

DR. WŁADYSŁAW DALBOR

## ZMIANA I UJEDNOLICENIE USTROJU SAMORZĄDU TERYTORJALNEGO W POLSCE \*

### I.

Według powyższego tytułu ustawa ta, jedna z najobszerniejszych i najważniejszych ustaw w dziedzinie prawa publicznego, obejmuje zmianę „u t r o j u” samorządu, ale „c z ę ś c i o w ą”. Ten tytuł ustawy, który też powoduje, że w samorządzie terytorjalnym otrzymana skróconą nazwę „ustawy ustrojowej”, jest — ogólnie biorąc — trafny.

Przedewszystkiem zatem przedmiotem ustawy jest zasadniczo tylko zmiana „ustroju”, tj. organizacji władz samorządu terytorjalnego. Natomiast ustawa nie zmienia ogólnie zakresu działania samorządu terytorjalnego jako takiego. Zakres ten, w szczególności poszczególnych stopni samorządu terytorjalnego, określony jest z reguły ustawami specjalnymi, regulującymi poszczególne dziedziny administracji publicznej, nowa ustawa zaś zawiera prawie wyłącznie zmiany tylko ustaw ustrojowych poszczególnych stopni samorządu, t. zw. „ordynacyj”: wiejskiej, miejskiej i powiatowej, a ordynacje te określają tylko wyjątkowo lub bardzo ogólnie zadania ustawowe poszczególnego stopnia samorządu, normują natomiast wyczerpująco „ustrój” organów samorządowych, a zatem ich rodzaj, nazwę, skład, kompetencję oraz ich powstawanie, więc także prawa i system wyborczy. Otóż te właśnie kwestje są przedewszystkiem przedmiotem nowej ustawy.

Z powyższego wynikałoby, że nowa ustawa nie wprowadza zmian ani w stopniach samorządu, ani w ich obszarze terytorjalnym, ani w podziale administracyjnym z tem związanym.

Tak też jest, o ile chodzi o samorząd powiatowy i o miasta, co do ostatnich z tym małym wyjątkiem, że ustawa upoważnia Min. Spraw Wewnętrznych do znoszenia ustroju miejskiego w gminach niżej 3000 mieszkańców. O ile jednak chodzi o najniższą jednostkę samorządu terytorjalnego i administracji ogólnej, jaką jest gmina

\* Ustawa z 23. 3. 1933 o „częściowej zmianie ustroju samorządu terytorjalnego” (Dz. U. poz. 294) — weszła w życie 13. 7. 1933.

wiejska, wprowadza ustawa w byłym zaborze pruskim i austriackim doniosłą zmianę, która — choćby jej teoretycznie nie można nazwać dwustopniowością samorządu miejscowego — jest już nie tylko zmianą ustrojową, ale zupełną reformą tego stopnia samorządu. Ustawa znosi bowiem istniejące w tych dzielnicach dotychczasowe „miejscowe”, t. zw. „jednostkowe” gminy wiejskie, a w b. zaborze pruskim także „obszary dworskie”, stanowiące odrębną jednostkę administracyjną oraz „wójtostwa”, będące najniższą władzą policyjną, a w ich miejsce wprowadza jako najniższą jednostkę administracyjną gminy „zbiorowe”, obejmujące z reguły kilka miejscowości. Te zaś miejscowości, które stanowiły dotychczas taką najniższą jednostkę administracyjną w formie gmin jednostkowych, włączone zostają do nowej gminy zbiorowej jako jej część, otrzymując organizację t. zw. „gromad”, które nie stanowią prawnie samodzielnej jednostki prawno-publicznej, mają jednak określone ustawą osobne własne zadania „wynikające z sąsiedzkiego współżycia” i uposażone są w tym celu w własne organa oraz ograniczone źródła dochodowe. Wobec tego dla pewnej części państwa nowa ustawa ustrojowa stanowi nie tylko zmianę ustroju, ale także istotną reformę gminy wiejskiej. Reforma ta o tyle nie jest zupełna, że ustawa nie zmienia formalnie dotychczasowego zakresu działania gminy wiejskiej w A&Wojew. Zachodnich i Południowych. Faktycznie jednak zakres działania gminy wiejskiej w tych dzielnicach doznaje zmiany nie tylko w t. zw. zadaniach „zleconych” przez przejęcie funkcji dotychczasowych wójtostw, ale zmieni się także t. zw. „własny” zakres działania wskutek bardzo znacznego rozszerzenia obszaru gminy oraz objęcia interesów kilku miejscowości. Tak wielka gmina będzie bowiem musiała tworzyć rozmaite urzędnictwa wspólne dla wszystkich miejscowości i już nie według możliwości i potrzeb dawnych gmin miejscowych, ale stosownie do możliwości i potrzeb nowej gminy zbiorowej przepisywać jej będą przyszłe ustawy jej zadania.

