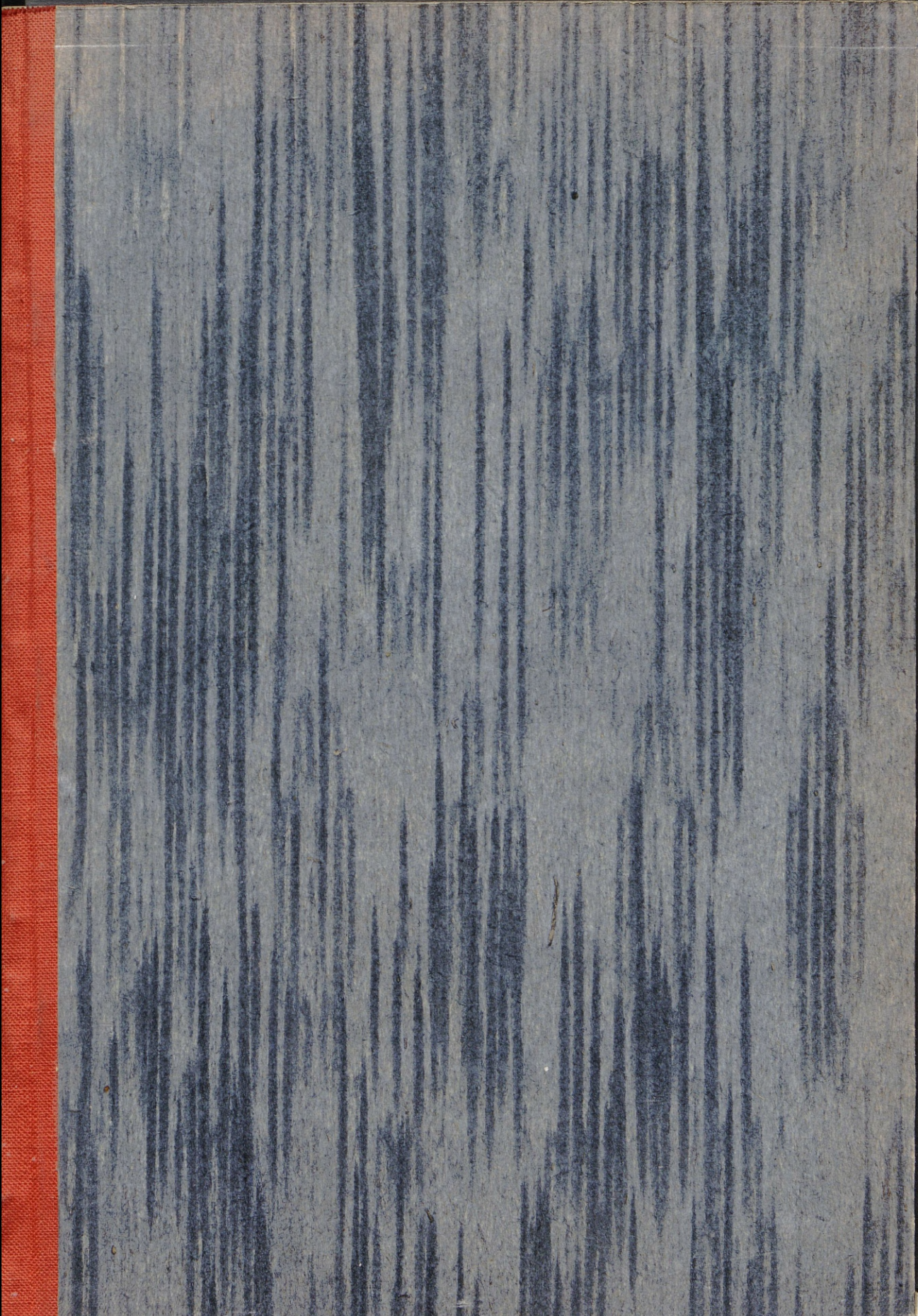


Grey Scale #13



A 1 2 3 4 5 6 M 8 9 10 11 12 13 14 15 B 17 18 19



Colour Chart #13

Blue Cyan Green Yellow Red Magenta White 3/Color Black

Inches

Centimetres





B

Jan
26/8 f

JAN JONSCHER

STRUKTURA NASZEGO SAMORZĄDU.

ODBITKA Z „EKONOMISTY“.



352

cc

My 2.-
20
200.

WARSZAWA — 1918

DRUK TOWARZYSTWA AKCYJNEGO S. ORGELBRANDA SYNÓW.

B. P. S.

M.B.F.
IMWARYŃSKIEGO
W ŁODZI

Subiet do 2618
20.5.1961r.

Finwenteraryzowano pod Lp. 34.

Ł. 27. XII 18r.

Wankiewicz
Nierownik biurowy



D A R

W.P. Oddziału Podatkowego
Magistr. m. Łodzi

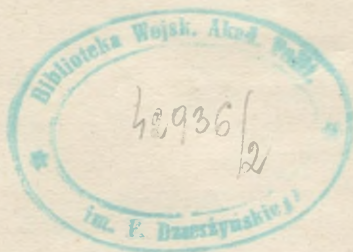
dla

MIEJSKIEJ BIBLIOTEKI PUBL

w Łodzi

Nr. 6551 d. 6. XII 1922 r.

Geprüft und auch für die Ausfuhr freigegeben.
Warschau, d. 12 3. 1918. T. № 9351. Dr. № 717.



W chwili, gdy aktualną staje się sprawa reorganizacji naszego samorządu przez polską władzę państwową, winniśmy przede wszystkim, w zakresie spraw komunalnych, rozstrzygnąć następujące pytanie: Jaką winna być struktura tego samorządu. Wyjaśnieniu tego pytania poświęcam tę pracę.

I.

Obecnie istniejące jednostki samorządne.

Obecnie istnieją w Królestwie cztery jednostki samorządne: gromady wioskowe, gminy wiejskie, miasta i powiaty.

Gromady wioskowe i gminy wiejskie funkcjonują na podstawie ustawy z 2 marca 1864 roku, do której następnie wprowadzone zostały niektóre zmiany¹⁾. Miasta nasze zostały obdarzone statutem samorządowym w kwietniu 1915 roku przez uchwałę rady ministrów rosyjskich, zatwierdzoną przez cesa-

¹⁾ Vide wydawnictwo Biura Pracy Społecznej w Warszawie: „Ustawa z roku 1864 o samorządzie gminnym w Królestwie Polskiem z uwzględnieniem zmian prawodawczych do roku 1914“. Warszawa 1917.

rza¹⁾. Wskutek wypadków wojennych ustawa ta nie weszła w życie. Obecnie miasta w Królestwie rządzą się na podstawie aktów, wydanych przez władze okupacyjne niemieckie i austriacko-węgierskie. Władze niemieckie wydały ordynację miejską w dniu 19 czerwca 1915 roku²⁾. Ordynacja ta obowiązywała początkowo w kilkunastu tylko miastach, a mianowicie: w Łodzi, Częstochowie, Sosnowcu, Będzinie, Kaliszu, Włocławku, Pabjanicach, Wieluniu, Sieradzu, Zduńskiej Woli, Kutnie, Łęczycy, Ozorkowie, Zgierzu, Gostyninie, Nieszawie, Kole, Koninie, Słupcy, Turku i Zawierciu. W sierpniu jednak 1916 roku została ona rozciągnięta na wszystkie miasta Warszawskiego Gubernatorstwa Generalnego, z wyjątkiem tylko Warszawy³⁾. W Warszawie obowiązuje ordynacja z 5 maja 1916 roku⁴⁾. W okupacji austriacko-węgierskiej obowiązują dwie ordynacje miejskie, obie z 18 sierpnia 1916 roku⁵⁾. Jedna z nich dotyczy tylko Kielc, Lublina, Piotrkowa i Radomia, druga obowiązuje w 34 mniejszych miastach.

