają przekroczenia, dopiero wówczas władza wyższa może odpowiednio środki zarządzić... Takie zarządzenia może wydawać tylko ta władza, która do nich jest odpowiednio uzbrojona i uorganizowana, która umie i jest w stanie je przeprowadzić...”

Rozglądnijmy się w możliwych sytuacjach, jakie z powodu działalności gminy mogą wywołać podobne wkroczenie. Mogą one być takie:

I. Gmina wydaje pewne normy a) co do opłat lub b) innych świadczeń, względnie c) postanowienia co do majątku lub dobra gminnego, a organy wykonawcze gminne wykonują je w konkretnych wypadkach. Dokąd ma się zwrócić strona, która się czuje pokrzywdzoną?

II. Gmina nie wykonuje swych obowiązków (np. co do oświecenia) i naraża przez to stronę na uszczerbek. To samo pytanie, co przy pierwszej sytuacji, wysuwa się także i tutaj.

III. Gmina przekracza zakres swych uprawnień lub narusza ustawy.

W pierwszej z przedstawionych sytuacji wchodzi w grę przede wszystkim interes jednostki; względy publiczne wysuwają się silniej właściwie dopiero z chwilą, gdy się ma

¹⁾ Samorząd gminny t. II (Kraków 1907), str. 342.

do czynienia z naruszeniem ustawy i wtedy wytwarza się właściwie sytuacja, wymieniona wyżej pod III. W drugiej sytuacji oba te momenty, t. zn. tak interes jednostki, jak i względy publiczne, są zwykle już na równi zaangażowane, przyczem może nastąpić to, cośmy widzieli w pierwszej z przedstawionych sytuacji, że mianowicie zagrożenie jednostki stanie się tylko wtórnem czy drugorzędnem zjawiskiem, usuniętem na drugi plan względami publicznymi tego rodzaju, jak bezpieczeństwo publiczne osób i mienia itd. Wreszcie zaś w ostatniej sytuacji głównie i przedewszystkiem chodzi o względy natury publicznej, a interes jednostki może wprowadzić tutaj w grę wchodzić, lecz nie musi, a jeżeli wchodzi, to jest tylko czemś dodatkowem, obrona zaś jego jest tylko następstwem obrony zagrożonych owych względów wyższych.

Po dokładnem uświadomieniu sobie tego wszystkiego, cośmy dotąd w tej materji rozważyli, można przystąpić do odpowiedzi na pytanie: Jak urządzić nadzór nad gminami wiejskimi? Przystępując jednak do tego, trzeba sobie jasno zdawać sprawę z tego, z jakim ustrojem władz ma się do czynienia. Co do tego przyjmujemy, że niebawem zniknie dotychczasowa różnorodność systemów, istniejących na ziemiach Polski, a już w każdym razie ów nieszczęsny dualizm władz, państwowych i samorządnych, istniejący w dawnym zaborze austriackim.

Z takiego założenia wychodząc, projekt komisji administracyjnej krakowskiego T. P. i E. oddaje nadzór nad gminami Staroście względnie Wojewodzie, dzieli jednak sprawę na dwie grupy: Na takie, w których Starosta w I, a Wojewoda w II i ostatniej instancji zarządza, rozstrzyga i orzeka na podstawie uchwały lub upoważnienia Wydziału Powiatowego, względnie Rady Wojewódzkiej, tudzież na takie, w których Starosta, względnie Wojewoda, sam zarządza, rozstrzyga i orzeka.

Do pierwszej grupy należą sprawy majątku i dobra gminnego, zakładów i przedsiębiorstw gminnych, gospodarki budżetowej, zaciąganie pożyczek, tudzież rozkładanie wszelkiego rodzaju podatków, dodatków, opłat i świadczeń gminnych. Stanowisko naczelników władzy powiatowej i władzy wojewódzkiej możnaby w stosunku do tych spraw określić, mniej więcej, jako „Starosta w Wydziale Powiatowym“ względnie „Wojewoda w Radzie Wojewódzkiej“. Takie postawienie kwestji odpowiada przedewszystkiem tej podstawowej myśli nowożytnego państwa, że o kontroli nad zarządem funduszków publicznych, o wysokości świadczeń i prestatyj na cele publiczne powinno decydować samo społeczeństwo. I dlatego kontrolę nad dziedziną tych spraw powierza się organom, w których zasiadają przedstawiciele tego społeczeństwa. Następnie zaś zapewnia takie rozwiązanie sprężystość nadzoru. Decyzja bowiem spoczywa w rękach czynnika obywatelskiego łącznie z tym, który jako szef władzy administracyjnej, ma w swych rękach egzekutywę, a zatem np. Starosta decyzję, powziętą w Wydziale Powiatowym, któremu przewodniczy, wydaje na zewnątrz w swoim charakterze szefa władzy, wyposażonej w egzekutywę. Tym sposobem zyskuje się na zewnątrz jednolitość władz nadzorczych, a równocześnie merytorycznie zapewnia się czynnikowi samorządowemu należyty wpływ.

Do spraw zaś drugiej grupy, w których Starosta, względnie Wojewoda, sam zarządza, rozstrzyga i orzeka, należą m. i. zawieszenie wykonania uchwał i postanowień organów gminnych, powziętych w sposób nieprawomocny, naruszających obowiązujące ustawy, albo szkodliwych dla dobra publicznego lub interesu gminy, dalej rozwiązywanie rad gminnych i rozpisywanie nowych wyborów do 6 tygodni, składanie z urzędu wójta, jego zastępcy i ławników itd. Zarządzenia co do tego ostatniego mają być podane z motywami do wiadomości Wydziału Powiatowego na najbliższem posiedze-

niu. Rozwiązanie Rady Gminnej należy w I instancji do Wojewody, od którego można się odwołać do Ministra Spraw Wewnętrznych, poza tem zaś I instancją jest Starosta, II i ostatnią Wojewoda.

Wreszcie należy zauważyć, że projekt komisji administracyjnej krakowskiego T. P. i E. pomija w swej koncepcji instancje sądowo-administracyjne. Stało się to dlatego, gdyż dotąd brak jeszcze w Polsce jakiejś dokładniejszej orientacji pod tym względem. Jeżeli jednak ta doniosła sprawa stanie wreszcie kiedyś na porządku dziennym, to wówczas odnośna ustawa ustali zakres działania sądów administracyjnych także i co do spraw, należących do gmin wiejskich.

W Krakowie, 20 kwietnia 1920.

CZEŚĆ DRUGA.

PROJEKT

USTAWY GMINNEJ DLA GMIN WIEJSKICH W POLSCE

(opracowany przez Komisję administracyjną Towarzystwa Prawniczego i Ekonomicznego w Krakowie).

TYTUŁ I.

Przepisy ogólne.

Art. 1.

Gmina wiejska składa się z gromad (art. 61), połączonych w jeden obszar administracyjny gminny.

Obszar i nazwy gmin wiejskich oraz siedziby urzędów gminnych ustali rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrami Rolnictwa oraz Przemysłu i Handlu po wysłuchaniu właściwych Wydziałów Powiatowych; oznaczenie obszaru poszczególnych gmin wiejskich nastąpi przy uwzględnieniu liczby mieszkańców, stosunków gospodarczych i topograficznych.

Każda nieruchomość, nie wchodząca w skład gminy miejskiej, musi należeć do gminy wiejskiej.

Motywy do art. 1.

Projekt rządowy proponuje ustalenie obszaru i nazwy gmin wiejskich, tudzież siedziby urzędów gminnych w drodze ustawy o podziale administracyjnym państwa. Otóż ten sposób uregulowania powyższej kwestji nie jest wskazany z następujących powodów:

1) Oznaczenie obszaru poszczególnych gmin wymaga bez względu na ostateczną formę jego prawnego uregulowania gruntownego zbadania faktycznego stanu rzeczy na miejscu; musi bowiem być uwzględniona nie sama tylko cyfra ludności, ale także i rodzaj jej skupienia, który znów zależy od całego szeregu czynników, przedewszystkiem natury gospodarczej, jak sieć komunikacyjna, odległość od większych miast, centr gospodarczych itd. Przy ustalaniu granic między gminami w poszczególnych wypadkach będzie się musiało niejednokrotnie uwzględnić także topograficzne stosunki i sposób rozbudowania.

2) Wobec tego Sejm albo nie wdawałby się wcale w dyskusję nad projektowanym podziałem na gminy wiejskie, albo też projektowany podział wywołałby długą dyskusję; w pierwszym wypadku okazałoby się zbyt kosztownym zajmowanie Sejmu podobnemi szczegółami, w drugim zaś groziłoby niebezpieczeństwo poczynienia przez Sejm zmian dorywczych, nie uwzględniających przedmiotowych podstaw faktycznych, na których oparto projektowany podział.

3) Zresztą podobny podział tyczy się takich szczegółów, które należą do przepisów wykonawczych, a nie do ustawy, mającej zawierać tylko zasadnicze normy.

W uwzględnieniu powyższych okoliczności projektuje się zmianę ustępu drugiego artykułu 1 projektu rządowego w tym kierunku, by drogę ustawodawczą zastąpić rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych. Podstawą jego ma być opinia właściwych Wydziałów powiatowych, obznajomionych z lokalnemi stosunkami i mogących w razie potrzeby łatwiej zasięgnąć bezpośrednio potrzebnych informacji. Ze względu na spłot najrozmaitszych kryterjów, które wyżej przedstawiono, przewiduje się porozumienie Ministra Spraw Wewnętrznych z Ministrami Rolnictwa tudzież Przemysłu i Handlu, jako kierownikami tych resortów, do których należą najważniejsze z tych dziedzin gospodarczych, które się musi uwzględnić przy wyznaczaniu obszaru poszczególnych gmin wiejskich.

Art. 2.

Każda gmina wiejska jest samorządną jednostką terytorjalną, osobą prawa publicznego i podmiotem praw majątkowych.

Motywy do art. 2.

Pierwotny tekst projektu rządowego nie wyrażał tych wszystkich kryteriów, o które mu — jak z motywów widać — chodziło. Czyni temu zadość proponowana wyżej stylizacja, która ma wyrazić, że gmina a) jest samorządną jednostką terytorjalną, b) że jest osobą prawa publicznego (przymus) i c) że jest osobą prawa cywilnego, to znaczy jest podmiotem praw majątkowych. Wyjaśnienie rządowych motywów do art. 2 (na str. 26), że „oznaczenie gminy, jako jednostki samorządnej, nadaje jej też osobowość prawną w znaczeniu prawa cywilnego“, jest prawniczo nieściśle.

Art. 3.

