

DR TADEUSZ PRZEORSKI

GROMADA I GMINA WIEJSKA

Z ZAGADNIENÍ USTROJOWYCH USTAWY O CZĘŚCIOWEJ ZMIANIE
USTROJU SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

I.

Problem gromady i gminy wiejskiej, wzajemnego stosunku ich, ich charakteru prawnego i stanowiska w ustroju Rzeczypospolitej, stanowi w ustawie z 23 III 1933 r. może jedno z najciekawszych zagadnień ustrojowo-prawnych. Jak wiadomo ustawa ta zdecydowała wprowadzenie w województwach zachodnich i południowych nowych gmin wiejskich o granicach odpowiadających terytorialnie, o ile możliwości, naturalnemu zasięgowi wspólnego zainteresowania lokalnymi sprawami publicznymi ogółu mieszkańców pewnych okolic i zapewniających zdolność wykonywania ciężących na gminach zadań (art. 10 ust. 2) oraz wprowadzenie w województwach tych nowej — nieznanej dotąd instytucji — gromady¹. Ustawa ta wprowadziła nadto w województwach centralnych i wschodnich podział dotychczasowych gmin wiejskich na gromady. Gromadę wiejską stanowi z reguły każda odrębna miejscowość (w województwach południowych i zachodnich w pierwszym rzędzie każda dotychczasowa gmina jednostkowa, a ewentualnie i miasteczka liczące poniżej 3 000 mieszkańców), przy czym pewne miejscowości tworzyć mogą również wspólnie jedną gromadę (art. 15 ust. 1). — Wydawać by się przeto mogło pozornie, że ustawa o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, nie tworząca *expressis verbis* zbiorowej gminy okręgowej,² nie wprowadziła bardziej istotnych zmian ani w organizacji gminy wiejskiej, ani w ustroju administracyjnym państwa i że ograniczyła się tylko do faktycz-

¹ W wykonaniu jej postanowień utworzonych zostało w państwie w miejscach dotychczasowych 12 400 gmin wiejskich i 151 miasteczek — 3 143 gmin wiejskich, a w miejscach dotychczasowych jednowioskowych gmin i samoistnych obszarów dworskich około 12 000 gromad (Samorząd Miejski nr 19 z r. 1934. str. 1039).

² „Do obszaru gminy wiejskiej wchodzi jedna lub więcej miejscowości...” (art. 10 ust. 1).

nego powiększenia i podziału terytorium gminy wiejskiej.³ Ustawa określa bowiem gromadę jako podmiot majątku i dobra gromadzkiego oraz innych praw majątkowych (art. 15 ust. 3), zatem jako podmiot prywatno-prawny, podczas gdy gminę nazywa wyraźnie (art. 10 ust. 3) samorządową jednostką terytorialną, osobą prawa publicznego i podmiotem praw majątkowych. Głębsza jednak analiza postanowień dotyczących ustroju gromady i gminy, doprowadzić musi do zupełnie innej konkluzji, do konkluzji stwierdzających, że w ustroju administracyjnym Rzeczypospolitej, w szczególności w jej podziale administracyjnym dokonała się doniosła i istotna pod względem prawnym zmiana.

Pisząc przed kilku laty na temat projektu ustawy samorządowej⁴ zaznaczyłem, że istota prawna gromady, tak jak ją projekt ujmował, jest natury publiczno-prawnej, co dla struktury gminy, dla jej charakteru, a tym samym i dla ustroju politycznego i administracyjnego państwa ma poważne znaczenie. To samo stanowisko zajął po wydaniu ustawy i prof. dr M. Jaroszyński w swym studium o naturze prawnej gromady, ustalając na podstawie szczegółowej analizy postanowień odnoszących się do gromady, publiczno-prawne kryteria jej istoty. — Kryteria te tkwią niewątpliwie w następujących postanowieniach ustawy z 23 marca 1933 r.:

1. Gromada jest korporacją terytorialną, przymusową i powszechną (art. 15 ust. 1 i 2); w gminie obejmującej jedną miejscowość uprawnienia gromady należą do organów gminy (art. 15 ust. 4).

2. Gromada zarządza samodzielnie w granicach swych dochodów ogólnych⁶ sprawami o znaczeniu wyłącznie miejscowym, wynikającymi ze sąsiedzkiego współżycia jej mieszkańców, a więc ze wspólnoty potrzeb i celów, dla podniesienia stanu kulturalnego, zdrowotnego i gospodarczego osiedla (art. 17 ust. 2);

3. Gromada współdziała z gminą w wykonywaniu jej zadań (art. 17 ust. 2).

4. Gromada posiada władztwo podatkowe (art. 17 ust. 1, art. 20 ust. 1—7).

³ Przeciętny obszar gminy nowego typu wynosi około 100 km² — przeciętne zaludnienie 7 000 głów. W r. 1932 posiada Polska wśród 12 426 gmin wiejskich 940 o obszarze powyżej 100 km², w tym 380 o obszarze przeszło 200 km² — 974 gmin o ludności wyżej 5 000, a 430 o ludności wyżej 10 000.

⁴ Samorząd Miejski nr 12 z r. 1932.

⁵ Samorząd Miejski nr 43 z r. 1933.