Powiaty działają, jako jednostki samorządne, w okupacji niemieckiej na podstawie rozporządzenia z 22 stycznia 1916 r.⁶⁾, a w okupacji austriacko-węgierskiej na mocy rozporządzenia z dnia 17 września 1917 roku.

Zachodzi pytanie: czy należy zachować istniejącą strukturę naszego samorządu, czy też zmienić ją? Musimy więc zastanowić się, czy należy zachować istniejące jednostki samorządne, czy należy utworzyć nowe, czy wreszcie wprowadzić inne jeszcze zmiany do istniejącej budowy?

¹⁾ Vide wydawnictwo Towarzystwa Popierania Pracy Społecznej „Prawo o samorządzie miejskim w Królestwie Polskim oraz statut miejsk Cesarstwa z roku 1892 w zastosowaniu do miast Królestwa Polskiego“. Warszawa 1915 r.

²⁾ Vide № 10 „Dziennika Rozporządzeń cesarsko-niemieckiej administracji cywilnej dla Polski po lewej stronie Wisły“ i № 12 „Dziennika Rozporządzeń dla General-Gubernatorstwa Warszawskiego“.

³⁾ Vide rozporządzenie Gubernatora Generalnego z 12 sierpnia 1916 roku w № 42 Dziennika Rozporządzeń. Rozporządzenie to wprowadza również pewne zmiany do ordynacji z czerwca 1915 roku dla miast, mających mniej, niż 20,000 mieszkańców.

⁴⁾ Vide „Dziennik Rozporządzeń“ № 32.

⁵⁾ Vide „Dziennik Rozporządzeń c. i k. Zarządu wojskowego w Polsce“. Część XXV.

⁶⁾ Vide „Dziennik Rozporządzeń“ № 20.

Aby odpowiedzieć na te wszystkie pytania, musimy zdać sobie sprawę, co przedstawia z siebie każda z istniejących jednostek samorządnych.

II.

Gromady wioskowe.

Zaczynam od jednostki najdrobniejszej — gromady wioskowej.

Na mocy art. 264 Org. Zarz. Gub. Król. Polskiego (Zbiór praw tom II) każda wioska, zamieszkała przez włościan, tworzy gromadę wioskową.

Jakież więc są rozmiary naszych wsi?

Miarą najbardziej dla nas odpowiednią jest liczba mieszkańców. Odpowiednie dane posiadamy tylko dla powiatu Pułtuskiego oraz dawnych gubernji Suwalskiej i Łomżyńskiej (vide prace Warsz. Kom. St., zeszyty 4, 6 i 10). Z zeszytów tych wybrałem dane dla 248 wsi, leżących w obrębie powiatów Kolneńskiego, Ostrowskiego i Pułtuskiego. Dane te grupuje następująca tablica:

Ogólna liczba wsi	Liczba wsi, mających mieszkańców:					
	do 50	od 50—100	od 100—300	od 300—600	od 600—1,000	ponad 1,000
248	34	42	89	61	17	5
	Stosunek % odpowiednich rubryk do rubryki 1-ej.					
	13,7	16,9	35,9	24,6	6,9	2

Z korzyścią będzie, jeżeli zapoznamy się teraz z rozmiarami niższych jednostek samorządnych w innych krajach.

Dla kilku wschodnich obwodów regencyjnych Prus dokładna statystyka w tym względzie zawarta jest w wydawnictwie pruskiego urzędu statystycznego p. t. „Gemeindelexikon“ (Berlin 1912). Na podstawie danych, zawartych w tem dziele, opracowałem tablicę dla czterech powiatów: Jańsbork (Johannisburg, Prusy Wschodnie), Elbląg (Elbing, Prusy Zachodnie),

Leszno (Lissa, Poznańskie) i Grotkowo (Grottkau, Śląsk). Tablica ta jest analogiczna do tej, którą opracowałem dla naszych gromad.

Liczba gmin wiejskich w pomienionych powiatach	Liczba gmin, mających mieszkańców:					
	do 50	od 50—100	od 100—300	od 300—600	od 600—1,000	ponad 1,000
368	7	51	178	95	31	6
	Stosunek % odpowiednich rubryk do rubryki 1-ej:					
	1,9	13,8	48,3	25,8	8,6	1,6

Najniższe jednostki samorządne w Anglii, parafje (parishes) są również bardzo drobne: liczba ich mieszkańców często nie dosięga nawet 100.

Średnia liczba mieszkańców, przypadająca na 1 komunę, wynosiła w 1901 roku 1,076 mieszkańców. Średnia arytmetyczna dla komuny wiejskiej musiała być jeszcze znacznie niższą. Z pośród 36,192 komun, które istniały we Francji w roku 1901, 18,502 miały do 500 mieszkańców włącznie; liczba komun z ludnością od 501 do 2,000 wynosiła 14,982. Komuny francuskie są nieraz bardzo drobne. Dość powiedzieć, że w 1901 roku najmniej ludna komuna we Francji miała zaledwie 13 mieszkańców (komuna Mortau w departamencie Górnej Marny)¹⁾.

Zdając sobie sprawę z rozmiarów gromad wioskowych, możemy teraz przystąpić do rozstrzygnięcia pytania, czy gromady należy zachować w naszym przyszłym ustroju?

Musimy mieć na względzie, że wieś jest naturalnym zbiorowiskiem ludzi, których interesy ekonomiczne i kulturalne są nader ściśle związane. Fakt ten przemawia za tem, aby pozostawić wioskom charakter jed-

¹⁾ Dane powyższe zaczerpnąłem z dzieła zbiorowego p. t.: „Miełkaja ziemskaja jedinica“, wydawnictwo ks. P. D. Dołgorukowa i ks. D. I. Szachowskiego, Petersburg 1903. Dane te opracowane są na podstawie wydawnictw urzędowych: „Dénombrement de la population“, Paryż 1901 i „Résultats statistiques du dénombrement de 1891“, Paryż 1894.

nostek samorządnych. Za tem samem przemawia również przykład innych krajów, w których najniższe wiejskie jednostki samorządne odpowiadają pod względem swych rozmiarów naszym gromadom wioskowym. Z drugiej jednak strony, pamiętać musimy, że wsie nasze są na ogół jednostkami bardzo słabymi ekonomicznie. Wskutek tego ciężary samorządu obarczają je w sposób nader uciążliwy. Czy nie przemawia to na rzecz skasowania gromad wioskowych, jako jednostek samorządnych? Na pytanie to musimy odpowiedzieć przecząco. Należy bowiem mieć na względzie, że ponad gromadą wioskową istnieje gmina, znaczna i zasobna na ogół jednostka samorządna. Gminę więc obarczyć możemy wszelkimi ciężarami które są dla gromad wioskowych zbyt uciążliwe.

Słabość ekonomiczna gromad nie jest wobec tego argumentem przemawiającym przeciw ich istnieniu. Nasuwa się jednak inna wątpliwość. Co uczynić z obszarami dworskimi? Wszak przy istnieniu gromad wioskowych ludność folwarczna i dworska ma o jedną jednostkę samorządną mniej, niż ludność wiejska. Czy fakt ten nie upośledza ludności folwarcznej? Będziemy musieli odpowiedzieć twierdząco, jeżeli skonstatujemy, że gromada wioskowa ma względem swych członków obowiązki w zakresie takich spraw, które dotyczą nietylko ludności wiosek, ale także folwarków. W takim bowiem razie ludność folwarczna będzie miała mniejsze prawa w stosunku do samorządu, niż ludność wiosek.

