



PRZEGLĄD POCZTOWY



Dodatek miesięczny do Przeglądu Teletechnicznego

KOMITET REDAKCYJNY:

J. WALCHER, M. BLACHIER, J. ROMAN, J. FLORKOWSKI.

W sprawach redakcyjnych Przeglądu Poczowego udziela informacji Dr. J. Roman, Pl. Napoleona 8 tel. 555-20 wewn. 105.

T R E Ś Ć :

	Str.
1. Odpowiedzialność służbowa Mr. Kazimierz Kotowski	97
2. Pieniądz i rola poczty w jego obrocie Prof. Dr. Edward Taylor	100
3. Władze naczelne przedsiębiorstwa państwowego „Polska Poczta, Telegraf i Telefon“ Mr. Leon Kurowski	103
4. Naukowa organizacja a metody pracy w służbie pocztowo-telegraficznej Stefan Muczowski	107
5. Postępowanie administracyjne Dr. Jan Guzowski	110
6. Przegląd prasy	112

S O M M A I R E :

	Page.
1. La responsabilité de service Mr. K. Kotowski	97
2. L'argent et le rôle des postes dans son mou- vement Prof. Dr. E. Taylor	100
3. Les autorités de l'entreprise d'Etat „Les pos- tes, télégraphes et téléphones polonais“ Mr. L. Kurowski	103
4. L'organisation scientifique du travail et les méthodes de travail dans le service postal et télégraphique St. Muczowski	107
5. Procédure administrative Dr. J. Guzowski	110
6. Revue de la presse.	112

ODPOWIEDZIALNOŚĆ SŁUŻBOWA.

Mr. KAZIMIERZ KOTOWSKI.

Interes społeczeństwa, wymagający, aby jak najmniej naruszano normy danej zbiorowości, aby jak najrzadziej jednostka występowała przeciw prawom ogółu, powołał do życia specjalną naukę dla badania środków walki z przestępstwem, t. zw. politykę kryminalną.

Ta tak dziś szeroko rozwinięta nauka podjęła dwa bardzo ważne zadania:

- 1) zapobiegania przestępczości i
- 2) celowego stosowania środków represyjnych w przypadku naruszenia określonej normy.

Już z samego założenia widzimy, jak doniosłe znaczenie posiada polityka kryminalna dla społeczeństwa, danej grupy, czy też jednostki. Znaczenie to sprawiło, że zagadnienia polityki kryminalnej, t. j. badanie przyczyny i celu kary absorbują myśl ludzką już od czasów filozofii starożytnej aż

do chwili obecnej, powołując do życia różnorodne teorie, bądź będące odbiciem stosunków danej epoki, bądź śmiało wybiegające naprzód.

Oczywiście, dokładne zapoznanie się z wynikami dociekań umysłu ludzkiego w tej dziedzinie wymaga przeprowadzenia specjalnych studjów, a przeto celem niniejszego artykułu nie może być choćby powierzchowne omówienie wspomnianych teorii.

Chodziłoby tu raczej o przeniesienie zagadnienia na grunt nas wszystkich żywo obchodzący, o zapoznanie się, jak daleko podstawowe i znane ogółowi zasady polityki kryminalnej znalazły swój wyraz w dziedzinie odpowiedzialności służbowej funkcjonariuszów państwowych.

Odpowiedzialność służbowa bowiem jest specjalnym prawem karnym, regulującym w przeci-

wieństwie do prawa powszechnego, stosunki tylko pewnej kategorii obywateli, związanych ściślej z państwem z tytułu pełnionej dlań odpłatnej służby i jako taka daje pole do stosowania postulatów polityki kryminalnej w równej mierze, jak prawo powszechnie.

Istota odpowiedzialności służbowej funkcjonariuszów państwowych polega na tem, że państwo, występując jako pracodawca, przewidziało specjalne obowiązki i specjalne sankcje karne za ich niewypełnianie dla tych obywateli, którzy weszli z nim w stosunek służbowy w charakterze pracobiorców.

Ta słuszna w założeniu idea spowodowała powstanie przepisów, obejmujących przestępstwa, naruszające obowiązki służbowe i sankcje karne za nie. Obowiązujące ustawodawstwo podzieliło odpowiedzialność służbową na 2 rodzaje: odpowiedzialność porządkową i dyscyplinarną, różniące się między sobą czynnikiem podmiotowym, zakresem kar, a wreszcie odrębnymi formami postępowania. Niemniej jednak istota obu rodzajów odpowiedzialności, t. j. ściganie naruszeń obowiązków służbowych pozostaje ta sama, dlatego też wspólnie je rozważymy.

Ograniczony zakres sankcyj karnych, dopuszczalnych w postępowaniu porządkowym, spowodował, że zarówno ze strony władzy, jak i zainteresowanych pracowników jest ono niedocenione.

Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest na ogół brak jakiegokolwiek polityki, któraby pozwalała na traktowanie kar porządkowych li — tylko z punktu widzenia wychowawczego, nie zaś represyjnego, analizowanie przyczyn i skutków danych wykroczeń oraz wyciąganie odpowiednich wniosków na przyszłość.

Obok zaznaczonego wyżej niedoceniania środków, jakie administracji daje odpowiedzialność porządkowa, dwie jeszcze przyczyny utrudniają powstanie racjonalnej polityki przy postępowaniu porządkowym, a mianowicie brak prawa karnego materialnego oraz czynnik personalny, niezawsze odpowiadający swemu zadaniu.

Pierwsza przyczyna polega na braku ustalonych zgóry stanów faktycznych, jak to ma np. miejsce w prawie karnem powszechnem, za które groziłaby określona kara.

W tej sytuacji rola nakładającego karę jest o tyle dogodniejsza od roli sędziego, że istnieje tu większa swoboda, co do granic wymierzonej kary, większa możność uwzględnienia sytuacji indywidualnej, co nie jest bez znaczenia tak dla władzy, jak i zainteresowanego pracownika.

Z drugiej jednak strony grozi tu niebezpieczeństwo i to poważne „różnej sprawiedliwości”, polegające na nakładaniu w analogicznych sytuacjach różnych kar, co do wysokości, w zależności jedynie od właściwości subiektywnych karzącego.

Przykładowo wyraża się to w ten sposób, że np. w przypadku nieusprawiedliwionego opuszczenia służby pracownik w jednym urzędzie otrzyma wytknięcie, a conajwyżej upomnienie, podczas gdy w analogicznej sytuacji inny przełożony ukarze winnego karą grzywny i to w wysokiej kwocie.

Stan taki jest zrozumiały, jeśli zważymy, że psychika dwóch ludzi nie jest jednakowa, że zapatrywanie na pewną sprawę, kształtujące się pod wpływem częstokroć odmiennych warunków i właściwości indywidualnych, musi być różne i nie znajdując oparcia w postanowieniach ustawowych, różny też znajdzie wyraz.

Objaw ten jest o tyle groźny, że dotknięty nim pracownik widzi rozbieżności i czuje się poniekąd pokrzywdzony, co w rezultacie czyni wymierzoną mu karę wielce problematyczną.

Zastanowimy się w dalszej części nad środkami usunięcia płynącego stąd zła, teraz omówimy następną przyczynę.

Drugą przyczyną, z powodu której odpowiedzialność porządkowa, jako środek do podniesienia obowiązkowości, nie spełnia swego zadania, jest powierzenie jej nie zawsze w odpowiednie ręce.

Przełożony wymierzający karę pełni niejako funkcje sędziego, dlatego też powinien posiadać większe kwalifikacje, aniżeli inny urzędnik. Oczywiście trudno tu jest wymagać specjalnych studiów, niemniej jednak należy postawić pewne minimum warunków.

Chodź tu w pierwszym rzędzie o określone kwalifikacje ogólne, jak wykształcenie, inteligencja, znajomość podstawowych zasad psychologii, co w połączeniu z wiedzą fachową i doświadczeniem, nabytem na stanowiskach kierowniczych, da gwarancję właściwego posługiwania się karą porządkowem.

Warunkom tym odpowiadają przedewszystkiem kierownicy większych jednostek organizacyjnych i dlatego w ich ręce powinna być złożona możność pociągania do odpowiedzialności porządkowej.

Omawiając sprawę teoretycznie, nie mogę jednak pominąć okoliczności, że prawo nakładania kar porządkowych na pracowników państwowego przedsiębiorstwa „Polska Poczta, Telegraf i Telefon”, przysługuje między innymi naczelnikom urzędów III kl.

Jak praktyka jednak wykazuje, wymienieni naczelnicy na ogół nie mogą sprostać swemu zadaniu, nie tylko nie mając określonej polityki w tej dziedzinie, lecz często również nie znając przepisów, dotyczących odpowiedzialności porządkowej.

Taki stan rzeczy, ulegający zresztą od czasu wprowadzenia egzaminów na stanowiska kierownicze i kontrolne niewątpliwej poprawie, wskazuje, jaką uwagę należy zwrócić na czynnik personalny w omawianej dziedzinie.

Przedstawiliśmy wyżej stan faktyczny, obecnie przejdziemy do zapoznania się z postulatami, jakie z punktu widzenia polityki kar nasuwałyby się w dziedzinie odpowiedzialności porządkowej.

Na wstępie wysuwa się tu zagadnienie zapobiegania naruszeniom obowiązków służbowych. Wylania się pytanie, czy istotnie dobra organizacja może wpłynąć na zmniejszenie ilości wykroczeń służbowych. Oczywiście tak, albowiem trzeba pamiętać, że wykroczenia podlegają karze bez względu na to, czy zachodzi wina umyślna, czy nieumyślna. Tak więc skierowanie listu, czy paczki

w niewłaściwym kierunku, zwane popularnie „zasegregowaniem” — podlega karze, aczkolwiek w takim przypadku przeważnie niema mowy o winie umyślnej. Skoro więc tego rodzaju naruszenia obowiązków służbowych zaczynają się mnożyć, przełożony powinien skrupulatnie zbadać przyczyny takiego stanu i usunąć je.

W przytoczonym przykładzie taką przyczyną może być złe oświetlenie, niepozwalające na odczytanie adresu, może być zły podział pracy, powodujący ogromne natężenie w pewnych momentach, o ile te powody zostaną usunięte, ilość wykroczeń, z korzyścią dla przedsiębiorstwa i pracowników, radykalnie się zmniejszy.

Oczywiście takie usuwanie zła wymaga pewnej pracy i materiału. Ten ostatni da nam skrupulatnie prowadzona, rzecz prosta tylko w większych urzędach, statystyka kar porządkowych, która pozwoli ustalić nasilenie pewnego rodzaju naruszeń obowiązków służbowych i ustalić środki zaradcze.

Sceptykom mogłoby się wydawać, że niezawsze można ustalić przyczyny takich, czy innych wykroczeń. Jest to istotnie słuszne, o ile chodzi o sporadyczny przypadek, gdzie przyczyny należy szukać w sobie sprawcy, tam natomiast gdzie spotykamy się ze zjawiskami masowymi, prawie zawsze można złu zaradzić.

Wspomnieliśmy o konieczności prowadzenia w większych jednostkach organizacyjnych statystyki kar porządkowych. Jak nam wiadomo są prowadzone w urzędach różne „zapiski”, które jednak mają charakteryzować poszczególnych pracowników, nie zaś dawać obraz stanu wykroczeń i nakładanych za nie kar. Obraz taki, jak wykazaliśmy powyżej, dla prowadzenia racjonalnej polityki jest konieczny, dlatego też należałoby według jaknajprostszej formy prowadzić zestawienie w urzędzie, którego przełożenie jest uprawnione do nakładania kar porządkowych.

Zestawienie takie powinnyby przedstawiać najtypowsze wykroczenia, jak nieusprawiedliwiona nieobecność w służbie, drobniejsze nieposłuszeństwa, spóźnianie się i t. d., a następnie ilość i rodzaj nałożonych kar, co łącznie dawałoby podstawę do szukania przyczyn zwiększenia się liczby wykroczeń i przedsiębrania środków zaradczych.

Drugim momentem polityki karania jest sposób reakcji na popełnione już naruszenia obowiązku służbowego. Każda kara nosi w sobie cechy represji, aczkolwiek nowsze teorie przypisują jej jedynie cele wychowawcze. Oczywiście musimy się przejąć tą ideą, gdyż jasną jest rzeczą, że przedsiębiorstwu nie zależy absolutnie na fakcie ukarania winnego, a jedynie na skutkach, jakie może ono za sobą pociągnąć, starając się, aby skutki te były dla służby jaknajpomyślniejsze.

Stanowisko takie nakłada jednak na uprawnionego do karania specjalne obowiązki, t. zn. sam fakt ukarania musi stać się funkcją pewnego przewodu myślowego, opartego na następujących przesłankach:

1) czy wina pracownika jest tak stwierdzona, aby na wypadek ukarania go, pracownik nie czuł się niesłusznie dotknięty, co by mogło za-

ważyć na dalszej jego pracy, wkładanej w nią ambicji i t. d.

2) czy kara, którą przełożony zamierza nałożyć na winnego odpowiada stopniowi jego winy, uwzględniwszy z jednej strony interes władzy, z drugiej strony warunki winnego, a wreszcie czy przy jej wymiarze uwzględniono właściwości indywidualne winnego, które sprawiają, że pewna kara choć hierarchicznie wyższa może być mniej właściwą, aniżeli kara niższa.

Rozważmy dokładniej oba punkty. Przy pierwszym z nich możemy się spotkać z zarzutem, że pracownik zasadniczo zawsze czuje się skrzywdzony nałożoną nań karą.

Zewnętrznie istotnie tak jest, t. zn. każdy ukarany, wnosząc odwołanie, żali się na bezpodstawność kary, Jest to zrozumiałe i nie o to chodzi. Chodzi nam o to wewnętrzne przekonanie pracownika, który, jak każda istota ludzka ma poczucie prawa, przekonanie, że mimo wszystkiego jest winien i na karę zasłużył.

Na wyrobienie się takiego przekonania wpływa również strona formalna danego orzeczenia, t. j. dobre uzasadnienie go, które sprawia, że zainteresowany nie ma wątpliwości, co do starannego rozpatrzenia sprawy przez przełożonego.

Niemniej ważną od winy jest kwestja kary, która ma być winnemu wymierzona.

Zasadniczo jeśli chodzi o odpowiedzialność porządkową ilość kar obraca się w dość szczupłych granicach, bo od 2 do 3, w zależności od przepisów służbowych, którym zainteresowany podlega.

Kary te możnaby podzielić na: skierowane ku osobie pracownika, jak upomnienie i nagana i ku jego dobrom, a mianowicie grzywna i odmówienie urlopu wypoczynkowego. Nawet jednak i w tak szczupłym zakresie istnieje możliwość racjonalnego stosowania ich. Tak np. o ile przełożony, znając pracownika, wie, że dla wywołania poprawy wystarczy upomnienie, nie będzie się uciekał do kar surowszych, choćby obiektywnie biorąc samo naruszenie obowiązków służbowych, kwalifikowało się na ukaranie grzywną.

Tak samo nie będzie przełożony stosował kary grzywny, a przynajmniej surowszej, gdy wie, że sytuacja materialna funkcjonariusza jest krytyczna i że nałożona kara pieniężna wywoła odwrotny skutek, t. zn. popchnie zainteresowanego do dalszych wykroczeń, czy nawet występków.

Również należy ogłędnie stosować karę „odmówienia urlopu”, pamiętając tu nie tylko o interesie pracownika, lecz i samego przedsiębiorstwa, które nie może liczyć na właściwą wydajność pracy nieurlopowanego pracownika.

Podnieśliśmy wyżej kwestję braku materialnego prawa w dziedzinie odpowiedzialności porządkowej i wypływającego stąd niebezpieczeństwa różnorodnych kar za analogiczne tak pod względem podmiotowym, jak i przedmiotowym wykroczenia.

