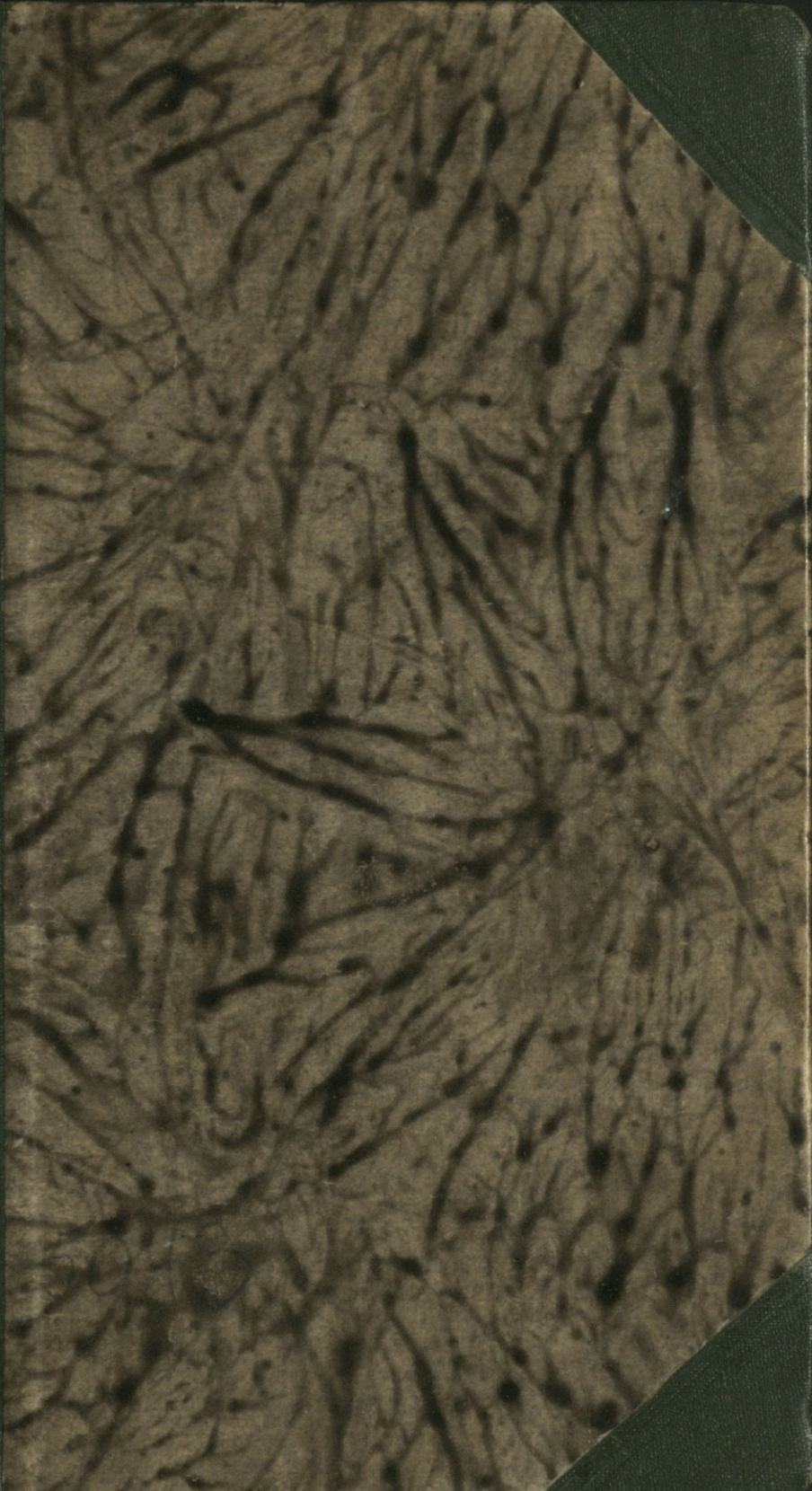


Grey Scale #13



DANES-PICTA .COM

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



Inches 1 2 3 4 5 6 7 8

Centimetres 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19

**Colour Chart #13**

Blue	Cyan	Green	Yellow	Red	Magenta	White	3/Color	Black
------	------	-------	--------	-----	---------	-------	---------	-------

DANES-PICTA .COM



**DAR**

W.P. Rady Miejskiej  
dla  
MIEJSKIEJ BIBLIOTEKI PUBL.  
w Łodzi  
№ 29228 dn. 12/VI 1935

Wypisano z inwentarza  
Miejskiej Biblioteki Publicznej

w ŁODZI

№ 144 dn. 07. 1945

USTRÓJ KOMUNALNY MIĄST

Nb 25.

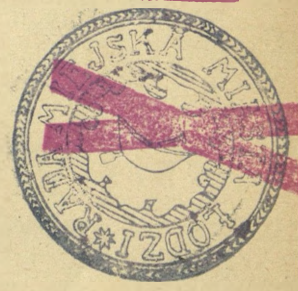
ALEKSANDER KROŃSKI

# USTRÓJ KOMUNALNY MIAST

Centr. Ośr. Szkol. Part.  
P. Z. P. R.  
BIBLIOTEKA

K. C. P. P. R.  
BIBLIOTEKA

35	P
K84	



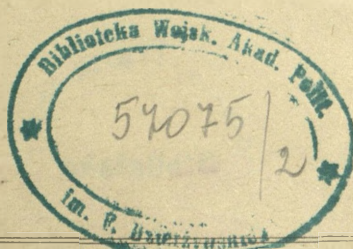
Polskiej Partii Robotniczej  
Biblioteka  
6754

WYDAWNICTWO M. ARCTA W WARSZAWIE

1917

### TEGOŻ AUTORA:

Prawo handlowe (wydanie trzecie w przygotowaniu)	
Syndykalizm i tradeunionizm	r. 1908
Komentarze do art. 480 i 531 kod. handl.	r. 1911
O komisantach	r. 1912
Stanowisko milicji	r. 1915
O likwidacji spółek akcyjnych	r. 1917



---

Geprüft und freigegeben durch die Karo. Deutsche Presseabteilung  
Warschau, den 11/VI 1917. T. № 5942. Dr. № 419.

---

Drukarnia M. Arcta w Warszawie, Nowy-Świat 41.

## OD AUTORA.

Praca niniejsza zawiera rozszerzony cykl wykładów, wygłoszonych przez autora na Akademickich Kursach Wyższej Administracji przy Uniwersytecie Warszawskim.

Mając na względzie nie tylko słuchaczy kursów powyższych, lecz tych wszystkich, których zajmują sprawy ustroju i polityki komunalnej, autor starał się opracować swe wykłady w sposób możliwie przystępny.

Wyprowadzając swe wnioski z materiału porównawczego, autor dbał o to, aby czytelnik mógł je krytycznie ocenić i dojść do własnych wniosków.

Autor mniema, że w dobie odrodzenia polskiej myśli społecznej praca niniejsza może oddać należyte usługi.

Warszawa w czerwcu r. 1917.

## I.

### **Prawo komunalne.**

Jeden ze współczesnych myślicieli, Oechelhaüser, powiedział, że tempo myśli i czynu zależne jest od gęstości zaludnienia danego terytorjum.

I rzeczywiście, w wielkim mieście tempo to jest tak szybkie, że, kto się na krótki choćby czas zatrzyma, ten niełatwo życie dopędzi.

W mieście, a szczególnie w wielkim mieście, podział pracy doprowadzony jest do najwyższego stopnia doskonałości; o uczestnictwo zaś w tym podziale walczą bez wytchnienia tysiące istot ludzkich.

Zdawałoby się, że w tym zmaganiu się o udział w pracy panuje chaos, że na ogromnej przestrzeni, pokrytej kamieniem i żelazem, zabiegają o coś ludzie w jakimś bezładzie...

Ale to tylko napozór.

Życie mieszkańców zorganizowanego państwa ujęte jest w pewne karby, skierowane jest niewidzialnymi pozornie drogowskazami na tory ładu, porządku, dobra i twórczości. Takie niewidzialne, lecz mimo to żelazne drogowskazy stawia, obok innych praw, i prawo komunalne. Zawiera ono normy, wynikające ze współżycia obywateli na danym terytorjum, z ich sąsiedztwa; normy zaś te są wynikiem woli państwa i komuny.

Podstawą więc prawa komunalnego jest zorgani-

zowana wola mieszkańców danego terytorjum, skoordynowana z wolą państwa.

Aby móc swą wolę wyrazić i w czyn ją wprowadzić, mieszkańcy muszą być zorganizowani. Komuna, czyli gmina, powstaje wtedy dopiero, kiedy mieszkańcy danego terytorjum otrzymują pewien ustrój, umożliwiający im wyrażenie swej woli. Wtedy dopiero mieszkańcy ci stanowią osobę prawną, działającą za pośrednictwem swych organów.

Gmina miejska zatem jest to osoba prawna, powstała z trzech części składowych: terytorjum miejskiego, ludności i organizacji.

Jeżeli gmina jest tylko osobą prawną, to, oczywiście, że, jak każda wogóle osoba, winna podporządkować się państwu, winna przestrzegać praw, ogólnie obowiązujących i wyrażać swą wolę w takich granicach, jakie jej przez państwo nakreślone zostały.

Granice te, określające zakres działania komuny, bynajmniej nie wszędzie są jednakowe. Znajdują się one w bezpośredniej zależności od takiego lub innego ustosunkowania sił społecznych w danym państwie, od takich lub innych prądów polityki państwowej, które na stosunek ten wpływają. Niezależnie od czynności, wchodzących w zakres działania gminy, ta ostatnia winna wykonywać jeszcze pewne funkcje państwowe, które jej zleci do wykonania państwo. Jakie to będą te funkcje państwowe, zależnym jest znowu od stosunku gminy do państwa, dlatego też funkcje te bynajmniej nie wszędzie są jednakowe<sup>1)</sup>.

Państwo nie może pozostawać obojętnym widzem życia komunalnego. Nakreślając gminie pewną kompetencję, zlecając jej do wykonania pewne funkcje, państwo ma nie tylko prawo, ale i obowiązek czuwać nad

<sup>1)</sup> Prof. Stier-Somlo. Handbuch des Kommunaleen Verfassungs- und Verwaltungsrechtes in Preussen. Lieferung 1. str. 5.

tym, aby gmina granic swej kompetencji nie przekraczała, by praw, ogólnie obowiązujących, przestrzegala, a spełniała natomiast przyjęte przez siebie lub też zlecone jej obowiązki.

Ingerencja państwa, atoli, nie objawia się w sposób jednakowy; jej napięcie pozostaje znowu w zależności od stosunku sił społecznych. Inaczej wyraża się ingerencja państwa przy systemie decentralizacji spraw lokalnych, inaczej znowu tam, gdzie przyjęta jest zasada centralizacji.

Ale nawet i w tym ostatnim wypadku nadzór państwowy może wyrażać się rozmaicie.

Państwo może więc wykonywać swój nadzór nad działalnością gminy w sposób prewencyjny, nadając moc prawną takim tylko zarządzeniom lub uchwałom komuny, które uprzednio uzyskają sankcję władzy nadzorczej. Gmina w tym wypadku uchwała tylko projekty, które stają się prawem, po zatwierdzeniu ich przez władzę państwową.

Zatwierdzenie takie też może być dokonane w sposób dwojaki: bądź formalny bądź też milczący. Jeżeli gmina obowiązana jest przedstawić każdą swoją uchwałę władzy nadzorczej, i jeżeli uchwała ta nabiera mocy prawnej dopiero po upływie pewnego terminu, w ciągu którego władza mogłaby tę uchwałę unieważnić, to nie czyniąc tego, tym samym milcząco uchwałę gminy zatwierdza.

Niezależnie od pozostawienia sobie prawa sankcjonowania zarządzeń gminy, państwo może dokonywać nadzoru *ex post*, interwenjując jedynie wtedy, kiedy działalność gminy okazuje się nieprawidłową lub też szkodzącą interesom państwa. Państwo zachowuje sobie w tym wypadku prawo nie tylko do unieważnienia uchwał i zarządzeń gminy, ale nawet i do rozwiązywania tych jej organów, za których pośrednictwem gmina swą szkodliwą działalność wyraziła.

Który z tych dwóch systemów ingerencji państwowej, czy prewencyjny czy też system interwencji, jest więcej wskazany, czy pożądanym jest, następnie, współmierne stosowanie obu tych systemów—pytanie to może, oczywiście, wywołać spór.

Rozstrzygnięcie tego sporu pozostaje, atoli, w zależności już nie tylko od stosunku sił społecznych w danym państwie, nie tylko od kompetencji gminy, ale i od jej polityki, t. j. od całokształtu tych wszystkich środków, które zmierzają do osiągnięcia jej zadań.

Działając pod nadzorem państwa, w granicach swej kompetencji, gmina wyraża swą wolę i wprowadza ją w czyn za pośrednictwem pewnych organów, jako to: rady miejskiej, magistratu, burmistrza i innych.

Sposób, w jaki organy te powstają, może być znowu różny. Tymczasem od sposobu tego, innymi słowy, od takiej lub innej ordynacji wyborczej zależy, czy organy te będą rzeczywistymi wyrazicielami woli gminy, a przynajmniej większości jej obywateli, czy też tylko wyrazicielami pozornymi.

Oczywiście, że system wyborczy powinien być oparty na zasadach demokratycznych; ale wszak i demokratyzm ma pewne granice.

Pozostaje kwestją rozmaicie rozstrzyganą, czy przy wyborach cenzus umysłowy winien być stosowany, czy analfabeci powinni korzystać z prawa wyborczego, czy cenzus majątkowy winien odgrywać jakąkolwiek rolę, czy też głosowanie powinno być równe. Wszystko to są kwestje, od których rozstrzygnięcia zależy jest taki lub inny wynik wyborów.

Ale nie dosyć na tym.

Okres czasu, na który powołani zostają przedstawiciele gminy, jest w danym wypadku również miarodajny.

Przedstawiciele gminy są wyobrazicielami opinii większości. Ale opinia wszak ulega ciągłemu falowaniu. Ten, który wyobraża opinię większości dzisiaj, może znaleźć się z nią w zupełnej sprzeczności za lat kilka. O ile dłuższy będzie termin wyborczy, o tyle możliwość takiego rozdźwięku z opinią większości staje się więcej prawdopodobną.

Ustąpienie całego przedstawicielstwa gminnego, wybranego na dłuższy czasokres, może spowodować to, że nowe przedstawicielstwo nie zachowa żadnego związku z działalnością poprzedniego, że polityka komunalna ulegnie nagłym, a gwałtownym zmianom.

Ma temu przeciwdziałać odnawianie częściowe przedstawicielstwa, ustępowanie w krótkich czasokresach części przedstawicieli i powołanie na ich miejsce innych. Ale i ten system przedstawia niekiedy pewne niedogodności, z tego chociażby względu, że częste zmiany w łonie przedstawicielstwa komunalnego mogą wpłynąć niekorzystnie na systematyczność w jego pracach, a co za tym idzie, na ich owocność.

Niemniej, nakoniec, ważne są warunki wyborczego prawa biernego.

Nie każdy, posiadający prawo obierania przedstawiciela, może być takim przedstawicielem. Aby nim zostać, należy, oczywiście, posiadać większe kwalifikacje, niż te, jakie są wymagane dla prawa obierania. Jakie mają być te kwalifikacje, jest znowu kwestją, rozmaicie rozstrzyganą.

Są prawodawstwa, które czynią prawo bierne zależnym jedynie od wieku osoby, posiadającej prawo czynne; są i takie, które uwarunkowują prawo bierne pewnym cenzusem, nie tylko umysłowym, ale i majątkowym; są znowu i takie, które nie stawiają prawa biernego w zależności ani od jakiegokolwiek cenzusu, ani nawet od płci, przyznając je także i kobietom.

Które prawodawstwo rozstrzyga najlepiej wszystkie powyższe zagadnienia prawa komunalnego, jaki ustrój gminy miejskiej jest najczęściej wskazany, pozostaje, oczywiście, w zależności od warunków czasu i miejsca.

Jak już zaznaczyłem, prawo jest wynikiem stosunku sił społecznych. Ono nie stwarza tego stosunku, ono go tylko konstatuje, a przez to na dalszy jego rozwój pośrednio wpływa.

Jaki ustrój komunalny odpowiada potrzebom miast Królestwa Polskiego, jaki odtwarzać będzie należycie stosunek sił społecznych?

Pytanie nie łatwe do rozstrzygnięcia, z tego chociażby względu, że miasta polskie nie mają swojej historii, że na rozwój ich lub upadek wpływały czynniki, najzupełniej obce, przesadzone sztucznie z dalekiego zachodu lub dalekiego wschodu.

Te ordynacje, jakie istniały niegdyś w miastach polskich, z wyjątkiem jedynie krótkotrwałych praw i statutów z dnia 18 kwietnia, 17 i 30 czerwca r. 1791, były żywcem przeniesione bądź z Niemiec (prawo magdeburskie i chełmińskie) bądź z Francji (Ustawa z r. 1809).

Ustawa o zarządzie miast z dnia 26 marca r. 1861, opracowana z pewnym uwzględnieniem warunków miejscowych, pozostała martwą literą. Rosyjska ordynacja miejska z dnia 30 marca r. 1916 również nie weszła u nas wcale w życie.

Z wyjątkiem więc jedynie czasokresu pomiędzy r. 1791 a 1795, miasta w Królestwie Polskim polskiej ordynacji nigdy nie posiadały.

Pewne światło przy organizowaniu ustroju komunalnego w miastach Królestwa mogą rzucić jedynie prace Adolfa Suligowskiego.

Jego projekt wraz z memorjałem, sporządzony

w r. 1906 <sup>1)</sup>), daje szereg cennych wskazówek, które, po uwzględnieniu warunków, z którymi Suligowski liczyć się musiał, wyjaśniają wzajemny stosunek ludności miejskiej i określają udział jej w zarządzie miastem. Ale to właśnie, że projektodawca zmierzał do celów praktycznych, że musiał się dlatego liczyć z czynnikami, teoretycznie obojętnymi, wysuwa konieczność, aby przy tworzeniu polskiego prawa komunalnego busolą była jedynie teoria prawa. Znając obce normy komunalne, rozumiejąc należycie ich treść, znaczenie i skutki; znając ten stosunek sił społecznych, jaki był norm tych podłożem, można przyjsć do wniosków, które w przyszłości stanowić będą materiał dla polskiego prawodawcy.

Próba stworzenia takiego materiału jest praca niemiejsza.

---

<sup>1)</sup> Pisma. Tom I. str. 91 i nast.

## II.

### M i a s t o.

Zdawałoby się, że niema rzeczy łatwiejszej nad określenie pojęcia miasta, a jednak dotychczas nauka dopiąć tego nie mogła. Wszystkie próby, czynione w tym kierunku, okazały się zawodnymi.

Jeszcze w XVIII wieku Johann von Justi miastem nazywał „gromadę jednostek i rodzin, mieszkających na pewnej przestrzeni i pracujących łącznie nad rzemiosłami i w rolnictwie, celem zaspokojenia potrzeb i osiągnięcia korzyści dla całego kraju“.

Miasta tegoczesne najmniej zajmują się rolnictwem, ale gdyby nawet tak było, to czyż takie same określenie, jakie Justi dał miastu, nie byłoby zupełnie trafne także i w stosunku do wsi! <sup>1)</sup>

Profesor uniwersytetu lipskiego, dr. Ratzel określa miasto, „jako wielką gromadę stałych ludzkich siedzib, gęsto zabudowanych na większym terytorjum, będącym węzłem komunikacji“ <sup>2)</sup>.

Profesor Ratzel zastrzega się, że określenie takie daje on jedynie z geograficznego punktu widzenia, ale i dla geografa nie może być tajemnicą, że wieś także

---

<sup>1)</sup> Dr. A. Weber. Die Grossstadt und ihre socialen Probleme str. 1.

<sup>2)</sup> Prof. Dr. Fr. Ratzel. Die geographische Lage der grossen Städte. (Zbiór odczytów na pierwszym zjeździe przedstawicieli niemieckich miast w Dreźnie r. 1903 p. t. „Grossstadt“), str. 37.

zajmuje niekiedy większą przestrzeń i że może być węzłem komunikacji.

Najwięcej zbliżone do istoty rzeczy, aczkolwiek dalekie od niej jeszcze, jest to określenie miasta, jakie dał mu koloński profesor dr. Hassert. „Miasto — mówi on — jest to stałe, skupione zbiorowisko większej ilości siedzib ludzkich, których mieszkańcy utrzymują się nie tyle z rolnictwa, ile z przemysłu i handlu“<sup>1)</sup>.

Prof. Hassert również się zastrzega, że określenie jego bynajmniej nie jest ściśle. Bo, w rzeczy samej, czyż mało jest wsi, chociażby u nas, w Królestwie Polskim, których mieszkańcy czerpią środki swego utrzymania przeważnie z przemysłu i rękodzielnictwa? Mieszkańcy Dąbrowy Górniczej, Gzichowa, Grajewa i wielu innych podobnych skupień, nie będących ani miastami, ani osadami<sup>2)</sup>, środki utrzymania czerpią, wszak nie tyle z rolnictwa, ile z przemysłu, rękodzielnictwa lub handlu.

Budapeszteński kongres statystyczny pojęcie miasta uzależnia od ilości mieszkańców na danym terytorjum, a mianowicie, za miasta poczytuje takie tylko skupienia, których ludność przewyższa 2000 mieszkańców; o ile ludność ta nie przekracza 5000, kongres nazywa skupienie takie — miasteczkiem wiejskim, prowincjonalnym; o ile przekracza 5.000, lecz nie przewyższa 20.000 — miasteczkiem; skupienia, mające od 20.000 do 100.000 mieszkańców, kongres zwie miastami, z ludnością wyżej 100.000 — wielkimi miastami.

Większość państw europejskich przyjęła tę nomenklaturę, aczkolwiek statystycy różnie się na nią zapatrują. Grabowski, naprzykład, uważa, że liczba 2.000 mieszkańców, mająca decydować o miejskości

1) Prof. Dr. Hassert. „Die Städte“, str. 3.

2) Wszystkie takie skupienia są wskazane w źródłowej pracy E. Grabowskiego „Skupienia miejskie w Królestwie Polskiem“, str. 83.

gminy, jest stanowczo za niska<sup>1)</sup>. Tak samo na kwestję tę zapatrują się i Stany Zjednoczone, gdzie z ustępstwami dla względów historycznych, za miasta poczytywane są takie tylko terytoria, których ludność wynosi nie mniej, jak 8.000 mieszkańców.

Te względy historyczne właśnie powodują to, że skupienie nieraz o nieznacznej ilości mieszkańców jest miastem. Według obliczeń d-ra Mosta<sup>2)</sup>, w Niemczech jest 141 miasteczek, których ludność nie przewyższa pięciuset osób; naprzykład miasteczko Lagow w Brandenburgji liczy wszystkiego 495 mieszkańców.

W Królestwie Polskim jest 116 skupień, urzędowo uznawanych za miasta, w tej liczbie zaś 68 miast ma ludności od 3 do 10.000, kiedy gmin wiejskich z ludnością do 20.000 jest w Królestwie piętnaście, do 30.000 — cztery, do 40.000 — dwie, gmina zaś Radogoszcz pod Łodzią liczy około 70.000 mieszkańców<sup>3)</sup>.

W Galicji miast, liczących mniej, niż 2.000, jest 20, gmin zaś wiejskich z ludnością od 5 do 10.000 jest czterdzieści dwie<sup>4)</sup>.

Gmina wiejska Hamborn, w prowincji Nadreńskiej, liczyła d. 1 stycznia r. 1911 sto tysięcy mieszkańców.

Zjawisko powyższe tłumaczy się, oczywiście, tym, że dla rozmaitych względów, najczęściej natury ekonomicznej, bądź państwo bądź też mieszkańcy wielkiej gminy wiejskiej nie życzą sobie, aby gmina taka zaliczona została do rzędu miast.

Właśnie dlatego dr. Most odrzuca wszelką definicję miasta; uważa on, że określić je można jedynie ze

<sup>1)</sup> E. Grabowski ibidem str. 20.

<sup>2)</sup> Dr. Otto Most. Die deutsche Stadt und ihre Verwaltung, str. 5.

<sup>3)</sup> E. Grabowski ibidem, str. 164 i 173.

<sup>4)</sup> E. Grabowski ibidem, str. 185 i 186.

stanowiska prawnego, a mianowicie, nazywa on miastem takie tylko zaludnione terytorjum, które ma ustrój komunalny miejski <sup>1)</sup>).

Ale i z takim określeniem miasta niepodobna się zgodzić, istnieją bowiem państwa, gdzie ustrój komunalny jest zupełnie jednakowy zarówno dla miast, jak i dla wsi. Tak jest, na przykład, we Francji.

Dlatego też uważam również za jedynie wskazane, aby pozostawić na stronie określenie miasta z historycznego, ekonomicznego lub statystycznego punktu widzenia, a określać je, podobnie jak dr. Most, jedynie ze stanowiska prawnego, a więc nazywać miastem takie tylko skupienia ludności, które władza państwowa do rządu miast zalicza.

Miarodajnym więc momentem przy określaniu charakteru danego skupienia jest jedynie wola władzy państwowej.

Jakkolwiek nauka nie może dotąd trafnie określić pojęcia miasta, jedno jest wszakże pewne, że pojęcie to jest zależne od kultury danego narodu, a więc od czasu i miejsca. Jakże odmienne jest nasze współczesne miasto od miast starożytności!

W starożytności miasto powstawało z despotycznej woli władcy danego narodu. Było ono skupieniem wojowników i niewolników, powstałym na rozkaz despoty. Skupienie takie żywiło się ściągana do niego zdobyczą, znoszonymi doń haraczami. Skupienia takie bywały nieraz bardzo wielkie, bez względu jednak na obszar, jaki zajmowało, nie różniło się pod względem treści od legowiska dzikich zwierząt. Ono tylko konsumowało, nic zupełnie nie wytwarzając.

Niniwa była tak wielka, że aby ją objechać wokoło, trzeba było zużyć na to całe trzy dni. Przestrzeń Ba-

<sup>1)</sup> Dr. Otto Most ibidem, str. 5.

bilonu wynosiła 484 kil. kw., a więc przeszło dwanaście razy więcej, niż przestrzeń właściwej Warszawy, mającej tylko 38,78 kil. kw.

Kiedy nieprzyjaciele zdobyli Babilon, część mieszkańców tego miasta wcale nawet o tym nie wiedziała.

Wszystkie te wielkie miasta starożytności, jako to: Babilon, Niniwa, Suza, Memfis i Ekbatana, otoczone były murami, a w murach tych mieściła się ludność, liczebnie nieraz bardzo znaczna, dochodząca do miliona<sup>1)</sup>.

Ale wewnętrzny charakter miasta musiał wycisnąć piętno i na jego zewnętrznym wyglądzie. Miasto nie wytwarzało, ludność jego w podziale pracy udziału nie brała, nie miała więc potrzeby łączyć się z sobą tak, jak się łączy ludność siedliska wytwarzającego.

Miasta starożytne były to olbrzymie nieraz terytorja, na których stały porozrzucane pałace i lepianki, oddzielone od siebie ogromnymi przestrzeniami lasów, ogrodów, błotnisk i jezior.

Takie konsumujące miasto, żywiące się jedynie sprowadzaną zdobyczą, musiało, oczywiście, zniknąć z powierzchni ziemi, gdy tylko zniknęła ta siła, która zdobyczy dokonywała. Spędzone przemocą trzody ludzkie rozbiegały się, gdy pokarmu zabrakło.

Los taki spotkał w naszych czasach afrykańskie miasto Timbaktu, mające taki sam charakter konsumcyjny, jak miasta starożytne. Upadło ono wraz z upadkiem swego despoty.

I miasta starożytności, z wyjątkiem jednego tylko Memfisu, niekiedy tylko przeżywały swego despotę, ale nigdy nie przeżywały jego dynastji. Jeżeli Memfis jest wyjątkiem, jeżeli na rumowiskach jego zakwitł

---

<sup>1)</sup> Prof. dr. Karl Bücher. Die Grossstädte in Gegenwart und Vergangenheit. (Odczyty. Die Grossstadt) str. 11.

Kair, to tłumaczy się to jedynie wyjątkowymi warunkami geograficznymi.

Taki sam charakter konsumcyjny i dlatego nie-trwały, miały miasta starożytnej Grecji i państwa Rzymskiego.

Powstały one wprawdzie inaczej niż Babylon i Niniwa, Suza i Ekbatana; nie z rozkazu despoty, lecz z wrodzonego popędu do sąsiedztwa, do sąsiedzkiego zamieszkiwania w celach łatwiejszej obrony, z tak zwanego synojkosmu, jak popęd ten określa prof. Bücher.

Ateny, mające wraz z Pireusem około 200.000 mieszkańców, Rzym, liczący ich w epoce cesarów przeszło milion, były to otoczone murem terytorja, zamieszkałe przez właścicieli ziemskich z ich klientami i niewolnikami.

Właściciele ziemscy pierwotnie byli jedynymi obywatelami państwa; ponieważ ci obywatele zamieszkali w jednym mieście, miasto to stało się państwem.

Historja starożytnych Aten jest historją państwa ateńskiego, tak samo jak historja starożytnego Rzymu jest historją państwa rzymskiego.

Ale miasta te, tak samo jak Niniwa i Babylon, tylko konsumowały, nic wzamian nie dając. Taki zaś sam charakter, jak Rzym i Ateny, miały też i wszystkie inne prowincjonalne miasta starożytnej Grecji i Italji. I dlatego też miasta te znikły wraz z upadkiem państw starożytnych. Jeden tylko Konstantynopol ocalał, zawdzięczając swą trwałość, podobnie jak Memfis, położeniu geograficznemu.

Epoką powstawania miast nowoczesnych były wieki średnie, szczególniej wieki XII i XIII. Miasta takie powstawały oczywiście również w celach obrony, bądź na rumowiskach dawnych kolonji rzymskich, bądź przy kastelach rycerskich i książęcych.

Otoczone murami i rowami, przyciągały do siebie coraz to nowe rzesze kupców i rękodzielników. Posiadacze tych ochronnych terytorji, rycerze i książęta nadawali przybyszom osobistą niezależność, ciągnąc wzamian za to zyski pieniężne <sup>1)</sup>.

Mieszkańcy więc takich terytorjów, składając się w mniejszym stopniu z rolników, przeważnie zaś z rękodzielników, kupców i urzędników, zaczęli coraz wyraźniej odróżniać się od ludności wiejskiej. Stosunek z tą ostatnią zaczął polegać na wymianie produktów rolnych na rękodzielne; ludność miejska, aby się utrzymać, musiała wytwarzać nie tylko dla siebie, lecz i dla ludności wiejskiej.

Miasto stało się produkującym <sup>2)</sup>.

W poczuciu swojej odrębności i równowartości ekonomicznej mieszczanie chcieli rządzić się sami i, o ile można było, niezależnie. Gminy miejskie walczyły bez ustanku o tę niezależność, o ten swój charakter status in statu, z czasem, mniej lub więcej, przyznawany im przez monarchów po uporczywych walkach i długich przetargach.

Walki te jednak wkońcu, jednocześnie z rozpędem centralizacyjnym państw europejskich, musiały skończyć się polityczną klęską miast.

Z małymi wyjątkami, miasta średniowieczne za słabe były, aby móc walczyć samodzielnie. Z natury rzeczy bowiem, miasta te nie mogły być wielkie. Przemysł rękodzielniczy, w braku odpowiedniej komunikacji, mógł obsługiwać tylko najbliższą, sąsiednią ludność wiejską, wobec czego liczba rękodzielników w danym mieście musiała być ograniczona. Z tej sa-

<sup>1)</sup> Dr. M. Schmid. Verfassung und Verwaltung der deutschen Städte, str. 2.

<sup>2)</sup> Prof. Hassert. Die Städte, str. 72.

mej przyczyny i handel słabo był rozwinięty i nie znosił dużego napływu kupców. Miasto więc, aczkolwiek w części było rolnicze, nie mogło wyżywić dużej ilości mieszkańców. Właśnie dlatego ustrój cechowy tak krępował rozwój rzemiosł, nie dopuszczając do pracy nad nimi nowoprzybyłych.

Oplakane warunki zdrowotności, powodujące ciągle choroby epidemiczne, dziesiątkowały mieszkańców miasta. Ciągle wojny i pożary dopełniały reszty. Kwitnące nieraz miasta pustoszały, ściśle więc określenie ludności w miastach średniowiecznych jest dlatego rzeczą bardzo trudną.

Chlebowski oblicza ludność Warszawy w r. 1526 na prawie 10.000 mieszkańców, w r. 1624 zaś na 15.000. Według obliczeń Grabowskiego, Warszawa na początku XVIII wieku nie mogła mieć więcej nad 30.000 ludności<sup>1)</sup>.

Drezno w XV wieku miało około trzech tysięcy mieszkańców, Lipsk dopiero na początku XVII wieku miał ich około 15.000<sup>2)</sup>. Według prof. Hasserta, Paryż w r. 1600 miał 230.000 ludności, w r. 1700 — 500.000. Londyn w r. 1600 miał 250.000, w r. 1700 — 600.000 mieszkańców<sup>3)</sup>.

Wielkie skupienia ludności były stosunkowo bardzo rzadkie, i ilość takich skupień rosła bardzo powolnie. Wielkich miast, t. j. takich, których ludność przewyższała 100.000, było w całej Europie: w r. 1500 tylko 7<sup>4)</sup>; w roku 1600 — zaledwie 13; w r. 1700 — wszystkiego 14<sup>4)</sup>, w roku 1800 — 21<sup>5)</sup>, w roku zaś 1850 — 42<sup>4)</sup>.

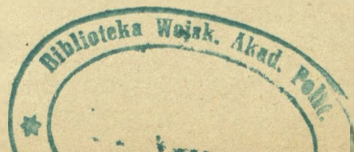
1) E. Grabowski ibidem, str. 99.

2) Prof. Hassert. Die Städte, str. 72.

3) Prof. Hassert ibidem, str. 77.

4) Prof. Hassert ibidem str. 77.

5) Weber twierdzi, że miast takich było w tym czasie 22 (Die Grossstadt und ihre sozialen Probleme, str. 2).



Dopiero po roku 1850 rozwój liczebny wielkich miast staje się przyśpieszony. Olbrzymi przewrót w przemyśle, jaki dokonany został przez zastosowanie pary i elektryczności, pociąga za sobą niebывały dotychczas rozkwit miast.

Produkcja stała się kapitalistyczna, komunikacja, dzięki parze, udoskonalona. Rynkiem dla produkcji miejskiej była już nie tylko sąsiednia okolica wiejska, jak się rzecz miała poprzednio, ale najdalsze kraje, świat niemal cały.

Liczba więc wielkich miast europejskich od r. 1850 rośnie, jak na drożdżach. W ciągu niecałego następnego półstulecia, bo do r. 1895, liczba ta prawie się potraja i wynosi 121 miast z 37 milionami ludności. W r. 1902 wielkich miast było już 149<sup>1)</sup>. W roku 1910 w samych Niemczech było wielkich miast 50, czyli znacznie więcej, jak w r. 1850 było ich w całej Europie<sup>2)</sup>. Ogółem, w r. 1910 było wielkich miast na świecie całym 350.

Większe państwa europejskie posiadają wielkie miasta (według danych z r. 1910) w liczbie następującej:<sup>2)</sup>

Niemcy	50
Anglja	48
Rosja	17
Francja	15
Włochy	11
Austro-Węgry	9
Hiszpanja	7
Belgja i Holandja	po 7 <sup>3)</sup>

To samo odnośnie rozwoju miast da się, oczywiście, powiedzieć i w stosunku do Królestwa Polskiego.

<sup>1)</sup> Prof. Hassert ibidem str. 79.

<sup>2)</sup> I. Tews. Grossstadtpädagogik str. 3.

<sup>3)</sup> Prof. Hassert ibidem, str. 72.

W r. 1827 jedno tylko wielkie miasto było w Królestwie — Warszawa; liczyła ona wtedy 131.000 ludności. Łódź w tym czasie miała tylko 3.000 mieszkańców. W roku 1858 Warszawa miała 158.000, Łódź—26.000. Rozwój skupień miejskich w Królestwie Kongresowym uwidoczniła poniższa tablica, sporządzona podług Grabowskiego<sup>1)</sup>.

**Ludność w tysiącach.**

	Rok 1827	Rok 1858	Rok 1897	Rok 1910
Warszawa	131	158	684	783
Łódź	3	26	314	408
Sosnowiec	—	—	—	89
Częstochowa	6	9	45	75
Lublin	13	16	50	66
Kalisz	12	12	24	49
Będzin	2	2	24	50
Radom	4	8	30	48
Suwałki	4	11	22	25
Piotrków	5	10	31	42
Siedlce	4	7	26	31
Włocławek	4	6	23	34
Kielce	4	4	23	31
Płock	9	13	27	31
Łomża	3	6	26	28

Według danych Komitetu statystycznego, ludność Warszawy w dniu 1 Stycznia r. 1914 wynosiła 884.544<sup>2)</sup>; według zaś danych Komisji rozdziału mąki i chleba d. 1 lipca r. 1916 ludność Warszawy wynosiła 754.230<sup>3)</sup> (nie licząc, oczywiście, ludności dołączonych przedmieść, stanowiącej według spisu z listopada r. 1916 — 110.000).

Do r. 1858 jedna tylko Warszawa ludnością swą przekraczała 40.000; w r. 1897 jest już miast takich cztery (Warszawa, Lublin, Łódź i Częstochowa); w roku 1909 przybywa Sosnowiec, Kalisz, Będzin i Radom.

<sup>1)</sup> Ibidem str. 209.

<sup>2)</sup> Obzór goroda Warszawy z r. 1913.

<sup>3)</sup> W. Maczkowski. Ruch ludności, str. 2.

Koński. — Ustrój Gromadny miast.



Centr. Ośr. Szkol. Part.  
 P. Z. P. R.  
 BIBLIOTEKA

Liczba więc miast w Królestwie z ludnością powyżej 40.000 wzrosła od r. 1858 od jednego do ośmiu<sup>1)</sup>.

To samo daje się zauważyć w Galicji, Wielkim Księstwie Poznańskim, Prusach Zachodnich i na Śląsku Górnym, co widać z tablicy następującej<sup>2)</sup>.

**Ludność w tysiącach.**

	<i>Rok 1857 (w Kr. Pruskim 1861)</i>	<i>Rok 1890</i>	<i>Rok 1910</i>
Lwów	70	128	207
Kraków	41	75	154
Przemyśl	10	35	54
Tarnów	8	28	37
Tarnopol	17	27	34
Stanisławów	13	22	33
Gdańsk	83	120	170
Poznań	51	70	157
Huta Królewska	1	37	73
Bytom	11	37	68
Toruń	16	27	46
Katowice	nie istniały, jako miasto	17	43

Niemniej widoczny rozkwit miast w ostatnim pięćdziesięcioleciu daje się zauważyć na Litwie, Rusi i Białorusi; dowodem tego jest tablica, sporządzona podług danych Krzyżanowskiego i Kumanieckiego<sup>3)</sup>.

**Ludność w tysiącach.**

	<i>Rok 1860 — 63 miasta Rusi r. 1867</i>	<i>Rok 1897</i>	<i>Rok 1910 — 13</i>
Wilno	60	155	186
Mińsk	24	91	113
Dynaburg	33	70	111
Witebsk	24	66	102
Homel	12	37	102
Białystok	17	66	93
Kowno	24	71	84
Kijów	71	248	413
Żytomierz	38	66	81
Berdyczów,	53	53	89

<sup>1)</sup> E. Grabowski *ibidem*, str. 211

<sup>2)</sup> E. Grabowski *ibidem*, str. 223 i 227.

<sup>3)</sup> A. Krzyżanowski i K. Kumaniecki. *Statystyka Polski*, str. 25 i 26.

Ten rozwój miast nasuwa, oczywiście, wniosek, że i procentowy stosunek ludności miejskiej do wiejskiej musiał zmieniać się stale na korzyść pierwszej.

I rzeczywiście, kiedy się rzuci nań okiem, ma się wrażenie, że ludność, w jakimś żywiołowym rozpędzie, ucieka ze wsi do miast, szczególnie do wielkich miast.

W Austrii w r. 1845 mieszkańcy miast stanowili około 20% całej ludności, we Francji — 24%; w r. 1890 w Austrii ludność miejska stanowiła 33%, we Francji 36%; w r. 1910 obie te cyfry podniosły się do 38% i 41,2%. W Niemczech ludność miejska stanowiła w r. 1822 — 20%, w r. 1890 — 47%, a w r. 1913 — 56,2%. W Stanach Zjednoczonych Północnej Ameryki w roku 1840 ludność miejska wynosiła 8,5% całej ludności, w r. 1890 — 29,12%, w roku zaś 1900 — 33%<sup>1)</sup>.

Tak samo zmienił się stosunek ludności miejskiej do wiejskiej w Królestwie, Galicji i Księstwie Poznańskim.

Według obliczeń Grabowskiego, w r. 1827 w Królestwie każdy piąty mieszkaniec był mieszkańcem miejskim, obecnie jest nim każdy trzeci<sup>2)</sup>. Rezultat taki otrzymuje jednak Grabowski dlatego, że do miast zalicza i takie skupienia o charakterze miejskim, których niema w urzędowej liście 116 miast. Jeżeli jednak, zgodnie z założeniem, z jakiegośmy wyszli, będziemy się liczyć z nomenklaturą urzędową, stosunek ten obecnie, według danych Rocznika Statystycznego na rok 1915<sup>3)</sup> wyraża się dla ludności miejskiej cyfrą 22,92%, kiedy w r. 1909 równał się tylko 17,7%. Taki

1) Prof. Hassert. Die Städte, str. 79.

2) E. Grabowski ibidem str. 198.

3) Pod redakcją Edwarda Strasburgera, Warszawa 1916, str. 2.

sam procent<sup>1)</sup> znajdujemy i w Roczniku Statystycznym, opracowanym pod kierunkiem Grabskiego<sup>1)</sup>.

Według danych Rocznika Statystycznego Strasburgera i Rocznika Statystycznego Państwa Niemieckiego<sup>2)</sup>, procentowy stosunek ludności miejskiej do całej ludności w krajach europejskich przedstawia się, jak następuje:

Anglja — 78,00%

Niemcy — 56,02%.

Francja -- 41,02%.

Górny Śląsk, Księstwo Poznańskie, Prusy Zachodnie — 30,7%.

Królestwo Kongresowe — 22,92%.

Galicja — 19,8%.

Węgry — 18,8%.

Szwecja — 22,1%.

Włochy — 22,1%.