⁶ A więc i dochodów z podatków gromadzkich.

⁷ Wyrażenie „współdziała” oznacza samodzielność w ujmowaniu i spełnianiu tych zadań.

5. Gromada jest podmiotem majątku i dobra gromadzkiego, oraz innych praw majątkowych (art. 15 ust. 3, art. 17 ust. 1, art. 23 ust. 1).

6. Gmina może za zezwoleniem Wydziału Powiatowego przekazać gromadzie do samodzielnego załatwiania⁸ pewne zadania gospodarki gminnej na obszarze gromady za jej zgodą, lub za przekazaniem gromadzie odpowiednich środków finansowych (art. 17 ust. 3 zd. 2).

Prof. Jaroszyński dopatruje się kryteriów publiczno-prawnych w opłatach ustanawianych przez gromadę za używanie majątku i dobra gromadzkiego, oraz w świadczeniach i podatkach przez nią uchwalanych, a zatwierdzanych przez Radę gminną, względnie Wydział Powiatowy, które słusznie uważa za opłaty i świadczenia publiczne, a dalej w fakcie, że w sprawach należących do zakresu działania gromady przysługuje jej prawo stosowania przymusu. Zdaniem moim wszystkie przepisy ustawy z 23 marca 1933 r. dotyczące gromady stwierdzają — jak się to jeszcze dokładniej z następnych rozważań okaże — publiczno-prawną jej naturę. Stwierdzają to w szczególności i te postanowienia, co do których prof. Jaroszyński miał pewne wątpliwości, czy są one dostatecznymi sprawdzianami publiczno-prawnej istoty gromady. Majątek bowiem gromady, zwłaszcza zaś publiczne zakłady i urzędy gromadzkie, dobro gromadzkie, mają par excellence charakter „rzeczy publicznych”, przeznaczonych przepisem ustawy na spełnienie pewnych zadań i celów publicznych, przeznaczonych na trwałe zaspokojenie potrzeb gromady, ogólnych i powszechnych (publicznych) potrzeb jej ludności, są środkami działalności gromady służącymi do spełnienia jej zadań publiczno-prawnych, — podmiotem ich zatem, dzierżycielem praw z tym związanych może być tylko podmiot prawa publicznego.

Istnienie majątku, czy dobra gromadzkiego nie decyduje zresztą ani o istnieniu, ani o osobowości prawnej gromady, mogą bowiem istnieć gromady nie posiadające ani majątku, ani dobra gromadzkiego i niewątpliwie bardzo wiele gromad obiektów takich nie posiada i pokrywa swe wydatki i potrzeby wyłącznie podatkami gromadzkimi, świadczeniami w naturze, lub subwencjami gminnymi (art. 23 ust. 3—7). Decydujące jest raczej już to, że każda gmina nie obejmująca jednej miejscowości, musi się dzielić na gromady (art. 15 ust. 1), że każda miejscowość należąca do obszaru gminy tworzy z reguły gromadę lub jej część.

⁸ Jest to tzw. „zmiana kompetencji”, stanowiąca myślową podstawę zakresu zleconego.

⁹ Wł. L. Jaworski: „Nauka prawa administracyjnego”, str. 159 i następn-

Toteż w pełni trafne wydaje się ustalenie, że gromada jest przymusowym powszechnym, bo z reguły obowiązkowo istniejącym związkiem terytorialnym o charakterze korporacyjnym, posiadającym samodzielny zakres działania w dziedzinie administracji publicznej i uposażonym przez ustawę we władzę zwierzchnią, że gromada jest instytucją prawa publicznego, samoistną odrębną od gminy — skoro nawet w gminach obejmujących jedną miejscowość, miejscowość ta tworzy także gromadę — iw swym ustawowym zakresie działania niezależną jednostką samorządu terytorialnego¹⁰.

II.

Rozpoznanie powyższe potwierdza w zupełności i szczegółowy rozbiór przepisów dotyczących ustroju gromady i jej stosunku do gminy i powiatu. Rozpatrzenie ich da także podstawy dla ostatecznych konkluzji niniejszych rozważań. Gromada w świetle postanowień ustawy z dnia 23 marca 1933 r. jest w swym zakresie działania instytucją w pełni samorządową. Zakres ten obejmuje swobodny zarząd majątkiem i dobrem gromadzkim, administrację wszelkich spraw lokalnych w dziedzinie gospodarstwa, zdrowotności i kultury społecznej, dalej te dziedziny administracji gminnej, które Wydział Powiatowy zatwierdzając uchwałę rady gminnej,

¹⁰ Inaczej od prof. Jaroszyńskiego problem ten ocenia prof. dr W. S. Wachholz („Nowy ustrój samorządu terytorialnego w Polsce i jego wartości”, Kraków 1934). Autor ten uważa (o. c. str. 7 i nast.) gromadę za podmiot prywatnoprawny, za organizację pomocniczą gminy, działającą w jej zastępstwie. Zdaniem prof. Wachholza różnice między „publiczno-prawną” gminą, a „prawno-prywatną” gromadą są w ustawie z 23 marca 1933 r. dostatecznie wyraźne. Autor dopatruje się ich w szczególności w brzmieniu art. 10 ust. 3 i art. 15 ust. 3, widzi je w postanowieniu, że gromada ma tylko organ „uchwalający”, a nie „stanowiący i kontrolujący”, jak gmina lub powiat, dalej w tym, że art. 1 ustawy nie wymienia organów gromady, jako organów ustrojowych samorządu terytorialnego, w przepisie, że sołtys jest „tylko organem wykonawczym” gromady i pomocniczym zarządcą gminy. Opierając się na powyższych przesłankach prof. Wachholz konkluduje, że „ustawa z 23 marca nie powołała gromady do życia w charakterze jednostki samorządu terytorialnego, lecz tylko części takiej jednostki, a mianowicie części gminy wiejskiej, ta zaś gmina wiejska, jak w ogóle gmina, jest najniższą jednostką samorządu terytorialnego”.