Zmiana „ustroju”, jest „częściowa”, bo nie wszystko zmieniono w ustrojach dzielnicowych. Nowa kodyfikacja obejmuje jednak wszystkie prawie istotne kwestje ustrojowe, z wyjątkami odnośnie samorządu powiatowego. Pozostały zatem poza reformą — ogólnie biorąc — raczej drugorzędne kwestje ustrojowe, a pozatem utrzymały się w danej dzielnicy tylko te postanowienia, które przejęto z ich dotychczasowego ustroju do jednolitej kodyfikacji.

## II.

Nowa ustawa ustrojowa nie dotyczy samorządu wojewódzkiego (który jak wiadomo istnieje obecnie tylko w Województwach Poznańskim i Pomorskim) oraz nie obowiązuje w ogólności na Górnym Śląsku. Poza temi wyjątkami reguluje ona jednolicie w gminach wiejskich i miejskich oraz w samorządzie powiatowym całej Polski 1. prawa wyborcze i system wyborczy, 2. organa „ustrojowe” (rodzaj, skład, nazwy i kompetencje), 3. nadzór państwowy tak w zakresie „zleconym” (poręczonym) jak i „własnym”, 4. kontrolę wewnętrzną (komisje rewizyjne) i 5. cały ustrój gminy wiejskiej oraz gromady.

W samorządzie powiatowym pozostawiono jednak w mocy dotychczasowe kompetencje organów ustrojowych według ustaw dzielnicowych. W ustroju miejskim Województw Zachodnich utrzymała ustawa w mocy postanowienia o zgodzie magistratu na uchwały rady miejskiej oraz t. zw. „ustrój burmistrzowski” miast do 2500 mieszkańców. Pozostaje dotychczasowy ustrój miasta Gdyni. Dla 6 największych miast przewidziano, że Prezydent Rzeczypospolitej może im nadać odrębny statut (po wprowadzeniu na razie postanowień nowej ustawy); odrębności zachodzić mogą jednak tylko w liczbie radnych, ławników, wiceprezydentów, w przewodnictwie w radzie miejskiej, ilości i rodzajach komisji i ustalaniu zasad zarządu majątkiem.

Pozatem rozciągnięto moc obowiązującą ordynacji powiatowej, obowiązującej na Pomorzu, na Wielkopolskę, a dekret o samorządzie powiatowym w b. zaborze rosyjskim, na b. zabór austriacki (nb. tylko co do postanowień tych ordynacji, które pozostają w mocy) oraz poczyniono kilka uzgdnień ustawowych wewnątrz poszczególnych dzielnic.