Dr. Most obliczył, że cały przyrost ludności Cesarstwa Niemieckiego, wynoszący w ciągu ostatnich lat trzydziestu przeszło dwadzieścia pięć milionów, poszedł na korzyść ludności miejskiej<sup>3)</sup>. Oczywiście, że od tej reguły, głoszącej stały rozkwit miast, spotykamy tu i owdzie wyjątki, że niejedno miasto upada, zamiast się wznosić, ale wtedy muszą istnieć jakieś specjalne przyczyny.

Rozwój miasta bowiem zależny jest od szeregu warunków, dodatnio lub ujemnie na niego wpływających; nad warunkami więc tymi należy się nieco zatrzymać.

<sup>1)</sup> Rocznik Statystyczny Królestwa Polskiego, Rok 1914, opracowany pod kierunkiem Władysława Grabskiego, str. 3.

<sup>2)</sup> Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich, Berlin 1915, str. 14 i nast.

<sup>3)</sup> Die deutsche Stadt, str. 8.

\* \* \*

Warunki, sprzyjające rozwojowi miasta lub wpływające nań niekorzystnie, dadzą się podzielić na dwie kategorie: do pierwszej należą warunki naturalne, a więc geograficzne i topograficzne; do drugiej kategorii należą te, które są dziełem rąk ludzkich, a więc polityczne, gospodarcze i kulturalne.

Oczywiście, że najczęściej obie te kategorie warunków działają współmiernie, że niekiedy znajdują się nawet w pewnej od siebie zależności, ale bywa też i tak, że warunki te oddziałują, jako czynniki zupełnie samoistne. Prof. Hassert powiada, że to, *gdzie* powstało miasto i *jak* ono powstało, tłumaczy się najczęściej względami geograficznymi, ale *dlatego* ono powstało i *dlatego* się rozwijało, tłumaczy się więcej względami historycznymi<sup>1)</sup>.

Miasta więc powstają nie zawsze dlatego, że dane warunki geograficzne lub topograficzne są odpowiednie. Hamburg, na przykład, powstał bynajmniej nie ze względu na bliskość morza, ale dlatego, że w danym miejscu trzeba było założyć warownię przeciwko pogańskim plemionom.

Miasta powstają nawet nieraz wbrew warunkom geograficznym lub topograficznym. Najlepszym tego dowodem jest Bombaj, którego mieszkańcy składają rok rocznie tak obfitą daninę śmierci.

Nie ulega również wątpliwości, że góry dodatnio na rozwój miasta nie wpływają; przeciwnie, utrudniając komunikację wewnętrzną miasta i ścieśniając jego terytorjum, czynią rozrost miasta bardzo trudnym. Właśnie dlatego, cała ludność Europy, zajmująca się przemysłem i handlem, zamieszkuje niziny, nie prze-

<sup>1)</sup> Die Städte, str. 10.

noszące 150 metrów nad poziomem morza<sup>1)</sup>. A jednak Bawarczycy wybudowali Monachjum na wysokości 500 metrów.

Przyznać jednak trzeba, że poza Monachjum, wszystkie inne wielkie miasta Europy położone są niżej 100 metrów nad poziomem morza.

Oczywiście, że te niepomysłne warunki naturalne bądź uniemożliwiają, bądź utrudniają rozwój miasta. Bombaj chyli się ku upadkowi, rozwój zaś Monachjum, nawet przy olbrzymim nakładzie pracy ludzkiej, jest stosunkowo mniej szybki, niż innych miast niemieckich.

Nie ulega również kwestji, że i zmiana warunków geograficznych może pociągnąć za sobą upadek miasta. Kwitnąca w swoim czasie Piza, wspaniała, imponująca swymi bogactwami i kulturą Ferrara sprowadzone zostały do rzędu trzeciorzędnych miasteczek, wskutek odkrycia nowych dróg morskich.

Trzęsienia ziemi, wybuchy wulkanów i t. p. katastrofy żywiołowe również uniemożliwiają rozwój miasta. Dlatego też żadne większe miasto nie znajduje się w pobliżu Etny lub Wezuwjusza.

I naodwrot znowu, tam gdzie natura sama uposaża miasta, obdarzając je, naprzykład, środkami komunikacji, tam miasto rozkwita, chociażby powstało dla zupełnie innych względów, nic nie mających wspólnego z warunkami naturalnymi.

Bez kwestji, samo położenie miasta na wybrzeżu morskim lub rzeki spławnej jeszcze o rozkwicie miasta nie stanowi. Na półwyspie Skandynawskim jest dużo miast, rozłożonych na wybrzeżu morskim, posiadających doskonałe porty, a mimo to rozwijających się bardzo powoli. Bo, jak słusznie zauważył prof. Hassert, miasto portowe wtedy tylko może się szybko rozwijać, jeżeli ma poza sobą duże i łatwo dostępne terytorjum,

---

<sup>1)</sup> Prof. Hassert ibidem, str. 21.

czym się miasta portowe Skandynawji poszczycić nie mogą.

Nawet jeziora sprzyjają rozwojowi miasta; stają się one wtedy bądź centrami rybołówstwa, bądź też ruchu turystycznego. Tenże prof. Hassert twierdzi, że linja brzegowa większego jeziora odgrywa bardzo poważną rolę: miasta powstają, szybko się rozwijając, na brzegach przeciwległych jeziora w linji brzegowej czworobocznej, jak również w kątach, jeżeli linja brzegowa jest trój- lub wielokątna. Miasta takie stają się centrami komunikacji, środkiem bowiem jej jest wtedy jezioro.

Nieporównanie większy wpływ na rozwój miasta mają skarby, ukryte we wnętrzu ziemi. Miasta nie tylko się wznoszą, ale nawet powstają jedynie ze względu na te skarby i upadają jednocześnie z wyczerpaniem się bogactw naturalnych. Dzięki szlachetnemu kruszcowi powstała Virginja-City w Newadzie; w roku 1880 miasto to miało 11.000 mieszkańców, w roku zaś 1900, kiedy skarb blisko był wyczerpania, już tylko 2.600<sup>1)</sup>. Z tej samej przyczyny miasto Eureka w Newadzie straciło w ciągu ostatnich lat 20 pięć szóstych ludności.

Bogactwa zdrojowe, lecznicze, są już znacznie trwalsze. Karolowe Wary, odkryte przypadkowo na polowaniu przez Karola IV w połowie XIV wieku, jeszcze obecnie ściągają do siebie tysiące gości, o wyczerpaniu zaś bogactw mineralnych nikt nawet nie myśli. Przemysł hotelarski, restauracyjny, cukierniczy daje utrzymanie tysiącom ludzi. W roku 1907 cała stała ludność karlsbadzka, licząca według obliczeń d-ra Kafki<sup>2)</sup>, zimą 14.637 osób, latem około 22.000, utrzymywa-

<sup>1)</sup> Prof. Hassert, die Städte, str. 36.

<sup>2)</sup> Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte. Karlsbad. Dr Bruno Kafka, str. 180 i nast.

ła się jedynie z przyjezdnych, których cyfra dochodziła w ciągu dwóch miesięcy sezonowych do 13 — 14.000 osób. Niezależnie od tego, miasto osiągnęło czystego zysku ze sprzedaży wody mineralnej i z urządzeń kąpielowych około półtora miliona koron. W roku 1907 w Karlsbadzie było 1.115 domów, kiedy Warszawa z ludnością pięćdziesiąt razy większą ma domów tylko sześć razy więcej (6.502).

Ileż to u nas w kraju dałoby się stworzyć miast leczniczych, jakby rozkwitały te, które skromnie wegetują, gdybyśmy posiadali swój ustrój komunalny, dzięki któremu jedynie można warunki naturalne wykorzystać.

Słabą jednak stroną bogactw mineralno-leczniczych jest to, że miasto musi leżeć od nich w bezpośredniej bliskości.

Zupełnie inaczej rzecz się ma z innym rodzajem skarbów naturalnych — węglem i żelazem. Oddalenie kopalń od miasta w danym wypadku nie odgrywa, wobec udoskonalonej komunikacji, żadnej roli. Jak dalece zaś bogactwa te sprzyjają rozwojowi skupień o charakterze miejskim, przekonywują dane następujące.

Częstochowa w r. 1827 miała zaledwie niecałe 6.000 ludności, w r. 1912 — 90.000!

Będzin w r. 1827 liczył niecałe 2.000 mieszkańców, w r. 1912 — 55.000!

Sosnowiec, jako samodzielna osada powstał dopiero w r. 1879 i jeszcze w r. 1886 liczył około 10.000 mieszkańców, w roku zaś 1912 — 114.000! <sup>1)</sup>

Radomsk, zwany dla odróżnienia od Radomia Nowo-Radomskiem, w roku 1825 miał trochę więcej, niż półtora tysiąca mieszkańców, w roku 1912 — prawie 30.000 <sup>1)</sup>.

<sup>1)</sup> E. Grabowski. Skupienia miejskie, str. 123 — 127.

Ludność Dąbrowy Górniczej w roku 1880, t. j. mniej więcej, wtedy, kiedy założone zostało Towarzystwo Huty Bankowej, nie dochodziła nawet do 7.000. Obecnie dokoła Dąbrowy grupują się skupienia, których ludność w r. 1900 wynosiła około 60.000. Skupienia te bezpośrednio sąsiadują z Zagłębiem, którego ludność już w r. 1909 przenosiła 240.000, w roku zaś 1914, przed wybuchem wojny — 300.000<sup>1)</sup>.

Oto jak warunki naturalne wpłynąć mogą na rozrost skupień, a więc i na rozkwit miasta.

Nie mniej jednakże wpływają nań warunki sztuczne, t. j. takie, które są dziełem człowieka. Nowoczesne miasto jest, przede wszystkim, ośrodkiem przemysłu i handlu. Widzieliśmy już, jak zastosowanie pary i elektryczności w przemyśle zmieniło charakter miasta, jak ono z produkcji rękodzielnej przeszło do kapitalistycznej i jak, dzięki temu się rozrastało.

Niezależnie od tych względów gospodarstwa narodowego, miasto jest ośrodkiem kultury, swój kulturalny wpływ szerzy na cały kraj lub przynajmniej pewne terytorjum.

Ale tę swoją misję gospodarstwa narodowego i kultury miasto o tyle tylko może spełniać, o ile połączone jest z krajem dogodną komunikacją. W Wirtembergji rozkład kolei żelaznych tak jest urządzony, aby każdy mieszkaniec, nawet z najdalszego zakątka kraju, mógł w ciągu jednego dnia być w Stutgardzie, załatwić swoje interesy i tegoż dnia przed północą wrócić do swego domu.

Jakżeż marnie przedstawia się komunikacja kolejowa w Królestwie! Długość toru kolejowego przed wybuchem wojny na dzień 1 stycznia r. 1914 wynosiła zaledwie 3.513 wiorst, czyli na 100 kilometrów kwadratowych zaledwie 2,9 kilm. kolei.

Pod względem komunikacji Królestwo stoi niżej

od wszystkich krajów europejskich, za wyjątkiem jedynie krajów bałkańskich i Norwegji <sup>1)</sup>.

Żeby mieć wyobrażenie, jak ubogo uposażone jest Królestwo pod względem komunikacji, dość uprzytomnić sobie, że długość toru kolejowego w Cesarstwie Niemieckim na dzień 1 stycznia r. 1914 wynosiła 61.159 kilometrów, czyli 11,31 na 100 kilm.<sup>2</sup> powierzchni <sup>2)</sup>, a więc pięć razy więcej jak w Królestwie! Tym się, oczywiście, tłumaczy słabszy stosunkowo rozwój miast naszych.

W Galicji (według danych na rok 1911/12) stosunki komunikacyjne są nieco lepsze, ustępując jednakże Prusom Królewskim, Książęcym i W. Księstwu Poznańskiemu, co widać z następującej tablicy <sup>3)</sup>.

Jeden kilometr kolei wypada na klm.<sup>2</sup> powierzchni i mieszkańców:

Królestwo Polskie	36	3678
Galicja	19.1	1948
Poznańskie i Prusy	12	756.6

Do kulturalnych względów, sprzyjających rozwojowi miasta, zaliczyć także należy i względy religijne. Do rozkwitu Częstochowy niemało przyczyniły się pielgrzymki; przed wojną Lourdes zwiedzało rocznie pół miliona osób. Przemysł hotelarski, przedmiotów nabożeństwa, oczywiście, jest nieodłączny w danym wypadku i potęguje rozwój miasta.

Do warunków sztucznych należą nakoniec względy administracyjne w danym kraju. Miasto, jako centrum administracji państwa, jako rezydencja jego głowy i ciał prawodawczych, rozwija się szybciej, niż miasto, które jest ośrodkiem administracyjnym tylko dla pewnego terytorjum.

<sup>1)</sup> Rocznik Statystyczny pod redakcją Grabskiego, str. 224.

<sup>2)</sup> Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich 1915, str. 135.

<sup>3)</sup> Według Statystyki Polski Krzyżanowskiego i Kumanieckiego, str. 253.

---

Wszystkie te warunki, zarówno naturalne, jak i sztuczne, w razie przewagi jednego z nich, nadają specjalny charakter miastu, i w zależności od niego miasto będzie portowym, tranzytowym, turystycznym, leczniczym, górniczym, fabrycznym, handlowym i t. d.

Gmina może zawsze, pośrednio lub bezpośrednio, wpływać na zmianę lub polepszenie warunków nie tylko sztucznych, ale nawet naturalnych. Jest to celem polityki komunalnej. Politykę tę, przy ustroju komunalnym, wykonywa ludność danego miasta, o ludności więc tej, o jej cechach charakterystycznych należy pomówić.

---



### III.

#### Ludność miejska.

Kiedy zachodzi mowa o ludności miejskiej, należy zawsze mieć na uwadze przyłączone do miasta okolice podmiejskie, znakomicie powiększające ludność miejską ludnością, nie mającą nic wspólnego z miastem, poza prawnym jedynie związkiem.

Dr. Most oblicza ludność Wielkiego Berlina w końcu r. 1910 na cztery miliony mieszkańców, kiedy ludność samego Berlina, bez przyłączonych przedmieść, wynosiła w tym samym czasie 2.071.257<sup>1)</sup>. Ludność Drezna, wskutek przyłączenia przedmieść, powiększyła się o 115.000<sup>2)</sup> mieszkańców, Lipska o 180.000<sup>2)</sup>. Ludność Warszawy, według danych, zebranych w listopadzie r. 1916, przez Wydział Statystyczny Zarządu m. Warszawy, powiększyła się o 110.000.

Dla demologii miejskiej ważną jest atoli cyfra ludności miejskiej, w ciasnym znaczeniu tego słowa, a nie tej, która przez przyłączenie przedmieść nominalnie stała się miejską, nie będąc nią wistocie. Tylko z demologii miejskiej, w ciasnym znaczeniu tego

---

<sup>1)</sup> Statistisches Jahrbuch für das deutsche Reich 1915, str. 1.

<sup>2)</sup> Dr. Most ibidem, str. 25.

słowa, można wyprowadzić wnioski, mogące dać podstawy kompetencji gminy i wskazać kierunek polityki komunalnej.

Najwięcej rzucają się w oczy wnioski następujące.

1. Ilość ludności miejskiej, pracującej w handlu i przemyśle, stale się zwiększa.

Prof. Mayr obliczył, że trzy czwarte ludności wielkomięskiej czerpie środki utrzymania z przemysłu i handlu <sup>1)</sup>. W Warszawie ilość robotników fabrycznych w r. 1900 wynosiła 33.224, w końcu zaś roku 1913 — 41.349. Jest to, oczywiście, naturalne, gdyż w tym samym stosunku zwiększyła się i ilość zakładów fabrycznych; w r. 1900 fabryk było w Warszawie 474, w dniu zaś 1 stycznia r. 1914 — 595 <sup>2)</sup>.

Wniosek powyższy, wypływający zresztą z warunków rozwoju współczesnego miasta, rzuca światło na kompetencję komuny i jej politykę.

Zwiększający się ciągle ilościowo proletarijat przemysłowy i handlowy wysuwa cały szereg kwestji polityki socjalnej, jako to, giełd pracy, ubezpieczenia robotników i t. p.

2. Przewyżka urodzeń nad śmiertelnością w miastach stale się zmniejsza.

W Berlinie przewyżka ta wynosiła: <sup>3)</sup>

w r. 1894 — 10,3 (na tysiąc).

„ 1900 — 7,7 „

„ 1913<sup>4)</sup> — 6,1 „

W Monachjum wynosiła „ 1894 — 11,1 „

„ 1900 — 10,7 „

<sup>1)</sup> Die Bevölkerung der Grossstadt (Grossstadt, str. 125).

<sup>2)</sup> Obzor goroda Warszawy za r. 1913.

<sup>3)</sup> Prof. Mayr. Die Bevölkerung der Grossstadt, str. 134.

<sup>4)</sup> Statistisches Jahrbuch für das deutsche Reich 1915.

W Warszawie<sup>1)</sup> przyrost naturalny wynosił (na tysiąc) w roku 1904 — 16,07  
 „ 1908 — 11,44  
 „ 1913 — 9,3  
 „ 1914 — 6,2

Liczba urodzeń w Warszawie wynosiła (na tysiąc):  
 w roku 1904 — 36,91<sup>1)</sup>  
 „ 1908 — 31,05<sup>1)</sup>  
 „ 1912 — 26,46<sup>2)</sup>  
 „ 1914 — 24,62<sup>2)</sup>

W roku 1915, oczywiście w związku z wypadkami wojennymi, tylko 20<sup>2)</sup>.

W roku 1915 liczba zgonów przewyższyła już liczbę urodzin o 0,55%, a w pierwszej połowie roku 1916 o 0,86%<sup>2)</sup>.

Wniosek powyższy, do którego przyszedł na zasadzie całego szeregu danych statystycznych I. Tews<sup>3)</sup>, zmusza znowu gminę do zajmowania się sprawami higieny społecznej.

Kanalizacja, wodociągi, odpowiednio urządzone rzeźnie, czystość miejsc publicznych, szpitalnictwo, opieka nad ubogimi, opieka nad dziećmi, wszystko to są rzeczy, które jedynie wpłynąć mogą na zmianę niepożądanego stosunku śmiertelności do liczby urodzeń i zwalczyć tym sposobem niepomysłny dla rozwoju miasta objaw.

3. Przystępczość w mieście jest większa, niż w kraju pozostałym.

Jak to słusznie zauważył prof. Ratzel, miasto wyprzedza kraj pozostały zarówno w tym, co jest dobre, jak i w tym, co jest złe. Dr. Weber uważa, że prze-

<sup>1)</sup> A. Krzyżanowski i K. Kumaniecki. Statystyka Polski, str. 91.

<sup>2)</sup> W. Męczkowski. Ruch ludności m. stoł. Warszawy, str. 7.

<sup>3)</sup> Grossstadtpädagogik, str. 7.

stępczość nie tylko, że jest większa w miastach, niż na wsi, ale że wogóle stale się zwiększa.

Na dowód tego dr. Weber przytacza, że w latach 1883 — 87 w Niemczech na 10.000 osób było ukaranych sądownie 101,1 ludności wiejskiej, 129 osób zaś ludności miejskiej. W czasie między r. 1898 a 1902 ukaranych było 120,9 wśród ludności wiejskiej (na 10.000) i 152,4 miejskiej <sup>1)</sup>.

Należy być, oczywiście, bardzo ostrożnym z danymi statystycznymi. Powiększenie się liczby skazanych bynajmniej nie mówi jeszcze o wzroście przestępczości, może być bowiem wynikiem lepiej zorganizowanej policji i większej czujności organów śledczych. Nie wszyscy wszak przestępcy są chwytni i sądzeni, nie wszystkie przestępstwa na jaw wychodzą.

Dr. Pollitz tym, po części, objaśnia tę okoliczność, że kiedy od r. 1882 ludność Niemiec powiększyła się o 20%, liczba skazanych przez sąd zwiększyła się o 40% <sup>2)</sup>. Jednakże i dr. Pollitz przychodzi, po starannym zbadaniu materiału statystycznego, do wniosku, że przestępczość wśród ludności fabrycznej, jak również pracującej w handlu i komunikacji, znacznie przewyższa przestępczość wśród ludności rolniczej. W r. 1910 skazanych było wyrokami sądu za przestępstwa i mniejsze przewinienia 99.000 osób, zajmujących się rolnictwem, gospodarstwem leśnym i rybołówstwem, zaś 272.000 osób, pracujących w przemyśle, handlu i komunikacji <sup>3)</sup>.

Wniosek powyższy zobowiązuje gminę do walki z demoralizacją i złymi skłonnościami mieszkańców, nie tylko zapomocą środków bezpieczeństwa publicznego, nie tylko przez urządzenie i odpowiednie zarzą-

<sup>1)</sup> Die Grossstadt und ihre sozialen Probleme, str. 11—12.

<sup>2)</sup> Die Psychologie des Verbrechers, str. 15 — 17.

<sup>3)</sup> Dr. Pollitz, ibidem, str. 38.

dzanie policją, ale też i zapomocą całego szeregu środków, zmierzających do podniesienia kulturalnego stanu ludności.

Do takich kulturalnych zadań gminy należą więc w danym wypadku: szkolnictwo, tanie wydawnictwa, popularne odczyty, urządzenie dostępnych rozrywek i t.p.

Jeżeli słusznym jest, co powiedział prof. Ratzel, że miasto wyprzedza kraj pozostały w tym, co jest dobre, i w tym, co jest złe, to obowiązkiem gminy jest zwalczać to, co jest złe, a potęgować to, co jest dobre.

4. Zewnętrzny wygląd i plan miasta zależne są od środków jego wewnętrznej komunikacji.

Stosunek danego terytorjum miejskiego do liczby mieszkańców sam przez się jeszcze o niczym nie decyduje, sam przez się żadnego wpływu na wygląd lub plan miasta nie ma.

Warszawa z ludnością w dniu 1 stycznia r. 1914 884.544<sup>1)</sup> zajmuje przestrzeń 38.78 klm. kw.; przestrzeń Berlina, liczącego 2.037.000 mieszkańców, wynosi 63 klm. kw.; Londynu, z ludnością około 5.000.000 — 305 klm. kw.

Terytorjum miast tych, jednakże, nie jest zabudowane w jednakowym stopniu. Najwięcej budowli jest, oczywiście, w starej dzielnicy miasta i w dzielnicach centralnych.

Wygląd zaś miasta zależy przedewszystkim od ilości domów. Poniżej zamieszczony jest stosunek jednego domu do ilości mieszkańców. Stosunek ten przedstawia się jak następuje<sup>2)</sup>:

<sup>1)</sup> Według obliczeń d-ra Męczkowskiego, Warszawa w dniu 1 lipca r. 1916 liczyła 813.753 mieszkańców.

<sup>2)</sup> Prof. Hassert. Die Städte, str. 113.

w Filadelfji wypada	1 dom na	4,5 mieszkańc6w	
„ Bremie i Londynie	„ „ „	15,8	„
„ Paryżu	„ „ „	34,2	„
„ Wrocławiu	„ „ „	40,7	„
„ Berlinie	„ „ „	54,4	„
„ Wiedniu	„ „ „	60	„
„ Warszawie	„ „ „	136,04 <sup>1)</sup>	„

W Warszawie bowiem jest dom6w, wedlug danych na rok 1914, 6.502, w tej liczbie dom6w drewnianych 636.

Oczywi6scie, że tam, gdzie stosunek liczby mieszkańc6w do ilo6ci dom6w jest dla pierwszych niekorzystny, muszą by6 stawiane wielkie, koszarowego typu domy, wzgledy zaś estetyczne i zdrowotne muszą by6 w zaniedbaniu. Pozatym, domy starego typu nie mogą odpowiada6 najnowszemu warunkom higieny i wygody.

To też we wszystkich wi6kszych miastach europejskich ludno66 miejska stara si6 osiedla6 na krańcach miasta, gdzie place pod budowę są tańsze, a domy nowsze. Stara dzielnica i 6ródmie6cie przeznaczone są przeważnie na biura, sklepy, urzedy i t. p.

W r. 1851 ludno66 staromiejskiej dzielnicy Londynu, City, wynosiła 129.128 os6b, w roku zaś 1901 tylko 26.923. W starym Berlinie mieszkało w r. 1875 — 30.465 os6b, w roku zaś 1905 tylko 14.108; w staromiejskiej dzielnicy Kolonji było w r. 1875 15.308 mieszkańc6w, w roku 1905 tylko 8.838<sup>2)</sup>.

Przyrost ludno6ci na przedmie6ciach natomiast wzm6gl si6 znakomicie. Naprzykład, w Berlinie ilo66 mieszkańc6w na przedmie6ciach od r. 1875 do

<sup>1)</sup> Obzor g. Warszawy za 1913 god.

<sup>2)</sup> Prof. Hassert. Die Stadte, str. 116.

1905 powiększyła się od 25% (Charlottenburg) do 107,26% (Wilmensdorf)<sup>1)</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że ten rozpęd ku krańcom miasta zależy w dużym stopniu od polityki gruntowej gminy, od należytego zarządzania jej placami i przedsiębiorstwami. Lecz i cała polityka gruntowa, mająca przeciwdziałać spekulacji placami, a sprzyjać budownictwu, jest zależna w zupełności od środków komunikacji.

Kwestja więc mieszkaniowa jest zarazem kwestją komunikacji.

W Londynie koleje podziemne i tramwaje przewożą milion osób dziennie do jednego tylko City i z powrotem. Berlińskie omnibusy, tramwaje i kolej miejska przewiozły w r. 1906 754<sup>1</sup>/<sub>2</sub> miliona osób, czyli miały przeszło dwa miliony pasażerów dziennie.

Jakżeż smutnie przedstawia się stan komunikacji wewnętrznej u nas, chociażby w Warszawie! Kiedy w New-Yorku, mającym, według spisu z roku 1900, 3.437.000 ludności, długość torów komunikacji wynosi 1990 klm., w Berlinie zaś, z ludnością 2.037.000, długość ta równa się 336,7 klm.<sup>2)</sup>, w Warszawie tor tramwajowy ma wszystkiego 35 klm., a więc, obsługując ludność cztery razy mniejszą, niż ludność New-Yorku, jest przeszło pięćdziesiąt pięć razy krótszy. Tor ten jest prawie dziesięć razy krótszy od berlińskiego, chociaż ludność Warszawy jest tylko trzy razy mniejsza.

To też i stosunek przewożonych pasażerów do ludności wypada dla Warszawy również niekorzystnie. Tramwaje warszawskie przewiozły pasażerów:

<sup>1)</sup> I. Tews. Grossstadtpädagogik, str. 27.

<sup>2)</sup> Dr. Weber. Die Grossstadt und ihre sozialen Probleme, str. 68.

w r. 1913	—	86.278.572
„ 1914	—	77.712.856
„ 1915	—	66.455.790.

Jeżeli nie brać w rachubę ostatnich lat, a zatrzymać się na roku 1913, poprzedzającym rok wybuchu wojny, okaże się, że na jednego mieszkańca Warszawy wypadła 100 przejazdów rocznie, kiedy na jednego mieszkańca Berlina w r. 1906 wypadło przeszło 340 przejazdów.

Kwestja mieszkaniowa i związane z nią kwestje zdrowotności i komunikacji należą do najważniejszych zadań gminy.

Kwestje te są, oczywiście, natury gospodarczej i, z jednej strony, zmuszają gminę do municypalizacji pewnych gałęzi przemysłu (wodociągi, oświetlenie i t. p.<sup>1)</sup>, z drugiej, do utrzymywania w należyтым porządku ulic, placów i mostów, do przedsięwzięcia środków, zmierzających do zabudowania miasta (polityka gruntowa), do roztoczenia nadzoru nad budownictwem (policja budowlana) i do walki z żywiołami, które zagrażają budowlom (straż ogniowa).

5. Suma bogactw materialnych mieszkańców miejskich stale wzrasta.

Wniosek ten wypływa z tego, że liczba mieszkańców miast stale się zwiększa. Czerpiąc w trzech czwartych środki utrzymania z przemysłu i handlu, przynoszących stosunkowo największe korzyści, ludność miejska prędzej, oczywiście, się bogaci, niż ludność wiejska.

Kiedy w r. 1851 jedna tylko osoba wykazała w Berlinie, dla bezpośredniego opodatkowania, dochód swój 64.000 talarów, w r. 1905 było dwieście pięćdziesiąt osób, które zadeklarowały dochody znacznie większe.<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup> Dr. Weber. Die Grossstadt und ihre sozialen Probleme str. 68.

<sup>2)</sup> Dr. Weber. Ibidem str. 8.

W r. 1908 była zadeklarowana w Królestwie Pruskim wartość majątkowa, dla dodatkowego opodatkowania bezpośredniego, w sumie 92 miliardów marek; z sumy tej mieszkańcy wsi wykazali tylko 33 miliardy, pozostałą sumę mieszkańcy miast <sup>1)</sup>. Podatek dochodowy wynosił w Prusach w r. 1910 13,7 miliardów; z sumy tej wypadło na mieszkańców wsi tylko 4,1 miliardów, reszta zaś na mieszkańców miejskich <sup>1)</sup>.

U nas niema podatku bezpośredniego od majątku osobistego; jednakże z ogólnej sumy dochodów miasta Warszawy można przyjść do takiego samego wniosku.

Dochód, otrzymany przez Kasę miejską m. Warszawy, wynosił:

w r. 1878	rb. 2.061.922,	czyli od 1-go mieszkańca	rb. 6.73
„ 1888	„ 3.885.564,	„ „ „	„ 8.74
„ 1898	„ 6.990.163,	„ „ „	„ 11.48 <sup>2)</sup>
„ 1913	„ 12.444.326,	„ „ „	„ 14.06 <sup>3)</sup> .

Z zestawienia powyższego wynika, że wzrosła nie tylko suma bogactw materialnych ludności m. Warszawy, lecz też i zamożność każdego przeciętnego mieszkańca.

Należyte rozłożenie podatków miejskich, prawidłowa eksploatacja przedsiębiorstw i powodzenie pożyczek miejskich, wszystko to jest zależne od stopnia zamożności mieszkańców danej gminy.

Z wniosków, powyżej wyprowadzonych, jest widoczne, jak doniosłe znaczenie ma dla gminy znajomość demologii miejskiej. Bez należytej prowadzonej statystyki prawidłowe wykonywanie przez gminę jej praw i obowiązków byłoby niezmiernie utrudnione, niekiedy wręcz niemożliwe.

<sup>1)</sup> Dr. Most. Die deutsche Stadt str. 11—12.

<sup>2)</sup> Finanse m. Warszawy podczas okresu 22-go 1878—1899 str. 14.

<sup>3)</sup> Obzor goroda Warszawy za 1913 god. str. 5.

#### IV.

### Zasady ustroju komunalnego.

Demologia dostarcza gminie materiału, którym należycie operując, gmina skierowuje swą działalność na odpowiednie tory. Lecz oczywiście, granice tej działalności, jej stopień i rozpęd są zależne od organizacji jej ustroju. Organizacja zaś ta jest znowu zależna od systemu, będącego podłożem stosunku gminy do państwa, innymi słowy, od takiego lub innego ustosunkowania sił społecznych w danym państwie.

Właśnie dlatego ustrój komunalny angielski tak się różni od ustrojów kontynentalnych, właśnie dlatego i między tymi ostatnimi zachodzą, acz w mniejszym stopniu, różnice, z których należy zdać sobie sprawę, aby należycie osądzić, jaka organizacja samorządu odpowiada warunkom miejscowym.

W Anglii stosunek gminy do państwa jest oparty na systemie decentralizacyjnym. System zaś ten jest następstwem całego rozwoju historycznego Anglii.

Między królami angielskimi a udzielnymi panami wrzała w wiekach średnich taka sama walka, jak i na kontynencie. Różnica zachodziła w niejednakowym stosunku mieszczan do monarchy i jego wasali.

We Francji, Niemczech i innych krajach zachodnich Europy mieszczaństwo było po stronie króla, w Anglii przeciwnie — po stronie wasali.

Za pomoc, okazywaną królom zachodniej Europy, czy to pieniężną, czy to wojskową, miasta otrzymywały przywileje i patenty, dzięki którym stały się niemal zupełnie samodzielnymi organizmami w państwie.

Za pomoc, okazywaną panom angielskim, miasta zachowały swe pierwotne prawo niezależnego zarządu w sprawach gospodarczych i sądownictwa.

Pokonawszy, przy pomocy miast, niepokornych wasalów, monarchowie zachodnio-europejscy zwrócili oręż przeciwko miastom, i następstwem tego stało się scentralizowanie ich zarządu. Osłabiwszy władzę królewską, oligarchowie angielscy okazali się mniej nie wdzięczni i bronili prawa gospodarczego samorządu miast.

Lecz samorząd ten miał taki sam charakter oligarchiczny, jak i ustrój państwowy całej Anglii.

Miastem rządili nie wszyscy lub większość jego obywatele, lecz nieznaczne grono oligarchów mieszczańskich, wyzyskując swą nieograniczoną wolność własną na swój pożytek i na niekorzyść miasta. Miasto Portsmouth w r. 1835 miało 45,000 mieszkańców, z tej liczby zaś prawo głosu przy wyborach miały tylko 102 osoby; w mieście Plymouth, z ludnością 75,000 mieszkańców, wyborców było 437<sup>1)</sup>.

Oczywiście, ci oligarchowie mieszczańscy myśleli o sobie, a nie o mieście. Doskonale to rozumiał parlament angielski; chcąc więc jak najbardziej ograniczyć działalność takich władz municypalnych, tworzył coraz to nowe, niezależne od zarządu miasta okręgi terytorjalne i urzędy dla coraz to nowych gałęzi administracji miejscowej, jako to: zdrowotności publicznej, oświaty i t. p. Z czasem powstała taka moc rozmaitych okręgów terytorjalnych i taki chaos w urzędach miejscowych, że, jak mówi Ashley<sup>2)</sup>, „około ro-

<sup>1)</sup> W. Sanders. Englische lokale Selbstverwaltung und ihre Erfolge str. 19.

<sup>2)</sup> Percy Ashley. Zarząd Centralny i lokalny, str. 193.

ku 1888 zaledwie niewielu mogło się w tym chaosie zorientować“.

Reforma ustroju miejskiego stała się koniecznością; rozpoczęła się ona w r. 1835, lecz zakończyła dopiero w r. 1882 zawotowaniem tak zwanego Municipal Corporation Act, dopełnionego znowu w r. 1888, 1902 i 1908 prawami dodatkowymi.

Prawa te, utrzymując w zupełności system niezależności gospodarczej, pozostawiły gminom miejskim nie tylko wszystkie sprawy miejscowe, lecz nawet i niektóre państwowe; ordynacja zaś wyborcza została znacznie zdemokratyzowana.

Według przytoczonych wyżej praw, miasta dzielą się na grody, t. j. takie terytorja miejskie, które posiadają inkorporację czyli ordynację miejską z r. 1835, i takie, które posiadają samorząd uproszczony i stanowią tak zwane okręgi miejskie.

Ilość mieszkańców nie wpływa bynajmniej na nadanie inkorporacji; w r. 1835 otrzymał ją, ze względów historycznych, cały szereg małych miasteczek. Wskutek tego np. m. Hedon, liczące w roku 1901 wszystkiego 1020 mieszkańców, ma taką samą ordynację miejską, jak Liverpool, liczący w tymże czasie 723,000 ludności.

Od roku 1835 każde miasto, liczące więcej niż 20,000 mieszkańców, może uzyskać inkorporację bądź na mocy dekretu rządowego, o ile niema żadnego sprzeciwu ze strony osób interesowanych, bądź na mocy prawa, uchwalonego przez parlament, jeżeli sprzeciw taki istnieje. W czasie jednego tylko panowania królowej Wiktorji powstały 104 nowe grody, a liczba ich zwiększa się z każdym rokiem. <sup>1)</sup>

Czy rzeczywiście zasada angielskiego ustroju komunalnego miast jest tak idealna, jak się to niektórym pisarzom wydaje?

<sup>1)</sup> William Blake Odgers. Angielski samorząd miejscowy, str. 144.

Wiliam Sanders uważa, że, dzięki zasadzie demokracji i decentralizacji, nastąpił niebywały rozkwit gospodarstwa miejskiego. Sanders wskazuje na to, że w r. 1885 wydatki miejskie w Anglii wynosiły 600 milionów marek, w roku zaś 1905 — 2 miljardy 200 milionów, t. j. prawie cztery razy tyle.<sup>1)</sup>

Sanders zapomina o tym, że bogactwo miast w tym czasie również wzrosło w takim stopniu, przypisywać więc powiększenie dochodów i rozchodów miasta zasadzie decentralizacji ustroju komunalnego jest ryzykowne. Wszakże i w Warszawie w tym samym czasie dochód miasta zwiększył się w większym jeszcze stopniu (w r. 1888—rb. 3.885.564, w r. 1913—rb. 12.444.326), zarząd zaś miejski żadnym zasadniczym zmianom nie uległ.

Zresztą system oligarchiczny, jaki w Anglii panował przed r. 1835, rzeczywiście tamował rozwój miasta. Nikt nie wątpi, że uczestnictwo wszystkich obywateli miasta w zarządzie lepsze jest od oligarchji. Z tego jednak nie wynika jeszcze, żeby warunkiem rozwoju miast był nieograniczony demokratyzm.

Skok od oligarchji do bezwzględnego demokracji jest trochę za duży, i dlatego zestawienie obecnej angielskiej gospodarki miejskiej z poprzednią, oligarchiczną, nie może być dowodem wyższości obecnego ustroju komunalnego w Anglii nad ustrojami kontynentalnymi.

A zresztą, jak to zobaczymy poniżej, głosowanie, według angielskiej ordynacji wyborczej, jest równe, tajne i bezpośrednie, lecz nie powszechne, gdyż osoby, nie najmujące dla siebie lokalu, a więc takie, które odnajmują mieszkanie lub część jego od innego lokatora, i nie opłacające żadnego podatku, w wyborach

<sup>1)</sup> W. Sanders. Englische lokale Selbstverwaltung und ihre Erfolge. Str. 34.

nie uczestniczą. Czyż może być więc mowa o bezwzględnym demokratyzmie angielskim?

Nie ulega kwestji, że, im silniejsza będzie ingerencja władzy państwowej na sprawy miejscowe, im gmina miejska więcej będzie krępowana w swoich czynnościach, tym będą one powolniejsze, a co za tym idzie, i mniej wydajne.

Lecz z tego nie wynika jeszcze, żeby państwo nie mogło bezpośrednio oddziaływać na działalność gminy, doprowadziłoby to bowiem do tego, że miasta stałyby się niemal samodzielnymi organizmami w państwie. Stosunek taki nie może nie wyrządzać szkody interesom państwa. Dążyć do takiej decentralizacji można tam tylko, gdzie władza państwowa i władza miejska są sobie obce, gdzie na osłabieniu państwa miasto tylko coś może zyskać, nic przytym nie tracąc.

Jeżeli w Anglii system decentralizacyjny nie przynosi szkody, to jedynie ze względu na tradycyjny, historyczny rozwój państwa angielskiego.

Anglik jest przedewszystkim obywatelem państwa, a potem dopiero gminy. Ideę tę wessał on w dziesiątkach pokoleń, i idea ta góruje nad wszystkimi innymi.

W Anglii więc, ze względu na jej specyficzny rozwój, na obywatelskie cnoty synów Albionu, idea bezwzględnej decentralizacji nie jest tak szkodliwa. Z tego jednak nie można wyprowadzać wniosku, żeby idea ta, sama przez się, była w zgodzie z ideą państwowości, żeby z punktu widzenia jedności i nierozdzielności państwa i dobra obywatelskiego była jedynie celowa.

Że tak nie jest, najlepszym tego dowodem są zasady ustroju komunalnego państw kontynentalnych.

\*

\*

\*

Jak już o tym była mowa, królowie francuscy w walce z niepokornymi wasalami i udzielnymi książętami oparli się na mieszczaństwie.

Po zwycięstwie jednak królowie francuscy oręż swój zwrócili przeciwko miastom.

Kiedy Mazzarini ostatecznie zgnębił niepokorne parlamenty miejskie, myśl bezwzględnej centralizacji zarządu miejskiego mogła być już bez przeszkody urzeczywistniona.

W swoich dążnościach centralizacyjnych królowie, z natury rzeczy, musieli szukać znowu oparcia w szlachcie i duchowieństwie. Ci ostatni więc zostali zwolnieni od ponoszenia ciężarów utrzymania państwa, aczkolwiek nie oddawali mu już żadnych usług, i cały ciężar podatków spoczywał jedynie na ludzie wiejskim i miejskim. Stąd nienawiść ludu do arystokracji i duchowieństwa.

Revolucja r. 1789 była skierowana nie tyle przeciwko monarsze, ile przeciwko arystokracji i duchowieństwu. Gdyby Ludwik XVI zrozumiał jej podstawy, gdyby, jak mu to doradzał Necker, stanął na czele ruchu rewolucyjnego, monarchja byłaby ocalona.

Lecz Ludwik XVI myślał ciągle o kontrrewolucji, a idea ta znalazła posłuch w wielu gminach, mających w swoim łonie przewagę konserwatyzmu.

Aby ocalić dzieło rewolucji, aby ocalić ideę jedności i równości, trzeba było uciec się do bezwzględnej centralizacji. Konwent postąpił więc, jak arystokratyczny Mazzarini: pozbawił gminy wszelkiej swobody ruchów, scentralizował zarząd ich w swoim łonie. Tą zaś ideą centralizacji były przesiąknięte, dla tych samych względów, wszystkie rewolucyjne rządy Francji.

Błędne jest mniemanie, jakoby rewolucja francuska zakończyła się restauracją w r. 1814.

Konwent, dyrektorjat, konsulat, cesarstwo były to, oczywiście, tylko epizody rewolucji. Lecz takim epizodem była i restauracja w r. 1814.

Wywrócenie tronu Burbonów w r. 1830, krótkie panowanie Ludwika Filipa, przywrócenie rzeczypospo-

litej, zamach stanu w r. 1851, detronizacja Napoleona III, komuna paryska, były to tylko ataki rewolucji, która trwała od r. 1789. Wybuchy tej stuletniej prawie rewolucji były niejednakowe w swoich objawach i napięciu, lecz jednakowe w swoim charakterze. Dokonywując wszak zamachu stanu, Napoleon III wywiesił taki sam sztandar, głoszący o równości, braterstwie i jedności, jak i komuna.

Rzeczpospolita trzyma ten sztandar prawie pół wieku; olbrzymia większość Francuzów wierzy, że tylko rzeczpospolita sztandar ten utrzymać potrafi, dlatego też od czasu jej powstania należy uważać rewolucję za skończoną.

Lecz ta republikańska większość ma ciągle nad sobą miecz damoklesowy; pretendenci bowiem do tronu nie myślą bynajmniej o rezygnacji; choć tylko mniejszość Francji, lecz taka mniejszość, której lekceważyć nie można, ciągle jeszcze marzy o orle napoleońskim lub o królewskich liljach.

