

GŁOS

GMINY WIEJSKIEJ

CZASOPISMO POŚWIĘCONE SPRAWOM SAMORZĄDU GMINNEGO
ORGAN ZWIĄZKU GMIN WIEJSKICH RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
WYCHODZI 15 I 30 KAŻDEGO MIESIĄCA

Redaktor przyjmuje interesantów codziennie w godzinach rannych od 10 do 12.

ADRES REDAKCJI I ADMINISTRACJI: WARSZAWA, UL. ZIELNA 45 m. 3. TEL. 103-30. KONTO CZEKOWE P. K. O. № 11.414

Prenumerata wraz z przesyłką:
rocznie zł. 20, półrocznie zł. 10, kwartalnie zł. 5.
Za egzemplarze nadliczbowe dla gmin 50% taniej.
Cena pojedynczego numeru 1 zł.

OGŁOSZENIA: Za tekstem 1 strona zł. 300
1/2 " " " 170
1/4 " " " 90
1/8 " " " 50
na stronie 1-ej okładki i w tekście — 50% drożej.

REDAKTOR: BRONISŁAW WESOŁOWSKI.

KOMITET REDAKCYJNY: Sen. Stefan Boguszewski, pos. Aleksander Bogustawski, wice-prezes Zw. Gm. Franciszek Filipski, starosta Stanisław Głiszczyński, prezes Związku Gmin Aleksander Lednicki, wice-prezes Związku Gmin pos. Antoni Pucholczyk, insp. sam. gm. Aleksander Ryszawy, dyrektor biura Zw. Gm. Bolesław Tkaczyk i radca Min. Spraw.Wewn. Piotr Typiak

ZAGADNIENIE WIELKOŚCI GMINY WIEJSKIEJ W POLSCE*)

I.

RYS HISTORYCZNY.

Dzisiejszy typ gminy wiejskiej w poszczególnych dzielnicach Rzeczypospolitej ukształtował się w okresie porozbiorowym, a więc w okresie ostatnich 150 lat. W tym okresie historii narodu polskiego tylko w niewielu momentach, lub na nieznacznym obszarze ziem dawnej Rzeczypospolitej mieliśmy możliwość sami i samodzielnie kształtować swój wewnętrzny ustrój. Prawie powszechnie byliśmy bez zastrzeżeń wpleceni w ustrój wewnętrzny państw zaborczych i ten stan rzeczy, jaki otrzymaliśmy w spadku po zaborcach, nie był w znacznej części naszym dorobkiem, ani myślowym, ani organizacyjnym.

Pragnę w 1-szej części artykułu przypomnieć pokrótce dzieje rozwoju terytorjalnego gminy wiejskiej w latach porozbiorowych i z tego względu, że dzisiejszy stan w tym względzie opiera się właśnie na ustroju samorządu gminnego jeszcze z czasów zaborczych i również dlatego, że w ciągu tego okresu tam wszędzie, gdzieśmy świadomie sami zamierzali wzgl. tworzyli ustrój gminny, tam wszędzie powoływaliśmy do życia jedynie gminy dość silne do samodzielnego życia i należytego wypełniania ciężących na nich obowiązków.

1. Na obszarze ziem b. zaboru pruskiego monarchja pruska w miarę obejmowania władzy nad coraz to większemi obszarami dawnej Rzeczypospolitej rozcią-

gała na te ziemie swó urządzenie prawne. Podstawą i skodyfikowanym zbiorem przepisów, dotyczących się stosunków włościańskich i organizacji gminnej w tym okresie był „Landrecht“ (ogłoszony 5 lutego 1794 r.). Landrecht uznawał za gminę wiejską każdą miejscowość, która posiadała własny zarząd, t. j. sołtysa i ławników. W ten sposób każda wieś, która w czasie wejścia w życie „Landrechtu“ (następowało to stopniowo w poszczególnych częściach państwa) posiadała własny zarząd gminny — została utrzymana jako samodzielna gmina. Stan ten nie uległ zmianie i został utrzymany i w późniejszym ustawodawstwie pruskim. Ani ustawa gminna z 11 marca 1850, ani z 14 kwietnia 1856 r., ani dotychczas obowiązująca z 3 lipca 1891 r., nie w tym względzie nie zmieniły. Przeciwnie nawet z chwilą włączenia do Prus po r. 1815 części b. Księstwa Warszawskiego, posiadającego (o czem niżej) gminę zbiorową — zniesiono w r. 1823 ten ustrój, przywróciwszy ten stan rzeczy z przed powstania Księstwa Warszawskiego, t. j. stworzono gminę jednowioskową z sołtysem na czele, a instytucję wójta z czasów Księstwa Warszawskiego, zmieniawszy jego zakres kompetencji i zwiększwszy obszar działania — przekształcono na instytucję komisarza obwodowego.