Walka z tem niebezpieczeństwem jest o tyle łatwa, że wiele orzeczeń w drodze odwołania nadchodzi do władzy naczelnej, rozstrzygnięcia której nadawać powinny jednolity kierunek polityce kar innych władz. Poza tem prowadzona statystyce

ka, o której wyżej mówiliśmy, mogłaby dać wiele materiału dla ustalania wytycznych w tej dziedzinie.

Omówiliśmy w krótkości zagadnienia polityki w sprawach odpowiedzialności porządkowej. Zastanowić nas tu może jeszcze kwestja, dlaczego tak ważne znaczenie przypisujemy prostej skądinąd kwestji wymierzania kar porządkowych, Odpowiedź na pytanie jest łatwa: Władza musi wychować sobie personel odpowiedni i dlatego powinna umieć to zrobić, powinna korzystać umiejętnie z przysługujących jej prerogatyw.

Z drugiej strony interes pracownika wymaga również by jego postępowanie i zachowanie było oceniane według pewnych zasad i by władza nawet karząc nie zamykała mu drogi do poprawy, przeciwnie wstrzymywała go od następnego etapu — odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Przejdziemy teraz z kolei do omówienia tego rodzaju odpowiedzialności. Sytuacja tu przedstawia się o wiele lepiej, zważywszy, że powołanie do wymiaru sprawiedliwości dyscyplinarnej specjalnych organów, opartych na zasadach niezawisłości sędziowskiej, określenie form postępowania, wzorowanych na postępowaniu przed sądami powszechnymi, ułatwiło rozwinięcie się pewnej polityki.

I tu jednak spotykamy się z objawami różnorodnego kawifikowania tych samych czynów, wynikającymi z braku materialnego prawa dyscyplinarnego.

Tak np. stwierdzenie braku kasowego bez usprawiedliwienia ze strony zainteresowanego pracownika, jedna z Komisji uznaje za wzięcie gotówki z kasy, druga za spowodowanie braku, trzecia za wypożyczenie sobie pieniędzy kasowych, a wreszcie inna za przywłaszczenie.

W każdym z tych przypadków jest wymierzana inna kara, mimo, że okoliczności przestępstwa tak łagodzące, jak i obciążające są identyczne.

Ta rozpiętość znajduje dopiero poprawkę w orzeczeniach wyższej instancji, która w ten jedynie sposób może nadawać jednolity kierunek działalności poszczególnych Komisji.

Ponadto do osiągnięcia tego celu w dużym stopniu może się przyczynić odpowiednio prowadzona statystyka przestępstw dyscyplinarnych oraz wymierzanych za nie kar.

Tego rodzaju statystyka prowadzona jest obecnie w formie okresowych zestawień stanu spraw dyscyplinarnych.

Wspomniane zestawienia odpowiadające całkowicie swemu zadaniu, jeśli chodzi o obraz rozwoju danej sprawy dyscyplinarnej na przestrzeni od wdrożenia postępowania dysc. aż do prawomocnego zakończenia go, wymagają jednak pewnego uzupełnienia z punktu widzenia polityki kar.

Uzupełnienie to powinnyby iść w kierunku gromadzenia materiału w zależności od rodzaju przestępstw, charakterystyki winnych z punktu widzenia ich płci, wieku, stopnia służbowego, częstości recydywy, badania rozpiętości przestępstw w zależności od miejsca i czasu ich popełnienia.

Tak zebrany materiał w odpowiedni sposób zestawiony i opublikowany, byłby niewątpliwie cennym dla polityki personalnej, dla której zagadnienie przestępczości wśród pracowników ma doniosłe znaczenie, z drugiej strony oddawałby ogromne zasługi komisjom dyscyplinarnym w ich ocenie przestępstw i karaniu za nie.

W ten sposób system penitencjarny byłby również uzależniony od stopnia nasilenia pewnej kategorii przestępstw służbowych, co powinno w praktyce dawać dobre rezultaty.

PIENIĄDZ I ROLA POCZTY W JEGO OBRODZIE. ¹⁾

Dr. EDWARD TAYLOR, Profesor Uniwersytetu Poznańskiego.

Wymiana surowa, t. j. towaru za towar, jest bardzo trudna i uciążliwa. Mając jakieś dobro do zbycia, a pragnąc otrzymać inne wzamian, trzeba szukać człowieka, któryby posiadał pożądane przez nas dobro, a właśnie pragnął tego dobra, którym my rozporządzamy. Takie ułożenie się stosunków jest bardzo rzadkie. Zazwyczaj, jak wskazuje praktyka ludów zacofanych, trzeba ułożyć długi łańcuch zamian, żeby móc dojść do posiadania pożądanego dobra wzamian za swoje. Nierzadko nawet wymiana z tego powodu wogóle nie może przyjść do skutku. Dlatego też w stosunkach takich powoli ustala się jakieś dobro, najpowszechniej w danym społeczeństwie używane i pożądane, na które, przy niemożności przeprowadzenia bezpośredniej zamiany, wymienia się dobro pozbywane, gdyż jest się przekonany, że to dobro wymienne znajdzie najłatwiej odbiorców i skutek tego najłatwiej zapewni nam otrzymanie pożądanego przez nas dobra. Z chwilą gdy taka praktyka się ustali,

owo dobro wymienne tem bardziej staje się ogólnie pożądanem ze względu na swą funkcję umożliwiania wymiany, tem chętniej jest przyjmowane przy każdej wymianie. Z chwilą upowszechnienia się wymieniań wszelkich dóbr na to właśnie dobro wymienne, staje się ono ogólnym pośrednikiem wymiany, czyli właśnie tem, co nazywamy pieniądzem. Pośrednicząc w wymianie, służy ono równocześnie do nieodłącznego z tem mierzenia wartości wymienianych, a następnie wogóle wszelkich dóbr, bywa też zbierane i przechowywane t. j. tezauryzowane, dla przechowania w ten dogodny sposób majątku, służy wreszcie do wymiany na kredyt, do płacenia długów, pożyczania kapitałów i t. p. Pojawienie się pieniądza umożliwia bujny rozwój wymiany, podziału pracy, kredytu, upowszechnianie się oszczędności, jest więc nieodzowną podstawą dla rozwoju życia gospodarczego, produktywności gospodarstwa społecznego, wzrostu dochodu społecznego.

Widzimy w ten sposób, że dzięki sposobowi i przyczynom swego powstania, pieniądz może powstać zasadniczo z jakiegoś towaru, który posiada zdolność zaspokajania potrzeb (jedzenia, ubrania, ozdoby etc), z tego więc powodu jest poszukiwany

¹⁾ Skróć odczytu, wygłoszonego przez Autora w dniu 23 marca 1933 r. w Poznaniu, jest jednym z cyklu odczytów, urządzonych przez Dyрекcję Poczty i Telegrafów w Poznaniu.

i posiada wartość. Nie może powstać pieniądź z bezwartościowego przedmiotu. Stawszy się jednak pieniądzem, może dane dobro dzięki temu być znacznie bardziej pożądanym, a więc uzyskać wartość znacznie wyższą od pierwiastkowej. Również i bezwartościowy przedmiot może stać się pieniądzem, jeśli początkowo wyobraża jakieś dobro rzeczowe wartościowe, później ten związek z nim zerwie, a mimo to umownie lub przymusowo pozostaje pieniądzem (np. papierek, przedstawiający prawo do żądania pewnej ilości kruszcu, gdy prawo to się zniesie).

Różne przedmioty, zależnie od stron i sposobów gospodarowania, bywały i są jeszcze u ludów pierwotnych pieniądzem. U ludów europejskich były nim bydło, owce, skórki futrzane i t. p. W Słowiańszczyźnie najpowszechniej służyły za pieniądź platy płótna, służące do odzieży, skąd pochodzi słowo „płacić”. Oddawna już jednak te wszystkie rodzaje środków płatniczych zostały wyrugowane u ludów cywilizowanych przez szlachetne kruszce, początkowo miedź, później srebro, wreszcie w ostatnich wiekach złoto. Zawdzięczać to należy szeregowi przymiótów, które je czynią najdogodniejszym materiałem pieniężnym. Przedewszystkiem przedstawiają dzięki swej stosunkowej rzadkości dużą wartość już przy małej objętości, co niezmiernie zmniejsza koszty ich transportu. Następnie trwałość ich jest praktycznie nieograniczona bez zmiany właściwości i nawet wyglądu. W każdym kawałku, choćby najmniejszym, posiadają jednolity skład, są trudne do podrobienia, twarde, a łatwe do technicznego przerobu, a wreszcie nieskończenie podzielne, w każdym kawałku, choćby najmniejszym, przedstawiają tę samą wartość, proporcjonalną do wagi, przez co można je dzielić na drobne sztuki bez zmiany wartości, czego nie można np. zrobić z wołem czy płótnem.

Z początku posługiwano się kruszcami, wymieniając je na wagę; dotychczas dzieje się tak jeszcze w niektórych zacofanych krajach. Przedstawiało to jednak znaczną niedogodność w obrocie. Dlatego też już rychło zaczęli więksi kupcy, instytucje etc. wypuszczać w obieg kawałki kruszcu, na których zaznaczano ich wagę i próbę (t. j. zawartość procentową czystego kruszcu), co stwierdzał znak danego emitenta na każdym kawałku kruszcu. Wtedy nie potrzeba już było ważyć, wystarczyło liczyć. Te oznaczenia miały swe znaczenie tylko, o ile emitent cieszył się zaufaniem powszechnym. Rychło też funkcje te przeszły w interesie ogólnym na państwa, względnie na inne uprawnione przez nie czynniki publiczne. Zaczęto wybijać okrągłe sztuki kruszcu, odpowiednio znaczone, z wypisaną nazwą jednostki pieniężnej, stopniowo coraz lepiej zabezpieczane przed uszkodzeniem i podrabianiem. Tak powstały monety. Panujący, wybijając monety w swych mennicach, traktowali to z biegiem czasu jako swój przywilej, nadając im wyłączność płatniczą na swem terytorjum, czyli nadając im t. zw. kurs prawny, t. j. obowiązek powszechnego przyjmowania i pełną moc zwalniania od zobowiązań. Z biegiem czasu wkradły tu się nadużycia. Celem uzyskiwania dochodu z bicia pieniędzy, panujący pomniejszali w monetach zawartość tego kruszcu czystego z którego według zwyczaju czy prawa miał on być wybijany, utrzymywali jednak niezmienny kurs prawny tych monet, t. zn. że mogły one obiegać przy płaceniu towarów i długów według wartości dawnych monet, zawierających więcej kruszcu. Naturalnie, dało się to utrzymać przeważnie tylko w odniesieniu do zobowiązań prawnych, na straży których stało państwo, i to tylko w drodze przymusu, kurs więc tych monet stał się przymusowym. Dopiero w ciągu XVIII i XIX w., wobec fatalnego wpływu takiego postępowania na bieg życia gospodarczego, państwa zaprzestały tych praktyk i odtąd już stopniowo we wszystkich cywilizowanych krajach zapanowała zasada pełnowartościowości pieniądza prawnego, t. j. mającego wyłączność płatniczą i pełną moc zwalniania od zobowiązań: ilość kruszcu, zawartego w takiej monecie, odpo-

wiada ściśle ilości ustalonej w ustawie, a dla zabezpieczenia tego każdy ma prawo wybijać w mennicy państwowej z dostarczonego kruszcu za drobną opłatą monety o oznaczonej ustawowo zawartości kruszcu (t. zw. wolność bicia).

Pieniądź prawny bije się zazwyczaj z kruszcu wysoko wartościowego, obecnie prawie wyłącznie wszędzie ze złota. Dlatego nie nadaje się on do drobnych wypłat, bo odnośne monety musiałyby być małe, łatwe do zgubienia. Zwykle też wybija się obecnie jeszcze drugi rodzaj pieniądza, przeznaczony tylko do drobnych wypłat, t. zw. pieniądź zdawkowy. Bity on jest z jakiegoś podlejszego kruszcu, obecnie głównie z brązu, niklu, nieraz i ze srebra. Monety takie zawierają dla wygody małą ilość tego kruszcu, zawartość więc ich kruszczowa jest zwykle bardzo mało warta. Mimo to nadaje się im znacznie wyższą wartość nominalną, lecz ze względu na ich podwartościowość nie narzuca się obowiązku powszechnego ich przyjmowania, tylko do pewnej ograniczonej, nie wysokiej kwoty. Dłaczegoż więc obiegują one według swej nominalnej, wypisanej na nich wartości, mimo że są według kruszcu w nich zawartego znacznie mniej warte w pieniądzu prawnym? Tylko dlatego, że państwo zastrzegło sobie monopol ich bicia i ogranicza ich ilość ustawowo i faktycznie do pewnej ilości, tak oznaczonej zgóry, by było ich w obiegu tyle, ile ich potrzeba rzeczywiście do wypłat drobnych, zdawkowych, by więc nie mogły wpływać na wartość pieniędzy prawnych, zastępując je przy większych wypłatach. Zwykle obok tego, co już stanowi tylko kłopot bezpieczeństwa, państwo zobowiązuje się je wymienić w każdej chwili na żądanie na pieniądze prawne według kursu nominalnego. Gdyby było ich za dużo, toby zaczęto nimi powszechnie płacić, chowając pełnowartościowy pieniądź prawny do tezauryzacji i do wypłat zagranicznych, wskutek czego zastąpiłyby stopniowo pieniądź prawny i przy jego braku obniżyłyby w drodze mechanizmu wypłat międzynarodowych wartość jednostki monetarnej aż do wartości kruszcu w nich zawartego, wpływając na wyższość cen towarów.

Używanie jednak pieniądza kruszczowego przedstawia dużo niedogodności. Mimo wszystko, przy większych wypłatach znajduje on dużo miejsca i dużo wagi. To też już w średnich wiekach trudno było kupcom wozić z miasta do miasta na jarmarki całe worki pieniędzy, potrzebnych im do obrotów. Przedstawiało to też wówczas znaczne niebezpieczeństwo. Poradzono sobie na to w ten sposób, że kupcy składali większe sumy w pieniądzu kruszczowym u znanego i cieszącego się zaufaniem kupca, zajmującego się handlem pieniądzem i kruszcami, którym był zwykle złotnik lub t. zw. bankier, a ten im wzamian dawał za pewną opłatą odpowiednie pokwitowanie lub przekaz na podobnego bankiera, czy złotnika w miejscu żądanym. W ten sposób rachunki handlowe wyrównywano owymi kwitami czy przekazami, a kruszczowy pieniądź spoczywał u bankiera, póki nie zgłosił się po niego ten, kto otrzymał kwit czy przekaz w drodze zapłaty. Nie czynił on tego rychło, gdyż obrót papierowy był wygodniejszy i pewniejszy, nieraz więc kwit czy przekaz obiegał dość długo, nim został zaprezentowany do wypłaty w kruszcu. Bankierzy spostrzegli też niedługo, że przy dość rozwiniętym interesie podobnym, mimo ciągłych wypłat i realizacji kwitów i przekazów, stale leży u nich znaczniejsza część depozytów pieniężnych nieużytkowana, gdyż normalnie nigdy nie zgłaszają się wszyscy deponenci równocześnie po odbiór, a wypłaty pokrywają się zwykle nowymi depozytami. To ich naprowadziło na myśl, by zamiast pobierać opłaty za przechowanie i zobowiązywać się do zwrotu tego samego depozytu, płacić pewien procent za depozyty i przyjmować zobowiązania zwrotu w umówionych terminach tej samej sumy czy wagi, lecz niekoniecznie w tych samych deponowanych monetach. W ten sposób uzyskali oni możliwość pożyczania owych depozytów na procent,

wyższy od płaconego od nich. Wyплаты te również następowały w kwitach czyli notach tych bankierów. Depozytowi więc kruszczowemu przeciwstawiła się teraz w obiegu równoważna mu suma not, wydanych zań wzamian, a nadto pewna ułamkowa część tej sumy, wypożyczona przez bankiera nowemu kredytobiorcy. Kruszec więc stanowił tylko pewien procent obiegających not bankiera, tem większy im bankier był ostrożniejszy i im stosunki gospodarcze były pomyślniejsze i bezpieczniejsze. W ten sposób obieg środków płatniczych powiększył się, obejmując oprócz pieniądza kruszczowego, także i papierowe noty bankierów, czyli banknoty.