Z zapatrywaniem tymi trudno się zgodzić. Określenie bowiem charakteru prywatnego pewnej instytucji w ustawie nie jest ani konieczne, ani decydujące, gdyż definicje prawne należą do nauki prawa, a nie twórców prawa pozytywnego, o tym czy innym charakterze prawnym danej instytucji decyduje bowiem nie jego ustawowe określenie, lecz treść przepisów stanowiących instytucję tę jako pewien porządek prawny. Określenie gminy jako instytucji prawa publicznego zawiera ustawa z 23 marca 1933 tylko odnośnie do gminy wiejskiej, nie ma go ani co do gmin miejskich, ani co do powiatów, nie można jednak z samego tylko braku takiego określenia wnioskować, że np. gmina miejska (w Małopolsce) nie jest z tego powodu osobą prawa publicznego, lub że cytowa-

a więc na wniosek gminy, przekazuje gromadzie za jej zgodą, względnie za dostarczeniem gromadzie odpowiednich środków finansowych, wreszcie współdziałanie organów gromady, zwłaszcza zaś sołtysa z zarządem gminy w wykonaniu jej zadań. Zakres ten obejmuje zatem własne sprawy gromady o znaczeniu wyłącznie miejscowym, a więc wszelkie sprawy wynikające z sąsiedzkiego współżycia mieszkańców, a podejmowane w granicach własnej możliwości finansowej, dalej sprawy gminne na obszarze gromady a jej dotyczące, przekazane kompetencji gromady, które w tym stanie rzeczy także zaliczyć można do sui generis spraw własnych, następnie sprawy zlecone organom gromady, obejmujące zarówno zadania wynikające z zasięgu wspólnego zainteresowania już nie ściśle lokalnymi, ale regionalnymi potrzebami mieszkańców miejscowości stanowiących gminę, jak wreszcie i zadania administracji centralnej. Dla oceny samorządowego — a więc publiczno-prawnego — charakteru gromady, charakterystyczny jest zwłaszcza przepis, według którego dla przekazania jej pewnych agend administracji gminnej na obszarze gromady, wymagana jest jej zgoda, lub dostarczenie gromadzie odpowiednich środków finansowych. Takiego uprawnienia nie ma w dzisiejszym stanie ustawowym ani gmina, ani powiat. W sprawach należących do swego (własnego) zakresu działania decyduje gromada samodzielnie i niezależnie od gminy, w sprawa ustawa ten jej charakter zmieniła. A to samo odnosi się i do gromady. Trudno się zgodzić również z dalszą argumentacją autora, w szczególności z twierdzeniem, że gromada ma organ „tylko uchwalający”, a nie „stanowiący i kontrolujący”, jak gmina lub powiat, skoro „uchwalanie” jest formą wyrażania woli gromady a treścią jej „stanowienie” i gdy prawo kontroli działalności sołtysa przyznaje ustawa wyraźnie (art. 19 ust. 4) radzie gromadzkiej, przynajmniej w granicach art. 20 ust. 7. — A co charakterystyczniejsze, organ uchwalający gromady jest — zdaniem moim — również i jej organem zarządzającym (art. 17 ust. 1), przepis bowiem art. 43 ust. 2 odnosi się wyraźnie tylko do rad gminnych, ustrój zaś gromady jest ustrojem jednoizbowym. Również i sołtys nie jest „tylko wykonawczym” organem gromady, lecz przede wszystkim organem zarządzającym, organem reprezentującym gromadę i urzędującym w gromadzie (art. 20 ust. 7 lit. a, b, c), ponadto organem wykonawczym i pomocniczym zarządu gminy (art. 20 ust. 8), podobnie jak wójt, który jest organem zarządzającym, reprezentującym i wykonawczym gminy (art. 46, ust. 1, 4 i 5) a organem pomocniczym i wykonawczym powiatu (art. 68, ust. 1 i 7). Motyw autora, że zakres działania gromady jest w stosunku do zakresu gminy ograniczony, że zatem instytucja gromady nie jest pełnowartościowa, jako cecha kwantytawna, niekwalitawna, nie ma znaczenia dla oceny istoty prawnej gromady, decydującym jest bowiem, że gromada posiada własny, ustawą określony zakres działania i stanowienia w dziedzinie administracji publicznej, wyrażający się w prawie do samodzielnego zarządzania ogólnymi sprawami tego terytorium, w prawie do podejmowania takich spraw dla podniesienia kulturalnego, zdrowotnego i gospodarczego stanu osiedli, że posiada własne organa, władztwo podatkowe itd.