Najwięcej zasadnicze zmiany ustroju są następujące:

Znaczne wzmocnienie nadzoru władz państwowych nad samorządem polega na upoważnieniu ich nie tylko do rozwiązywania organów stanowiących (rad), jak dotychczas było we wszystkich dzielnicach, ale także całych kolegialnych zarządów wszystkich 3 stopni samorządu, czego dotychczas nie było (z wyjątkiem rozwiązywania wydziałów powiatowych w b. dz. rosyjskiej). Następnie rozciągnięto na całe Państwo prawo usuwania poszczególnych członków zarządu gmin wiejskich i miejskich, co dotychczas miało miejsce tylko odnośnie członków zarządu w b. dzielnic rosyjskiej i austriackiej. W tym względzie zapowiedziane zostało wydanie osobnej ustawy dyscyplinarnej; do tego czasu usuwanie członków

zarządu odbywać się będzie w trybie administracyjnym, z zachowaniem jednak postępowania określonego w ustawie, a decyzję zastrzeżono wyższym instancjom (województwie przy współdziałaniu wydziałów (izb) wojewódzkich wzgl. Ministrowi Spraw Wewnętrznych). Rozszerzono wzgl. rozciągnięto na całe Państwo wszystkie dzielnicowe środki nadzoru, dotyczące czy to zakresu uchwał rad komunalnych, podlegających zatwierdzeniu władzy nadzorczej, czy sposobu wykonywania nadzoru, czy mianowania i kompetencji „tymczasowych przełożonych gmin” (komisarzy rządowych).

Tak znaczne uprawnienia władz nadzorczych zwiększą oczywiście ich odpowiedzialność za działalność samorządu i powinny mieć w następstwie wzmocnienie także aparatu nadzorczego, dotychczas już niewystarczającego, w szczególności aby umożliwić badanie tej działalności na miejscu, a nie na odległość.

Drugą bardzo znamieną cechą ustawy jest przesunięcie w gminach tak miejskich jak i wiejskich (w samorządzie powiatowym pozostało jak dotychczas) kompetencji organów ustrojowych z zarządu kolegjalnego w kierunku przełożonego gminy, a z drugiej strony także z rady na zarząd. Zarząd kolegjalny przestał być w ten sposób tym odpowiedzialnym rządcą gminnym, jakim był dotychczas w b. dzielnicy rosyjskiej i pruskiej; w b. dzielnicy austriackiej zaś, gdzie zarząd miał małe znaczenie, rada gminna, która dotychczas miała znaczny głos nawet w samej administracji gminy, utraciła większą część swych atrybucyj na rzecz zarządu i przełożonego gminy (np. mianowanie urzędników, które tam należało do rady, a gdzieindziej do zarządu, dziś należy do samego przełożonego gminy). Faktycznie odpowiedzialnym za wszystko jest obecnie przełożony gminy, uposażony w kompetencje dotychczas niespotykane, a zarząd kolegjalny stał się raczej więcej organem uchwalającym i doradczym, niż zarządzającym (uchwała on np. opłaty za korzystanie z zakładów gminnych, opłaty administracyjne, wydzierżawia nieruchomości i zakłady na okres do 6 lat). Poza sprawami, zastrzeżonymi wyraźnie kompetencji zarządu kolegjalnego, „działa zarząd gminny jednoosobowo”. Z pod zakresu działania obu organów kolegjalnych wyjęto następnie w zupełności nietylko te sprawy, w których przełożony gminy występuje jako organ wykonawczy władz państwowych, ale także jako władza administracji ogólnej (sprawy przemysłowe, budowlane), a nawet (jeśli to nie pomyłka ustawowa) komisje rewizyjne nie będą mogły badać wykonania budżetu w tych działach. Przełożony gminy jest nadto odtąd (tak jak było już w b. dz. pruskiej) przełożonym służbowym wszystkich członków zarządu i jedynym repre-

zentantem gminy. On też odtąd we wszystkich miastach przewodniczy radzie miejskiej (system obowiązujący dotychczas odnośnie większych miast tylko w b. zaborze austriackim).