Połączenie i rozdzielenie gmin wiejskich zarządza Minister Spraw Wewnętrznych na wniosek Rady Wojewódzkiej, po wysłuchaniu właściwego Wydziału Powiatowego, rozporządzeniem, wydanem w porozumieniu z Ministrami Rolnictwa, tudzież Przemysłu i Handlu.

Sposób użytkowania dobra gminnego gmin połączonych, względnie rozdzielonych, regulują postanowienia o dobru gminnem. Wydanie rozporządzenia o połączeniu, względnie rozdzieleniu, gmin wiejskich poprzedzi zawarcie przez interesowane gminy umowy co do ich majątku i ciężarów. Zawarte umowy, względnie w razie niedojścia takich umów do skutku konkretne wnioski co do stosunków prawno-publicznych przedłoży Wydział Powiatowy w terminie, wyznaczonym przez Starostę, w drodze władz wojewódzkich Ministrowi Spraw Wewnętrznych, który rozstrzyga ostatecznie. Co się zaś tyczy stosunków prawno-prywatnych, to o ileby nie przyszło do dobrowolnej umowy z interesowanymi osobami trzecimi, poprzedni stan prawny zostaje bez zmiany.

Motywy do art. 3.

Konsekwentnie do proponowanej zmiany ustępu 2 art. 1 projektu rządowego pozostawia się decyzję także co do późniejszych ewentualnych zmian obszaru gmin wiejskich Ministrowi Spraw Wewnętrznych, a to również po wysłuchaniu właściwego Wydziału Powiatowego i w porozumieniu

z Ministrami Spraw Wewnętrznych, tudzież Przemysłu i Handlu; motywy co do tego podano obszernie przy art. 1. Wprowadzono jednakowoż jeszcze jedno ważne ograniczenie Ministra Spraw Wewnętrznych, a to mianowicie przez oddanie inicjatywy takich zmian Radom Wojewódzkim. Tą drogą bowiem można z jednej strony uzyskać lepszą gwarancję, że zmiany w obszarze poszczególnych gmin będą przeprowadzone na podstawie istotnej znajomości lokalnych potrzeb, a równocześnie zapobiegnie się, w każdym zaś razie utrudni się ewentualne próby używania łączenia względnie dzielenia gmin wiejskich dla jakichkolwiek innych celów.

Projekt rządowy przewidział sposób uregulowania sprawy majątku i ciężarów tylko w razie dzielenia gmin, przeocząc, że uregulowanie ich jest wielkiej wagi również w razie łączenia gmin; proponowana zmiana ustępu 2 art. 3 projektu rządowego uwzględnia także i tę kwestję.

Ponadto ustęp 2 omawianego artykułu projektu rządowego ujmuje sprawę uregulowania majątku i zobowiązań gmin w sposób bardzo ogólnikowy. Tymczasem ta dziedzina stosunków prawnych wymaga w razie łączenia lub dzielenia gmin dokładnego uregulowania. W szczególności chodzi tutaj o następujące grupy majątkowe, względnie kategorie ciężarów:

a) Dobro gminne. — Sposób jego użytkowania wymaga wogóle zasadniczego unormowania nie tylko przy sposobności łączenia lub dzielenia gmin i dlatego w odpowiedniej części niniejszego projektu ustawy gminnej (art. 67) wstawiono przepisy, regulujące powyższą kwestję; stosownie do tego artykuł 3 w proponowanym brzmieniu odsyła uregulowanie spraw, złączonych z dobrem gminnym, w razie dzielenia lub łączenia gmin do tych właśnie specjalnych postanowień.

b) Daniny publiczne. — Co do tego proponuje się, by w razie nie dojścia do skutku dobrowolnych umów przez interesowane gminy w wyznaczonym im do tego terminie decyzję oddać Ministrowi Spraw Wewnętrznych na podstawie wniosków, przedłożonych mu przez Wydział Powiatowy w drodze władz wojewódzkich.

c) Długi. — Mogą być hipoteczne lub inne. Pierwsze nie wymagają szczególnego uregulowania, drugie natomiast należy starać się w razie łączenia, względnie dzielenia gmin tak uregulować, by umożliwić także uwzględnienie praw interesowanych osób trzecich, ale zawsze w takich granicach, by przez to zbyt nie utrudnić, a nawet w pewnych okolicznościach wprost nie uniemożliwić dokonania połączenia, względnie rozdzielenia gmin; dlatego co do tej ostatniej kwestji projekt przewiduje przede wszystkim dobrowolną umowę z interesowanymi stronami trzecimi, a gdyby ta nie przyszła do skutku, poprzedni stan prawny ma po-

zostać bez zmiany. Ta ostatnia ewentualność ma na celu zapobiec możliwości szykan ze strony wierzycieli, którym nie mogłaby zapobiec ewentualność natychmiastowej płatności wierzytelności ze względu na konieczność ich spłacenia przez gminy.

d) Majątek gminny, tj. inny poza kompleksem, przeznaczonym na dobro gminne. Powinny być stosunki, tego majątku się dotyczące, uregulowane w drodze umowy.

Proponuje się wreszcie opuszczenie ustępu 3 art. 3 projektu rządowego, gdyż uchwały natury majątkowej, a o takie prawdopodobnie w tym ustępie chodzi, sądząc z treści dwu poprzednich ustępów tego samego artykułu, do chwili przyłączenia muszą uwzględnić ewentualne umowy, względnie decyzję władzy; po połączeniu zaś uchwały tej powiększonej gminy w materjach, uregulowanych takimi umowami, względnie decyzjami, również treść ich będą musiały mieć zawsze na względzie.

Art. 4.

Gminy mają prawo w granicach ustaw wydawać obowiązujące przepisy w sprawach, należących do ich zakresu działania (art. 5).

Motywy do art. 4.

Celem uniknięcia wątpliwości, mogących się nasunąć przy stosowaniu ustawy, proponuje się w miejsce użytych przez projekt rządowy słów: „sprawy gminne“ wstawienie określenia: „sprawy, należące do zakresu działania“ gminy. Powołano przytem art. 5, a to w tym celu, aby wskazać, że określenie „sprawy, należące do zakresu działania gminy“, obejmuje tak sprawy komunalne, wynikające ze współżycia jednostek ludzkich na pewnym określonym terytorjum, jak i inne jeszcze sprawy, przekazane gminie szczegółowymi ustawami. Ustęp, oznaczony lit. b), art. 4 w brzmieniu projektu rządowego nadaje gminom prawo wydawania przepisów także w sprawach, które „nie są uregulowane ustawami“. Motywy rządowe do tego artykułu starają się to postanowienie wyjaśnić w ten sposób, że chodzi w tym wypadku o „wiele dziedzin życia gminnego, nie uregulowanych żadnymi przepisami ustawowymi“ i dodają, że „w wypadkach takich gmina ma wolną rękę co do wydawania przepisów obowiązujących, z tem jednakże zastrzeżeniem, że przepisy te nie mogą być sprzeczne z istniejącymi już ustawami“. Widać więc z tego wyjaśnienia, że w omawianym ustępie chodzi o to mnóstwo spraw, przeważnie natury porządkowej, regulaminowej itp., które ani nie są właściwie sprawami komu-

nalnemi, ani sprawami, przekazanemi gminie szczegółowemi ustawami, a jednak zostają przez życie niejako wyniesione na wierzch, często nawet skutkiem działalności gminy. Otóż jakkolwiek wszystkie te sprawy wymagają dopiero pewnego szczegółowego uregulowania, bo są same tylko szczegółami, wynikającymi z całokształtu działalności gminy, jeżeli są przez gminę normowane, to na dnie tej normy tkwi zawsze pewne ustawowe upoważnienie, z którego wypłynęła właśnie ta działalność gminy, której szczegółowemi objawami, względnie zjawiskami, są właśnie te sprawy, tu omawiane. I dlatego autor projektu rządowego lepiej tę rzecz zdaje się rozumieć w motywach, aniżeli potrafił ją ująć w samym tekście artykułu 4. W takim ujęciu, jak proponowane, mieszczą się wszystkie grupy spraw, które wchodzą w zakres regulowania przez gminę, a więc i komunalne i przekazane gminie szczegółowemi ustawami i wreszcie ta trzecia grupa, o której szczegółowo wyżej była mowa; proponowana stylizacja staje na stanowisku granic ustawowych, zgodnie ze stanowiskiem, zajętem wprowadzić nie w tekście projektu rządowego, ale w motywach do niego.

TYTUŁ II.

O zakresie działania gminy.

Art. 5.

Do zakresu działania gminy należą:

a) Te sprawy, które dotyczą rozwoju duchowego, zdrowia, dobrobytu i wygody, a wynikają ze współżycia na obszarze gminy i mogą być wykonane zasadniczo i przede-wszystkiem własnymi siłami i środkami gminy, o ile według ustaw nie należą wyłącznie do zadań państwa lub do zakresu działania wyższych jednostek samorządnych.

b) Sprawy, przekazane jej osobnemi ustawami i rozporządzeniami.

Motywy do art. 5.

Powyższe określenie zakresu działania gminy obejmuje w ustępie pod a) sprawy komunalne we właściwym znaczeniu, pod b) wszystkie inne sprawy, przekazane gminie osobnemi przepisami, a więc przede-wszystkiem współudział w ogólnej administracji państwowej. Skutkiem tego

okazało się rzeczą wskazaną, pierwszą kategorię spraw określić możliwie najdokładniej, by z jednej strony uwzględnić ich charakter komunalny, z drugiej zaś strony właśnie przy uwzględnieniu tego charakteru zaznaczyć granice kompetencji gminy w stosunku do innych organów samorządnych i do administracji państwowej.

Proponowane wyżej określenie zarzuca wyliczenie szczegółowych spraw, choćby tylko przykładowo, jak to czyni projekt rządowy. Wyliczenie bowiem taksatywne takie, by było wyczerpujące, jest niemożliwe, a zresztą gdyby możliwem było, to wówczas ogólne określenie stałoby się zbytecznem. O ile zaś chodzi o określenie przykładowe tylko celem bliższego objaśnienia ogólnego zakresu działania gminy, to cel ten spełnia określenie zakresu działania poszczególnych organów gminy.

Dla określenia spraw komunalnych przyjęto za kryterja potrzeby, wpływające ze współzycia na obszarze gminy i zaspakajanie ich zasadniczo i przede wszystkim własnymi siłami i środkami gminy; co się tyczy określonych w proponowanym tekście pewnych ogólnych kierunków tych potrzeb, wyjaśnia się, że trzy z nich przejęto z projektu rządowego, a czwarty, oznaczony słowem „wygoda“, wzięto z terminologii dawnego polskiego ustawodawstwa, gdyż określa on istotnie całą jedną kategorię potrzeb komunalnych.