wach tych jest ona samoistną i wyłączną instancją administracyjną. Ten samorządowy charakter gromady ujawnia się również w jej uprawnieniach finansowych. Gromada ustanawia opłaty za korzystanie z obiektów majątkowych gromady, urzędzeń i zakładów gromadzkich, dysponuje dochodami z majątku i dobra gromadzkiego; ona ustala wysokość świadczeń w naturze, zatwierdzanych przez Radę gminną, względnie Wydział Powiatowy, dysponuje nimi i kwotami ma jej cele w budżecie gminnym wstawionymi według swobodnego uznania. Nie bez znaczenia dla oceny publiczno-prawnego charakteru gromady jest również kwestia nadzoru administracyjnego nad jej działalnością. Władzę nadzorczą nad działalnością gromady sprawuje Wydział Powiatowy, nad organami gromady również i wójt-Sołtys jednak, mimo że jest organem pomocniczym zarządu gminnego (tylko na obszarze gromady) i w tym zakresie podległym służbowo wójtowi, podlega równocześnie nadzorowi władzy służbowej i dyscyplinarnej starosty powiatowego. Zresztą wójt w tym zakresie działa raczej jako organ pomocniczy starosty, bo właściwy nadzór nad gromadą spełnia *sensu stricto* Wydział Powiatowy i jego przewodniczący. Klasyczny dowód stanowi przypadek, w którym gmina obejmuje jedną miejscowość, stanowiącą zarazem gromadę, gdzie zatem gromada taka podlega bezpośredniemu nadzorowi powiatu. Granice nadzoru administracyjnego są bez porównania szersze niż nadzoru nad gminą. Nadzór ten obejmuje bowiem w zasadzie zatwierdzenie przez Wydział Powiatowy tylko pewnych uchwał majątkowych i finansowych gromady, poza tym ograniczony jest do badania legalności administracji gromadzkiej. Wybitnie samorządowy charakter gromady podkreśla przepis, że uchwała jej kwestionowana co do celowości przez władzę nadzorczą staje się ważną i wykonalną (art. 24 ust. 4 zd. 3), gdy rada gromadzka poweźmie ją ponownie większością dwóch trzecich głosów ustawowej liczby jej członków, lub gdy taką samą większością głosów uczyni to zebranie gromadzkie przy obecności więcej, niż połowy członków uprawnionych do uczestniczenia w zebraniu. Również takiego uprawnienia nie ma ani gmina, ani powiat. Mam więc w gromadzie pełny wyraz samorządu, a tym samym i jej osobowości publiczno-prawnej — samorządu, jakiego ustawa z dnia 33 marca 1933 r. nie dała żadnemu innemu związkowi samorządu terytorialnego, samorządu streszczającego się w przyznaniu ustawą tą gromadzie prawa do samodzielnego obejmowania swym samorządowym zakresem działania wszystkiego, co w granicach terytorialnych i własnych środków finansowych gromady, może być spełnione dla dobra jej mieszkańców w dziedzinie gospodarczej, zdrowotnej i kulturalnej, a co nie jest spełniane działalnością innych instytucyj publicz-

nych, a nadto w możności swobodnego obejmowania w sposób i warunkach ustawą określonych również i pewnych dziedzin administracji publicznej innej jednostki, tj. gminy.¹¹

Pominiemy omówienie szczegółów dotyczących ustroju organów gromady, skonstruowanych zresztą *mutatis - mutandis* analogicznie do organów gminy i powiatu, a zatrzymamy się przy przepisach określających stosunek gromady do gminy i powiatu. Według przepisów tych:

1. gromada jest częścią terytorium gminy (nie częścią gminy); obszar gminy, jeżeli nie obejmuje jednej miejscowości dzieli się na gromady (art. 10 ust. 1, art. 15 ust. 1);
2. gromada współdziała z gminą w wykonywaniu jej zadań (art. 17 ust. 2);
3. sołtys jest organem pomocniczym zarządu gminnego na obszarze gromady, podległym służbowo w tym zakresie (zarządu gminnego) wójtowi, wykonuje jego polecenia w sprawach gminnej administracji publicznej (art. 20 ust. 8);
4. mieszkańcy gromad i osoby posiadające majątek na obszarze gromady płacą osobne podatki gromadzkie, osobne gminne, ewentualnie wojewódzkie itp.;
5. członkowie organów gromadzkich tworzą kolegium wyborcze wybierające radę gminną (art. 29 ust. 1);
6. rada gminna jest w sprawach gromady organem opiniującym dla Wydziału Powiatowego, w szczególności:
 - a) przy utworzeniu, zniesieniu i zmianie granic gromady (art. 16 ust. 1),