Przeciwdziałać takiemu istniejącemu wciąż rozłamowi opinii politycznej może tylko bezwzględna centralizacja. Dlatego też, chociaż w motywach prawodawczych do prawa z dnia 5 kwietnia r. 1884 o organizacji municypalnej o tym wszystkim wyraźnie się nie mówi, jednakże ta obawa o republikańską jedność państwa uduchawia motywy, jest ich nicią przewodnią.

Te motywy prawodawcze zawierają zresztą tak poważne i głębokie argumenty, przemawiające za centralizacją, że mogą one służyć za podstawę do ustroju municypalnego wszędzie, a tym bardziej tam, gdzie państwo się odbudowuje, i gdzie brak idei jedności może odbudowę zniweczyć.

Z motywami więc tymi należy się zapoznać.<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> F. Grélot. De l'organisation municipale. Rapport sur les propositions de loi municipale par M. de Marcère, str. 1—35.

Źródłem władzy w rzeczypospolitej jest naród. Władza taka nie może się opierać na jakiejś sile fizycznej, lecz musi posiadać moc moralną. Obywatele winni podporządkować się władzy państwowej nie w obawie przemocy, lecz w poczuciu swego obywatelskiego obowiązku, który Montesquieu nazywa cnotą obywatelską.

Żeby jednak takie poczucie cnoty obywatelskiej mogło istnieć, dążenia obywateli i ich siły muszą być skoncentrowane, w stanie bowiem rozproszonym nie wytworzą tej jaźni zbiorowej, która jedynie może być źródłem siły moralnej. Jedność więc musi być podstawą państwa, gdyż tylko ona daje odpowiednie reakcje instynktowi samozachowawczemu.

Komuna nie jest wytworem prawa: wynika ona z naturalnego biegu rzeczy. Komuna jest osobą moralną, lecz jako taka musi się podporządkować państwu, jak każda inna osoba.

Poza tym, komuna jest taką osobą moralną, która nie może, z natury rzeczy, być zupełnie samodzielna i pod tym względem jest podobna do nieletniej osoby fizycznej. Wszakże zarządza ona majątkiem, który stanowi własność nie tylko żyjącego pokolenia, lecz i pokoleń przyszłych. Pozostawienie gminie zupełnej swobody działania mogłoby się odbić nader niekorzystnie na interesach tych przyszłych pokoleń. A interesów tych państwo nie może nie mieć w swej pieczy.

Ale nie dość na tym.

W interesie państwa leży, żeby idea państwowości, a więc cnot obywatelskich, wsiąkała jak najgłębiej w warstwę społeczne. Jedynym środkiem na to może być tylko pełnienie pewnych funkcji państwowych przez osoby zaufania, osoby, wybrane z pośród obywateli. Taką osobą właśnie jest przedstawiciel gminy. Będąc nim i pełniąc jednocześnie funkcje państwowe, musi on, z natury rzeczy, pozostawać w pewnej zależności

od władzy państwowej; bez takiej zależności wykonywanie przez niego obowiązków byłoby wręcz niemożliwe.

Komuna więc powinna posiadać samorząd, lecz taki, jaki posiada każdy obywatel kraju w swoich interesach prywatnych, musi więc podporządkować się prawom, które obowiązują wszystkie osoby, zarówno fizyczne, jak i moralne.

Wychodząc z takiej zasady, należy dać władzy państwowej środki, zmierzające do podporządkowania gminy państwu. Władza ta, będąc równocześnie władzą całego narodu, musi mieć możność powstrzymania komuny od kroków nielegalnych lub niecelowych.

Jedyną sankcją takich zwierzchniczych praw państwa jest prawo administracyjnej kontroli nad działalnością gminy, a więc prawo zawieszania lub uchylania jej uchwał, jak również prawo rozwiązywania jej przedstawicielstwa.

Stosując tę bezwzględną kontrolę do wszystkich gmin, prawo z r. 1884 nie odróżnia gmin wiejskich od miejskich i obowiązuje wszystkie gminy, bez względu na ich wielkość i bez względu na ich charakter. Prawo to atoli ułatwia łączenie się mniejszych gmin w jedną, utrudnia zaś dzielenie jednej na mniejsze.

\*

\* \* \*

W Niemczech w zakresie zarządu miejscowego stosowany jest system pośredni, nie będący ani systemem decentralizacji, jak to widzieliśmy w Anglii, ani też systemem bezwzględnej centralizacji, jak to jest we Francji.

W Niemczech istnieje trzydzieści różnych ordynacji miejskich, konstytucja bowiem z r. 1871 pozostawiła każdemu z państw Rzeszy niemieckiej uregulowanie kwestji samorządu.

W samych Prusach obowiązuje osiem ustaw samorządowych miejskich, w Bawarii dwie, w Saksonji dwie,

w Wirtembergji jedna, w Badenji dwie, Alzacji i Lotaryngji jedna i t. d. Najnowsze ordynacje, wydane w r. 1906, obowiązują w Wirtembergji i Badenji. W tej ostatniej ordynacja uległa zasadniczym zmianom w r. 1910.

Wszystkie te ustawy różnią się od siebie pod pewnymi względami, a więc rozmaicie określają liczbę radnych, terminy urzędowania, różnie tworzą organy gminne i t. p. Zasadnicza jednak idea istoty samorządu i stosunku jego do państwa jest w całych Niemczech jednakowa.

Idea ta zaś jest nie tyle wynikiem historycznego rozwoju państw niemieckich, ile właściwej plemionom niemieckim bierności w stosunku do władzy państwowej i filozoficznych przesłanek, na których ta władza państwowa chciała na początku XIX stulecia oprzeć swój stosunek do narodu.

W końcu XVIII i na początku XIX stulecia miasta niemieckie były rządzone nominalnie przez cechy i kupiectwo, faktycznie jednak przez urzędników państwowych, którym mieszczenie bez żadnego oporu ustępowało władzę nad miastem.

Zresztą, we wszystkich państwach niemieckich, w tym właśnie czasie, władza państwowa była ześrodkowana całkowicie w rękach monarchy. Absolutyzm panował wszędzie, miasta bynajmniej nie chciały stanowić pod tym względem wyjątku.

Absolutni monarchowie nie mogli jednak poradzić sobie z zarządaniem kraju. Wojny napoleońskie zniszczyły kraj, apatja i bierność jego mieszkańców stawały się coraz niebezpieczniejsze dla istnienia państwa.

Powołany w r. 1807 do rządzenia nawa królestwa Pruskiego, Karol von Stein, wyznawca filozofji Kanta, pisał w tym czasie do ministra Hardenberga: „Należy koniecznie przyzwyczaić naród do tego, aby umiał za-

rzządzać swymi własnymi interesami, aby wyszedł narzeczcie z tego stanu niemowlęstwa“.<sup>1)</sup>

Pogląd powyższy znalazł swój wyraz w pierwszej ordynacji miejskiej z r. 1808, a twórcą jej był wspomniany Karol v. Stein.

Chociaż ordynacja powyższa, będąc pierwowzorem dla wielu innych ordynacji niemieckich, ulegała w następstwie różnym zmianom, jednak rozwój pojęć o samorządzie miejskim szedł stale w kierunku, wskazanym przez K. v. Steina.

Czciciel filozofji Hegla i Fichtego, Lorentz v. Stein, uważał, że „najdoskonalszą formą wypełniania funkcji państwowych jest wykonywanie pojedynczych lokalnych zadań państwa przez osoby obrane, któreby chciały dobrowolnie zadania te spełniać, uważając je za swoje własne“.<sup>2)</sup>

Ta teoria, rozwinięta jeszcze przez R. v. Gneista, jest podstawą niemal wszystkich niemieckich ordynacji miejskich, przedewszystkim zaś ordynacji pruskiej z r. 1853, obowiązującej w dziewięciu północnych prowincjach pruskich.

Samorząd więc został niejako narzucony miastom przez władzę państwową; został narzucony w interesie państwa, które uważało, że dla należytego spełniania swoich funkcji nie mogłoby się obyć bez samorządu miejscowego.

Organ samorządu w Niemczech jest więc właściwie organem państwowym. Powstanie tego organu jest odmienne, aniżeli organu państwowego, w ciasnym znaczeniu tego słowa, lecz przeznaczenie takie same.

Ławnik jakiegokolwiek miasta niemieckiego poświęca swą pracę i czas zupełnie bezinteresownie dlatego, że to leży nie tyle w interesie miasta, ile w inte-

<sup>1)</sup> Dr. Slavitschek. Selbstverwaltung und Autonomie, str. 81.

<sup>2)</sup> Ibidem, str. 101.

resie państwa. Ławnik miejski jest więc, według pojęć niemieckich, urzędnikiem państwowym, cieszącym się zaufaniem społeczeństwa miejscowego i bezpośrednio, a honorowo dla niego pracującym, pośrednio jednak pracującym dla państwa.

Oczywiście, przy takim poglądzie na samorząd nadzór nad nim nie potrzebuje być zbyt surowy, tym bardziej, jeżeli do funkcji samorządowych jest powołana głównie klasa posiadająca, a więc niechętnie usposobiona dla wszelkich przewrotów.

Na takiej oto podstawie są zbudowane ordynacje miejskie w państwach Rzeszy niemieckiej.

\* \* \*

W monarchji austryjackiej do roku 1849 miasta były rządzone w sposób biurokratyczny. Już Ferdynand I w r. 1526 pozbawił miasta wszelkiej samodzielności, nie szczędząc pod tym względem nawet Wiednia. Centralizując wszystkie dziedziny życia publicznego, Józef II oddał w ręce biurokracji wszystkie sprawy gospodarstwa miejskiego, pozbawił gminy miejskie nie tylko prawa inicjatywy w sprawach miejscowych, lecz nawet prawa kontroli nad biurokratycznym zarządem miejskim. Ustawa magistracka tego cesarza, wydana w r. 1783, czyniła z zarządu miejskiego niższy organ państwowy, podporządkowany w zupełności wyższej administracji.

Nigdzie może tak, jak w Austrii, absolutyzm nie przybrał form równie ostrych i godzących w prywatną sferę życia obywatelskiego. Zrodzona w Austrii idea państwa policyjnego została doprowadzona tam do ostateczności. Państwo uważało za swój obowiązek wglądać w życie rodzinne każdego obywatela, śledzić każdy jego czyn, przenikać nawet myśli. Gdzie mogła być mowa w tych warunkach o samozarządzie gminnym! Gmina, jako osoba prawna, wogóle wcale nie istniała. Były miasta, były wsie, byli mieszkańcy,

do takiego stopnia spętani opieką policyjną, że nie mogli rządzić według uznania nawet własnym swoim majątkiem. Oczywiście, nie mogło być mowy w tych warunkach o zorganizowaniu woli społecznej i o rządzeniu majątkiem gminy według tej woli.

Absolutyzm ówczesny mniemał, że zabezpieczy swój byt siecią urzędzeń policyjnych. Oczywiście jednak, zawiódł się. Człowiek, aby pracować i tworzyć, nie może być spętany, musi być wolny. Miasto, aby się rozwijać, musi samo decydować o swoich potrzebach. Jeżeli zasada ta może być stosowana do wszelkich gmin, to tymbardziej musi dotyczyć gmin monarchji austrijskiej, będącej konglomeratem kilkunastu krajów z ich odrębnymi tradycjami historycznymi, odrębnym rozwojem kulturalnym i ekonomicznym.

Biurokratyczny zarząd miast stał więc wpoprzek autonomicznym dążeniom każdego z krajów, wchodzących w skład monarchji austrijskiej. Dążenia te wpłynęły na to, że ruch wolnościowy, jaki powstał w r. 1848, przybrał formy bardzo groźne. Kiedy ruchawka berlińska była tylko wodewilem, zainscenizowanym przez bardziej postępowe sfery berlińskie, rewolucja wiedeńska zakrawała na dramat. Był to wprawdzie dramat nie dokończony; brak mu było ostatniego aktu, lecz to jedynie dlatego, że biurokracja obiecała z pośpiechem spełnić wszystkie żądania ludu.

Już 17 marca r. 1849 zostało ogłoszone tak zwane „tymczasowe prawo o gminach,” zbudowane na zasadzie, niemal federalistycznej. Art. I tego prawa brzmiał: „Wolna gmina jest podstawą wolnego państwa“. W myśl tego prawa, wszystkie gminy, zarówno wiejskie, jak i miejskie, miały być podporządkowane gminom wyższego typu, te zaś znowu gminom najwyższemu. Kompetencja każdej z tych trzech rodzajów gmin miała być

coraz szersza, państwo zaś miało się stać koncentracją gmin. Zakres działania gmin miejskich obejmował funkcje „naturalne“, t. j. takie, które dotyczyły spraw zarządu gminnego, i zlecone przez państwo funkcje państwowe, jak np. wymiar sprawiedliwości, zarząd policją i t. p.

Prawo z r. 1849 działało bardzo krótko. Nie do-kończony dramat z r. 1848 pozwolił odrodzić się reakcji. Dekret cesarski z dnia 31 października r. 1851 przekreślił wszystko to, co było obiecywane w dobie rewolucji. Już na początku roku 1852 rozporządzenia ministerjalne zaczęły ograniczać zakres działania gmin, a nawet samą działalność, wprowadzając, między innymi, tajność posiedzeń rady miejskiej. W roku 1859 ogłoszono nową ordynację wyborczą, o niebywale wysokim cenzusie materialnym, usuwającym od udziału w wyborach prawie 90% członków gminy. Prawo to, odznaczające się nadmierną kazuistyką, bo zawierające aż 346 przepisów, istniało jednak jeszcze krócej, niż prawo z r. 1849.

Absolutyzm czuł, że traci grunt pod nogami. Cesarz Franciszek Józef nie pragnął nowej rewolucji. Ster nawy państwowej ujął w swe ręce liberał Schmerling, którego projekt ustawy gminnej, zatwierdzonej w r. 1862 i obecnie jeszcze obowiązującej, jest zbliżony znacznie do rewolucyjnego prawa z r. 1849.

Prawo z r. 1862 nie czyni żadnej różnicy między gminami wiejskimi a miejskimi i jest zbudowane na zasadzie autonomicznej. Uwzględniając narodowe, kulturalne i ekonomiczne odrębności krajów, wchodzących w skład monarchji austryjackiej, podporządkowuje ono gminę władzy autonomicznej poszczególnych krajów i tylko w wyjątkowych wypadkach przewiduje ingerencję władzy państwowej.

W myśl prawa z roku 1862, gminy miejskie mogą uzyskać własny statut gminny, który uchwała sejm krajowy, z tym jedynie zastrzeżeniem, aby statut

poszczególnej gminy nie przeczył ogólnym zasadom prawa z r. 1862.

Niemal każde większe miasto austrijskie posiada swój własny statut gminny; na przykład, Kraków otrzymał statut taki w r. 1901; statut ten został następnie dopełniony ustawami, uchwalonymi przez sejm w roku 1905, 1909, 1910, 1911 i 1914. Lwów uzupełnił swój starszy nieco statut w r. 1900. W tym samym czasie i Wiedeń uzyskał swój statut gminny.

Wszystkie te statuty miejskie są zbudowane na autonomicznej zasadzie prawa z r. 1862 i na przesłance takiej samej, jak prawo z r. 1849, t. j. że wolna gmina jest podstawą wolnego państwa. Ta autonomiczna zasada musi, oczywiście, wywierać wpływ na ustroj samorządu. Inny nieco jest stosunek sił społecznych w arcyksięstwie austrijskim, inny znowu w Galicji. Inaczej więc zapatrują się sejmy krajowe, austrijski i galicyjski, na kwestję ordynacji wyborczej, ustroju organów miejskich i t. p. Ta większość w sejmie krajowym, która przeprowadziła swój projekt samorządu, zabarwia go swoimi ideałami politycznymi.

Naprzykład, statut gminny Wiednia uchwaliła w roku 1900 większość, składająca się z socjalistów chrześcijańskich. Statut ten uwzględnia dlatego nierównie więcej interesy drobnomieszczaństwa i kleru, niż sfer posiadających i robotniczych. Cała ordynacja wyborcza jest zbudowana w taki właśnie sposób. Ustrój organów gminnych jest taki, aby stronnictwo mogło wywierać decydujący wpływ na zarząd miejski.

Inaczej znowu ma się rzecz ze statutem gminnym Krakowa. Uchwalony w r. 1901 przez większość klerikalno-konserwatywną, statut ten, zapewniając wpływ na sprawy miejskie duchowieństwu, usuwa od wszelkiego udziału w tych sprawach sfery nieposiadające, przedewszystkiem zaś klasę robotniczą. Uznając cenzus umysłowy, nie równa go jednak w prawach z cenzusem

majątkowym, jak to czyni statut wiedeński, lecz stawia go znacznie niżej. Uwidocznili się to dokładniej w rozdziałach następujących.

\* \* \*

W Królestwie Polskim ustrój komunalny nie stoi w żadnym związku z historycznym rozwojem miast i stosunku ich do państwa. Polskiego mieszczaństwa, we właściwym znaczeniu tego słowa, w miastach polskich wcale nie było. W miastach zamieszkali Niemcy, Czesi, Żydzi i inna ludność napływowa. Cudzoziemcy ci przywieźli z sobą swoje prawa samorządowe i gospodarowali na mocy ich w mieście, oczywiście, za zgodą władzy królewskiej. Ingerencja państwa, wykonywana przez starostów, niekiedy była bardzo słaba, niekiedy znowu bardzo dotkliwa. Zależało to przeważnie od większej lub mniejszej zamożności miasta, za pieniądze bowiem miasto otrzymywało większe lub mniejsze przywileje.

Do końca ośmnastego wieku miasta rządziły się prawem magdeburskim lub chełmińskim. A więc, na czele gminy miejskiej stał magistrat, obrany przez mieszczan i obrani przez nich pełnomocnicy („gminni“) w liczbie, zależnie od wielkości miasta, do stu osób. Tam, gdzie miastu przysługiwało prawo wymiaru sprawiedliwości, wymierzał ją sąd („ława“), składający się z obranych również wójta i ławników („scabini“). Ważniejsze uchwały, mające charakter ustawodawstwa miejscowego, zapadały na zgromadzeniach, w których brały udział wszystkie te trzy organy, t. j. magistrat, ława i gminni. Taki stan rzeczy trwał do roku 1791. Prawa sejmowe z dnia 18 kwietnia i statuty z dnia 17 i 30 czerwca tegoż roku nie wiele co zmieniły, ujednostajniły właściwie nadzór państwowy, ześrodkowując go w komisji policji.

W taki oto sposób rządziły się miasta do końca istnienia Rzeczypospolitej, a więc do r. 1795. Od tego

czasu aż do r. 1809 miasta były rządzone przez biurokrację, bez żadnego udziału obywatelstwa miejskiego.

W r. 1809 zostały wprowadzone, na wzór francuski, urzędy municypalne, składające się z prezydenta lub burmistrza i kilku ławników, wszystkich wyznaczanych przez rząd. Obok tych urzędów zostały zaprowadzone rady municypalne, składające się z 10 do 30 członków, również wyznaczanych przez rząd, lecz już z podwójnej listy kandydatów, sporządzanej na zebraniu wyborczym. Nie był to więc właściwie samorząd, lecz coś pośredniego między samorządem a zarządem biurokratycznym. Kompetencja takiej biurokratycznej rady municypalnej była też bardzo szczupła, sprowadzała się do sprawdzania bilansu, składanego przez urząd municypalny, do zatwierdzania budżetu, wyrażania życzeń i podawania skarg na te urzędy do właściwej władzy.

Królestwo Kongresowe zniósło, oczywiście, urządzenia Księstwa Warszawskiego. W konstytucji Królestwa z dnia 1 grudnia r. 1815 niema najmniejszej wzmianki o urzędach i radach municypalnych. Wegetowały one jeszcze faktycznie czas jakiś, aż w r. 1818 na mocy postanowienia namiestnika formalnie zostały zniesione.

Od tego czasu aż do roku 1861 w miastach nie istniał już nawet cień samorządu. W r. 1861 ukaz cesarski wprowadził znowu rady miejskie, istniały one jednak tylko na papierze. Kompetencja ich tak była ograniczona, tak nie odpowiadała prądom współczesnym, że społeczeństwo odniosło się do wprowadzonej ordynacji najzupełniej obojętnie, niekiedy nawet wrogo. Pod naciskiem opinii publicznej rady miejskie nic nie mogły postanowić dla braku *quorum*. Faktycznie więc i po roku 1861 nic się nie zmieniło w zarządzie miejskim, pozostał on nadal biurokratyczny. W r. 1866 istniejące na papierze rady miejskie zostały skasowane, ma-

gistry były już nie tylko faktycznie, lecz i prawnie niższymi organami administracyjnymi, działalność zaś ich została ujęta w przepisy, wydane w r. 1868 dla miast prowincjonalnych Królestwa i w r. 1870 dla Warszawy.

Ruch wolnościowy w roku 1905 musiał wywołać i kwestję samorządu w Królestwie Polskim. Komisja, zwołana w tym czasie, przedstawiła projekt, opracowany przez A. Suligowskiego (r. 1906) i oparty na zasadzie autonomicznej. W myśl tego projektu w Warszawie miała powstać instytucja samorządowa, centralizująca samorzady poszczególnych miast Królestwa. Oczywiście, z nastaniem reakcji projekt ten upadł; tak samo nie otrzymały mocy prawnej i późniejsze projekty (z r. 1910), oparte na rosyjskiej ustawie miejskiej z r. 1892. Rada państwa uważała, że ustawa ta w stosunku do Królestwa jest zanadto liberalna, że język polski, jako język samorządu miejskiego, jest zupełnie niepożądany. W r. 1915, pod wpływem wypadków wojennych, rząd samowładcy rosyjskiego zdobył się na krok „liberalny“ i wprowadził do miast Królestwa (z wyjątkiem Chełmszczyzny) ustawę rosyjską z r. 1892 z pewnymi jednakże inowacjami. Najjaskrawszymi z nich miały być kurje narodowościowe: rosyjska, żydowska i polska. Pierwszą kurję mieli tworzyć wyborcy rosjanie, o ile liczba ich nie była mniejsza, jak pięciu. Pięciu wyborców więc rosjan mogło już mieć jednego swego przedstawiciela. Druga kurja, żydowska, mogła wybrać nie więcej, jak  $\frac{1}{5}$  ogólnej ilości radnych, i to tylko w tych miastach, gdzie ludność żydowska stanowiła niemniej, jak połowę całej ludności; w innych zaś miastach kurja żydowska mogła obrać tylko  $\frac{1}{10}$  ogólnej liczby radnych. Do trzeciej wreszcie kurji mieli należeć ci wszyscy wyborcy, którzy nie należeli do kurji pierwszej i drugiej.

Ustawa miejska z r. 1915 nie weszła w życie. Na-

tomiast, w miastach Królestwa Polskiego wprowadzony został przez władze okupacyjne ustrój komunalny, bardzo zbliżony do ustroju wiedeńskiego i ordynacji niemieckich.

Jednakże między ustrojem, istniejącym w miastach okupacji niemieckiej i austryjckiej, zachodzą pewne różnice; sprowadzają się one do tego, że w okupacji niemieckiej ingerencja władzy jest znacznie większa, kompetencja komuny miejskiej więcej ograniczona, zarząd zaś miastem oparty w mniejszym stopniu na zasadzie wyborczej.

Oдноśne rozporządzenia, dotyczące ordynacji miejskiej, są zamieszczone dla okupacji niemieckiej w №№ 12, (20), 32, 34, 42, 53 i 58 Dziennika Rozporządzeń dla generał-gubernatorstwa warszawskiego; zaś dla okupacji austryjckiej, w części XXV Dziennika Rozporządzeń C. i K. Zarządu wojskowego w Polsce.

Oto cały materiał, jakim rozporządzamy odnośnie do ustroju komunalnego miast Królestwa Polskiego. Czy można wyprowadzać z niego jakiegokolwiek wnioski na przyszłość?

Bynajmniej. Żadnych.

Przyszły ustrój komunalny musimy budować na podstawach, zgoła odmiennych od tych, na jakich były zbudowane projektowane lub też mające moc prawną ordynacje miejskie.

A więc przede wszystkim, na jakim systemie oprzeć stosunek gminy do państwa, centralizacyjnym czy też, przeciwnie, angielskim?

Odpowiedź na to pytanie nasuwa się sama przez się. Ustrój komunalny uchwalony zostanie przez sejm polski. Kiedy w Anglii ludność miejska stanowi 78%, w Królestwie Polskim wynosi ona tylko 22,9%, w najlepszym zaś razie, o ile do miast zaliczyć wszystkie skupienia o charakterze miejskim, 33%. Wynika z tego,

że w sejmie polskim przedstawiciele ludności miejskiej znajdują się w mniejszości, co, oczywiście, wyłącza możliwość decentralizacyjnego stosunku gminy miejskiej do państwa.

Można dlatego z całą pewnością przewidywać, że stosunek ten zbliżony będzie do wzorów kontynentalnych, i że nadzór państwowy będzie wykonywany nie pośrednio, jak to jest w Anglii, lecz bezpośrednio.

Taki stosunek gminy do państwa byłby zresztą, z punktu widzenia teorii, pożądany. W dobie bowiem zmartwychwstania politycznego ideały państwowości muszą przewyższać wszelkie inne.

Te motywy prawodawcze, które były podłożem francuskiego prawa z r. 1884, nigdzie może nie mogą być tak dobrze stosowane, jak w Królestwie Polskim. Koncentracja dążeń i sił obywateli, jedność ideałów państwowych, wszystko to są rękojmie odbudowy państwa; rękojmie zaś te istnieć mogą jedynie przy niesłabnącym i bezpośrednim nadzorze ze strony władz centralnych nad działalnością poszczególnej gminy.

Co się tyczy ordynacji wyborczej, to, oczywiście, winna ona być oparta na zasadach demokratycznych, aczkolwiek nie bez pewnych zastrzeżeń. Jakie powinny być te zastrzeżenia, będzie to przedmiotem następnego rozdziału. W każdym razie stosunek sił społecznych ukształtował się w Królestwie Polskim w taki sposób, że ani arystokracja, ani plutokracja dążeń oligarchicznych wcale nie zaznaczają; wszystkie zaś stronnictwa w kraju głoszą, mniej lub więcej szczerze, program demokratyczny.

Jak on się da urzeczywistnić w ustroju komunalnym miast, zobaczymy poniżej.

---

## V.

### Prawo wyborcze czynne.

Nie wszyscy mieszkańcy gminy miejskiej mogą posiadać prawa wyborcze. Mieszkańcem gminy jest każdy, kto na jej terytorjum mieszka, a więc cudzoziemcy i dzieci; byłoby zaś niepodobieństwem nadać im prawa wyborcze. I naodwrot znowu, można w danej gminie nie mieszkać, a być jej obywatelem, chociażby przez posiadanie na jej terytorjum nieruchomości. Dlatego też właśnie ustawodawstwa niemieckie i austryjackie odróżniają wyraźnie *mieszkańców* gminy od *obywateli*, nazywając obywatelami tych, którzy w danej gminie posiadają prawa wyborcze.

Niektóre z tych ustawodawstw, jak naprzykład hanowerskie z r. 1858, bawarskie dla prowincji z prawej strony Renu z r. 1869, wirtemberskie z r. 1906, wiedeńskie z r. 1900, wymagają, aby prawo obywatelstwa zostało nadane na mocy osobnego dyplomu, za który gmina pobiera dość znaczną opłatę. W Bawarji opłata ta dochodzi do 170 marek, co, oczywiście, w znacznej mierze zmniejsza ilość obywateli<sup>1)</sup>. Według ordynacji krakowskiej (§ 8), gmina pobiera dość znaczną opłatę, dochodzącą do 600 koron, za nadanie przynależności do gminy, o ile nie przysługuje ona z mocy

---

<sup>1)</sup> Dr. Most. Die deutsche Stadt, str. 27.

ustawy. Jednakże większość ordynacji niemieckich i austryjackich żadnego osobnego aktu, nadającego prawo obywatelstwa, nie wymaga; obywatelem jest *ipso jure* każdy, kto posiada prawo wyborcze. Kwestja sprowadza się więc właściwie do nazwy. Ważne są natomiast warunki, od których jest zależne prawo obywatelstwa, innymi słowy, prawo wyborcze w danej gminie.

Otóż wszystkie istniejące ordynacje czynią to prawo zależnym przede wszystkim od *przynależności* do danego państwa. Oczywiście, że cudzoziemiec bądź mieszka tylko czasowo w danej gminie, bądź też jest jej lub państwu, w którego skład gmina ta wchodzi, duchowo najzupełniej obcy; nie leżałoby więc w interesie państwa dopuszczać takiego mieszkańca gminy do udziału w jej zarządzie.

Drugim warunkiem posiadania prawa wyborczego (obywatelstwa) jest *wiek*. Oczywiście, że wyborca winien być przynajmniej pełnoletni. W państwach niemieckich i w Austrii pełnoletnim staje się ten, kto ukończył lat 24 lub 25; w tym też wieku otrzymuje się i prawo wyborcze. We Francji i u nas pełnoletność uzyskuje się z ukończeniem 21 lat, lecz kiedy we Francji każdy pełnoletni posiada prawo wyborcze czynne, o ile czyni zadość innym warunkom, w Królestwie ordynacja okupacyjna, zarówno niemiecka, jak i austryjacka, nadają, zdaniem moim słusznie, prawo takie dopiero po ukończeniu lat 25.

Trzecim warunkiem posiadania czynnego prawa wyborczego może być *pleć*. Może być, lecz nie zawsze jest. W Anglii, na przykład, pełnoletnie kobiety niezamężne posiadają prawo głosu przy wyborach gminnych w takim samym stopniu, jak mężczyźni. Francuska ordynacja natomiast wyłącza zupełnie kobiety od udziału w wyborach (art. 14). Tak samo rozstrzyga daną kwestję i ordynacja pruska (r. 1853); § 5 tej ordynacji

głosi, że „każdy samodzielny Prusak otrzymuje prawo obywatelstwa (wyborcze), jeżeli i t. d.“; jeżeli kobieta zamężna posiada warunki, jakie są niezbędne do otrzymania prawa wyborczego, to, w myśl ordynacji powyższej, korzysta z nich jej mąż, i to bez żadnego upoważnienia z jej strony, lecz z samego prawa. Wszystkie ordynacje niemieckie tak samo zapatrują się na tę kwestję. Nawet najnowsza ordynacja badeńska z roku 1910 pozbawia kobiety prawa obywatelstwa; § 7 tej ordynacji głosi, że obywatelem może być tylko osoba płci męskiej. Tak samo zapatruje się na prawa wyborcze kobiety i ordynacja wiedeńska; § 7 ordynacji wyborczej wiedeńskiej jest niemal dosłowną kopją § 14 ordynacji pruskiej, wydanej o pół stulecia wcześniej.

Pewien postęp uwidocznia się jedynie w ordynacjach, wydanych przez władze okupacyjne niemieckie i austriackie. Przyznają one kobietom, *posiadającym nieruchomość*, prawo czynne, z zastrzeżeniem, aby prawo to wykonywały nie same, lecz aby *upoważniły* do tego obywatela, korzystającego z prawa wyborczego. W porównaniu z poprzednio cytowanymi ordynacjami rozporządzenia władz okupacyjnych przyznają kobietom coś nie coś, lecz jeszcze bardzo niewiele.

Znacznie większy postęp uwidocznia się w ordynacji krakowskiej. Zgodnie z § 19 tej ordynacji prawo wyboru radców miejskich służy „bez względu na płeć“; § 25 zastrzega jednak, że „niewiasty, prawo głosowania mające, głosują przez swoich mężów lub pełnomocników“. Widzimy więc, że i ordynacja krakowska nie okazuje zaufania do zmysłu orientacyjnego kobiet i zmusza je do oddania swego głosu mężowi lub plenipotentowi, którzy mogą wszak głosować inaczej, niżby sobie życzyła ich mocodawczyni.

Dlaczego, w rzeczy samej, kobiety niezamężne, o ile odpowiadają warunkom, niezbędnym do otrzymania prawa obywatelstwa, miałyby być tego obywatel-

stwa pozbawione? Prawodawca angielski nie mógł dopatrzeć się żadnej do tego podstawy, bo i znaleźć ją byłoby rzeczywiście niełatwo.

Działalność gminy sprowadza się do kwestji gospodarczych, kulturalnych i zdrowotności. Czy rzeczywiście kobieta nie jest w stanie zdać sobie z kwestji tych sprawy? Przypuszczać należy, przeciwnie, że, jeżeli kobieta umiała zdobyć sobie samodzielność, to potrafi również zorjentować się w agitacji wyborczej i do wykonania swego prawa wyborczego bynajmniej nie potrzebuje pomocy specjalnego plenipotenta. Jeżeli odrzucić przesady o wrodzonej jakoby kobietom niezdolności do zajmowania się sprawami poważnymi, a jeżeli, przeciwnie, uznać bezwarunkowy wpływ kobiety na kulturę społeczną, to czyż nie jest pożądanym jej udział w działalności gminy, dotyczącej właśnie zadań kulturalnych, np. w szkolnictwie? Czy w dziedzinie higieny społecznej kobieta mniej miałaby do powiedzenia, niż mężczyzna?

Są, oczywiście, przedmioty kompetencji gminy, które mogłyby być dla kobiety przeciętnej mniej zrozumiałe; dajmy na to, kwestje polityki gruntowej. Lecz czy kwestje te są też zrozumiałe dla wszystkich wyborców-mężczyzn?

W motywach prawodawczych do cytowanych wyżej ordynacji miejskich niema zupełnie wyjaśnienia tego stanowiska, jakie w stosunku do kobiety zajęli prawodawcy. Trudno, oczywiście, w szczytłych ramach pracy niniejszej omawiać obszernie kwestję równouprawnienia kobiet. Wydaje mi się pozatym, że kwestja ta nie przesądza bynajmniej udziału kobiety w pracy, do której ma ona, bez względu na swe prawa polityczne, nie mniejsze uzdolnienie, jak mężczyzna. Do kwestji tej zresztą powrócimy jeszcze w rozdziale VI.

Oczywiście, z chwilą wyjścia za mąż sytuacja kobiety zasadniczo się zmienia. Bierze ona na siebie obo-

wiązki, wynikające z utworzenia rodziny, obowiązki zaś te zmniejszają możliwość pracy społecznej. Obowiązujące u nas prawo cywilne ogranicza zresztą zdolność prawną kobiety zamężnej, ordynacja zaś miejska nie powinna przeczyć zasadom obowiązującego prawa cywilnego. Przyjść dlatego należy do wniosku, że jedynie kobiety zamężne mogłyby być w prawach wyborczych ograniczone w ten sposób, jak to przewiduje § 25 ordynacji krakowskiej.

\* \* \*

Inaczej natomiast rzecz się ma z *analfabetami*. Żadna z ordynacji miejskich nie wyłącza analfabetów od udziału w wyborach. Jeżeli jednak ani angielska, ani francuska, ani niemieckie ordynacje miejskie kwestji analfabetów nie poruszają, to jedynie dlatego, że ich tam wcale niema.

U nas, niestety, jest zupełnie inaczej. Liczba analfabetów w miastach przedstawia się w taki sposób<sup>1)</sup>.

w Łodzi ilość analfabetów stanowi 60,79% ludności		
„ Piotrkowie	„	54,98% „
„ Warszawie	„	46,53% „

Czy należy przyznawać analfabetom prawo głosowania, a więc uczestniczenia w samorządzie miejskim? Pytanie to rozstrzyga Suligowski przecząco i, zdaniem moim, najzupełniej słusznie.

„Analfabetyzm — mówi Suligowski — równa się kalectwu, pozbawiającemu osobnika swobody ruchów w pewnym kierunku. Analfabeta nie może myśli swoich wyrazić na piśmie, ani też sprawdzić opinji innych, ujętych w tę właśnie formę, lub ocenić ich wartość, a tym mniej kierować sprawami miejskimi i współdziałać pomysłnemu ich załatwieniu. Ażeby wykonać

<sup>1)</sup> Adolf Suligowski. Pisma, Tom I, str. 48.

należycie prawo wyborcze, bądź czynne, bądź też biernie, niepodobna obchodzić się bez pewnego przygotowania i odpowiednich wiadomości, a więc ze stanowiska dobra ogólnego dopuszczenie analfabetów do udziału nie może być usprawiedliwione". — „Nic nie pomoże — mówi dalej Suligowski — obdarzenie analfabety prawami, których tenże, będąc jeno narzędziem biernym, nie jest w stanie wykonywać; tutaj konieczną jest zorganizowana działalność społeczna w kierunku wytępienia zła. Zamiast dopuszczać analfabetów do udziału w wyborach, należy otwierać szkoły początkowe, wprowadzać powszechny podatek szkolny na ich rzecz...“

Nie zdaje mi się, aby do tych argumentów można było coś więcej dodać. To chyba, że, jeżeli ordynacje wyborcze austrijackie, które powinnyby pomyśleć o analfabetach, nie usuwają ich od uczestnictwa w wyborach, to jedynie dlatego, że są one oparte na cenzusie majątkowym, przeważnie tak wysokim, że udział analfabetów w wyborach sprowadzają do zera.

W gminach wiejskich rola analfabety, jako członka gminy, nie jest jeszcze tak szkodliwa; sprawy gmin wiejskich są znacznie mniej skomplikowane od spraw miejskich. Jeżeli więc nie byłoby dostatecznych powodów do pozbawiania czynnego prawa wyborczego analfabety w gminach wiejskich, to powody takie, właśnie ze względu na trudne zadania miejskiej polityki komunalnej, niezaprzeczenie istnieją.

\* \* \*

Przechodzę do cenzusu *majątkowego lub naukowego*.

W państwach niemieckich cenzus majątkowy jest bezwzględny warunkiem prawa obywatelstwa. Ten tylko ma prawo głosu przy wyborach, kto płaci jakiś podatek. Ale niedość na tym. Z wyjątkiem kilku zaledwie krajów, jak Hanower, Szlezwig-Holsztynja, Bawarja,

Alzacja i Lotaryngja, Frankfurt nad Menem, gdzie głosowanie jest równe, we wszystkich innych krajach niemieckich głosowanie jest nierówne: ten ma większy głos, kto opłaca większy podatek. Zarówno według ordynacji pruskiej z r. 1853 (§ 13), jak i według najnowszej ordynacji badeńskiej z r. 1911 (§ 45), wszyscy obywatele gminy, opłacający podatki, dzielą się na trzy klasy w taki sposób, aby sumy podatków w każdej z tych trzech klas były jednakowe. W pierwszej klasie więc bierze udział w głosowaniu znacznie mniej wyborców, niż w klasie drugiej, w tej zaś ostatniej znacznie mniej, niż w klasie trzeciej; każda zaś z tych trzech klas wybiera jednakową ilość radnych. Naprzykład, w m. Essen było w pierwszej klasie na ostatnich wyborach tylko 4 wyborców, a wybrali oni tylu radnych, ilu prawie 10.000 wyborców w trzeciej klasie.

Taki wysoce niedemokratyczny system jest też przyczyną ciągłego niezadowolenia. Prawo pruskie z dnia 30 czerwca r. 1900 stara się łagodzić następstwa tego, wprowadzając pewne zmiany przy układaniu list kontrybuentów w taki sposób, aby zwiększyć nieco liczbę wyborców w klasie pierwszej i drugiej. Oczywiście, prawo to jest tylko paljatywem, albowiem antydemokratyczna zasada wyborcza nie odpowiada już temu stosunkowi sił społecznych, jaki istnieje obecnie w Niemczech. Mniemać należy, że reskrypt cesarza niemieckiego z dnia 7 kwietnia r. 1917, potępiający system klasowy wyborów, usunie go w najbliższej przyszłości z ordynacji wyborczej.

Ordynacja wyborcza wiedeńska (r. 1900) odpowiada więcej wymaganiom współczesnym.

Uchwalona przez sejm austrijski większością chrześcijańskich socjalistów, jak to już poprzednio zaznaczyłem, ordynacja ta jest oparta na zasadzie równości cenzusu materialnego i intelektualnego.

A więc w myśl ordynacji wyborczej wszyscy wyborcy dzielą się na cztery kurje. Pierwsze trzy kurje wybierają po 46 radnych, czwarta tylko 20 radnych, po jednym w każdym z 20 okręgów Wiednia (§ 1—5).

Do I kurji należą obywatele honorowi, proboszczowie i wyżsi duchowni wyznań chrześcijańskich, rabini, najwyżsi urzędnicy dworscy, państwowi, gminni, dymisjonowani oficerowie, dyrektorzy i profesorowie wyższych uczelni, nadto zaś ci, którzy opłacają na rzecz gminy 200 koron podatku gruntowego lub też 400 koron podatku podymnego i gruntowego, bądź też nakoniec 100 koron podatku przemysłowego lub 200 koron podatku dochodowego.

Do II kurji należą duchowni wyznań chrześcijańskich, urzędnicy państwowi, gminni i dymisjonowani oficerowie, nie należący do I kurji; następnie ci wszyscy, którzy posiadają dyplomy z ukończenia jednego z wyższych zakładów naukowych, nakoniec zaś ci, którzy od swojej nieruchomości, przemysłu lub dochodów osobistych opłacają na rzecz gminy najmniej 40 koron podatku rocznego.

Do III kurji należą najniżsi urzędnicy państwowi, dworscy lub gminni, jak również ci, którzy opłacają podatek na rzecz gminy: bądź od dochodu osobistego (najmniej 20 koron), bądź też od nieruchomości lub przemysłu (8 koron).

Do IV kurji należą ci wszyscy wyborcy, którzy nie odpowiadają warunkom, przepisany dla pierwszych trzech kurji.

Taki podział wyborców spowodował następującą nierówność w głosowaniu <sup>1)</sup>:

---

<sup>1)</sup> Ludwig Vogler. Wien. Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte, tom VI str. 13.

W pierwszej kurji było wyborców	22.800
„ drugiej „ „ „	40.100
„ trzeciej „ „ „	54.193
„ czwartej „ „ „	283.614

A więc, kiedy 54.193 drobnych mieszczan, z których składa się właściwie trzecia kurja, wybierało 46 radnych, tymczasem 283.614 robotników i innych wyborców niezamożnych mogło wybrać tylko 20. Wątpię, czy dałoby się dowieść, że jeden głos właściciela sklepiku wart jest więcej dla gminy miejskiej, niż dziesięć głosów robotników lub niezamożnych inteligentów. Jest widoczne w takim ugrupowaniu kurji zwycięstwo partji drobnomieszczańskiej, która przez nieznaczne uprzywilejowanie warstw, wyżej stojących, a więc kurji I i II chciała zabezpieczyć swoje wpływy w zarządzie miejskim.

Bądź co bądź, ordynacja wiedeńska dopuszcza do udziału w głosowaniu warstwy nieposiadające. Ordynacja krakowska zato, zbudowana według takiej samej metody kurjalnej, jest już pozbawiona wszelkiego demokratyzmu, aczkolwiek ustawa wyborcza do tej ordynacji została uchwalona znacznie później, niż wiedeńska, bo w roku 1915.