Proceder taki przynosił znaczne zyski bankierom, z drugiej zaś strony w razie ich niesumienności powodował nieraz poważne wstrząsy życia gospodarczego. Już od końca XVII w. stopniowo wszystkie państwa cywilizowane zaczynają brać udział w tym procederze w ten sposób, że pozwalają prowadzić podobny interes emisyjny tylko z przywilejem państwowym. Za przywilej ten każą sobie płacić lub pożyczać pewne sumy, narzucając pewne ograniczenia emisji, zabezpieczające wypłacalność banków, a wzamian za to udzielają banknotom kurs prawny, t. j. moc zwalniania od zobowiązań. Stopniowo ilość tak uprzywilejowanych banków ograniczano dla lepszej kontroli, obecnie zazwyczaj istnieje w każdym państwie tylko jeden bank emisyjny, uprzywilejowany w powyższy sposób, najczęściej prywatny, lecz stojący pod silną kontrolą państwa. W złych dla państwa czasach bank emisyjny bywał i bywa nieraz zmuszany do silnego pomagania mu kredytem. Naturalnie w takich razach jego zapasy czyli rezerwy kruszczowe tak się silnie obniżają w stosunku do ilości obiegających not, wydanych państwu w drodze kredytu i osobom prywatnym wzamian za ich weksle, że nie są one w stanie wymienić na kruszec, prezentowanych im banknotów. Wówczas zwykle państwo, ze względu na oddane usługi, przychodzi bankowi emisyjnemu z pomocą, zwalniając go od obowiązku wymiany banknotów, nadając im t. zw. kurs przymusowy. W ten sposób powstaje pieniądz papierowy właściwy, niewymienialny na kruszec.

Powiększenie się obiegu płatniczego o banknoty zmniejsza zapotrzebowanie na kruszec, obniża więc jego wartość, ale wymienialność banknotów na kruszec zabezpiecza utrzymywanie się ich wartości na równi z wartością tej ilości kruszczu w monetach, na jaką opiewają. Doświadczenie wskazało, że rezerwa kruszczu nie musi koniecznie równać się ilości wypuszczonych banknotów, by zabezpieczyć ich wymienialność, nigdy bowiem w normalnym czasie nie zgłaszają się wszyscy posiadacze banknotów po ich wymianę równocześnie. Głównem zadaniem rezerwy kruszczowej jest ograniczenie ilości obiegających banknotów do rozmiarów, dyktowanych przez zapotrzebowanie gospodarcze i krajowy poziom cen, zapomocą środka niezależnego od ułomnej woli ludzkiej, a posiadającego ścisły związek z życiem gospodarczem. Takim środkiem jest właśnie obecnie złoto, które, służąc do wypłat międzynarodowych, rozdziela się między wszystkie społeczeństwa zależnie od ich poziomu cen i obrotów handlowych międzynarodowych. Tę samą funkcję pełni rezerwa kruszczowa także i przy niewymienialności banknotów na nie.

Jeśli w kraju krąży za dużo pieniędzy w formie banknotów i innej, to ceny podnoszą się, bo każdy ma większą łatwość kupna. Wskutek tego zmniejsza się wywóz krajowy, a powiększa przywóz zagraniczny towarów. Pociąga to za sobą odpływ rezerwy kruszczowej z banku emisyjnego, trzeba bowiem zapłacić nadwyżkę wypłat zagranicą pieniądzem międzynarodowym, a więc złotem. Stanowi to znak ostrzegawczy dla banku emisyjnego, który musi wówczas bronić swego zapasu złota przez ograniczenie kredytów lub podwyżkę stopy dyskontowej. Naskutek tych urządzeń kupcy krajowi popadają w trudności płatnicze, muszą wysprzedawać towary, obniżać ceny, a i kupujący wstrzymują się z nabywaniem towarów, mając trudności w otrzymaniu

pieniędzy i kredytu. Wobec tego ceny w kraju spadają, nie oplaca się już kupować zagranicą, przeciwnie, zagranicę oplaca się kupować w danym kraju, uzyskuje się więc wzrost eksportu, zahamowanie importu, a więc dopływ złota. Stosownie więc do ruchu rezerwy kruszczowej, musi być ograniczana lub może być powiększona ilość obiegających banknotów przez bank emisyjny nawet przy niewymienialności ich na kruszec, gdyż nie posiadając rezerwy, bank emisyjny nie mógłby wyrównywać wypłat zagranicznych w zlocie, co odrazu pociągnęłoby za sobą spadek i silne wahania wartości pieniądza krajowego.

Jak więc widzimy, ilość pieniędzy, obiegająca w kraju, posiada dlań bardzo wielkie znaczenie, bo decyduje o wartości pieniądza czyli o ogólnym poziomie cen w kraju, a więc także i o jego handlu zagranicznym, jak również o drożyznie czy taniości dla posiadaczy stałych dochodów. Ilość ta musi być zawsze dostosowana do wielkości transakcyj towarowych, jakie musi obsługiwać. Jeśli obroty i produkcja zmniejszają się czy zwiększają, to musi się do tego dostosowywać także ilość pieniądza. Jednakże poza ilością pieniądza, ważną tu jest także szybkość jego obiegu, jasnem jest bowiem, że tę samą ilość transakcyj można obsługiwać mniejszą ilością pieniądza, jeżeli będzie on szybciej przechodził z rąk do rąk. Zamiast pieniądzem można też płacić w obecnych stosunkach i zastępczemi, kredytowemi środkami płatniczymi, jak weksel, czek, przekaz. Wartość więc pieniądza zależy również i od rozwoju kredytu i możliwości płacenia znakami przezeń stwarzanemi, co jednak pozostaje w pewnej zależności od ilości obiegających pieniędzy, gdyż w tych ostatnich instytucje kredytowe muszą utrzymywać swe rezerwy kasowe, zabezpieczające ich wypłacalność.

Ilość więc pieniądza obiegającego w kraju nie jest dowolna. Nie można jej dowoli powiększać lub zmniejszać. Pieniądz nie jest sam przez się bogactwem, kapitałem. Powiększanie jego ilości nie wpływa nic samo przez się na zamożność, możliwości produkcyjne i dochód kraju, o ile się równocześnie nie powiększy zapasu dóbr, istniejących w nim. Pieniądz jest pośrednikiem w wymianie, a nie twórcą dóbr. Zamożność kraju można powiększyć tylko przez pracę i oszczędność, a nie przez pomnażanie ilości pieniądza. To ostatnie, o ile nie jest wywołane przez wzrost obrotów, nie jest następstwem wzrostu zamożności, wywołuje tylko t. zw. inflację, spadek wartości pieniądza i wzrost cen, przypadkowe i nieuzasadnione zmiany w rozdziale dochodu przy ogólnem zmniejszeniu się majątku i dochodu społecznego wskutek zaniku oszczędności i nierozsądnych inwestycji.

Jest jasną rzeczą, że obieg pieniężny kosztuje społeczeństwo. Pewna ilość kruszczu krąży w społeczeństwie, nie przynosząc dochodu, zużywa się, niszczy, nawet i przy niewymienialnych banknotach pewna ilość kruszczu musi leżeć nieproduktywnie w bankach emisyjnych jako rezerwa kruszczowa. Im więc mniejsza ilość pieniędzy krąży, tem mniej one kosztują społeczeństwo. Tem mniejsza zaś ich ilość jest potrzebna do obrotu, im szybciej obiegają, im sprawniejszy i lepiej wykorzystany jest ich obieg. Szczególnie jest to ważne w Polsce, gdzie potrzebujemy wcale stosunkowo dużą ilość złota na oprocentowanie naszych długów zagranicznych, wskutek czego musimy zdobywać złoto i dewizy zagraniczne zapomocą dość znacznej nadwyżki eksportu naszych płodów, które możemy sprzedać zagranicą tylko znacznie niżej naszych własnych kosztów produkcji. W usprawnieniu obiegu pieniężnego znaczną rolę odgrywa poczta. Im lepiej ona funkcjonuje we wszystkich swych działach, tem łatwiej, szybciej i pewniej mogą dochodzić do skutku transakcje handlowe, tem wyższy może być obrót towarowy, tem mniejszy może być potrzebny do obsłużenia życia gospodarczego zapas pieniądza, a co zatem idzie zapas kruszczu i dewiz banku emisyjnego, tem mniej więc kosztuje państwo i społeczeństwo pieniądź.

WŁADZE NACZELNE PRZEDSIĘBIORSTWA PAŃSTWOWEGO „POLSKA POCZTA, TELEGRAF I TELEFON“.¹⁾

Mr. LEON KUROWSKI, Starszy Asystent Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie.

Obecna struktura władz przedsiębiorstwa państwowego „Polska Poczta, Telegraf i Telefon” powstała pod wpływem dłuższego rozwoju historycznego. To też, ażeby móc do niej podejść krytycznie, jest rzeczą niezbędną sięgnąć nieco w przeszłość.

Najwłaściwszym chyba będzie rozpoczęcie od chwili powstania poczty polskiej. Już w roku 1918, gdy ukazał się pierwszy dekret Rady Regencyjnej z 3 stycznia 1918 r. o tymczasowej organizacji władz naczelnych w Królestwie Polskim (Dz. P.K.P. Nr. 1, poz. 1), art. 24 tego dekretu postanowił, że do Ministra Spraw Wewnętrznych należy zawiadywanie pocztą, telegrafem i telefonem. Oczywiście takie potraktowanie sprawy było rzeczą tylko przejściową, chodziło bowiem jedynie o przygotowanie polskiej administracji danego resortu, ponieważ już w chwili wydania wspomnianego dekretu zastanawiano się poważnie nad zorganizowaniem specjalnego Ministerstwa Poczty i Telegrafów. Istotnie doszło do tego w roku 1919, mianowicie 5 lutego 1919 r. ukazał się dekret o utworzeniu Ministerstwa Poczty i Telegrafów (Dz. P. P. P. Nr. 13, poz. 142). W ten sposób został zapoczątkowany pierwszy okres administracji pocztowej w Polsce.

Administracja ta nie odbiegała w niczym od administracji innych resortów. Była zorganizowana w sposób biurokratyczny, właściwy administracji państwowej w ścisłym tego słowa znaczeniu.

Rok 1923 przyniósł pewną zmianę. Mianowicie, ze względów oszczędnościowych postanowiono znieść Ministerstwo Poczty i Telegrafów, wcielić natomiast administrację pocztową w skład jakiegokolwiek innego Ministerstwa. Zgodnie z powyższem ustawa z 5 grudnia 1923 r. (Dz. U. Nr. 131, poz. 1061) zniósła Ministerstwo Poczty i Telegrafów, a prawa i obowiązki zniesionego Ministra przeniosła na Ministra Przemysłu i Handlu. Reorganizację, zdecydowaną przez tę ustawę, miało przeprowadzić rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej. Szczególną uwagę trzeba zwrócić na zawartą w powyższej ustawie ważną zasadę, która już zgóry wytyczyła drogę, jakimi miało pójść rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej. Mianowicie zastrzeżono, że reorganizacja nastąpi z zachowaniem odrębności zarządu poczt i telegrafów w odrębnie Ministerstwa Przemysłu i Handlu.

Na podstawie wymienionej ustawy ukazało się rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 18 stycznia 1924 roku (Dz. U. Nr. 9, poz. 85). Rozporządzenie to powołało do życia Generalną Dyрекcyję Poczty i Telegrafów dla wykonywania zarządu poczt i telegrafów, przekazanego Ministrowi Przemysłu i Handlu pod naczelnym kierownictwem Ministra.

W ten sposób w organizacji pocztowej zaszła doniosła zmiana. Mianowicie, naczelną kierownictwo, noszące raczej charakter polityczny, ogólny, zostało powierzone Ministrowi, natomiast dla załatwienia spraw fachowych, gospodarczych i technicznych, została powołana specjalna Dyrekcja Poczty i Telegrafów. Jeśli chodzi o podział kompetencji pomiędzy te dwa organy, stwier-

dzić trzeba, że droga obrana przez rozporządzenie, naogół czyniła zadość postulatowi teorii.

Przechodząc do szczegółowego podziału kompetencji pomiędzy wymienione organy, t. zn. pomiędzy Ministra Przemysłu i Handlu, a Generalną Dyrekcję Poczty i Telegrafów, trzeba zaznaczyć, że Ministrowi zastrzeżono załatwienie wielu spraw. Przedewszystkiem do jego kompetencji należały sprawy, wynikające ze stosunku do Prezydenta Rzeczypospolitej, do ciała ustawodawczych i do Rady Ministrów. Jest to rzecz naturalna, gdyż sprawy polityczne, dotyczące jądra organizacji Państwa, zgodnie z Konstytucją, musiały być załatwione właśnie w ten sposób. Z pierwszym punktem wiąże się bardzo ściśle punkt drugi. Mianowicie, Minister Przemysłu i Handlu miał się zajmować wnoszeniem projektów ustaw i rozporządzeń ogólnie obowiązujących i ogłaszanych w Dzienniku Ustaw. Jeśli chodzi o sprawy gospodarcze, to Ministrowi przydzielono sprawy budżetu i zamknięć rachunkowych Zarządu poczt i telegrafów. Było to związane z obowiązkiem Ministra przedkładania tych spraw dla załatwienia w drodze ustawodawczej, gdyż, jak wiadomo, budżet miał być uchwalany przez Sejm, a rachunki zatwierdzone również przez Sejm. Dalej do kompetencji Ministra należało zawieranie umów międzynarodowych, podlegających ratyfikacji ustawodawczej. Przydzielenie mu tej funkcji znowu znajduje uzasadnienie w charakterze politycznym i w znaczeniu konstytucyjnym tej działalności. Ponadto Minister występował jako przedstawiciel władzy politycznej, władzy państwowej, udzielając przewidzianych ustawami koncesyj, czy to telegraficznych, czy też telefonicznych. Wreszcie Minister oznaczał taryfy pocztowe, telegraficzne i telefoniczne. Ponadto istniało jeszcze zastrzeżenie, że Minister ma prawo przydzielania sobie wszelkiego rodzaju spraw, które będzie uważał za ważne i wymagające załatwienia przez niego.

Poza sprawami wyliczonymi, wszystkie inne należały do zakresu działania Generalnej Dyrekcji Poczty i Telegrafów. Dyrekcja ta stanowiła w ramach Ministerstwa Przemysłu i Handlu odrębną jednostkę administracyjną, wyposażoną w prawo bezpośredniego porozumiewania się z innymi ministerstwami i władzami centralnymi, a nawet z zagranicznymi zarządami pocztowymi w sprawach, które wchodziły w zakres Zarządu poczt i telegrafów oraz wykonywania zarządzeń Ministra Przemysłu i Handlu. Na czele Dyrekcji stał Dyrektor Generalny, który miał do pomocy z wicedyrektorów. Rozstrzygał on ostatecznie wszystkie sprawy niezastzeżone Ministrowi Przemysłu i Handlu. Stąd można wywnioskować, że zakres kompetencji Generalnego Dyrektora był stosunkowo wielki. Rozstrzygnięcie ostateczne pozostawało mu na podjęcie inicjatywy, na wybieranie dróg, któreby, jego zdaniem, prowadziły do jak największego rozwoju przedsiębiorstwa.