¹¹ Tak szeroko ujęty samorząd gromady, przypominający samorząd dawnej parafii angielskiej, ma swe genetyczne podstawy niewątpliwie w samorządzie gromady przedwojennej gminy rosyjskiej; ustawa rosyjska z r. 1864 oparła administrację wiejską na gminie zbiorowej i na istniejących samorządnych gromadach. Wobec braku samorządu powiatowego, obszar gminy był bardzo znaczny, a ludność jej dochodziła do 20 000 i wyżej. Były to siłą rzeczy okręgi stanowiące małe powiaty wiejskie. Samorząd gromad był bardzo rozległy. Do zakresu ich należało budowanie, urządzenie i utrzymywanie szkół, utrzymywanie nauczycieli, wymiar i ściąganie składek na budowę i utrzymanie kościołów, szpitali, szkół i innych urządzeń gromadzkich. Gromady utrzymywały własne organa egzekucyjne, straż leśną i polową, posiadały pisarzy gromadzkich, prowadziły opiekę nad nieletnimi, ustanawiały kuratorów dla majątków opuszczonych, normowały użytkowanie wspólnot majątkowych gromady, ustalały warunki dzierżaw, prowadziły magazyny zbożowe, udzielały pożyczek na zasiew w naturze lub gotówce, ustalały opłaty, podatki i świadczenia w naturze, uchwały budżety, normowały wynagrodzenia swego personelu administracyjnego, utrzymywały drogi, mosty, straże pożarne itd., były faktycznie jednowioskowymi gminami miejscowymi o szerokim samorządzie.

- b) przy powołaniu rady gromadzkiej w gromadach liczących poniżej 200 głów ludności (art. 18 ust. 4).
 - c) przy przeznaczaniu dochodów z opłat z majątku i dobra gromadzkiego oraz z opłat za korzystanie z zakładów i urządzeń gromadzkich na inne cele, niż związane z wykonaniem zadań gromady (art. 23 ust. 2),
 - d) przy zatwierdzeniu niektórych uchwał majątkowych i finansowych gromady (art. 24 ust. 2),¹²
7. rada gminna jest w stosunku do Wydziału Powiatowego organem opiniującym i wnioskującym w sprawie przekazania gromadzie spełniania niektórych zadań administracji gminnej (art. 17 ust. 3);
- 8) rada gminna jest organem zatwierdzającym^{1 2} uchwały gromadzkie w sprawach świadczeń w naturze, lub świadczeń podatkowych mieszkańców gromady i osób płacących na obszarze gromady podatki gminne, przy czym jednakże w razie odmowy zatwierdzenia rozstrzyga Wydział Powiatowy (art. 23 ust. 7),¹²
9. gmina zobowiązana jest — jednak tylko w granicach rozporządzalnych środków — zaspakajać potrzeby finansowe gromad i wstawiać na ten cel potrzebne kredyty do swoich budżetów (art. 23 ust. 4 i art. 20 ust. 9 zd. 2);
10. wójt:
- a) nadzoruje działalność organów gromadzkich (art. 24 ust. 1),¹²
 - b) zawieszając wykonanie uchwał, zdaniem jego niewykonalnych, lub sprzecznych z interesem gromady (art. 4 ust. 3),¹²
 - c) w przypadkach klęsk żywiołowych może pociągnąć mieszkańców gromady do bezpłatnych świadczeń, prawo takie przysługuje również i sołtysowi (art. 23 ust. 3). Ustawa nie określa, czy świadczenia te ograniczone są do terytorium danej gromady czy gminy, — przyjęcie jednak należy, że ograniczone są one do terytorium interesowanej gromady, wobec bowiem braku wyraźnego przepisu rozszerzająca interpretacja przepisu obciążającego ludność jest niedopuszczalna,

¹² W tych sprawach jest gmina instancją przełożoną gromady, instancją samoistną, odrębną od gromady; od decyzji organów gminy służy gromadzie odwołanie do Wydziału Powiatowego, będącego w tych sprawach ostatnią instancją, a wójt organem pomocniczym Wydziału Powiatowego.

d) może przewodniczyć posiedzeniom organu uchwalającego gromady (art. 24 ust. 4). A wreszcie dwa charakterystyczne dla prawnego charakteru gromady postanowienia — mianowicie, że:

11. w miejscowościach będących siedzibą organów gminy istnieją podwójne organa, a to gromadzkie i gminne. Wyjątek stanowią gminy obejmujące jedną miejscowość, gdzie funkcje organów gromady należą do organów gminy (art. 15 ust. 4). Gminy takie są również gromadami (art. 15 ust. 2), tj. posiadają także ich „własny” zakres;
12. Wydział Powiatowy przeprowadza r o z r a c h u n k i między gromadami w przypadkach przewidzianych w art. 16 ust. 2, kontroluje gospodarkę i administrację gromad, sprawuje nadzór nad ich działalnością (art. 24 ust. 1).

Również i w świetle powyższych przepisów — mimo nie całkiem szczęśliwego ich sformułowania — gromada jest samostanną, odrębną od gminy jednostką administracji terytorialnej, jest samoistnym podmiotem publiczno-prawnym. Majątek i dobro publiczne gromady nie są majątkiem i dobrem gminy, jej organa administracyjne nie są organami administracji gminnej; ostatnią spełnia sołtys pomocniczo, jako administrację zleconą. Właściwy nadzór nad gromadą spełnia nie gmina lecz Wydział Powiatowy, decydujący we wszystkich ważniejszych sprawach gromadzkich. Rada gminna jest we wszystkich tych sprawach organem opiniującym lub wnioskodawczym, o wszystkich tych sprawach decyduje gromada a ostatecznie Wydział Powiatowy.¹³ Stosunek organów gminy do organów gromady, stosunek wójta do sołtysa jest raczej stosunkiem pośredniego organu, organu obserwacyjnego Wydziału Powiatowego i starosty, z wyjątkiem oczywiście zleconych spraw administracji centralnej, w których wójt i sołtys działają jako organa tej administracji, gdzie zatem zachodzi stosunek urzędowego podporządkowania sołtysa nie tylko wójtowi, ale pośrednio lub bezpośrednio staroście powiatowemu. Stosunek gromady do gminy jest poza tym niemal zupełnie luźny i przypomina w zasadniczych rysach stosunek gminy do powiatu i stosunek powiatu do gminy w sprawach podlegających kompetencji województwa. W których powiat jest instancją pośrednią, opiniującą i wnioskującą.

