

Biblioteka Główna Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu

Referat:

Machowski W.: Wpływ ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorjalnego na usprawnienie gospodarki samorządowej w Wielkopolsce

Źródło:

Zjazd Działaczy Gospodarczych i Społecznych Województwa Poznańskiego :
zwołany przez B.B.W.R. : Poznań, 7 i 8 października 1933 r. Poznań, Rada
Wojewódzka Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem, [1934], strony 131-137

Referat udostępniony cyfrowo w ramach zadań projektu pt.

„Digitalizacja i udostępnianie online »Bibliografii gospodarki Wielkopolski 1919-39«

H. Maciejewskiej” (SONB/SP/550684/2022)

KOMISJA SAMORZĄDOWA.

Komisja Samorządowa obradowała pod przewodnictwem p. b. min. b. dzielnicy pruskiej, dr. J. Trzcńskiego.

Wygłoszono na niej dwa referaty:

1. „Wpływ ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorjalnego na uprawnienie gospodarki samorządowej w Wielkopolsce” — dr. W. Machowski.
2. „Zwalczanie bezrobocia przez samorzady z pomocą Funduszu Pracy na terenie Wielkopolski” — pos. dr. J. Rzóska.

W broszurze znajduje się in extenso referat dr. W. Machowskiego, oraz tezy przyjęte po obu referatach. Tezy 6, 7 i 8 uchwalono w związku z referatem pos. dr. Rzóska.

Dr. W. Machowski.

WPŁYW USTAWY O CZĘŚCIOWEJ ZMIANIE USTROJU SAMORZĄDU TERYTORJALNEGO NA USPRAWNIENIE GOSPODARKI SAMORZĄDOWEJ W WIELKOPOLSCE.

Ustawa o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorjalnego formalnie weszła w życie 13 lipca br., faktycznie jednak na terenie Wielkopolski znalazły dotąd zastosowanie niektóre tylko przepisy ustawy, a mianowicie odnoszące się do samorządu miejskiego i powiatowego. Samorząd wiejski zacznie stosować nową ustawę dopiero po utworzeniu gmin zbiorowych i gromad, po dokonaniu wyborów oraz po ukonstytuowaniu się nowych organów ustrojowych, na co razem ustawa przeznaczą przeszło 1½ roku.

To też mówiąc o wpływie nowej ustawy na usprawnienie gospodarki samorządu terytorjalnego w Wielkopolsce, niepodobna oprzeć się już dzisiaj na jakichkolwiek danych, wziętych z życia.

Z natury rzeczy będą to raczej teoretyczne rozważania na temat, w jakim stopniu nowa ustawa oddziaływać winna na usprawnienie gospodarki samorządu terytorjalnego w Wielkopolsce.

Oddziaływanie to niewątpliwie wyrazi się przedewszystkiem w gospodarce gminy wiejskiej z powodu powiększenia obszaru terytorjalnego gminy, co wiąże się ściśle z powiększeniem zasobu ludzkiego w gminie.

Dane faktyczne z naszego terenu wskazują, że dotąd w Wielkopolsce przeważał typ gminy drobnej, nie tak karłowatej wprawdzie, jak w Małopolsce, niemniej przeto niezdolnej do wypełnienia ciążących na niej zadań. Na 2940 gmin wiejskich w Wielkopolsce 1662 obszary dworskie — prawie 50% przypada na takie gminy, w których ludność wynosi od 400—700 głów — około 30% — w których ludność wynosi od 700—1000 — około 10% od 1000—1500 — reszta zaś, to są gminy bardzo nieliczne zresztą, jak Szymborze, Laski, Skalmierzyce i t. p., w których ludność dochodzi nawet do 3500 mieszkańców, albo też gminy karłowate, mające od 100 — 400 mieszkańców. — Niektóre z tych ostatnich składają się dosłownie z kilku gospodarstw.

Z powyższego wynika, że już sama rozpiętość pod względem zaludnienia, a co zatem idzie i pod względem środków pieniężnych w gminach Wielkopolskich stwarzała wyraźnie niezdrowe stosunki, wyrażające się w nierównomiernym poziomie pracy samorządowej.