Musimy więc zbadać, czy gromada wioskowa nie ma pewnych obowiązków w zakresie pomienionych spraw. Zakres działania gromady określa § 271 Org. Zarz. Oprócz wyboru sołtysa i szeregu spraw przeważnie gospodarczych, mających znaczenie tylko dla ludności wsi, do zakresu działania gromady należą także sprawy oświaty, zdrowotności i dobroczynności publicznej. W tych trzech ostatnich kategorjach spraw zainteresowana jest naturalnie także ludność folwarczna: ma ona niemniejsze potrzeby w zakresie tych spraw, niż ludność wiejska. Musimy jednak mieć na względzie, że obowiązujące u nas prawodawstwo nie zawiera żadnych przepisów, które zobowiązywałyby gromady wioskowe do zakładania szkół i do działalności w zakresie zdrowotności i dobroczynności publicznej. Gromady wioskowe mają więc prawo rozwijać pewną działalność w pomienionym zakresie, ale nie są do tego zobowiązane. Wobec tego ludność wiejska nie ma większych praw

względem samorządu do zaspokojenia swych potrzeb, niż ludność folwarczna. Istnienie więc gromad wioskowych przy obecnym stanie rzeczy, nie upośledza zupełnie ludności folwarcznej. I tu więc nie znajdujemy przeszkody dla istnienia gromad wioskowych.

Powstaje jednak pytanie, czy nie należałoby zobowiązać gromad wioskowych do pewnej działalności w zakresie oświaty, zdrowotności i dobroczynności publicznej? Jeżeli tak, to należy utworzyć z obszarów dworskich, na wzór Galicji i Prus, specjalne jednostki samorządne, równorzędne gromadom wioskowym. Te obszary dworskie trzeba by obarczyć takimi samymi obowiązkami w zakresie pomienionych spraw, jak i gromady wioskowe. Wymagałaby tego sprawiedliwość względem ludności folwarcznej. Od rozstrzygnięcia więc pytania, czy należy obarczyć gromady obowiązkami w zakresie powyższych spraw, zależy struktura naszego samorządu u podstaw. Pytanie to musimy tu rozstrzygnąć.

Zdaniem naszym, gromad wioskowych nie należy obarczać żadnymi obowiązkami w zakresie dobroczynności publicznej oraz spraw oświatowych i sanitarnych, gromady bowiem wioskowe są zbyt ubogie pod względem materialnym i intelektualnym. Ze względu na to ubóstwo, gromady wioskowe nie mogłyby należycie wykonywać swych obowiązków w pomienionym zakresie i musiałyby nadmiernie obarczać swych członków.

Zdanie nasze potwierdza przedewszystkiem przykład Anglii. W kraju tym sprawy szkolnictwa elementarnego nie należą do zakresu działania parafji. Władzami w zakresie tego szkolnictwa są obecnie rady hrabstw administracyjnych, miast, które tworzą oddzielne hrabstwa, miast municypalnych o ludności ponad 10,000 mieszkańców i okręgów miejskich o ludności powyżej 20,000 (education act z roku 1902). Parafje zaś są tylko reprezentowane w komitetach, zawiadujących szkołami elementarnymi.

W zakresie zdrowotności działalność parafji jest nader szczupła. Ogranicza się ona głównie do zakładania i utrzymywania cmentarzy, kąpieli i pralni. Sprawy zdrowotności należą na wsi prawie wyłącznie do okręgów wiejskich (rural district¹⁾) i do hrabstw administracyjnych. Podczas, gdy wy-

¹⁾ Okrąg wiejski jest wyższą jednostką samorządną, obejmującą kilka parafji.

datki parafji na cele zdrowotności z dochodów zwykłych tych jednostek wyniosły w 1902/3 roku 16,885 Ł., wydatki okręgów wiejskich na ten sam cel z odpowiednich dochodów wyniosły 384,366 Ł., a wydatki hrabstw administracyjnych (oprócz Londynu i hrabstw miejskich)—50,531 Ł.¹⁾.

Sprawy dobroczynności publicznej obecnie także już nie należą do zakresu działania parafji. Pierwotnie (od roku 1601) parafje były jednostkami, zawiadującymi sprawami dobroczynności. Z biegiem jednak czasu pokazało się, że parafje są na ogół zbyt drobne, aby należycie wypełniać swe obowiązki w zakresie dobroczynności publicznej. Wobec tego, już w osiemnastym wieku parafje poczęły się łączyć w specjalne unje (poor law unions), aby łatwiej podołać tym obowiązkom. Akt z 1834 roku wprowadził te unje na obszarze całego kraju.

W innych krajach szkolnictwo, sprawy zdrowotności i dobroczynności publicznej należą do zakresu działania gmin wiejskich (lub odpowiadających im najniższych wiejskich jednostek samorządnych). Przytoczmy jednak fakty na obronę naszego twierdzenia.

Że gminy wiejskie są zbyt słabe, aby wydołać ciężarom szkolnictwa ludowego, świadczy ten fakt, że władze centralne zmuszone są przejmować w znacznej mierze te ciężary, lub udzielać gminom na ich pokrycie znacznych bardzo zapomóg. Oto cyfry. W Galicji wydatki na publiczne szkolnictwo ludowe wyniosły w 1900 roku 12,109,308 K. Z tego pokryto ze środków i funduszków kraju 6,344,154 K. Ponieważ, w przytoczonej wyżej ogólnej sumie wydatków na szkolnictwo ludowe, nie wykazano znacznych kwot, pokrytych przez gminy, twierdzić należy, że w Galicji obecnie kraj pokrywa mniej więcej połowę wszystkich wydatków na szkołę ludową²⁾.

W Prusach wydatki bieżące na szkoły ludowe wyniosły w 1901 roku 227,621,597 M. Z tego pokryło państwo 68,867,628 M., gminy i obszary dworskie—139,971,076 M., resztę pokryto z opłat szkolnych, fundacji kościelnych i szkolnych i niektórych innych jeszcze źródeł³⁾.

¹⁾ Vide Kaufmann: „Die Kommunal финанzen“ t. I, tablica do str. 299.

²⁾ Dr. J. Buzek: „Studja z zakresu administracji wychowania publicznego“, str. 325.

³⁾ O. C. str. 304.

Jeszcze znaczniejszy jest udział państwa w ponoszeniu ciężarów szkolnictwa ludowego we Francji. W roku 1892 koszty tego szkolnictwa wyniosły ogółem 186,5 milj. franków. Z tego skarb państwa pokrył 126 milionów. W roku 1902 państwo wydało na szkoły ludowe 132,583,030 franków. Niezależnie od tego udzieliło ono jeszcze komunom zapomóg na te szkoły w sumie 14,243,364 franków¹⁾.

W zakresie zdrowotności działalność wiejskich gmin pruskich jest bardzo szczupła. Gminy te obowiązane są do współdziałania w szczepieniu ospy i w wykonywaniu policji sanitarnej. Należy jednak mieć na względzie, że koszty szczepienia ospy ponoszą powiaty²⁾, współudział zaś w wykonywaniu policji sanitarnej nie pociąga za sobą znaczniejszych kosztów, i ogranicza się przeważnie do udzielania policji w odpowiednich wypadkach pomocy przez wykonawcze organy gminy.

We Francji wyższe związki prawnopubliczne wspierają komuny w wykonywaniu ich obowiązków w zakresie sanitarnym. Tak, na przykład, departamenty obowiązane są pokrywać część wydatków komun na bezpłatne leczenie chorych. Departamentom zaś na cele bezpłatnej opieki lekarskiej zapomóg udziela państwo. Zapomogi te pokrywają nietylko własne wydatki departamentów na powyższe cele, ale w części także ich udział w odpowiednich wydatkach komun. Dzięki takiej organizacji, komuny doznają znacznej ulgi w udzielaniu bezpłatnej pomocy lekarskiej. W roku 1897 ogólne koszty opieki lekarskiej nad biednymi wyniosły 7,616,744 F. Z tego komuny pokryły 4,888,211 F., departamenty—1,770,525 F., a państwo—958,008 F.