Przy -rozpatrywaniu ustroju gromady zwrócić musi uwagę naszą fakt, że struktura jej odpowiada dokładnie postanowieniom Konstytucji marcowej o samorządzie gminnym. Uderza zwłaszcza

¹³ Funkcje gminy w dziedzinie nadzoru państwowego nad gromadą należą raczej do jej zadań zleconych.

sposób sformułowania własnego zakresu działania gromady i decydujące o jej samorządowym charakterze względnie szczupłe ramy nadzoru państwowego, przy czym zawsze, gdy rozstrzygają się sprawy gromady, decyzja przysługuje organowi władzy rządowej i odnośnemu ciału samorządowemu, a więc Wydziałowi Powiatowemu, względnie wojewódzkiemu, które w sprawach tych mają głos stanowczy, nadzór ten wykonują zatem, zgodnie z Konstytucją marcową Wydziały samorządu wyższego stopnia.

III.

Przedstawiony poprzednio stan prawny stwierdza, że gromada stworzona ustawą z dnia 23 marca 1933 r. jest samorządową jednostką administracji terytorialnej, samoistnym, odrębnym od gminy podmiotem prawa publicznego. A jeśli tak jest, jeżeli cytowana ustawa stworzyła nową jednostkę administracji terytorialnej, to nasuwa się nieodparcie pytanie, jaki charakter ustrojowy nadała wspomniana ustawa stworzonej przez nią gminie wiejskiej, jakie jest stanowisko tej ostatniej w ustroju administracyjnym państwa i jaki jest jej charakter prawny. Rozpatrzmy kolejno powyższe zagadnienia. Gmina, czy jako element ustroju państwa, czy jako jednostka jej administracji może być zorganizowana albo jako gmina jednostkowa, a to wówczas, gdy mimo, że terytorium obejmuje więcej miejscowości, tworzy ustrojowo jedną całość (jedność), jednolitą osobowość prawną, ma jedne organa, a wchodzące w skład jej miejscowości (wsie, osiedla itp.) odrębnej własnej osobowości prawnej nie mają, lub jako gmina zbiorowa (związek gmin — Gemeindenverband, Gemeinden-Kreisverband) złożona z kilku jednostek administracji terytorialnej, posiadających własne, odrębne od gminy organa, własną osobowość publiczno-prawną, własny odrębny majątek, własne podatki itd. Gmina zbiorowa musi z natury swej być gminą okręgową, skonstruowana jest bowiem na płaszczyźnie zainteresowań szerszych, niż ściśle lokalne, na płaszczyźnie potrzeb łączących mieszkańców już nie pewnych miejscowości, ale pewnej okolicy. Przeprowadzona poprzednio analiza postanowień dotyczących gromady i jej stosunku do gminy i powiatu, daje dostateczne podstawy do twierdzenia, że ustawa z dnia 23 marca 1933 r. stworzyła w Polsce gminę zbiorową o wybitnym typie regionalnej gminy okręgowej. Toteż w pierwszej linii nasuwa się konieczność odpowiedzi na pytanie, czy wobec tego, że ustawa *expressio verbis* o gminie zbiorowej, ani okręgowej nie wspomina, że brzmienie art. 10 ust. 3 i art. 15 ust. 3 zdaje się przemawiać przeciw powyższej koncepcji, twórca ustawy o częściowej zmianie samorządu terytorialnego zdawał sobie sprawę z tej zmiany charakteru