Ponadto te nieznaczne skupienia ludności i szczupłe środki finansowe, jakimi mogły operować gminy wiejskie w Wielkopolsce nie dawały gminie dostatecznej zdolności administracyjnej, ani wystarczającej zdolności finansowej, by mogła ona spełniać skutecznie powierzone jej przez współczesne ustawodawstwo administracyjne obowiązki, oraz by mogła należycie funkcjonować jako komórka samorządowa. Stąd też, z konieczności, dla celów administracyjno-policyjnych trzeba było utrzymywać w Wielkopolsce tak zwane wójtostwa, nie pokrywające się z gminą, która przecież nie tylko z wymogów prostoty konstrukcyjnej, niezbędnej dla organizowania życia publicznego, ale także z postanowień konstytucji polskiej winna była być podstawą, na której opiera się ustrój Państwa. Stąd również płynęła organizowana działalność gminy wiejskiej, nie spełniającej dostatecznie zadań gospodarczych, kulturalnych i społecznych i nie będącej według wymogów, stawianych powszechnie samorządowi, szkołą życia publicznego we właściwym stopniu. Przed laty, bodaj jeszcze w 1905

roku, świetnie zostały sformułowane przez Jana Popławskiego wymagania, jakie się powinno stawiać gminie wiejskiej, by mogła być zdrową i silną jednostką samorządową.

1) Gmina nie może być organizmem zbyt małym, nie może być jakimś związkiem sąsiedzkim, w którym właściwe czynności życia publicznego zbyt są uproszczone lub zgoła nie istnieją.

2) Gmina powinna przedstawiać pewną różnorodność składowych czynników, dlatego, że jedynie ich współzawodnictwo lub współdziałanie wytworzyć może interes publiczny.

3) Gmina powinna mieć nie tylko dostateczne środki materialne dla urzeczywistnienia swych zadań zbiorowych, ale i odpowiednie siły intelektualne do kierowania jej pracą.

Dzisiaj, po latach 30-tu trudno byłoby coś dodać lub ująć z powyższego sformułowania.

Ustawodawcy przy tworzeniu nowej ustawy samorządowej niewątpliwie wychodzili z analogicznych założeń i dlatego ustawa znosi istnienie drobnej gminy, nakazując łączenie kilku lub więcej drobnych wsi, przysiółków, kolonji, folwarków i tym podobne w jedną większą gminę. Łączenie to jednak ma być pozbawione cech czysto mechanicznej czynności. Ustawa stawia warunek, by wielkość obszaru gminy odpowiadała naturalnemu o ile możliwości, zasięgowi wspólnego zainteresowania lokalnymi sprawami publicznymi.

Niewątpliwem jest, że tak skonstruowana gmina wiejska, poza stworzeniem właściwego oparcia dla administracji państwowej, będzie miała możliwość operowania większymi funduszami i lepszym doborem ludzi. To też działalność ta ulegnie, nie natychmiast wprowadzie, ale w miarę ustalania i potęgowania wspólności interesów połączonych ze sobą osiedli, znacznemu rozszerzeniu. — Powstawać mogą i muszą wspólne instytucje dobra i użytku publicznego, a nawet przedsiębiorstwa gminne, wydatniejszą także stać się musi opieka nad ubogimi gminnymi (przyczem w nowym ustroju opieka ta połączona jest z mniejszym ryzykiem dla gminy).

Zagadnienie dróg gminnych, mających wyłącznie charakter lokalny, którymi powiat opiekować się nie miał potrzeby, a uboga gmina jednostkowa nie mogła, znajdzie swoje rozwiązanie w działalności dobrze zorganizowanej na zdrowych podstawach opartej nowej gminy.

Pozatem niektóre urządzenia wspólne dla całego powiatu, jak drogi, które w większej gminie zbiorowej stracą swój charakter

drogi powiatowej, jak ośrodki zdrowia — niektóre zakłady opieki społecznej, jak akuszerki — oglądacze bydła — dezynfektorzy i t. p. przejdą z czasem na nowe gminy. — I niewątpliwie przejęcie niektórych obowiązków związku powiatowego przez nową gminę, mającą lepszy wgląd w potrzeby, bolączki i warunki życiowe jej mieszkańców, ale zasobną finansowo, wpłynie na podniesienie się sprawności funkcji samorządowych, których związek powiatowy, mający wielki zasięg terytorjalny, często spełniać w dostatecznej mierze nie był w stanie.