Dobroczynność publiczna obarcza we Francji departamenty znacznie silniej, niż komuny. Departamenty obowiązane są do opieki nad chorymi umysłowo, nad dziećmi osieroconymi, porzuconymi lub zaniedbanymi, nad głuchoniemymi i ślepyimi, wreszcie nad osobami zdolnymi do pracy, lecz pozbawionymi środków do życia. Komuny pokrywają tylko część wydatków departamentu na cele opieki nad chorymi umysłowo i nad dziećmi.

¹⁾ Kaufmann: „Die Kommunalfinanzen“ t II, str. 418.

²⁾ Pruskie prawo wykonawcze do prawa cesarstwa o szczepieniu z 12. IV. 1875 roku.

Ten udział finansowy komun jest jednak nieznaczny. Na cele opieki nad chorymi umysłowo wynosi on od $\frac{1}{6}$ — $\frac{1}{3}$ ogólnej sumy odpowiednich wydatków departamentu. W słabszym jeszcze stopniu przyczyniają się komuny do pokrycia wydatków na cele opieki nad dziećmi. Udział komun w tych wydatkach nie może przewyższać $\frac{1}{3}$ t. zw. „zewnętrznych“ wydatków opieki nad dziećmi, t. j. tych wydatków, które spowodowane są utrzymaniem dzieci poza murami instytucji dobroczynnych. Obowiązki komun w zakresie samodzielnej działalności na polu dobroczynności publicznej polegają na obowiązku opiekowania się biednymi chorymi (traktowałem już o nim wyżej), i na obowiązku wspierania starców, mających ponad 70 lat.

O ile ciężary dobroczynności publicznej silniej obarczają departamenty, niż komuny, widać z następujących danych¹⁾. W roku 1897 ogólna suma wydatków na opiekę nad obłąkanymi, sierotami, niemowlętami i ubogimi chorymi wyniosła 58,983,350 F. Wydatki te pokryły departamenty w wysokości 33,683,194 F., komuny — 18,456,158 F. i państwo w wysokości 6,843,998 F.

Przykład Prus również świadczy, że gminy wiejskie nie mogą wydołać ciężarom dobroczynności publicznej. Oprócz gmin działalność dobroczynną rozwijają także wyższe jednostki samorządne: powiaty i prowincje, zwłaszcza te ostatnie. W roku 1901/2 wydatki zwykłe prowincji pruskich na opiekę nad biednymi i na zakłady dobroczynne wyniosły z górą 9,5 mil. marek, wydatki zaś zwykłe na zakłady dla obłąkanych, głuchoniemych i ślepych dosięgły prawie 9 milj. marek. Na zasadzie prawa z 1902 roku państwo udziela prowincjom zapomogi na cele dobroczynne. Jedną trzecią tej zapomogi, wynoszącej 7 mil. marek, prowincje zatrzymują dla siebie, resztę zaś rozdzielają między powiaty i gminy, w celu ulżenia im w wydatkach na dobroczynność publiczną i na budowę i utrzymanie dróg. Powiaty również obowiązane są do udzielania gminom zapomóg na utrzymanie ich chorych w zakładach dla obłąkanych, epileptyków, niewidomych i innych chorych.

¹⁾ Kaufmann o. c. t. II, str. 421.

Wobec niemożności wydołania o własnych siłach ciężarom dobroczynności publicznej, gminy w Prusach łączą się często w większe związki specjalne (t. zw. Ortsarmenverbände).

Przytoczone fakty z prawodawstwa i praktyki kilku krajów potwierdzają, sędzę, w dostatecznej mierze słuszność naszego twierdzenia, że nie należy obarczać gromad wioskowych obowiązkami w zakresie spraw szkolnych, zdrowotności i dobroczynności publicznej. Pośrednio fakty te dowodzą, że w kraju naszym zbyt jest tworzenie specjalnych obszarów dworskich, i że u podstaw zachować musimy dotychczasową strukturę naszego samorządu.

III.

G m i n y.

Przystępujemy teraz do gminy.

Czy i tę jednostkę samorządną zachować należy? Aby odpowiedzieć na to pytanie, musimy zdać sobie sprawę z rozmiarów naszych gmin, podobnie, jak to uczyniliśmy w stosunku do gromad wioskowych. Oto cyfry, zaczerpnięte z Rocznika Statystycznego Królestwa Polskiego (rok 1911):

Gminy z ludnością: Liczba gmin

do 1 tysiąca	—
od 1 — 2	3
„ 2 — 3	25
„ 3 — 4	82
„ 4 — 5	166
„ 5 — 6	229
„ 6 — 7	217
„ 7 — 8	178
„ 8 — 9	129
„ 9 — 10	101
„ 10 — 11	52
„ 11 — 12	38
„ 12 — 13	24
„ 13 — 14	18
„ 14 — 15	9
„ 15 — 16	4

Gminy z ludnością	Liczba gmin
od 16 — 17	4
„ 17 — 18	2
„ 18 — 19	1
„ 19 — 20	—
powyżej 20	9

Z cyfr powyższych widzimy, że gminy nasze są dużemi jednostkami, przewyższającemi znacznie pod względem swych rozmiarów gminy w Galicji, Francji i Prusach. Pomimo swych znaczniejszych rozmiarów, gminy nasze odpowiadają pod względem swego zakresu działania gminom w pomienionych krajach.

Czy większe rozmiary naszych gmin są zjawiskiem pożądanem? Odpowiedź twierdzącą dają następujące uwagi:

1) Większe gminy mogą lepiej wywiązywać się ze swych obowiązków, niż gminy drobne, ciężary bowiem publiczne obarczają zwykle większe jednostki stosunkowo słabiej, niż jednostki mniejsze (naprzykład ciężary w zakresie oświaty, zdrowotności i dobroczynności publicznej, obowiązek utrzymania dróg i t. p.).

2) W razie istnienia w kraju większych gmin, ciężary gminne obarczają ludność poszczególnych miejscowości bardziej równomiernie, niż w razie istnienia gmin mniejszych, większe bowiem gminy łączą bardziej różne terytorja i bardziej różne elementy pod względem zasobów ekonomicznych.

Do jakiego stopnia różni się siła finansowa drobnych gmin, świadczą jaskrawo dane następujące¹⁾. Na 6,070 gmin wiejskich i małowiejskich liczono w Galicji w 1899 roku 102 gmin, w których jeden cent dodatku do podatków bezpośrednich wynosił mniej, niż 1 zł., 2,368 gmin, w których dodatek jednocentowy wynosił 1—5 zł., a 1890 gmin, w których dodatek ten wynosił 5 — 10 zł.

Większe gminy różnią się mniej pod względem swej siły ekonomicznej. Odpowiednio do tego, w razie istnienia większych gmin, ludność poszczególnych części kraju obciążona jest bardziej równomiernie ciężarami gminnymi.

3) Wobec tego, że drobne gminy nie mogą wydolać o własnych siłach wielu ciężarom, państwo i wyższe jednostki

¹⁾ Dr. J. Buzek: „Administracja wychowania publicznego“ str. 302.

samorządne zmuszone są udzielać takim gminom bardzo znacznych zapomóg. Podział ich jest rzeczą bardzo trudną i skomplikowaną. Wskutek tego, przy podziale zapomóg nie zawsze staje się zadość słuszości.