Kompetencje organów ustrojowych w gminie wiejskiej zrównano zupełnie z kompetencjami tych organów w miastach i wprowadzono wszędzie kolegialny zarząd gminny. W ten sposób gminy wiejskie (odtąd wszędzie zbiorowe) upodobniły się do miast niewydziałonych z powiatu jako jednostka współmierna tak ludnością, jak ustrojem i zakresem działania tak „własnym” jak i „zleconym”.

W miejsce różnorodnego charakteru przełożonych gmin i członków zarządów gminnych w poszczególnych dzielnicach wprowadza ustawa jednolity typ 1) „zawodowych” płatnych członków zarządu, którymi są tylko zawodowi przełożeni gmin (w miastach niewydziałonych fakultatywnie, w gminach wiejskich wyjątkowo) oraz wiceprezydenci miast wydzielonych i 2) ławników niepłatnych. Płatnym jest jednak także niezawodowy przełożony gminy. Przepisano specjalne kwalifikacje dla zawodowych członków i przełożonych gmin, choćby niezawodowych, oraz „przygotowanie praktyczne” dla członków wydziału powiatowego.

Kadencje wszystkich organów ustrojowych oznaczono na lat 5 (dotychczas 6, 4 i 3), a zawodowych członków zarządu na lat 10. Zarządy ustępują równocześnie z radą (w b. dz. pruskiej były inne kadencje członków magistratu).

Dla prawa wyborczego podnosi ustawa wiek — dla czynnego do 24 lat, dla biernego do 30 lat. Czynne prawo wyborcze mają także zawodowi wojskowi. Wybieralność do organów ustrojowych w powiatach i miastach zależna wszędzie od władania językiem polskim w słowie i piśmie.

System wyborczy dla każdego stopnia samorządu odmienny i zupełnie nowy oraz dość skomplikowany. W powiatach i gminach wiejskich wybory pośrednie. Radnych powiatowych wybierają kolegi złożone z radnych i członków zarządu gmin wiejskich i miast niewydziałonych z powiatu (po 2 do 10.000 mieszkańców), a radnych gminnych kolegi z radnych gromadzkich, sołtysów i podsołtysów. Bezpośrednie powszechne i stosunkowe wybory są do rad miejskich i gromadzkich; w obu wypadkach, a zwłaszcza do rad miejskich, b. skomplikowane (wybór w okręgach, na nazwiska, ale rozdział głosów naprzód na listy, wyborca może oddać wszystkie głosy na jednego kandydata). Głosowanie przy wyborach do rad powiatowych i gromadzkich zasadniczo jawne, a tylko na żądanie

$\frac{1}{5}$  liczby obecnych wyborców tajne. Wiele kwestyj zastrzeżono do regulaminów wyborczych, które wyda dopiero Minister Spraw Wewnętrznych.

Niektóre postanowienia wyborcze, jak pośredniość wyborców, są już w poszczególnych dzielnicach wypraktykowane, inne natomiast są zupełną nowością, w szczególności jawność głosowania.

Wybory odbędą się do rad miejskich w całej Polsce najpóźniej do 13. 7. 1934; do rad gminnych i gromadzkich w b. dz. rosyjskiej do tegoż terminu, natomiast w Województwach Południowych i Zachodnich dopiero po utworzeniu gmin zbiorowych i gromad, a mianowicie do 13. 3. 1935; do rad powiatowych w b. dz. rosyjskiej do 13. 11. 1934, w Wojew. Zachodnich i Południowych po wyborach gminnych i gromadzkich, najpóźniej do 13. 5. 1935.

### III.

Jak widać z powyższego, doniosłość omawianej ustawy polega nie tylko na zmianach ustroju. Przynajmniej w równej mierze polega jej znaczenie na ujednoczeniu ustroju samorządu terytorjalnego w całej Polsce. Z tego powodu tytuł ustawy powinien właściwie brzmieć: „Ustawa o zmianie oraz ujednoczeniu ustroju samorządu terytorjalnego”. Wszystkie bowiem nowe postanowienia ustrojowe wprowadza ustawa we wszystkich dzielnicach, z małymi tylko wyjątkami, w których zachowano w mocy dotychczasowe przepisy dzielnicowe, a i te rozciągnięto w niektórych wypadkach na większy obszar Państwa.