Dla jakich powodów najniższą jednostką podziału terytorjalnego wschodnich prowincyj Prus była mała

*) Artykuł opublikowany w nrze 4 „Samorządu terytorjalnego“ z r. 1929.

gmina jednostkowa? Na ten stan rzeczy złożyło się szereg przyczyn. Przedewszystkiem było to odbicie pewnych społeczno-politycznych prądów, dominujących w ciągu całego XIX i części nawet XX wieku wśród kierowniczych kół państwa pruskiego. Stanowisko na wsi, liberalizm kapitalistyczny w miastach to podstawa monarchji pruskiej, stąd i zasady członkostwa gminy i prawo wyborcze do organów samorządu i nakoniec niechęć do znoszenia obszarów dworskich, a więc i niemożność utworzenia zbiorowej gminy. Pozatem cała historia wewnętrznego ustroju Prus XIX w. poszła w kierunku uznania powiatów za podstawę ustroju zarówno administracji państwowej, jak i samorządowej. Powiat (Kreis) był najniższą jednostką administracyjną a to tem łatwiej, że powiaty w Prusach były zawsze znacznie mniejsze, niż w Polsce i stan ten mimo kilkakrotnego zaokręglenia granic powiatów pruskich, nie uległ zmianie i przez cały czas i obecnie powiaty województw zachodnich są najmniejszymi powiatami w państwie polskim. Powiat pruski był zawsze podstawą administracji państwowej, lecz również i jednostką (początkowo stanowego) samorządu. Stąd też jego wyższość nad skromnym samorządem małej gminy wiejskiej, skrepowanej w swych prawach nadzorem „pana“, aż do roku 1872. Administracja państwowa poniżej powiatu opierała się nie na gminach i sołtysach, lecz na okręgach wójtowskich, bądź komisariatach obwodowych. Administracja samorządowa spoczywała w rękach powiatowego związku komunalnego, a gminy wiejskie, nie sprawując prawie żadnych czynności z zakresu administracji państwowej, mogły te skromne własne środki przeznaczać prawie w całości na lokalne potrzeby i to zwykle łączyć się w tym celu w związki celowe z obszarami dworskimi, czy innymi gminami wiejskimi. Słowem w ustroju Prus przedwojennych gmina wiejska nie była poważnym czynnikiem w administracji samorządowej, a w administracji państwowej nie odgrywała prawie żadnej roli.

2. *Ta część terytorjum b. zaboru rosyjskiego, która w r. 1807—1809 weszła w skład Księstwa Warszawskiego, w roku 1809 na mocy dekretu z dnia 23 lutego 1809 r. otrzymała ustrój gminy zbiorowej, łączącej w sobie kilka wsi, będących pod rządami pruskimi i austriackimi — samodzielnymi gminami. Dla poszczególnych wsi, wchodzących w skład gminy, wójt mianował za zgodą władz państwowych pomocników lub też zastępców.*

W Królestwie Kongresowem postanowieniem Księcia Namiestnika z dnia 30 maja 1818 roku rozbiło gminy zbiorowe na jednowioskowe: wieś licząca 10 dymów mogła już stanowić gminę, a więc zesza wielkość gminy poniżej tej granicy, jaką miała jeszcze przed Księstwem, za pruskich i polskich czasów. Dopiero po paru dziesiątkach lat potrzeby administracyjne zmusiły do zwiększenia obszaru gminy wiejskiej. Uczyniono to ukazem z dnia 3 (13) marca 1859 roku, który stanowił, iż gmina wiejska winna obejmować przynajmniej pięćdziesiąt dymów.