W razie istnienia w kraju większych gmin, wyższe jednostki prawno - publiczne będą mogły udzielać im mniejszych zapomóg. Zmniejszy to odpowiednio krzywdę, jakiej doznają poszczególne gminy, w razie niesłusznego podziału zapomóg.

4) Wyższe jednostki samorządne i władze centralne muszą sprawować nadzór nad gminą i kierować nią. Łatwiej sprostać tym zadaniom, mając do czynienia z mniejszą liczbą gmin.

Uwagi powyższe, świadczące, że znaczne rozmiary naszych gmin są zjawiskiem pożądanem, uzupełnić możemy jeszcze innemi danemi. Dostarczają nam ich ankiety i literatura, dotyczące projektu utworzenia w Rosji wszechstanowej, niższej od powiatu jednostki ziemskiej. Sprawa ta była nader aktualną w końcu ubiegłego i na początku bieżącego stulecia. Zastanawiano się, między innemi, nad rozmiarami, jakie winna mieć projektowana jednostka samorządna. Opinię swą w tym względzie wyjawily organy niektórych wyższych jednostek ziemskich i liczni działacze ziemscy. Podaję poniżej te opinie, które są mi znane ¹⁾.

1) Projektowana jednostka ziemska, winna odpowiadać pod względem swego obszaru, istniejącej wołosti. Zdania tego były, między innemi, „uprawy“ (t. j. zarządy) gubernjalne Taurydzka i Tambowska oraz dwie uprawy powiatowe (Ustiużeńska w gub. Nowogrodzkiej i Perekopska w gub. Taurydzkiej). Zdanie to popierał również w specjalnym memorjale radny jednego z ziemstw powiatowych A. M. Tintriumow. Musimy tu mieć na względzie, że wołost' rosyjska jest na ogół większa od naszej gminy. Gdy w 50 gubernjach Rosji Europejskiej średnia liczba mieszkańców, przypadająca na jedną wołost', wynosiła prawie 10,5 tysięcy mieszkańców (dokładnie 10,476), ludność naszych gmin wynosiła przecięciowo tylko 7,5 tysięcy (7,594) ²⁾.

¹⁾ Vide „Miełkaja ziemskaja jedinica“.

²⁾ Vide „Jeżegodnik Rossii“ r. 1912.

2) Zarządy niektórych innych ziemstw wypowiedziały się na korzyść tworzenia większych jeszcze jednostek. Należą tu zarząd Tychwińskiego ziemstwa powiatowego, który pragnąłby, aby najniższa jednostka ziemska obejmowała do dwóch wołosti, oraz zarząd Kałużskiego ziemstwa gubernjalnego, który rozszerza granice pomienionej jednostki ziemskiej aż do 4 wołosti.

3) „Wiestnik Jewropy“ jest zdania, że najniższa jednostka ziemska winna obejmować dwie do trzech wołosti (r. 1881 NN. 8 i 11).

Dane powyższe świadczą, że kompetentne czynniki w Rosji pragnęły, aby najniższa jednostka ziemska była organizmem znacznym, odpowiadającym rozmiarom naszej gminy, a nawet przewyższającym ją.

Sądzę, że przytoczone argumenty i opinie w dostatecznej mierze uzasadniają potrzebę zachowania dotychczasowych, znacznych rozmiarów naszych gmin. Nie wyłącza to naturalnie dążenia do większego ujednostajnienia tych rozmiarów, jest bowiem rzeczą niepożądaną, aby równorzędne jednostki samorządne zbytnio różniły się pod względem swego obszaru i zaludnienia.

IV.

Miasteczka i miasta.

Zastanowiwszy się nad jednostkami naszego samorządu wiejskiego, przechodzimy z kolei do naszych zbiorowisk miejskich. Należą do nich t. zw. miasteczka i miasta.

Pierwsze z nich tworzą obecnie gromady wioskowe i wchodzą w skład gmin, lub też tworzą gminy samodzielne (Org. Zan. gub. Kr. Pol. art. 277).

Miasteczek dotyczą niektóre specjalne postanowienia, nieobowiązujące dla wiejskich gromad i gmin (vide Org. Zan. §§ 276—286). Niektóre z tych postanowień, naprzykład postanowienie o zatwierdzaniu uchwał, dotyczących aljenacji nieruchomości, są zupełnie słuszne. Postanowienia takie winny jednak mieć moc w stosunku do wszystkich wogóle gromad i gmin. Jako specjalne postanowienia dla miasteczek, są one nieuzasadnione.



Zgodnie z tem, miasteczka, jako odrębna kategoria jednostek samorządnych, nie powinny istnieć.

W roku 1909 było wszystkiego 358 miasteczek. W tej liczbie 40 miasteczek tworzyło samodzielne gminy; pozostałe miasteczka tworzyły gromady wioskowe (P. W. K. S. zeszyt XXXIX str. 1—64).

Z pośród 40 miasteczek, które tworzyły gminy:

1.	1	osada miała mniej, niż	2000	mieszkańców,	
		(Kamieńczyk 1,755			mieszkańców)
2.	5	osad miało od	2,000	od 3,000	„
3.	9	„ „ „	3,000	„ 4,000	„
4.	10	„ „ „	4,000	„ 5,000	„
5.	8	„ „ „	5,000	„ 6,000	„
6.	5	„ „ „	6,000	„ 7,000	„
7.	2	osady miały „	7,000	„ 8,000	„

Z pośród 318 miasteczek, które tworzyły gromady wioskowe:

1.	1	osada miała mniej, niż	400	mieszkańców,	
		(Czerwin 365			mieszkańców)
2.	2	osady miały od	400	do 500	„
3.	2	„ „ „	500	„ 600	„
4.	10	„ „ „	600	„ 800	„
5.	17	„ „ „	800	„ 1,000	„
6.	43	„ „ „	1,000	„ 1,500	„
7.	59	„ „ „	1,500	„ 2,000	„
8.	70	„ „ „	2,000	„ 3,000	„
9.	56	„ „ „	3,000	„ 4,000	„
10.	29	„ „ „	4,000	„ 5,000	„
11.	15	„ „ „	5,000	„ 6,000	„
12.	7	„ „ „	6,000	„ 7,000	„
13.	4	„ „ „	7,000	„ 8,000	„
14.	3	„ „ „	8,000	„ 9,000	„

Z przytoczonych danych widzimy, że 184 miasteczek, tworzących gromady wioskowe, ma więcej, niż 2000 mieszkańców, to jest, ma mieszkańców więcej, niż najmniej ludne z pośród miasteczek, tworzących gminy. Świadczy to o tem, że obe-

cny podział miasteczek pomiędzy dwie pomienione wyżej kategorie jest wielce wadliwy.

Zdaniem naszym, należy dać miasteczkom możliwość wyodrębnienia się z pośród gmin, które je obejmują, w celu tworzenia gmin samodzielnych. Dlatego należy dać miasteczkom prawo uchwalania odpowiednich wniosków, które nabierałyby mocy obowiązującej, po zatwierdzeniu ich przez odpowiednie władze państwowe. Z drugiej zaś strony należy dać władzom państwowym prawo przymusowego wyłączenia miasteczek z gmin. Zdarza się bowiem nieraz, że dla miasteczka korzystnym jest należenie do gminy, z jawnym jednak dla tej uszczerbkiem.

Odpowiednie postanowienia należy wprowadzić do naszego prawodawstwa koniecznie ze względu na to, że miasteczka różnią się pod każdym względem od wsi. Zgodnie z tem mają one inne potrzeby i wymagają innej gospodarki.

Przytaczam poniżej dane, świadczące o zupełnie różnej strukturze gospodarczej miasteczek i wsi.