TYTUŁ III.

O Radzie Gminnej.

O składzie Rady Gminnej i jej członkach.

Art. 6.

Rada Gminna składa się z radnych, do których należą członkowie, wychodzący z wyboru i wiryliści.

Art. 7.

Czynne i bierne prawo wyborcze przy wyborach do Rady Gminnej służy każdemu obywatelowi państwa polskiego, bez różnicy płci, który ma ukończonych 21 lat życia w dniu ogłoszenia wyborów w siedzibie Zarządu Gminnego, ma w gminie przynajmniej od 6 miesięcy stałe miej-

sce zamieszkania i co do którego nie zachodzą okoliczności wyłączające lub wykluczające, określone w art. 9 i 10.

Za przerwę stałego zamieszkania nie uważa się wyjazdu z powodu ćwiczeń i służby wojskowej lub na roboty sezonowe.

Art. 8.

Wyborcy, wpisani na listę wyborczą poszczególnych gromad, należących do związku gminnego, tworzą osobne ciało wyborcze. Wyborca wykonuje służące mu czynne prawo wyborcze w tej gromadzie, w której jest wpisany na listę wyborczą. Każdy wyborca może być wciągnięty do listy wyborczej tylko w jednej gromadzie. Wyborcy oddają głosy osobiście.

Wyborcy każdej gromady wybierają na każdych 100 wyborców, zapisanych na liście, 1 radnego, jednak co najmniej jednego, resztę zaś wyborców, przekraczającą 50, uważa się za pełną setkę. Wybory są jawne, lecz w razie pisemnego żądania co najmniej $\frac{1}{3}$ części wyborców, zgłoszonego przynajmniej na 8 dni przed dniem wyborów, zarządza się wybory tajne. Za wybranych uważa się tych, którzy uzyskali względnie największe ilości ważnie oddanych głosów. Sposób rozpisania, przeprowadzenia i stwierdzenia aktu wyborczego określa ordynacja wyborcza.

Art. 9.

Wyłączonymi od biernego prawa wyborczego do Rady Gminnej są:

a) Pozostający w czynnej służbie oficerowie stanu żołnierskiego, wojskowi-duchowni, wojskowi-audytorzy, wojskowi-lekarze, wojskowi-urzędnicy i podurzędnicy, podoficerowie i szeregowcy, z wyjątkiem tych, którzy odbywają perjodyczne ćwiczenia wojskowe.

b) Uprawnieni do wejścia w skład Rady Gminnej w charakterze wirylistów.

Od czynnego prawa wyborczego do Rady Gminnej są wyłączone osoby wojskowe, wymienione wyżej pod a) łącznie z odbywającymi w dzień wyborów perjodyczne ćwiczenia wojskowe.

Art. 10.

Wykluczonymi od czynnego i biernego prawa wyborczego są:

- a) Osoby, pozostające pod kuratelą.
- b) Ci, którzy korzystają z dobroczynności publicznej, względnie korzystali z niej w ciągu roku, poprzedzającego bezpośrednio wybory; za zaopatrzenie z dobroczynności publicznej nie uważa się jednak zapomóg i dotacji, pobieranych z kas chorych i organizacji zawodowych, rent zakładów ubezpieczeń lub od wypadku, stypendjów i zasiłków, na cele naukowe przyznanych, wsparć, udzielonych w razie klęsk ogólnych itp.
- c) Osoby, do których majątku otwarto konkurs, aż do odzyskania pełni praw.
- d) Osoby, ukarane za przestępstwa, oznaczone w ordynacji wyborczej i przez okres czasu, tą ordynacją ustalony.
- e) Osoby, pozostające pod dozorem policyjnym, albo oddane do zakładu pracy przymusowej, aż do upływu 3 lat, licząc od ustania dozoru, względnie wypuszczenia z zakładu.
- f) Osoby, którym odebrano władzę ojcowską nad dziećmi, a to na czas aż do upływu jednego roku, licząc od cofnięcia powyższego zarządzenia.
- g) Osoby, utrzymujące domy rozpusty i szynki.

Art. 11.

Jako wryliści bez wyboru, wchodzi do Rady Gminnej, o ile posiadają warunki, przewidziane w artykułach 6, 7 i 8:

- a) właściciele przynajmniej 80 hektarów w obrębie

gminy; spadkobiercy niepodzielni wybierają z pośród siebie pełnomocnika na przeciąg lat trzech; osoby prawnicze zastępuje ich ustawowy, względnie statutowy zastępca;

b) kaźdocześni kierownicy szkół publicznych, znajdujących się w gminie;

c) czynni duszpasterze i przełożeni innych związków kościelnych, uznanych przez państwo, jeżeli mają w gminie siedzibę urzędową.

Art. 12.

Mandaty radnych z wyboru trwają 3 lata.

Art. 13.

Radni za swe czynności nie otrzymują wynagrodzenia

Art. 14.

Radny, wybrany na członka Zarządu Gminnego lub zamianowany podwójcem, traci swój mandat radziecki; w jego miejsce wchodzi ten, kto przy wyborach do Rady Gminnej z danej gromady otrzymał po nim względnie największą ilość ważnie oddanych głosów.

Jeżeli radny wchodzi w stosunki prawne z gminą, jako przedsiębiorca, dostawca lub dzierżawca, nie może sprawować swego urzędu, dopóki trwa wymieniony stosunek i dopóki rachunki, z niego wynikające, nie będą ostatecznie uregulowane.

Radny nie może zajmować równocześnie posady w urzędzie gminnym.

Płatny pracownik urzędu gminnego, który przyjął wybór do Rady Gminnej, musi zrzec się swej posady.

Radny z wyboru, który nie przybył na trzy kolejne posiedzenia Rady Gminnej bez usprawiedliwiającego powodu, traci mandat na podstawie uchwały Rady Gminnej.

Motywy do art. 6—14.

Projekt wprowadza do Rady Gminnej obok radnych z wyboru także radnych bez wyboru, sprawujących pewne funkcje publiczne w gminie, względnie posiadających pewne minimum własności ziemskiej. Cel jest ten, by przez wprowadzenie wirylistów do Rad Gminnych wzmocnić w nich czynnik inteligencji, tak potrzebny dla racjonalnego wypełnienia zadań, włożonych na gminę. W szczególności w ustępie a) artykułu 11 pod „spadkobiercami niepodzielnymi“ rozumie projekt sukcesorów mortis causa (dziedziców i legatarjuszy). Poza tem prawo wyborcze, czynne i bierne, do Rady Gminnej opiera się na zasadach, przyjętych przez projekt rządowy. To samo odnosi się do czasu trwania mandatów, bezpłatności czynności radzieckich, stosunków gospodarczych radnego z gminą itd. Tylko artykuł, zawierający postanowienia o wykluczeniu od czynnego i biernego prawa wyborczego, rozbudowano szerzej, gdyż projekt rządowy zawiera pod tym względem niewystarczające przepisy.

Przepis ustępu drugiego artykułu 14 niniejszego projektu nie przewiduje utraty mandatu po stronie radnego, który wszedł z gminą w stosunki prawne, jako przedsiębiorca, dostawca lub dzierżawca, gdyż są to wypadki wyjątkowe i często ograniczone do krótkiego okresu czasu.

O zakresie działania Rady Gminnej.

Art. 15.

Do Rady Gminnej należą uchwały i kontrola w zakresie spraw komunalnych (art. 5, lit. a) w granicach obowiązujących ustaw; w szczególności należą do niej następujące sprawy:

1) ustanawianie zasad zarządzania i sposobu użytkowania majątku gminy i dobra gminnego, oraz wszelkich fundacji, zakładów i instytucji, należących do gminy lub będących w jej zawiadywaniu;

2) nabywanie oraz pozbywanie nieruchomości, obciążanie majątku gminy, przyjmowanie na rzecz gminy darowizn i zapisów;

3) zakładanie szkół i zakładów kulturalnych, sanitar-

nych, dobroczynnych, gospodarczych, tudzież zaprowadzanie urzędów dla wygody mieszkańców gminy;

4) uchwalanie budżetu rocznego i wydatków, budżetem nieprzewidzianych, oraz dokonywanie wszelkich zmian w budżecie;

5) uchwalanie na rzecz gminy opłat i podatków, zaciąganie pożyczek i lokowanie kapitałów;

6) zamiana powinności naturalnych na pieniężne;

7) ustanawianie zasad umarzania należności gminnych, których ściągnięcie jest niemożliwe;

8) ustanawianie etatów osobowych i znoszenie ich z wyjątkami, przez ustawę przewidzianymi;

9) przyzwalanie na wytoczenie i odstąpienie od procesów, tudzież zatwierdzanie ugód, umarzających spory, które dotyczą nieruchomości lub sum, przekraczających granicę, powyżej której Rada Gminna zastrzeże sobie rozstrzygnięcie, a z wyjątkiem spraw, zastrzeżonych Zarządowi Gminnemu;

10) organizacja urzędów opieki społecznej i nadzór nad jej wykonywaniem;

11) wybór członków Zarządu Gminnego (wójta, ławników itd.) i komisyj;

12) sprawdzanie wyborów do Rady Gminnej według postanowień ordynacji wyborczej;

13) nadzór nad czynnościami Zarządu Gminnego i sprawdzanie rachunków gminnych;

14) inicjatywa i wypowiedanie się w sprawie zmian granic gminy i przeniesienia siedziby urzędu gminnego;

15) załatwianie wewnętrznych spraw Rady Gminnej w zakresie niniejszej ustawy i regulaminu, wydanego na jej podstawie;

16) sprawy, przekazane Radzie Gminnej szczegółowymi ustawami.

Art. 16.

Rada Gminna może powierzać komisjom stałym i do-
różnym przygotowywanie sprawozdań i wniosków na podsta-
wie rozpatrzenia spraw, względnie bieżącej kontroli spraw,
wchodzących w zakres działania Rady Gminnej. Do takich
komisyj mogą być powoływani członkowie Zarządu Gmin-
nego i radni, jak również osoby, które Rada Gminna ze
względu na pożytek sprawy zaprosi. Regulaminy dla takich
komisyj wydaje Wydział Powiatowy.

Motywy do art. 15 i 16.