Aby zrozumieć cele i znaczenie tej doniosłej ustawy, trzeba przypomnieć fazy, przez które przechodziła.

Zaraz po odbudowie Państwa wybito się na jedno z pierwszych miejsc zagadnienie samorządu terytorjalnego, zwłaszcza że wyzwolona z niewoli ludność przykładała do niej szczególną wagę z tego powodu, że jedna, największa dzielnica, takiego samorządu prawie nie miała, a inne miały wprawdzie bardzo rozbudowany samorząd, ale na podstawie ustaw zaborczych. Może w byłej dzielnicy rosyjskiej za nadto wydymano, jeśli już nie znaczenie, to niezależność samorządu terytorjalnego. Ta okoliczność, jak i niedoświadczenie i zbyt ni rozmach, usprawiedliwiony szlachetną chęcią uzupełnienia braku najkonieczniejszych urządzeń, podkopała zaufanie do poczynań samorządowych, a bodaj jest ona przyczyną dzisiejszej reakcji, także ustawowej, przeciw zbytnej niezależności organów samorządowych. W niemałej mierze przyczyniły się do tego i stosunki samorządowe w b. dz. austriackiej, wywołane zdekompletowaniem organów samorządowych od lat kilkunastu, gdzie

zatem reforma częściowa powinna była przyjść daleko wcześniej, a wtedy samorząd tamtejszy mógłby być działać normalnie, jak w b. dz. pruskiej — po zmianie ordynacji wyborczych w r. 1920.

W b. zaborze pruskim zatem samorząd działał bez zmian ustrojowych na podstawie ustaw pruskich. W b. zaborze austriackim zniesiono (stopniowo) samorząd krajowy z wielką szkodą dla całości kształtu działalności samorządu), a w samorządzie powiatowym wprowadzono komisarzy w osobach starostów, pozatem zaś pozostawiono dawny ustrój ze zdekompletowanymi organami. Natomiast w b. zaborze rosyjskim wprowadzono (w b. Kongresówce) zaraz w r. 1919 osobnymi dekrety nowoczesny samorząd terytorjalny wiejski, miejski i powiatowy. Podobnie w Wojew. Wschodnich wprowadzono samorząd wiejski i miejski rozporządzeniami Gener. Komisarza Ziemi Wschodnich w r. 1919, a samorząd powiatowy w r. 1922 przez rozciągnięcie na tę dzielnicę dekretu o samorządzie powiatowym, obowiązującego w b. Kongresówce.

Tak różnorodna mozaika ustawodawstwa samorządowego, obejmująca kilkanaście rozmaitych „ordynacji” wiejskich, miejskich i powiatowych, albo zaborczych, albo wydanych pośpiesznie, wykazująca przytem żywotne braki, jak zdekompletowane organy samorządowe w b. dz. austriackiej, uchwalanie budżetów gmin wiejskich w b. dz. rosyjskiej przez ogólne zgromadzenie ludności, istnienie w b. dz. pruskiej jeszcze osobnych obszarów dworskich itp., — nie mogła długo istnieć. A zatem od początku powstania Państwa istniały następujące zagadnienia: 1. doraźne usunięcie braków uniemożliwiających wogóle działalność samorządu, 2. ujednoczenie ustroju samorządu terytorjalnego, 3. zasady tego ustroju wogóle.

Najpilniejsze było zagadnienie pierwsze i można je było przeprowadzić osobno i wcześniej. Błędem było to, że łączono je zawsze z ogólnem rozwiązaniem zasad ustroju samorządu w całym Państwie, uważając, że i to da się niedługo załatwić, co jednak okazało się kwestją tak skomplikowaną, jak mało inna w dziedzinie prawa publicznego. Z drugiej strony chodziło o rzecz zasadniczą, czy wprowadzić ten sam ustrój w całym Państwie — bez względu nie tylko na mniejszości narodowe, przeważające w niektórych jego częściach, ale przede wszystkim na różnice poszczególnych dzielnic w kulturze, uświadczeniu politycznym i doświadczeniu samorządowym.