Przestrzeń w dzies., należąca do mieszkań- ców osad ¹⁾ .	Liczba mieszkańców osad ²⁾ .	Przestrzeń w dzies., przypadająca na 1 m. osad (przyb. do 0,01).
292,367	1,011,903	0,29
Przestrzeń w dzies., nale- żącą do właścicieli, nie będących mieszkań- cami osad ³⁾ .	Liczba mieszkańców gmin, poza osadami ⁴⁾ .	Średnia przestrzeń w dzies., przypadająca na miesz. gminy, wy- łączając miesz. osad (przyb. do 0,01).
10,851,224 ⁴⁾	8,173,838	1,33

¹⁾ Prace W. K. S. zesz. XXI, tab. V, str. 180.

²⁾ Pr. W. K. S., zesz. XXXVIII, str. 4.

³⁾ Pr. W. K. S., zesz. XXI, tab. V, str. 180.

⁴⁾ W tej liczbie:

1. ziemię, należące do włościan stanowiły	5,508,092 dzies.
2. " " do drobnej szlachty "	651,740 "
3. " dworskie "	3,961,584 "
4. " należące do rządu "	663,968 "
5. " " do innych właścicieli	59,840 "

Wadliwy jest również obecny podział naszych zbiorowisk miejskich na miasteczka i miasta. Świadczą o tem następujące dane (R. St. Kr. Pol. z 1914 r.).

Z pośród naszych 116 miast 50 miało mniej, niż 8,000 mieszkańców, to jest mniej, niż nasze najbardziej ludne miasteczka.

Wśród tych 50 miast:

- 1) 1 miasto miało mniej, niż 3,000 mieszkańców
(Brześć Kujawski 2,945 miesz.);
- 2) 10 miast miało od 3,000 do 4,000 "
- 3) 6 " " " 4,000 " 5,000 "
- 4) 12 " " " 5,000 " 6,000 "
- 5) 9 " " " 6,000 " 7,000 "
- 6) 12 " " " 7,000 " 8,000 "

Aby więc poprawić podział naszych zbiorowisk miejskich na jednostki samorządne i uchronić go nadal od spaczenia, należy również umożliwić miasteczkom przechodzenie do kategorii miast i odwrotnie. Władzy państwowej należy przytem zabezpieczyć te same prawa, co i przy wyodrębnianiu miasteczek, z obejmujących je gmin.

V.

Powiaty.

Pozostaje nam teraz zastanowić się nad tem, jaka winna być struktura naszego samorządu ponad gminami wiejskimi i miastami?

Nasuwa się przedewszystkiem pytanie, czy należy stworzyć jedną tylko wyższą jednostkę samorządną, czy też dwie (np. powiat i województwo). Województwa miałyby naturalnie wtedy tylko rację bytu, gdyby powiaty nie mogły wykonywać wszystkich ciężarów samorządu, którymi nie można obarczać gmin i miast. Dzięki jednak istnieniu w naszym kraju gmin o bardzo

znacznych rozmiarach, powiaty nasze mogą być jednostkami bardzo dużymi, o wiele większymi, niż na przykład powiaty pruskie, zasobnymi w środki materialne i intelektualne. Nie ulega więc wątpliwości, że powiaty wydołają wszystkim ciężarom, które przypadają wyższym jednostkom samorządnym. Wniosek ten potwierdza przykład Francji, która posiada tylko dwie kategorie jednostek samorządnych (komuny i departamenty). Jeżeli we Francji, kraju z górami 4 razy większym od naszego Królestwa¹⁾, w którym komuny są na ogół bardzo drobne, wystarcza jedna wyższa jednostka samorządna, to tembardziej wystarczy powiat u nas.

Konieczność istnienia w kraju naszym jednej tylko wyższej jednostki samorządnej, potwierdza zdanie kompetentnych organów i badaczy (vide w archiwum Biura Pracy Społecznej: 1) opinię z r. 1905 Komisji Samorządowej tego Biura; 2) opinię z r. 1911 Piotrkowskiego Stowarzyszenia Pracy Społecznej; 3) memoriał p. Wł. Grabskiego z r. 1915 o konieczności wprowadzenia w Królestwie ziemstw tymczasowych.

Drugie pytanie, nad którym musimy się zastanowić, dotyczy obszaru w naszych przyszłych powiatów. Jakie winny być ich rozmiary? Odpowiedź na to pytanie może nam dać tylko praktyka.

Na jeden powiat ziemski przypada w Prusach średnio 71,976 hektarów; liczba zaś mieszkańców jednego powiatu²⁾ wynosi średnio 67,295 mieszkańców³⁾. Nasze przyszłe powiatowe jednostki samorządne będą musiały być znacznie większe, niż powiaty pruskie ze względu na to, że posiadać będziemy tylko jedną wyższą jednostkę samorządną, gdy tymczasem w Prusach nad powiatem istnieje jeszcze prowincja. Powiaty administracyjne, które istniały w Królestwie przed wojną, były stosunkowo z górami dwa razy większe od powiatów pruskich. Na jeden powiat przypadało średnio 151,126 hekt. i 152,000

¹⁾ Powierzchnia Francji wynosi 536.464 kl. kw., Królestwa zaś 126,955. (vide Geographisch-Statistische Tabellen C. Hübnera i Roczn. St. Kr. Pols. z 1914 r.).

²⁾ Brak danych nie pozwolił mi odróżnić powiatów ziemskich od miejskich.

³⁾ Statistisches Jahrbuch für den Preussischen Staat, 1914.

mieszkańców¹⁾, Duże znaczenie mają dla nas dane, dotyczące rozmiarów francuskich departamentów, we Francji bowiem istnieje dwustopniowy układ jednostek samorządnych. Liczba mieszkańców jednego departamentu wynosiła średnio 460,491 mieszkańców, a jego obszar — 623,795 hektarów. Departamenty więc francuskie są jednostkami samorządowymi o rozmiarach bardzo znacznych. Nasze powiaty mogą być, w razie potrzeby, równie duże, tembardziej, że gminy nasze są na ogół znacznie większe, niż komuny francuskie. Nader kompetentne zdania świadczą o tem, że nasze dawne powiaty administracyjne są zbyt drobne, aby tworzyć oddzielne jednostki samorządne. Komisja Biura Pracy Społecznej do spraw samorządu, obradująca nad projektem rządowym o wprowadzeniu ziemstw w Królestwie, była zdania, że należy tworzyć ziemstwa powiatowe z 2—3 powiatów administracyjnych. Musimy przytem mieć na względzie, że projekt przewidywał utworzenie nie tylko powiatowych, ale i gubernjalnych jednostek samorządnych. Łączenie więc dawnych powiatów administracyjnych dla tworzenia jednostek samorządnych będzie tembardziej konieczne, jeżeli w kraju naszym powstanie jedna tylko wyższa jednostka samorządna. Piotrkowskie Stowarzyszenie Pracy Społecznej również wypowiedziało się na korzyść łączenia 2—3 powiatów administracyjnych i tworzenia z nich ziemstw okręgowych. W tym samym sensie wypowiedziała się Rada Kieleckiego Towarzystwa Rolniczego. Komisja, powstała w Płocku dla rozpatrzenia projektu wprowadzenia ziemstw, uważała również, że powiaty administracyjne są zbyt małe, aby tworzyć odrębne ziemstwa²⁾.

Władze okupacyjne, wprowadzając samorząd w Generalnem Gubernatorstwie Warszawskim, również doszły do wniosku, że znaczna liczba naszych dawnych powiatów nie może tworzyć jednostek komunalnych wyższego rzędu. Dlatego nastąpiło połączenie wielu powiatów. Na 30 powiatów, istniejących w Generalnem Gubernatorstwie, jest 12 połączonych. Niektóre z nich są bardzo znaczne. Naprzykład powiat Płocki, Płoński, Sierpecki ma 303 tysiące mieszkańców i 344

¹⁾ Rocznik Statystyczny Królestwa Polskiego z 1914 roku.