ustrojowego gminy, czy zmiana ta była przez niego zamierzona. Na to pytanie odpowiedzieć trzeba twierdząco, gdyż świadczą o tym wszystkie poprzednio omówione kryteria ustawowe, cała koncepcja gromady, skonstruowana krótko, lecz możliwie jasno i wyczerpująco. I nie może nikogo łudzić ani nazwa „gromada”, ani brak wymienienia w art. 1 jej organów, ani postanowienie, że gromada jest podmiotem majątku i dobra gromadzkiego. Gromada jest w ustroju stworzonym ustawą z dnia 33 marca 1933 r. następczynią i spadkobierczynią jednostkowej gminy jednowioskowej, której nawet nazwę geograficzną zatrzymała. Ustawa z r. 1933 tworząc ponad tą gminą inną jeszcze gminę, jako większą jednostkę administracji terytorialnej, względnie dzieląc gminę terytorialnie złożoną na mniejsze jednostki administracyjne, stworzyła zbiorową gminę okręgową, złożoną z kilku czy kilkunastu gmin jednostkowych, zmieniła tylko nazwę ostatnich i nazwała je — nawiązując do pewnych tradycji historycznych — „gromadami”, — jednakże istota ich prawna, ich treść, ich ustrój pozostały zasadniczo bez zmiany. Zmieniły się tylko nazwy ich organów, bez istotnej zmiany zakresu działania i powstały nowe, niezwykle pod względem konstrukcyjnym ciekawe, ograniczające możliwość eksploatacji gospodarczej gromady przez gminę, gwarantujące samoistność i samodzielność gromady podkreślające przepisy o stosunku gromady (jako samorządowej gminy jednowioskowej) do gminy (jako organizacji okręgowej). Gramatycznie i logicznie zresztą wyrażenia takie, jak „gromada” i „gmina” oznaczają w zasadzie to samo, oznaczają bowiem pewną wspólnotę faktyczną, pewną powszechność (gemein — Gemeinde), są synonimami tego samego pojęcia. Charakter okręgowy gminy stworzonej ustawą z r. 1933 potwierdza fakt, że okólnik Ministerstwa Spraw wewnętrznych z dnia 11 lipca 1933 r. podkreśla moment regionalizmu, jako wytyczną przy tworzeniu terytoriów nowych gmin wiejskich, a ten moment decydujący może być tylko przy tworzeniu większych okręgów gospodarczych, czy administracyjnych, że ponadto wspomniany okólnik wypowiada zasadę, iż organizację gminną powinny łączyć możliwie wspólne zagadnienia gospodarcze i kulturalne przy najmniejszej rozbieżności między poszczególnymi gromadami (miejscowościami), wchodzącymi w skład obszaru gminy, zatem moment szerzej pojętych interesów i potrzeb, zainteresowań w stosunku do ściśle lokalnych ogólniejszych i dalszych, obchodzących ludność już nie danej wsi, lecz pewnego okręgu, pewnej okolicy. Brak wymienienia organów gromady w art. 1 ustawy nie dowodzi, jak słusznie podniósł prof. Jaroszyński (op. cit.) niczego, — postanowienie zaś art. 15 ust. 3, że gromada jest podmiotem majątku i dobra gro-

madzkiego, — stanowiące przepis kompetencyjny z dziedziny prawa prywatnego — ustawowo zbędny a przynajmniej nie konieczny — zamieszczone zostało celowo dla tym silniejszego podkreślenia odrębności i samoistności ustrojowej gromady wobec gminy, dla uniknięcia ewentualnych tarć i nieporozumień w tak drażliwej kwestii, jak kwestia majątkowa, nie wykluczonych zwłaszcza wobec tego, że nowo utworzone gminy wiejskie, z wyjątkiem może gmin powstałych z jednej miejscowości, nie będą miały początkowo żadnego majątku (przynajmniej w Małopolsce, Poznańskim i na Pomorzu). Toteż brzmienie ustępu 3 art. 15 nie może budzić żadnej wątpliwości co do znaczenia tego przepisu i nie upoważnia do jakichkolwiek innych wniosków co do charakteru osobowości prawnej gromady.

IV.

Jeżeli stoimy na stanowisku, że gromada jest samoistną i samodzielą jednostką administracji publicznej, że jest ona dawną gminą jednowioskową o zmienionej nazwie, że ma zatem osobowość publiczno-prawną, to w takim razie nasuwa się nieprzeparcie konieczność odpowiedzi na pytanie, czym w nowym ustroju jest gmina wiejska, jaki charakter ma jej administracja, jakie jest jej stanowisko w ustroju administracyjnym państwa. Charakter administracji gminnej uległ niewątpliwie po roku 1928 zasadniczej zmianie. Stwierdza to śp. prof. Wł. L. Jaworski, pisząc w komentarzu do swego „Projektu konstytucji” (Kraków 1928, str. 68/9), że po wydaniu rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej z dnia 19 stycznia 1928 r. administracja gminy i powiatu straciła swój charakter samorządowy, że powiat i gmina stały się instytucjami zdecentralizowanej administracji państwa o specjalnym ustroju, instytucjami centralnymi specjalnie zorganizowanymi. Po tej linii rozwoju poszła i ustawa z marca 1933 r. stanowiąca skryształowanie powyższych zasad w ustroju samorządu terytorialnego. Zmiana ta nie jest zresztą kwestią sporną. Współczesna gmina polska jest

¹⁴ Pogląd powyższy jest wynikiem zapatrywań prof. Jaworskiego na istotę samorządu, zapatrywań zbliżonych do niemieckiego pojęcia „*obligkeitliche Selbstverwaltung*” i pokrewnych angielskiemu *selfgovernment*’owi, a dopatrujących się samorządu we wspomnianym poprzednio prawie do posiadania własnego zakresu działania i w ograniczonym zakresie nadzoru państwowego, wykonywanym przez wydziały samorządu wyższego stopnia i sądownictwo administracyjne. Na tym stanowisku stojąc i opierając się na fakcie, że urząd samorządu gminnego skontruowany był w dobie konstytucji marcowej na tzw. „własnym prawie gminy”, mógł śp. prof. Jaworski wobec zmienionego cytowanym rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej charakteru administracji gminnej uznać współczesną gminę polską za nie mającą charakteru samorządowe-