Jeśli chodzi o dalsze ustawodawstwo, w szczególności o podstawową ustawę, dotyczącą poczty, z dnia 3 czerwca 1924 roku (Dz. U. Nr. 58, poz. 584), to nie wniosła ona zasadniczych zmian w ten podział spraw, który przed chwilą przytoczyłem. Mianowicie przydzieliła ona Ministrowi prawo udzielania koncesyj, prawo kontroli nad koncesjami, prawo oznaczania opłat, wreszcie prawo rozszerzania zakresu działalności pocztowej. Wszystkie te uprawnienia naogół pozostawały w związku z temi

¹⁾ Odczyt, wygłoszony przez Autora w dniu 14 marca 1933 r. w sali Śniadeckich U. S. B. w Wilnie, jest jednym z cyklu odczytów, urządzonych przez Dyrekcję Poczty i Telegrafów w Wilnie.

prawami, które Minister otrzymał na mocy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z roku 1924.

W ten sposób ustawodawstwo nasze w owym okresie poszło po zupełnie słusznej drodze podziału funkcji pomiędzy władzę polityczną — Ministra, a władzę fachową — Dyrektora. Podział ten nie został naruszony przez zmianę ustawodawczą, polegającą na tem, że kompetencje Ministra Przemysłu i Handlu zostały przeniesione na Ministra Komunikacji. Zmianę tę wprowadziło rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 września 1926 r. (Du. U. Nr. 97, poz. 567) w sprawie ustanowienia urzędu Ministra Komunikacji. Rozporządzenie to próbowało unormować gospodarkę państwową, wychodząc z tego słusznego założenia, że sprawy komunikacji powinny być zjednoczone w jednym ręku. Myśl w zasadzie słuszna i przeprowadzona przez wspomniane rozporządzenie bardzo konsekwentnie. Rozporządzenie — trzeba to zaznaczyć — nie uszczuplało bynajmniej praw Generalnej Dyrekcji, zachowując całkowicie jej egzystencję, oraz wszystkie jej prawa.

W kilka jednak miesięcy później wprowadzono zmianę bardzo poważną. Mianowicie, rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1927 r. (Dz. U. Nr. 5, poz. 26) znowu powołało do życia odrębne Ministerstwo Poczty i Telegrafów. Motywowano to przede wszystkim okolicznością, że Minister Komunikacji nie ma czasu, ani możliwości, ażeby w sposób odpowiedni załatwiać sprawy pocztowe, komunikacja zaś pocztowa, telegraficzna i telefoniczna odgrywa tak wielką rolę w życiu państwa i społeczeństwa, że należy się jej dużo uwagi. Po ustanowieniu urzędu Ministra Poczty i Telegrafów przeszły na niego odpowiednie uprawnienia Ministra Komunikacji oraz wszystkie prawa Generalnej Dyrekcji Poczty i Telegrafów. W ten sposób nastąpił nawrót do początkowej formy władz pocztowych w Polsce. Nie było już podziału spraw politycznych i gospodarczych — wszystkie zostały zjednoczone w ręku jednego Ministra.

W roku 1927 i 1928 szczególnie silnie objawiło się w Polsce dążenie do komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych, do nadawania im tych metod działalności, tych praw i tych form organizacyjnych, jakie cechują przedsiębiorstwa prywatne. Chodziło o to, by podnieść poziom gospodarczy naszych przedsiębiorstw. Skomercjalizowano również pocztę. Mianowicie ukazało się rozporządzenie z 22 marca 1928 roku o utworzeniu przedsiębiorstwa państwowego „Polska Poczta, Telegraf i Telefon”. (Dz. U. Nr. 38, poz. 379). U podłoża tego rozporządzenia leżała właśnie idea komercjalizacji. Zdawałoby się zatem, że w dziedzinie organizacji władz pocztowych powinnyby ono przynieść nowe formy. Jednakże tak się nie stało. Art. 14 wymienionego rozporządzenia przewidywał, że zarząd przedsiębiorstwa wykonywa w dalszym ciągu Minister Poczty i Telegrafów przez podległe mu Ministerstwo, przyczem zastrzeżone mu zostały nadal sprawy, wymienione w rozporządzeniu, ustanawiającem urząd Ministra Poczty i Telegrafów. Zatem jeśli chodzi o administrację, pocztę polskiej w gruncie rzeczy nie skomercjalizowano. Omówione wyżej rozporządzenie zostało znowelizowane w roku 1932 rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z 21 października 1932 r. (Dz. U. Nr. 91, poz. 781). Jednakże i ta nowela nie przyniosła żadnych zmian. W dalszym ciągu Zarząd przedsiębiorstwa ma wykonywać Minister Poczty i Telegrafów przez dyrekcje poczt i telegrafów oraz inne urzędy im podległe. Jako pewną inowację można podkreślić, że dla centralnego prowadzenia poszczególnych agend przedsiębiorstwa mogą być tworzone przez Ministra Poczty i Telegrafów za zgodą Prezesa Rady Ministrów osobne organa, podlegające bezpośrednio Ministrowi. Jednakże ta inowacja w gruncie rzeczy nic nowego nie przynosi. Chodzi tutaj tylko o możliwość

powołania nowych urzędów wykonawczych, urzędów pomocniczych Ministra Poczty i Telegrafów.

Pozostaje więc tylko stwierdzić, że jeśli chodzi o ustawodawstwo polskie, to nie daje ono żadnej oryginalnej idei w dziedzinie ukształtowania spraw pocztowych, traktując sprawę bardzo biurokratycznie. Organa pocztowo-telegraficzne wcale nie odbiegają w swej strukturze od organów w innych gałęziach administracji. Ducha komercjalizacji, ducha gospodarczego w ukształtowaniu władz polskiej poczty dostrzec nie można.

Ażeby krytycznie móc podejść do powyższego zjawiska, chciałbym zbadać przede wszystkim, jak się te rzeczy mają zagranicą. Czy i tam również poczta jest traktowana w podobny sposób?

Jeśli chodzi o pocztę francuską ¹⁾, która również została w czasach powojennych zreorganizowana z tą nadzieją, że przyniesie lepsze wyniki gospodarcze, to nie możemy powiedzieć, że władze jej zostały ukształtowane w sposób odpowiadający wymaganiom gospodarczym. Mianowicie, tak jak to było i przedtem, pocztą francuską zarządza Minister wraz ze specjalnym Podsekretarzem Stanu. Jedyne do pomocy Ministrowi dodano Radę Administracyjną. Rada Administracyjna składa się po części z urzędników, po części z przedstawicieli personelu pocztowego, a wreszcie z t. zw. przedstawicieli interesu społecznego. Jakie są kompetencje tej Rady? Jest ona przede wszystkim powołana na opinowanie spraw, dotyczących organizacji przedsiębiorstwa i jego administracji oraz spraw związanych z wynagrodzeniem personelu; rozpatruje wnioski, dotyczące ustawodawstwa pocztowego, projekty budżetu i zamknięcia rachunkowe, wreszcie wypowiada swoje zdanie we wszystkich sprawach, które przedłoży jej Minister Poczty i Telegrafów. Kompetencje tej Rady są jednak wyłącznie opiniodawcze, nie może ona wywierać żadnego nacisku na Ministra, nie może niczem przyczynić się skutecznie do odpowiedniego ukształtowania ogólnych spraw gospodarczych. Można więc powiedzieć, że i poczta francuska, jeśli chodzi o władze, również nie została skonstruowana w myśl wymagań teorii.

Drugim państwem, które również chciało zorganizować pocztę na zasadzie gospodarczej, jest Czechosłowacja ²⁾. Organizacja poczty czesko-słowackiej opiera się na ustawie z roku 1922, która w sposób ogólny unormowała zagadnienia, dotyczące wszystkich przedsiębiorstw państwowych, między innymi również i poczty. Naczelny zarząd przedsiębiorstwa pocztowego w myśl powołanej ustawy ma wykonywać właściwy Minister przy pomocy Rady Administracyjnej, natomiast bezpośredni zarząd przedsiębiorstwa należy do fachowej Dyrekcji Generalnej. Podejście do tej sprawy już jest poprawniejsze, bardziej zgodne z wymaganiami gospodarczymi. Ministrowi zostają zastrzeżone wszystkie sprawy o znaczeniu politycznym, które mają przechodzić przez Radę Ministrów, ew. które mają być przedłożone parlamentowi. Natomiast jeśli chodzi o ogólne kierownictwo, o tworzenie wytycznych gospodarczych dla przedsiębiorstwa pocztowego, należą one do Rady Administracyjnej. Rada ta składa się z 9 członków. Członkowie są powoływani przez ministra z pośród wybitnych fachowców, nie będących urzędnikami pocztowymi. Jak zaznaczyłem, należą do tej Rady wszystkie sprawy specjalne. Przy decydowaniu o nich wymagana jest jednogłośnieść. O ileby któryś z członków Rady wniósł sprzeciw, sprawa nie może już być rozstrzygnięta przez Radę. Rozstrzyga ją ostatecznie Minister. W ten sposób można stwierdzić, że Rada jest tylko organem pomocniczym Ministra, bo

¹⁾ Por. Szyszkowski. Zagadnienie komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych. Warszawa, 1930, str. 82 — 84.

²⁾ Por. Szyszkowski, o. c., str. 71 — 76.

zawsze Minister może narzucić członkom Rady, jako swym podwładnym, takie, czy inne rozstrzygnięcie. Nie możnaby więc Rady Administracyjnej poczty czeskosłowackiej uważać za organ samodzielny, wyposażony w jakąś niezależną władzę, lub w samodzielną inicjatywę gospodarczą. Jeśli chodzi o uprawnienia Dyrekcji, to ustawa lakonicznie określa, że należy do niej wykonywanie zarządzeń bądź Ministra, bądź Rady Administracyjnej. Jest ona więc jedynie organem wykonawczym. Znowu więc trzeba stwierdzić, że i tutaj faktycznie władza należy do Ministra, który ma — to trzeba przyznać — swe organa pomocnicze, ale organa te w gruncie rzeczy są tylko organami wykonawczymi, które nie mają prawa samodzielnego gospodarowania.

Nieco lepiej sprawy się przedstawiają, jeśli chodzi o pocztę niemiecką¹⁾. Spotyka się tu koncepcję całkiem odmienną niż w wypadkach, które przytoczyłem wyżej. Mianowicie, jak poprzednio zasadniczą władzą pocztową był Minister, tak obecnie Minister ten staje się organem wykonawczym, bo właściwa władza należy do Rady Administracyjnej. Rada Administracyjna poczty niemieckiej jest dość liczna, bo należy do niej aż 40 członków, mianowanych przez Prezydenta Rzeszy. Jeśli chodzi o kandydatów do Rady, to parlament zgłasza 10 kandydatów, Rada Państwa Rzeszy również 10, jednego kandydata przedstawia Minister Skarbu, wreszcie 7 członków z pośród personelu niemieckiej poczty zgłasza Minister Poczty w porozumieniu z Ministrem Skarbu, a ponadto powołuje się 12 członków ze sfery życia gospodarczego i komunikacji. Trzeba podkreślić, że Rada Administracyjna jest niezależna od rządu i od parlamentu, gdyż członkowie powoływani do niej na przeciąg lat 3 są nieusuwalni. Przewodniczącym Rady Administracyjnej jest Minister Poczty, względnie jego delegat, ale ani Minister, ani jego delegat nie mają głosu decydującego. Funkcje ich polegają jedynie na prowadzeniu obrad Rady Administracyjnej. Kompetencje Rady są bardzo obszerne. Ustala ona preliminarz budżetowy, a więc już przez to decyduje o przebiegu gospodarstwa pocztowego. Rada udziela Zarządowi poczt, na czele którego stoi Minister, absoluturjum. Ona decyduje także o zaciąganiu pożyczek oraz o inwestycjach. Dalej Rada określa wysokość porta pocztowego oraz warunki korzystania z zakładów pocztowych. Rada określa wysokość poborów urzędników i robotników, wreszcie uchwała zasady zużytkowania sum, które do poczty należą. Jak z tego wynika, właściwą władzą kierowniczą poczty niemieckiej jest właśnie omówiona przed chwilą Rada Administracyjna. Zachodzi jednak pytanie, jakie funkcje wobec tego ma Minister Poczty i Telegrafów? Minister Poczty jest zasadniczo generalnym dyrektorem przedsiębiorstwa pocztowego, jest wykonawcą uchwał Rady Administracyjnej. A więc przykładowo biorąc, na podstawie uchwał Rady ustala on warunki i opłaty za korzystanie z urządzeń pocztowo-telegraficznych. Nie można jednak powiedzieć, że Minister jest wyłącznie wykonawcą, wyłącznie podwładnym Rady Administracyjnej. Poza omówionymi jego funkcjami jest on przedstawicielem rządu, jest do pewnego stopnia kontrolerem z ramienia rządu, mianowicie ma on za zadanie troskę o to, aby uchwały Rady Administracyjnej nie naruszały interesów państwowych i nie nadwyrężały mienia państwowego. Jako sui generis przedstawiciel, kontroler z ramienia rządu, ma on prawo zakładania sprzeciwu przeciwko każdej uchwale Rady Administracyjnej, któraby wydała mu się niepożyteczną. Uchwały, przeciw którym będzie złożony sprzeciw, muszą być rozpatrzone przez rząd Rzeszy.

Jak widać, organizacja władz poczty niemieckiej odbiega

od tej, którą przedstawiłem omawiając organizację władz naczelnych poczty innych państw.

Na podstawie wyżej omówionego materiału prawnego możnaby obecnie przejść do rozważań teoretycznych o należytem ukształtowaniu władz pocztowych. Przedewszystkiem należy sobie zdać sprawę z tego, jakie właściwie zadanie ma państwo w dziedzinie pocztowej. Zadania te są dwojakiego rodzaju. Przedewszystkiem państwo występuje jako piastun władzy zwierzchniej, jako najwyższa władza w obrębie danej grupy społecznej. Wchodzą tutaj w grę siłą rzeczy funkcje zwierzchnicze, funkcje władcze. Chodzi o takie unormowanie stosunków któreby zapewniało dostatecznie interes całej grupy społecznej, interes społeczeństwa oraz interes państwa ze względu na te specjalne zadania, które ono ma do spełnienia. Jako takie specjalne zadanie można byłoby wymienić np. zagadnienie obrony. Do państwa należy monopol obrony, obrona jest pierwszorzędnym zadaniem państwa, to też musi ono przystosować swój kraj i stosunki w nim panujące do celów obronnych. Nawiązując do poczty, oczywiście musi państwo przystosować i pocztę do tego, ażeby na wypadek wojny mogła odpowiednio sprostać zadaniom wojennym. Jednakże rola państwa nie ogranicza się jedynie do funkcji zwierzchniczych, zwłaszcza jeżeli chodzi o państwo współczesne. Państwo współczesne nabiera bowiem równorzędnego znaczenia na polu działalności gospodarczej. Występuje ono jako gospodarz dostarczający pewnych dóbr i usług całemu społeczeństwu. Między innymi może ono gospodarować i w dziedzinie pocztowej.