²⁾ Zdania i opinie, o których wspomniałem wyżej, przechowywane są w Archiwum Biura Pracy Społecznej.

tysiące hektarów, powiat Kaliski Turecki — 308 tysięcy mieszkańców i 265 tysięcy hekt. Najludniejszym jest powiat Łódzki Łaski Brzeziński, którego liczba mieszkańców wynosi 385 tysięcy¹⁾. Przytaczając powyższe dane, aby potwierdzić zdanie o konieczności łączenia dawnych powiatów administracyjnych, przy tworzeniu jednostek samorządnych wyższego rzędu, nie przesądzam, czy połączenie, którego dokonały władze okupacyjne, jest szczęśliwe, podział bowiem kraju na powiaty wymaga specjalnych studjów, które przekraczają zakres tej pracy. 84 w.

VI.

Powiaty miejskie.

Ostatnia sprawa, jaką poruszyć musimy w tej pracy, dotyczy powiatów miejskich. Czy prawodawstwo nasze winno umożliwić większym miastom tworzenie takich powiatów?

Należy mieć na względzie, że miasta różnią się pod każdym względem od wsi. Różny charakter miast występuje zwłaszcza w miastach wielkich. Miasta te mają inne potrzeby, niż wsie (naprzykład w zakresie zdrowotności, oświetlenia, komunikacji, wykształcenia zawodowego); wspólne zaś potrzeby miast i wsi winny być w miastach inaczej zaspokojone. Już te dwa względy przemawiają bardzo silnie na rzecz wyodrębnienia większych miast w specjalne powiaty. Pozatem należy pamiętać, że w kraju naszym przedstawiciele miast będą we wszystkich prawie sejmikach powiatowych w mniejszości, często w mniejszości bardzo nieznacznej²⁾. Utrudni to wielce reprezentantom miast obronę interesów miejskich i umożliwi pewien wyzysk miast przez powiaty. Jaskrawe przykłady takiego wyzysku dają miasta rosyjskie. Niektóre powiaty, jak naprzykład Nowogrodzki, Ekaterynosławski i Charkowski, czerpią z miast $\frac{1}{3}$ część dochodów³⁾.

¹⁾ K. Sienkiewicz: „Sejmiki powiatowe“.

²⁾ Obecnie w jednym tylko powiecie Będzińskim przedstawiciele miast tworzą większość.

³⁾ Vide „Gorodskoje Dieło“ rok 1912, № 24, str. 1532.

Przytoczyliśmy argumenty, przemawiające na korzyść wyodrębnienia większych miast w specjalne powiaty. Jakież są argumenty przeciwne?

Można przedewszystkiem powiedzieć, że wyłączenie z powiatu ziemskiego wielkiego miasta osłabi bardzo siłę finansową tego powiatu. Niezawodnie, ale trzeba pamiętać, że powiaty, leżące wokół wielkich miast, należą właśnie do najbogatszych i czerpią ogromne zyski, dzięki swemu położeniu. Dlaczegoż więc ułatwiać jeszcze tym powiatom stan rzeczy, przez pozostawianie w ich obrębie bogatych miast. Argument więc powyższy, który przytacza się nieraz przeciw wyodrębnianiu miast, chybia celu: przemawia on przeciwnie na rzecz wyodrębniania, osiągamy bowiem przez nie większą jednostajność siły finansowej poszczególnych powiatów.

Dalej powiedzieć można, że przez wyodrębnienie z powiatu ziemskiego wielkiego miasta, powiat ten straci bardzo na swej sile intelektualnej: zostanie pozbawiony wielu wybitnych działaczy, którzy nim kierowali. Przeczyć temu niepodobna. I tu jednak należy mieć na względzie, że powiat, przylegający do wielkiego miasta, po wyodrębnieniu tego miasta nie będzie w gorszym położeniu, niż inne powiaty, raczej w lepszym, wielkie bowiem miasto promieniuje naokół, podnosząc znacznie w swem bliższym sąsiedztwie poziom życia intelektualnego.

Z analizy powyższej wynika z całą jasnością: prawodawca nasz musi umożliwić większym miastom tworzenie odrębnych powiatów, jeżeli istnieją u nas miasta, które zdołają sprostać ciężarom powiatowym. Nie może być wątpliwość w tym względzie co do naszych największych miast: Warszawy i Łodzi. Miasta te obecnie już tworzą odrębne powiaty¹⁾.

¹⁾ Ord. pow. art. IX. W Galicji wyodrębnione są z organizacji powiatowej Kraków i Lwów. Miasta te podlegają bezpośrednio władzom krajowym. We wschodnich prowincjach Prus odrębne powiaty miejskie tworzą: Poznań, Bydgoszcz, Królewiec, Tylża, Olsztyn, Wystruć, Gdańsk, Elbląg, Toruń, Grudziądz, Huta Królewska, Gliwice, Bytom, Katowice, Raciborz, Opole, Nisa, Wrocław, Gorlice, Lignica, Świdnica i Brzeg.

Nie wątpię jednak, że w kraju naszym znajdzie się szereg innych miast, które będą mogły sprostać zadaniom samorządu powiatowego. Większe bowiem miasta wydają na najważniejsze cele samorządu, a więc na oświatę, zdrowotność, dobroczynność i komunikacje, zwykle znacznie więcej, niż się od nich ustawowo wymaga. Wskutek tego, dodatkowe wydatki na pomienione cele, jakie spadają na miasto, w razie utworzenia z niego odrębnego powiatu, są nieznaczne. Potwierdzają to fakty z życia miast pruskich. Przytaczam odpowiednie dane dla wschodnich kresów monarchji pruskiej, które nas bardziej interesują¹⁾.

Prusy Wschodnie.

Nr	MIASTA (+POWIATY MIEJSKIE)	Suma miejskich podatków bezpośrednich i pośrednich na 1 mieszkańca w markach
1	† Królewiec	42,08
2	† Tylża	31,81
3	† Olsztyn	18,65
4	† Wystruć	24,70
5	Kłajpeda	27,23
6	Ostroda	22,17
7	Gąbin	22,25
8	Elk	18,31
9	Brunsb erga	17,01
10	Rastenburg	18,43

Obciążenie podatkowe 1 mieszkańca w miastach, stanowiących odrębne powiaty, wynosi średnio 29,31 m., a w pozostałych miastach—20,90 marek.

¹⁾ Statistisches Jahrbuch für den Preussischen Staat, rok 1915. str. 364.

Prusy Zachodnie.

Nr	MIASTA (†POWIATY MIEJSKIE)	Suma miejskich podat- ków bezpośrednich i pośrednich na 1 mieszkańca w markach
1	† Gdańsk	34,24
2	† Elbląg	28,78
3	† Toruń	21,91
4	† Grudziądz	24,61
5	Tczew	29,41
6	Malbork	23,07
7	Sopoty	33,37
8	Kwidzyń	30,12
9	Chojnice	24,82
10	Chełmno	15,58
11	Chełmża	24,22
12	Wejcherowo	12,39
13	Starogard	27,28
14	Ilawa	17,75

Średnie obciążenie jednego mieszkańca w miastach, tworzących odrębne powiaty — 27,38 mk., w pozostałych miastach — 23,80 mk.

Z przytoczonych danych, wynika, że obciążenie podatkowe mieszkańca w miastach, stanowiących odrębne powiaty, nie jest wiele wyższe, niż w pozostałych miastach. Różnica obciążenia, jaka tu zachodzi, wyda nam się bardzo nieznaczna, jeżeli weźmiemy pod uwagę, że obciążenie podatkowe w większych miastach pruskich waha się od 65 do 20 m. na jednego mieszkańca¹⁾.