Co do zasad ustroju brak było jeszcze doświadczenia w nowym państwie, a pozatem stosunki wewnętrzne, decydujące w każdym państwie o ustroju samorządu, który musi być dostrojony do ustroju państwowego, podlegały u nas, jak wszędzie po wojnie, dużym i szybkim zmianom. Wreszcie kwestja samorządu wojewódzkiego, zagadnienie najtrudniejsze do uregulowania w myśl zasad ustanowionych obowiązującą Konstytucją, jeszcze sprawę komplikowało.

Toteż dążenia do unormowania zagadnienia samorządu terytorjalnego' przechodziły długie i zmienne koleje.

Po kilkuletnich niemiłkających dysputach i zamierzeniach — Sejm w r. 1927 układa i nawet w drugim czytaniu uchwała pierwszy projekt ogólnej ustawy samorządowej o gminie wiejskiej i miejskiej oraz powiatowych związkach samorządowych, prawie jednolity dla całego Państwa, pozostawiając jednak jednostkową gminę wiejską w b. zaborze austriackim i pruskim. Projekt ten, nieoparty przez rząd, upada po rozwiązaniu Sejmu. W roku 1929 rząd występuje z projektem t. zw. „małej ustawy samorządowej”, obejmującej tylko nagłe kwestje, wspomniane powyżej. Projekt ten jednak, rozszerza się w r. 1930 i 1931 coraz więcej i przybiera charakter ogólnej zmiany ustroju tak, że od r. 1932 rozpatrywany jest już projekt ogólnej zmiany i ujednoczenia ustroju, który jest podstawą ostatniej kodyfikacji.

#### IV.

Stosownie zatem do charakteru młodego państwa, powstałego z kilku części oraz płynnej jeszcze kwestji ustroju państwowego uważać trzeba nową ustawę o ustroju samorządowym nie za ustawę wykończoną i trwałą, ale doraźną zmianę obecnego ustroju dla ujednoczenia go i uzgodnienia z ujednoczoną już dawno organizacją władz administracji ogólnej i innymi ustawami. Nosi ona też z tego powodu znamię dorywczności i pośpiechu. Ujednoczenie nastąpiło przez porównanie różnych postanowień ustrojowych w rozmaitych dzielnicach i wybranie z nich tych, które uznano za najlepsze. W innych kwestjach przyjęto do ogólnej ustawy ustrojowej zasadę dzielnicową, zmieniając ją częściowo lub uzupełniając albo nawet zastosowano postanowienia, przewidziane w kilku ustawach dzielnicowych.

Odmienne jeszcze postanowienia dla poszczególnych dzielnic, poza kilku wymienionemi w samej ustawie — a wynikające tylko z pozostawienia w mocy postanowień w sprawach, nieuregulowanych ustawą, nie mają zasadniczego znaczenia. Pozostawienie ich przypisać należy — przynajmniej w przeważnej części — raczej