Dalszą zasadą nowej ustawy, która wpłynie na podniesienie sprawności gospodarki samorządowej, jest wyraźne rozgraniczenie zakresu działania pomiędzy organem uchwalającym, to znaczy radą gminną i miejską, a organem wykonawczym, to znaczy magistratem i zarządem gminnym. Wyraźne określenie kompetencji rady gminnej, miejskiej, oraz zarządów kolegjalnych — przyczem z czynności rad dokładnie i ściśle wyeliminowano wszystko to, co w istocie swej stanowi czynność władzy wykonawczej, zapobiegnie na przyszłość ingerencji radnych w urzędowanie zarządów, zmniejszy niewątpliwie płaszczyznę tarcia pomiędzy obydwojema organami i pozwoli ustalić dokładnie odpowiedzialność, za tok życia samorządowego. Daleko ważniejszym jednak postanowieniem ustawy, głębiej wnikającym w nasze stosunki, a niesłychanie doniosłym dla sprawnego funkcjonowania gospodarki samorządowej jest ograniczenie kompetencji zarządu kolegjalnego na rzecz przełożonego gminy. Nie dotyczy to gminy wiejskiej w Wielkopolsce, gdyż wobec braku w dotychczasowej gminie wiejskiej ziem zachodnich zarządu kolegjalnego, obecne generalne określenie przez ustawę jego kompetencji wyraziło się u nas prawie wyłącznie w przelaniu pewnych prerogatyw z rady gminnej na wprowadzony przez nową ustawę zarząd kolegjalny. Zakres tedy działania nowego wójta nie został prawie zmieniony w porównaniu z dotychczasowym zakresem działania sołtysa.

Inna rzecz, jeżeli chodzi o przełożonego gminy miejskiej w większych miastach (w małych — zgodnie z paragrafem 72 i 73 ordynacji pruskiej — zarządu kolegjalnego nie było).

Według ordynacji miejskiej z r. 1853 właściwym organem administracyjnym miasta jest magistrat i cały bieżący zarząd miasta prowadzony był kolegjalnie, przyczem burmistrz jest tylko organem wykonawczym zarządu i przewodniczącym zarządu. — Tego rodzaju

struktura organizacyjna organu zarządzającego wykazywała w praktyce rażące wady. Nadewszystko wadliwą była, wynikająca z powyższej struktury, kolegjalna odpowiedzialność za prowadzenie zarządu miasta. Z doświadczenia wiemy, że zbiorowa odpowiedzialność nie ma praktycznego znaczenia i nie jest dostatecznym regulatorem czynów ludzkich. — Zarządzanie miastem kolegjalnie, prowadziło w rezultacie do tego, że nikt właściwie nie był zań odpowiedzialny. Ostatecznym wynikiem ukrywania się za uchwały magistratu było zmniejszenie poczucia odpowiedzialności wykonawczego organu miasta. Z drugiej zaś strony zarządzanie kolegjalne miastem sprawiało, że zarząd działał często nieudolnie i niesprawnie, szczególnie w wypadkach, gdy życie wymagało szybkich decyzji lub działania nazewnątrz.

To też nowa ustawa, ograniczająca działalność zarządu kolegjalnego, tylko do rozpatrywania i rozstrzygania niektórych ważniejszych spraw, szczegółowo wyliczonych w ustawie, przenosząca poza-tem cały zarząd bieżący miasta, całą władzę wykonawczą na osobę przełożonego gminy i ustalająca osobistą jego odpowiedzialność za wykonywanie władzy, podnieść znacznie musi sprawność i sprężystość gospodarki samorządowej. — Tembardziej tak się stać musi, skoro i dobór urzędników komunalnych (z wyjątkiem gmin wiejskich) pozostawiony został bez żadnych ograniczeń temu, kto ponosi odpowiedzialność za sprawność gospodarki, a mianowicie przełożonemu gminy.

U r e g u l o w a n i e dziedziny fachowych kwalifikacji względnie normalnego wykształcenia dla przełożonych gmin i ich zastępców, jest faktem dużego znaczenia nie tylko dla podniesienia autorytetu samorządowej władzy wykonawczej, ale także dla podniesienia poziomu pracy samorządowej. Dotychczasowy brak ustaleń kwalifikacji dla kierowników przyczyniał się często do wybierania na powyższe stanowisko jednostek zupełnie nieprzygotowanych do prowadzenia gospodarki samorządowej. — Jeżeli to było zrozumiałe i musiało być cierpiane z różnych powodów w małej jednostkowej gminie wiejskiej lub w małym miasteczku, to w gminach wiejskich nowego typu i większych miastach, gdzie i zakres działania samorządu jest obszerniejszy, i fundusze, któremi samorząd obraca, są znaczniejsze, a przede wszystkim są więcej skomplikowane zadania samorządu — utrzymanie dotychczasowego stanu rzeczy było niemożliwe. — W Wielkopolsce ten stan rzeczy łagodzony był w pewnym stopniu