Komisja przyjęła zasadę projektu rządowego co do taksatywnego
wyliczenia spraw, należących do zakresu działania Rady Gminnej, a to
ze względu na to, że dokładny rozdział kompetencji między poszczególne
organy gminne jest rzeczą konieczną. Poczyniła jednak komisja następu-
jące zmiany:

1) uchwalającą i kontrolującą kompetencję R. G. w zakresie przy-
znanych jej spraw połączono w jeden paragraf z wyliczeniem szczegóło-
wem powyższych spraw, podczas gdy projekt rządowy uczynił to oddziel-
nie (§§ 21 i 22),

2) do spraw, wyliczonych w § 22 proj. rząd., dodano jeszcze
sprawy, wyliczone wyżej w punktach 3, 10, 12, 15 i 16 § 15, przyczem
się zaznacza, że punkt 16 jest konieczny ze względu na dalszą ewolucję.

3) wprowadzono wyżej w art. 15 pewne zmiany do stylizacji pun-
któw 2, 8 i 11 artykułu 22 projektu rządowego,

4) niniejszy projekt umożliwia wprowadzenie do komisyj gminnych
osób, które mogą się okazać pożytecznymi przy roztrząsaniu spraw, prze-
kazanych komisjom, a zatem ujmuje tę kwestję szerzej od projektu rzą-
dowego,

5) do spraw, wymienionych wyżej w punkcie 10 artykułu 15, należą
między innymi także sprawy małoletnich.

O posiedzeniach Rady Gminnej i jej uchwałach.

Art. 17.

Na posiedzeniach Rady Gminnej przewodniczy wójt lub

jego zastępcą z wyjątkiem wypadku, przewidzianego w artykułach 34—36.

Jeżeli przedmiotem obrad jest sprawa, która dotyczy wójta osobiście, przewodnictwo obejmuje jego zastępcą.

Delegowani urzędnicy państwowi i przedstawiciele Wydziału Powiatowego mogą uczestniczyć w posiedzeniach Rady Gminnej w sprawach swego zakresu działania z głosem doradczym.

Art. 18.

Posiedzenia Rady Gminnej zwołuje wójt na piśmie, przynajmniej raz na kwartał, na tydzień przed zebraniem, z podaniem porządku obrad.

Pozatem wójt jest obowiązany zwołać Radę Gminną na pisemny wniosek co najmniej $\frac{1}{4}$ części radnych lub na żądanie Wydziału Powiatowego.

Minister Spraw Wewnętrznych oznaczy termin, do którego najpóźniej mają Rady Gminne uchwalić budżet i zamknięcie rachunkowe.

Motywy do art. 18.

Komisja dodała w tym artykule do art. 25 proj. rząd. ustęp ostatni w celu zapobieżenia nielegalnej gospodarce finansowej gmin.

Art. 19.

Posiedzenia Rady Gminnej są jawne.

Żaden radny nie może uczestniczyć w głosowaniu Rady Gminnej nad jego własnymi sprawami, albo nad sprawami jego krewnych lub powinowatych aż do 4 stopnia włącznie, ani też nad sprawami osób fizycznych lub prawnych, przez niego zastępowanych.

Motywy do art. 19.

Zaznacza się, że mniejszość komisji oświadczyła się za wnioskiem referenta zgodnie z art. 29 proj. rząd., by radny w powyższych sprawach

nie uczestniczył także i w obradach, poprzedzających głosowanie, motywując to tem, że obecność pewnych wpływowych radnych w podobnych sprawach może oddziaływać w niepożądany sposób na obrady, a tem samem pośrednio i na wynik głosowania.

Art. 20.

Radny może być na wniosek przewodniczącego za niewłaściwe zachowanie się lub tamowanie obrad usunięty z posiedzenia większością $\frac{2}{3}$ głosów obecnych.

Art. 21.

Rada Gminna może większością $\frac{2}{3}$ głosów obecnych wyłączyć radnego ze swego składu za czyn hańbiący.

Art. 22.

Radny, nie przybywający na trzy z rzędu posiedzenia bez podania okoliczności usprawiedliwiających, podlega karze do 50 Marek polskich. Wymiar kary zależy od uznania Zarządu Gminnego.

Art. 23.

Dla prawomocności uchwał wystarcza obecność większości radnych. Do powzięcia uchwał o zaciągnięciu pożyczek i o pozbyciu nieruchomości niezbędna jest obecność co najmniej $\frac{2}{3}$ liczby radnych.

Art. 24.

Uchwały zapadają zwykłą większością głosów, o ile ustawa inaczej nie przewiduje. Wstrzymujących się od głosowania uważa się za głosujących za wnioskiem. W razie równości głosów wniosek upada.

Art. 25.

Głosowanie jest jawne. Przy wyborach, na żądanie $\frac{1}{4}$ liczby obecnych, musi być zastosowane głosowanie tajne.

Art. 26.

Z każdego posiedzenia musi być spisany przez pisarza gminnego protokół, który podpisuje przewodniczący i pisarz.

Art. 27.

Uchwały Rady Gminnej winien przewodniczący przedłożyć w odpisie staroście, jako przewodniczącemu Wydziału Powiatowego.

Art. 28.

Uchwały Rady Gminnej, dotyczące spraw, wymienionych w punktach 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9 z wyjątkiem wytaczania procesów i 11 art. 15, wymagają zatwierdzenia Wydziału Powiatowego.

TYTUŁ IV.

O Zarządzie Gminnym.

Art. 29.

Zarząd Gminny składa się z wójta i ławników.

Art. 30.

W razie śmierci wójta lub zawieszenia go w urzędowaniu, obejmuje z urzędu jego obowiązki zastępca wójta. W razie, gdyby wójt z innych powodów nie mógł spełniać swych obowiązków, winien wezwać do ich objęcia swego zastępcę. Gdyby tego nie uczynił, może starosta wydać odpowiednie zarządzenia.

W razie równoczesnej przeszkody w urzędowaniu wójta i jego zastępcy pełni obowiązki wójta najstarszy wiekiem ławnik.

Art. 31.

Liczba ławników wynosi w gminie $\frac{1}{10}$ liczby radnych, co najmniej dwóch. Ułamki, otrzymane przy tem obliczeniu, przyjmuje się za jedynek.

O wójcie.

Art. 32.

Wójta wybiera Rada Gminna na lat trzy z pośród obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, mających bierne prawo wyborcze do rad gminnych lub miejskich.

Zastępcą wójta jest wskazany przez Radę Gminną przy wyborze ławnik.

Wójt i jego zastępca muszą mieć 30 lat skończonych i posiadać wykształcenie co najmniej w zakresie ukończonej szkoły ludowej.

Art. 33.

Do ważności wyboru potrzebna jest bezwzględna większość oddanych głosów.

Art. 34.

Wybory wójta przeprowadza komisja wyborcza, złożona z przewodniczącego i dwóch członków. Przewodniczącego i członków komisji wybiera Rada Gminna ze swego grona.

Pisarz gminny przygotowuje listę wyborców (radnych) i sporządza protokół wyborczy.

Art. 35.

Jeden z członków komisji wyborczej wywołuje radnych według porządku, w jakim są zapisani na liście wyborczej i wzywa ich do oddania głosu.

Radny wymienia nazwisko osoby, którą wybiera na wójta, poczem wywołujący natychmiast zapisuje do listy wy-

borczej w obecności radnego nazwisko wymienionego przez tegoż kandydata.

Nazwiska, wymienione przez głosujących, zapisuje równocześnie do innej listy drugi członek komisji wyborczej w ten sposób, iż nazwisko, pierwszy raz wymienione, będzie wpisane, przy następnej zaś wymienieniu tegoż nazwiska będzie dodana do niego liczba porządkowa 2, 3 itd.

Art. 36.

Po odebraniu głosów od wszystkich obecnych radnych przewodniczący ogłasza, iż głosowanie jest ukończone, poczem komisja przystępuje do obliczenia głosów.

Wynik głosowania winien być zapisany na liście głosujących i podpisany przez komisję wyborczą; ogłasza go przewodniczący komisji.

Art. 37.

Jeśli przy pierwszym głosowaniu nikt nie otrzymał bezwzględnej większości głosów, następuje wybór ściślejszy między dwoma kandydatami, którzy przy pierwszym głosowaniu otrzymali największą liczbę głosów.

W razie równości głosów przy wyborze ściślejszym rozstrzyga los.

Art. 38.

Głosowanie tajne (art. 25) odbywa się zapomocą kartek, wrzucanych do urny.

Kartki, zawierające więcej niż jedno nazwisko, są nieważne.

Członek komisji wyborczej, wywołujący nazwisko, zaznacza w liście wyborczej obok nazwiska radnego, że ten kartkę oddał.

W celu obliczenia głosów jeden z członków odczytywać będzie nazwiska, na kartkach spisane, drugi zaś zapisze

każde nazwisko, pierwszy raz wymienione, przy każdym zaś powtórnym wymienieniu tego samego nazwiska doda liczbę 2, 3 itd.

Przy głosowaniu tajnem zastosować należy poza tem przepisy, dotyczące głosowania jawnego.

Art. 39.

Wybór wójta i jego zastępcy wymaga zatwierdzenia Wydziału Powiatowego.

Art. 40.

Wójt i jego zastępca winni przed objęciem urzędu złożyć przyrzeczenie w ręce Starosty, jako przewodniczącego Wydziału Powiatowego, iż będą sumiennie wypełniać swoje obowiązki.

Art. 41.

Jeśli Rada Gminna w nowych wyborach, zarządzonych z powodu niezatwierdzenia wyboru wójta, wybierze kandydata, który również zatwierdzenia nie uzyska, wtenczas Wydział Powiatowy mianuje kierownika gminy na czas tak długi, dopóki nowy wybór nie uzyska zatwierdzenia.

Art. 42.

Jeśli Rada Gminna zwleka z wyborem wójta, Wydział Powiatowy nakazuje dokonanie wyboru w ściśle oznaczonym terminie,

O ile wybór i w tym wypadku nie dojdzie do skutku, Wydział Powiatowy mianuje na jeden rok kierownika gminy.

Art. 43.

Urlopów ponad 7 dni udziela wójtowi Wydział Powiatowy.

Art. 44.

Wójt i mianowany w myśl art. 41 i 42 kierownik gminy otrzymują stałe wynagrodzenie z funduszków gminnych.

Zastępca wójta pobiera wynagrodzenie wójta tylko w stosunku do czasu, przez który w zastępstwie wójta pełni jego obowiązki.

Art. 45.

Wójt, jego zastępca i kierownik gminy mogą prócz tego otrzymać zwrot wydatków, wynikłych ze sprawowania urzędu.

Wysokość wynagrodzenia i norm wydatków zwrotnych dla wójta, jego zastępcy i kierownika gminy określa Wydział Powiatowy.

O ławnikach.

Art. 46.

Ławników wybierają na lat 3, względnie do końca kadencji Rady Gminnej, radni z pośród osób, mających bierne prawo wyborcze do Rady Gminnej.