Zgodnie z § 19 tej ustawy prawo wyborcze mają tylko następujący członkowie gminy: a) obywatele honorowi, b) duchowni wyznań chrześcijańskich i kaznodzieje izraeliocy, c) klasztory i zgromadzenia duchowne męskie i żeńskie, d) urzędnicy dworu, państwa, powiatu, gminy i zakładów publicznych, e) oficerowie, pozostający w stanie nieczynnym, f) profesorowie i nauczyciele wszystkich zakładów naukowych, g) adwokaci, notariusze, doktorowie wszystkich wydziałów i magistrowie chirurgji; h) technicy, którzy ukończyli wyższe zakłady naukowe, i) magistrowie farmacji, k) prawnicy, którzy złożyli egzaminy państwowe, l) odpowiedzialni redaktorowie pism politycznych lub naukowych, m) ci, którzy opłacają tytułem podatku osobisto-dochodowego, pensyjne-

go lub rentowego, osobno lub razem wzięwszy, najmniej 32 korony rocznie, n) właściciele i dożywotnicy nieruchomości odziedziczonych lub przynajmniej od roku nabytych, którzy tytułem podatku gruntowego, domowo-czynszowego lub pięcioprocentowego podatku od budynków płacą najmniej 12 koron, nie licząc dodatków, o) ci, którzy w obrębie miasta mają przedsiębiorstwo lub zatrudnienie, podlegające powszechnemu podatkowi zarobkowemu, jeśli za ostatni okres tytułem powszechnego podatku płacą najmniej 10 koron, p) przedsiębiorstwa, obowiązane do publicznego składania rachunków, jeśli od roku opłacają tytułem podatku najmniej 300 koron.

Wszyscy ci wyborcy dzielą się na trzy kurje: w pierwszej głosują wyborcy, wymienieni pod literami od a do m włącznie, czyli duchowieństwo, urzędnicy, obywatele honorowi i inteligencja; w drugiej osoby, wymienione pod literą n, a więc właściciele nieruchomości, a w trzeciej wymienieni pod literami o i p, t. j. właściciele przedsiębiorstw handlowo-przemysłowych (§ 29).

Jest widoczne z takiego podziału na kurje, jak dalece właściciele nieruchomości krakowskich i większych przedsiębiorstw, należący przeważnie do sfer konserwatywno-klerykalnych, zabezpieczyli swój wpływ na bieg spraw miejskich.

Na takim systemie kurjalnym jest wzorowana ordynacja wyborcza, wprowadzona u nas przez władze okupacyjne niemieckie i austriackie. Przyznać atoli należy, że okupanci poczynili znaczne zmiany w podziale na kurje, i że zmiany te wpłynęły korzystnie na ugrupowanie wyborców. Ordynacje wyborcze okupantów, aczkolwiek nie odpowiadają współczesnym zasadom demokratyzmu, stoją jednak znacznie wyżej od tych, które obowiązują w krajach niemieckich i austriackich.

Według ordynacji wyborczej dla miast okupacji

niemieckiej (Dziennik rozporządzeń Nr 32 i 58), wyborcy zostali podzieleni na 6 kurji (między miastami prowincjonalnymi a Warszawą zachodzi drobna różnica, polegająca na różnej numeracji kurji). W myśl tej ordynacji w Warszawie do I kurji należą właściciele domów; do II -- właściciele większych przedsiębiorstw przemysłowych lub handlowych; do III — zawody uczone, a więc duchowni Kościoła katolickiego, prawnicy, profesorowie, medycy, inżynierowie i inteligencja; do IV — właściciele mniejszych przedsiębiorstw przemysłowych i handlowych, jak również rzemieślnicy; do V należą ci, którzy opłacają jakikolwiek podatek mieszkaniowy; nakoniec do VI — ci wszyscy wyborcy, którym nie przysługuje prawo wyborcze w pierwszych pięciu kurjach.

Ordynacja wyborcza dla miast okupacji austriackiej (Dziennik rozporządzeń część XXV) nie różni się od niemieckiej, łączy jedynie kurje II i IV w jedną, a więc nie robi różnicy między właścicielami większych a mniejszych przedsiębiorstw przemysłowych i handlowych; dlatego ordynacja ta ustanawia nie sześć, lecz tylko pięć kurji.

Wiedeńska ordynacja wyborcza ma tę niezaprzeczoną zaletę, że wprowadza zasadę równowagi cenzusu naukowego z majątkowym; tę samą zasadę utrzymują i ordynacje okupacyjne, usuwają jednak to, co jest wadą ordynacji wiedeńskiej, a mianowicie niczym nieusprawiedliwione uprzywilejowanie stanu drobnomieszczańskiego.

W Warszawie podział wyborców na kurje dał wynik następujący:

W	I	kurji	wyborców	było	5.674
"	II	"	"	"	1.050
"	III	"	"	"	2.345
"	IV	"	"	"	16.534
"	V	"	"	"	6.174
"	VI	"	"	"	50.549.

W małych miastach okupacji niemieckiej (Dzien. rozp. № 58) wyborcy zostali podzieleni na trzy kurje: 1) przedstawiciele handlu i przemysłu, 2) właściciele nieruchomości miejskich i inteligencja i 3) wszyscy pozostali wyborcy. W małych miastach okupacji austriackiej (Dzien. rozp. część XXV) zostały urządzone cztery kurje. Różnica polega na tym, że inteligencja i właściciele nieruchomości głosują tam w osobnych kurjach (II i III kurja).

Nie ulega wątpliwości, że, jakkolwiek podział na kurje według ordynacji okupacyjnych jest bardziej demokratyczny, niż wiedeński, jednakże naukowo nie da się uzasadnić. Dlaczego płacący podatek mieszkaniowy mają głosować osobno i posiadać większy głos, niż właściciele mniejszych przedsiębiorstw przemysłowych? Dlaczego przedstawiciele zawodów wyzwolonych mają mieć większy wpływ na sprawy miejskie, niż właściciele domów? Dlaczego nakoniec robotnicy mają być pozbawieni wszelkiego prawie wpływu?

Z punktu widzenia teorii na wszystkie te pytania niepodobna dać żadnej odpowiedzi. Będzie ona zawsze dowolna; będzie zawsze wynikiem nie istotnych interesów gminy, lecz względów partyjnych lub fiskalnych.

Przyznaje to również Suligowski, uważając, że „ze stanowiska teorii podział na kurje może podlegać krytyce, dlatego dopuszcza się li ze względów praktycznych, miejscowych“<sup>1)</sup>.

Ale prawo, tworzone dedukcyjnie, nie może opierać się jedynie na względach praktycznych. Nie może chociażby dlatego, że praktyce towarzyszy często przypadkowość, na przypadkowych zaś wynikach lub względach nie budować nie należy.

---

<sup>1)</sup> Pisma, tom I, str. 99.

Podział na kurje i *pluralność* głosów<sup>1)</sup> teoretycy starają się usprawiedliwić względami utylitarnymi, t. j. większym lub mniejszym pożytkiem, jaki ma gmina od poszczególnego swego członka. Lecz ani wysokość opłacanego podatku bezpośredniego, ani cenzus umysłowy nie dowodzą jeszcze, aby dany członek gminy był jej użyteczniejszy, niż którykolwiek inny.

Obok podatków bezpośrednich istnieją podatki pośrednie, mogące dać gminie dochód nierównie poważniejszy. Niepodobna przecież ustalić, kto ile wpłacił podatku pośredniego, tym bardziej, że podatek ten jest zawsze przerzucany przez warstwy materialnie silniejsze na słabsze. Może więc stać się, że ten, kto nie najmuje większego mieszkania i nie opłaca żadnego podatku mieszkaniowego, płaci na rzecz gminy podatków pośrednich więcej, niż poważny kontrybuent podatku mieszkaniowego. Ujemną stroną angielskiej ordynacji wyborczej jest właśnie to, że usuwa ona od uczestnictwa w wyborach osoby, nie opłacające żadnego podatku bezpośredniego i nie najmujące na swoje imię mieszkania. Czyż człowiek, nie posiadający rodziny i kontentujący się dlatego odnajmowanym mniejszym lokalem, już przez to staje się dla gminy zupełnie nieużytecznym? Teoretycznie pogląd taki nie da się usprawiedliwić, tak samo jak niepodobna uzasadnić systemu kurjalnego, opartego na cenzusie majątkowym.

Dlaczego ten, kto posiada nieruchomość, może być użyteczniejszy dla gminy, niż obywatel, który ma milion rubli w papierach procentowych lub na hipotekach? Dlaczego głos pierwszego przy wyborach więcej ma ważyć, niż głos drugiego? Posiadanie nieruchomości jest najczęściej procederem, takim samym, jak każ-

<sup>1)</sup> Polega ona na tym, że wyborca, zależnie od cenzusu majątkowego lub naukowego, lub innych względów, rozporządza większą ilością głosów. Praktycznie więc system ten nie różni się od kurjalnego.

dy inny, i niema żadnych danych do tego, aby przyznawać mu w gminie stanowisko uprzywilejowane. Tak samo niema też żadnych danych, aby twierdzić, że ten, kto ma miljon rubli w papierach procentowych, odziedziczonych po ojcu, lepiej pokieruje sprawami gminy, niż ten, który ich nie ma.

To samo, co było powiedziane o cenzusie materialnym, da się powiedzieć i co do cenzusu naukowego. Dlaczego doktor astronomji ma lepiej pojmować kwestje, połączone z przedsiębiorstwami miejskimi, niż majster ciesielski? Dlaczego wpływ pierwszego na sprawy miejskie ma być większy?

We Francji żaden cenzus wyborczy nie istnieje. Art. 14 ordynacji francuskiej głosi, że „wyborcami są wszyscy Francuzi, którzy ukończyli lat 21 i posiadają zdolność prawną do działania“. Praktyka zaś gmin francuskich, mająca za sobą przeszło trzydzieści lat, dowiodła, że równość głosowania jest jedynie wskazana i leży w interesie nie tylko proletarjatu, lecz i warstw posiadających.

Każdy przywilej osłabia energję i zdolność życiową tych, dla których istnieje. Stworzony pozornie w ich interesie, w rzeczywistości jest przeciwko nim wymierzony. Należy więc spodziewać się, że prawodawca polski nie tylko w imię ideałów ludzkości, lecz i ze względu na zasadę: „sic vos, non vobis“, oprze system wyborczy na zasadzie zupełnej równości obywatelskiej, bez względu na cenzus materialny lub naukowy i bez względu na płeć. Jedynie analfabeci, jako kalecy umysłowi, winni być uznawani za nieposiadających zdolności do działania i usuwani dlatego od wpływania na życie gmin miejskich.

\* \* \*

Brać udział w sprawach gminy miejskiej ten tylko może, kto o sprawach tych ma pewne pojęcie,

a więc, kto mieszka czas jakiś na terytorjum gminy, lub przynajmniej posiada tam swoją nieruchomość.

Ordynacja francuska wymaga, aby *zamieszkanie* w gminie trwało przynajmniej 6 miesięcy. Uważam, że w stosunku do miast większych czas taki jest stanowczo za krótki. Zapoznać się ze stosunkami chociażby przeciętnego większego miasta w ciągu 6 miesięcy jest rzeczą zbyt trudną.

Ordynacja wiedeńska idzie znowu za daleko; przyznaje ona prawo wyborcze w IV-iej kurji tym tylko, którzy mieszkają w Wiedniu przynajmniej 3 lata. Oczywiście, wymagając takiego terminu zamieszkania, ordynacja znakomicie zmniejsza ilość wyborców. Jest widoczne, że prawodawcy o to głównie chodziło, gdyż dla wyborców pierwszych trzech kurji ordynacja nie stawia żadnych wymagań co do czasu zamieszkania w Wiedniu (§§ 2, 3 i 4).

Ordynacja angielska, pruska, badeńska, jak również i ordynacje w miastach polskich okupacji niemieckiej i austryjackiej, wymagają, aby okres zamieszkiwania trwał najmniej rok. Jedynie co do Warszawy ordynacja przewiduje termin dwuletni.

Należy uważać, że termin roczny jest zupełnie dostateczny, w małych zaś miastach możnaby go nawet zredukować do 6 miesięcy.

Oczywiście, wyborca powinien posiadać pełnię *praw cywilnych i praw stanu*. Skazany wyrokiem sądowym na utratę tych praw nie może wpływać na bieg spraw publicznych. Pod tym względem są z sobą w zgodzie wszystkie ordynacje. Wyrok sądowy może niekiedy zawiesić korzystanie z praw cywilnych, i w czasie takiego zawieszenia obywatel również nie może korzystać z praw wyborczych.

A więc osoby, pozbawione praw stanu, ubezwłasnowolnione, jak również te, co do których ogłoszone zostało postępowanie upadłościowe, nie mogą korzystać

z praw wyborczych. Przypuszczać należy, że polska ustawa postępowania karnego usunie od uczestnictwa w wyborach osoby, pozostające pod śledztwem. Również i korzystanie z *dobroczywności publicznej* jest przeszkodą do korzystania z praw obywatelskich. Zarówno angielski Municipal act, jak i ustawy niemieckie, austriackie, okupacyjne, z wyjątkiem jednej tylko francuskiej, usuwają od uczestnictwa w wyborach tych wszystkich, którzy, nie gminie nie dając, są dla niej tylko ciężarem.

Daleko bardziej sporna jest kwestja, czy powinni być usunięci od uczestnictwa w wyborach osoby, pozostające na czynnej służbie *wojskowej*.

Ani angielska, ani pruska, ani francuska ordynacje nie zawierają pod tym względem żadnych ograniczeń. Art. 24 ordynacji francuskiej zawiera jedynie przepis, zabraniający osobom uzbrojonym wstępu do lokalu wyborczego. Przepis ten przyznaje więc wyraźnie prawo wyborcze czynne osobom, pozostającym na służbie wojskowej, i zobowiązuje je jedynie, aby podczas wykonywania tego prawa nie posiadali przy sobie broni. Najnowsze atoli ordynacje inaczej zapatrują się na daną kwestję. Zarówno ordynacja wiedeńska (§ 9), jak badeńska (§ 10) i krakowska (§ 22) usuwają osoby, pozostające w czynnej służbie wojskowej, od udziału w wyborach.

Jest to, zdaniem moim, stanowisko zupełnie słuszne. Czynna służba wojskowa jest do takiego stopnia absorbująca, że nie dopuszcza możliwości obznajmiania się ze sprawami miejskimi, a nawet interesowania się nimi. Z drugiej zaś strony, udział w walce wyborczej nie wiąże się z wymaganiami karność wojskowej.

\* \* \*

Co się tyczy *terytorjum* gminy, to ono winno być określone przez władzę państwową.

Rozszerzenie granic gminy przez przyłączenie okolicznych miejscowości może mieć bardzo doniosłe znaczenie, szczególnie w Królestwie Polskim, gdzie ludność miejska różni się niekiedy bardzo pod względem narodowościowym od ludności okolicznej. Według danych Rocznika Statystycznego z roku 1915<sup>1)</sup>, Żydzi stanowią 41.30% ludności miejskiej, procent ten waha się od 27.83% (gub. Piotrkowska) do 60.85% (gub. Siedlecka); w niektórych miastach i miasteczkach dochodzi do 90%. Z ogólnej liczby Żydów w r. 1897 tylko 3.51% uważało się za polaków; w roku zaś 1913 — tylko 0.67%, a więc niecały jeden procent.

Bez wątplenia, procent ten w rzeczywistości jest znacznie większy. Strasburger oparł się na danych, zebranych przez ówczesną policję rosyjską, która dane statystyczne zbierała i podawała tendencyjnie. Lecz gdyby nawet opierać się na danych z r. 1897, to i tak procent Żydów-Polaków jest bardzo nieznaczny. Należy mieć przytym na uwadze, że przyrost naturalny u Żydów jest większy, niż u chrześcijan: u pierwszych wynosi on 3,42%, u drugich tylko 2,52%.

Taki stosunek narodowościowy w miastach Królestwa Polskiego winien wpłynąć na to, aby terytorja gmin miejskich były powiększane przez przyłączenie okolic podmiejskich, co jedynie może dać rękojmię zachowania narodowego charakteru miasta.

\* \* \*

Przechodzę do *sposobu głosowania*. Nie zamierzam oczywiście dotykać regulaminu wyborczego; technika bowiem wyborów winna być przystosowana do danego miejsca. Ważna jest jedynie sama zasada. Przede wszystkim, czy wybory winny być dokonywane *tajnie*,

<sup>1)</sup> Pod redakcją E. Strasburgera.



czy też *jawnie*? Zaznaczyć wypada, że prawie wszystkie pruskie ordynacje miejskie, a tych jest osiem, nakazują dokonywanie wyborów jawnie, przez publiczne oświadczenie, zapisywane do protokołu. Pruskie ordynacje atoli, z wyjątkiem ordynacji dla prowincji Hohenzollern, są wydane pomiędzy rokiem 1853 a 1869; nie odpowiadają więc wymaganiom współczesnym.

Głosowanie jawne nie zawsze jest wyrazem przekonania; względy takiej lub innej taktyki przy głosowaniu jawnym odgrywają nieraz bardzo poważną rolę. Dlatego też wszystkie nowoczesne ordynacje przewidują głosowanie tajne, zapomocą kartek wyborczych.

Najnowsze ordynacje, jak naprz. badeńska z roku 1910 i wzorowane na niej ordynacje okupacyjne, niemiecka i austryjaska, wprowadziły system głosowania *proporcjonalnego*. Zdaje mi się, że może nigdzie, tak jak w Królestwie, system ten nie jest wskazany.

Wszelkie wybory dokonywają się zawsze pod jakimś hasłem politycznym, dlatego też stronnictwa odgrywają przy wyborach rolę decydującą. W Królestwie Polskim ideały polityczne nie dość się jeszcze skryształizowały, wskutek czego jest wiele stronnictw, a co zatym idzie, duże rozstrzelenie głosów przy wyborach. Przy głosowaniu zwyczajnym mogłaby, w takich warunkach, rozstrzygnąć o wyniku wyborów przypadkowość. Zarząd miejski dostałby się wtedy w ręce jakiegoś stronnictwa, najmniej może odtwarzającego opinię społeczną.

Przeciwko ordynacji wyborczej wiedeńskiej, przewidującej głosowanie zwyczajne, podnoszą się z tego powodu ciągłe zarzuty. Jak to wykazał w parlamencie deputowany Vogler, burmistrz Wiednia, mający w swych rękach nieograniczoną niemal władzę, słucha się jedynie wskazówek, otrzymywanych od swego stronnictwa. Faktycznie więc ono rządzi miastem. Proporcjonalność wyborów wyłącza możliwość panowania jednego tylko

---

stronnictwa, w szczególności tam, gdzie stronnictw tych jest dużo i gdzie dlatego są one nieliczne. Należałoby więc uważać za pożądane, aby przyszła polska ordynacja wyborcza ustanowiła głosowanie proporcjonalne.

Ale nie dość na tym. Jak to już było zaznaczone w rozdziale trzecim, ludność gminy miejskiej bynajmniej nie jest jednolita; przyłączenie do gminy okolic miasta powoduje to, że mieszkańcy o charakterze wiejskim stają się wyborcami miejskimi. Mogłoby to niekorzystnie wpłynąć na wynik wyborów, albowiem mieszkańcy przyłączonych okolic mogliby niekiedy znaleźć się w większości, przez co mieszkańcy miejscy, w ciasnym znaczeniu tego słowa, byłiby pozbawieni przedstawicielstwa. W celu uniknięcia tego należałoby, wzorem ordynacji francuskiej (art. 11), podzielić gminę na sekcje w taki sposób, aby każda sekcja wybierała jednakową ilość przedstawicieli.

Zaznaczyć należy, że § 18 ordynacji krakowskiej nakazuje obywatelom przyłączonych przedmieść z ogólnej liczby radców 103 wybrać 31; pozostałą liczbę radców wybierają obywatele krakowscy, w ciasnym znaczeniu tego słowa, t. j. ci, którzy mieszkają na terytorjum, które istniało przed przyłączeniem okolic podmiejskich.

---

## V.

### Prawo wyborcze bierne.

Jak już to było powiedziane, dla prawa wyborczego biernego wymagane są warunki specjalne, które nie wszyscy wyborcy posiadają. Dlatego też nie każdy wyborca może być wybrany.

Przedewszystkim, odgrywa tu pewną rolę *wiek*. Ten, kto ma decydować o najżywotniejszych nieraz sprawach miasta, powinien posiadać pewne doświadczenie życiowe. Dlatego też wszystkie cytowane ustawodawstwa, z wyjątkiem tylko Anglii i Badenji, określają *minimum* wieku dla posiadania prawa biernego, a więc: we Francji wiek ten określony jest na lat 25, w państwach niemieckich, w Austrii i w okupowanych ziemiach polskich na lat 30. Zdaje się, że taki właśnie wiek powinien być minimalny.

Niektóre ordynacje nakazują, aby pewna część radnych była wybierana z pośród *właścicieli nieruchomości miejskich*. Naprzykład § 16 ordynacji pruskiej wymaga, aby połowa radnych miejskich składała się z takich właścicieli, ordynacja Hohenzollernu z r. 1900, a więc jedna z najnowszych, jest jeszcze więcej reakcyjna, nakazuje bowiem, aby właściciele nieruchomości miejskich stanowili dwie trzecie radnych.

Oczywiście, teoria nie może niczym usprawiedliwić takiego krępowania woli wyborców. Dlatego też ordynacja badeńska z r. 1910, oparta, również jak i pruska,

na systemie wyborczym trzyklasowym, nie zna takiego ograniczenia; w myśl § 46 tej ordynacji każdy obywatel posiada w jednakowym stopniu prawo czynne i bierne. Wyborcy więc klasy pierwszej mogą wybrać radnych z pośród obywateli, należących do klasy drugiej lub trzeciej.

Ponieważ wszystkie cytowane ustawodawstwa, z wyjątkiem angielskiego, wyłączają kobiety od udziału w wyborach, *a fortiori* więc pozbawiają je i prawa biernego. Uważam, że wszystkie te argumenty, które przemawiają za prawem wyborczym czynnym kobiety niezamężnej, mogą być zastosowane i do obrony jej prawa biernego, że więc płeć, sama przez się, nie powinna być przeszkodą do korzystania z tego prawa.

Przeszkodą atoli w korzystaniu z prawa biernego mogą być pewne *zajecia*, absorbujące danego obywatela lub mogące wywołać kolizję z obowiązkami radnego.

Angielskie ustawodawstwo pozbawia prawa biernego osoby duchowne; francuskie — służbę domową, osoby, korzystające z dobroczynności publicznej, urzędników państwowych, osoby duchowne, płatnych urzędników gminnych i członków policji (art. 32 i 33). Tak samo dyskwalifikuje pomienione osoby, jak również i członków magistratu ordynacja pruska (§ 17) i badeńska (§ 47). Ordynacja wiedeńska i krakowska natomiast zabraniają jedynie obierania płatnych urzędników gminy (§ 14 i 27).

Ordynacja miejska w ziemiach okupacji niemieckiej nie zawiera żadnych pod tym względem ograniczeń, wymaga tylko, aby na radnego był wybrany mężczyzna, mający lat 30 skończonych, posiadający *nieskazitelnosć* obywatelską i umiejący czytać i pisać po polsku (art. 2 № 32). Prawodawca okupacyjny nie określa bliżej pojęcia nieskazitelnosć. Określa ją atoli okupant austrijacki w sposób następujący (§ 8

części XXV Dzień. rozp. C. i K. zarządu wojskowego w Polsce): „Nieskazitelnym jest każdy, kto nie był skazany z powodu zbrodni, z powodu przestępstwa, popełnionego z chciwości lub przeciw obyczajności publicznej, lub z powodu przekroczenia tego rodzaju. Osoby, skazane z powodu zbrodni, będą znowu uważane za nieskazitelne z upływem dziesięciu lat; osoby, skazane z powodu przestępstwa lub przekroczenia, z upływem lat pięciu po odcierpieniu lub prawomocnym darowaniu (sic!) kary“.

Okupant austrijski wprowadził też nieznaną zupełnie obcym ustawodawstwom ograniczenia przy wyborze radnych. Zgodnie z § 2 Części XXV Dziennika rozporządzeń C. i K. jeneralnego gubernatorstwa wojskowego, na radnych miejskich nie mogą być wybrani: a) urzędnicy i słudzy miasta lub zakładów miejskich, póki pozostają w służbie, a po rozwiązaniu stosunku służbowego, póki rachunki, wynikłe z tego stosunku, nie zostaną ostatecznie załatwione; b) posiadacze koncesji na przedsiębiorstwa miejskie, jako też dzierżawcy i kierownicy takich przedsiębiorstw; c) dzierżawcy nieruchomości i dochodów miejskich; d) osoby, mające z miastem umowę o wykonanie robót lub o dostawy; radni miejscy tudzież członkowie magistratu, którzy wejdą z miastem w jeden z powyższych stosunków, muszą złożyć swój mandat.

Innowacja, wprowadzona przez okupanta austrijskiego, wydaje mi się godną naśladowania.

Co się tyczy *ilości* radnych, to ta, zależnie od liczby obywateli miejskich, rozmaicie jest określana.

W Anglii wybierają radnych od 9 do 72; londyńska rada hrabska składa się z 118 radnych i 19 aldermanów (o nich mowa będzie niżej). W Prusach ilość radnych wynosi od 4 do 144 (Berlin), w Bawarji od 18 do 60 (Monachjum), w Saksonji od 3 do 84 (Drezno), w Wirtembergji od 5 do 43, w Badenji od 60 do 115,

we Francji od 10 do 36; w Lugdunie atoli obierają 54 radnych, w Paryżu—80.

Ilość radnych w Warszawie miała, według rosyjskiej ordynacji z r. 1915, wynosić 160, według okupacyjnej wynosi tylko 90. W myśl tej ostatniej ordynacji gminy miejskie większe (wyżej 20.000 ludn.) winny obierać od 18 do 60 radnych, mniejsze od 4 do 12. Okupant austrijacki określił ilość radnych w miastach, mających mniej, niż 10.000 ludności, na 24, więcej, niż 10.000 — na 32, mniej, niż 80.000 — na 50, wyżej 80.000 — na 70.

Nie ulega wątpliwości, że określenie ilości radnych jest rzeczą dowolną. To jednakże jest pewne, że większa ilość radnych lepiej wyraża wolę gminy, albowiem każdy radny jest przedstawicielem mniejszej grupy wyborców. To też ordynacja badeńska z r. 1910 jest pod tym względem bardzo liberalna. Na 1.000 obywateli (t. j. mieszkańców, posiadających czynne prawo wyborcze) określa ona ilość radnych w liczbie 60; na 2.000 — w liczbie 96 (§ 43).

Jest to może nieco za dużo. Zważywszy jednak, że urząd radnego jest bezpłatny (z wyjątkiem jednej tylko Wirtembergji, gdzie radni pobierają dyjety za dnię sesyjne od 5 do 15 marek dziennie), że więc większa ilość radnych nie obciąża niczyjego budżetu, należałoby przyjść do wniosku, że liczba radnych nie powinna daleko odbiegać od tej, jaka jest przyjęta w Badenji.

Niemniej ważna jest kwestja *terminu*, na który obywatele wybierają swoich przedstawicieli. Ci ostatni wszak mają być wyrazicielami opinji większości. Lecz, jak wiadomo, opinja ta ulega częstym i nieraz bardzo silnym wahaniom. Wybrani więc na dłuższy przeciąg czasu przedstawiciele gminy mogliby nie odiwarzać należycie tej opinji. Z drugiej strony znowu organ gminy musi być nieco bardziej konserwatywny od opinji jej obywateli; będąc jej wyrazem, powinien

jednocześnie wpływać na jej urabianie. Zresztą, praca takiego organu o tyle tylko może być owocna, o ile kierunek tej pracy nie będzie ustawicznie zmieniany.

Wbrew przytoczonym zasadom, ordynacja francuska przewiduje termin wyborczy czteroletni i zmianę całego przedstawicielstwa z upływem tego terminu. We Francji skutek tego często bardzo się zdarza, że przedstawicielstwo gminy, składające się z żywiołów konserwatywnych, ustępuje z upływem czterolecia miejsce przedstawicielstwu socjalistycznemu, i naodwrot. Oczywiście, ciągle zmiany w polityce komunalnej odbijają się niekorzystnie na sprawach miejskich, i tym się też po części tłumaczy, dlaczego gospodarstwo komuny miejskiej we Francji nie stoi na takim wysokim poziomie, jak w Niemczech lub w Anglii.

Angielska ordynacja miejska różni się pod tym względem krańcowo od francuskiej. W Anglii przedstawiciele miasta (radni) wybierani są na trzy lata, przyczym co rok ustępuje trzecia część radnych. Uważając atoli, że takie przedstawicielstwo miejskie byłoby za nadto ustępliwe dla opinii społecznej, ordynacja nakazuje, aby radni wybierali z pośród siebie starszych radnych, tak zwanych aldermanów, w ilości, równającej się trzeciej części obranych przedstawicieli miasta. Po każdym więc wyborach następują wybory dodatkowe w celu uzupełnienia pierwotnej liczby radnych. Otóż ci aldermanowie, mający zasadniczo takie same prawa i obowiązki, jak radni, wybierani są na 6 lat, przyczym co 3 lata ustępuje połowa. W taki oto sztuczny sposób ordynacja angielska pragnie stworzyć żywioł konserwatywny w gronie przedstawicielstwa miejskiego.

Ordynacje badeńska i krakowska są pod tym względem mniej skomplikowane; przewidują one (§ 48 i 45) termin wyborczy sześcioletni, przyczym co trzy lata połowa radnych ustępuje. Termin sześcioletni jest

przyjęty niemal przez wszystkie ordynacje niemieckie i austriackie, w jednej tylko Bawarii termin ten jest dziesięcioletni.

Zdaniem moim, termin sześćoletni, przy odnawianiu  $\frac{1}{3}$  składu przedstawicielstwa co *dwa* lata, jak to nakazuje ordynacja pruska (§ 18), może dać rękojmię, że polityka komunalna nie będzie ulegać gwałtownym zmianom, i że praca organów miejskich będzie owocna. Jeżeli ordynacje władz okupacyjnych przewidują termin trzyletni, a więc nie taki, jaki przyjęty jest w całych niemal Niemczech i stolicy Austrii, to oczywiście dlatego, że każde rozporządzenie władz okupacyjnych traci swoją moc z chwilą, gdy skończy się okupacja, że przeto i ordynacje miejskie, przez władze te wprowadzone, jako tymczasowe, nie mogą określać długiego terminu wyborczego.

Jak już to było zaznaczone, urząd radnego jest niepłatny. Obrany przedstawiciel gminy pełni swe, nieraz bardzo uciążliwe obowiązki honorowo. Zachodzi więc pytanie, czy osoba obrana ma prawo nie przyjąć mandatu. Zdawałoby się, że wypadki takie nie powinny się zdarzać. Stanowisko radnego jest zaszczytne, poczucie zaś obowiązku w stosunku do gminy, której jest się członkiem, zniewoli każdego do przyjęcia zaszczytnego mandatu.

Jeżeli można zrozumieć do pewnego stopnia, dlaczego okupant niemiecki (§ 32 dzien. rozp. № 12 rozp. cyfra 25) grozi poważnymi karami za nieprzyjęcie mandatu, to już zupełnie niepojęte jest stanowisko, jakie zajął w tym względzie ustawodawca badeński. Uważa on, że każdy jest obowiązany mandat przyjąć, z wyjątkiem jedynie wypadków nieuleczalnej choroby, zajęcia, zmuszającego osobę obraną do częstych lub długich podróży, podeszłego wieku (ponad 60 lat) i innych przyczyn, które winny być określone przez

---

zgromadzenie radnych. Jednakże ten, który pełnił obowiązki radnego, jest uwolniony na przeciąg lat sześciu od obowiązkowego przyjęcia mandatu (§ 9).

Przypuszczać należy, że przepis powyższy nie znajdzie zastosowania w polskiej ordynacji miejskiej. Nie znaczy to, aby nikt nie mógł się zrzec mandatu, jeżeli będzie miał ku temu dostateczne powody. Jest jednakże pewne, że nikt mandatu się nie zrzeknie bez powodu, że więc nikogo zmuszać karami do przyjęcia mandatu nie zajdzie potrzeba.

---

## Organy gminy miejskiej.

Obrani przez obywateli przedstawiciele, czyli radni, lub radcowie miejscy, w Anglii zaś radni i aldermani, stanowią łącznie radę miejską, organ, przedstawiający gminę. Ponieważ organ ten nie może spełniać wszystkich funkcji, związanych z przedstawicielstwem, przeto obok niego istnieją jeszcze inne organy, które spełniają poszczególne funkcje.

Tworzenie tych innych organów odbywa się bądź przy udziale władzy państwowej, bądź przy udziale obywateli miejskich, nie należących do rady, bądź nakoniec w łonie samej rady, bez żadnego udziału państwa lub obywateli.

W Anglii władza państwowa nie ma najmniejszego wpływu na powstawanie organów miejskich. W myśl *Municipal Corporation act'u* z roku 1882, angielska rada miejska jest jedyną władzą miejską, posiadającą wszystkie atrybuty, takie nawet, które w innych państwach przysługują jedynie władzy państwowej.<sup>1)</sup> Jest ona nie tylko organem uchwałodawczym, nadzorczym i kontrolującym, lecz i wykonawczym, a nadto, mającym w swej pieczy i sądownictwo.

Celem wypełnienia wszystkich tych funkcji rada tworzy ze swoich członków *komitety*, zawiadujące poszczególnymi gałęziami administracji miejskiej: a więc,

---

<sup>1)</sup> M. A. Ashley. Zarząd centralny i lokalny, str. 39.

komitet policji, komitet wykształcenia publicznego, komitet przytułków dla obłąkanych, komitet walki z chorobami zwierzęcymi i t. d. Komitety te mogą dobierać członków z pośród obywateli, nie należących do rady, zarówno mężczyzn, jak i kobiety. Naprzykład, w komitetach wykształcenia publicznego kobiety biorą bardzo liczny i czynny udział. Komitety mogą się dzielić na podkomitety, te zaś znowu na sekcje. W komitecie przewodniczy zwykle jeden z aldermanów; głos jego jest decydujący tylko w razie równości głosów; pozatym, alderman żadnych specjalnych przywilejów nie posiada. Komitety korzystają z pomocy całego szeregu urzędników płatnych, którzy pozostają w zupełnej zależności od nich lub też od rady miejskiej.

Najważniejszym takim urzędnikiem płatnym jest *sekretarz miasta*. Jako specjalista w sprawach zarządu miejskiego, posiada on bezwarunkowy wpływ na bieg spraw miejskich, lecz wpływ ten jest zależny jedynie od jego osobistych zalet, jest on bowiem zależny od rady miejskiej, która go mianuje i może usunąć.

Jednocześnie z obraniem komitetów, rada miejska wybiera bądź z pośród swoich członków, bądź też z pośród obywateli, nie należących do rady, na rok jeden organ reprezentacyjny, *majora* miasta. Niekiedy major nosi tytuł *lorda-majora*. Przewodniczy on z głosem decydującym, w razie równości głosów, na posiedzeniach rady miejskiej, jest z urzędu członkiem wszystkich komitetów i pełni funkcje sędziego pokoju. Pozatym, żadnych innych praw major nie posiada. Ponieważ reprezentacja gminy jest połączona z pewnymi kosztami, major otrzymuje na ich pokrycie pewną sumę; zwykle jednak rada obiera na majora człowieka zamożnego, który zrzeka się wynagrodzenia.

Sesje rady miejskiej odbywają się normalnie cztery razy do roku, ale mogą być też zwoływane nadzwyczajne

posiedzenia rady. Posiedzenia rady są publiczne. Referenci poszczególnych komitetów zdają na nich relacje z ich czynności. Rada, już jako organ uchwałodawczy i kontrolujący, wyraża opinię co do wysłuchanych relacji, zatwierdza budżety, proponowane przez komitety i t. d.

Niezależnie od rady miejskiej i komitetów, istnieje jeszcze organ, którego obowiązkiem jest dokonywanie *kontroli kasowości* zarządu miejskiego. Organ ten składa się z 3 członków; jednego wyznacza major, pozostałych dwóch obierają obywatele miejscy.

Nakoniec, celem sprawdzenia *listy wyborczej* tworzy się też specjalny organ; składa się on z majora i dwóch członków, również obranych przez obywateli miejskich. Tak oto wyglądają organy miejskie w grodach, t. j. tych miastach, które posiadają inkorporację. W miastach niekorporacyjnych, w tak znanych *okręgach miejskich*, rządzących się na mocy prawa z r. 1888, organy gminne wyglądają nieco odmiennie. Przedewszystkiem, rada miejska składa się tylko z radnych, aldermeni nie są wybierani. Ponieważ zakres działania okręgu miejskiego jest mniejszy, niż grodu, przeto komitetów jest mniej, niekiedy nawet wcale ich niema. Przewodniczący rady miejskiej nie ma tytułu majora; z wyjątkiem kobiet, przewodniczący pełni funkcję sędziego pokoju.

Pomijając nieco mniejszą kompetencję, ordynacja okręgów miejskich różni się od ordynacji grodów głównie brakiem wszelkiej ostentacji, tytułów i zewnętrznych oznak władzy. To też, jak twierdzi Ashley, rady obwodów miejskich nieraz więcej są czynne, niż rady miejskie przeciętnego grodu.<sup>1)</sup> Jest w Anglii bardzo dużo miast, które, mogąc osiąść inkorporację, wcale się o nią nie starają, reprezentacja grodu bowiem jest bardzo

<sup>1)</sup> Zarząd centralny i lokalny, str. 40.

kosztowna, zakres zaś działania gminy grodzkiej nie o wiele jest obszerniejszy, niż obwodu miejskiego.

Co się tyczy Londynu, to, jakkolwiek prawo z r. 1899 uporządkowało, przynajmniej do pewnego stopnia, wzajemny stosunek organów miejskich, niemniej stosunek ten jeszcze i obecnie jest bardzo skomplikowany. Dość powiedzieć, że ustrój tych organów w starej części Londynu, City, jest taki sam, jak cztery i pół wieku temu. City posiada swoją radę miejską, składającą się z radnych i aldermenów. Pierwsi wybierani są tylko na rok, a nie na trzy lata, jak w innych grodach, aldermeni zaś dożywotnio. Każdy z nich po kolei i w ciągu roku pełni urząd lorda-majora. Aldermeni nie zasiadają w radzie łącznie z radnymi, lecz stanowią osobną izbę wyższą. Rada miejska więc w City jest dwuizbowa. Oczywiście, przeszłość historyczna City i zamiłowanie Anglików do tradycji zrodziły ten ustrój średniowieczny, niezgodny z prawem z r. 1882 i 1888. City jest to właściwie muzeum historyczne, nie więc dziwnego, że i organy miejskie tej dzielnicy mają charakter muzealny.

Pozostały Londyn dzieli się na dystrykty, z których każdy jest grodem, posiadającym swoją radę miejską, składającą się z radnych, aldermenów i majora. Grodów takich w Londynie jest 38. Kompetencja tych rad miejskich jest bardzo niewielka, faktycznie pozostają one w zależności od rady hrabstwa Londynu.

Główną cechą organów angielskiej gminy miejskiej jest przede wszystkim to, że organy te powstają bez żadnego udziału ze strony państwa: tworzą się one bądź samodzielnie, t. j. jeden organ wyłania z siebie drugi (komitety), bądź też przy udziale obywateli, nie należących do rady miejskiej (komisja rewizyjna, komisja, sprawdzająca listę wyborców, major).

Najważniejszy organ, rada miejska, jest jedyną władzą, nie tylko uchwałodawczą i kontrolującą, lecz

i wykonawczą, mającą nadto w swych rękach i sądownictwo.

Drugą cechą znamionną jest to, że przy tworzeniu tych organów miejskich płeć nie odgrywa żadnej roli, t. j. że kobiety niezamężne mogą być nawet przewodniczącymi w obwodowych radach miejskich.

Co jednakże obniża wartość angielskich organów miejskich, to brak harmonijnej systematyzacji w ich funkcjonowaniu, a nawet składzie. Muszą powstawać wskutek tego ciągle tarcia między poszczególnymi organami. Jakkolwiek w zarządzie lokalnym niema już tej chaotyczności, jaka istniała przed rokiem 1888, jednakże samo istnienie w Londynie 38 rad grodzkich, oraz dwuizbowej rady miejskiej City, funkcjonujących obok rady hrabstwa Londynu, musi wywoływać niepożądane komplikacje, które mogą łagodzić tylko osobiste zalety działaczy miejskich.

Lecz umiłowanie tradycji tak jest wielkie u synów Albionu, że chętnie poświęcają dla niej harmonję prawną.

\* \* \*

We Francji korporacja radnych zwie się *radą municypalną*.

Ukonstytuowawszy się, rada ta wybiera z pośród swoich członków absolutną większością głosów *mera* i jednego lub kilku *adjunktów* (art. 73 i 76). Mer jest nie tylko organem reprezentacyjnym, jak angielski major, lecz organem, sprawującym zarząd gminy. On jeden ma w swoich rękach całą administrację, adjunkci są tylko jego pomocnikami, pozbawionymi wszelkiej samodzielności (art. 82). Urząd swój merowie, również jak i adjunkci, pełnią bezpłatnie, mają jedynie prawo do otrzymania zwrotu kosztów, związanych z reprezentacją gminy lub jej administracją (przyjęcia, wyjazdy i t. p. (art. 74). Jako władza administracyjna gminy, mer zarządza jej majątkiem, a więc i przedsiębiorstwami

gminnymi, sporządza budżet, kieruje robotami publicznymi, reprezentuje gminę w sądzie, bądź jako powód, bądź jako pozwany, i wykonywa wszystkie uchwały rady municypalnej (art. 90).

Mając władzę administracyjną w gminie, mer staje się jednocześnie urzędnikiem państwowym, i, jako taki, zarządza policją, ogłasza prawa i dekrety, prowadzi księgi ludności i wykonywa wszystkie te funkcje, które każe mu pełnić władza państwowa w granicach prawa (art. 91 i 92). Niezależnie od wszystkich tych obowiązków, mer jest także *przewodniczącym* rady municypalnej.

Ta ostatnia jest organem uchwałodawczym i kontrolującym, a więc wydaje opinie co do wszystkich kwestji, dotyczących zarządu miejskiego, wyraża swe życzenia, ustanawia przepisy, obowiązujące gminę, zatwierdza budżet, układa listy kandydatów na członków państwowych komisji podatkowych i oznacza podatki gminne (art. 61 i nast.). Rada municypalna odbywa cztery sesje do roku, może być jednakże zwoływana na posiedzenia nadzwyczajne przez prefekta, podprefekta, jak również i mera, o ile zażąda tego większość członków rady municypalnej (art. 46 i 47). Posiedzenia jej są publiczne, na wniosek jednakże mera lub trzech członków rady, rada może większością głosów, lecz bez dyskusji, postanowić *tajność* posiedzenia. *Quorum* stanowi większość członków rady (art. 50). Uchwały zapadają zwyczajną większością głosów; w razie równości głos przewodniczącego jest decydujący.