Przechodząc właśnie do zagadnień pocztowych, trzeba stwierdzić, że i tu przed państwem stoją dwojaki zadania: 1) zadania, płynące z funkcji zwierzchniczej i 2) zadania, płynące z tego tytułu, że państwo samo prowadzi instytucję pocztową, samo gospodaruje w dziedzinie poczty. Rozróżnienie tych dwóch rodzajów spraw, tak bardzo różnorodnych w swoim charakterze, nasuwa odrazu myśl, że funkcje te powinny być powierzone różnym organom. Twierdzenie to możnaby umotywować okolicznością, że wspomniane funkcje często są sprzeczne ze sobą. I tak, gospodarzowi chodzi o to, ażeby zaspokoić potrzeby najmniejszym kosztem, państwo natomiast w swej działalności zwierzchniczej mniejszą uwagę zwraca na zagadnienie kosztów. Państwu chodzi o to, ażeby były zrealizowane pewne postulaty interesu społecznego, interesu państwowego, bez względu na to, ile one będą kosztowały. To nastawienie administracji państwowej w dziedzinie zwierzchniczej w kierunku urzeczywistnienia zadań państwa za każdą cenę, odsuwa na drugie miejsce stronę gospodarczą. Jak wiadomo, gospodarka państwowa zasadniczo stoi niżej, niż gospodarka prywatna i to znajduje wytlumaczenie właśnie w fakcie, o którym przed chwilą wspominałem: nastawienie w jednym kierunku nie pozwala na poświęcenie odpowiedniej uwagi zagadnieniom drugiego rodzaju, a więc zagadnieniom gospodarczym. Pozatem zresztą na niższość gospodarki państwowej składa się jeszcze i szereg innych momentów, które można narazie pominąć, gdyż nie są one bezpośrednio związane z tematem. Zważywszy zatem, że zachodzi sprzeczność pomiędzy interesem gospodarczym poczty, a interesem państwowym, wydaje się rzeczą niezbędną rozdzielenie tych dwu funkcji, powołanie dla wykonywania tych funkcji różnorodnych organów.

Siłą rzeczy dla spełniania funkcji zwierzchniczej, mającej wybitne zabarwienie polityczne, powołana jest przedewszystkiem organizacja ministerjalna, a więc Rada Ministrów, oraz poszczególni ministrowie. Trudno byłoby zresztą we współczesnym państwie konstytucyjnym wynaleźć jakieś inne wyjście. Jest wobec tego postulatem, zdaje mi się, dość mocnym, że funkcje polityczne, funkcje zwierzchnicze powinny należeć do ministra; czy to będzie specjalny Minister Poczty i Telegra-

1) Por. Szyszkowski, o. c. str. 91 → 94.

fów, czy też Minister Komunikacji, to już jest sprawa drugorzędna. Chodzi tutaj o zasadnicze rozstrzygnięcie. Natomiast do spraw gospodarczych powinnyby być powołane organa, mające specjalne uzdolnienia, specjalne nastawienie w kierunku gospodarczym. Postulat ten prawie całkowicie jest zrealizowany w organizacji poczty niemieckiej. Mianowicie, jak już przedstawiłem, troska o interes państwowy jest tam powierzona Ministrowi Poczty, natomiast do wykonywania zadań gospodarczych jest powołany specjalny organ, nazwany Radą Administracyjną. Gorzej sprawy się przedstawiają, jeśli chodzi o pocztę innych krajów, a więc przede wszystkim, jeśli chodzi o obecną pocztę polską, pocztę francuską, w mniejszym stopniu o pocztę czeską. Bo jakkolwiek organizacja władz czyni o tyle zadość postulatowi teoretycznemu, że władzę zwierzchnią oddaje Ministrowi Poczty, to jednak łączy ona z tą władzą funkcje gospodarcze, co ze stanowiska przeze mnie przyjętego nie może być uznane za zjawisko pożądane. Dalej jednakże trzeba podkreślić, że i rozwiązywanie niemieckie nie może być uważane za całkowicie słuszne, bo połączenie w ręku Ministra Poczty i Telegrafów funkcji zwierzchnich i jednocześnie funkcji wykonawczych jest rzeczą o tyle niedogodną, że załatwienie spraw bieżących poczty, wykonywanie uchwał Rady Administracyjnej, musi być rzeczą bardzo absorbującą, wymagającą długiej pracy, co, sądząc, mogłoby się odbić ujemnie na odpowiednim załatwieniu funkcji zwierzchnich. Zresztą zachodzi również niebezpieczeństwo, że Minister, wprowadzając w życie uchwały Rady Administracyjnej, mógłby być do pewnego stopnia nastawiony stronniczo na korzyść nastawienia politycznego. Z tego względu byłoby bardziej celowe rozdzielenie tych funkcji i pozostawienie Ministrowi jedynie ogólnej kontroli przedsiębiorstwa pocztowego ze stanowiska interesów państwowych, natomiast powierzenie funkcji wykonawczych specjalnej dyrekcji generalnej, dyrekcji pocztowej.

Jeżeli chodzi o funkcje zwierzchnicze Ministra, to trzeba podkreślić chociażby tytułem przykładu, że do niego należałyby takie rzeczy, jak udzielanie koncesyj przedsiębiorstwom prywatnym, np. przedsiębiorstwom telefonicznym, przedsiębiorstwom radiowym, do niego należałaby kontrola tych koncesjonariuszy prywatnych, wreszcie do niego należałaby akcja w kierunku zapewnienia pewnych interesów społeczeństwa. Mianowicie gdyby chodziło o pewne ulgi, płynące z polityki rządu — mam na myśli ulgi taryfowe — to do realizowania tych ulg, do narzucania poczcie tych zadań byłby powołany przede wszystkim właśnie Minister Poczty. W ten sposób doskonale byłoby uwypatnione takie postawienie sprawy, że państwo, realizując pewne postulaty społeczne, poświęca tutaj pewne interesy gospodarcze, poświęca dochodowość poczty, decydując się nawet na takie funkcje, które nie zapowiadają zysku, a może nawet i zwrócenia kosztów.

W sposób zupełnie jasny byłyby też postawione zagadnienia gospodarcze. Przedsiębiorstwo, administrowane przez specjalne organa gospodarcze, zmierzałoby jedynie do osiągnięcia celów gospodarczych. Gdyby natomiast narzucono mu jakieś inne zadania, narażające je na ubytki, to musiałyby ono otrzymywać za to odszkodowanie, co umożliwiłoby zdanie sobie sprawy z tego, jakie koszty państwo ponosi w celu zrealizowania swoich celów politycznych. Wniosłoby to znakomitą przejrzystość w gospodarce pocztową¹⁾.

Ograniczyłem się do paru ogólnych uwag dotyczących stanowiska Ministra Poczty. Przejdę obecnie do ukształtowania

organów gospodarczych, którym byłaby powierzona działalność gospodarcza. Doświadczenie gospodarcze, zarówno z dziedziny gospodarstwa społecznego, jak i gospodarstwa publicznego, uczy, że o ile chodzi o administrowanie przedsiębiorstwem, wskazany jest rozdział funkcji ogólnych kierowniczych i funkcji wykonawczych. Pozwolę tu sobie przytoczyć uświęconą regułę prawa akcyjnego, która nakazuje istnienie w każdej spółce akcyjnej rady nadzorczej i zarządu (dyrekcji) oraz komisji rewizyjnej. Rada nadzorcza ma za zadanie ogólną kontrolę, tworzenie ogólnych wytycznych dla prowadzenia przedsiębiorstwa. Natomiast zarząd w granicach wytyczonych przez radę nadzorczą ma swobodę gospodarowania, ma swobodę podejmowania inicjatywy. Analogicznie rzecz się przedstawia w przeważnej ilości przedsiębiorstw państwowych. Jeśli np. powołać się na przedsiębiorstwa państwowe polskie, skomercjalizowane na podstawie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z roku 1927, to i tu również przewidziane jest istnienie rady nadzorczej i zarządu (dyrekcji). Można by stwierdzić, że takie ukształtowanie władzy jest rzeczą przyjętą nieomal na całym świecie. Stało się to dzięki szczególnym korzyściom takiego systemu, mianowicie dzięki zapewnieniu dość obszernej inicjatywy zarządowi. Jednoczesne obciążenie go odpowiedzialnością za tok gospodarowania jest doskonałym bodźcem dla dyrektorów, by gospodarzyli — jak powiada prawo rzymskie — wzorem boni patris familias. Natomiast rada administracyjna (nadzorcza), zazwyczaj obdarzona wielkim doświadczeniem i wielką powagą, odgrywa rolę czynnika hamującego zbyt ryzykowne posunięcia dyrekcji, tworząc w ten sposób przeciwagę tym kierownikom, którzyby narażali przedsiębiorstwo na jakieś skutki ujemne. Przyjęcie takiego systemu władz i w dziedzinie poczty wydaje się również rzeczą właściwą. Dobrym argumentem za takim postawieniem kwestji może być sytuacja w Niemczech. Rada administracyjna poczty niemieckiej, zorganizowana w sposób, który przed chwilą przedstawiłem, powoduje to, że wyniki finansowe poczty niemieckiej są wyższe, niż gdzieś indziej, a to już jest poważnym plusem.

Zachodzi pytanie, kogo należałoby powołać do rady nadzorczej i do zarządu? Przede wszystkim zarząd. Dyrektor względnie dyrektorzy przedsiębiorstwa są najściślej z przedsiębiorstwem związani, tworzą mózg przedsiębiorstwa, są najwięcej w toku spraw tego przedsiębiorstwa zainteresowani. To też chodzi tutaj o dobranie człowieka, któryby się znał na rzeczy; chodzi o wyszukanie człowieka, któryby umiał dać inicjatywę i zdołał ponosić odpowiedzialność. Wreszcie dyrektor przedsiębiorstwa musi być zainteresowany w tem, ażeby swoje funkcje spełniał należycie, a więc poza postulatem fachowości wysuwa się odrazu drugi postulat, postulat odpowiedniego wynagrodzenia dyrektora przedsiębiorstwa, gdyż, jak wiadomo, czynnik materialny zawsze wywiera wpływ największy. Z tego względu wydaje mi się rzeczą właściwą przyznanie dyrektorowi przedsiębiorstwa udziału w zysku przedsiębiorstwa. W ten sposób byłby on związany z losami przedsiębiorstwa i siłą rzeczy musiałby dokładać jak największych starań w kierunku podniesienia wydajności poczty. Postulat ten zresztą jednogłośnie wysuwają wszyscy, którzy zabierają głos w dyskusji, dotyczącej poczty. Pozwolę tu przede wszystkim sobie powołać się na opinię Henryka Fayola, Raymonda d'Argilame oraz autorów polskich np. Helczyńskiego, Szyszkowskiego.

Gdy chodzi o radę nadzorczą, która ma być czynnikiem rozważliwym, czynnikiem hamującym kroki ryzykowne, to byłoby wskazane powołanie tutaj ludzi zaufanych społeczeństwu i rządowi. Naogół można powiedzieć, że system przyjęty przez pocztę niemiecką dość dobrze spełnia te wymagania. Nie można jednak zapominać o tem, że taka rada nadzorcza pocztowa w grun-

1) Zagadnienie to poruszałem już w odczycie p. t. „Ustawodawcze uregulowanie działalności gospodarczej przedsiębiorstwa państwowego „Polska Poczta, Telegraf i Telefon“.

cie rzeczy nie będzie tak doskonałą, jak rada nadzorcza jakiejś spółki akcyjnej, lub jakiegoś przedsiębiorstwa prywatnego. Trzeba bowiem zdać sobie sprawę z tego, że członkowie rady nadzorczej, powołanej przez państwo, niezainteresowani materialnie w powodzeniu gospodarczym przedsiębiorstwa, tak, jak są zainteresowani członkowie rady nadzorczej przedsiębiorstwa prywatnego, nie będą wkładali zbyt wiele wysiłków w swą pracę, gdyż, jak już podkreśliłem, brak czynnika zainteresowania materialnego jest jednakże rzeczą bardzo poważną, bo mimo wszystkie piękne dążenia, względy materialne, względy na własną korzyść, zawsze pierwszorzędną odgrywają rolę i o tem zapominać nie wolno. Wobec tego trzeba było powołać do pocztowej rady nadzorczej ludzi zainteresowanych materialnie w wynikach gospodarczych. Najłatwiej dałoby się to uczynić w formie przyznania członkom rady nadzorczej udziału w zyskach. Podejście to byłoby równocześnie najskuteczniejsze.

Zostaje zagadnienie komisji rewizyjnej. Czy taki organ jest potrzebny jako władza przedsiębiorstwa, czy też nie? Trzeba stwierdzić, że przedsiębiorstwa państwowe nie dadzą się wyjąć z pod kontroli, wykonywanej przez organa kontroli państwowej niezależnej, t. zw. Kontrola Państwa, gdyż interes państwa wymaga, by ta kontrola miała wgląd wszędzie, gdzie jest zawarty ogólny interes państwowy. Trzeba też pamiętać

jeszcze o jednym fakcie. Minister, sprawujący nadzór nad działalnością przedsiębiorstwa, musi ze swego ramienia również wykonywać pewnego rodzaju kontrolę. Do wykonywania tych funkcji posiada zazwyczaj specjalne organa kontroli administracyjnej, że przytoczę np. polską Główną Inspekcję Komunikacji w Ministerstwie Komunikacji. Posiadanie takiego organu kontrolnego, inspekcyjnego przez Ministra wydaje się rzeczą niezbędną, ażeby mógł on spełniać swoje funkcje nadzorcze. Skoro jest już rzeczą niezbędną istnienie aż 2 organów kontrolnych, a więc kontroli państwowej i kontroli administracyjnej, które muszą wglądać do spraw przedsiębiorstwa, to zjawia się pytanie, czy byłoby potrzebne tworzenie jeszcze trzeciego organu. Zdaje mi się, że rada nadzorcza mogłaby w znacznym stopniu wykorzystywać wyniki kontroli, dokonanej czy to przez kontrolę państwową czy też przez kontrolę administracyjną. W ten sposób powołenie specjalnych organów rewizyjnych nie byłoby rzeczą konieczną. Zgodnie z tem niema specjalnych komisji rewizyjnych w tych instytucjach pocztowych, które wyżej omówiłem.

Jeśliby chodziło o zreasumowanie wyników, to trzeba stwierdzić, że organizacja poczty polskiej nie odpowiada postulatowi teorii, a nawet jest postawiona niżej, niż to się dzieje w państwach innych. Stąd oczywiście rodzi się konieczność reformy.

NAUKOWA ORGANIZACJA A METODY PRACY W SŁUŻBIE POCZTOWO-TELEGRAFICZNEJ.

STEFAN MUCZKOWSKI.

Każda praca człowieka — bez względu na jej prostotę lub komplikację — jest przedsięwzięciem pewnych, różnych działań, których przedmiotem jest osiągnięcie jakiegoś celu. Działania te, czyli jak je nazywamy, zabiegi, mogą być różnego rodzaju. Wybór ich zaś zależy od:

- 1) przyczyny;
- 2) celu jaki ma być osiągnięty;
- 3) tego, kto ma tego wyboru dokonać.

Zmiennym będzie tylko ten trzeci czynnik, choć i ten niezupełnie. Droga bowiem do celu, czyli sposób jego osiągnięcia, może być nie jedna, może być ich więcej. Zawsze jednak jedna z wielu będzie najkrótsza, jedna będzie najlepsza. Którą zaś wybrać należy, to zależy od okoliczności. Jeżeli bowiem zależy nam będzie na czasie, to wybierzemy drogę najkrótszą, bez względu na przeszkody i trudności ją zagrażające, natomiast jeżeli czynnik czasu nie będzie dla nas stanowić momentu decydującego, wybierzemy może drogę dalszą, dłuższą, lecz zato wygodniejszą i mniej męczącą. Istotnym momentem będzie jednakże zawsze i wszędzie oszczędność. Może ona dotyczyć albo czasu, albo przedmiotu pracy czyli materiału, albo wreszcie wysiłków podjętych celem wykonania pracy. Jeżeli chodzi o czas, to możemy wykonać w tym samym czasie większą ilość pracy, lub też na wykonanie tej samej jej ilości przeznaczyć mniej czasu. Jeżeli chodzi o materiał, to w tym wypadku oszczędność będzie miała za zadanie zmniejszenie odpadków do minimum, lub też zastąpienie materiału jednego, innym odpowiedniejszym.