Głosowanie na ławników odbywa się w sposób, przepisany dla wyboru wójta, jednakże z tą zmianą, że radni głosują na wszystkich ławników łącznie i że wybrani są ci kandydaci, którzy otrzymali największą liczbę głosów.

Po wyborze ławników oznacza Rada Gminna w osobnem głosowaniu, który z nich ma być zastępcą wójta.

Art. 47.

Urząd ławnika jest bezpłatny.

Ławnicy jednak mogą otrzymać zwrot wydatków, połączonych z urzędowaniem, według norm, ustalonych przez Wydział Powiatowy.

Art. 48.

W razie opróżnienia stanowiska ławnika radni dokonywują wyboru uzupełniającego.

Ławnik, wybrany w tym wypadku, urzęduje tylko do końca kadencji swego poprzednika.

W razie wyboru uzupełniającego nie ma zastosowania art. 34, a wybór przeprowadza wójt, względnie jego zastępca z dwoma skrutatorami, powołanymi przez niego z grona Rady Gminnej.

O zakresie działania wójta.

Art. 49.

Wójt jest organem wykonawczym w sprawach komunalnych gminy. W zakresie administracji państwowej kompetencję wójta określają właściwe ustawy, rozporządzenia i polecenia władz zwierzchnich.

W szczególności wójt:

A) Jako organ samorządu gminnego

1) zastępuje gminę na zewnątrz, o ile niniejsza ustawa nie zawiera odmiennych postanowień,

2) wykonuje uchwały i zarządzenia Rady Gminnej i Zarządu Gminnego,

3) nadzoruje urzędników i pracowników gminy, przedsiębiorstw i zakładów gminnych, oraz udziela im upomnień i nagany w drodze dyscyplinarnej,

4) prowadzi kasowość i rachunkowość gminy,

5) odbiera dochody i asygnuje wydatki gminy w granicach budżetu, wyjąwszy te wydatki, co do których Rada Gminna zastrzeże decyzję Zarządowi Gminnemu,

6) sprawuje te wszystkie czynności, do których jest powołany na zasadzie niniejszej ustawy.

B) Jako organ administracji państwowej

1) ogłasza i wprowadza w życie ustawy, rozporządzenia i polecenia władz zwierzchnich oraz czuwa nad ich wykonaniem,

2) zawiesza uchwały organów gminnych, które naruszają ustawy, przekraczają zakres działania odnośnych organów, sprzeciwiają się dobru publicznemu lub interesom gminy,

3) sprawuje policję miejscową z mocą zagrożenia grzywną do 50 marek polskich z prawem ewentualnej zamiany na areszt w razie niemożności ściągnięcia grzywny, a to licząc po 24 godzin aresztu za każdych 10 marek polskich,

4) spełnia te wszystkie czynności administracyjne, do których jest powołany przez właściwe ustawy, rozporządzenia i polecenia władz zwierzchnich.

W sprawach, wymienionych wyżej pod B), w ustępie 3, tudzież w innych sprawach, przekazanych wyraźnie ustawami, rozporządzeniami lub poleceniami władz zwierzchnich orzecznictwu karnemu wójta, przeprowadza dochodzenia i wydaje orzeczenia wójt, względnie jego zastępca. Od orzeczeń karnych wójta można się odwołać do Starostwa.

Szczegółowe przepisy o postępowaniu w powyższych sprawach karnych, o ściąganiu i przeznaczeniu nałożonych grzywn i o wykonaniu prawomocnych kar aresztu wyda Minister Spraw Wewnętrznych.

W nagłych wypadkach, jak pożary, powódzie itp., wójt winien wydać wszystkie potrzebne zarządzenia i nakazać wykonanie robót, niezbędnych do usunięcia niebezpieczeństwa. Wójt ma prawo zmusić do tych robót każdego, do nich zdolnego, choćby tylko chwilowo w gminie przebywającego. O wydanych zarządzeniach winien wójt niezwłocznie donieść Starostwu, a o ile do ich wydania właściwą jest zwykłym trybem Rada Gminna lub Zarząd Gminny, zawiadomić je o nich na najbliższem posiedzeniu.

C) Wójt ma obowiązek czuwać nad starannem przechowywaniem wszelkich dokumentów i aktów urzędowych.

O zakresie działania Zarządu Gminnego.

Art. 50.

Do zakresu działania Zarządu Gminnego należy:

1) przygotowywanie wniosków na posiedzenia Rady Gminnej;

2) zarządzanie majątkiem gminnym i dobrem gminnym, oraz utrzymywanie ich inwentarzy;

3) określenie sposobów wykonywania uchwał Rady Gminnej;

4) prowadzenie przedsiębiorstw i zakładów gminnych, a nadzór nad przedsiębiorstwami gminnymi, jeżeli mają własny zarząd;

5) układanie projektu budżetu gminnego;

6) sporządzanie zamknięć rocznych;

7) rozkładanie podatków i powinności gminnych stosownie do obowiązujących ustaw, rozporządzeń i uchwał Rady Gminnej i wydawanie zarządzeń co do ich ściągania, względnie wykonania;

8) nadzór nad rachunkowością i kasowością gminy;

9) upoważnianie wójta do wdrażania procesów prowidzorjalnych i do żądania u sądów tymczasowych zarządzeń zabezpieczających;

10) mianowanie i zwalnianie pracowników gminnych;

11) składanie Radzie Gminnej sprawozdań rocznych:

a) z swej własnej działalności i z działalności podwładnych sobie organów;

b) z wykonania budżetu;

c) ze stanu majątku i dobra gminnego, oraz zakładów i przedsiębiorstw gminnych;

12) przedstawianie Radzie Gminnej wniosków w zakresie gospodarstwa gminnego;

13) w wypadkach, nie cierpiących zwłoki, załatwianie samodzielnie wszelkich czynności, należących do zakresu działania Rady Gminnej, z warunkiem wyjednania na najbliższym posiedzeniu jej zgody;

14) wykonywanie czynności, połączonych z nadzorem majątku gromadzkiego i dobra gromadzkiego w myśl postanowień niniejszej ustawy.

Art. 51.

Zarząd Gminny ma prawo wymierzać urzędnikom i pracownikom gminy, tudzież przedsiębiorstw i zakładów gminnych następujące kary dyscyplinarne:

- 1) grzywnę do 50 marek polskich,
- 2) przeniesienie na urząd niższej kategorii,
- 3) złożenie z urzędu.

Art. 52.

Zarząd Gminny mianuje pisarza gminnego z pośród kandydatów, poleconych przez Wydział Powiatowy i zwalnia go za zgodą lub na polecenie Wydziału Powiatowego.

O uposażeniu i zabezpieczeniu urzędników i pracowników gminy, przedsiębiorstw i zakładów gminnych postanowi osobna ustawa. Aż do jej wydania gmina pokrywa ich uposażenie i zwrot wydatków, połączonych z urzędowaniem, w wysokości i na zasadach, ustalonych przez Wydział Powiatowy.

Art. 53.

Dokumenty, na mocy których gmina zaciąga zobowiązania, muszą być podpisane przez wójta i jednego ławnika, oraz opatrzone pieczęcią gminy.

Art. 54.

Wójt może powierzać ławnikom pod własną odpowiedzialnością załatwianie poszczególnych spraw, należących do jego zakresu działania.

O posiedzeniach Zarządu Gminnego i jego uchwałach.

Art. 55.

Posiedzenia Zarządu Gminnego zwołuje i przewodniczy na nich wójt lub jego zastępca.

Art. 56.

Posiedzenia Zarządu Gminnego są prawomocne, jeżeli obecna jest na nich więcej niż połowa jego członków.

Art. 57.

Uchwały Zarządu Gminnego zapadają zwykłą większością głosów. W razie równości rozstrzyga głos wójta.

Wstrzymujących się od głosowania dotyczy przepis, zawarty w artykule 24.

Art. 58.

Jeżeli w sprawie, stanowiącej przedmiot obrad, jest zainteresowany osobiście członek Zarządu Gminnego, albo też jego krewni lub powinowaci pierwszych czterech stopni, nie może on być obecny przy rozważaniu tej sprawy, ani przy głosowaniu nad nią.

Uchwała pozostałych jest prawomocna, choćby przez to liczba członków Zarządu Gminnego nie odpowiadała wymaganiom artykułu 56.

Motywy do art. 58.

W powyższym wypadku także większość komisji stanęła na stanowisku mniejszości, zajętem przy analogicznym przepisie co do Rady Gmin-

nej (por. motywa do art. 19) i zgodziła się tutaj na wykluczenie interesowanego także od obrad, wychodząc z tego zapatrywania, że tutaj nie może być podobny zakaz tak łatwo obchodzony, jak na obradach Rady Gminnej (np. można się przysłuchiwać z galerji).

Art. 59.

Ławnik, nie przybywający na trzy z rzędu posiedzenia bez usprawiedliwienia, podlega karze do 50 marek polskich, które wymierza wójt.

Art. 60.

Sposób urzędowania Zarządu Gminnego określa regulamin, wydany przez Wydział Powiatowy.

TYTUŁ V.

O gromadach.

Art. 61.

Każda wieś, kolonja lub osada stanowi gromadę.

Istniejące obszary dworskie wciela się do gromady, z którą w chwili wejścia w życie niniejszej ustawy tworzą wspólną gminę katastralną, a w braku takiej wspólności z tą bezpośrednio graniczącą gromadą, którą oznaczy rozporządzenie ministerjalne.

Obszar i nazwy gromad ustala rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrami Rolnictwa, oraz Przemysłu i Handlu po myśli art. 1.

Art. 62.

Dotychczasowe gromady, względnie gminy przemienione na gromady, zatrzymują majątek, posiadany przez nie w chwili wejścia niniejszej ustawy w życie i pozostają podmiotem tego majątku gromadzkiego.

Art. 63.

Dochody z majątku gromadzkiego po pokryciu wydatków administracyjnych, inwestycyjnych i ewentualnej ceny nowonabytego majątku gromadzkiego wpływają do kasy gminnej na ogólne potrzeby gminy z tym skutkiem, że przypadające na gromadę dodatki gminne będą niższe o kwotę, równą powyższym dochodom.

Art. 64.

W gromadach, o ile posiadają majątek gromadzki lub dobro gminne, wszyscy mężczyźni i kobiety, którzy są obywatelami polskimi, mają na obszarze gromady stałe miejsce zamieszkania najmniej od 6 miesięcy i 21 lat ukończonych, a nie są pozbawieni prawa wyborczego do Rady Gminnej, wybierają ze swego grona Radę Majątkową, złożoną z 12 członków i 4 zastępców na 6 lat. Wybory zarządza i przeprowadza Zarząd Gminny, względnie z jego upoważnienia podwójci.