Celem rozpoznania kwestji, przedłożonych radzie municypalnej bądź przez prefekta, bądź też z inicjatywy jednego z członków rady, ta ostatnia może powołać *komisje*. W każdej takiej komisji przewodniczącym jest z urzędu mer. Komisje te nie posiadają żadnej władzy; mają one jedynie charakter organu przygotowawczego, pomocniczego dla rady municypalnej.

Charakterystyczną cechą organów municypalnych francuskich jest to, że, jakkolwiek powstają one, również jak i angielskie, bez żadnego udziału władzy państwowej, to jednakże najważniejszy organ municypalny, mer, staje się jednocześnie niższym organem władzy państwowej. Ten jednoosobowy organ, bezpośrednio podwładny prefektowi lub nawet podprefektowi, jednoczy w swoich rękach całą władzę administracyjną w gminie, wpływa też na funkcjonowanie drugiego jej organu, uchwałodawczego, jako przewodniczący rady municypalnej i wszystkich jej komisji.

Jeżeli w gminach niewielkich jednoosobowa władza administracyjna jest więcej wskazana, niż władza kolegjalna, to dlatego, że w gminach takich administracja nie jest skomplikowana i jedna osoba może dać sobie z nią radę. Dodatkowo strony władzy jednoosobowej, a więc: większe poczucie odpowiedzialności, szybkość decyzji i wykonania, w gminie niewielkiej uwypuklają się znakomicie. Zupełnie jednak inaczej przedstawia się rzecz w wielkich miejskich gminach, posiadających w swojej kompetencji szereg spraw bardzo poważnych i bardzo skomplikowanych, gdzie zbyt duża szybkość może prędzej zaszkodzić, niż pomóc, gdzie, nawet przy największym poczuciu odpowiedzialności, jedna osoba nie może poprostu opanować należycie tych spraw i kierować nimi.

Ujemną stroną ordynacji francuskiej jest właśnie to, że nie zna ona różnicy między gminami miejskimi a wiejskimi, wielkimi a małymi.

Ale nie dość na tym. Mer, przedstawiciel gminy, jej najważniejszy organ, pełni pewne funkcje państwowe, *nie jako mer gminy*, nie dlatego, że funkcje te zostały zlecone przez państwo gminie, lecz pełni je, *jako niższy urzędnik państwowy*.

Znane są już nam motywy takiego urzędnictwa; wiemy, że prawodawca francuski chciał, aby mer, osoba,

ciesząca się zaufaniem ludności miejscowej, był przewodnikiem idei państwowej. Ale czyż nie mógłby on być takim przewodnikiem, gdyby pełnił wszystkie funkcje, jako mer gminy, t. j. gdyby funkcje państwowe były poprostu *gminie* zlecone do wykonania?

Taka kumulacja w jednej osobie stanowiska mera ze stanowiskiem niższego urzędnika administracyjnego umniejsza powagę organu gminy i nie jest dlatego wskazana.

Już daleko bardziej konsekwentna, pod tym względem, jest ordynacja miejska Paryża, różniąca się nieco od ordynacji ogólnej z r. 1884.

Obowiązki mera paryskiego pełni prefekt departamentu Sekwany, mianowany, oczywiście, przez rząd. Uchwały rady miejskiej Paryża o tyle tylko są prawomocne, o ile prefekt Sekwany wyrazi na nie swą zgodę. Ten ostatni mianuje merów, dla każdego okręgu Paryża po jednym, i adjunktów, dla każdego okręgu po trzech. Paryscy więc merowie i adjunkci są już tylko niższymi urzędnikami prefektury, paryska zaś gmina miejska wcale swego organu wykonawczego nie posiada.

\* \* \*

Aczkolwiek organy miejskie w Niemczech są przeniknięte jednakową ideą państwowości, organizacja tych organów, pozostawiona, w myśl konstytucji Rzeszy Niemieckiej z r. 1871, poszczególnym państwom, bynajmniej nie jest jednakowa. Organizacja ta sprowadza się do trzech systemów: pruskiego, nadreńskiego i badenckiego, co nie wyłącza istnienia pewnych odchyłeń od przyjętego systemu w poszczególnych ordynacjach.

Wszystkie ordynacje godzą się atoli na jedno: na oddzielenie funkcji uchwałodawczych, nadzorczych i kontrolujących od funkcji administracyjnych. Wskutek tego wszystkie organizacje przewidują istnienie dwóch organów, niezależnie od organów pomocniczych:

rady miejskiej i zarządu miejskiego, niezależnie od deputacji lub komisji.

Według systemu *pruskiego* (ordyn. z r. 1853), przyjętego przez wszystkie niemal ordynacje północnych Niemiec, (z wyjątkiem Hannoweru i Szlezwig-Holsztynji), jak również niektóre południowe, *rada miejska* (Gemeindevertretung) składa się z radnych, którzy obierają *prezesa* rady miejskiej (Stadtverordnetenvorsteher). Posiedzenia rady są publiczne, kwestje są rozstrzygane, zależnie od ich ważności, zwyczajną lub kwalifikowaną większością głosów; w razie równości głosów, głos prezesa jest decydujący. Rada postanawia co do wszystkich spraw miejskich, z wyjątkiem spraw, zleconych przez państwo do wykonania zarządowi miejskiemu (§ 35). Rada miejska więc uchwala przepisy obowiązujące, kontroluje działalność zarządu miejskiego, zatwierdza budżet, sprawdza czynności magistratu i t. d., jednym słowem, pełni funkcje uchwałodawcze, nadzorcze i kontrolujące. Sesje rady miejskiej odbywają się w miarę potrzeby; muszą być zwoływane, o ile zażąda tego czwarta część radnych lub magistrat.

Ten ostatni składa się z obranych przez radę na lat 12 *burmistrza* (nosi on niekiedy tytuł nadburmistrza), jednego lub kilku *wiceburmistrzów* (zastępców), *urzędników płatnych*, jako to: syndyka miasta (radca prawny), kamerarza (kasjer) i t. p. i *ławników* (Beigeordnete), pełniących swe obowiązki honorowo. Burmistrze i urzędnicy płatni mogą być obierani i dożywotnio, ławnicy tylko na lat 6, przyczym skład ich musi być odnawiany co trzy lata. Wszyscy ci członkowie magistratu mogą być wybrani z poza rady miejskiej. Nie mogą być członkami magistratu urzędnicy państwowi, sprawujący władzę nadzorczą nad gminą, osoby duchowne, nauczyciele szkół publicznych i urzędnicy sądowi i policyjni; w razie wybrania na członka magistratu radnego, muszą oni złożyć ten swój mandat (§ 30).

Magistrat jest ciałem kolegjalnym, burmistrz pierwszym jego członkiem; głos jego przeważa tylko w razie równości głosów, może on jednak zawiesić wykonanie decyzji magistratu zarówno ze względów prawnych, jak i ze względów materjalnych (§ 77). Magistrat może wtedy odwołać się do władzy administracyjnej (Bezirksausschuss). Posiedzenia magistratu są tajne, z wyjątkiem Bawarii, gdzie posiedzenia te odbywają się publicznie. Burmistrz posiada władzę dyscyplinarną nad urzędnikami i członkami magistratu (§ 58), zarówno płatnymi, jak i niepłatnymi.<sup>1)</sup> Burmistrz na koniec spełnia niektóre z funkcji państwowych, jako to: zarządza policją, o ile zarząd jej nie jest powierzony przez państwo innej osobie, jest organem pomocniczym dla władz śledczych i nadzoru prokuratorskiego, prowadzi księgi stanu cywilnego i t. p. Lecz czyniąc to wszystko, burmistrz nie staje się bynajmniej, jak francuski mer, podwładnym któregośkolwiek urzędnika państwowego. Nie tylko burmistrz, lecz i każdy członek magistratu, zarówno płatny, jak i niepłatny, uważany jest w Niemczech za urzędnika państwowego, z tytułu zajmowanych urzędów komunalnych. Gdy jednak mer francuski staje się niższym urzędnikiem, podwładnym prefektowi, który może go każdej chwili zawiesić w urzędowaniu (art. 86), burmistrz, już jako taki, jest wyższym urzędnikiem państwowym, ulegającym odpowiedzialności za nadużycia służbowe, tylko na drodze administracyjno-sądowej (§ 80). Właśnie dlatego zarówno burmistrz, jak i wszyscy członkowie magistratu, muszą być zatwierdzani w swoich godnościach bądź przez króla (w miastach, mających ponad 10.000 ludności), bądź też przez prezydenta prowincji (§ 34).

<sup>1)</sup> Wyjaśnił to Najwyższy Sąd administracyjny. Die Städteordnung vom 30 Mai 1853. Dr. jur. Plagge str. 126.

Magistrat pruski i rada miejska są to organy zupełnie od siebie niezależne, z osobną decydujące o sprawach miejskich. Magistrat posiada przytym pewne przywileje, które nie przysługują radzie miejskiej. Przedewszystkim, magistrat może uczestniczyć w posiedzeniach rady miejskiej, aczkolwiek bez głosu decydującego, lecz głos ten musi być przez radę wysłuchany (§ 38). Wszystkie uchwały rady miejskiej o tyle tylko są prawomocne, o ile magistrat wyrazi na nie swą zgodę (§ 36). Magistrat jest obowiązany nawet odmówić swej zgody, jeżeli w uchwale rady miejskiej dopatrzy się pogwałcenia prawa lub szkodliwości dla państwa lub gminy (§ 56). Magistrat wygotowuje projekty praw miejscowych, uchwalanych przez radę, i nie jest pod tym względem krępowany żadnym terminem, tak samo jak nie jest krępowany terminem w dawaniu odpowiedzi na interpelację rady. W razie starć między magistratem a radą miejską, oba te organy wyłaniają ze swego grona komisję, której zadaniem jest rozważyć sporną kwestję i wyrazić swą opinię. Jeżeli komisji nie uda się doprowadzić obie władze miejskie do porozumienia, natenczas spór rozstrzyga władza administracyjna (Bezirksausschuss).

Niezależnie od komisji, o której była mowa wyżej, dla zarządzania pewnymi sprawami tworzą się różne *komisje*, lub *deputacje*, jak je nazywa ordynacja pruska. Deputacje te składają się z osób, wybranych przez radę miejską z pośród jej członków, lub z obywateli, nie należących do rady, i z członków magistratu, wyznaczonych przez burmistrza. Deputacje takie są najzupełniej podporządkowane magistratowi (§ 59).

Tak oto powstają i funkcjonują organy gminy według systemu pruskiego.

Ujemną stroną tego systemu jest przedewszystkim zupełna niezależność obu władz miejskich, uchwałodawczej i wykonawczej, gdy teoretycznie ta ostatnia

winna być podporządkowana pierwszej. W praktyce rzecz ta może przedstawiać się bardzo niekorzystnie dla gminy. Magistrat może zawiesić wykonanie uchwały rady miejskiej, burmistrz zaś może zawiesić wykonanie uchwały magistratu. Wynika z tego, że od woli burmistrza, mającego inne poglądy na legalność, niż rada miejska, są zależne uchwały tej ostatniej. Zapewne, rada miejska posiada swoje środki obronne; od niej bowiem zależy zatwierdzenie budżetu, tego *nervus rerum* spraw magistrackich, może ona zresztą odwołać się do władzy administracyjnej, lecz bądź co bądź, starcia między magistratem a radą miejską są możliwe. Jeżeli się one nie dają tak odczuwać w Niemczech, to jest to znowu zaletą nie systemu, lecz ludzi. W Królestwie Polskim, gdzie organy gminne miast większych są zorganizowane przez okupanta niemieckiego na wzór pruski, system taki nie jest pożądanym, chociażby ze względu na brak odpowiedniego wyrobienia społecznego.

Drugą ujemną stroną systemu jest przewaga w magistracie urzędników płatnych nad niepłatnymi, pełniącymi swe obowiązki honorowo, ławnikami. Ordynacja pruska określa ilość tych ławników, nie określa zaś ilości płatnych członków magistratu, wyliczając ich tylko *exempli modo*. Zważywszy, że i burmistrz jest płatny, że urzędników płatnych może być tylu, co i niepłatnych, przewaga pierwszych staje się widoczną. Będzie ona jeszcze widoczniejsza, jeżeli się zważy, że burmistrz i płatni członkowie magistratu mogą być, a najczęściej bywają obierani dożywotnio, gdy ławnicy obierani są tylko na lat sześć.

Ta przewaga płatnych urzędników gminnych ma, oczywiście, i swoje dobre strony. Od urzędnika płatnego wymaga się więcej, niż od takiego, który obowiązki swe pełni honorowo. Ordynacja bawarska dla prowincji z prawej strony Renu wymaga, aby płatni

członkowie magistratu posiadali wiadomości specjalne, prawnicze lub techniczne. W r. 1911 w 33 wielkich miastach niemieckich było 329 burmistrzów i płatnych członków magistrackich; z liczby tej było 235 prawników, 54 inżynierów, 22 doktorów filologii, 3 doktorów medycyny i 3 ekonomistów<sup>1)</sup>.

Celem wykształcenia specjalnego urzędników gminnych została założona w r. 1911 w Düsseldorfie Akademia umiejętności komunalnych (Akademie für Kommunale Verwaltung), w roku 1913 zaś powstała w Kolonii Wyższa szkoła dla urzędników komunalnych i społecznych (Hochschule für kommunale und soziale Beamte). Ponieważ burmistrzem i płatnym członkiem magistratu może być obywatel, należący do innej gminy, byleby tylko posiadał tę samą, co dana gmina, przynależność państwową, przeto gmina stara się wywołać konkurencję, gdy otworzy się wakans burmistrza lub płatnego członka magistratu. Ze swej strony znowu urzędnicy komunalni utworzyli w r. 1910 związek („Bund der deutschen Gemeindebeamte“), posiadający obecnie niemały wpływ na bieg życia gmin miejskich<sup>2)</sup>. Nareszcie, celem unormowania stosunków materialnych i służbowych urzędników komunalnych zostało wydane w Królestwie Pruskim w r. 1899 specjalne prawo („Kommunalbeamten-gesetz“).

Nie ulega wątpliwości, że takie wyspecjalizowanie płatnych członków magistratu i urzędników gminnych przyczyniło się wielce do rozwoju miast niemieckich. Tym poczęści okupuje się ujemna strona systemu, ograniczającego żywioł wyborczy w zarządzie miejskim. Tam jednak, gdzie płatni urzędnicy żadnego specjalnego wykształcenia nie posiadają, jak to widzimy w mia-

<sup>1)</sup> Dr. O. Most. Die deutsche Stadt, str. 38.

<sup>2)</sup> Dr. M. Schmid. Verfassung und Verwaltung der deutschen Städte, str. 22.

stach polskich, nadawanie im przewagi lub nawet zrównanie praw ich z prawami żywołu wyborczego nie jest wskazane.

System *nadreński*, znany w Niemczech pod nazwą ordynacji burmistrzowskiej („Bürgermeistereiverfassung“), w przeciwieństwie do ordynacji magistrackiej („Magistratsverfassung“), jest przyjęty w prowincji nadreńskiej, Hesji, Alzacji i Lotaryngji.

Według tego systemu, wzorowanego zresztą na systemie francuskim, organem zarządzającym jest nie ciało kolegjalne, nie magistrat, lecz jedna osoba, *burmistrz*. On to posiada te wszystkie atrybuty władzy, jakie według pierwszego systemu przysługują magistratowi. Ma on sobie dodanych do pomocy *delegatów* („Beigeordnete“), lecz oni, bez względu na swą liczebność, nie stanowią ciała kolegjalnego; każdy z nich kieruje pewnym działem administracji, powierzonym mu przez burmistrza, i każdy z nich jest jemu podporządkowany.

Różnica atoli, jaka zachodzi pomiędzy merem francuskim a burmistrzem nadreńskim, jest bardzo znaczna. Gdy mer staje się niejako urzędnikiem prefektury, któremu powierzono pewne funkcje państwowe, burmistrz nadreński wykonywa także funkcje państwowe, jako zlecone do wykonywania *zarządowi* miasta. Przy ordynacji magistrackiej burmistrz nie jest organem zarządzającym, spełnia tylko niektóre funkcje zlecone, wszystkie zaś w zasadzie wykonywa magistrat; w miastach hannowerskich nawet zarząd policji, zlecony gdzieindziej burmistrzowi, należy do magistratu. Przy ordynacji burmistrzowskiej, zamiast magistratu jest burmistrz, jemu więc, jako zarządcy miasta, są zlecone niektóre funkcje państwowe.

I między delegatami nadreńskimi a adjunktami francuskimi też zachodzi niemała różnica. Zarówno

jedni, jak i drudzy, są obierani przez radę miejską, ale gdy adjunkci są niepłatni i zupełnie w czynnościach swych niesamodzielni, delegaci są to przeważnie płatni specjaliści, zarządzający samodzielnie poszczególnymi gałęziami administracji. Burmistrz w stosunku do nich jest jakby wyższą instancją, a nie, jak we Francji, bezpośrednim kierownikiem.

Wybór zarówno burmistrza, jak i delegatów, winien być zatwierdzony przez władzę państwową.

Obok burmistrza, drugim organem gminy miejskiej, pełniącym funkcje uchwałodawcze, nadzorcze i kontrolujące, jest rada miejska, składająca się z obranych przedstawicieli miasta, burmistrza i delegatów. Przewodniczącym rady miejskiej jest burmistrz, posiadający przywileje, które przysługują prezesowi rady.

System nadreński, który można nazwać uproszczonym, posiada w zastosowaniu do niewielkich miast niezaprzeczone zalety. Czyni on zarząd miejski energiczniejszym, potęgując w nim poczucie odpowiedzialności. Jednocześnie system ten nie posiada wad systemu francuskiego, zmniejszającego znaczenie i powagę obranego przedstawiciela gminy i zabarwiającego żywioł wyborczy na modłę biurokratyczną.

System nadreński został zastosowany przez okupacyjne władze niemieckie do naszych mniejszych miast, z ludnością niżej 20.000 (Dzien. rozp. № 42).

Przypuszczać należy, że i polska ordynacja zachowa ten system dla miast takich.

W stosunku do większych miast najbardziej pożądanym jest trzeci system niemiecki, *badencki*, stosowany w Badenji, Wirtembergji, Szlezwig-Holsztynji i Hannowerze.

Według tego systemu, zarząd miasta („Stadtrat“) jest kolegjalny i składa się z *nadburmistrza*, jednego

lub kilku *burmistrzów* i *ławników* (ratmanów). Wszyscy oni są obierani przez radę miejską, lecz tylko nadburmistrz i burmistrzowie są płatni, ławnicy zaś pełnią swe obowiązki honorowo (§ 17).

Badeński magistrat więc jest pozbawiony zupełnie żywiołu urzędniczego, co, jak wykazuje praktyka, na rozwój miast badeńskich nie wpływa ujemnie. Okupant austrijacki zorganizował w miastach polskich magistraty w taki sam sposób (Dzien. rozp. c. i k. zarz. wojskowego w Polsce, część XXV), i praktyka ich również dowodzi, że zarząd miejski, nie mający w swym łonie żywiołu urzędniczego, funkcjonuje nie gorzej od magistratu, urządzonego na modłę pruską.

Badeński nadburmistrz i burmistrzowie mogą nie posiadać przynależności do danej gminy. Nie mogą atoli być obierani dożywotnio, lecz tylko na lat dziewięć z prawem powtórnego wyboru (§ 20 i 24).

Ławnicy muszą być członkami danej gminy i są wybierani na lat sześć, przyczem co trzy lata połowa składu ławników ulega odnowieniu.

Wszystkich płatnych urzędników gminy, od najniższych do najwyższych, mianuje magistrat; ma on nad nimi władzę dyscyplinarną, niezależnie od sądu administracyjnego i nadburmistrza, którego władza dyscyplinarna dotyczy tylko najniższych urzędników.

Uchwały magistratu zapadają większością głosów, posiedzenia odbywają się co najmniej raz w tygodniu; przewodniczy na nich nadburmistrz, lecz nie ma prawa, jak burmistrz pruski, zawieszania wykonania uchwał.

Nadburmistrz wykonywa niektóre ze zleconych przez władzę państwową funkcji, mianowicie: ogłasza prawa i rozporządzenia prawne, porozumiewa się bezpośrednio z władzami, zarządza policją, o ile zarząd ten nie jest powierzony specjalnemu urzędnikowi, speł-

nia niekiedy funkcje sądowe, pilnuje majątku gminy i posiada wyłączne prawo zwoływania na posiedzenia drugiego organu gminy, rady miejskiej (§ 55).

*Rada miejska* („Bürgerausschuss“) spełnia funkcje uchwałodawcze, nadzorcze i kontrolujące; składa się ona z *radnych* („Stadtverordnete“), *ławników*, *burmistrzów* i *nadburmistrza*. Członkowie więc magistratu są zarazem członkami rady miejskiej (§ 43), lecz nie uczestniczą w wyborach prezesa rady miejskiej i jego zastępców. Pozatym jednakże posiadają w radzie miejskiej takie same prawa, jak radni, a nawet większe, gdyż w razie równości głosów przeważa nie głos prezesa rady, lecz głos nadburmistrza. Posiedzenia rady są publiczne i zwołują się w miarę potrzeby. W razie nieusprawiedliwionego niestawiennictwa członkowie rady mogą ulec grzywnie do pięciu marek, stosownie do uchwały rady.

Do pomocy magistratowi tworzą się z członków rady miejskiej, magistratu i obywateli, nie należących do powyższych organów, *komisje*; przewodniczy w nich zawsze członek magistratu; komisje te zawiadują specjalnymi gałęziami administracji gminnej. Kompetencja ich i organizacja zostaje określona w specjalnym statucie, uchwalonym przez radę miejską i zatwierdzonym przez ministerjum spraw wewnętrznych. Komisje takie powstają obowiązkowo dla spraw szkolnictwa, dobroczynności publicznej i higieny społecznej (§ 28).

Charakterystyczną cechą tych komisji jest to, że, jak to nakazuje § 27 ordynacji, komisje, zawiadujące dobroczynnością publiczną, szkolnictwem i wychowaniem, a także higieną społeczną, muszą obowiązkowo mieć w swoim gronie i *kobiety*, które winny stanowić niemniej, jak *jedną czwartą część* ogólnej liczby członków.

Dodatnie strony badeńskiego ustroju organów gminnych aż nadto są widoczne.

Zupełne podporządkowanie biurokracji gminnej żywiołowi obywatelskiemu, udział kobiety w zarządzie, niemożliwość starć rady miejskiej z magistratem, wszystko to są najnowsze zdobycze na polu życia komunalnego.

Daleka od odśrodkowych dążeń ustroju angielskiego, ordynacja badeńska naśladowała jednak dodatnie jego strony. Magistrat badeński jest właściwie częścią rady miejskiej, składa się z jej członków, przez nią obranych. W wyborze nadburmistrza i burmistrzów badeńska rada miejska jest nawet mniej skrupowana, niż angielska: ta ostatnia bowiem może obrać na majora tylko obywatela danej gminy, gdy tymczasem badeńska może obrać na nadburmistrza i burmistrzów każdego obywatela księstwa (§ 20).

Żadnego zatwierdzenia wyboru członków magistratu, burmistrzów i nadburmistrza ze strony władz centralnych ordynacja badeńska, tak samo jak angielska, nie przewiduje. Organy więc gminne w Badenji powstają bez żadnego udziału ze strony państwa.

Niepożądanym skutkiem tej przewagi żywiołu wyborczego nad biurokratycznym, brakowi systematyzacji w pracy badeńska ordynacja zapobiega, tak samo jak angielska, przez utworzenie urzędu, zależnego wprawdzie od rady miejskiej, ale samodzielnego, a mianowicie, urzędu *sekretarza magistratu*. Kompetencję jego określa § 63 ordynacji badeńskiej w taki sam niemal sposób, jak prawo angielskie kompetencję sekretarza miasta. A więc sekretarz magistratu zawiaduje jego kancelarją, stwierdza autentyczność wyciągów, protokółów, prowadzi księgi publiczne i t. d.

Wadą badeńskiej organizacji jest to, że nie wiąże się ona z systemem wyborczym. Pomijam już to, że trzyklasowy system wyborów dziwnie odbija od hasel postępowych, jakimi kierowali się twórcy badeńskich

organów gminnych; pomijam dlatego, że po reskrypcie cesarza niemieckiego z dnia 7 kwietnia r. 1917 system ten jest skazany na zagładę. Idzie mi o co innego.

O to mianowicie, że z jednej strony prawodawca badeński usunął kobiety od uczestnictwa w wyborach, z drugiej zaś uznał udział ich w zarządzie gminą za niezbędny. Widoczne jest, że w danym wypadku prawodawca poświęcił ścisłość tezy, opartej na niedowiedzionych przesłankach, dowiedzionym potrzebom życia.

Nie dowiedziona przesłanka nie zawsze jest aksjomatem, najczęściej jest błędem. W swoim odczycie, wygłoszonym na kolońskich kursach komunalnych <sup>1)</sup>, dr. Alicja Salomon zwróciła uwagę na to, że w Niemczech dziewięć i pół miliona kobiet pracuje na swoje utrzymanie. Praca więc kobiet nie może być wynikiem jakichkolwiek teorii radykalnych, lecz wypływa ze zmienionych stosunków społeczno-ekonomicznych. Ta oto zmiana w życiu społeczno-ekonomicznym wywołała też zmiany w kompetencji gminy. Granice jej obecnie znacznie się rozszerzyły, objęły takie objawy życia społecznego, o których dawniej gmina nie wiedzieć nie chciała. Opieka nad niemowlętami, szkolnictwo początkowe, kuchnie ludowe, kolonje letnie, opieka nad chorymi i wiele innych spraw, którymi tylko ręka kobieca potrafi pokierować należycie, należą obecnie do kompetencji gminy. Uznawać potrzebę ręki kobiecej w sprawach tych, a nie pozwolić jej ująć kartki wyborczej, dotyczącej zarządu tych właśnie spraw, jest to sprzeczność rzeczywiście trudna do zrozumienia.

Oto, jak przedstawia się ustrój organów gminnych w państwach Rzeszy niemieckiej.

---

<sup>1)</sup> Die Praxis der kommunalen und sozialen Verwaltung. Die Mitarbeit der Frau, str. 116 i nast.

Jak już zaznaczyłem, tu i owdzie zdarzają się pewne odchylenia od przyjętego systemu. Zdarza się, na przykład, że burmistrza wybiera nie rada miejska, lecz mianuje rząd. Jest tak w Frankfurcie nad Menem, w miastach Nowego Pomorza i na wyspie Rugji.

W miastach Alzacji i Lotaryngji ordynacja miejska jest jeszcze mniej liberalna. Nie tylko burmistrz, lecz i wszyscy członkowie zarządu miejskiego, są mianowani przez rząd. Tłumaczy się to, oczywiście, względami politycznymi, którym musiała ulec w swoim czasie i gmina Frankfurtu, jako byłej stolicy związku państw niemieckich.

W miastach polskich okupacji niemieckiej prezydent, burmistrzowie i prezes rady miejskiej są mianowani przez władze okupacyjne, ławnicy zaś muszą uzyskać zatwierdzenie ze strony tej władzy. W miastach okupacji austryjackiej jedynie wybór prezydenta i wiceprezydentów musi być zatwierdzony przez władzę okupacyjną.

Według ordynacji wirtemberskiej, zbliżonej bardzo do badeńskiej, burmistrz może starać się o zatwierdzenie, ale może się i bez niego obejść. W tym ostatnim wypadku jednak nie pełni on tych funkcji zleconych, jakie zwykle wykonywa burmistrz.

Bywa wreszcie i tak, że burmistrza wybiera nie rada miejska, lecz wszyscy wyborcy poszczególnej gminy (Szlezwig-Holsztynja, Szwarzburg-Rudolstadt i Wirtembergja). W wielkich gminach nie jest to, oczywiście, pożądanę, w wymienionych krajach jest atoli miast wielkich niewiele.

Nie ulega wątpliwości, że z trzech typów niemieckich organów gminnych najnowszym wymaganiom teorii odpowiada, w stosunku do większych miast, typ badeński, w stosunku do mniejszych — nadreński. Na-

leży przypuszczać, że prawodawca polski weźmie za podstawę zasady organizacji badeńskiej i nadreńskiej, unikając nieдомówień i sprzeczności, jakimi grzeszy ordynacja badeńska.

\* \* \*

Jak dalece ujemnie wpływają względy partyjne na ustrój organów gminnych, dowodzi tego najlepiej ordynacja wiedeńska. Będąc owocem zwycięstwa partji chrześcijańsko-socjalistycznej, ordynacja ta przez sztuczne nagromadzenie organów dąży do podporządkowania zarządu miejskiego tej właśnie partji, która w sejmie austryjackim reprezentuje większość. A więc formalnie przedstawicielką gminy wiedeńskiej jest tak zwana *rada gminna* („Gemeinderat“ § 19). Składa się ona ze 158 radnych, obranych przez obywateli wiedeńskich. Ta oto rada gminna wybiera ze swego tylko grona *burmistrza* i *trzech wice-burmistrzów*; wybór pierwszego ulega zatwierdzeniu przez cesarza.

Burmistrz jest wybierany na lat 6 i pozostaje na swoim stanowisku, chociażby minął termin jego kadencji, jako radnego. Wice-burmistrzowie są obierani tylko na trzy lata, lecz muszą ustąpić ze swego stanowiska i wcześniej, o ile upłynął ich termin wyborczy, jako radnych.

Jednocześnie z wyborem burmistrza i wice-burmistrzów, rada gminna wybiera na lat sześć, również tylko ze swego grona, *dwudziestu dwóch ławników*, którzy z burmistrzem i wice-burmistrzami stanowią *radę miejską* („Stadtrat“). Wszyscy członkowie tej rady miejskiej są płatni.

Oprócz tego rada gminna tworzy ze swoich członków stałe *delegacje* dla spraw dyscyplinarnych i kwestji, dotyczących udzielania praw obywatelstwa. Niezależnie od tych delegacji, rada gminna może tworzyć *komisje* dla rozważania innych jeszcze spraw.

Rada miejska, ze swej znowu strony, mianuje członków organu wykonawczego, t. j. *magistratu* („Magistrat“). Składa się on z burmistrza, dyrektora („Magistratsdirector“) i z urzędników-specjalistów, kierujących poszczególnymi działami administracji (§ 38).

Burmistrz reprezentuje gminę, przewodniczy w radzie gminnej, w radzie miejskiej, we wszystkich delegacjach i na posiedzeniach magistratu. Może on zawiesić każdą uchwałę magistratu, wszyscy zaś członkowie tego ostatniego są mu bezpośrednio podporządkowani. Dyrektor magistratu niekiedy tylko zastępuje burmistrza w tych jego czynnościach.

Magistrat, jako organ wykonawczy zarządu miejskiego, administruje bezpośrednio majątkiem gminy, sporządza sprawozdania roczne, projekty budżetowe, projekty ustawodawstwa miejscowego, o ile zażąda tego rada miejska lub gminna, zawiera wszelkie umowy i wykonywa funkcje, zlecone mu przez państwo (§ 97).

Rada miejska jest organem, decydującym o sprawach miejskich (§ 74). Jak widzimy więc, funkcja zarządu podzielona została w Wiedniu pomiędzy dwa organy: decydujący (rada miejska) i wykonawczy (magistrat).

Rada miejska mianuje, na przedstawienie magistratu, wszystkich jego członków, ma nadzór nad administracją majątkiem gminy, sprawdza projekty budżetowe i projekty ustawodawstwa, przed oddaniem ich pod rozpoznanie rady gminnej, sprawdza stan kasowy w urzędach i przedsiębiorstwach miejskich i rozpoznaje skargi, podawane przez osoby zainteresowane na magistrat (§ 78 i 80). Posiedzenia rady miejskiej są tajne (§ 81). Uchwały jej mogą być zawieszane przez burmistrza, aż do czasu rozpoznania ich przez radę gminną (§ 88). Ta ostatnia ma być organem uchwałodawczym, nadzorczym i kontrolującym (§ 51). Zwa-

żywszy jednak, że rada gminna może rozpoznawać te tylko projekty ustawodawcze, które były przygotowane przez magistrat, a przyjęte przez radę miejską; że ta ostatnia nie jest krępowana pod tym względem żadnym terminem, rada gminna zaś nie ma sposobu wywierania na radę miejską jakiegokolwiek nacisku: należy przyjść do wniosku, że, jak to zauważył deputowany Vogler w parlamencie, „rada gminna nic właściwie nie ma do roboty“<sup>1)</sup>.

To, co by jeszcze mogło ją zająć, przeszło pod kompetencję delegacji, komisji i *rad dzielnicowych*. Te ostatnie są przedstawicielkami poszczególnych dzielnic. A że Wiedeń posiada 20 dzielnic, ordynacja przewiduje 20 rad dzielnicowych (§ 42). Każda taka rada składa się z radnych dzielnicowych (od 18 do 30), obieranych przez pierwsze trzy kurje na lat sześć i nie należących do rady gminnej; wybierają oni z pomiędzy siebie *przewodniczącego*, którego wybór ulega zatwierdzeniu przez radę miejską i namiestnika.

Ci przewodniczący dzielnicowi („Bezirksvorsteher“) są organami pomocniczymi dla burmistrza, który jest zarówno ich zwierzchnikiem, jak i każdego radnego dzielnicowego (§ 91).

Rada dzielnicowa zajmuje się przedewszystkiem sprawami poszczególnego okręgu, zleconymi jej bądź raz na zawsze, bądź jednorazowo przez radę gminną (np. opieką nad ubogą ludnością, dozorami szkolnymi); pozatym przygotowuje projekt budżetu na potrzeby swojej dzielnicy.

Sesje rady dzielnicowej odbywają się co najmniej raz na trzy miesiące i są jawne. O każdym posiedzeniu i o jego porządku dziennym musi być zawiadomiony burmistrz, który też może osobiście lub za po-

<sup>1)</sup> Vervassung und Verwaltungsorganisation der Städte, tom VI. „Wien“, str. 17.

średnictwem upoważnionego członka rady gminnej uczestniczyć w posiedzeniu, z prawem zabrania głosu.

Przewodniczący dzielnicowi mają baczenie nad czystością ulic, nad majątkiem gminy w poszczególnym okręgu, wydają świadectwa co do stanu majątkowego, prowadzenia się mieszkańców danej dzielnicy i t. p. Mają oni prawo zawieszać uchwały rady dzielnicowej aż do czasu rozpoznania jej przez burmistrza, który może też zawieszenie to potwierdzić. Członkowie rad dzielnicowych pełnią swe obowiązki bezpłatnie, przewodniczący otrzymują niewielką pensję, do 3.000 koron rocznie.

Równoległe z radami dzielnicowymi istnieją jeszcze w każdej dzielnicy miasta urzędy magistrackie, wykonywające funkcje magistratu w poszczególnej dzielnicy.

Oto jak się przedstawia ustrój organów gminy wiedeńskiej.

Jeżeli Wiedeń pod względem gospodarczym i kulturalnym stoi stosunkowo niżej od przeciętnego miasta niemieckiego, tłumaczy się to głównie wadliwością ustroju jego organów, ich nadmierną ilością i niejasnością linii demarkacyjnej, dzielącej ich kompetencje.

Wszystkie te organy jednoczy burmistrz. Wybrany przez większość rady gminnej, może on zawsze liczyć na jej poparcie. Będąc przewodniczącym wszystkich organów kolegjalnych miasta, wywiera na nie bezpośrednio pewien nacisk. Będąc zwierzchnikiem, posiadającym dyscyplinarną władzę, nad wszystkimi funkcjonariuszami miasta, kieruje on znowu zarządem miejskim. Burmistrz może być usunięty ze swego stanowiska tylko w razie rozwiązania rady gminnej. Byłoby więc słucał wskazówek swojej partji, ma on zupełną swobodę działania. To też, jak to zauważył Vog-

ler, nie rada gminna, nie rada miejska i nie magistrat rządzą miastem, rządzi nim — partja<sup>1)</sup>).

Komplikacja w ustroju organów gminnych Wiednia nie jest wynikiem tradycji, jak to widzieliśmy w Londynie; jest wynikiem dążności stronnictwa politycznego do opanowania zarządu Wiednia.

Że miasta, należące do monarchji austriackiej, nie naśladowują pod tym względem stolicy, jest najlepszym tego dowodem statut gminy Krakowa z r. 1901, dopełniony przez ustawy z r. 1905, 1909, 1910, 1911 i 1914. Zasługuje on na uwagę z tego jeszcze względu, że stwarza typ organizacji odmienny od wszystkich wzmiankowanych wyżej.

Aczkolwiek § 58 statutu zastrzega wyraźnie, że „rada miejska jest w sprawach gminnych organem uchwalającym i kontrolującym“, w rzeczywistości jednak jest ona i organem zarządzającym. Już § 59 zaznacza, że „do zakresu działania rady miejskiej należy rozstrzyganie w sprawach administracyjnych gminy“; zgodnie zaś z § 106 „od orzeczeń i zarządzeń magistratu w sprawach własnego zakresu działania służy prawo odwołania w terminie 14 dni do rady miejskiej, o ile szczególne ustawy innego terminu nie ustanawiają“. Innymi słowy, we wszystkich sprawach zarządu gminnego rada miejska jest instancją apelacyjną w stosunku do magistratu. Zresztą § 96 określa zakres działania magistratu, jak następuje: „Magistrat jest w sprawach własnego zakresu organem *wykonawczym* gminy“... Wynika z tego, że magistrat krakowski jest zupełnie podporządkowany radzie miejskiej, która władna jest uchylić każde zarządzenie magistratu. Ten ostatni składa się z *prezydenta, trzech wiceprezydentów,*

<sup>1)</sup> Vervassung und Verwaltungsorganisation der Städte. Tom VI. Wien. Str. 23.

*dyrektora magistratu, z radców magistratualnych, oraz innych urzędników (§ 54).*

Jedynymi więc przedstawicielami żywiołu wyborczego są tylko prezydent i wiceprezydenci; wszyscy inni członkowie magistratu są urzędnikami płatnymi, mianowanymi przez radę miejską. Magistrat załatwia swoje czynności kolegjalnie pod przewodnictwem prezydenta lub jednego z wiceprezydentów; sprawy bieżące załatwiają odpowiednie wydziały magistratu. Prezydent miasta atoli nie jest krępowany uchwałami magistratu (§ 98).

Ponieważ, jak to już było zaznaczone, rada miejska jest w stosunku do magistratu wyższą instancją apelacyjną, przeto dla wykonywania takiej funkcji rada dzieli się na tyle *sekcji*, ile jest wydziałów w magistracie; każdy radca miejski, z wyjątkiem prezydenta i wiceprezydentów, powinien należeć do jednej z tych sekcji (§ 75).

Niewątpliwie, sekcje te mocno przypominają angielskie komitety, z tą, oczywiście, różnicą, że komitety stanowią bezpośrednią władzę wykonawczą, kiedy sekcje mają na celu jedynie „przygotowanie przedmiotów, należących do zakresu działania rady miejskiej, załatwianie spraw, przez radę miejską przekazanych, tudzież kontrolowanie czynności magistratu“ (§ 75).

Decyzje w sekcjach zapadają większością głosów, atoli „przewodniczącemu, jak również i prezydentowi miasta, służy prawo zawieszania wykonania uchwały sekcji i odwołania się do rady miejskiej“. Sekcje więc krakowskie bynajmniej nie są podobne do komisji lub delegacji, o których była mowa wyżej; nie są one ani organami pomocniczymi dla magistratu, ani też nie powstają wyłącznie dla przygotowania pewnych spraw, mających być rozstrzygniętymi przez radę miejską; tworzą się jedynie z członków tej ostatniej, bez udziału obywateli, nie należących do rady.

Ta ostatnia składa się ze 103 radców miejskich; wybiera bądź ze swego grona, bądź z grona wyborców, mających prawo bierne, prezydenta na lat sześć i trzech wiceprezydentów, tylko ze swego grona, na termin trzyletni, względnie do końca tego trzechlecia, w ciągu którego zostali wybrani (§ 42). Wybór prezydenta powinien być zatwierdzony przez cesarza (§ 44).

Posiedzenia rady miejskiej winny się odbywać co miesiąc; mogą być zwoływane tylko przez prezydenta i odbywają się pod jego przewodnictwem (§ 61 i 62). Protokół obrad prowadzi urzędnik magistratu lub radca miejski, wyznaczony przez prezydenta (§ 68). W obradach mogą brać udział i członkowie magistratu, lecz jedynie z głosem doradczym (§ 72).

Prezydent może w ciągu trzech dni wstrzymać wykonanie uchwał rady miejskiej, które, zdaniem jego, sprzeciwiają się przepisom statutu lub prawom obowiązującym, lub też mogą narażić gminę na szkodę. Obowiązany jest jednak zawiadomić o tym niezwłocznie radę miejską i przedstawić w terminie ośmiodniowym do rozpoznania swoją decyzję, w pierwszych dwóch wypadkach politycznej władzy krajowej, w trzecim zaś wypadku — wydziałowi krajowemu (§ 74).

Jak widzimy więc, ustrój organów krakowskich ma kontury wyraźne; starcia pomiędzy nimi, jak to może zdarzyć się w Wiedniu, są niemożliwe. Żywioł biurokratyczny jest zupełnie podporządkowany wyborczemu. Są to niezaprzeczenie zalety ustroju organów krakowskich, uporządkowanych ustawami z roku 1909 i 1914.

Ujemną stronę stanowi zbyt obszerna władza prezydenta. Jakkolwiek jest ona znacznie mniejsza, niż władza burmistrza wiedeńskiego, przewyższa jednak znacznie swymi pełnomocnictwami władzę angielskiego majora lub bałeńskiego nadburmistrza.

Zgodnie z § 84, „prezydent miasta zarządza sprawami gminy, kieruje czynnościami rady i magistratu, przewodniczy ich obradom, wykonywa uchwały rady i ma nadzór nad zakładami gminnymi. Prezydent miasta układa preliminarz budżetu i przedstawia go radzie miejskiej najpóźniej przed końcem września roku poprzedniego. Reprezentuje on gminę na zewnątrz i jest przełożonym wszystkich urzędów i zakładów miejskich.

Demokratyczny ustrój organów gminnych nie da się pogodzić z tak obszernymi pełnomocnictwami prezydenta. To właśnie czyni ustrój organów gminnych Krakowa nie nadającym się do naśladownictwa.

---

## VIII.

### Zakres działania gminy.

Zakres działania gminy jest dwojaki: *własny*, albo, jak go trafnie nazwało prawo austryjackie z r. 1849, naturalny, t. j. taki, który z natury rzeczy dotyczy wszystkich spraw gminy, i *zlecony*, t. j. taki, który państwo zleca gminie do wykonania.