Wielki reformator stosunków w b. Królestwie Polskim, Wielopolski, w projekcie opracowanym w myśl jego dyrektyw w roku 1862 przez komisję

sprawiedliwości Król. Polskiego, stanął na stanowisku, że niezbędnem jest utworzenie w Królestwie Polskim gminy zbiorowej, obejmującej obręb jednej parafji kościelnej, t. j. 5 — 7.000 mieszkańców, a nieprzekraczającej obszaru 100 wiorst kw. i 10.000 mieszkańców. Na tem samem stanowisku stanął powstańczy polski rząd narodowy roku 1863, proklamując organizowanie obwodów parafjalnych, jako gmin zbiorowych.

Ukaz rządu rosyjskiego 19.II (2.III) 1861 r. powołujący do życia dotychczas egzystującą na tym obszarze gminę zbiorową, nie wzorował się więc wyłącznie na prawie z dnia 19 lutego 1861 roku, obowiązującym na obszarze Litwy i Rusi, lecz wziął również za podstawę prace i projekty polskie. Ukaz z roku 1864 pierwotkowo utrzymał dotychczasowy podział na gminy z roku 1859. Gmin wiejskich było wtedy 3.083. Następnie jednak w myśl postanowień Kom. Urz. z dnia 5 (17) I 1867 roku dokonano nowego podziału na gminy, zmniejszając ich liczbę do 1.320. Gmina jest na tym obszarze zbiorową i wszechstanową. Władza wójta rozciąga się i na ziemie folwarczne, włączone do gmin. Wsie, zamieszkałe przez włościan, posiadających grunta „ukazowe“, tworzą stanowe gromady.

Gmina wiejska b. Królestwa Kongresowego była do roku 1916-17 jedynym związkiem ziemskiego samorządu terytorjalnego i podstawą administracji państwowej powiatowej, stanowiąc pod względem obszaru 1/10 1/15 część powiatu. Społeczeństwo b. Królestwa Kongresowego w pełni oceniło zalety gminy zbiorowej i z tego powodu, gdy w projekcie rządowym ustawy samorządowej dla Królestwa z r. 1906 znaleziono postanowienie, tworzące z gromady najniższe lecz zasadnicze ogniwo samorządu gminnego — rzeczoznawcy polscy stanowczo się temu sprzeciwiali.

Gmina ta była jedyną w tym czasie wszechstanową gminą na ziemiach Rzplitej. Zasada ta zaczerpnięta z projektu Wielopolskiego, była na ręce rządowi rosyjskiemu, gdyż zezwalała na poddanie władzy wójta-włościanina bardziej oświecony ówczesnie element obywateli ziemskich. Rezygnując więc ze swych początkowych zamiarów tworzenia gminy stanowej, rząd rosyjski pragnął choć w ustroju gromadzkim zachować cechy organizacji stanowej i włościańskiej i stąd dlatego też wogóle powołał do życia te nieżywołne i uprzednio nieznane gromady, wzorując się w tym punkcie na rosyjskim ustroju włościańskim, gdzie jednak ze względu na egzystujący tam ustrój agrarny, gromada (sielskoje obszczestwo) była instytucją zupełnie uzasadnioną. Jednocześnie organizacja gminy została tak pomyślana, aby element inteligencji wyeliminować z organów gminy, wzgl. ograniczyć wpływ jego do minimum. Stąd też i ten jedyny związek samorządu ziemskiego pod „troskliwą“ opieką komisarzy włościańskich nie mógł w życiu wsi odegrać należytej roli. W każdym razie świadczenia pieniężne na rzecz gmin wynosiły na głowę ludności średnio 1.13 fr. szwajc. rocznie, t. j. wg. równi złota około 2 zł. rocznie, gdy dziś wynoszą 6 zł., a więc nie o wiele więcej, biorąc pod uwagę siłę nabywczą pieniądza.