Art. 65.

Rada Majątkowa

a) ustanawia zasady zarządzania i gospodarowania majątkiem gromadzkim, a dobrem gromadzkim w granicach artykułu 67,

b) uchwała obciążanie, nabywanie i pozbywanie majątku gromadzkiego,

c) kontroluje bieżący zarząd majątku gromadzkiego.

Art. 66.

Obciążanie, nabywanie i pozbywanie majątku gromadzkiego lub jego części wymaga zgody Zarządu Gminnego i zezwolenia Wydziału Powiatowego.

Art. 67.

Dotychczasowe prawa gromad co do dobra gminnego, które odtąd nazywać się będzie dobrem gromadzkim, pozostają bez zmiany.

Co do tego, komu i w jakim rozmiarze służy prawo do pożytków z dobra gromadzkiego, trzymać się należy dotychczasowego niezaprzeczonego zwyczaju, istniejącego w chwili utworzenia poszczególnych gmin w myśl niniejszej ustawy.

Jeżeli nie istnieje taki zwyczaj, albo jest spornym, Rada Majątkowa uchwala z uwzględnieniem istniejących specjalnych tytułów prawnych postanowienia, regulujące to uczestnictwo w pożytkach. O ile zwyczaj się temu nie sprzeciwia, Rada Majątkowa może ustanowić opłaty za użytkowanie dobra gromadzkiego, które będą użyte w pierwszej linji na cele gospodarowania i zarządu dobrem gromadzkim, a z ewentualnie pozostającą jeszcze nadwyżką należy postąpić w myśl art. 63.

Również może Rada Majątkowa wydzierżawić część dobra gromadzkiego, która się okaże zbywającą po zaspokojeniu zwyczajowych potrzeb gospodarczych osób, uprawnionych do uczestniczenia w pożytkach.

Nadwyżka wszelakich dochodów z dobra gromadzkiego, pozostająca po opędzeniu podatków, tudzież wydatków administracyjnych i inwestycyjnych ma być użyta w myśl artykułu 63.

Jeżeli badania komisyjne, zarządzone przez Zarząd Gminny lub Wydział Powiatowy, wykażą, że dotychczasowy sposób korzystania z dobra gromadzkiego według zwyczaju lub sposób, uchwalony w braku zwyczaju przez Radę Majątkową, może uszczuplić lub udaremnić przeznaczenie dobra gromadzkiego, Rada Majątkowa winna na polecenie Wydziału Powiatowego uchwalić odmienny sposób korzystania z danego dobra gromadzkiego, np.:

a) ustanowić czas ochronny dla dobra gromadzkiego, pozwalając użytkowania dobra gminnego lub jego części tylko w przeznaczonym do tego czasie,

b) wprowadzić sposób stopniowego zagospodarowania dobra gromadzkiego w ten sposób, że dobro gromadzkie ma być podzielone na racjonalnie wydzielone części i każda część po kolei przez oznaczony okres czasu będzie poddawana uprawie rolnej, a potem zasiewana trawami, bądź też w inny sposób zagospodarowana, wreszcie

c) wydać postanowienia, zabezpieczające dobro gromadzkie przed wyniszczeniem.

Jeżeli Rada Majątkowa nie uczyni zadość powyższemu wezwaniu Wydziału Powiatowego, wówczas Wydział Powiatowy rozwiąże Radę Majątkową i ustanowi zarządcę dobra gromadzkiego na koszt uprawnionych do użytkowania dobra gromadzkiego, a to aż do uregulowania sposobu użytkowania dobra gromadzkiego w myśl jego polecenia przez nowo wybraną Radę Majątkową.

Obszar dworski, wcielony do gromady, w braku specjalnego tytułu nie ma prawa do korzystania z dobra gromadzkiego.

Spory, czy dany przedmiot jest dobrem gromadzkim, rozstrzygają sądy.

Art. 68.

Bieżący zarząd majątku gromadzkiego i ewentualnie dobra gromadzkiego sprawuje Komitet Gromadzki, złożony z przewodniczącego, jego zastępcy i sekretarza, wybranych na lat 6 przez Radę Majątkową z grona jej członków.

Art. 69.

Zarząd Gminny wykonuje bieżącą kontrolę nad zarządem majątku gromadzkiego i dobra gromadzkiego w gromadach, należących do gminy. W tym celu podwójci (art. 71)

ma obowiązek¹ w imieniu Zarządu Gminnego uczestniczyć w posiedzeniach Rady Majątkowej i Komitetu Gromadzkiego i może na nich głos zabierać, nie może jednak być ich członkiem.

Art. 70.

Gromady, które nie mają dobra gromadzkiego w chwili wejścia niniejszej ustawy w życie, nie mogą go nabyć. Gmina jednak może przeznaczyć pewną część majątku gminnego na użytek mieszkańców gromady i wówczas gmina ma uregulować zarząd, warunki, rozmiary i sposób tego użytkowania.

Podwójci.

Art. 71.

Wójt mianuje dla każdej gromady, wchodzącej w skład gminy, podwójciego; nominacja wymaga zatwierdzenia Wydziału Powiatowego; odwołanie podwójciego odbywa się w ten sam sposób. Podwójci jest na obszarze gromady organem wykonawczym wójta w zakresie sprawowania policji, tudzież wykonywania w ogólności ustaw i rozporządzeń.

Motywy do art. 61—71.

Według projektu rządowego „ustawy o gminie wiejskiej“ gromada nie ma być, ani osobą prawa publicznego, ani podmiotem praw majątkowych. W konsekwencji Zgromadzenie Gromady poza wyborem sołtysa i członków Rady Gminnej miałyby tylko zarządzać majątkiem gminnym, położonym na obszarze gromady i naradzać się nad specjalnymi potrzebami gromady w celu przedstawienia ich organom gminnym. Wobec tego mylnem jest określenie gromady w motywach do projektu rządowego (str. 25) jako „ostatniego samorządowego ogniwa organizacji państwowo-administracyjnej“; powyższe określenie stoi w sprzeczności z przepisami samego projektu ustawy o ustroju i zakresie działania gromady.

Na posiedzeniu komisji 21 listopada 1919 r. referent przedłożył do dyskusji pytanie, czy, względnie jak się da pomyśleć gromada, jako pod-

miot praw majątkowych w obrębie gminy zbiorowej. Część członków komisji podniosła przeciwko takiej koncepcji szereg wątpliwości, z których najgłośniejsze są następujące: W b. zaborze austriackim i pruskim gmina zbiorowa w chwili swego powstania nie miałaby majątku, nabywałaby go jednak z biegiem czasu i w ten sposób na terytorjum gromady powstałaby obok majątku gromadzkiego także majątek gminy; dochody z majątku gromadzkiego rozkładałyby się na dwie części, z których jedna wpływałaby do kasy gminnej, druga do gromadzkiej; wreszcie powstałoby komplikacje przy wykonywaniu takiego zakresu działania, przyznanego tak pojętej gromadzie tudzież gminie. Inni zaś członkowie komisji, biorąc za punkt wyjścia okoliczności, przytoczone przez referenta, wypowiedzieli się za szerokim pojęciem gromady, jako jednostki samorządnej, której zakres działania co do spraw komunalnych miałby być ujęty podobnie, jak to czyni stylizacja komisji co do gminy; tym sposobem policja pozostałaby atrybutem powołanych do tego organów gminnych, w zakresie zaś spraw komunalnych byłoby dopuszczalne współzawodnictwo między gromadą i gminą; mogłoby to mieć dobre skutki dla jednej i drugiej, zapewniając ciągły rozwój inicjatywy, nie pozwalając skostnieć gromadzie tam, gdzie gmina zbiorowa już istnieje, tam zaś, gdzieby ona dopiero powstać miała, dając jej możność i bodźca do powolnego wykształcenia i rozbudowy swego zakresu działania. Wreszcie podnoszono, że tym sposobem uniknęłoby się oporu, który np. w byłej Galicji na pewnoby wybuchnął przeciwko odbieraniu majątku dzisiejszym gminom, a przyszłym gromadom, na rzecz nowo powstającej gminy zbiorowej. Co się zaś tyczy tej okoliczności, że dzisiejsze małe gminy, np. w b. Galicji, nie są w stanie spełnić swych zadań, bo im brak nie tylko odpowiednich sił materialnych, ale i intelektualnych, zauważono, że zadania policji, które w tych gminach najczęściej szwankują, ogniskowałyby się i tak w gminie zbiorowej, a czynnik inteligencji w przyszłej gromadzie da się pokazać wzmocnić przez wcielenie do gromad obszarów dworskich.

Nie da się jednak zaprzeczyć, że nasuwa się tutaj jedna bardzo poważna obawa, poruszona podczas dyskusji na posiedzeniu komisji w dniu 21 listopada 1919 r. Współzawodnictwo między gromadą a gminą zbiorową może wprowadzić w pewnych warunkach przynieść obu te korzyści, które tu podniesiono. Nie ma się jednak żadnej gwarancji, że nie może się stać odwrotnie. Przeciwnie, zachodzi obawa, że, jeżeli nie w większej części, to w każdym razie w bardzo wielkiej liczbie wypadków, albo gmina będzie się oglądać na gromady, a gromada na gminę i obie nic robić nie będą, albo — co może nawet jeszcze gorsze — obie sobie będą wchodzić w drogę. O ileby się miało w tym ostatnim wypadku do czynienia

z pobudkami szlachetnej chęci zrobienia czegoś dla gminy, względnie gromady, zło nie byłoby jeszcze największe, mogą jednak w grę wchodzić lokalne ambicje i zawiść, a toby nie tylko demoralizowało, lecz mogłoby pociągnąć za sobą niepożądane skutki także w innych dziedzinach, zwłaszcza mogłoby się odbić na finansowych podstawach konkurujących ze sobą gmin i gromad.