bardzo wielkim trudnościami w uzgodnieniu ich z ustawami, a raczej ze szczątkami ustaw zaborczych, które jeszcze obowiązują, a łączą się ściśle z temi odrębnościami dzielnicowymi. Gdyby nie te trudności, wymagające nadzwyczaj skomplikowanego i drobnostkowego badania i nowelizacji całego szeregu ustaw, zapewne ustawa zniosłaby także i te odrębności z małymi wyjątkami, za którymi przemawiałyby specjalne względy, najczęściej względ na łączność z innymi ustawami dzielnicowymi jeszcze obowiązującemu I byłoby nawet z wielką korzyścią dla jasności prawnej, gdyby jedną część tych odrębności ujednolicono, a drugą krótko- znowelizowano w ustawie ustrojowej i w ten sposób zniesiono formalnie cały szereg dotychczasowych ordynacji samorządowych. Wskutek bowiem klauzuli ustawy ustrojowej, że pozostaje z nich w mocy to, co nie zostało zniesione lub na nowo uregulowane, powstały wielkie komplikacje prawne; trzeba przy każdej kwestji dopiero badać, co obowiązuje, a co do tego zachodzą nieraz i poważne wątpliwości. Dlatego ustawa upoważnia Prezydenta Rzeczypospolitej do uzgodnienia z mocą ustawy w ciągu 2 lat postanowień nowej ustawy nietylko z dotychczasoweimi ordynacjami samorządowymi, ale także z innymi ustawami. Nim jednak nastąpi takie ustawowe uzgodnienie, wymagające dużej pracy i długiego czasu, dobrowolne organizacje samorządowe (Związek Miast i Związek Powiatów R. P.) były zmuszone opracować zmienione teksty dawnych ustaw ze zmianami nowej ustawy i bardzo licznymi wyjaśnieniami. Takich tekstów t. zw. jednolitych wyszło aż 10 (samorząd gminny i miejski w 4 wydawnictwach dla 4 dzielnic i samorząd powiatowy dla Ziemi Zachodnich oraz innych części Państwa — 2 opracowania).

Samo ujednoczenie ustroju samorządowego, jeśli już uznano je za celowe, będzie wielkiem ułatwieniem w działalności tak samorządu, jak i administracji ogólnej. Umożliwiono niem orjentację w tym ustroju, dotąd bardzo różnym, tak urzędnikom samorządowym, władzom nadzorczym i czynnikom ustawodawczym, jak samej ludności, co oszczędzi wszystkim dużo pracy, pozatem zaś ujednoczenie to zbliży do siebie dzielnice, przyczyniając się wogóle do ujednoczenia stosunków prawnych w Państwie.

Zupełnie nowe zmiany, względnie pogłębienie niektórych postanowień dzielnicowych, nastąpiło przedewszystkiem ze stanowiska poddania działalności samorządu pod najściślejszą i najskuteczniejszą kontrolę władz państwowych. Pozatem częściowo w tym samym celu, a częściowo dla podniesienia „sprawności” administracyjnej nietylko rozszerzono władzę „przełożonego gminy”, co się do pewnego stopnia zalecało, ale uposażono go w kompetencje mo-

że więcej szerokie, aniżeli to jest zgodne z celowością i z zasadami odpowiedzialności organów kolegjalnych. Zmiany te idą z duchem czasu. Poprzedziły je analogiczne kodyfikacje dotyczące innych dziedzin publicznych. W ustalonym ustroju można dopatrywać się nawet niezgodności z utartymi naukowo pojęciami o zasadzie samorządu terytorjalnego. Nie to jednak jest najważniejsze, gdyż pojęcia i teorie zmieniają się z życiem, a nie przeciwnie. Istotnym zagadnieniem jest celowość i wyniki, jakie te zmiany dadzą w praktyce. A to dopiero się pokaże. O powodzeniu wszelkiej działalności zresztą, jak uczy doświadczenie, decyduje raczej mniej sama organizacja, jak działalność jej w praktyce: dzielność działających i zrozumienie sprawy ze strony nadzorujących.

Nie byłoby przytem nic niewłaściwszego i szkodliwszego, niż gdyby z nowej ustawy — ze względu tylko na wzmocniony nadzór państwowy — wyciągano wnioski o zmierzchu myśli samorządowej. Samorząd terytorjalny pozostanie zawsze nie tylko najlepszą szkołą życia publicznego, ale przedewszystkiem najważniejszym organem samopomocy obywateli pewnego obszaru w zaspakajaniu ich potrzeb dobrobytu i kultury, a działalność jego sprawdzianem dzielności społeczeństwa w tych dziedzinach.