¹⁾ Statistisches Jahrbuch Deutscher Städte rok 1913.

Widzimy również z powyższych danych, że ciężar podatkowy w miastach, wchodzących w skład powiatów, jest nieraz wyższy, niż w miastach, z powiatów wydzielonych.

Twierdzenie nasze, że dodatkowe wydatki, jakie spadają na wielkie miasto, w razie utworzenia z niego odrębnego powiatu, są nieznaczne, znajduje potwierdzenie w tym również fakcie, że większe miasta zwykle bardzo mało korzystają z wydatków, jakie ponosi powiat (odpowiednim bowiem potrzebom swoim miasto czyni zadość, jako gmina). Na powyższe zjawisko narzekają bardzo miasta w Rosji: twierdzą one, że łożą na ziemstwa bardzo dużo, a wzamian nic prawie nie otrzymują¹⁾.

Sądzę, że w dostatecznej mierze uzasadniliśmy konieczność wprowadzenia do naszego prawodawstwa postanowień, umożliwiających większym miastom tworzenie odrębnych powiatów. Zachodzi teraz pytanie, jakie winny być te postanowienia? Przedewszystkiem: jakie należy przyjąć kryterjum, któremu miasta winny czynić zadość, chcąc wyodrębnić się z powiatów. Odpowiednie kryterja mogą być różne. Z pośród przyjętych przez prawodawstwa, lub proponowanych przez kompetentne czynniki, znane mi są trzy.

1. Ludność miast. Miasta, mające pewną określoną liczbę ludności, mogą żądać utworzenia z nich odrębnych powiatów. Kryterjum to przyjęło prawodawstwo pruskie, projekt rosyjski z roku 1909 oraz zjazd przedstawicieli miast w Kijowie w roku 1913.
2. Stosunek budżetu miejskiego do budżetu powiatu. Na tem stanowisku stanął wszechrosyjski zjazd działaczy miejskich w Odesie w roku 1910. Zgodnie z poglądem tego zjazdu, każde miasto, którego budżet równa się conajmniej połowie budżetu odpowiedniego ziemstwa powiatowego, winno mieć prawo żądać wyodrębnienia z tego ziemstwa.

¹⁾ Sprawa ta omówiona jest wyczerpująco w piśmie rosyjskiem p. t. „Gorodskoje Dielo“ (roczniki 1912—14). Vide artykuły, ujęte w ostatnim zeszytcie każdego rocznika w rubrykę: „Goroda i ziemstwa“.

3. Stosunek wydatków miasta i powiatu na jednego mieszkańca. Kryterjum to proponuje prof. rosyjski Twierdochliebow¹⁾, uważając, że w tym wypadku, gdy miasto wydaje na 1 mieszkańca znacznie więcej, niż powiat, nie otrzymuje ono nic od powiatu i winno być z niego wyłączone.

Z powyższych kryteriów najracjonalniejszym jest pierwsze. Istotnie, wysoka cyfra ludności miasta świadczy najlepiej o zupełnie odrębnym jego charakterze, jako skupienia ludzkiego, o innych jego potrzebach i o innej wreszcie jego strukturze gospodarczej. Drugie kryterjum jest wielce wadliwe. Stosując je, otrzymujemy wyniki bardzo niezadowolające: z pośród dwu naprzykład miast, znajdujących się w równych warunkach i rozwijających taką samą działalność, wypadnie nam z jednego utworzyć odrębny powiat miejski, a drugi pozostawić w składzie powiatu ziemskiego, w zależności od wysokości odpowiednich budżetów powiatowych.

Równie niedoskonałym jest kryterjum trzecie. Miasta bowiem i powiaty różnią się znacznie co do zakresu swego działania, odpowiednio zaś do tego—i co do wysokości swych wydatków; poza tem miasta i powiaty różnią się bardzo pod względem gęstości swego zaludnienia i swej siły finansowej. Wskutek tych przyczyn, wydatki miasta na mieszkańca mogą być znacznie wyższe, niż odpowiednie wydatki powiatu. Pomimo tego, wyodrębnienie danego miasta może być zupełnie nieuzasadnione, ze względu, naprzykład, na jego drobne rozmiary.

Ale i pierwsze kryterjum nie jest zadowolające. Czyż można dać miastom, mającym określoną liczbę mieszkańców, prawo tworzenia odrębnych powiatów i zupełnie uniemożliwić to samo innym miastom, choćby nieco tylko mniejszym? Trzeba przytem pamiętać, że celowość wyłączenia miasta z powiatu ziemskiego, uzasadnia nietylko liczba jego mieszkańców, ale i inne względy, a przedewszystkiem jego charakter ekonomiczny.

Zaradzić sprawie można w jeden tylko sposób: większym miastom należy dać prawo tworzenia odrębnych powiatów,

¹⁾ Gorodskoje Dielo rok 1912, t. I, str. 364.

niezależniając przytem ich decyzje w tym względzie od aprobaty wyższej władzy, mniejszym zaś miastom należy umożliwić wyodrębnienie się z powiatów, na mocy zezwolenia odpowiednich organów.

Takiego rozwiązania sprawy domaga się wniosek prawodawczy 41 posłów do Dumy Państwowej z roku 1911 oraz uchwały kijowskiego zjazdu przedstawicieli miast. Tak też rozstrzyga tę sprawę prawodawstwo pruskie (vide § 4 ustawy powiatowej). Na mocy tego artykułu miasta, mające conajmniej 25,000 mieszkańców, mogą tworzyć z siebie odrębne powiaty i wyodrębniać się w tym celu z powiatów ziemskich. O wyodrębnieniu ogłasza minister spraw wewnętrznych na wniosek miasta. Mniejsze miasta mogą utworzyć odrębne powiaty miejskie tylko na mocy rozporządzenia królewskiego, wydane go po wysłuchaniu sejmiku prowincjonalnego.

Sądzymy, że wydawanie odpowiedniego rozporządzenia nie powinno należeć do króla, jako do organu władzy zwierzchniej. Powołaniem do decydowania w tej sprawie jest, zdaniem naszym, ministerjum.

Czy liczba 25,000 mieszkańców, które ustala prawodawstwo pruskie, nadaje się dla naszych stosunków?

Wyższą cyfrę przewiduje prawodawstwo angielskie. Tylko miasta, mające 50,000 mieszkańców, mogą prosić o nadanie im charakteru hrabstwa.

Znacznie niższe cyfry przyjął, wymieniony już wyżej, zjazd kijowski. Żądał on mianowicie, aby miasta, mające 50,000 mieszkańców, mogły tworzyć odrębne ziemstwa gubernjalne, a miasta o 10 tysiącach ludności—ziemstwa powiatowe. Cyfry te byłyby w normalnych warunkach w Rosji bezwzględnie za niskie. Przyjęcie ich przez zjazd kijowski tłumaczy się tylko tem, że sprawa wyodrębniania miast ma w Rosji charakter niezmiernie ostry. Przyczyną tego jest nienormalny stosunek ziemstw do miast. Mianowicie miasta nie są w ziemstwach dostatecznie reprezentowane i ulegają wyzyskowi z ich strony (głównie wskutek tego, że prawo nie ogranicza obciążenia podatkowego nieruchomości miejskich na rzecz ziemstw).

Sądzymy, że i liczba 25 tysięcy, którą przyjmuje ustawa pruska, byłaby dla kraju naszego zbyt niska, ze względu na

znacznie większy obszar naszych powiatów. Liczbę tę można, zdaniem naszym, podnieść do 30—35 tysięcy. Uczynić to można tem śmieiej, że przewidujemy nieskomplikowany system wyodrębniania mniejszych miast: przez prostą decyzję ministerjum.



7441-D.



42936/
12