Wobec przedstawionego wyżej stanu rzeczy zaproszono na posiedzenie w dniu 2 grudnia 1919 r., jako ekspertów, marszałków powiatowych, pp. Dr. Hupkę i Dr. Skrzyńskiego i naczelnika gminy, p. Serczyka. Wszyscy zgodnie oświadczyli, że ustawa, któraby w myśl rządowego projektu przenosiła majątek dotychczasowych gmin, a* późniejszych gromad, na gminę zbiorową, napotykałaby w praktycznem przeprowadzeniu na stanowczy opór ludności w b. zaborze austriackim. Niemniej wypowiedzieli się wszyscy przeciwko pomysłowi projektu rządowego, wprowadzającemu obszary dworskie, jako gromady, do ustroju gminnego, przyznając, że jedynem wskazanem rozwiązaniem kwestji obszarów dworskich jest wcielenie ich do gmin, jak to uczyniła niedawno ustawa Sejmu Polskiego z obszarami dworskimi w b. Galicji. Ostateczny wynik dyskusji, przeprowadzonej z wymienionymi ekspertami, da się streścić w następujący sposób: a) Dzisiejsze gminy, zamienione w gromady, o ile posiadają w chwili wejścia ustawy w życie własny majątek (obecnie t. zw. majątek gminy), pozostają i nadal jego podmiotem prawnym; na ten wypadek dla zarządu tego majątku wybierają uprawnieni do tego mieszkańcy gminy — przyczem pod względem uprawnienia zatrzymano zasady, przewidziane przez projekt rządowy dla zebrania gromady — osobny organ, t. zw. Radę Majątkową, z której łona wychodzi organ wykonawczy dla bieżącego zarządu powyższym majątkiem, Komitet Gromadzki. b) O ile zaś gromada w chwili wejścia ustawy w życie takiego majątku nie posiada, to w takim razie powyższych organów oczywiście nie wybiera. c) Gromady, posiadające wspomniany wyżej majątek, będą opłacały ewentualnie przypadające na nie dodatki gminne w kwocie, niższej o dochody z ich majątku gromadzkiego, które wpływają do kasy gminnej. d) O ile gromada w chwili wejścia ustawy w życie nie posiada własnego „dobra gminnego“, to go w przyszłości nabyć nie będzie mogła.

Dalszą konsekwencją takiego postawienia kwestji jest pozbawienie gromady charakteru prawnopublicznego, przyczem okazuje się także zbyt szkodliwym tworzenie osobnego organu pod nazwą Zebrania Gromady. Na obszarze gromady urzędowałby tylko t. zw. podwójci, tj. organ wykonawczy wójta w zakresie policji miejscowej i współdziałania w administracji ogólnopañstwowej, przyczem mógłby on także spełniać pewne specjalnie

mu przez zwierzchność gminną poruczone funkcje, a niektóre z nich miałyby obowiązek wykonywać, jak np. nadzór z ramienia zwierzchności gminnej nad zarządem majątku gromadzkiego przez powołane do tego organa miejscowe.

O ile chodzi o t. zw. dobro gminne w dzisiejszych gminach, mające się nazywać (w późniejszych gromadach) dobrem gromadzkim, to projekt komisji ma na oku zapobieżenie jego pustoszeniu przez nieracjonalną i wyniszczającą gospodarkę. O ile gromada w chwili wejścia ustawy w życie nie posiada dobra gromadzkiego, to go w przyszłości nie będzie mogła nabyć. Natomiast projekt przewiduje, że gmina może część swego dobra gminnego przeznaczyć gromadzie do użytkowania.

Ponieważ zakres działania i stanowisko podwójciego jest nieco inne niż obecnego sołtysa w gromadach na obszarze b. Królestwa Kongresowego, przeto wprowadza się celem usunięcia nieporozumień również starą polską nazwę „podwójciego“, która zresztą oddaje lepiej proponowany zakres działania omawianego organu i jego stosunek do wójta.

TYTUŁ VI.

O nadzorze nad gminami.

Art. 72.

Nadzór nad gminami wykonuje Starosta, względnie Wojewoda.

W sprawach majątku i dobra gminnego, zakładów i przedsiębiorstw gminnych, gospodarki budżetowej, zaciągania pożyczek, tudzież rozkładania wszelkiego rodzaju podatków, dodatków, opłat i świadczeń gminnych Starosta w I. instancji, Wojewoda w II. i ostatniej instancji zarządza, rozstrzyga i orzeka na podstawie uchwały lub upoważnienia Wydziału Powiatowego, względnie Rady Wojewódzkiej w granicach obowiązujących przepisów prawnych.

Art. 73.

Do spraw, w których Starosta w I. instancji, a Wojewoda w II. i ostatniej instancji wydaje zarządzenia i roz-

strzyga na podstawie uchwały lub upoważnienia Wydziału Powiatowego, względnie Rady Wojewódzkiej, należą w szczególności:

a) Zatwierdzanie uchwał Rady Gminnej po myśli artykułu 28;

b) wstawianie do budżetów gmin wydatków, do których gmina jest zobowiązana w myśl obowiązujących ustaw, na podstawie wyroków lub dokumentów z mocą egzekucyjną, o ile ich gmina w budżecie nie uwzględniła;

c) sporządzanie budżetu gminnego po wysłuchaniu Zarządu Gminnego, jeżeli Rada Gminna nie uchwali go w należytych czasie;

d) zarządzanie na koszt i niebezpieczeństwo gminy środków celem wykonania obowiązków, ciężących na gminie z mocy ustaw, jeżeli gmina zaniedbuje ich spełnienia lub wzbrania się je wypełnić;

e) nadzór bieżącej działalności organów gminnych.

W wypadkach, nie cierpiących zwłoki, może Starosta, względnie Wojewoda, wydać potrzebne zarządzenia i rozstrzygnięcia z obowiązkiem przedłożenia ich na najbliższym posiedzeniu Wydziału Powiatowego względnie Rady Wojewódzkiej.

Zarządzenia, rozstrzygnięcia i orzeczenia w powyższych sprawach wydają powołane do tego władze z urzędu albo skutkiem odwołania się gmin lub osób interesowanych. Odwołanie należy wnieść w ciągu 14 dni, licząc od dnia powzięcia zaczepionej uchwały lub doręczenia zarządzenia względnie rozstrzygnięcia. Rekurs w sprawach, podpadających pod zarządzenia i rozstrzygnięcia, wydane w nagłych wypadkach po myśli przepisu poprzedniego ustępu niniejszego artykułu, tudzież w sprawach, wymienionych wyżej pod b), c) i d), nie ma mocy wstrzymującej.

Art. 74.

Do spraw, w których Starosta, względnie Wojewoda, sam zarządza, rozstrzyga i orzeka, należą między innymi:

a) Zawieszanie wykonania uchwał i postanowień organów gminnych, powziętych w sposób nieprawomocny, naruszających obowiązujące ustawy, albo szkodliwych dla dobra publicznego lub interesu gminy;

b) rozwiązywanie Rad Gminnych i rozpisywanie nowych wyborów w ciągu 6 tygodni po rozwiązaniu;

c) udzielanie napomnień i karanie grzywnami do 100 marek polskich wójta, jego zastępcy, tudzież innych ławników, nie wykonujących należycie swych obowiązków;

d) składanie z urzędu wójta, jego zastępcy i innych ławników;

e) mianowanie kierownika gminy w wypadkach, ustawą przewidzianych.

Rozwiązanie Rady Gminnej i rozpisanie nowych wyborów zarządza Wojewoda, od którego można się odwołać do Ministra Spraw Wewnętrznych. W innych sprawach zarządza, rozstrzyga lub orzeka w I. instancji Starosta, w II. i ostatniej instancji Wojewoda. Złożenie z urzędu wójta, jego zastępcy lub innych ławników winien Starosta podać wraz z motywami do wiadomości Wydziału Powiatowego na najbliższem posiedzeniu.

Co do postępowania i terminów rekursowych obowiązują postanowienia artykułu 73 z tą zmianą, że rekurs przeciwko zawieszeniu wykonania uchwał, rozwiązaniu Rady Gminnej, tudzież złożeniu z urzędu wójta, jego zastępcy lub innych ławników nie ma mocy wstrzymującej.

Przepisy przejściowe.

Art. I.

Aż do czasu wydania ustaw, urządzających zaopatrze-

nie ubogich i sprawę pobytu w gminie w sposób jednolity na całym obszarze państwa, obowiązują w tej dziedzinie nadal dotychczasowe przepisy, w szczególności zaś w tych wszystkich sprawach publiczno-prawnych i cywilno-prawnych wraz z zapisami i fundacjami, w których według dotąd obowiązujących przepisów jest wymaganiem wykazanie przynależności gminnej.

Motywy do art. I.

Postanowienia, zawarte w art. I. przepisów przejściowych, są wynikiem obszernej i zasadniczej dyskusji, przeprowadzonej w Komisji administracyjnej krakowskiego Towarzystwa Prawniczego i Ekonomicznego. Objęła ona dwa odrębne stadja. Pierwszą z nich była dyskusja na jednym z pierwszych posiedzeń komisji nad tytułem II projektu rządowego, zatytułowanym „O członkach gminy“ (art. 5—8). Jako kryteria członkostwa gminnego wprowadza on obywatelstwo polskie i stałą siedzibę w gminie przynajmniej od 6 miesięcy. Jakkolwiek sam tekst projektu wyraźnie nie znosi przynależności gminnej, znanej (w odmiennej nieco formie) obecnemu ustawodawstwu w b. zaborze austriackim i rosyjskim, to jednak motywy do art. 5 wyraźnie stwierdzają, że takie zniesienie jest celem projektu. W komisji powstały przedewszystkiem wątpliwości, czy takie określenie stałej siedziby, jakie zawiera art. 5 projektu rządowego, jest wystarczające, gdyż dopiero motywy do art. 5 wyjaśniają, że „pojęcie stałego zamieszkania (sc. w tekście projektu „stałej siedziby“) użyte jest w projekcie w znaczeniu prawa cywilnego“. Zwracano przytem uwagę na to, że w niektórych dzielnicach Polski (np. w dawnym zaborze austriackim) przepisy, określające stałe zamieszkanie, są zawarte nie w kodeksie cywilnym — jak to motywy generalizują — lecz w procedurze cywilnej, a nadto powątpiewano, czy różne określenia tego stałego zamieszkania w ustawodawstwach, obowiązujących w różnych dzielnicach Polski, zupełnie się z sobą pokrywają. Poza tem jednak podniesiono zasadnicze pytanie, czy wogóle pojęcie „członka gminy“ jest potrzebne. Ostateczne rozstrzygnięcie tego pytania odłożono na koniec, po przedyskutowaniu całego projektu, a na razie niewielką większością głosów uchwalono przyjąć następujące wytyczne:

- a) przyjmuje się w zasadzie pojęcie członkostwa gminnego,
- b) za kryterjum jego ma służyć faktyczne zamieszkanie i pewna stałość tego zamieszkania,

c) prawa i obowiązki członków gminy określa ustawa gminna i inne właściwe ustawy.