Już z demologii miejskiej jasno wynika, że własny zakres działania gminy obejmuje zadania gospodarcze, zdrowotne i kulturalne. Teoretycznie więc, ordynacje miejskie mogłyby się ograniczyć do wskazówki, że powyższe zadania dotyczą naturalnej kompetencji gminy.

Jednakże i pod tym względem zachodzą między prawodawstwami bardzo poważne różnice. A więc, według prawa angielskiego, gmina to tylko może przedsiębrać, co jest wyraźnie wskazane w jej statucie. Jeżeli gmina pragnie rozszerzyć swą kompetencję, statut jej winien być w drodze prawodawczej odpowiednio dopełniony. Wszystko, cokolwiek gmina chce wykonać, a co nie jest wymienione w jej statucie, nie ma znaczenia obowiązującego i może być uznane za nieważne przez sąd, do którego może zwrócić się z powództwem bądź władza nadzorcza, bądź każda zainteresowana osoba.

Przy systemie decentralizacyjnym, na jakim się opiera samorząd angielski, jest to, oczywiście, zupełnie zrozumiałe. Skoro gmina w zarządzaniu swoimi spra-

wami jest zupełnie niezależna, sprawy te muszą być wyraźnie wskazane w jej statucie, inaczej bowiem sąd, w razie sporu, nie mógłby zgoła orzec, czy działalność gminy odpowiada jej obowiązkom i prawom, jako osoby prawnej, czy też je przekracza.<sup>1)</sup>

Odmienne rzecz ta się przedstawia w prawie francuskim. Zgodnie z art. 61 ordynacji z r. 1884, gmina zajmuje się *wszystkimi swoimi sprawami*. Motywy prawodawcze do tego przepisu są następujące:

„Uważając, że władza państwowa winna ustawicznie trzymać dłoń na pulsie życia gminnego, że bezpieczeństwo publiczne winno posiadać dostateczne gwarancje, a prawo i bezstronność w zamierzeniach gminy należyście ochraniać, oddając, jednym słowem, gminę pod opiekę państwa („en un mot, tout en maintenant la tutelle de l'Etat“), parlament udziela gminie pewnej niezależności i swobody i, rozszerzając jej kompetencję, nie ogranicza jej zadań. Parlament chciał dać możność wybranym przez powszechne głosowanie przedstawicielom gminy rozstrzygnięcia *wszystkich* kwestji, obchodzących gminę, z warunkiem, aby postanowienia jej nie sprzeciwiały się interesowi państwa i porządkowi publicznemu.<sup>2)</sup>

Nie wyliczając dla powyższych względów zadań gminy, prawodawca francuski wskazał jedynie, czego i w jakich warunkach gmina przedsiębrać nie może. „Są nieważne z samego prawa—głosi art. 63—uchwały zapadłe w sprawach, nie należących do atrybucji rady municypalnej, jak również uchwały, powzięte poza prawnym miejscem jej funkcjonowania, nakoniec, uchwały, sprzeciwiające się prawu lub postanowieniom administracyjnym“. „Mogą być unieważnione—brzmi art. 64—takie uchwały, które zapadły przy udziale

<sup>1)</sup> W Anglii nadzór państwowy wykonywa się za pośrednictwem sądu. Mowa o tym będzie w rozdziale XI.

<sup>2)</sup> F. Grélot. De l'organisation municipale, str. 184.

radnych, zainteresowanych osobiście lub jako pełnomocników w sprawach, których uchwały te dotyczą". Nakoniec, art. 72 zabrania gminom wszelkiej akcji politycznej; dlatego też radom municypalnym nie wolno zwracać się z petycjami politycznymi, wydawać proklamacji lub też porozumiewać się z innymi radami municypalnymi, z wyjątkiem wypadków, wyraźnie przewidzianych przez prawo.

Oto, jak przedstawia się zakres działania gminy według prawa francuskiego. Gmina, trzymając się zdala od polityki, może przedsiębrać wszystko, co dotyczy jej spraw, byleby to nie sprzeciwiało się porządkowi publicznemu i prawu, i byleby gmina w przedsięwzięciach swoich nie kierowała się względami natury prywatnej.

Tak samo określają kompetencję gminy i ordynacje niemieckie.

Zgodnie z § 9 ordynacji pruskiej, gmina zarządza swoimi sprawami" („Die Stadtgemeinden sind Korporationen; denselben steht die Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten..."), § 35 zaś nadmienia, że „rada miejska rozstrzyga we wszystkich sprawach gminy“.

I § 5 najnowszej ordynacji niemieckiej, badeńskiej, orzeka, że „każda gmina ma prawo zajmować się i zarządzać samodzielnie swoimi sprawami“.

Jednakże pomiędzy ordynacją francuską a pruską zachodzi pewna, i to nawet doniosła różnica, wynikająca z różnych podstaw, na których ordynacje te są oparte. Oto, gdy prawodawca francuski zabronił gminie zajmować się kwestjami politycznymi, prawodawca niemiecki natomiast zajął odmienne w tym względzie stanowisko. Jak to wyjaśnił najwyższy trybunał (Ober-Tribunal) w wyroku z dnia 10 września r. 1856, gmina jest „polityczną osobą prawną“<sup>1)</sup> („eine politische Körperschaft“).

<sup>1)</sup> Dr. Plagge. Die Städteordnung, str. 64.

Trybunał powołał się w danym wypadku na znane już nam zasady prawodawstwa gminnego, według których gminie zostaje nadany samorząd, nie tyle w jej interesie, ile ze względu na interes państwa.

Zgodnie z tymi motywami prawodawczymi, najwyższy sąd administracyjny (Oberverwaltungsgericht), rozważając kwestję, czy gmina ma prawo zwracać się z petycjami politycznymi do parlamentu Rzeszy niemieckiej, w wyroku z dnia 10 marca r. 1886 orzekł, co następuje: „Sprawami gminnymi są te wszystkie sprawy, które, z ogólnych lub szczególnych względów, mają na celu obronę lub poprawę istniejących w gminie stosunków. Wobec powyższego, zwrócenie się rady miejskiej m. Szczecina z petycją do parlamentu o niepodwyższanie ceł na zboże było jej w zupełności dozwolone, gdyż Szczecin, jako miasto portowe i handlowe, jest zainteresowany w tym, aby cła na zboże nie były podnoszone.“<sup>1)</sup>

Jeszcze ciekawszy pod tym względem jest wyrok najwyższego sądu administracyjnego z dnia 25 lutego r. 1885, który samorząd miejski nazywa autonomją, ograniczoną jedynie przez nadzór państwowy („Die Städtische Autonomie in Gemeindeangelegenheiten ist nur durch das staatliche Aufsichtsrecht begrenzt“).<sup>2)</sup>

Prof. F. Ochimowski w swej wyczerpującej pracy p.t. „Nowa ustawa miejska“<sup>3)</sup> zwrócił uwagę na to, że przyjęty w nomenklaturze prawniczej i języku urzędowym wyraz „samorząd“ nie odpowiada zakresowi działania gminy, że należałoby wyraz ten zastąpić wyrazem „samozarząd“. Jak widzimy jednak, prawodawstwa niejednakowo zapatrują się na kompetencję gminy. Wydaje się zresztą zupełnie słusznym to stanowisko,

<sup>1)</sup> Dr. Plagge. Die Städteordnung, str. 29.

<sup>2)</sup> „ „ „ 30.

<sup>3)</sup> Gazeta Sądowa №№: 16—23. r. 1915.

jakie w danej kwestji zajęła jurysprudencja niemiecka. Objawy życia społecznego tak są z sobą splecione, gospodarcze i kulturalne zadania gminy są zależne w takim stopniu od polityki państwowej, nie tylko wewnętrznej, lecz i zewnętrznej, że zabronić gminie dotykania kwestji politycznych byłoby równoznaczne z paraliżowaniem jej działalności.

Oczywiście, zajmując się kwestjami politycznymi, gmina nie może się wyłamywać z pod ogólnych praw, musi się podporządkować prawom zasadniczym, lecz prawa te nie mogą zabronić jej zwracać się z petycjami do sejmu zarówno w kwestjach polityki wewnętrznej, jak i zewnętrznej. Jeżeli prawodawca francuski zapatruje się na tę kwestję inaczej, zabraniając gminie poruszania kwestji politycznych nawet w formie petycji, to tłumaczy się to zrozumiałą jego nieufnością do komuny, która tak krwawymi śladami zaznaczyła się w historii Francji.

Co się tyczy ordynacji austryjackich, to te zajmują stanowisko pośrednie między angielskimi a francuskimi i niemieckimi.

Zgodnie z § 45 ordynacji wiedeńskiej, zakres działania gminy „obejmuje wogóle wszystko to, co tylko dotyczy interesów gminy i co tylko w granicach jej terytorjum może być dokonane lub przeprowadzone“ („umfasst überhaupt alles, was das Interesse der Gemeinde berührt und innerhalb ihrer Grenzen von ihr besorgt und durchgeführt werden kann“).

Zdawałoby się, że przepis ten jest najzupełniej jasny, że prawodawca mógłby na nim poprzestać. Jednakże w następnym przepisie (§ 46) prawodawca uważał za niezbędne wyliczyć, jakie to sprawy należą „w szczególności“ do kompetencji gminy. Ponieważ przepis ten nie kończy się zwrotem „i tak dalej“, może łatwo powstać wątpliwość, czy § 46 wylicza sprawy, dotyczące kompetencji gminy tylko *exempli modo*, czy

też wymienia je wszystkie. Ordynacja miejska, jako prawo specjalne, nie znosi tłumaczenia w sensie rozszerzającym, podawanie dlatego, chociażby przykładowo, pewnych wypadków stwarza kazuistykę, która mogłaby się odbić niekorzystnie przy wyjaśnianiu kompetencji gminy.

Jednakże i ordynacja krakowska, uchwalona później od wiedeńskiej, tak samo określa zakres działania gminy. Lecz gdy statut wiedeński wymienia „w szczególności“ dwanaście spraw, wchodzących w zakres działania gminy, statut krakowski wylicza ich czternaście.

Zgodnie z § 14 statutu krakowskiego, do własnego zakresu gminy należą w szczególności: a) wnioski do zmiany statutu gminy i granic; b) przyznawanie prawa przynależności do gminy; c) ustanawianie urzędów miejskich; d) zarząd majątkiem gminy; e) nakładanie podatków gminnych; f) piecza nad bezpieczeństwem osób i ich własności; g) przeprowadzanie i utrzymywanie ulic, dróg, placów, budowa mostów, jak niemniej staranie o bezpieczeństwo i łatwość komunikacji publicznej, wreszcie policja polowa; h) piecza nad zaopatrzeniem miasta w dostateczną, tanią i zdrową żywność i wodę, dozór nad targami, dozór nad wagami i miarami; i) policja zdrowia; k) policja nad czeladzią i wyrobnikami, wykonywanie przepisów o sługach; l) policja obyczajności publicznej; m) sprawy ubogich i piecza nad zakładami dobroczynnymi gminy; n) policja budowlana i ogniowa; o) wpływ na sprawy szkół średnich i szkół ludowych w granicach ustaw; p) jednanie stron, w sporze będących, przez mężów zaufania, z gminy wybranych; q) dobrowolna sprzedaż ruchomości drogą licytacji na żądanie stron.

Jak widać z tego spisu, jest jeszcze dużo zadań, w spisie tym nie wymienionych, które winny wchodzić w zakres działania gminy. Że przytoczę chociażby opiekę nad podrzutkami i sierotami, zakładanie szkół

fachowych (Fortbildung), przeróżnych instytutów naukowych, mających znaczenie praktyczne, jako to: bakteriologicznego, meteorologicznego i t.p., pieczę nad zabytkami przeszłości w gminie i t. d.

Gmina musi ustawicznie rozszerzać zakres swej działalności, musi *dobrowolnie* podejmować się zadań, które stwarza samo życie.<sup>1)</sup> Niema więc celu wyliczać zadań gminy, skoro one ciągle w szczegółach się zmieniają i rozrastają. Przy systemie decentralizacyjnym, gdy nadzór państwowy dokonywa się jedynie za pośrednictwem sądu, nie można postąpić inaczej. Odmienne atoli przedstawia się rzecz tam, gdzie władza administracyjna bezpośrednio oddziałuje na gminę i może uchylać jej zarządzenia, o ile one są nielegalne lub szkodzą interesom państwa.

Dlatego też tylko względami przejściowymi, a więc teoretycznie obojętnymi, można wytłómaczyć sobie to, że okupant niemiecki w § 6 swojej ordynacji (Dzien. rozp. № 12) odstąpił od zasady ordynacji niemieckich i wyszczególnił sprawy, ulegające kompetencji gminy. Jednakże w § 5 okupant niemiecki zastrzegł wyraźnie, że „miasta, za zezwoleniem władzy nadzorczej, są upoważnione do dobrowolnego podejmowania innych jeszcze zadań“, niezależnie od wymienionych w § 6. Przepis zaś ten wymienia sprawy następujące: 1) zarządzanie majątkiem gminnym, jakoteż długami gminnymi; 2) projektowanie i przeprowadzanie budżetu, który obejmuje okres od 1 kwietnia do 31 marca każdego roku; 3) przeprowadzanie i utrzymywanie położonych w obrębie gminnym ulic publicznych, dróg, placów, budowa mostów i mostków; 4) opiekę nad ubogimi; 5) całe szkolnictwo publiczne, o ile władze państwowe nie zastrzegły go dla siebie; 6) pieczę nad wszystkimi urządze-

<sup>1)</sup> Prof. D-r Stier - Somlo. Handbuch des kommunalen Verfassung — und Verwaltungsrechtes, str. 4.

niami, które służą bezpieczeństwu publicznemu, zdrowiu i moralności, mianowicie stworzenie i utrzymanie służby pożarowej, urządzenie i utrzymanie zakładów dla chorych, rzeźni, stworzenie urzędzeń dla usuwania odpływów i odpadków, zakładanie domów poprawy i domów pracy przymusowej; 7) stwarzanie i utrzymywanie urzędzeń wodociągowych, jakoteż zakładów dla zaopatrzenia miasta w światło i silnię, o ile ktoś inny nie podejmuje się tego w dostatecznej mierze.

Zaznaczyć wkońcu wypada, że i okupant austriacki odstąpił od swego pierwowzoru, poprawiając atoli błęd, jaki zakradł się do ordynacji wiedeńskiej i krakowskiej. Brzmienie § 6 rozporządzenia, wprowadzającego samorząd w miastach okupacji austriackiej, (Dzien. rozporz. Część XXV), jest następujące: „Zakres działania rady miejskiej obejmuje pieczę nad gospodarskimi, zdrowotnymi i kulturalnymi interesami gminy, a więc w szczególności: zarząd własnego majątku, ochronę i rozwój handlu i życia gospodarskiego, zaopatrzenie ludności w środki żywności i potrzebne artykuły, sprawy targowe, budownictwo miejskie, urządzenie i utrzymywanie dróg i środków komunikacyjnych, zaopatrzenie w wodę, zakłady dla oświetlenia i odprowadzenia nieczystości, asanację, urządzenie i utrzymywanie szpitali, nadzór nad zdrowotnością, sprawy ubogich, popieranie oświaty ludowej *i tak dalej*, łącznie z wykonywaniem policji miejscowej we wszystkich tych sprawach“.

Oto jak się przedstawia *własny zakres* działania gminy. Państwo może nawet wbrew woli gminy przekazać jej cały szereg spraw, gminy tej dotyczących, ze swej strony zaś gmina może dobrowolnie, wyczuwając swój własny interes, podjąć się takich jeszcze zadań, których państwo nie miało na widoku, ale które wysunęło samo życie.

Zdarza się nakoniec, że miasto, szczególnie wielkie,

jest zarazem i powiatem, a wtedy gmina takiego miasta jest obowiązana podejmować również zadania, które należą do kompetencji powiatu. Pod tym względem, jako przykład, można przytoczyć § 6 ordynacji dla stoł. m. Warszawy (Dzien. rozp. № 32), którego ustęp końcowy głosi, co następuje: „Oprócz tego jest miasto stołeczne Warszawa, jako samodzielny powiat miejski, zobowiązane wypełniać zadania, przekazane mu przez ordynację powiatową dla generalnego gubernatorstwa warszawskiego“.

Co się tyczy sposobu, w jaki gmina ma te swoje zadania wypełniać, to ordynacje kwestji tej najczęściej nie dotyczą, nakazując gminie opracowanie i uchwalenie specjalnych w tym względzie *statutów*. Bywa jednakże i inaczej. Naprzykład, ordynacja badeńska zajmuje się bliższym omówieniem sposobu, w jaki gmina ma wykonywać swoje funkcje, a więc omawia sposób zarządzania majątkiem gminy (§ 69—72), sposób sporządzania budżetu i zdobywania środków materialnych (§ 73—110) i t. d.

Przechodzę do drugiego rodzaju działalności gminy, do *zadań państwowych, zleconych jej do wykonania*.

Przedewszystkim, państwo może zlecić poszczególnemu organowi gminy, najczęściej burmistrzowi lub prezydentowi, zarządzanie w imieniu państwa *policją państwową*. Zdarza się jednak, jak naprzykład w Hannoverze, że policją państwową zarządza nie burmistrz, lecz magistrat. Zresztą, państwo nie zawsze zatrzymuje przy sobie kierownictwo policją. W Anglii we wszystkich grodach policja jest komunalna. W Londynie natomiast, z wyjątkiem City, i w okręgach miejskich policja pozostaje pod zarządem władzy państwowej. We Francji gminy, liczące mniej, niż 40,000 mieszkańców, mają swoją policję, w gminach większych i w Paryżu policja jest państwowa. W Bawarji, Saksonji, Alzacji i Lotaryngji zasadniczo jest tylko policja gminna.

państwowa tylko w drodze wyjątku. W Wirtembergji niema nawet wyjątków pod tym względem.<sup>1)</sup> W Prusach, Badenji i Hessji jest znowu naodwrot. W miastach austryjackich przeważnie istnieje tylko policja gminna.

Gdy mowa o policji, zaznaczyć wypada, że działalność jej nie może ograniczać się do tego, aby ochraniać życie i mienie obywateli od zewnętrznych, mechanicznych uszkodzeń, lecz musi się rozciągać na wszystkie objawy, nawet pośrednio niebezpieczne dla zdrowia, życia i mienia obywateli.<sup>2)</sup> Dlatego też do policji, w ogólnym znaczeniu tego słowa, należy: policja *bezpieczeństwa*, która broni życia, zdrowia i mienia obywateli od bezpośrednich zamachów; policja *kryminalna*, która przeprowadza dochodzenie w wypadkach, mających cechy przestępstwa; policja *sanitarna*, która walczy z chorobami zakaźnymi i przestrzega wykonywania przepisów higieny społecznej; policja *obyczajności*, która walczy z objawami, wymierzonymi przeciwko zasadom moralności publicznej; policja *budowlana*, która czuwa nad planowością budownictwa, podporządkowując je wymaganiom bezpieczeństwa i higieny. Wogóle dla każdej niemal gałęzi administracji miejscowej możnaby stworzyć specjalną policję. Dr. Friedrichs omawia w swoim „Prawie policyjnym“<sup>3)</sup> szczegółowo wszystkie rodzaje policji i wymienia, niezależnie od wyżej wskazanych, takie, jak: policja *zebrań publicznych* („Versammlungspolizei“), policja *majątkowa* („Polizei des Vermögens“), policja *komunikacji* („Verkehrspolizei“), policja *fabryczna* („Gewerbepolizei“), policja *jarmarczna* („Markt-

<sup>1)</sup> M. Schmid. Verfassung und Verwaltung der deutschen Städte, str. 23.

<sup>2)</sup> Patrz A. Kroński. Stanowisko milicji, str. 9.

<sup>3)</sup> Handbuch des kommunalen Verfassungs und Verwaltungsrechtes, str. 24, 67, 77, 105, 109.

polizei“), policja *weterynaryjna* („Veterinärpolizei“). Zaznaczyć wypada, że nawet wtedy, gdy państwo zachowuje przy sobie zarząd policją, ma ono na myśli jedynie policję bezpieczeństwa i kryminalną; wszystkie inne rodzaje policji wchodzą prawie zawsze w zakres własny działania gminy.

Drugim zadaniem, które państwo może zlecić gminie, jest *prowadzenie ksiąg stanu cywilnego*. Prowadzenie tych ksiąg, ustalających stan cywilny każdego mieszkańca, jest, oczywiście, funkcją państwową. W Królestwie Polskim funkcje te spełniają, jako urzędnicy stanu cywilnego, proboszczowie parafji w stosunku do osób wyznań chrześcijańskich, i komisarze milicji co do osób innych wyznań. Tam jednakże, gdzie skonstatowanie urodzin, ślubu i śmierci nie jest połączone z obrzędkiem kościelnym, jak się to dzieje w państwach zachodnich, prowadzenie ksiąg stanu cywilnego jest zlecone najczęściej gminie, która spełnia tę swoją powinność państwową za pośrednictwem bądź burmistrza, któremu zresztą państwo może czynność tę bezpośrednio zlecić, bądź też za pośrednictwem specjalnego urzędnika.

Trzecim zadaniem zleconym może być *okazywanie pomocy organom prokuratury*. Bez pomocy gminy, w szczególności zaś burmistrza, który w imieniu państwa zarządza policją państwową, nadzór prokuratorski nie mógłby spełniać swych funkcji. Dlatego też państwo bądź nakazuje burmistrzowi spełniać zadania pomocnicze względem prokuratury, bądź też obowiązek ten wkłada na magistrat. Jednocześnie państwo może zlecić gminie współdziałanie w wymiarze sprawiedliwości, jako to: sporządzanie listy obywateli, kwalifikujących się na przysięgłych, na ławników sądowych, na ekspertów i t. p.

Czwartym zadaniem, zleconym przez państwo, może być też *okazywanie pomocy przy ściąganiu*

*podatków państwowych*, a nawet pobieranie ich bezpośrednio na rzecz kasy państwowej.

Piątym zadaniem zleconym może być współdziałanie we wszystkich sprawach *szkolnictwa*, o ile państwo całkowicie lub częściowo zatrzymało je przy sobie.

Szóstym zadaniem jest pomoc i współdziałanie przy czynnościach, mających związek z *powinnością wojskową, kwaterunkiem wojsk, ich zaprowiantowaniem* i t. p.

Siódmym nakoniec zadaniem zleconym może być w tych państwach, gdzie istnieją *ubezpieczenia przymusowe*, współdziałanie gminy przy czynnościach, mających związek z takimi ubezpieczeniami.

Co się tyczy kosztów, połączonych ze spełnianiem funkcji *zleconych*, to gmina najczęściej bierze udział w ich pokrywaniu, niekiedy nawet pokrywa je sama, jak np. koszty utrzymania policji państwowej w poszczególnej gminie. Oczywiście, że i państwo ze swej strony okazuje gminie pomoc pieniężną w tych znowu wypadkach, gdy pewne zadania, wchodzące we własny zakres działania gminy, połączone są z wydatkami, których ta ostatnia nie może pokryć; dotyczy to, np., szkolnictwa.

## IX.

### Polityka komunalna miast.

Całokształt środków, zmierzających do osiągnięcia zadań gminy miejskiej, nazywa się polityką komunalną. Do zakresu działania gminy należą zadania *gospodarcze, zdrowotne i kulturalne*. Nad każdym z tych zadań należy się zastanowić.

Gdy mowa o *gospodarczych* sprawach gminy, wysuwa się przedewszystkim *kwestja mieszkaniowa*. Jest ona niewątpliwie najbardziej palącą ze wszystkich innych, zaopatrzenie bowiem mieszkańców w tanie, wygodne i higieniczne mieszkania jest głównym warunkiem rozwoju, a nawet istnienia miasta. W Niemczech prawie we wszystkich większych miastach istnieją komisje i urzędy mieszkaniowe (Wohnungsamt), których zadaniem jest rozważenie sposobów najlepszego rozwiązania kwestji mieszkaniowej i urzeczywistnienia ich. Już z demologii miejskiej wiadomo, że ludność każdego miasta, szczególnie wielkiego, zdąża ku jego peryferjom, tam bowiem łatwiej osiągnąć warunki taniego, wygodnego i higienicznego zamieszkania. Było już wyjaśnione, jak ważną rolę w danym wypadku odgrywa komunikacja wewnętrzna. Niemniej ważna jest *kwestja gruntowa*, mieszkania bowiem wtedy tylko będą mogły być tanie, jeżeli place pod budowę domów nie będą drogie.

Prof. Stein na wykładach swoich w kolońskiej

szkole nauk komunalnych słusznie zauważył, że, im intensywniej zabudowane są place pod względem głębokości i wysokości budowli, tym place te będą droższe.<sup>1)</sup> W wielkich domach komorne zawsze jest stosunkowo większe, niż w domach mniejszych. Oczywiście, kwestja intensywności zabudowań wiąże się z przepisami budowlanymi, ale wtedy tylko można zabronić stawiania domów koszarowych o typie amerykańskim, gdy w mieście jest dostateczna ilość niedrogich placów. W rozdziale o demologii miejskiej wskazany był stosunek liczby domów do liczebności mieszkańców; nie ulega wątpliwości, że stosunek ten jest zależny od ceny placów pod budowę domów. Cóż więc winna czynić gmina, aby ceny te były niskie? Speculanci dążą do jak największego podnoszenia cen na place; lecz spekulacja nie zawsze jest szkodliwa, często nawet bywa pożądana dla rozwoju ekonomicznego. „Nie należy—powiada tenże prof. Stein—walczyć ze spekulacją na place, lecz należy ją regulować.“<sup>2)</sup> Jakżeż ją regulować?

Przedewszystkim, wytwarzając jej odpowiednią *konkurencję*. Gmina miejska powinna sama posiadać place, nabywając je po cenach tanich, oczywiście, na przedmieściach, i sprzedając je z najmniejszym chociażby zyskiem. Gmina miasta Fryburga posiada 77,4% wolnych placów, gminy Koblencji, Augsburga, Szczecina, Frankfurtu nad Menem posiadają 50% takich placów.<sup>3)</sup> Zresztą każda gmina musi posiadać place nie tylko dla ich sprzedaży, lecz i dla własnego użytku, pod budowę rozmaitych gmachów miejskich, jako to: szkół, szpitali i t. p.

Gdyby gmina nie mogła w drodze dobrowolnej

<sup>1)</sup> Die Praxis der kommunalen und sozialen Verwaltung. Das praktische Ergebnis des Streites um die Wohnungsfrage, str. 186.

<sup>2)</sup> Ibidem, str. 173.

<sup>3)</sup> M. Schmid. Verfassung und Verwaltung der deutschen Städte.

umowy nabyć dostatecznej ilości placów, powinno jej przysługiwać prawo *wywłaszczenia*, oczywiście, po cenie sprawiedliwej. Prawo wirtemberskie pozostawia gminie prawo wywłaszczenia gruntów, o ile to leży w interesie sprawy mieszkaniowej. Dobro publiczne, związane z posiadaniem przez gminę wolnych pod budowę placów, jest tak oczywiste, że i u nas prawo o wywłaszczeniach mogłoby być stosowane w danym wypadku.

Sprzedając swoje place z jak najmniejszym zyskiem, pokrywającym jedynie procenty i koszty handlowe, gmina powinna je sprzedawać tym tylko, którzy zobowiązują się, pod nieważnością umowy, przystąpić do *budowy*. Inaczej bowiem place te dostałyby się znowu w ręce spekulantów. Praktyka gmin miejskich w Niemczech, oparta na takiej zasadzie, wydała pod tym względem najlepsze rezultaty.<sup>1)</sup>

Oczywiście, aby można było tanio sprzedawać takie place, urządzenie *ulic* musi być również jak najtańsze. Na ulicach, przeznaczonych do zabudowania domami mieszkaniowymi, gdzie ruch uliczny może być tylko niewielki, niema potrzeby urządzania kosztownych bruków i chodników.

Gmina powinna sprzedawać swoje place nie tylko za gotówkę, lecz i *na raty*, aby i ludzie niezamożni mogli place takie nabywać dla ich zabudowania. Procent od sumy nie dopłaconej powinien być jak najniższy. Niekiedy, sprzedając swoje place, gmina może zagwarantować sobie w umowie prawo *wykupu* placu wraz z budynkiem po upływie pewnego większego okresu czasu, lecz, jak dowodzi tego praktyka miast niemieckich, stosować taki warunek należy tylko w wyjątkowych wypadkach, kiedy cena sprzedaży bardzo odbiega od bieżącej.

<sup>1)</sup> Gielen. Erprobte Wege zur Lösung der Wohnungsfrage. Die Praxis der kommunalen und sozialen Verwaltung, str. 195.

Jednocześnie ze sprzedażą placów, z warunkiem przystąpienia do budowy, gmina powinna zachęcać do stawiania *małych* domów, jedno-lub dwumieszkaniowych, a utrudniać stawianie *wielkich* domów.<sup>1)</sup> Wogóle, takie lub inne przepisy budowlane odgrywają w danym wypadku bardzo poważną rolę. Praktyka gmin niemieckich dowiodła, że sztuczne tworzenie dzielnic o wyraźnym charakterze zawodowym, np. dzielnicy robotniczej, nie jest wskazane.<sup>2)</sup> Ludzie bowiem poszczególnego zawodu pragną, poza pracą, ocierać się o inne sfery społeczne. Przepisy budowlane powinny być surowsze w stosunku do większych domów, łagodniejsze — względem mniejszych. Niezależnie bowiem od ceny placów, i materiał budowlany wpływa na komorne.

Sprzedając swe place z warunkiem przystąpienia do budowy, gmina powinna zwracać uwagę na nie zabudowane place, należące do osób prywatnych, i *zwiększać podatek* od takich placów w miarę przyrostu wartości. Frankfurt nad Menem był pierwszym miastem, które w r. 1904 wprowadziło podatek od przyrostu wartości placu. Większość miast niemieckich poszła za jego przykładem. Prawo Rzeszy niemieckiej z dnia 14 lutego r. 1911 uczyniło podatek ten państwowym, przeznaczając połowę pobieranego podatku dla gmin.

System podatkowy w gminach powinien zmierzać ku opodatkowaniu placu w większym stopniu, niż stojącego na nim budynku.

Gmina powinna na koniec prowadzić *statystykę* wolnych mieszkań i ogłaszać ich *wykazy*. Niemal we wszystkich miastach Niemiec południowych urzędy mieszkaniowe prowadzą szczegółową *statystykę* mieszkań i dają bezpłatne informacje o wolnych lokalach.

<sup>1)</sup> M. Schmid. *Verfassung und Verwaltung der deutschen Städte*, str. 31.

<sup>2)</sup> Gielen. *Erprobte Wege zur Lösung der Wohnungsfrage. Die Praxis der kommunalen und sozialen Verwaltung*, str. 196.

Gmina powinna zapewnić mieszkańcom nawet najodleglejszych dzielnic wygody i warunki higieniczne. Utrzymywanie czystości na ulicach, ich urządzenie i oświetlenie, zaopatrywanie domów w wodę, obrona przed pożarami, powodzią, wszystko to są rzeczy, których polityka mieszkaniowa wymaga w jednakowym stopniu.

Jeżeli się mówi, że kwestja mieszkaniowa jest kwestją komunikacji, to dlatego, że w braku jej spełnienie wszystkich powyższych warunków nie może załatwić kwestji mieszkaniowej. Atoli z tego jeszcze nie wypływa, aby gmina musiała sama zająć się przedsiębiorstwem komunikacyjnym i aby, zabezpieczając interesy mieszkańców, nie mogła pozostawić przedsiębiorstwa takie inicjatywie osób prywatnych.

Kwestja powyższa jest związana z pytaniem zasadniczym, a mianowicie, czy dla gminy jest pożądana *municipalizacja przedsiębiorstw*, czy też nie.

Teorja socjalistyczna rozstrzyga pytanie to twierdząco i bez żadnych ograniczeń, praktyka jednak przedsiębiorstw miejskich dowiodła, że posiadają one także i ujemne strony, przemawiające za pewnymi ograniczeniami.

Robert Porter w pracy swej „Niebezpieczeństwa przedsiębiorstw miejskich“ zwrócił uwagę na to, że „każda władza, póki żyje, póty stara się umocnić i rozszerzyć swoje wpływy“. Niewątpliwie jednak, każde rozszerzenie zakresu danej władzy zmniejsza jej energję w pozostałych zakresach działania. Zakres działania gminy jest tak olbrzymi, wymaga takiego nakładu pracy i energii, że rozpraszać jej na czynności, które może załatwić poszczególna osoba prywatna, nie należy. Pozatym, gmina posiada pewne zwierzchnie prawa nad swymi członkami; jak to zobaczymy poniżej, musi ona zająć się, między innymi, i sprawą robotniczą. Prowa-

dząc przedsiębiorstwa, należące z natury swej do działalności prywatnej, gmina staje się w stosunku do robotników stroną zainteresowaną, przez co zatracą tę powagę, którą powinna posiadać w oczach każdego poszczególnego członka.

Ale na tym nie dosyć. Swymi zapotrzebowaniami, połączonymi z prowadzeniem przedsiębiorstw, gmina z jednej strony w zastraszający nieraz sposób powiększa swoje długi, z drugiej zaś — odciąga kapitał od przedsiębiorczości prywatnej, zmniejsza więc siłę podatkową swoich członków.

Prowadzenie każdego przedsiębiorstwa połączone jest z pewnym ryzykiem. Jeżeli więc przedsiębiorstwo miejskie poniesie straty, muszą one być pokryte przez członków gminy. Tymczasem ci ostatni przyczyniają się do ponoszenia ciężarów gminnych w różnym stopniu; jedni płacą podatków pośrednich i bezpośrednich bardzo dużo, inni — bardzo mało albo nawet i nic. Taki udział w stratach przedsiębiorstwa miejskiego nie może atoli być uznany za słuszny. Z tej zasady wychodząc, sąd najwyższy Stanu Massachusetts unieważnił transakcję co do kupna węgla i drzewa dla sprzedaży członkom gminy, dokonaną przez jej radę.<sup>1)</sup>

Czynnikami cywilizacji, prowadzącymi postęp ludzkości, mówi Porter, są „nie rządy, nie państwa, nie municypalności, nie komitety obywatelskie, lecz jednostki, natchnione nowymi ideami, pragnące gorąco wcielić je w życie.“<sup>2)</sup> Czy zarząd miejski, traktujący każde przedsiębiorstwo w sposób biurokratyczny, może być natchniony nowymi ideami, czy może pragnąć usilnie wcielić je w życie?

1) Robert Porter. Niebezpieczeństwa przedsiębiorstw miejskich, str. 11.

2) Ibidem, str. 70.

To też przedsiębiorstwa miejskie mają zawsze wartość wątpliwą. „Straty, powiada Porter, ponoszone przez municypalność na przedsiębiorstwach elektrycznych w całym kraju, weszły w przysłowie. Ani jedno nie wykaże zysku, jeżeli należycie uwzględnić obniżenie wartości maszyn i amortyzację“. <sup>1)</sup>

Operacje przedsiębiorstw miejskich mają, zdaniem Portera, jedynie tę „wyższość“, że przedewszystkiem „poddają wypadki przedsiębiorstwa złagodzeniu, nim rachunki zostaną ogłoszone“, najważniejsza zaś rzecz, amortyzacja włożonego kapitału, odbywa się w taki sposób, aby zamaskować straty. Jednocześnie „municypalizacja przedsiębiorstw tłumi wysiłki jednostek, podkopując siłę i wielkość kraju“.

Jeżeli, wbrew tym wszystkim argumentom, gminy dążą do municypalizacji przedsiębiorstw, to jedynie dlatego, że zarządom miejskim idzie o wpływy, a co za tym idzie, o głosy wyborcze. „Każdy zarząd miejski, kroczący tym szlakiem, otoczony jest pasorzytami, satelitami i pijawkami, rzucającymi się na wszelkie okruchy i odpadki. Urzędnik zaś jest w tym tłumie osobą najważniejszą. Rośnie w liczbę i siłę wyborczą“....

Przechodząc do poszczególnych przedsiębiorstw, Porter udowodnia danymi cyfrowymi, że przedsiębiorstwa miejskie są prowadzone znacznie gorzej od prywatnych.

We Francji telefon miejski ogranicza swą czynność głównie do Paryża, obsługa telefoniczna jest tam niedostateczna, urządzenie przestarzałe. Liczba abonentów przy ludności, sięgającej trzech milionów, wynosi zaledwie 36.000, kiedy w dzielnicach Nowego Yorku z ludnością mniejszą, mianowicie Manhattanie i Bronxie, obsługiwanych przez prywatną spółkę telefoniczną,

<sup>1)</sup> Ibidem, str. 70.

jest abonentów 96.364. Gdy w Londynie jeden telefon miejski wypada na 55 mieszkańców, w Kalifornji na jeden telefon prywatnego przedsiębiorstwa wypada 14, w San-Francisko 9 mieszkańców. W Wiedniu miejskie przedsiębiorstwo telefoniczne obsługuje tylko 15,615 abonentów. W Chicago zaś, o takiej samej prawie ludności, przedsiębiorstwo prywatne ma abonentów 60.395. W Antwerpji, mającej prawie 300.000 mieszkańców, telefony miejskie liczą wszystkiego 3.666 numerów. W Kopenhadze, mającej trochę więcej, niż 300.000 ludności, abonentów przedsiębiorstwa prywatnego jest 17.331.<sup>1)</sup>

Wszystkie te środki, jakie gmina winna stosować w celu zwiększenia ilości mieszkań, a więc sprzedaż placów miejskich, urządzenie i odpowiednie utrzymywanie ulic, kanalizacja, wodociągi i t. d., same przez się nie wystarczają. Na to, aby na kupionym na raty placu postawić najmniejszy chociażby domek, należy mieć niezbędne ku temu środki pieniężne. Kto ma środki te dostarczyć, innymi słowy, kto ma się zająć budową i sprzedażą takich domów? „Związki—powiada Porter—i różne przemysłowe towarzystwa mieszkaniowe podejmowały z powodzeniem sprawę tanich i wygodnych domów, i przedsięwzięcia municypalne nigdzie nie dały lepszych wyników“. Nawet wprost przeciwnie. Kiedy przedsiębiorcy prywatni dostarczyli w Londynie od roku 1883 do 1905 mieszkań robotniczych 113.147, od których komorne tygodniowe wynosiło przeciętnie 2 szylingi 4 pensy za pokój, wszystkie władze municypalne londyńskie dostarczyły w tym samym czasie tylko 21.065 mieszkań, przyczym komorne tygodniowe wyniosło tu 2 szylingi 11 pensów za pokój. Wynika z tego, że prywatne przedsiębiorstwa mieszkaniowe pracują intensywniej i lepiej.<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup> Ibidem, str. 106.

<sup>2)</sup> Ibidem, str. 111.

To samo da się powiedzieć i o bankach hipotecznych, udzielających pożyczek na drugi numer hipoteczny, po pożyczce towarzystwa kredytowego miejskiego, w miarę budowy domu. Banki takie, oczywiście, są niezbędne, lecz pozostawione przedsiębiorczości prywatnej, będą funkcjonowały sprawniej, niż banki miejskie. Gmina mogłaby w danym wypadku przyczynić się do powstawania takich banków, w drodze agitacji i udzielania ulg wszelkiego rodzaju, lecz nie powinna prowadzić ich sama.

Co się tyczy komunikacji, gmina przy udzielaniu koncesji winna starać się o uzyskanie jak najlepszych warunków dla mieszkańców, winna warunki koncesji koordynować z kwestją mieszkaniową, lecz nie powinna sama prowadzić przedsiębiorstwa.

Nie ulega wątpliwości, że Porter nieco jednostronnie oświetlił kwestję przedsiębiorstw miejskich.

Główny jego argument, że przedsiębiorstwa gminne nie dają zysków, nie może się ostać chociażby dlatego, że gmina prowadzi przedsiębiorstwo nie dla zysku, lecz w celu wypełnienia swoich zadań.

Wszystkie inne argumenty Portera mogą doprowadzić jedynie do wniosku, że gmina winna prowadzić takie tylko przedsiębiorstwa, które z jej zadań *bezpośrednio* wypływają, pozostawiając wszelkie inne inicjatywie prywatnej.

W każdym bądź razie należy zaznaczyć, że ruch ku municypalizacji przedsiębiorstw znacznie osłabł. Stwierdził to w swoim odczycie dyrektor ministerjalny, dr. Freund,<sup>1)</sup> gorący zwolennik *systemu mieszanego*, czyli takiego, który czyni gminę uczestniczką przedsiębiorstwa prywatnego, w drodze nabycia przez nią pewnej ilości akcji tego przedsiębiorstwa.

<sup>1)</sup> Die Praxis der kommunalen und sozialen Verwaltung. Die gemischte wirtschaftliche Unternehmung, str. 137.

Dodatnią stroną takiego systemu ma być to, że gmina może lepiej kontrolować działalność prywatnego przedsiębiorstwa, posiada bowiem prawo kontroli nie tylko na zasadzie koncesji, lecz i jako akcjonariuszka. Czy jednak taka podwójna rola rzeczywiście wzmacnia nadzór, czy nie za wiele kosztuje miasto, które uczestniczy w ewentualnych stratach przedsiębiorstwa, pytania tego praktyka, dotąd zresztą bardzo niewielka, jeszcze nie rozstrzygnęła, i niema danych, aby przypuszczać, że rozstrzygnie je w sensie przychylnym.<sup>1)</sup>

Ze sprawą mieszkaniową, wchodzącą w zakres gospodarskiej działalności gminy, wiążą się kwestje wzajemnego stosunku mieszkańców gminy, a więc kwestje *polityki socjalnej*.

Prof. Stier-Somlo określa politykę socjalną, jako całokształt środków, zmierzających ku dodatniemu rozwojowi etycznych i gospodarskich stosunków klasy robotniczej i pokrewnych jej warstw społecznych.<sup>2)</sup> Że polityka socjalna dotyczy nie tylko klasy robotniczej, lecz wogóle warstw nie posiadających, jest to najlepiej określone w prawie niemieckim z dnia 19-go lipca r. 1911 o ubezpieczeniach państwowych, zezwalającym na asekurację państwową nie tylko robotników, lecz i drobnych kupców, hotelarzy, nauczycieli, oficjalistów i t. p.

Oczywiście, gdy mowa o polityce socjalnej, ma się na myśli głównie klasę robotniczą. Z demologii miejskiej wynika, że ilość robotników w każdym mieście stale

<sup>1)</sup> Gmina Akwizgranu posiada połowę akcji spółki tramwajowej, obsługującej miasto, głos gminy jest więc decydujący przy wyborze władz tej spółki, nie widać jednakże, aby okoliczność ta dodatnio wpływała na działalność spółki.