3. *Na obszarach Litwy i Rusi do roku 1861* — 63 w pełni istniała pańszczyzna i poddaństwo osobiste włościan; w tych warunkach nie istniał i samorząd gminny, jak zresztą go nie było na tych obszarach i przed rozbiorami. Po zniesieniu poddaństwa powołano dopiero do życia na mocy prawa z dnia 5 (19) lutego 1861 r. samorząd gminny. Z poszczególnych wsi utworzono gromady. Z kilku gromad, liczących od kilku do kilkunastu tysiący mieszkańców, utworzono gminy zbiorowe „wołosci”. Gmina miała całkowicie charakter stanowy, włościański i władza wójta rozciągała się wyłącznie na grunta i ludność włościańską. Cechą charakterystyczną gromady było posiadanie przez nią wspólnie całej własności rolnej, gdyż poszczególne włościanie nie mieli ziemi prawem indywidualnej własności. Gmina wiejska jednak pod ścisłym nadzorem pośredników mirowych i naczelników ziemskich nie rozwijała większej działalności, posiadając zresztą nad sobą na znacznej części dawnej Litwy i Rusi intensywnie pracujące ziemstwa powiatowe i gubernjalne. W każdym razie ustawa o włościańskim samorządzie gminnym nie powoływała do życia administracyjnych i samorządowych gmin o charakterze powszechnym. Powiaty bowiem dzieliły się na wielkie obszary dworskie i liczne gminy włościańskie, zarządzane stanowo, z własną administracją i sądem, a oparte na wspólnym władaniu przez włościan ziemią. Między gminami temi a instytucjami ziemskimi nie było organicznego związku, słowem brakło tej najniższej jednostki ziemskiej wszechstanowej. Stąd też myśląc o nowoczesnej gminie zbiorowej, jako podstawie ustroju administracji państwowej i samorządowej, trzeba wzorów dla niej szukać bądź w ówczesnej gminie h. Królestwa Kongresowego, bądź w dzisiejszej wszechstanowej gminie województw wschodnich, wzgl. h. Kongresówki.

4. *Dzisiejsze województwa południowe* pierwszą organizację wsi w okresie po rozbiorach otrzymały na podstawie patentu cesarskiego z dnia 13 kwietnia 1784 r. W myśl powyższego patentu każda wieś uzyskała własne organa w osobach wójta i przysiężnych. Taka wieś nie była ani jednostką administracji publicznej, ani w szerszym zakresie władzą lokalnego zarządu. Jednostką administracyjną było w tym czasie „dominium”, złożone zwykle z kilku wsi i gruntów folwarcznych, a tym istotnym funkcjonariuszem państwa stał się „mandatarjusz”. Trudno jest więc ówczesną organizację wsi z wójtem na czele nazwać gminą w społecznym tego słowa znaczeniu. W faktycznym układzie stosunków nie się na tym obszarze nie zmieniło do połowy XIX wieku, za wyjątkiem tego małego obszaru, który wszedł w skład Wolnego Miasta Krakowa z okregiem.

Rzeczpospolita Krakowska (1816—1846), której obszar wiejski pokrywał się mniej więcej z terytorjum obecnego powiatu krakowskiego i chrzanowskiego, dzieliła się wprost na gminy.

Istniało tam dziewięć gmin miejskich, (stanowiący one m. Kraków) i 19 gmin wiejskich zbiorowych. Na czele gmin stał wójt z wyboru i mianowany przez senat w gminach wiejskich zastępca wójta. Każda

gmina wiejska obejmowała po kilka wsi i folwarków. W r. 1837 instytucja wójtów została zniesiona, zastąpiono ją komisarzami dystryktowymi, lecz sama organizacja gmin zbiorowych przetrwała nawet upadek samej Rzeczypospolitej Krakowskiej i ostatecznie zniesiona została po wejściu w życie ogólnogalicyskiej ustawy gminnej z dnia 12 sierpnia 1866 r. Ta historia Wolnego M. Krakowa wywarła wielki wpływ na poglądy w tym zakresie ówczesnych i późniejszych działaczy politycznych i samorządowych na ziemi krakowskiej. Wszystkie prawie późniejsze projekty reformy ustawy gminnej (Dunajewski, Górski, Piorkiewicz i inni) wychodziły właśnie na forum sejmiku galicyjskiego z grupy posłów krakowskich.