Po przedyskutowaniu całego projektu rządowego dyskusja weszła w drugie stadium. Referent komisji postawił pytanie: Czy w czasie dyskusji nad projektem okazała się potrzeba pojęcia „członka gminy”? i dał na to pytanie odpowiedź przeczącą. Motywy, przytoczone przez referenta, są następujące:

Przy dzisiejszem rozszerzeniu prawa wyborczego z jednej, a rozciągnięciu obowiązków publicznych z drugiej strony, jasną jest rzeczą, że dawne pojęcie „obywateli” czy „członków gminy” ustąpiło innemu, szerszemu pojęciu „mieszkańca gminy”. To jednak pojęcie nastrocza pewne trudności w wypadkach ustalenia pewnych praw i obowiązków, gdy chodzi o wyłączenie osób, przebywających w gminie tylko przemijająco, chwilowo. Trudności te jednak po bliższem rozejrzeniu się w zagadnieniu nie przedstawiają się tak zasadniczo, jakby się to na pierwszy rzut oka zdawać mogło. I tak np. bliższe kryteria dla praw wyborczych określają właściwe ustawy, ustalając tym sposobem bliżej pojęcie uprawnionego mieszkańca gminy. O prawie korzystania z dobra gminnego rozstrzyga zwyczaj, względnie postanowienia powołanych do tego organów gminnych — i to znowu na zasadzie szczegółowych przepisów ustawy gminnej. Korzystanie z zakładów gminnych zależy od przeznaczenia i urzędu tych zakładów i jest stosownie do tego albo ograniczone do pewnej, ściśle określonej, grupy ludności, albo dostępne dla wszystkich pod określonymi warunkami — a więc mamy znowu przepisy specjalne. Co do majątku gminnego zawierają postanowienia właściwe przepisy ustaw gminnych i ewentualnie na ich podstawie wydanych szczególnych rozporządzeń.

O ile chodzi o obowiązki, rzecz ma się podobnie. Weźmy np. sprawę ponoszenia ciężarów gminnych. Zależać ono może od różnych kryteriów. I tak, przy ustaleniu płacenia podatków i opłat miarodajnymi są przedewszystkiem pewne kryteria gospodarcze; pod tym względem decydują znowu szczegółowe postanowienia właściwych w tej mierze przepisów, które ustalają przedmiot względnie podmiot, podlegający temu obowiązkowi i jego zakres. Inaczej bywa przy posługach, robotach i innych świadczeniach osobistych. Kryteria dla tego rodzaju obowiązków są zwykle znacznie szersze, ale i bardzo rozmaite i to tak co do osób, obowiązanych do ich spełnienia, jak i co do zakresu obowiązku i sposobu jego wypełnienia. W pewnych wypadkach dopuszczalne jest np. zastępstwo, w innych znowu wykluczone, raz można pociągnąć do pewnych świadczeń tego rodzaju tylko pewną, ściśle określoną, kategorię mieszkańców gminy, w innych zaś wszystkich, nawet chwilowo przebywających w gminie.

Wszystko to zaś normują znowu osobne przepisy właściwe, np. przepisy o szarwarku, o policji pożarniczej itd.

Wynika z tego, że, o ile w ustawie gminnej pojęcie „członka gminy“ ze stanowiska praw i obowiązków jest zbyt ogólne, o tyle również bliższe określenie „mieszkańca gminy“ z tego samego stanowiska nie jest potrzebne, bo taka definicja, któraby czyniła niepotrzebnym szczegółowe określenie, kto, w jakim rozmiarze i w jaki sposób ma korzystać z poszczególnych praw, względnie ma być pociągniętym do poszczególnych obowiązków, jest niemożliwą. Odpowiedź na to pytanie musi się pozostawić szczegółowym przepisom, jak to jest i teraz.

Pozostaje jednak do rozważenia inna kwestja, mianowicie ta, że podobne instytucje, jak członkostwo gminne, przynależność gminna itp. służą obecnie za instytucje pomocnicze do unormowania kwestji sprawy zaopatrzenia ubogich i łączą się częściowo z nią, a częściowo ze sprawą bezpieczeństwa publicznego i kwestją pobytu w gminie. Tak jest np. w byłej Galicji, gdzie § 1 ust. o prawie swojszczyzny z r. 1863 uprawnia przynależnych do pewnej gminy do swobodnego pobytu w tej gminie i do żądania od niej zaopatrzenia w razie zubożenia. Ale trzeba zwrócić uwagę, że — o ile chodzi o pobyt — trzeba było uczynić wyłom w powyższym przepisie i ustawa gminna z r. 1866, a za nią i galicyjskie ustawy gminne dla miast przyznają to prawo swobodnego pobytu także t. zw. uczestnikom, którzy wraz z przynależnymi podpadają pod pojęcie „członków gminy“. Przecież jednak i t. zw. „obcy“ nie mogą być z gminy wydalenii, jeżeli nie zajdą co do nich okoliczności, uzasadniające wydanie orzeczenia na szupas. O ile zaś chodzi o zaopatrzenie w razie ubóstwa, to należy pamiętać, że musiano i pod tym względem zrobić wyłom, bo według § 28 cyt. ust. o swojszczyźnie gmina nie może w razie chwilowej potrzeby nawet obcym ubogim odmówić wsparcia (oczywista z prawem regresu do gminy przynależności). Widać z tego, że faktyczne stosunki życiowe wykazały, iż przyjęcie instytucji przynależności i uczestnictwa gminnego za podstawę unormowania kwestji zaopatrzenia ubogich i prawa pobytu jest niewystarczające. Stworzono wyłomy, a konsekwencją tego była przeciągła i uciążliwa korespondencja o rezultatach, często całkiem niedostatecznych.

Jeżeli powyższą kwestję weźmiemy pod uwagę, to są możliwe dwie drogi:

- 1) Równocześnie z wydaniem ustawy gminnej uregulować ustawowo sprawę zaopatrywania ubogich i sprawę pobytu w gminie. Sprawę ubogich możnaby urządzić np. na wzór pruski, gdzie ustawa Rzeszy z 6/VI 1870 RGS. str. 360 i ust. pruska z 8/III 1871 GS. str. 130 wprowadziły pojęcie „Unterstützungswohnsitz“, który się nabywa przez pobyt, zamąż-

pojście i pochodzenie. Podstawowym jest więc pierwszy sposób nabycia. Warunkiem jego jest 2-letni faktyczny nieprzerwany pobyt w gminie po ukończeniu 24 roku życia. Jeżeli dany obywatel nie ma „Unterstützungswohnsitz“, wtedy wspiera go nie „Ortsarmenverband“, ale ten „Landarmenverband“, w którego okręgu ubogi znalazł się w krytycznym momencie.

Jest to jednak problem tak ważny, że trudno w to wierzyć, by się go dało uregulować już równocześnie z wydaniem ustawy gminnej, tem więcej, że trzeba uregulować jeszcze sprawę pobytu, łączącą się z zasadniczym pytaniem, czy, względnie dokąd szupasować, czy wogóle szupas utrzymać, t. zn. czy uznać go za celowy. W każdym razie stanowisko projektu rządowego, chcącego znieść dotychczasową instytucję przynależności gminnej, jest na razie nie do przeprowadzenia:

a) bo wymagałoby równoczesnego ustawowego unormowania sprawy zaopatrywania ubogich, tudzież sprawy pobytu i szupasu,

b) a nadto dlatego, bo nie można wydawać tak zasadniczych postanowień co do instytucji, obejmującej wszystkie gminy w całej dzielnicy, przy sposobności wydania ustawy gminnej tylko dla jednej ich kategorii.

2) Pozostaje więc inne wyjście, mianowicie reasumcja poprzedniej uchwały komisji co do wytycznych w omawianej materji i opuszczenie w projekcie przepisów o członkach gminy, a wstawienie do przepisów przejściowych tymczasowego postanowienia, podanego wyżej w art. I.

Komisja wniosek referenta jednogłośnie przyjęła.

Art. II.

Osobna ustawa skarbowa związków samorządnych określi źródła dochodowe, z których będą mogły korzystać gminy wiejskie.

Art. III.

Obowiązujące na ziemiach Polski w chwili wydania niniejszej ustawy przepisy ustaw gminnych o zawiadywaniu specjalnemi sprawami ludności chrześcijańskiej i izraelskiej pozostają w mocy aż do wydania nowych postanowień dla całego Państwa.

Motywy do art. III.

Projekt rządowy przeoczył zupełnie, że np. ustawa gminna z 12/VIII 1866 L. 19^o Dz. u. p., obowiązująca dla gmin wiejskich w b. Galicji, za-

wiera osobny dział VI (§§ 89—94), poświęcony zawiadywaniu specjalnemi sprawami ludności chrześcijańskiej i izraelskiej. Już ten fakt, że do pierwotnych przepisów wydano nowelę (ustawą z 19/XI 1868, L. 30 Dz. u. kr.) i że analogiczne postanowienia wprowadziły późniejsze krajowe ustawy dla miast i miasteczek, tudzież statuty miast Lwowa i Krakowa, wskazuje, że chodzi w tym wypadku nie o drobną sprawę i że pominąć jej przy reformie prawa gminnego nie można, bo mieści ona w sobie splot stosunków, zwłaszcza natury ekonomicznej, o kilkudziesięcioletniej historii. Są to przede wszystkim sprawy zakładów, fundacyj, stypendjów, funduszy i majątku, przeznaczonych dla chrześcijan, względnie dla izraelitów, lub stanowiących wyłączną własność ludności chrześcijańskiej, względnie izraelskiej; zaznaczyć przytem należy, że majątki takich quasi gmin wyznaniowych w obrębie gminy administracyjnej są nieraz bardzo znaczne. A obok tego chodzi tu i o inne jeszcze sprawy, jak wykonywanie prawa patronatu, prezenty itd. Przy jakimkolwiek nowem normowaniu zawiadywania powyższemi sprawami musiałoby się sprawę gruntownie poznać i przepisy należyte przemyśleć, a przytem reforma nie mogłaby obejmować tylko jednej kategorii gmin, choćby ilościowo najliczniejszej. Z tych względów wskazaną jest rzeczą, na razie zostawić w mocy obecne, w tej materji obowiązujące, przepisy.

Postanowienie wykonawcze.

Wykonanie niniejszej ustawy i wydanie odnośnych przepisów wyborczych powierza się Ministrowi Spraw Wewnętrznych.

TREŚĆ.

CZĘŚĆ PIERWSZA.

Uwagi wstępne	3
§ 1. Ustrój gminy	5
§ 2. Zakres działania gminy	17
§ 3. Organy gminne	21
§ 4. Mieszkańcy gminy	24
§ 5. Gospodarstwo gminne	37
§ 6. Nadzór nad gminami	43

CZĘŚĆ DRUGA.

Projekt ustawy gminnej dla gmin wiejskich w Polsce, opracowany przez Komisję administracyjną Towarzystwa Prawniczego i Ekonomicznego w Krakowie	48
---	----