<sup>2)</sup> Praxis der kommunalen und sozialen Verwaltung. Die rechtlichen Grundlagen der kommunalen Sozialpolitik, str. 3.

się zwiększa, gdy tymczasem zapotrzebowanie rąk roboczych potęguje się w znacznie mniejszym stopniu. Należy stąd wyprowadzić wniosek, że pewna ilość robotników musi być pozbawiona pracy, niezależnie od swej woli. W czasie kryzysu ekonomicznego objaw ten jeszcze więcej rzuca się w oczy. Nie posiadając żadnych środków utrzymania, pozbawieni pracy robotnicy stają się niebezpiecznym ciężarem dla gminy. Nie tyle więc względy miłosierdzia, ile własny, gospodarski interes gminy wymaga, aby zapobiec skutkom, wynikającym z przymusowej bezczynności robotników.

Ale niedość na tym. Nie tylko przewyżka zaofiarowania nad podaż, ale częstokroć i inne przyczyny wywołują bezrobocie. Istnieje cały szereg gałęzi przemysłu, w których praca jest tylko sezonowa, naprzykład, przemysł budowlany, brukarski i t. p. Następnie, choroba również uniemożliwia pracę i pozbawia robotnika środków utrzymania. Wszystkie te okoliczności nie mogą być obojętne dla gminy, która też musi przedsięwziąć pewne środki zapobiegawcze.

Zatrudniając w swoich przedsiębiorstwach mnóstwo robotników, gmina normuje stosunek swój do nich w specjalnych przepisach, w których, mając na względzie wszystkie powyższe okoliczności, określa wynagrodzenie, godziny pracy, sposób załatwiania sporów, wypowiedzenia miejsca i t. p.

W państwach zachodnio - europejskich robotnicy miejscy tworzą niekiedy związki, mające na celu obronę praw swych członków. W Niemczech w r. 1896 powstał „Związek robotników miejskich i państwowych“, będący obecnie organizacją bardzo silną i wpływową.

Niezależnie od swej roli przedsiębiorcy, gmina, już jako taka, winna przedsiębrać środki zapobiegawcze w interesie nie tylko swoich, lecz wogóle wszystkich robotników. Prawie wszystkie gminy w państwach zachodnio-europejskich starają się, przy udzielaniu

koncesji przedsiębiorcom prywatnym, omówić stosunek ich do robotników i zabezpieczyć możliwie prawa tych ostatnich, jak na przykład warunki higieniczne, płacę, godziny pracy i t. p. Gmina Mannheimska poszła w tym kierunku najdalej, wymaga bowiem od przedsiębiorcy, aby ten przyznawał swoim robotnikom prawo zrzeszania się. Są jednakże i takie gminy, które w koncesji przewidują odroczenie terminów wykonania robót w razie strejku, innymi słowy, krępują robotników przy uciekaniu się do nich.<sup>1)</sup> (Klauzula strejkowa). Są to jednakże wyjątki, zwykle gmina stara się przy udzielaniu koncesji wpływać na poprawę i zabezpieczenie bytu robotników. Jest to, oczywiście, droga pośrednia i daje się zastosować wtedy tylko, gdy przedsiębiorca prywatny wchodzi w jakikolwiek stosunek z gminą.

Co się tyczy środków bezpośrednich, to te sprowadzają się *do ubezpieczeń robotników na wypadek braku pracy lub choroby i do giełd pracy.*

Zatrzymując się na *ubezpieczeniach robotniczych*, wypada nadmienić, że jeszcze dotychczas jest sporną kwestją, czy ubezpieczenia takie należą do obowiązków państwa, czy też gminy. Zjazd przedstawicieli miast niemieckich w Poznaniu w r. 1911 uznał, że ubezpieczenia robotników są obowiązkiem państwa, a nie gminy. Większość gmin niemieckich bierze jednak udział w ubezpieczeniach robotników.<sup>2)</sup>

Oczywiście, ubezpieczenia te mają na widoku jedynie takie bezrobocie, którego przyczyny są niezależne od woli robotnika, strejk więc prawa na wynagrodzenie asekuracyjne nie daje.

<sup>1)</sup> M. Schmid. *Verfassung und Verwaltung der deutschen Städte* str. 60.

<sup>2)</sup> Dr. Wilms. *Hauptaufgaben und Hauptschwierigkeiten der städtischen Sozialpolitik. Praxis der kommunalen und sozialen Verwaltung*, str. 39.

Najwięcej rozpowszechnionym systemem ubezpieczenia robotników jest tak zwany system *gandawski*. Polega on na tym, że związki robotnicze zajmują się bezpośrednio ubezpieczeniem, gmina zaś udziela im jedynie zapomogi w stosunku do liczby wypadków i czasu przymusowego bezrobocia. Zapomogi te z roku na rok są poważniejsze, w miarę bowiem zwiększania się ludności fabrycznej ilość wypadków bezrobocia również się zwiększa. Naprzykład, gmina m. Strasburga wypłaciła kasom ubezpieczeniowym zapomogi w r. 1907 w ilości 1889 mar., w r. 1908—3507 mar., w r. 1909—5998 mar., w r. 1910—5695 mar. i w r. 1911—6086 mar.<sup>1)</sup> Dodatnią atoli stroną tego systemu jest to, że gmina nie zajmuje się bezpośrednio administracją i techniczną stroną ubezpieczeń, że jest to zadaniem związków robotniczych, dokładnie obznajmionych z warunkami pracy swoich członków.

System *berneński*, przyjęty też w Lipsku i Kolonji, polega na tworzeniu gminnych kas ubezpieczeniowych; członkami ich mogą być tylko robotnicy, mający przynależność do danej gminy.

W r. 1910 we *Fryburgu* badeńskim zaprowadzone zostały kasy ubezpieczeniowe, połączone z kasami oszczędności; system ten, zezwalający na korzystanie z ubezpieczeń również i robotnikom nie zorganizowanym, zachęcający zaś wszystkich robotników do robienia oszczędności, ma duże widoki powodzenia, tym bardziej, że i przy tym systemie gmina udziela zapomogi w stosunku 50% opłaconych składek lub poczynionych oszczędności.<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup> Dr. Tänzler. Grundsätzliche Stellungnahme zur kommunalen Sozialpolitik. Praxis der kommunalen und sozialen Verwaltung, str. 98.

<sup>2)</sup> M. Schmid. Verfassung und Verwaltung der deutschen Städte, str. 67.

Co się tyczy *giełd pracy*, to one bądź powstają przy zarządach miejskich i przez nie są prowadzone, bądź też korzystają jedynie z zapomogi gminnej czy to w formie pieniężnej, czy też w naturze. W tym ostatnim wypadku zarząd giełdy składa się w równej liczbie z pracodawców i pracobiorców.

Celem uregulowania podaży i zapotrzebowania w różnych miastach, giełdy pracy tworzą związki, mające na celu skierowanie pozostających bez pracy robotników z jednego miasta do drugiego. Naprzykład, bawarski związek giełd liczy 68 gminnych giełd pracy, związek niemieckich giełd pracy liczy 18 mniejszych związków i posiada swój własny organ, informujący o podaży i zapotrzebowaniu rąk roboczych („Der Arbeitsmarkt“).

Gdy ubezpieczenia robotników i giełdy pracy okazują się niedostateczne, gdy kryzys ekonomiczny wyrzuca na bruk większą, niż przewidziano, ilość robotników, natenczas gmina ucieka się niekiedy do podejmowania *robót publicznych*, aby tylko dać pracę i utrzymanie pozbawionym pracy. Jest to jednakże środek ostateczny, do którego gminy uciekają się bardzo rzadko.

Przechodzę do polityki komunalnej przy wykonywaniu zadań zdrowotnych gminy. Mam na myśli przede wszystkim opiekę nad ubogimi, *dobroczynność publiczną*.

Nędza jest albo skutkiem, albo przyczyną chorób. Każda choroba, osłabiając siłę twórczą członka gminy, jest już dlatego, z punktu widzenia polityki komunalnej, niepożądana. Choroby zaraźliwe, udzielające się z łatwością, tym bardziej są dla gminy niebezpieczne. Z drugiej strony, brak środków do życia i niemożność zapracowania na nie czy to wskutek choroby, czy też

kalectwa lub wieku jest przyczyną czynów przestępnych, przed którymi gmina również musi się bronić. Opieka nad ubogimi jest więc nie tylko sprawą zdrowotności gminy, ale i jej polityki socjalnej. Lepiej, by gmina poniosła lżejszy stosunkowo ciężar, planowo i systematycznie wspierając ubogich, niż gdyby miała doświadczać znacznie cięższych następstw, grożących jej z tej strony.

Oczywiście, nie wszyscy ubodzy posiadają prawo do otrzymywania wsparcia, lecz tacy tylko, którzy zamieszkują czas jakiś na terytorjum gminy; czas ten waha się zwykle od roku do dwóch lat.

Do ostatnich niemal czasów opieka nad ubogimi pozostawiona była inicjatywie osób prywatnych i stowarzyszeń. I obecnie jeszcze działają one równorzędnie z gminą. W pierwszych latach bieżącego stulecia gmina drezdeńska zainicjowała scentralizowanie działalności wszystkich stowarzyszeń filantropijnych, jednocząc przeszło sto instytucji. System ten dał rezultaty nadzwyczaj dodatnie i wart jest naśladowania.<sup>1)</sup>

O udziale, jaki mają kobiety w omawianej działalności gminy, była już mowa. Nadmienić jednak należy, że w r. 1911 w Niemczech 7.000 kobiet było członkiniami komisji gminnych i komitetów pomocy ubogim.<sup>2)</sup>

Opieka nad ubogimi wyraża się nie tylko w udzielaniu wsparć pieniężnych, ale i w urządzaniu *tanich kuchni, domów noclegowych, przytułków dla niemowląt, ochron* wszelakiego rodzaju, *kolonji letnich i szpitali.*

Do zadań zdrowotności należy nakoniec wszystko

<sup>1)</sup> M. Schmid. *Verfassung und Verwaltung der deutschen Städte*, str. 76.

<sup>2)</sup> Dr. Alice Salomon. *Die Mitarbeit der Frau bei der sozialen Fürsorge. Praxis der kommunalen und sozialen Verwaltung*, str. 119.

to, czego wymaga *hygiena socjalna*. W magistracie scharlottenburskim zasiada, jako członek, od r. 1912 radca medyczny (Medicinalrat), który zawiaduje sprawami higieny socjalnej.

Przestrzeganie czystości powietrza i ulic, kanalizacja i wodociągi, łaźnie i kąpiele ludowe, hygiena szkolna, odczyty popularne, walka z chorobami zaraźliwymi, szczególnie płciowymi, pogotowie ratunkowe, wszystko to są zadania, których gmina, dbająca o swój rozwój, podjąć się musi.

Co się tyczy spraw *kulturalnych* gminy, to działalność ta winna być skierowana przede wszystkim do walki z *analfabetyzmem*.

Środkiem tej walki jest, oczywiście, bezpłatne i przymusowe nauczanie *w szkołach elementarnych*. Gmina berlińska wydaje na ten cel przeszło 25 milionów marek rocznie, t. j. 71% ogólnej sumy wydatków, na szkolnictwo, co czyni na jednego ucznia około 130 marek.

Wykształcenie fachowe (Fortbildung), przymusowe dla młodzieży, która ukończyła szkołę ludową, zostało doprowadzone w gminach niemieckich do nadzwyczajnego rozkwitu. Koszt wykształcenia fachowego wynosi rocznie w Prusach 38 marek na ucznia, w Bawarji 34, w Badenji 73.<sup>1)</sup>

Nie tylko szkoły elementarne i fachowe, lecz także średnie, a nawet i wyższe *zakłady naukowe* mogą i powinny zakładać gminy. Miejskie akademje handlowe założono we Frankfurcie nad Menem, w Berlinie, Kolonji, Mannheimie i Monachjum. W tymże Frankfurcie przystąpiono nawet do założenia uniwersytetu miejskiego, akademje zaś nauk komunalnych w Kolonji i Düsseldorfie są założone również przez gminy tych miast.

<sup>1)</sup> M. Schmid. Verfassung und Verwaltung der deutschen Städte, str. 98.

Oczywiście, biblioteki, muzea, odczyty popularne, teatr, wszystko to wchodzi również w zakres zadań kulturalnych gminy. Na 540 miast niemieckich z ilością powyżej 10.000 w 342 miastach istnieją miejskie biblioteki publiczne, o olbrzymiej nieraz ilości ksiąg, z czytelniami, mogącymi pomieścić setki osób (Lesehalle).<sup>1)</sup>

---

---

<sup>1)</sup> M. Schmid. Verfassung und Verwaltung der deutschen Städte, str. 101.

## X.

### Środki materialne.

Dla wypełnienia swoich zadań gmina potrzebuje znacznych środków pieniężnych. Szkolnictwo, opieka nad ubogimi, szpitalnictwo, utrzymanie policji i urzędników miejskich, wszystko to pochłania olbrzymią nieraz sumę. Wysokość tej sumy nie tyle jest zależna od liczby mieszkańców w poszczególnej gminie, ile od ich materialnego stanu i mniej lub więcej intensywnej działalności gminy.

W miarę jak działalność gminy się rozszerza i obejmuje coraz to nowe sfery, muszą zwiększać się i wydatki, a co za tym idzie, i dochód gminy. Zdarza się również, że gmina miejska musi przedsięwziąć jednorazowy, nadzwyczajny wydatek. Ten, oczywiście, nie może być pokryty ze zwyczajnych dochodów, gmina musi się uciec wtedy do zaciągnięcia pożyczki. Jest to zresztą i słuszne, gdyż nadzwyczajny wydatek pociągają za sobą najczęściej przedsięwzięcia, zaspokajające potrzeby także i przyszłych pokoleń, jest więc rzeczą wskazaną, aby i one uczestniczyły w pokryciu takiego wydatku.

Jak więc widzimy, wydatki miasta dzielą się na *zwyczajne* i *nadzwyczajne*. Gdy na pokrycie tych ostatnich miasto ucieka się do pożyczki, pierwsze winny być pokryte z dochodów miejskich.

W Anglii dochody gminy miejskiej stanowią: wpływy, otrzymywane z przedsiębiorstw i majątku miejskiego,

opłat za koncesje, kar i t. p., jak również podatku miejskiego, podatku sanitarnego i zapomóg, otrzymywanych od państwa. Zapomogi państwowe przyznawane są gminom na potrzeby szkolnictwa, na cele zdrowotności i utrzymanie policji.<sup>1)</sup>

We Francji, niezależnie od dochodów z majątku i przedsiębiorstw gminnych, z dodatków do podatku państwowego i zapomóg państwowych, gminy, liczące więcej niż 4.000 mieszkańców, korzystają jeszcze z cła na artykuły spożywcze i napoje, spożywane w gminie. Podatek ten, zwany „*octroi*“, stanowi najczęściej lwią część dochodów gminy, w Lugdunie naprzykład sięga dwóch trzecich dochodów gminnych, w Dijon—połowy.

„*Octroi*“ wprowadzony został na mocy królewskiego ordonansu z d. 16 lipca r. 1681, nadającego prawo (*octroyante*) gminom dla pokrywania swoich wydatków nakładać cła na artykuły spożywcze i napoje, wprowadzane na terytorjum gminy. Konstytuanta w r. 1791 zniosła „*octroi*“, uważając, że jest to podatek niezmiernie uciążliwy i sprzeciwiający się zasadzie jedności i niepodzielności państwa. Jednakże już wkrótce po tym (27 vendémiaire r. VII) podatek ten został przywrócony, gminy bowiem nie umiały wynaleźć innych źródeł dochodu. W r. 1816 tekst prawa, dotyczący „*octroi*“, zmieniony został w sensie, dającym możność najszerszej interpretacji, brzmi on bowiem, że „podatek ma być nakładany na przedmioty, przeznaczone dla konsumcji miejscowej“. Wobec tego zaczęto ściągać „*octroi*“ nie tylko od wprowadzanych na terytorjum gminy artykułów spożywczych, lecz i od wyrabianych na miejscu, o ile producent nie wysłał ich z granic gminy.

Podatek „*octroi*“ był i jest przedmiotem ciągłych narzekań ze strony społeczeństwa francuskiego. Olbrzymie koszty, połączone z zaprowadzeniem i nadzorowa-

<sup>1)</sup> P. Ashley. Zarząd centralny i lokalny, str. 38.

niem granic celnych, krępujące ruch podróźniczy rewizje, nadewszystko zaś okoliczność, że podatek ten obciąża głównie klasy nie posiadające, wszystko to wywołało silną reakcję przeciwko temu podatkowi.<sup>1)</sup> Następstwem jej było prawo z r. 1867, nadające gminom możność znoszenia podatku „octroi“ i zastępowania go innym. Ordynacja municypalna z r. 1884 uzależniła atoli zniesienie „octroi“ od zgody prefekta. Niewiele gmin skorzystało z tego prawa. Tam nawet, gdzie większość rad miejskich jest socjalistyczna, podatek „octroi“ dotąd jeszcze istnieje, gminy bowiem nie mogą znaleźć innych źródeł dochodu. Pewne więc ograniczenia w nakładaniu tego podatku musiało wprowadzić państwo. W r. 1897 wydane zostało prawo, znoszące „octroi“ na napoje hygjeniczne. Taryfa celna została zmieniona następnie w taki sposób, że głównie piwo, spirytualja i napoje wysokokowe są przedmiotem opodatkowania.

Najczęściej gminy oddają ściąganie podatku „octroi“ bądź w dzierżawę, bądź w administrację przedsiębiorcom prywatnym lub państwowemu urzędowi podatkowemu.<sup>1)</sup>

W państwach niemieckich, a także w Anglii i we Francji, prawodawstwo komunalne kładzie szczególny nacisk na dochody, otrzymywane z majątku i przedsiębiorstw miejskich, stawiając je na pierwszym miejscu przy wyszczególnianiu środków, pokrywających wydatki gminy. Praktyka jednakże we wszystkich tych państwach zawiodła pokładane nadzieje. Według obliczeń Schmida, w gminach miejskich, liczących mniej niż 10,000 mieszkańców, wpływy z majątku i przedsiębiorstw miejskich pokrywają zaledwie 10% wydatków, w innych miastach — najwyżej 25%<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup> J. Simonet. *Traité élémentaire de droit public*, str. 880—885.

<sup>2)</sup> *Verfassung und Verwaltung der deutschen Städte*, str. 106.

Poza dochodami z przedsiębiorstw i majątku, gmina wydatki swoje pokrywa z opłat, które pobiera, jako zwierzchniczka pewnych praw, a więc: z kar pieniężnych, z opłat za koncesje i świadectwa wszelkiego rodzaju, następnie: z opłat za korzystanie ze specjalnych świadczeń lub działań gminy, które nie dotyczą w jednakowym stopniu wszystkich jej członków, jak na przykład z opłat za dezynfekcję i t. p. Nakoniec, w wielu gminach, szczególnie w zachodnio-południowych krajach niemieckich, jest rozpowszechniony podatek „octroi“.

Głównym atoli źródłem dochodów gminy są podatki bezpośrednie. Najczęściej stanowią one dodatek do podatku państwowego. W miarę rozwijania się potrzeb gminy zwiększają się także i te dodatki. Praktyka gmin badeńskich dała pod tym względem bardzo dodatnie rezultaty, wyrażające się w ułatwieniu techniki ściągania podatków i stosunkowo niewielkim tego koszcie.<sup>1)</sup>

Gdy mowa o podatkach, należy nadmienić, że najnowsza teoria prawa finansowego odnosi się negatywnie do podatków *pośrednich*, jako obciążających stosunkowo daleko więcej klasy nieposiadające, niż zamożne. Łatwość ściągania tego podatku, opłacanego łącznie z ceną nabywanego przedmiotu, jest jedyną przyczyną, dla której państwa i gminy tak niechętnie go się wyrzekają. Jednak niesprawiedliwość tego podatku odbija się bardzo dotkliwie na ostatecznym bilansie sfer niezamożnych, tym bardziej wtedy, gdy zostają opodatkowane przedmioty pierwszej potrzeby.

Daleko więcej skłania się teoria prawa finansowego ku podatkom *bezpośrednim*, przyczym dąży ona obecnie do opodatkowania *nie majątku nieruchomego*, lecz osoby

<sup>1)</sup> Das Steuerwesen in Baden, str. 39.

w stosunku do tego majątku. Tylko przy takim systemie można uchwycić należycie w śrubę podatkową dochód i rzeczywisty majątek poszczególnej osoby. Tam, gdzie osoba właściciela majątku jest obojętna, gdzie opodatkowany jest przedmiot, nie może być mowy o odliczeniu długów, pojęcie zaś o rzeczywistej wartości i rzeczywistym dochodzie można mieć jedynie wtedy, jeżeli się będzie miało na względzie i długi. Jak dalece korzystne jest dla państwa lub gminy bezpośrednie opodatkowanie osoby w stosunku do jej majątku, dowodzi tego znowu praktyka badeńska. Do roku 1908 podatek od nieruchomości oparty był na systemie katastralnym; w r. 1904 państwo osiągnęło z tego podatku 2.880.144.260 marek. Po wprowadzeniu w r. 1908 podatku osobistego od majątku nieruchomego według *rzeczywistej* wartości, wskazanej przez właściciela, z uwzględnieniem długów, podatek ten przyniósł 5.859.490.885 marek,<sup>1)</sup> a więc przeszło dwa razy więcej. Wprawdzie w myśl prawa z r. 1908 długi można obliczać do połowy wartości, co, oczywiście, wpływa dodatnio na osiągniętą sumę podatkową, w każdym jednak razie wyższość tego podatku nad podatkiem katastralnym staje się widoczną.

Dla ilustracji stosunków finansowych, u nas istniejących, cenny materiał dają preliminowane wpływy m. Warszawy na rok 1916 i pierwszy kwartał roku 1917. Oto jak one się przedstawiają:

1) Podatki od nieruchomości (podatek szacunkowy, podatek na utrzymanie zakładów dobroczynnych) były preliminowane w r. 1916 na rb. 2.891.845, na okres trzymiesięczny w r. 1917—rb. 932.218.

2) Podatki od przemysłu (dodatek do patentów i 15% od państwowego podatku repartycyjnego) w r. 1916 — rb. 100.000, na okres trzymiesięczny r. 1917 —

<sup>1)</sup> Ibidem, str. 8.

rb. 107.000. Podatki te ściągają się w pierwszym kwartale każdego roku. Na tym kończą się podatki bezpośrednie.

Podatki pośrednie dają miastu znacznie mniej. Mianowicie: 3) od widowisk i zabaw publicznych preliminowano na r. 1916 — rb. 150.000, na pierwszy kwartał r. 1917 — rb. 36.000; 4) z podatku 100% do podatku mieszkaniowego, który powinien być ściągnięty w pierwszym kwartale — rb. 100.000; 5) od protestu weksli i aktów rejentalnych na rok 1916 — rb. 50.000, na pierwszy kwartał r. 1917 — rb. 7.500; 6) Podatek od cukru, zboża, węgla, soli i słoniny (preliminowany na r. 1916 tylko od cukru w sumie rb. 523.000), na okres trzymiesięczny roku 1917 określono na sumę rb. 299.000. 7) Różne dochody miasta: z opłat za karty pobytu, za marki miejskie, z kar, z opłat kancelaryjnych i nieprzewidzianych, preliminarz na r. 1917 wykazuje rb. 52.818, na pierwszy kwartał r. 1917 zaś preliminowano stosunkowo większą sumę, bo rb. 22.704.

Jak widać z powyższego, główny dochód miasta stanowią podatki z nieruchomości, obliczane na zasadzie odmiennej, niż ta, która jest przyjęta w Badenji, a więc nie podług wartości rzeczywistej, z uwzględnieniem długów.

Co się tyczy majątku miejskiego, to ten, oczywiście, w związku z wypadkami wojennymi, nie daje prawie żadnego dochodu; w r. 1915 różnica pomiędzy wpływami a wydatkami na administrowanie majątkiem miejskim wyniosła zaledwie rb. 33.905.

Przedsiębiorstwa miejskie, administrowane bezpośrednio przez miasto (wodociągi i kanalizacja), dały dochodu czystego w r. 1916 rb. 610.315, przedsiębiorstwa koncesyjne, innymi słowy, opłaty od koncesjonariuszów (tramwaje miejskie, zakłady gazowe, drogi żelazne dojazdowe, szalety miejskie) w r. 1916 wyniosły

razem, po potrąceniu kosztów utrzymania biura, oświetlenia miasta i innych, rb. 666.113.

Jak dalece zapomogi państwowe są niezbędne dla utrzymania gminy w jej zakresie działania, widać z następujących pozycji wydatkowych, preliminowanych na rok 1916, po potrąceniu wpływów, otrzymanych z poszczególnych pozycji.

Szpitalnictwo i dobroczynność publiczna rb. 4.457.589

Wydział higieny społecznej (wydatki opiek sanitarnych, personel, zakład dezynfekcyjny, laboratorja chemiczne, bakteriologiczne, piekarnia doświadczalna, domy izolacyjne, zakład kąpielowo - dezynfekcyjny, dwadzieścia stacji szczepienia ospy). . . rb. 466.048

Wydział szkolny i do spraw kultury (szkoły, instytut głuchoniemych i ociemniałych, kursy dla dorosłych, subsydja dla szkół i instytucji naukowych, zarząd teatrów, szkoła dramatyczna, muzeum narodowe, zapomogi teatralne) . . . . . rb. 2.737.813

Milicja miejska . . . . . rb. 1.806.293

Niezależnie od przytoczonych wydatków zwyczajnych, miasto musiało ponieść wydatek nadzwyczajny w sumie rb. 13.190.670 na ratowanie od głodu i zimna ofiar wojny. Oczywiście, w tych warunkach gmina musiała uciec się do pożyczek, a więc obciążyć przyszłe pokolenia ich spłatą. Cierpieniami, które te pożyczki wywołały, okupi się niewątpliwie lepsza dola przyszłych pokoleń, zaciągnięcie więc pożyczek na złagodzenie tych cierpień nie stoi w sprzeczności z przytoczoną wyżej zasadą obdłużania gminy.

Zdobywając środki pieniężne, a więc ściągając podatki i opłaty, gmina winna kierować się względami polityki socjalnej. Każdy podatek i opłata, nienależycie rozłożone lub z błędnym obliczeniem ściągane,

utrudnią lub nawet uniemożliwią wypełnienie leżących na gminie zadań.

Nad przyrostem wartości majątku nieruchomego pracuje cała gmina, najmniej zaś właściciel tego majątku. Plac, który w swoim czasie był wart rubla za łokieć, może być wart w następstwie pięć razy więcej. Przyczynia się do tego zwiększenie się ludności, urządzenie odpowiedniej komunikacji, oświetlenia i innych udogodnień, znakomicie powiększających wartość placu. Oczywiście, i warunki polityki państwowej też mogły wpłynąć na przyrost wartości, w każdym razie najmniej wpłynął na to sam właściciel. Jest więc rzeczą słuszną, żeby ten przyrost wartości był należycie opodatkowany. Najważniejsze wtedy źródło dochodów miasta, podatek bezpośredni, będzie stale się zwiększał równomiernie ze zwiększającymi się wydatkami gminy.

Podatek od *przemysłu i handlu*, wobec istnienia ksiąg handlowych, określić nietrudno. Dochód zaś, jaki daje poszczególny zakład handlowy i przemysłowy, powinien być opodatkowany w znaczniejszym stopniu, niż *dochód osobisty*. Opodatkowanie tego ostatniego winno uwzględniać dochody szczupłe (existenz - minimum) i zwiększać się następnie stosunkowo do wysokości dochodu. Naprzykład, w Badenji zwykłe normy podatkowe stosują się jedynie do dochodów, nie przewyższających 25.000 marek rocznie. Począwszy od tej sumy dodaje się do normy podatkowej jeszcze 5%, o ile dochód nie przekracza 30.000 m. Od 30.000 do 40.000 dodaje się 10% i t. d., od dochodu ponad 200.000 marek dolicza się, oprócz zwykłej normy podatkowej, dodatkowo 40%.<sup>1)</sup>

Dochody z przedsiębiorstw miejskich ze względów, o których była już mowa, nie mogą być wielkie; zresztą, jak to już było zaznaczone, przedsiębiorstwa takie win-

<sup>1)</sup> Das Steuerwesen in Baden, str. 8.

ny się ograniczać jedynie do wykonywania bezpośrednich zadań gminy. Dlatego też zarówno przy eksploatacji takich przedsiębiorstw, jak i przy udzielaniu koncesji przedsiębiorcom prywatnym, gmina winna mieć na względzie nie tyle swój dochód, ile warunki eksploatacji danego przedsiębiorstwa; winna dbać o to, aby warunki te odpowiadały wymaganiom polityki komunalnej. Względy zaś tej ostatniej mogą wywoływać nieraz konieczność, aby opłata za usługi, dostarczane przez miejskie lub koncesjonowane przedsiębiorstwo, nie była równoważna tym usługom, lecz była większa lub mniejsza od nich. Szczególniej dotyczy to takich usług, z których w imię powszechnego dobra winny korzystać najszerze masy. Dobro ogólne wymaga, aby za poszczególne usługi, mające znaczenie publiczne, mieszkańcy gminy płacili nie tyle w stosunku do wartości tej usługi, ile w stosunku do swej zamożności. Należy pamiętać o tym, że gmina jest osobą prawną, która tworzy się niezależnie od woli mieszkańców, że jest *związkiem przymusowym*, który dla tego może i powinien w celach swego rozwoju przedsiębrać środki, dyktowane przez dobrze zrozumianą politykę socjalną.

Weźmy np. opłatę za korzystanie ze środków *komunikacyjnych*. Jak już wiadomo z demologii miejskiej i polityki mieszkaniowej, należy dać ludności możliwość zamieszkiwania dalej od ośrodka miasta, pozostawiając go na sklepy, biura, urzędy, teatry, hotele i t. p. Jest to jednak możliwe jedynie przy komunikacji taniej. Żeby zatem pokryć koszty eksploatacji z pewnym zyskiem, należy taryfę za przejazd zestawić w taki sposób, aby opłata za mały kurs była stosunkowo droższa, niż za większy, innymi słowy, należy stosować taryfę *strefową*. Krańce miasta wtedy tylko będą mogły być zamieszkane, jeżeli komorne łącznie z codziennymi przyjazdami do środka miasta będzie taniej

wynosiło, niż komorne w śródmieściu. Właściwie więc, pasażerowie, przejeżdżający mniejsze kursy, będą płacić za tych, którzy robią większe kursy; wymaga tego jednak polityka mieszkaniowa, zmierzająca ku jednemu z najważniejszych zadań miasta.

Niemniejsze znaczenie ma opłata za *gaz* lub *elektryczność*. Służą one nie tylko do oświetlenia i gotowania, lecz też jako energia, mogąca mieć ogromne zastosowanie w mniejszych warsztatach pracy. Przede wszystkim więc opłata za kilowat elektryczności lub kubiczny metr gazu powinna być mniejsza wtedy, gdy służą one potrzebom drobnego przemysłu i sporządzania strawy, niż wtedy, gdy są przeznaczone do oświetlenia.

W interesie publicznym leży następnie, aby oświetlenie elektryczne uprzystępnąć najszerszym masom, jest ono bowiem i zdrowsze i bezpieczniejsze, niż oświetlenie naftą. Taryfa więc za światło elektryczne winna być zestawiona w taki sposób, aby przy małej ilości lamp opłata była niższa, niż przy dużej.

Jak to słusznie zauważył Lindemann,<sup>1)</sup> jest rzeczą zupełnie niezrozumiałą, dlaczego przedsiębiorstwa elektryczności zmniejszają opłatę w postaci rabatu większym konsumentom. Niepodobna przypuścić, aby rabatem tym chciano zachęcić do intensywniejszego oświetlenia mieszkań. Koszt oświetlenia mieszkania w budżecie człowieka zamożnego stanowi pozycję tak niewielką w stosunku do innych, że kwestja rabatu jest zawsze obojętna, ani zachęci, ani odstraszy od należytego oświetlenia apartamentu. Gdyby jednakże obracano ten rabat na zmniejszenie opłaty w mieszkaniach małych, zajmowanych przez ludzi, którzy z każdym groszem liczyć się muszą, to wpłynęłoby to niewątpliwie na najszersze zastosowanie oświetlenia elektrycznego.

<sup>1)</sup> Steuern und Gebühren, str. 28.

Przechodzę do opłaty za wodę i korzystanie z *kanalizacji*. Zwykle przedsiębiorstwa wodociągowe i kanalizacyjne pobierają opłatę od właściciela domu, który następnie rozkłada ją pomiędzy swych lokatorów. Trudno niezmiernie ustalić, czy właściciel domu ściąga od lokatorów taką właśnie sumę, jaką zapłacił za użycie wody i korzystanie z kanalizacji, czy też większą. To jednak jest pewne, że zawsze lepiej jest, gdy dłużnik płaci swą należność bezpośrednio, a nie przez trzecie osoby. Niepodobna również ustalić, czy właściciel domu prawidłowo podzielił opłatę między swych lokatorów, czy nie kazał płacić jednemu stosunkowo więcej, niż drugiemu, czy kierował się przy tym chociażby najelementarniejszymi zasadami polityki socjalnej.

W interesie zdrowia publicznego leży, aby wszyscy mieszkańcy miasta korzystali z wody i z urządzeń kanalizacyjnych, nawet tacy, którzy nie mogą za to płacić. We Frankfurcie nad Menem opłata kanalizacyjna jest pobierana nie od właścicieli domów, lecz bezpośrednio od lokatorów, płacących komorne wyższe nad 300 marek rocznie; osoby, płacące mniej, są zupełnie zwolnione od opłaty.<sup>1)</sup> Praktyka dowodzi, że taki sposób pobierania opłaty bezpośrednio od konsumenta jest zupełnie możliwy, dla mieszkańców zaś znacznie dogodniejszy.

Ponieważ woda jest niezbędna nie tylko dla wewnętrznego użytku i względów czystości, lecz także i dla celów przemysłowych, w taryfie przewiduje się jedno i drugie i sporządza się ją tak, aby ludzie niezamożni nic za korzystanie z wody i urządzeń kanalizacyjnych nie płacili, aby opłata za nie rozłożona była pomiędzy warstwy zamożniejsze. Takie bezpośrednie ściąganie opłaty od konsumentów połączone jest z kosztem utrzymania inkasentów, koszt ten jednakże mniej

<sup>1)</sup> Lindemann. Steuern und Gebühren, str. 14.

będzie obciążał konsumentów, niż opłacanie należności za pośrednictwem trzeciej osoby. Urządzanie wodociągów nie jest pożądane chociażby dlatego, że nie należy wpływać w ten sposób na zmniejszenie użycia wody. Wysokość opłaty w danym wypadku może być uzależniona od rozmiarów mieszkania lub też od wysokości komornego.

Oczywiście, bezpośredni system ściągania należności może być stosowany tam, gdzie kanalizacja i wodociągi dopiero się urządzają. Zmiana przyjętego systemu w miastach, gdzie wodociągi i kanalizacja już istnieją, nie wpłynęłaby na zniżkę komornego, co właśnie system bezpośredni ma głównie na celu. Zwolnienie atoli od opłaty za wodę i kanalizację warstw niezamożnych nawet i przy pośrednim systemie jest zupełnie możliwe.

Opłaty za wszystkie wogóle usługi gminy, mające na względzie zdrowie publiczne, nie powinny stanowić równowartości tych usług, lecz muszą być uzależnione od zamożności osoby, która z tych usług korzysta. *Chowanie umarłych* winno być dokonywane bez żadnych kosztów, jeżeli pozostała przy życiu rodzina zmarłego nie może ich opłacić; koszty te natomiast powinny się zwiększać w miarę jej zamożności. W Magdeburgu, Halli, Gorlicach i Erfurcie koszty pogrzebu są zależne od podatku dochodowego, jaki był opłacany przez zmarłego lub przez głowę rodziny.<sup>1)</sup> To samo, co było powiedziane o chowaniu umarłych, stosuje się do opłaty za *dezynfekcję*, za *szczepienie ospy* i wogóle za wszystkie te usługi, które gmina wykonywa zarówno w interesie poszczególnej osoby, jak i dla swego własnego dobra.

Gmina winna się kierować powyższymi względami polityki socjalnej, również i przy wykonywaniu zadań kulturalnych. W interesie gminy leży, aby jak

<sup>1)</sup> Lindemann. Ibidem, str. 21.

najwięcej jej członków posiadało jeżeli nie wyższe, to przynajmniej średnie wykształcenie. Właśnie dlatego gmina zakłada nie tylko szkoły elementarne i fachowe, lecz także średnie i wyższe. Nauka w tych ostatnich szkołach jest połączona z tak znacznymi kosztami, że gmina, nawet przy pomocy państwa, pokryć ich sama nie może. A więc o bezpłatnym nauczaniu w szkołach wyższych i średnich nie może być zasadniczo mowy. Jeżeli jednak opłatę za naukę w takich szkołach oznaczyć jednako dla wszystkich uczniów, szkoły te będą dostępne tylko dla sfer zamożniejszych. Tymczasem i w sferach niezamożnych trafiają się ludzie, którzy dzięki wrodzonemu talentowi lub zdolnościom mogliby, przy wykształceniu, przynieść wielki pożytek gminie. We własnym zatym jej interesie leży, aby te zdolności i talenty nie były zaprzepaszczone, aby jak najwięcej członków gminy posiadało średnie lub wyższe wykształcenie. Jedynym środkiem ku temu jest znowu uzależnienie opłaty za naukę w *szkołach wyższych i średnich* od zamożności rodziny ucznia. System taki przyjęty jest w miejskim gimnazjum w Krefeldzie; opłata za naukę waha się tam od 90 do 140 marek rocznie względnie do zamożności.<sup>1)</sup>

Tak oto przedstawia się w świetle polityki społecznej kwestja opłat, pobieranych przez gminę lub koncesjonowane przez nią przedsiębiorstwa publiczne za usługi specjalne.

Ostatnim wreszcie zwyczajnym źródłem dochodów gminy są *zapomogi państwowe*. W interesie państwa leży, aby gmina mogła spełniać pozostawione jej kompetencji i zlecone zadania. O kulturalnym, politycznym i ekonomicznym znaczeniu miasta i jego wpływie na kraj była już mowa. Jakkolwiek materialne bogactwo

<sup>1)</sup> Lindemann. Ibidem, str. 10.

gminy miejskiej stale wzrasta, lecz bynajmniej nie w jednakowym stosunku do rozwoju jej potrzeb.

Jeżeli prawodawca austrijski z r. 1849 mógł się wyrazić, że „wolna gmina jest podstawą wolnego państwa“, to również trafne będzie powiedzenie, że rozwój gminy jest rozwojem państwa, które też dlatego winno brać udział w zaspokajaniu potrzeb gminy.

Oczywiście, jak każdy dobry gospodarz oblicza naprzód swoje przypuszczalne wpływy i wydatki, tak również i gmina winna je preliminować, innymi słowy, zestawiać budżet na rok przyszły.

Budżet miasta sporządza się zwykle ze względów technicznych na dwa okresy: na okres trzymiesięczny od 1-go stycznia do 30-go marca, i na czas pozostały. Budżet miejski, sporządzany przez zarząd miasta, a zatwierdzany przez radę miejską, jest dokumentem, świadczącym o całej działalności gminy, o jej polityce komunalnej. Każdy obywatel miasta ma nie tylko prawo, ale i moralny obowiązek, zapoznać się z nim.

Kto, chociażby w roli milczącego słuchacza, jest obecny na posiedzeniach rady miejskiej, kto interesuje się najdonioślejszym jej dokumentem: budżetem, ten pośrednio bierze udział w zarządzie miasta i wpływa na jego losy.

---

## XI.

### Nadzór państwowy.

Ingerencja państwa, niezależnie od nadzoru, może wyrazić się w czynnościach, które pozornie nie mają nic wspólnego z nadzorem nad działalnością gminy miejskiej, w istocie rzeczy jednak wpływają na działalność gminy. Już gdy była mowa o organach gminnych, zaznaczyłem, że organa te mogą się tworzyć przy udziale władzy państwowej; oczywiście, biorąc udział w tworzeniu organów gminy, państwo wpływa pośrednio na jej działalność. Zatwierdzanie wyboru jakiegokolwiek organu lub jego osobistego składu, a tym bardziej mianowanie ich, wbrew zasadzie obieralności, krępuje swobodną wolę gminy.

To samo da się powiedzieć o *wirilistach*, t. j. o takich członkach rady miejskiej, którzy, nie będąc wybrani na ogólnych zasadach ordynacji wyborczej, reprezentują instytucję bądź państwową, bądź też taką, na którą państwo wpływa bezpośrednio. Zaznaczyć wypada, że nowoczesne ordynacje zapatrują się na wirilizm negatywnie. Wprowadzony on był do niedoszłej rosyjskiej ustawy miejskiej z r. 1915, która przewidywała przedstawicielstwo w radzie miejskiej uniwersytetu warszawskiego i eparchji prawosławnej warszawskiej. Ordynacja wyborcza, wprowadzona przez okupacyjne władze niemieckie, nakazuje również, aby w warszaw-

skiej radzie miejskiej zasiadali radni, wybrani przez profesorów uniwersytetu warszawskiego i politechniki (Dzien. rozp. № 34).

Przechodząc do wyjaśnienia sposobów nadzoru państwowego, w ścisłym znaczeniu tego wyrazu, należy zatrzymać się przedewszystkim na Anglii<sup>1)</sup>.

Przyjęty w niej system decentralizacyjny nie oznacza bynajmniej, by gmina angielska była zupełnie niezależna od państwa, by stanowiła *status in statu*. System ten pociąga za sobą jedynie to, że państwo nie może w drodze administracyjnej wywierać bezpośredniego nacisku na gminę. Pojęcie decentralizacji dotyczy sposobu i stopnia ingerencji państwowej, lecz bynajmniej jej nie odrzuca.

W Anglii istnieje specjalne ministerjum do spraw zarządu lokalnego (Local government Board), L. G. B., jak go pospolicie nazywają. Wprawdzie interesuje się ono głównie sprawami sanitarnymi, dobroczynności publicznej poszczególnych gmin i ich gospodarką finansową. Ale niezależnie od L. G. B., również i inne ministerja pozostają w ciągłym kontakcie z gminami miejskimi, jako to: ministerjum spraw wewnętrznych (Home Office) — w sprawach policji; ministerjum handlu (Board of Trade) — w sprawach przedsiębiorstw miejskich, nakoniec ministerjum oświaty w sprawach dotyczących szkolnictwa, zarówno elementarnego, jak średniego i wyższego.