Pierwszym, który postawił na równi z materiałem i czasem, pracę ludzką, był Taylor. A chociaż jasne sformułowanie zasad jego systemu zawdzięczamy komu innemu — ujął je bowiem

w pewną filozofję dopiero francuski genjusz Le Chateliera¹⁾ — w niczem nie umniejsza to jego zasług. Taylor postarał się o zastąpienie panujących dotąd metod empirycznych, wynikających z osobistego doświadczenia każdego robotnika, metodą inną skuteczniejszą i do celu bardziej dostosowaną.

Aczkolwiek Taylor wykonywał swe doświadczenia w fabryce i warsztacie i myśli swe formułował na podstawie pracy robotników, to jednak zarzut — często spotykany — że zasad tych nie można rozciągać na inne rodzaje pracy, zwłaszcza zaś na pracę „umysłową” w przeciwieństwie do pracy „fizycznej” robotnika, jest nieuzasadniony. Każda bowiem praca da się tak samo zbadać, do każdej dadzą się zastosować te same kryteria.

Taylor zauważył słusznie że pomiędzy metodami i narzędziami stosowanymi do każdej czynności, można zawsze znaleźć jedno narzędzie i jedną metodę szybszą i lepszą od pozostałych²⁾. Ideą jego była praca szybsza a zatem zaoszczędzenie czasu przez zwiększenie ilości wykonanej pracy w czasie tym samym, czyli osiągnięcie większej wydajności. Starał się on osiągnąć to przez usuwanie ruchów zbytecznych lub powolnych wzgl. „niezręcznych” i zastępowanie ich ruchami szybkimi i sprawnymi.

System swój nazwał Taylor naukowym, gdyż w badaniach swych stosował istotnie metodę naukową analizy, której następstwem było wyodrębnienie podstawy wszelkiej pracy t. j. ruchów.

1) Henry Le Chatelier. Filozofja systemu Taylora przekład Karola Adamieckiego. Warszawa 1926.

2) Frederic W. Taylor. Zasady organizacji naukowej zakładów przemysłowych przekład Henryka Mierzejewskiego. Warszawa 1922.

Aby poznać jakąś pracę musimy ją podzielić możliwie dokładnie na jej składniki. W następstwie tego możemy pracę określić, jako działanie siły na materiał w czasie i przestrzeni, przy pomocy narzędzi pewnym sposobem¹⁾. Dzielenie pracy na jej czynniki a dalej na składniki, będzie działalnością poniekąd destrukcyjną. W miejsce bowiem dotychczasowej zwartej całości otrzymamy cały szereg oddzielnych części. Destrukcyjność ta będzie jednak tylko pozorna i potrzebna jest nam także i do dokonania przebudowy. Gdybyśmy w tem miejscu stanęli, to istotnie byłaby to destrukcja, zburzenie czegoś istniejącego. Musimy pójść dalej. Po odpowiednim sklasyfikowaniu elementów i ewentualnem skasowaniu tych, które uznane zostały za zbędne, nastąpi rekonstrukcja bardziej odpowiadająca celowi, od tego co zostało zburzone, oparta na innych zasadach niż to co istniało poprzednio. Zasady te będą wypływać już nie z tradycjonalizmu lub empiryzmu jednostki, lecz będą wynikiem głębokich dociekań i eksperymentów. Dlatego też takie konstruowanie pracy, gdzie zastąpiono przypadkowość lub tradycję, metodami wynikającymi z badań systematycznych, opartych na rozumowaniu, nazywa się racjonalizowaniem²⁾.

Przy każdej pracy wykonywa człowiek szereg ruchów i zabiegów. Mogą one być zupełnie zmechanizowane, tak, że człowiek wykonywa zupełnie automatycznie. Warunkiem takiego zmechanizowania jest częstotliwość powtarzania. Tylko bowiem przy częstem powtarzaniu się czegoś, zmechanizowanie będzie celowe.

Mechanizacja dotyczy samych zabiegów. A zabiegi te wykonywa się przecież na materiale, przy pomocy narzędzi. Otóż zarówno jedno, jak i drugie t. j. materiał i narzędzia pracy, mogą być różne. Im one będą prostsze i bardziej jednolite, tem łatwiej i szybciej będzie można wykonać konieczny zabieg i tem łatwiej będzie można zabieg ten zmechanizować. To też dąży się do tego, by zmniejszyć ilość typów narzędzi do najkonieczniejszych. Nazywa się to normalizowaniem.

Do szybkiego i sprawnego wykonania trzeba nam zatem takiego połączenia przedmiotu pracy czyli materiału z podmiotem t. j. człowiekiem, by się praca mogła odbyć bez tarć i przeszkód, by przebieg jej był możliwie krótki i skuteczny. To znów jest zadaniem organizacji, którą pojmuje się jako obmyślenie i przeprowadzanie odpowiednich zarządzeń celem osiągnięcia skutków równych mniejszymi środkami, albo większych równymi, lub też wreszcie skutków większych środkami mniejszymi³⁾.

Każda praca da się podzielić na część przygotowawczą i wykonawczą. A jeżeli wykonywanie jej stale się powtarza, to pewne części przygotowania będą się też stale powtarzać. Takie powtarzające części przygotowawcze dadzą się wszystkie przesunąć na sam początek t. j. przed wszystkie prace o charakterze perjodycznym. Skutkiem tego będzie je można wykonać raz na początku, zamiast je powtarzać — zbytecznie — za każdym razem na nowo. Dobre przygotowanie pracy jest już jej wykonaniem przynajmniej w połowie, jeżeli nie w 3/4.

Czynności pocztowe należą do rzędu czynności handlowych. Wynika to już ze samego prawa, ale także i z tego, że Poczta stanowi obecnie przedsiębiorstwo wprawdzie państwowe — więc o pewnym odrębnym charakterze — ale skomercjalizowane, a więc oparte na zasadach kupieckich.

Także i z punktu widzenia zawodoznawczego, czynności wykonywane przez pracowników pocztowych mają charakter handlowy. Analiza psychologiczna bowiem tych czynności ujawnia wiele momentów charakterystycznych, zwłaszcza dla czynności kupieckich, i to bez względu na stopień ich skomplikowania.

Czynności pocztowe są też niewątpliwie czynnościami biurowymi, gdyż tak samo znajdujemy w nich momenty charakterystyczne dla prac biurowych. Taka klasyfikacja jest nam potrzebna do przeprowadzenia analizy pracy zawodowej i zbadania sposobów jej wykonywania.

Analiza wskaże nam częstotliwość powtarzania się czynności, co będzie miało znaczenie dla automatyzacji tych czynności i ew. zmian w metodach ich wykonywania. Będzie nam ona pomocna przy stwierdzaniu poprawnego wykonywania i — rzecz niezmiernie doniosła — wykrywaniu błędów, zarówno poznaniu ich charakteru, przedewszystkiem zaś przyczyn ich powstawania, jak i skutków jakie wywołać mogą. Stwierdzenie błędów i niedomagań pracy ma znaczenie doniosłe. Często jest nawet lepiej dojść do wniosków drogą negatywną, gdyż wtedy od razu można uchwycić te wszystkie przeszkody, które usunąć należy, co znów bardzo korzystnie odbija się na konstruowaniu strony pozytywnej.

Powiedziano wyżej, że czynności pocztowe zaliczyć można do czynności biurowych, gdyż znajdujemy w nich właśnie cechy charakterystyczne dla biura. Istotnie, poza pomieszczeniem i narzędziami wspólnymi dla obu tych prac podobne są też i metody ich wykonywania.

Jakież są tedy te czynności wspólne? Są to czynności pisarskie, rachunkowe i porządkujące. Wszystkie one powtarzają się w pracy biurowej — w różnym stopniu specjalizacji i wyodrębnienia — wszystkie też spotykamy w pracy pocztowej, choć będą się one różnić stopniem komplikacji. Albowiem podczas gdy w pracy biurowej możemy każdą z tych czynności wydzielić i wykonanie jej powierzyć innemu pracownikowi — w czynnościach pracownika pocztowego będą one musiały łączyć się często w jednych rękach. I to właśnie upodabnia te czynności do czynności kupca, zwłaszcza drobnego, który wykonywa wszystko sam, nie posługuje się jeszcze specjalistami, nieodzownie mu potrzebnymi na wyższym stopniu.

Czynności te, aczkolwiek odmiennego charakteru, choć wykonywane przez jedną osobę prawie równocześnie, — same w sobie są bardzo proste, czego niemożna powiedzieć o tych samych czynnościach w pracy biurowej. Może się zmieniać natomiast ich nasilenie. Choć n. p. w pewnych porach dnia lub okresach roku, pracy przybywa, to jednak istota jej i właściwości pozostają bez zmiany. Nie będzie też miała wpływu na ich charakter, osobista sprawność wykonawcy.

Czynności pisarskie, ograniczają się do pisania stale i zawsze tego samego, rzeczy niezmiernie prostych, wypełniania formularzy przewidujących na każdą rzecz osobne miejsce. Tu się najsuwa najważniejsze może porównanie z pracą biurową, gdyż w niej właśnie formularz odgrywa doniosłą rolę, jako narzędzie znakomicie pracę ułatwiające.

Poza wypełnianiem formularzy, nie spotykamy w służbie zewnętrznej, innych prac pisarskich. Natomiast w służbie telegraficznej znajdujemy jeszcze jeden rodzaj tych czynności. Jest to obsługa aparatów Hughesa — ale tylko częściowo — przedewszystkiem zaś aparatów Siemens'a podobna zupełnie, a nawet identyczna z pracą, jaką wykonywa się przy pracy pisania na maszynie. Do tej też czynności wzgl. jej części przygotowawczej, da się zastosować to wszystko, co się stosuje do pisania na maszynie, zwłaszcza, że dziś coraz częściej spotyka się maszyny z popędem elektrycznym. A więc będzie to przedewszystkiem umieszczenie samej maszyny, nie za wysoko, zastosowanie odpowiedniego siedziska, umieszczenie tekstu w taki sposób,

¹⁾ Hugo Meyerheim. Psychotechnik der Buchführung. Berlin 1927.

²⁾ Les Aspects Sociaux de la Rationalisation. Geneve 1931.

³⁾ Paul Feick. Zur Analyse des Bankberufs. Leipzig 1930.

by móc go czytać bez zmiany pozycji i zbytniego, a szkodliwego nęczenia wzroku, a więc na wysokości oczu i t. zw. ślepa metoda pisania, wmagająca szybkość a zarazem zmniejszająca zmęczenie. Tam, gdzie zależy na oszczędności czasu, jest ta metoda bezwzględnie wskazana. Ponieważ jednak wzmoczenie szybkości pociąga za sobą i zwiększenie ilości błędów, niemożna jej bez uwagi stosować tam, gdzie unikanie błędów jest ważniejsze — a jest to właśnie wypadek telegrafu, gdzie przy szyfrach n. p. może być każdy błąd ogromnie szkodliwy. W takich wypadkach porzestać musimy jedynie na ułatwieniu pracy, a intensyfikację jej ograniczyć do wymogów konieczności.

W pracy tej odgrywa bardzo doniosłą rolę układ klawiatury, tak samo, jak przy maszynie do pisania. T. zw. „normalny” układ (Qwertz) jest właściwie dziełem przypadku i ulegał nieznacznym tylko zmianom.

Wróćmy do normalnych prac pisarskich, które są istotnym — choć nie jedynym składnikiem czynności służby okienkowej. Z narzędzi pracy tu stosowanych formularz jest zawsze ten sam, podstawą jego bowiem jest jednolitość. Opracowanie go nie obchodzi nas w tej chwili zupełnie, zauważyć tylko należy, że opracowanie i skonstruowanie dobrego formularza jest rzeczą bardzo trudną i wymaga żmudnych badań. Praca przy pomocy formularza natomiast, jest już bardzo łatwa i o ile oczywiście wykonawca należycie ją wykonywa. Niemożemy zapominać o tem, że najlepszy system jest niczem, bez ludzi, którzy go mają stosować¹⁾, a też i o tem, że system chociażby najlepszy, może się okazać najgorszym i najszkodliwszym nawet, o ile znajdzie się w nieodpowiednich rękach, będzie źle stosowany, lub też tylko w częściach, a nie w całości.

Jeżeli formularz dobrze jest skonstruowany, to jeszcze nie wszystko, trzeba go jeszcze dobrze wypełnić. Zdarza się niestety często, że wypełnianie formularzy jest niestosowne. Każdy robi to na swój sposób, bez wnikania w istotę rzeczy. Tymczasem dobre, szczegółowe i ściśle wypełnienie formularza jest już samo w sobie ułatwieniem pracy i to nie tylko dla tego kto go wypełnia, lecz także i dla wszystkich tych, którzy następnie będą się nim posługiwać, czy to wykonując kontrolę, czy też opracowując fakty formularzem objęte. Jeżeli zaś dobre wypełnienie formularza jest niemożliwe — istotnie, nie pozornie, t. zn., że nie mamy do czynienia z wyraźną złą wolą, brakiem porządku, lub też nie wystarczającą znajomością — a zatem formularz jest zły, to wtedy należy go koniecznie zmienić i to bezzwłocznie, nie wahając się nawet ponieść kosztu, gdyż oszczędność w tym wypadku mogłaby być w następstwach swych bardzo nawet kosztowna.

W służbie pocztowej posługiwanie się formularzem jest bardzo wielkie i rozległe. Często są one wypełniane niedbale. Cyfry i litery nie mieszczą się w przeznaczonych na nie polach. Kładzie się to na karb szybkości pracy i tego, że niemożna uważać na piękne pismo. Zupełnie słusznie. Ale nie o piękno pismo chodzi, tylko o wyraźność i czytelność. A czytelność nie jest identyczna z wielkością, która może nawet być jej antytezą. Wielkość pisma nie jest też równoznaczna z porządkiem. Dziś ustalono już dokładnie wymiary, jakie należy stosować przy konstruowaniu formularzy²⁾. Inne one będą dla maszyny do pisania, inne dla pisma piórem, inne, nieco większe, dla pisma ołówkowego. Wymiary te wynoszą dla cyfr stojących pomiędzy injnami pionowymi 4 — 5 mm, dla 2 nierozdzielonych linia 6 —

8 mm. Wysokość zaś wynosi przeciętnie 8 mm, i to jest zupełnie wystarczające.

Narzędzie pracy drugie, służące do pisania, którem w służbie pocztowej jest zazwyczaj ołówek, zastępuje się — zwłaszcza tam gdzie chodzi o uzyskanie przebitok kalkowych — piórem. Uzyskuje się dzięki temu pismo czytelniejsze, wyraźniejsze, a nadewszystko trudniej podlegające wszelkim zmianom, niż pismo ołówkowe. Wspomnieć tu należy jeszcze o sposobach konserwacji przebitok. Uzyskuje się to przez posypanie talkiem, utrwala odbitkę, tak że wymazanie jest już niemożliwe, trzeba się z nim jednakże obchodzić ostrożnie by samej kałki nie zniszczyć.

Należy jeszcze podnieść, że organizatorzy zalecają zacinanie ołówków obustronnie. Ma to cel dwójaki. Stałą gotowość ołówka do pisania, w razie bowiem spisania jednego końca drugi jest gotów do dalszej pracy, nie trzeba go dopiero zacinąć w najważniejszym nieraz momencie. Następnie zaś obustronne zacinanie ołówka utrudnia chowanie go do kieszeni, a przecież winien on zawsze leżeć na miejscu pracy.