przez istnienie instytucji tak zw. zawodowych burmistrzów, a więc ludzi, którzy przez wyłączne oddanie się działalności samorządowej i przez nabycie pewnego doświadczenia w tej dziedzinie, mogli w wyjątkowych wypadkach zastąpić braki w swem wykształceniu. W innych dzielnicach, gdzie nie było zawodowych burmistrzów, położenie było gorsze, ale i w Wielkopolsce stan rzeczy nie był pomyślny. Ustawa, która ustala, że na prezydentów i wiceprezydentów oraz burmistrzów zawodowych powołać można tylko osoby, posiadające wykształcenie, uprawniające do studiów wyższych, oraz przynajmniej 3-letnią praktykę na samodzielnem stanowisku I klasy w administracji komunalnej lub państwowej, a na niezawodowych burmistrzów w miastach powyżej 5.000 mieszkańców osoby, mające wykształcenie w zakresie gimnazjum nowego typu, rozwiązuje zagadnienie w znacznym stopniu i posuwa sprawę należytego funkcjonowania samorządu o wiele naprzód.

Również pomyślne jest dla Wielkopolski postanowienie ustawy, umożliwiające powołanie na podstawie uchwały rady gminnej wójta zawodowego, w razie zaś wybrania wójta niezawodowego, nawet w gminach, mających poniżej 5.000 mieszkańców — konieczność ustanowienia sekretarza gminnego.

Kwalifikacje na wójtów zawodowych i sekretarzy gminnych, określi rozporządzenie M. S. W.

W ten sposób żadna z komórek samorządowych nie byłaby pozbawiona czynnika o ustalonym cenzusie naukowym i pewnych fachowych kwalifikacjach.

Luką w powyższych postanowieniach, pozostawioną zresztą do wypełnienia przez statuty miejskie, jest brak ustalenia kwalifikacji dla wszystkich stanowisk służbowych w magistratach, przynajmniej większych miast.

Odpowiednio ukwalifikowany pracownik miejski — to podstawa wydajnej, planowej, fachowej i sprawnej pracy w skomplikowanym organizmie gospodarki miejskiej.

W krajach zachodnich, w szczególności we Francji, wymagania naukowe i kwalifikacyjne dla pracowników komunalnych są bardzo wysokie. W naszych warunkach z powodu braku odpowiednich szkół, możliwości dokończenia się pracowników komunalnych i zaniedbań, wynikających z dawniejszego braku samodzielności państwowej — wymagania te muszą być skromniejsze.

Niemniej jednak dla Wielkopolski, w której ilość miast o dużym zakresie i wysoko technicznie postawionej gospodarce samorządowej jest znaczna — ustalenie odpowiednio wysokich kwalifikacji jest sprawą poważną i aktualną.

Wymienione tutaj postanowienia nowej ustawy, które niewątpliwie oddziaływać będą na podniesienie sprawności gospodarki samorządu terytorjalnego w Wielkopolsce, nie wyczerpują zagadnienia. — Jest jeszcze wiele innych postanowień, że wymienię tylko przesunięcie granicy wieku dla czynnego prawa wyborczego i ustalenie wyraźniejsze, niż dotychczasowe, granic nadzoru państwowego, które może mniej radykalnie zmieniają stosunki w samorządzie Wielkopolski, ale również zbawiennie wpłynąć będą na usprawnienie gospodarki samorządowej.

Omówienie jednak tych wszystkich postanowień wymagałoby oddzielnego studjum, przekraczałoby ramy krótkiego referatu. Te, które poddałem dzisiaj omówieniu, wydają mi się najistotniejsze. Należy jednak pamiętać, że wymieniona ustawa zakreśla tylko ramy, w których winno się toczyć życie samorządowe. Ramy zakreślone są zgodnie z wymogami interesu publicznego i w myśl nowoczesnych wymagań nauki. Jakim jednak nurtem potoczy się życie samorządowe i czy ustawa wyda oczekiwane rezultaty, zależeć będzie od nas samych.

D y s k u s j a.

Inż. Waliszewski: wyraża obawę, że zbyt duża ingerencja Państwa, oparta na nowej ustawie nie wpłynie dobrze na działanie samorządu. Jego zdaniem, dla lepszego funkcjonowania samorządu należałoby zachować więcej odpowiedzialności indywidualnej.

P. Czekalski: podkreśla konieczność ujednolicenia opłat administracyjnych i podatkowych we wszystkich gminach.

Następnie: b. Min. Trzcíński, poseł Rżóska, pp. Śniatecki, Czekalski, Stępníak, dr. Krzywalski, Kaczmarek oraz prof. Płak zabierają głos kolejno w sprawie przyszłych wójtów, przyczem większość przemawiających opowiada się za wójtami fachowcami, motywując to ich większym doświadczeniem oraz koniecznością posiadania cenzusu naukowego.