W aktach inkorporacji wyszczególnione są te wszystkie uchwały, których rady miejskie nie mogą wprowadzać w wykonanie bez aprobaty właściwego ministerjum. Naprzykład, gminy miejskie muszą się starać o uzyskanie zezwolenia L. G. B. na zaciągnięcie pożyczki miejskiej. Uchwał podobnych jest wprawdzie

<sup>1)</sup> P. Ashley. Zarząd centralny i lokalny str. 13—18. W. Sanders. Englische lokale Selbstverwaltung und ihre Erfolge str. 25—28.

bardzo niewiele, niemniej ministerja angielskie nie spuszczają z oczu działalności gmin i starają się nawet nią kierować, udzielając gminom swych rad i wskazówek. Przy ministerjach są nawet tak zwani *inspektorzy*, których deleguje się do poszczególnych gmin w celach organizacyjnych. Pozatym, od właściwego ministerjum zależy przyznanie zapomogi gminie lub odmówienie jej. Na tym kończy się jednak władza ministerjów. Żadne z nich nie może w drodze administracyjnej ani uchylić uchwał rady miejskiej, ani jej rozwiązać lub zawiesić.

W razie dostrzeżenia nadużyć ze strony organów miejskich, gdyby działalność gminy sprzeciwiała się prawu, gdyby przekraczała nadaną jej kompetencję lub szkodziła interesom państwa lub poszczególnych jednostek, ministerjom angielskim pozostaje jedna tylko droga, taka sama, jaka przysługuje każdej zainteresowanej osobie: *droga sądowa*. Jeżeli ministerjum uważa, że uchwała rady miejskiej jest nielegalna, może uczynić tylko jedno: wytoczyć przeciwko gminie powództwo i żądać unieważnienia uchwały. Od sądu zależy, czy zabezpieczyć powództwo w drodze tymczasowego zawieszenia uchwały, czy też nie. Sprawa pomiędzy ministerjum a gminą toczy się trybem zwykłym i nie-raz trwać może bardzo długo.

Jest rzeczą wątpliwą, czy taki sposób wykonywania nadzoru państwowego mógłby dać pożądanę rezultaty na innym, niż angielski, gruncie. Sąd nie może działać bardzo szybko. Musi kierować się zresztą przepisami prawa, rozbieżność więc działalności gminy z interesami państwa nie zawsze może być udowodniona na drodze sądowej. Ocenić tę rozbieżność i jej skutki mogą tylko ci, którzy kierują nawą państwową, innymi słowy, władza administracyjna. Ona jedna tylko działać może szybko i energicznie, kiedy sąd, z natury rzeczy, musi być powolny.

Wychodząc z zasad powyższych, wszystkie cytowane już prawodawstwa kontynentalne przyjęły system wykonywania nadzoru *w drodze administracyjnej*. Najdalej w tym kierunku poszła Francja.

Zgodnie z art. 46 i 47 ordynacji z r. 1884, o każdym posiedzeniu rady municypalnej i jego porządku dziennym musi być powiadomiony prefekt lub też podprefekt. Mają oni pozatym prawo zwoływania posiedzeń nadzwyczajnych i oznaczania w tym wypadku porządku dziennego, który nie może być dopełniony żadnymi punktami dodatkowymi. Ordynacja nie wspomina o tym, żeby prefekt lub osoba, przez niego delegowana, mogli być obecni na posiedzeniu rady, z prawem zabierania głosu, uważając oczywiście, że, skoro przewodniczącym rady jest podwładny prefektowi mer, obecność innych przedstawicieli władzy jest zgoła zbyteczna. Zdarzają się wprawdzie wypadki, kiedy mer nie przewodniczy, mianowicie, gdy rada rozpatruje sprawozdanie z zarządu mera; przewodniczy wtedy jeden z członków rady, mer jednakże jest obecny na posiedzeniu i opuszcza je tylko na czas głosowania (art. 52).

Uchwały rady municypalnej winny być wciągnięte do księgi, parafowanej i poświadczonej przez prefekta lub podprefekta, kopje zaś uchwał winny być przesyłane w ciągu ośmiu dni podprefektowi za pokwitowaniem (art. 62). Niezależnie od tego, każdy mieszkaniec gminy lub opłacający podatek ma prawo otrzymać kopję protokołu posiedzenia rady, kopje budżetu i sprawozdań (art. 58). Gdy zachodzą wypadki, powodujące *nieważność uchwały z mocy prawa* (art. 63) lub też okoliczności, dające powód do *unieważnienia uchwały*<sup>1)</sup> (art. 64), prefekt ogłasza nieważność lub unieważnia uchwałę po wysłuchaniu opinii rady prefektury. Decy-

<sup>1)</sup> O wypadkach tych mowa była w rozdziale VIII.

zję taką prefekt może powziąć bądź z urzędu, bądź też na skutek skargi osoby zainteresowanej (art. 65 i 66).

Zachodzi poważna różnica między nieważnością uchwały z mocy prawa a możliwością unieważnienia jej.

W pierwszym wypadku prefekt właściwie stwierdza tylko istnienie okoliczności, powodujących nieważność, i ogłasza ją.

W drugim, niezależnie od ustalenia okoliczności, mogących pociągnąć za sobą unieważnienie, prefekt musi jeszcze ustalić, że uchwała szkodzi interesom gminy lub państwa<sup>1)</sup>. Dlatego też przy ogłaszaniu nieważności uchwały prefekt nie jest krępowany żadnym terminem, unieważnić zaś uchwałę może tylko w terminie trzydziestodniowym, licząc od dnia zakomunikowania mu kopji uchwały.

Od każdej decyzji prefekta, zarówno rada municypalna, jak i każda osoba zainteresowana, mogą odwołać się do rady stanu, której decyzja jest ostateczna.

Niezależnie od przytoczonego sposobu interwencji, cały szereg uchwał rady municypalnej wtedy tylko otrzymuje moc prawną, gdy zatwierdzi je bądź prefekt, bądź minister spraw wewnętrznych, bądź nakoniec komisja departamentalna. A więc, zgodnie z art. 68 i 69, winny uzyskać sankcję prefekta uchwały, dotyczące wydzierżawiania majątku gminnego na termin dłuższy, niż lat 18, sprzedaży majątku gminnego, wszelkiego rodzaju tranzakcji i praktykowanego we Francji sposobu użytkowania pastwisk (la vaine pâture). Uchwały, dotyczące nabywania nieruchomości, budowy lub przebudowy gmachów gminnych, zmiany przeznaczenia własności gminnej, finansów, urządzenia lub zmiany nazwy ulic, placów, planu miasta, przyjmowanie darowizn, zatwierdzenia budżetu, przyznania dodatkowych kredytów, pożyczek, wprowadzenia podatku „octroi“,

<sup>1)</sup> F. Grélot. De l'organisation municipale str. 193.

wszystkie takie uchwały winny uzyskać sankcję ministra lub rady departamentalnej.

Gdy prefekt odmawia zatwierdzenia uchwały lub też w ciągu miesiąca nie zawiadamia o swej decyzji rady municypalnej, tej ostatniej przysługuje prawo odwołania się do ministra spraw wewnętrznych. Gdy minister ten lub rada departamentalna odmówią zatwierdzenia, a także, gdy minister nie uwzględni skargi na decyzję prefekta, rada municypalna może się odwołać do rady stanu.

Co się tyczy nadzoru nad działalnością mera, to nadzór ten jest jeszcze ściślejszy. Przedewszystkiem, prefekt może osobiście lub za pośrednictwem osoby delegowanej, po stosownym ostrzeżeniu, wykonać zamiast mera funkcje, które ten spełnia niedbale lub też od spełniania ich się uchyla (art. 85). Następnie, prefekt może zawiesić mera w urzędowaniu na przeciąg miesiąca; termin ten może być przedłużony przez ministra spraw wewnętrznych do trzech miesięcy. Oczywiście, decyzja prefekta powinna być motywowana, i od niej przysługuje merowi prawo odwołania się do ministra, a następnie do rady stanu (art. 86). Udzielić dymisji merowi może tylko prezydent rzeczypospolitej; dekret jego, oczywiście, nie ulega zaskarżeniu. W razie zawieszenia lub odwołania mera, obowiązki jego pełni adjunkt lub też obrany przez radę municypalną jej członek (art. 84).

Rada municypalna może być również zawieszona w czynnościach przez prefekta na przeciąg miesiąca czasu. Decyzja prefekta w tym względzie winna być motywowana i niezwłocznie zakomunikowana ministrowi spraw wewnętrznych. Rozwiązać radę municypalną może tylko prezydent rzeczypospolitej dekretem również motywowanym, po wysłuchaniu opinii rady ministrów (art. 43). W razie rozwiązania rady municypalnej nowe wybory muszą być dokonane w ciągu dwóch miesięcy

od daty rozwiązania (art. 45). Do czasu obrania nowej rady sprawami gminy zarządza tak zwana delegacja specjalna (*délégation spéciale*), składająca się z trzech do siedmiu członków, wyznaczonych przez prezydenta rzeczypospolitej, który mianuje również przewodniczącego z pośród członków delegacji (art. 44). Delegacja zajmuje się sprawami, dotyczącymi zarządu w ciasnym znaczeniu tego wyrazu; nie ma ona prawa rozpatrywać budżetu, a tym mniej zaciągać pożyczek; nie może przyjmować sprawozdań od mera i zmieniać składu osobistego w szkołach gminnych lub praktykowanego w nich systemu (art. 43). Rozwiązanie rady municypalnej nie pociąga za sobą dymisji mera. W razie jednak odwołania mera równocześnie z rozwiązaniem rady municypalnej, obowiązki jego pełni przewodniczący specjalnej delegacji (art. 87).

Oto jak się przedstawia system nadzoru państwowego we Francji.

\*

\*

\*

Jak widzimy, zasadę centralizacji zarządu miejscowego przeprowadzono w przepisach francuskich o nadzorze państwowym z bezwzględnością, która może być zrozumiała ze względu na istniejące we Francji stosunki polityczne, ale która na innym, niż francuski, gruncie nie zasługuje na naśladowanie. Niemal każda uchwała rady municypalnej musi uzyskać zatwierdzenie organów państwowych; każda więc niemal uchwała jest tylko projektem, który może stać się prawem po upływie stosunkowo znacznego terminu trzydziestu dni, co na bieg spraw miejskich musi wywierać wpływ ujemny. Przepisy o nadzorze państwowym nacechowane są takim brakiem zaufania do organów samorządu, taką podejrzliwością niemal, że, jeżeli można się zgodzić na *zasady* francuskiego prawodawstwa komunalnego, to niepodobna przystać na *sposób* ich urzeczywistnienia.

Tak daleko, jak francuski, nie poszedł nawet prawodawca niemiecki i austrijacki w okupowanych ziemiach polskich. Przepisy o nadzorze w tych ordynacjach są znacznie łagodniejsze, niż francuskie, i pozostawiają gminom miejskim daleko większą swobodę działania.

Zgodnie z ordynacją okupanta niemieckiego (Dzien. rozp. №№ 12 i 32), zatwierdzenia ze strony władzy nadzorczej wymagają następujące uchwały rady miejskiej: 1) dotyczące prawodawstwa miejscowego, a więc statutów, mających moc obowiązującą dla ludności miejscowej, a także regulaminów posiedzeń magistratu i rady miejskiej; 2) uchwały, dotyczące zaciągnięcia pożyczek miejskich, sprzedaży lub obciążenia gruntów i kapitałów miejskich, nabycia gruntów przez miasto, urządzania lub zmiany zakładów i przedsiębiorstw gminnych i przyjęcia przez miasto stałych zobowiązań, których wartość przenosi 1000 marek rocznie<sup>1)</sup>, o ile zobowiązania te nie należą do zadań gminy, 3) uchwały, dotyczące budżetu miasta i nakładania dodatków do podatków państwowych (§§ 8, 12, 13, 15, 27 i 30).

Okupant austrijacki okazał się nieco mniej liberalnym od niemieckiego. Niezależnie od wyżej przytoczonych, wymaga on uprzedniej sankcji jeszcze i dla uchwał, dotyczących ustalenia planu regulacji miasta, zaprowadzania jakichkolwiek opłat gminnych lub innych danin i zastrzeżenia pewnych praw na rzecz gminy (zakłady i przedsiębiorstwa miejskie) (Dzien. rozp. część XXV, § 6).

Zarówno podług ordynacji okupanta niemieckiego, jak i austrijackiego, władza nadzorcza czuwa nad tym, aby rada miejska i magistrat nie przekraczali swego zakresu działania, lecz przestrzegali ściśle przepisy prawa i pełnili sumiennie powierzone im zadania.

<sup>1)</sup> W okupacji austrijackiej 5000 koron.

W okupacji austrijackiej nadzór taki wykonywa komenda obwodowa; od postanowienia jej magistrat może cię odwołać do generał-gubernatora w ciągu terminu dwutygodniowego (§§ 19 i 20 Dzien. rozp. część XXV). W okupacji niemieckiej nadzór wykonywa prezydent policji niemieckiej, w miastach zaś, gdzie prezydja policyjne nie istnieją, naczelnik powiatu; wyższą instancją dla obu tych organów nadzorczych jest szef administracji cywilnej generał-gubernatorstwa warszawskiego (§§ 30 i 31 Dz. rozp. № 12).

Celem wykonywania nadzoru przedstawiciel władzy nadzorczej może być obecny, z prawem zabierania głosu, na każdym posiedzeniu rady miejskiej, magistratu i komisji miejskich, a także może o każdym czasie zapoznawać się z przebiegiem ich czynności (§ 30 Dz. rozp. № 12).

Aczkolwiek okupant austriacki nie przewiduje wyraźnie takiego prawa organów nadzorczych, prawo to wypływa z § 19, części XXV, zaczynającego się od słów: „Komenda obwodowa czuwa, aby rada miejska i magistrat nie przekraczali swego zakresu działania...“.

Kiedy jednak okupant niemiecki zastrzegł wyraźnie, że organom nadzorczym przysługuje *władza dyscyplinarna* nad wszystkimi urzędnikami miejskimi i członkami komisji (§ 28 Dz. rozp. № 12), z wyjątkiem jedynie radnych, okupant austriacki nie przewiduje takiego prawa dla organów nadzorczych. W myśl § 19 części XXV, jeżeli organa gminy miejskiej nie spełniają swych obowiązków lub jeżeli dopuszczają się pogwałcenia przepisów obowiązujących, gmina winna organa te usunąć, bez względu na to, czy pochodzą z wyboru, czy też zostały zamianowane.

Jeżeli gmina tego nie uczyni, w takim razie każdy taki organ może być usunięty przez generał-gubernatorstwo, zawieszony zaś w czynnościach może być również i przez komendę obwodową. Z powyższego

wynika, że w miastach okupacji austryjskiej urzędnicy miejscy, jak również prezydent i wiceprezydenci, nie ulegają władzy dyscyplinarnej organów nadzorczych, lecz mogą być jedynie zawieszani przez nich lub usunięci.

W okupacji niemieckiej burmistrz może być złożony z urzędu przez szefa administracji (w miastach, mających ponad 15.000 ludności, po uzyskaniu zezwolenia generał-gubernatora); prezydent m. Warszawy może być usunięty jedynie przez generał-gubernatora (§ 28 Dz. rozp. № 12).

Rozwiązać radę miejską może w okupacji austryjskiej generał-gubernator; w okupacji niemieckiej — szef administracji. W razie rozwiązania rady miejskiej w Warszawie, nowe wybory winny nastąpić w ciągu trzech miesięcy. W razie rozwiązania rady miejskiej w innych miastach okupacji niemieckiej, termin wyborów nie jest przewidziany, natomiast władza nadzorcza może zamianować połowę członków nowej rady. (§ 29 Dz. rozp. № 12).

W okupacji austryjskiej funkcje rozwiązanej rady miejskiej pełnią organa komendy obwodowej (§ 19 część XXV).

\* \* \*

Zatrzymałem się dłużej na przepisach o nadzorze, obowiązujących w Królestwie Polskim, z tego względu, że okupanci, niemiecki i austryjski, wzorowali się w danym wypadku na odpowiednich przepisach niemieckich i austryjskich, które zresztą niewiele od siebie się różnią.

Co się tyczy postanowień co do uprzedniej sankcji uchwał rady miejskiej, najliberalniejsza jest ordynacja krakowska. Nakazuje ona uzyskanie zatwierdzenia ze strony organu nadzorczego jedynie uchwał, dotyczących nabycia nieruchomości za sumę ponad

150.000 koron i ustanowienia niektórych podatków gminnych (§ 60). Pozatym władzy nadzorczej przysługuje prawo interwencji, innymi słowy, jak głosi § 110 statutu gminnego, „polityczna władza krajowa ma prawo i obowiązek zakazać wykonania uchwały, powziętej przez radę miejską lub przez organ, działający w jej zastępstwie, jeżeli uchwała przekracza zakres działania gminy lub sprzeciwia się ustawom“. Przepis podobny mieści się we wszystkich cytowanych ordynacjach niemieckich i austriackich. Różnią się one, jak już zaznaczyłem, jedynie większym lub mniejszym stosowaniem systemu uprzedniej sankcji. Lecz nawet najwięcej pod tym względem wymagająca ordynacja pruska jest znacznie liberalniejsza od francuskiej. Pozatym, wszystkie ordynacje niemieckie i austriackie są z sobą w zgodzie co do jednej zasady, tej mianowicie, że uchwały, dotyczące w taki lub inny sposób majątku gminnego, winny uzyskać zatwierdzenie władzy nadzorczej.

Co do sposobu, w jaki władze wykonywają nadzór, to różnice również są nieznaczne. Wszystkie ordynacje przewidują prawo władzy nadzorczej do zaznajomienia się z biegiem spraw miejskich i obowiązują organa gminne do udzielania władzom niezbędnych informacji. Ordynacja wiedeńska upoważnia nadto władzę nadzorczą do udziału w posiedzeniach rady z prawem zabrania głosu (p. 3 § 107).

Co się tyczy organów państwowych, które wykonywają nadzór, to w państwach niemieckich różnice te sprowadzają się jedynie do nazwy. A więc w Prusach nadzór należy do prezydenta rządowego (Regierungspräsident); od jego decyzji można założyć skargę w terminie dwutygodniowym do nadprezydenta (Oberpräsident). W Berlinie nadzór wykonywa nadprezydent, od decyzji zaś jego służy odwołanie do ministra spraw wewnętrznych. W Badenji nadzór wykonywają urzędy okręgowe (Be-

zirksamt), wyższą zaś instancją jest ministerjum spraw wewnętrznych.

Kwestje, mające charakter dyscyplinarny, rozstrzyga w Niemczech ostatecznie najwyższy sąd administracyjny (Oberverwaltungsgericht).

W Austrii nadzór państwowy należy do władz krajowych: tak więc gmina m. Krakowa w sprawach *własnego* zakresu działania podlega bezpośrednio Wydziałowi krajowemu, a względnie Sejmowi krajowemu. Każda osoba zainteresowana może odwołać się od orzeczenia rady miejskiej w terminie dwutygodniowym do Wydziału krajowego (§ 107). Obok Wydziału krajowego, nadzór należy także i do namiestnika, który jednak, przy uchylaniu uchwały, wchodzącej w zakres *własny* działania gminy; winien porozumiewać się z Wydziałem krajowym. Od postanowienia namiestnika przysługuje zarówno gminie, jak i osobom interesowanym, prawo odwołania się do ministra spraw wewnętrznych w terminie sześćdziesięciodniowym (§ 110).

W Wiedniu nadzór należy do namiestnika. Od jego decyzji, uchylającej uchwałę rady gminnej, miejskiej lub okręgowej, jak również magistratu, służy prawo odwołania się do ministra spraw wewnętrznych (§ 107). Pełnomocnictwa namiestnika arcyksięstwa austryjackiego są pozatym znacznie obszerniejsze, niż namiestnika w Galicji. Gdy statut gminny m. Krakowa przewiduje jedynie złożenie z urzędu prezydenta miasta przez namiestnika, działającego w porozumieniu z Wydziałem krajowym (§ 111), statut m. Wiednia nadaje namiestnikowi prawo rozwiązywania rady gminnej i rady miejskiej, przyczym decyzja jego w tym względzie zaskarżeniu nie ulega (§ 108). W razie rozwiązania rady gminnej ponowne wybory winny być dokonane w ciągu trzech miesięcy, w razie rozwiązania rady miejskiej — w ciągu 14 dni. Do czasu uskutecznienia

nowych wyborów sposób zarządzania sprawami miejskimi określa namiestnik (p. 3, 4 i 5 § 108).

Przyznać należy, że w danym wypadku ordynacja m. Wiednia, wydana w r. 1900, jest surowsza od ordynacji pruskiej z r. 1853. Ordynacja ta również przewiduje rozwiązanie rady miejskiej, lecz jedynie z rozkazu króla i nakazuje dokonać ponowne wybory nie później, jak w ciągu 6 tygodni (§ 79).

Gdy teraz przejdziemy do wniosków, jakie wysnuwają się z porównania przepisów o nadzorze państwowym, możemy stwierdzić, że w danym wypadku statut gminny m. Krakowa ma wyższość nad innymi. Podporządkowując w zupełności gminę władzy politycznej, statut nie krępuje działalności pierwszej, ograniczając potrzebę uprzedniego sankcjonowania uchwał rady miejskiej do nielicznych wypadków.

## XII.

### Związek celowy.

Są potrzeby, których poszczególne gmina nie może zaspokoić o własnych siłach. Brakuje jej do tego środków materialnych. Naprzykład, urządzenie elektrowni lub wodociągów jest połączone z kosztami, które nie każda gmina może ponieść. Zdarza się zresztą i tak, że gmina, nawet rozporządzając odpowiednimi środkami materialnymi, może przedsięwziąć pewne czynności tylko w porozumieniu z gminami sąsiednimi. Urządzenie dróg, kolei podjazdowych i t. p. może być wykonane tylko za wspólną zgodą zainteresowanych gmin.

Związek gmin, mający na celu wypełnienie wspólnymi siłami jednego lub więcej zadań gminnych, nazywa się *związkiem celowym*.

Z powyższego wynika, że ta sama gmina może należeć jednocześnie do kilku związków celowych, i że każdy taki związek jest to odrębna od gminy i od innych związków jednostka prawna, stanowiąca o przedmiocie swej działalności.

Związek celowy powstaje więc z trzech części składowych: dwóch lub więcej gmin, przedmiotów działalności i organizacji, umożliwiającej wykonywanie woli związkowej.

Oczywiście, że organizacja związku celowego nie może być dowolna, lecz zostaje nadana przez państwo

w drodze prawodawczej. W Niemczech, gdzie istnieje bardzo wiele związków celowych (drogowe, oświetlenia, szpitalne, kas oszczędności, tramwajowe, giełd pracy i t. p.), zostały wydane dotychczas trzy odpowiednie prawa: jedno dla Królestwa Saskiego z dnia 18 czerwca r. 1910 („*Gemeindeverbandsgesetz*“) i dwa dla Królestwa Pruskiego z dnia 19 lipca r. 1911 („*Zweckverbandsgesetz*“), z tych ostatnich jedno wyłącznie dla związków z Wielkim Berlinem („*Zweckverbandsgesetz für Gross Berlin*“).

Organizacja związków celowych, oparta, według prawa pruskiego, na zasadzie *przymusu*, przedstawia się w sposób następujący.

Zgodnie z § 1 tego prawa, związki celowe mogą być tworzone przez miasta, wsie, majątki ziemskie, a nawet powiaty. Miasto więc może zawrzeć związek celowy z gminą wiejską. Dla utworzenia związku winno być uzyskane zezwolenie władzy administracyjnej. Zgoda poszczególnych gmin nie zawsze jest konieczna; § 2 przewiduje utworzenie związku *wbrew woli* poszczególnych gmin, na mocy postanowienia władzy administracyjnej, o ile związek dotyczy obowiązkowych, a nie dobrowolnie na siebie przyjętych zadań gminy. Udziały gmin i stosunek ich wzajemny w związku winien być określony w specjalnej ustawie, zatwierdzonej przez władze administracyjne (§ 9). W razie sporów rozstrzyga je też władza administracyjna (§ 7). Organami związku są: *rada związku* („*Verbandsausschuss*“), która decyduje o wszystkich jego sprawach, i obrany przez radę z pośród jej członków *prezes związku* („*Verbandsvorsteher*“), który wykonywa decyzje rady i reprezentuje związek na zewnątrz (§ 11). Rada składa się z delegatów od poszczególnych gmin, należących do związku. Każda taka gmina winna posiadać w radzie przynajmniej jednego delegata. Pozatym ilość delegatów od każdej gminy jest zależna bądź od ilości

jej mieszkańców, bądź też od udziału, jaki gmina przyjmuje w urzeczywistnieniu zadań związku; w każdym razie powinna być mniejsza od połowy członków rady, o ile do związku należy więcej, niż trzy gminy (§ 12). Burmistrzowie gmin są z urzędu członkami rady.

Wybór prezesa związku winien być zatwierdzony przez władzę państwową, o ile zatwierdzenie takie nie nastąpiło z racji pełnionego urzędu komunalnego. A więc, w razie obrania na prezesa związku burmistrza, wybór jego nie potrzebuje być zatwierdzony (§ 15). Prezes związku, niezależnie od funkcji przedstawicielskich i wykonawczych, pełni obowiązek przewodniczącego rady. Posiedzenia jej są jawne lub zamknięte stosownie do jej uznania (§ 23).

Związek określa opłaty za wykonywane przez niego usługi. O ile one nie wystarczają na pokrycie wydatków związku, różnica rozkłada się między gminami stosownie do ich udziału w przedsiębiorstwach lub też siły podatkowej. Ustawa związku winna bliżej określić sposób rozłożenia takich sum (§ 17). Wszyscy mieszkańcy gmin, należących do związku, mają prawo korzystać z jego urządzeń. Spory, wynikłe przy korzystaniu z nich, jak również przy pobieraniu opłat, rozstrzyga prezes związku (§ 21).

Związek jest uznawany, jako osoba prawna, na równi z gminą (§ 22). Ma on prawo wobec tego zawierać wszelkiego rodzaju tranzakcje. Jednakże zaciąganie pożyczek i rozkładanie na gminy związkowe dopłat ponad określoną normę może nastąpić jedynie za zgodą władzy administracyjnej (§ 24). Nadzór państwowy wykonywa się w taki sam sposób, jak nad działalnością gmin.

Ustrój związku Wielkiego Berlina, mającego za przedmiot koleje podjazdowe, nabywanie gruntów pod parki, łąki, place sportowe i t. p., jak również sprawy

budowlane, różni się od ogólnego ustroju związków tym, że posiada nie dwa, lecz trzy organy, a mianowicie: walne zgromadzenie delegatów, radę związkową i dyrektora związku (§ 14).

*Walne zgromadzenie*, posiadające taką mniej więcej kompetencję, jak walne zgromadzenia w spółkach akcyjnych, składa się z pierwszego burmistrza Berlina, jako przewodniczącego, i stu delegatów, obranych przez gminy, należące do związku. Ilość delegatów od każdej gminy określa rada związku z zastrzeżeniem, aby każda gmina posiadała przynajmniej jednego delegata (§ 15). Delegaci są obierani na lat sześć; co trzy lata połowa delegatów ustępuje. Posiedzenia walnego zgromadzenia odbywają się w miarę potrzeby, niemniej jednak, jak raz na rok (§ 21). Posiedzenia te są publiczne (§ 25). Członkowie rady związkowej mogą brać w nich udział z głosem doradczym.

*Rada związkowa* składa się z pierwszego burmistrza Berlina, jako przewodniczącego, z jednego członka magistratu berlińskiego, wyznaczonego przez burmistrza, z sześciu burmistrzów gmin-uczestniczek, największych pod względem ilości mieszkańców, przewodniczącego rady powiatowej i ośmiu delegatów, obranych przez walne zgromadzenie (§ 26). Członkowie rady obierani są również na lat sześć. Rada przygotowuje projekty uchwał dla walnego zgromadzenia i wprowadza je w wykonanie, ma nadzór nad działalnością dyrektora związku, decyduje o wszystkich bieżących sprawach, obiera niższych urzędników, ściąga od gmin-uczestniczek przypadające na ich część opłaty i sprawdza wyniki wyborów do rady (§ 29). Decyzje rady co do rozkładu opłat mogą być zaskarżane do najwyższego sądu administracyjnego (§ 30).

*Dyrektor związku*, jak również wszyscy wyżsi urzędnicy, są obierani przez walne zgromadzenie. Dyrektor może być obrany na czas od sześciu do dwu-

nastu lat. Wybór jego winien być zatwierdzony przez króla (§ 33). Dyrektor zarządza sprawami związku pod nadzorem rady. Jest on bezpośrednim zwierzchnikiem wszystkich urzędników związku (§ 34).

Nadzór państwowy wykonywa się w taki sam sposób, jak nad działalnością gminy berlińskiej, a więc w pierwszej instancji przez nadprezydenta Berlina, w drugiej—przez ministra spraw wewnętrznych (§ 38).

Ujemną bez wątpienia cechą tego ustroju jest to, że zgodnie z § 2 władza administracyjna może zmusić gminę do przystąpienia do związku. Następstwa takiego przymusu w stosunku do gmin miejskich mogą być bardzo niepożądane. Widoczną korzyść mogą odnieść tylko gminy wiejskie, które, nie przyłączając się do miasta dla względów podatkowych, będą korzystały za pośrednictwem związku celowego z urządzeń miejskich. Gdy mieszkańcy miasta uczestniczą w jego ciężarach, gdy pobierana z nich suma podatkowa stale się zwiększa w miarę rozwoju działalności gminy, mieszkańcy podmiejscy unikną opłacania podatków, gdyż, nie przyłączając się do miasta, będą mogli zmusić je do związku w przedmiocie najkosztowniejszych urządzeń, jak kanalizacja, wodociągi, tramwaje, oświetlenie elektryczne i t. p.

Okoliczność ta musi z natury rzeczy wywołać ruch ludności miejskiej już nie tylko ku peryferjom miasta, lecz nawet poza jego granice. Chcąc uniknąć płacenia podatków, a mogąc korzystać z udogodnień miejskich, ludność zamożniejsza będzie wolała mieszkać w gminach podmiejskich, gdyż nawet utrzymanie samochodu może mniej wynieść, niż opłata podatków. W mieście pozostałyby więc tylko warstwy, których siła podatkowa jest najsłabsza. Jedynym środkiem przeciwko temu byłoby przyłączanie gmin podmiejs-

skich do miasta wbrew ich woli, co znowu pozostaje w jaskrawej sprzeczności z zasadą samorządu.

Ale nie dość na tym.

Działalność gminy miejskiej bywa znacznie utrudniana przez ciągle odrywanie od niej rozmaitych gałęzi. Gmina nigdy nie może wiedzieć, czy nie będzie zmuszona ustąpić związkowi celowemu przedsiębiorstwa elektrycznego, wodociągów, tramwajów lub czegoś podobnego; taka nieświadomość zaś nie może dodatnio wpływać na działalność gminy miejskiej. Zmuszona tworzyć coraz to nowe związki: z jedną gminą związek w przedmiocie oświetlenia, z inną—w przedmiocie wodociągów i t. d., gmina nie może należycie zapanować nad całokształtem swych zadań i skoncentrować swej działalności.

Należy zaznaczyć, że zarówno w izbie posłów, jak i w izbie panów, wszystkie powyższe okoliczności były poruszane przez opozycję. Jedyne argument, którym rząd bronił swego projektu, był ten, że gminę można zmusić do przystąpienia do związku tylko co do zadań, które wchodzą *obowiązkowo* w zakres jej działania, a nie zostały dobrowolnie przez nią przyjęte („welche allen Beteiligten gesetzlich obliegen“). Jak to jednak słusznie zaznaczała opozycja w izbie panów, linja demarkacyjna między obowiązkowymi zadaniami gminy a dobrowolnymi nie jest ściśle przeprowadzona. Od władzy administracyjnej lub sądu administracyjnego zależy zaliczenie poszczególnego zadania gminy do kategorii obowiązkowych lub też dobrowolnych.

Jeżeli gmina uchyla się bez dostatecznych przyczyn od przystąpienia do związku w przedmiocie zadań, mających charakter obowiązkowy i znaczenie publiczne, natenczas państwo może przeprowadzić związek celowy *w drodze prawodawczej*. Wypadki takie mogą się zdarzać, lecz będzie to zgodne z zasadą

samorządu. W myśl tej zasady, o powstaniu związku przymusowego powinna decydować tylko władza prawodawcza, gdy w myśl prawa pruskiego z r. 1911 decyduje o tym władza administracyjna<sup>1)</sup>.

Tak oto motywowali przedstawiciele miast swój negatywny stosunek do projektu rządowego. Jeżeli projekt ten stał się prawem, to jedynie dzięki większości konserwatywnej, broniącej interesu wielkiej własności ziemskiej i gmin wiejskich.

Francuski prawodawca stanął co do związków celowych na stanowisku wręcz odmiennym od pruskiego.

Zgodnie z art. 1 prawa z dnia 22 marca r. 1890 o tak zwanych syndykatach gmin („Syndicats des communes“) związek celowy powstaje wtedy, „jeżeli rady municypalne dwóch lub więcej gmin jednego lub sąsiednich departamentów postanowią utworzenie związku w przedmiocie, mającym znaczenie pożyteczności publicznej dla zainteresowanych gmin („d'une oeuvre d'utilité intercommunale“), i jeżeli uchwała ta, przedstawiona za pośrednictwem prefekta ministrowi spraw wewnętrznych, uzyska jego aprobatę, czego następstwem będzie dekret rady stanu, zezwalający na utworzenie związku“.

Jak widać z przytoczonego artykułu prawa z roku 1890, które weszło, jako art. 169 i nast. do ordynacji gminnej, związek celowy może powstać jedynie *za zgodą* zainteresowanych gmin i władzy państwowej.

Oczywiście, że i według prawa francuskiego związek stanowi osobę prawną. Organem związku jest *komitet* („comité“), składający się z delegatów, po dwóch od każdej gminy. Statut związku może przewi-

<sup>1)</sup> Protokół posiedzenia Izby Panów. Herrenhaus. Fünfzehnte Sitzung am 21 Juni 1911 str. 363—405.

dzieć atoli udział delegatów w innym stosunku, a więc stosownie do ilości mieszkańców poszczególnych gmin lub siły podatkowej (art. 170). Członkowie komitetu wybierają ze swego grona *prezesa* („président“), który jest organem wykonawczym i reprezentacyjnym związku (art. 175).

Na posiedzeniach komitetu może być obecny, z prawem zabierania głosu, prefekt lub podprefekt, jak również osoby, przez nich delegowane (art. 173). Komitet odbywa posiedzenia przynajmniej dwa razy rocznie; o każdym posiedzeniu winien być zawiadomiony prefekt.

Gdy komitet składa się z większej ilości delegatów, mieszkających daleko od siedziby związku, może on wyłonić ze swego grona *delegację* („délégation“) dla kierowania sprawami związku; komitet może również obrać jednego lub więcej *dyrektorów-zarządzających* („gérant“) i *komisję nadzorczą* („commission de surveillance“), którzy w warunkach, określonych przez komitet, zarządzają sprawami związku (art. 175).

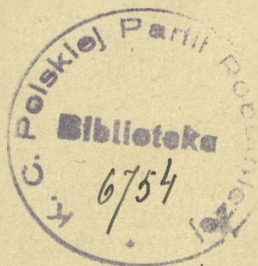
Związek może zajmować się tylko tymi sprawami, które zostały wymienione w dekreście rady stanu. Za zgodą wszystkich gmin, należących do związku, związek może podjąć się i innych spraw, o ile uzyska na to zezwolenie władzy państwowej (art. 178).

Termin istnienia związku może być określony w dekreście; w tym wypadku związek przystępuje do likwidacji z upływem tego terminu. Gdy ten ostatni nie jest określony, związek przystępuje do likwidacji w razie zniknięcia przedmiotu, dla którego powstał, jak również w razie uchwalenia likwidacji przez rady municypalne wszystkich gmin, które do związku należą. Niezależnie od przytoczonych wypadków, likwidacja związku może być nakazana przez prezydenta rzeczypospolitej bądź na motywowany wniosek większości gmin-uczestniczek, bądź też z urzędu. W tym ostat-

nim wypadku dekret winien zawierać motywy, dla których likwidacja została nakazana (art. 179).

Z przytoczonych przepisów o związkach celowych wynika, że prawo francuskie normuje je w sposób, odpowiadający zasadzie samorządu. Upodabnia ono związki celowe spółkom, które mogą zawierać gminy, jako osoby prawne. Przepisy o likwidacji związków są podobne do przepisów o likwidacji spółek akcyjnych. Niektóre urzędy związkowe, jako to: dyrektorowie-zarządzający, komisja nadzorcza, nie różnią się od urzędów spółek akcyjnych. Różnica sprowadza się właściwie do nadzoru, jaki rozciąga państwo nad działalnością związku celowego.

Było już wyjaśnione, że majątek gminy, a więc i związku, stanowi własność nie tylko pokolenia żyjącego, lecz i przyszłych pokoleń, i tym właśnie uzasadnia się nadzór państwowy nad zarządkiem takiego majątku. Należy więc uważać, że prawodawca francuski rozwiązał kwestję związków celowych w godny naśladowania sposób.



## L i t e r a t u r a .

- Adolf Suligowski. Pisma. Warszawa 1916.
- Prof. K. Hassert. Die Städte. Leipzig 1907.
- D-r Otto Most. Die deutsche Stadt. Berlin 1912.
- Prof. K. Bücher. Die Grossstädte in Gegenwart und Vergangenheit. Dresden 1903.
- Prof. F. Ratzel. Die geographische Lage der grossen Städte. Dresden 1903.
- Prof. E. Mayr. Die Bevölkerung der Grossstadt. Dresden 1903.
- Trzy ostatnie prace są zamieszczone w wydawnictwie  
Die Grossstadt Vorträge.
- D-r I. Tews. Grossstadtpädagogik. Leipzig 1911.
- D-r A. Weber. Die Grossstadt und ihre sozialen Probleme. Leipzig 1908.
- D-r juris Plagge. Die Städteordnung. Berlin 1893.
- Feliks Ochimowski. Nowa ustawa miejska. Gazeta Sądowa № 16—23. Warszawa 1915.
- Félix Grélot. De l'organisation municipale. Montluçon 1884.
- D-r O. Moericke. Die Gemeindeordnung und die Städteordnung des Grossherzogtums Baden. Mannheim und Leipzig 1911.
- Percy Ashley. Zarząd centralny i lokalny, tłumaczył Jerzy Gościcki. Lwów 1910.
- Edward Jenks. Essai sur le gouvernement local en Angleterre. Paris 1902.

- William B. Odgers. Angielski samorząd miejsowy, tłumaczył W. Szukiewicz. Warszawa 1905.
- William Sanders. Englische lokale Selbstverwaltung und ihre Erfolge. Berlin 1908.
- J—B. Simonet. Traité élémentaire du droit public et administratif. Paris 1902.
- D-r M. Schmid. Verfassung und Verwaltung der deutschen Städte. Berlin 1914.
- A. Krzyżanowski i K. Kumaniecki. Statystyka Polski. Kraków 1915.
- Wydawnictwo urzędowe. Statistisches Jahrbuch für das deutsche Reich. Berlin 1915.
- E. Strassburger. Rocznik Statystyczny Królestwa Polskiego. Warszawa 1916.
- W. Grabski. Rocznik Statystyczny Królestwa Polskiego. Warszawa 1915.
- W. Męczkowski. Ruch ludności. Warszawa 1916.
- E. Grabowski. Skupienia miejskie w Królestwie Polskiem. Warszawa 1911.
- Wydawnictwo urzędowe. Finanse m. Warszawy podczas okresu dwunastoletniego. Warszawa 1901.
- Wydawnictwo urzędowe. Budżet m. stoł. Warszawy na okres od 1 stycznia do 31 marca r. 1917. Warszawa 1917.
- Wydawnictwo urzędowe. Obzor goroda Warszawy. Warszawa 1913.
- Wydawnictwo urzędowe. Gemeindestatut für die K. K. Reichshaupt—und Residenzstadt Wien. Wien 1900.
- Wydawnictwo urzędowe. Statut gminny dla stoł. król. m. Krakowa. Kraków 1916.
- D-r J. Redlich. Geschichte der oesterreichischen Gemeindegesetzgebung.
- D-r L. Vogler. Wien.

D-r B. Kafka. Karlsbad.

Ostatnie trzy rozprawy są zamieszczone w tomie VI wydawnictwa Verfassung- und Verwaltungorganisation der Städte.

Leipzig 1907.

Prof. Stier-Somlo. Handbuch des kommunalen Verfassung- und Verwaltungsrechtes in Preussen Lieferung 1. Oldenburg 1917.

Prof. Stier-Somlo i inni. Die Praxis der kommunalen und sozialen Verwaltung. Tübingen 1913.

Hugo Lindemann. Steuern und Gebühren. Berlin 1906.

D-r P. Pollitz. Die Psychologie des Verbrechens. Berlin 1916.

D-r R. Slavitschek. Selbstverwaltung und Autonomie. Leipzig 1910.

Staatsbürgerbibliothek. Das Steuerwesen in Baden. Berlin 1912.

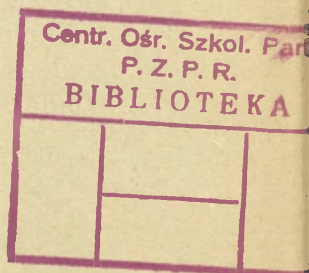
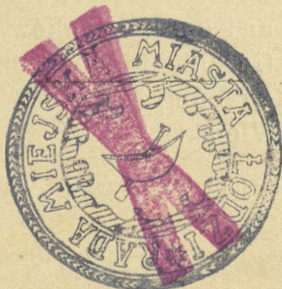
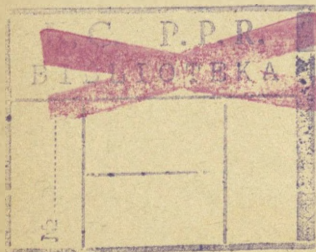
Staatsbürgerbibliothek. Staats und Kommunalbeamte. Berlin 1913.

Staatsbürgerbibliothek. Der preussische Kommunalbeamte. Berlin 1913.

Robert P. Porter. Niebezpieczeństwa przedsiębiorstw miejskich, tłumaczył Z. A. K. Warszawa 1911.

Wydawnictwo urzędowe. Preussische Gesetzsammlung № 20. Berlin 1911.

Wydawnictwo urzędowe Herrenhaus. Funfzehnte Sitzung am 21 Juni 1911. Berlin 1911.



## SPIS ROZDZIAŁÓW.

	<i>Str.</i>
I. Prawo komunalne . . . . .	1
II. Miasto . . . . .	8
III. Ludność miejska . . . . .	28
IV. Zasady ustroju komunalnego . . . . .	37
V. Prawo wyborcze czynne . . . . .	57
VI. Prawo wyborcze bierne . . . . .	76
VII. Organy gminy miejskiej . . . . .	83
VIII. Zakres działania gminy . . . . .	111
IX. Polityka komunalna miast . . . . .	123
X. Środki materialne . . . . .	140
XI. Nadzór państwowy . . . . .	154
XII. Związek celowy . . . . .	167
Literatura . . . . .	176

---





54075/2