Tam gdzie się pisze przez kalkę, musi być podłoże odpowiednio twarde. Stosuje się to zresztą nietylko do tych miejsc wyłącznie, lecz do wszystkich na których się pisze. Zazwyczaj spotyka się na biurkach sukno lub t. zw. „biuwały” najczęściej z bibułą. Obydwa te materiały, jak i często spotykany papier pakowy (oszczędny), są za miękkie. Najodpowiedniejsza jest podkładka z materiału twardego, też i dlatego, że łatwiej ją utrzymać w porządku i czystości. Szkło jest niestety zbyt kruche, nie nadaje się więc tam, gdzie może być narażone na stłuczenie. A przecież przy umieszczaniu datownika na listach, mimo kauczukowych podkładek, może być narażone na stłuczenie uderzeniem. Jest ono też narażone na porysowanie. Jest jednak najczystsze. Stosuje się też często podkładki z gumy lub celuloide. I te materiały nie są godne polecenia. Guma jest za nadto podatna, miękka, celuloid zaś kosztowny i łatwiej jeszcze niż szkło podlega rysowaniu, jest nadto niebezpieczny z powodu łatwopalności, chyba że się stosuje odmianę niepalną t. j. celon, zresztą jeszcze kosztowniejszy od zwykłego celuloide. Stosuje się też często płyty metalowe najczęściej z glinu lub cynku. Są one dobre ale praca na nich jest o tyle nieprzyjemna, że są zimne i brukają ręce. Najodpowiedniejszym materiałem jest linoleum a przedewszystkiem bakelit, który jest dostatecznie twardy, tak, że pisząc na nim nie trzeba pióra czy ołówka zbytnio przyciskać, co już oszczędza wysiłków, a nadto jest przyjemny w dotknięciu. Rysuje się wprawdzie też, ale ta jego właściwość nie jest tak niekorzystna jak przy szkle a zwłaszcza celuloidzie.

Przy kształtowaniu miejsca pracy, a więc biurka, trzeba pamiętać o tem, gdzie ono stoi i z której strony mają do niego dostęp interesanci, od tego bowiem zależy rozmieszczenie przedmiotów potrzebnych przy pracy. Przedmioty te powinny się zawsze znajdować w promieniu zasięgu ręki, tak, by je można uchwycić łatwo i bez zmiany pozycji. Nie powinno się na biurku znajdować nic zbytecznego — posiłki powinny być spożywane zawsze poza miejscem pracy ze względu na czystość i chwilowy nawet najkrótszy odpoczynek przez zmianę pozycji t. j. wstanie i przejście choćby tylko kilku kroków.

Dalszą częścią składową pracy pocztowej są czynności rachunkowe. Nie są one tak różnorodne, jak w pracy biurowej, odpada bowiem cała część klasyfikacyjno-rejestrycyjna, będąca istotą księgowości. Mamy tu do czynienia z prostymi bardzo funkcjami. Obliczenia nie mają charakteru kalkulacyjnego, jedynie tylko prosty rachunkowy, przy którym uwzględnić trzeba tylko kilka danych zawsze tych samych. Oczywiście, że w tych działach, gdzie należytość pobiera się gotówką, będziemy mieli do czynienia i z księgowaniem. Zapis taki ma jednakże charakter wyłącznie pisarski, niema bowiem w nim zupełnie pierwiastka

1) Jean Chevalier. La technique de l'organisation des entreprises. Paris 1928.

2) Das Formblatt oder Vordruckwesen. Berlin 1931. RKW-Veröffentlichungen Nr. 37.

klasyfikacyjnego. Niemniej pewną komplikację czynności rachunkowych spotykamy i tu, należy bowiem po ustaleniu wagi przedmiotu, listu czy przesyłki, wykonać działanie rachunkowe, celem uzyskania wysokości opłaty, która przecież przypada nie od wagi rzeczywistej, lecz od pewnych grup zaokrąglonych. Następną komplikację stanowi jeszcze podzielenie tej cyfry na ilość znaczków. Taki podział wymaga już pewnej klasyfikacji, znaczki bowiem opiewają na kwoty różnej wysokości, niezgodnej ani dokładnie z cyfrą należności ani z wartością monet.

Pomocą mogą tu być jedynie tablice, pod warunkiem, że będą czytelne, i odpowiedni taryfowo podzielony zapas znaczków. Tu mamy więc przykład oddzielenia części przygotowawczej pracy, od jej części wykonawczej i skoncentrowania przygotowania na samym początku pracy.

Przygotowaniem będzie zacięcie ołówka i przygotowanie kalki odpowiednio przyciętej i sprawdzenie zawczasu czy nadaje

się ona jeszcze do użytku. Przygotowaniem będzie n. p. sporządzenie tablicy z oznaczeniem należności, taka tablica bowiem odciąży zupełnie umysł, zdejmując z niego trud obliczania za każdym razem na nowo. Przygotowaniem też będzie odpowiedni podział znaczków, tak, by ich za każdym razem nie dobierać na nowo.

Pozostaje do omówienia ostatnia z grup t. j. czynności porządkujące. W pracy biurowej mamy do czynienia z czynnościami bardziej skomplikowanymi, statystycznymi, w czynnościach pocztowych ogranicza się jednakże ta grupa tylko do porządkowania. Porządkowanie to nie przedstawia właściwie żadnych komplikacji. Chodzi tu bowiem jedynie o rozgrupowanie przesyłek wedle ich charakteru, a więc na zwykłe, polecane, pociągowe, wartościowe, każda bowiem z nich musi być inaczej traktowana. Do tych czynności porządkowania należy wreszcie zaliczyć wogóle sortowanie listów wedle miejsca przeznaczenia.

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE.¹⁾

Dr. JAN GUZOWSKI

(Dalszy ciąg do str. 96, Nr. 6 „Przeglądu Poczowego“.)

Między zastępcami prawnymi a pełnomocnikami istnieje różnica, pierwszy bowiem zastępuje pewne osoby na podstawie przepisu ustawy, podczas gdy drudzy tylko z upoważnienia mocodawcy. Pełnomocnikiem może być każdy z wykluczeniem tylko tych osób, które trudnią się zawodowo zastępowaniem stron, nie mając ku temu odpowiednich uprawnień. Pełnomocnictwa mogą być sporządzone lub poświadczane w urzędach albo przez notariuszów, mogą też być prywatne, jeśli ich wiarygodność nie budzi wątpliwości.

Wogóle, jeżeli chodzi o formę pełnomocnictw, rozporządzenie dopuszcza dużo swobody, pozostawiając jednak uznaniu władzy ocenę prywatnych pełnomocnictw pod względem ich wiarygodności, jak nawet wykazanie się pełnomocnictwem w sprawach mniejszej wagi, jeżeli zastępcami osób interesowanych są członkowie rodzin, pracownicy ich, a władza niema wątpliwości co do istnienia i zakresu uprawnienia pełnomocnictwa.

Na skutek podania, które może być wniesione pisemnie, telegraficznie lub ustnie do protokołu, albo też z inicjatywy władzy, następuje właściwe postępowanie administracyjne, którego zakończeniem w pierwszym etapie jest wydanie decyzji przez władzę.

Decyzję poprzedzać może postępowanie wyjaśniające, a także rozprawa ustna, władza jednak może również od razu wydać decyzję na podstawie posiadanego materiału, dotyczącego stanu faktycznego, gdy decyzja całkowicie podlega uznaniu władzy, albo też gdy chodzi jedynie o rozstrzygnięcie kwestji prawnej.

Wstrzymując się z omówieniem postępowania wyjaśniającego i rozprawy ustnej, a przejdę od razu do decyzji.

W art. 72 rozporządzenie dzieli decyzje na: 1) orzeczenia, 2) zarządzenia.

Zastanawiając się nad znaczeniem tych pojęć, wspomnieć należy, że Linde w Słowniku Języka Polskiego zna wyrazy „zarządzenie czems”, jako synonim administrowania i „orzeczenie”, jako synonim wyroku. W drodze wykładni etymologicznej należałoby dojść do wniosku, że „zarządzeniem” władz administracyjnych w rozumieniu przepisów o N. T. A. i o postępowaniu administracyjnym jest taki akt administracyjny, który wynika z ich uprawnienia do władczego stanowienia o prawach publicznych, t. j. do wykonywania „imperium”, zaś „orzeczeniem” jest akt wydany z inicjatywy strony interesowanej, zawierający sąd o tem, jakie uprawnienie lub zobowiązanie strony w danym wypadku odpowiada przepisom prawa²⁾.

Prof. Hilarowicz w książce „Wprowadzenie w praktykę administracyjną” mówi: „Stwierdzić można, że naogół przez „orzeczenie” próbuje się rozumieć te akty administracyjne, które mają charakter rozstrzygnięcia pewnej kwestji prawnej

a natomiast „zarządzenia” są to te akty administracyjne, w których niema momentu rozstrzygnięcia kwestji prawnej, lecz moment woli twórczej władzy administracyjnej. Dlatego też akt administracyjny, którym wymierza się urzędnikowi wysokość jego poborów emerytalnych, jest orzeczeniem, podczas gdy nominacja urzędnika jest zarządzeniem”.

Po tych rozważaniach przystąpimy do zastanowienia się nad decyzją z punktu widzenia formalnego. Pod tym względem art. 75 rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym stawia następujące wymogi:

- 1) każda decyzja powinna zawierać powołanie się na podstawę prawną,
- 2) datę i podpis władzy,
- 3) osnowę,
- 4) oznaczenie jej rodzaju,
- 5) prawne i faktyczne uzasadnienie, jeżeli decyzja jest w całości lub w części odmowna, z wyjątkiem wypadków (z pewnymi ograniczeniami), gdy decyzja pozostawiona jest uznaniu władzy,
- 6) wskazanie, czy stronie przysługuje odwołanie, z oznaczeniem władzy II instancji, trybu i terminu odwołania,
- 7) przy decyzji ostatecznej, podkreślenie tego momentu, z nadmienieniem o możliwych uprawnieniach wniesienia skargi do N. T. A.

Postanowienie, objęte punktem 1 wynika z ogólnej zasady, że władza wykonawcza powołana jest do wykonywania swych zadań w granicach określonych ustawami, co znajduje wyraz w ust. ostatnim art. 3 Konstytucji.

Stąd też nie tylko będzie stanowić wadliwość niepowołanie się na podstawę prawną, gdy mogła ona być zacytowana, nieważną też będzie decyzja władzy w przedmiocie, w którym władza była niekompetentna nie na podstawie wyraźnego przepisu, lecz wogóle z braku jakiegokolwiek przepisu.

Potwierdzenie tej zasady mamy w art. 101 p. c) rozporządzenia, stanowiącym, że władza nadzorcza może w trybie nadzoru uchylić z urzędu bądź z własnej inicjatywy, bądź na skutek zażalenia każdą decyzję, która wydana została bez jakiegokolwiek podstawy prawnej.

Zdanie zatem w decyzji: „podania nie uwzględnia się z braku podstawy prawnej” nie jest lekkim frazesem, lecz stwierdzeniem o dużym ciężarze gatunkowym.

Niejednokrotnie do dziś spotyka się jeszcze w decyzjach władz I instancji powołanie się na zarządzenia władz wyższych, oznaczonych w tych decyzjach „rozporządzeniami”, „reskryptami” i t. p. Jest to wadliwe. Za podstawę prawną można uważać tylko normę ustawową, albo też normę niższego rzędu, wydaną na podstawie delegacji ustawowej. Będzie więc właściwym powołanie się w decyzji do abonentu na rozporządzenia Ministra Poczty i Telegrafów, ogłoszone w Dzienniku Ustaw o taryfie poczt., tlf., tlg w przedmiocie opłat za zainstalowanie aparatu telefonicznego, dlatego, że do ustalania tego rodzaju opłat ustawa upoważnia Ministra Poczty i Telegrafów. W tym przypadku zbędnym też będzie przytaczanie w decyzji artykułu ustawy upo-

¹⁾ Odczyt wygłoszony dnia 17 marca przez Autora w Towarzystwie urzędników poczt.-tel. z wyższem wykształceniem w Warszawie (w streszczeniu).

²⁾ Dr. W. Binder: „Ustawa o N. T. A.”.

ważniejszej, gdyż przepis ten zawarty jest w rozporządzeniu należycie ogłoszonym, na które decyzja się powołuje.

Natomiast zarządzenia władz wyższych, nawet Ministra, o charakterze wyjaśniającym, instruktywnym, nie stanowią podstawy prawnej w rozumieniu rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym.

Jakie mogą rodzić się skutki z decyzji, powołującej się na tego rodzaju zarządzenia władz wyższych?

W odpowiedzi przytoczę dwa wyroki N. T. A., z których jeden dotyczy sprawy z naszego resortu, niedawno rozpatrywanej w N. T. A.

Wyrok w tej sprawie poprzedzał następujący stan faktyczny: jedna z dyrekcji, przed załatwieniem podania funkcjonariusza o przyznanie dodatku ekonomicznego na dziecko przysposobione, zwróciła się do Ministerstwa o wyjaśnienie w tej sprawie, stawiając ją zresztą na platformie ogólnej. Wyjaśnienie również ogólnej natury zostało udzielone, po kilku zaś miesiącach wpłynęła do Ministerstwa odezwa z N. T. A. z dołączeniem skargi funkcjonariusza i odpisu pisma Dyrekcji tej mniej więcej treści: „Oznajmia się, że stosownie do reskryptu Ministerstwa z dnia .. Nr. ... (powołanie się na wyjaśnienie, o którym wyżej) ... i po myśli art. 4 ustawy uposażeniowej, prośba Pańska nie została uwzględniona”. Ponieważ Dyrekcja powołała się jednak na wszelki wypadek i na właściwą podstawę prawną, Ministerstwo przyznało się do ojcostwa tej decyzji, wdało się w spór i sprawę wygrało.

Oparcie do takiego stanowiska zaczerpnęło Ministerstwo z motywów wyroku N. T. A. z 9.XII 1926 r. L. Rej. 917/24 W wyroku tym Trybunał wypowiedział się m. i. ... „zarządzenie to, aczkolwiek, jak z odpowiedzi władzy pozwanej wynika, pojęte przez tę władzę jako instrukcja wewnętrzna, ujawniło się na zewnątrz, już jako konkretne zarządzenie, obowiązujące stroną i to nie jako wydane przez starostwo, lecz jako wydane przez województwo, a przez starostwo jedynie stronie zakomunikowane. Powyższe zarządzenie województwa N. T. A. uznaj za ostateczne”.

Teza prawna innego wyroku, mianowicie z 21.II 1924 r. L. rej. 1700/23, Zb. W. Nr. 311 opiewa, że zakomunikowanie stronie przez władzę instancji niższej instrukcji instancji wyższej, jako orzeczenie tejże instancji, jest istotnym brakiem w postępowaniu. Dlatego, gdyby Dyrekcja powołała się była w swem orzeczeniu dla strony jedynie na wyjaśnienie Ministerstwa, jako na podstawę prawną, orzeczenie to zawierałoby niewątpliwie istotną wadliwość.

Czy nie podanie stronie podstawy prawnej w decyzji stanowi istotną wadliwość postępowania?

Decyzja będzie niewątpliwie uchylona przez Trybunał, jeżeli brak jej będzie jakiegokolwiek podstawy prawnej, albo jeżeli rozstrzygnięcie władzy merytorycznej nie będzie zgodne z zasadą prawną, którą władza powinna była wziąć pod uwagę. Jeżeli jednak chodzi o decyzje, w których władza orzeka na podstawie swobodnego uznania, a w szczególności jest faktem notorycznym, że należą one do tej sfery, powołanie się na podstawę prawną nie musi być konieczne, brak jej nie będzie stanowił istotnej wadliwości decyzji; w sprawach np. osobowych będą tu należeć decyzje dotyczące przyjęcia do służby, nominacje i t. p.