Na pozostałym obszarze h. zaboru austriackiego zorganizowana w myśl patentu z 1784 r. mała gmina miała za zadanie sprawowanie sądownictwa polubownego i zarząd majątkiem gromadzkim. Gmina znajdowała się pod ścisłym nadzorem prawa wsi oraz władz państwowych. Ta drobna gmina przetrwała bez żadnych zmian aż do wejścia w życie obecnie obowiązującej ustawy gminnej z r. 1866. Bowiem ani ustawa z dnia 17 marca 1849 r., ani patent z 31 grudnia 1851 r., tworzące z reguły gminy większe, zdolne do samodzielnej egzystencji — nie zostały wprowadzone w życie na obszarze Galicji. Przez cały ten okres od rozbiorów do zniesienia władzy właściciela dominium nad włościanami, samorząd tej małej gminy był prawie fikcją, a podstawą administracji państwowej i policyjnej byli t. zw. „mandatarjusze” dominjów, dobrze płatni, egzaminowani funkcjonariusze formalnie o charakterze patrymonjalnym, faktycznie będący podstawowym organem administracji państwowej. Dominium swym obszarem i mandatarjusz swą władzą obejmował z reguły parę gmin. Rozbicie dominium jako jednostki administracyjnej dało się dopiero od roku 1856. W tym to roku zwykłym „prezydjalnym gubernjalnym” rozporządzeniem z dnia 10 maja oraz 25 sierpnia 1856 r., a więc bez żadnego udziału społeczeństwa, wydając „ Tymczasowe postanowienia o urządzeniu gmin (gromad)...” za podstawę gminy nowoczesnej przyjęto gminę — wieś, zorganizowaną w myśl patentu z dnia 13 kwietnia 1784 r. W ten sposób rozbito większą jednostkę, jaką było dominium, biorąc za podstawę gminę, składającą się z jednej wsi.

Austriacka gminna ustawa z dnia 5 marca 1862 roku, będąca podstawą dla autonomicznego ustawodawstwa galicyjskiego, a wzorowana na liberalnej pruskiej ustawie gminnej z r. 1850, przedewszystkiem zmierzała do tego, aby zapewnić gminie możliwie duży, niezależny od państwa zakres działania, a kwestję wielkości gminy, w przeciwstawieniu do ustawy z roku 1849, potraktowała jako zagadnienie drugorzędne. Z tych względów jednak, że prawie w całej Austrii na podstawie ustawy z r. 1849 powołano do życia większe gminy, nigdzie poza Czechami i Galicją ustawa z roku 1862 nie zastała tak małych gmin. W Galicji przy uchwalaniu krajowej ustawy z dnia 12 sierpnia 1866 r. większość sejmiku, wbrew opozycji m. in. i posłów krakowskich, przyjęła za podstawę dla zorganizowania gminy te miejscowości, które w r. 1866 mia-

ły własny zarząd, a więc drobne, jednostkowe gminy stworzone w myśl rozporządzeń z r. 1856.

Zagadnienie reformy gminy galicyjskiej w tym stanie rzeczy stało się aktualnym już od roku 1869 i nie schodziło z terenu sejmu krajowego i literatury fachowej do końca egzystencji przedwojennej Austrii. Było złożone w sejmie kilkanaście projektów nowelizujących ustawę gminną. Wydział Krajowy rozpisał ankiety, szereg osób prywatnych opracowało swe indywidualne projekty, lecz w sejmie nie znalazły się większość dla uchwalenia tej reformy.

Projekty szły w dwóch kierunkach: jedna grupa projektów chciała powołać okręgi gminne głównie dla celów administracji państwowej, utrzymując samodzielną gmin i obszarów dworskich; druga grupa wprost domagała się tworzenia gmin zbiorowych, z gmin dotychczasowych tworząc gromady. Okręgi gminne, gminy okręgowe czy wprost gminy zbiorowe miały liczyć od 4 — 6.000 aż do 10.000 mieszkańców. Wszystkie te dążenia reformatorskie, ujawniające się już niezwłocznie po wejściu w życie ustawy z roku 1866, rodziły się na podłożu istniejących ogólnoadministracyjnych i samorządowych stosunków, które nie mogły za podstawę administracji państwowej i samorządowej przyjąć gminy jednostkowej. Samorząd powiatowy bowiem był dopiero w fazie organizacji, i nigdy zresztą i potem nie odgrywał tej roli, co

samorząd powiatowy w Prusach, stąd na gminy w Galicji spadały znaczniejsze obowiązki, niż na takie gminy w Prusach. Administracja państwowa w Prusach opierała się zaś nie na gminach, lecz na okręgach wójtowskich i komisariatach obwodowych, w Galicji zaś poniżej starostwa były jedynie małe gminy i obszary dworskie. Włączenie w latach 1920—22 obszarów dworskich do gmin okazało się zarządzeniem, jak zresztą i uprzednio przewidywano, pod względem zwiększenia gminy, bez znaczenia.

Reasumując to wszystko, co przedstawiłem powyżej, należy stwierdzić, że za wyjątkiem obszarów, gdzie nie mieliśmy nigdy żadnego głosu w sprawach publicznych (Prusy), wszędzie indziej (Ks. Warszawskie 1809 r., Król. Kongresowe 1859 r., projekty Włopoloskiego 1862 r., Rządu Narodowego 1863 r., Wolne Miasto Kraków 1816 r., oraz projekty reform w Galicji) — powoływaliśmy do życia względnie walczyliśmy o stworzenie silnej gminy zdolnej do życia, słusznie uważając, że samorząd gminny tylko wtedy spełni swe istotne zadanie w życiu wewnętrznym państwa, a nie będzie organizacją bez większego znaczenia, gdy obejmie obszar, zapewniający mu dostateczną siłę materialną i intelektualną.

Stanisław Podwiński.

(dokończenie nastąpi)

ŚWIATŁA I CIENIE W ŻYCIU GMIN

Jeżeli wogóle samorząd jest przywilejem obywateli, którzy, w granicach nadanych im przez państwo uprawnień, mają prawo i obowiązek zaspokajania swoich potrzeb publicznych we własnym zakresie działania, to szczególnie w naszym państwie samorząd ten jest więcej niż gdzieindziej zaawansowany w rozwoju życia państwowego, którego nie tylko dalszy bieg, lecz w pierwszym rzędzie odbudowa opartą została na samorządzie.

W wykonywaniu funkcji samorządowych nie można oddzielać praw od obowiązków samorządu, albowiem jedno i drugie stanowi całość nierozdzielną. Samorząd, wykorzystujący swe prawa i umiejący tych praw bronić — wykonywa włożone raz na niego obowiązki ustawowe i społeczne. Każda gmina jest tym warsztatem pracy publicznej, który musi tak funkcjonować, aby zaspokoić potrzeby miejscowe i zasilać swą pracą organizm państwowy. Musi to więc odbywać się na podstawie uszanowania praw gminy z jednej strony i należytem wykonywaniu przez gminę obowiązków z drugiej strony.

Oddawna wiemy, że stosunki pod tym względem nie były w praktyce, a nawet i w ustawodawstwie uregulowane i to było główną pobudką do zjednoczenia gmin w organizację, aby przy jej pomocy wydobyc wreszcie nasze gminy z powijaków, w które je długoletni okres niewoli zaplątał.

Pomimo wysiłków w tym kierunku ze strony organizacji gmin wiejskich oraz innych czynników społecznych, i pomimo przychylnego od pewnego czasu stanowiska władz państwowych, nie nastąpiło jeszcze wśród gmin zupełne samopoczucie ich znaczenia i roli. Nie wszystkie gminy potrafiły wydobyć się z owych powijaków i nie wszystkie te, które się z nich wydostały, zdołały rozprostować swe zdrętwiałe członki i skutkiem tego w życiu gminnym niema jeszcze równego tętna. Wiemy, że potrzeba włożyć dużo pracy, aby uświadomić szeroki ogół wiejski, czym jest gmina, że czynniki społeczne, czy to gospodarze, czy kulturalne, czy nawet prasa ludowa, mało się do tego przyczyniają.

Żeby nie mówić gołostownie, wskażę na fakty konkretne. Podczas, gdy np. ze strony Związku Gmin rozwija się szeroka propaganda, aby gminy utrzymywały kontakt z miejscowymi organizacjami gospodarczymi i społeczno-kulturalnymi i działalność tych organizacji czynnie i moralnie popierały, to z drugiej strony wśród tych organizacji nie widzimy większego zainteresowania się samorządem gminnym, natomiast widzimy zamykanie się w ciasnej sferze swych interesów. A takie odgradzanie się nie sprzyja rozwojowi pracy społecznej, czy będzie ona miała charakter prywatny, czy publiczny.

Znowuż tu muszę zauważyć, że dzieje się to