W dotychczasowej, a zwłaszcza do niedawna, judykaturze Trybunał okazywał dość dużą liberalność. Nawet w sprawach, w których orzekanie nie należało do swobodnego uznania władzy, N. T. A. niejednokrotnie utrzymywał w mocy decyzje, zawierające pod tym względem niewątpliwą wadliwość. W wyroku z dnia 13.X 1931 r. L. rej. 7009/29 orzekł N. T. A. w sprawie z naszego resortu w przedmiocie dodatku ekonomicznego na dziecko przysposobione. Dyrekcja w decyzji wypowiedziała się, że po myśli art. 4 ustawy uposażeniowej dodatek na takie dziecko nie przysługuje. Strona za pośrednictwem adwokata wniosła odwołanie, wywodząc na podstawie Kodeksu Cywilnego obowiązującego w b. zab. rosyjskim, że dziecko adoptowane w rozumieniu prawa cywilnego stoi na równi z dzieckiem uprawnionym, na które ustawa uposażeniowa przyznała wyraźnie dodatek ekonomiczny. Ponieważ kryterijów do oceny pojęć dzieci uprawnionych i przysposobionych należy szukać w prawie cywilnym, zaczem, zdaniem odwołującego się, dodatek ekonomiczny powinien być przyznany i na dziecko przysposobione, aczkolwiek nie zostało ono w ustawie uposażeniowej wyraźnie wymienione. Jak widzimy, w odwołaniu strona sprowadziła spór na inny teren prawny, rozszerzyła teren, zajęty przez Dyrekcję.

Decyzja Ministerstwa, załatwiająca odwołanie, rozprawiła się i z tą jego częścią, została skierowana jednak do strony za pośrednictwem Dyrekcji, która oznajmiła stronie krótko, że Ministerstwo pozostawiło odwołanie bez skutku. Strona wniosła

skargę do N. T. A., zarzucając tak nielegalność pod względem merytorycznym decyzji Ministerstwa, jak i wadliwość postępowania z powodu braku podstawy prawnej i uzasadnienia prawnego. Skarga została oddalona. Zgodnie z wnioskiem władzy pozwanej, jeżeli chodzi o stronę formalną, Trybunał przyjął, że mimo braków formalnych strona nie poniosła przez to żadnej straty, zarzut zatem jest nieistotny. Ten ostatni moment jest ważny.

Jeżeli chodzi o postępowanie administracyjne i szatę decyzji, rozporządzenie nie wskazuje, jakie jego postanowienia muszą być bezwzględnie zachowane. Pod tym względem miarodajne są przepisy o N. T. A., których art. 84 w punkcie 3, jak już wspomniałem, mówił że Trybunał uchyli wyrokiem zaskarżone orzeczenie lub zarządzenie z powodu wadliwego postępowania, jeżeli uzna, że ze szkodą dla skarżącego naruszono formy postępowania administracyjnego. Samo więc naruszenie formy postępowania nie jest jeszcze wadliwością postępowania, potrzeba do tego, by naruszenie to odbyło się ze szkodą dla skarżącego. Jednakowoż decyduje o tem Trybunał.

Dlatego też, jeżeli chodzi o podstawę prawną w obecnym stanie rzeczy, tylko w niektórych kategoriach wypadków można zdecydowanie, na podstawie dotychczasowej judykatury N. T. A., powiedzieć, że nie podanie w decyzji podstawy prawnej nie stanowi istotnej wadliwości.

Do tego należałoby jeszcze dodać: do czasu wejścia w życie rozporządzenia z 1928 r. skarżący rzadko podnosili przed Trybunałem wadliwość zaczeplanych decyzji. Trybunał też z urzędu mniej zwracał uwagę na tę stronę, wdając się więcej w ocenę legalności decyzji, jakkolwiek formalna strona teje nieraz pozostawiała wiele do życzenia. Obecnie jednak strony są na tym punkcie bardzo czule (nie bez wpływu jest tu obowiązujący przymus adwokacki w postępowaniu przed N. T. A.), dlatego też w judykaturze N. T. A. spotyka się ostatnio bezporównania więcej wyroków, zajmujących się formalną stroną decyzji i wnioskujących w tej mierze coraz to nowe tezy prawne.

Osnową decyzji jest brzmienie przychylnego lub odmownego załatwienia sprawy, z oznaczeniem osoby, której dotyczy, np. „udzielam Panu „X” urlopu kuracyjnego”, albo prośby Pana o przeniesienie do miejscowości „Z” Dyrekcja nie uwzględniła i t. p.

Jeżeli chodzi o rodzaj decyzji wspomniałem już o:

- 1) zarządzeniach i orzeczeniach, pozatem rozróżniamy decyzje:
- 2) główne i incydentalne,
- 3) ostateczne i nieostateczne,
- 4) prawomocne i nieprawomocne,
- 5) definitywne i tymczasowe,
- 6) bezwarunkowe i warunkowe,
- 7) całkowite i częściowe.

Decyzja główna załatwia wszystkie istotne wnioski strony, będące przedmiotem rozpatrzenia, decyzja incydentalna przed rozstrzygnięciem wniosków głównych załatwia uprzednio sprawy, jakie się wyloniły w toku postępowania. Decyzję incydentalną można zaskarżyć tylko łącznie z odwołaniem od decyzji głównej, z wyjątkiem przypadku, gdy decyzja incydentalna wydana została po decyzji głównej oraz przypadków przewidzianych w poszczególnych ustawach (art. 84).

Podobne do decyzji incydentalnych są decyzje tymczasowe (art. 74, p. 1). mając miejsce wówczas, gdy dla wydania decyzji konieczne jest rozstrzygnięcie pytania wstępnego, podlegającego kompetencji innej władzy administracyjnej lub sądu. Jeżeli jednak decyzja takich władz lub sądu jest niemożliwa, władza może rozstrzygnąć sprawę, opierając się na własnej ocenie pytań wstępnych. Punkt 2 tegoż art. 74 postanawia jednak, że władza poza wypadkami uzasadnionymi ze względu na interes publiczny, powinna wstrzymać się od natychmiastowego wydania decyzji, gdy jest ona zależna od pytania wstępnego, będącego już przedmiotem sprawy we właściwym urzędzie lub sądzie. Wypadki takie mogą zaistnieć np. przy stosowaniu art. 24 tymczasowych przepisów służbowych z 1918 r., według których urzędnik do 5 lat służby etatowej może być w drodze administracyjnej wydalony ze służby lub złożony z urzędu. Otóż, jeżeli powodem mającego nastąpić wydalenia lub złożenia z urzędu ma być przestępstwo służbowe posiadające także cechy przestępstwa karnego, z punktu widzenia art. 72 należałoby wydać decyzję tymczasową. Interes publiczny niewątpliwie wchodzi tu jednak w grę, dopuszczając wydanie decyzji o charakterze definitywnym. W tym jednak przypadku pożądana jest duża ostrożność w ocenie przestępstwa; nakazana raczej będzie ocena z punktu widzenia przepisów służbowych, aniżeli na tle przepisów Kodeksu Karnego, łatwo bowiem zdarzyć się może, że

sąd wyda w tym przedmiocie odmienną ocenę, na skutek czego stronie po myśli p. c./art. 95 będzie przysługiwało prawo domagania się zwolnienia postępowania.

Decyzja częściowa jest wtedy, gdy częściowo uwzględniła tylko petitum strony.

Z omówieniem decyzji prawomocnej i nieprawomocnej narazie się wstrzymuję, podobnie jak i decyzji ostatecznej.

Wymóg prawnego i faktycznego uzasadnienia przewiduje rozporządzenie w przypadku, gdy decyzja jest całkowicie lub w części odmowna. Wymóg ten jest konieczny, gdy decyzja należy do kategorii spraw, w których działanie władz jest ustawowo skrepowane. W przeciwieństwie do tej kategorii spraw, mamy jeszcze takie, w których władza orzeka według swobodnego uznania. Zgodnie z nauką, rozporządzenie czyni i w tej kategorii spraw rozróżnienia, mówiąc o przypadkach, w których decyzja pozostawiona jest całkowicie swobodnej ocenie władzy i innych wypadkach swobodnej oceny (działanie na zasadzie uznania ograniczonego).

W tych ostatnich przypadkach władza w myśl p. 3/art. 75 obowiązana jest zasadniczo przy odmownej decyzji zapodać również uzasadnienie faktyczne i prawne. Jedynie wówczas, gdy ważny interes publiczny przemawia przeciwko bliższemu uzasadnieniu, władza może przytoczyć w decyzji podstawę prawną, podobnie jak w przypadkach wydania decyzji w sprawach należących do całkowitej swobodnej oceny (art. 75).

Przystępując do omówienia przytoczonych postanowień mu simy wpięć ustalić, kiedy zachodzi działanie władz według swobodnego uznania a kiedy według skrepowanego?

Pamiętając, że działanie administracji obraca się w granicach określonych ustawami, przyjmujemy, że nie będzie swobodnego uznania władzy tam, gdzie ustawa wogóle nie powiedziała, gdzie nie nadała władzy wykonawczej jakichkolwiek uprawnień. Natomiast, zgodnie z ogólnymi założeniami, władza będzie miała prawo swobodnej oceny w decydowaniu w tych sprawach, w których ją ustawa do tego upoważniła. Uprawnienie to może być wyraźne lub domniemane, np. na podstawie ustępu ostatniego art. 42 tymczasowych przepisów służbowych, który głosi, że urzędnik, niemający 5 lat służby w rozumieniu art. 24, może być zwolnionym bez podania powodów. Sprawa kompli-

kuje się nieco, a nawet bardzo, przy zagadnieniu, kiedy zachodzi działanie władzy o ograniczonej swobodzie. Trudno tego rodzaju przypadki ująć w jakąś jedną formułę; miarodajna tu będzie treść poszczególnych przepisów, która każe się różnie wyrażać. Do tej grupy będą w pierwszym rzędzie należeć sprawy, co do których przepisy ogólne pozostawiają władzy swobodę, jednak pod pewnymi niesprecyzowanymi bliżej warunkami, np. według art. 37 ustawy o państwowej służbie cywilnej władza ma prawo nie udzielić urzędnikowi z ważnych względów służbowych urlopu wypoczynkowego, według art. 54 te same ustawy urzędnik może być przeniesiony w stan nieczynny ze względu na interes służby i t. p. Do tej kategorii spraw należeć będą następnie takie, gdzie działanie władzy nie zależy od zaistnienia pewnego stanu faktycznego, lecz swoboda władzy ograniczona jest tem, że przy wydaniu decyzji, władza musi dopełnić pewnych warunków, np. przy przeniesieniu urzędnika do innej miejscowości według art. 52 ustawy o państwowej służbie cywilnej władza ma pod tym względem swobodę, z tem jednak ograniczeniem, że urzędnik musi mieć pozostawiony ten sam stopień służbowy i poza specjalnym wypadkiem, winien pozostać w tej samej kategorii stanowisk.

W tych i podobnych przypadkach, przy odmownym załatwieniu próby strony, albo też przy nałożeniu na nią obowiązku prawnego lub przy pozbawieniu jej pewnego prawa, powinno mieć miejsce uzasadnienie prawne i faktyczne, poza wyjątkiem, o którym wspominałem (interes publiczny). Prof. Hilarowicz w książce swej „Wprowadzenie w praktykę administracyjną” wywodził, że nawet w takich wypadkach w aktach władzy powinny być dane, uzasadniające zastosowaną decyzję. Teza ta znalazła, jak doniosły niedawno dzienniki, potwierdzenie w wyroku N. T. A. Według tych doniesień, Trybunał zażądał od władzy akt, mających stwierdzić stan faktyczny (zwolnienie pracownika ze względów na dobro służby), uzasadniający zastosowanie podstawy prawnej wobec strony w decyzji, w której władza nie podała stronie uzasadnienia faktycznego, działając na zasadzie swobodnego, ale ograniczonego uznania. Trybunał po zapoznaniu się z aktami, nie udzielając ich stronie do wglądu, uznał słuszność władzy pozwanej i skargę oddalił.

(Dokończenie nastąpi)

PRZEGLĄD PRASY.

Nr. 19 „Deutsche Verkehrs-Zeitung“ zawiera artykuł, omawiający zastosowanie aut ciężarowych w służbie pocztowej niemieckiej. Pojazdów tych ma obecnie poczta niemiecka 13 500. Następnie zamieszczono wyciąg ze sprawozdania zarządu pocztowego Stanów Zjednoczonych Ameryki z działalności za r. 1932. Następny artykuł zajmuje się instytucją listonosza wiejskiego, który, zdaniem autora, w niedługim już czasie będzie należał do przeszłości. Przedmiotem następnego artykułu jest zagadnienie długów i wiarytelności w gospodarstwach wiejskich oraz w stosunkach, wynikających z posiadania nieruchomości miejskich. Ostatni artykuł kreśli parę uwag na temat przestrzegania higieny w biurze, a ściślej mówiąc, przy biurku.

Nr. 20 „D. V.-Z.“ zawiera w sprawozdaniu z cyklu odczytów wajmarskich wzmiankę o Stałym Trybunale Sprawiedliwości w Hadze i o rozwoju prawa pracowniczego.

Nr. 5 „Archiv für Post und Telegraphie“ zawiera artykuł, omawiający muzeum pocztowe w Dreźnie (Sächsische Poststube). Drugi artykuł przedstawia stan obecny i rozbudowę poczty pneumatycznej w Berlinie. Ostatni artykuł poświęcony jest sprawie nauczania w zawodowych szkołach w Berlinie o najważniejszych czynnościach poczty.

Nr. 5 „L'Union Postale“ omawia we wstępnym artykule dział służby przesyłek listowych na odpowiedź w Holandji. Oplatę pocztową za odpowiedź przy tego rodzaju przesyłkach pobiera się przy nadejściu odpowiedzi do nadawcy pierwotnej przesyłki. By odpowiedź mogła podlegać opłatom taryfowym, przewidzianym dla tych przesyłek, musi być nadany równocześnie przynajmniej 500 sztuk przesyłek, a odpowiedź musi nastąpić w ciągu 15 dni od nadania pierwotnej przesyłki.

Przedmiotem następnego artykułu jest próba skreślenia początków Światowego Związku Pocztowego. W rubryce nekrolo-

gów komunikat o śmierci Ministra Poczty i Telegrafów. Inż. Ignacego Boernera.

Nr. 3 „Post-Zeitschrift“ omawia znaczenie komunikacyjne w ciągu wieków przełęczony św. Gottharda. Następny artykuł mówi o technice pracy w pocztowych urzędach dworcowych. Temat dalszego artykułu stanowi zagadnienie racjonalizacji pracy wogóle oraz w zastosowaniu do stosunków pocztowych. Są to raczej luźne uwagi, nie dotyczące zagadnienia w sposób bardziej rzeczowy.

Nr. 22 „D. V.-Z.“ zawiera artykuł o autach, stanowiących własność urzędników pocztowych (beamteneigene Kraftwagen). Są to wozy zakupione i utrzymywane staraniem zarządu pocztowego, przydzielane urzędnikom do celów służbowych, po pewnym okresie amortyzacyjnym jednak przechodzą one na własność urzędników. Doświadczenie wykazało, że ten sposób postępowania daje bardzo dobre wyniki, ponieważ ten rodzaj wozów cieszy się bardzo staranną opieką, dzięki której okres używalności tych wozów jest bardzo długi. Wozy te są używane tylko w niektórych działach służby np. kontrola telegrafu. Dalszy artykuł mówi o nowej organizacji administracji pruskiej i zmianach kompetencyjnych szefów poszczególnych instancji administracyjnych. Numer zakończony wzmianką o powszechnym spisie ludności Rzeszy.

Nr. 23 „D. V.-Z.“ zawiera sprawozdanie z działalności poczty Rzeszy w ostatnim kwartale r. 1932. Następny artykuł mówi o wypadkach kurateli nad urzędnikiem. Może ona mieć zastosowanie tylko w toku pensjonowania urzędnika z powodu ułomności fizycznych i umysłowych. Na uwagę zasługuje jeszcze rozprawka, dotycząca reformy przysięgi, przyczem stawia się pytanie zasadnicze potrzeby przysięgi, jej formy, oraz sposobu jej stosowania.