gminą polityczną o typie zbliżonym do administracyjnej gminy francuskiej. Dokonało się to w wyniku zasadniczych założeń nowego ustroju samorządu terytorialnego, które jak to podkreśla cytowany poprzednio okólnik Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z dnia 11 lipca 1933 r., tkwiły przede wszystkim w dążeniu do zapewnienia prawidłowego toku administracji publicznej, administracji centralnej, do stworzenia samowystarczalności gospodarczo-finansowej, a przede wszystkim zorganizowania odpowiedniego aparatu administracyjnego, aparatu stojącego na wysokości zadań. Tej możliwości jednowioskowa gmina, obciążona własnym lokalnym zakresem działania z reguły nie posiada. Jeżeli dodamy do tego, że współczynnikami twórczym gminy stworzonej ustawą z r. 1933 jest zasięg zainteresowania szerszy, niż sprawy ściśle lokalne, że obejmuje on potrzeby kilku, lub kilkunastu miejscowości rozrzuconych na znaczniejszym obszarze, a więc potrzeby dalsze, które zaspokojone być mogą tylko w organizacji większego i ekonomicznie silniejszego okręgu administracyjnego, niż gmina jednowioskowa, to i z tego punktu widzenia uznać musimy, że nowa gmina wiejska w Polsce jest okręgową gminą zbiorową. A o ile idzie o zadania nowej gminy wiejskiej, to w tym stanie rzeczy zrozumiałą być może również i zaznaczona poprzednio zmiana charakteru prawnego jej administracji. Im bowiem zasięg działania danej instytucji jest szerszy, im bardziej ogólny, tym bardziej sprawy nim objęte tracą charakter lokalny, charakter samorządowy, a stają się bardziej sprawami ogólnymi, sprawami centralnymi. W współczesnym systemie prawnoustrojowym wielu państw kontynentu europejskiego właściwy pełny samorząd jest do pomyślenia tylko na najniższym stopniu ustrojowym. To też punkt ciężkości samorządu terytorialnego przeniosła ustawa z dnia 23 marca 1933 r. na gromadę, jako gminę jednostkową, istniejącą nadal pod zmienioną nazwą. Nowej gminie przypadły inne zadania, a to zaspokojenie wspólnych potrzeb gmin lokalnych pewnej okolicy czy okręgu, przede wszystkim zaś spełnianie pewnych lokalnych zadań administracji centralnej.

go. Jeśli natomiast staniemy z prof. J. Panejką na stanowisku, że samorząd jest zdecentralizowaną administracją państwa wykonywaną przez lokalne organa niepodległe hierarchicznie innym organom i *samodzielne* w granicach ustawy i ogólnego porządku prawnego („Geneza i podstawy samorządu europejskiego”, str. 197), to od treści tych ustaw i ogólnego porządku prawnego zależy, czy można daną gminę uznać za gminę samorządową, czy nie. Zdaniem moim samorząd jest w pełnym tego słowa znaczeniu formą politycznego ustroju państwa, a nie wyłącznie formą jego administracji. Samorząd w tym ostatnim znaczeniu jest raczej tylko formą dekoncentracji administracyjnej (Berthelemy: „Droit administratif”, str. 81).

Ustawa o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego tworząc — o ile idzie o obszar wiejski — w formie gromady czy zbiorowej gminy okręgowej, nową jednostkę administracji terytorialnej w Polsce, wprowadziła tym samym nowy podział administracyjny kraju. *W* obecnym stanie prawnym mamy bowiem:

1. gromadę, jako najniższy związek publiczno-prawny o charakterze korporacji terytorialnej, obejmujący w zasadzie jedną miejscowość o zasięgu zainteresowań, a zatem i zakresie działania ściśle lokalnym;
2. gminę wiejską i to dwojakiego typu:
 - a) jednostkową, jednowioskową gminę wiejską, która jest równocześnie gromadą (tu zatem gmina „nie dzieli się” na gromady), o charakterze korporacji terytorialnej, obejmującą jedną miejscowość o zasięgu zainteresowań i zakresie działania ściśle lokalnym i
 - b) okręgową gminę wiejską zbiorową, obejmującą kilka, lub kilkanaście gromad (miejscowości, wsi czy osiedli), o zasięgu zatem szerszym i ogólniejszym, niż lokalnych gromad, o zakresie działania obejmującym zaspokojenie wspólnych potrzeb mieszkańców pewnego okręgu lub okolicy z wyłączeniem potrzeb ściśle lokalnych poszczególnych gromad;
3. powiat obejmujący kilkaset ewentualnie gromad, zgrupowanych w kilkanaście lub kilkadziesiąt gmin wiejskich i miejskich;
4. województwa obejmujące pewną ilość powiatów oraz gmin miejskich wyłączonych z powiatów, ostatnie obydwaj dla coraz bardziej rozszerzającego się, a zarazem uogólniającego zasięgu zainteresowania wspólnymi potrzebami ludności jednostek administracyjnych wchodzących w ich skład. Gmina wiejska, powiat i województwo są w tym stanie rzeczy organizacjami regionalnymi.

Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. wprowadziła zatem cztero-stopniowy podział administracyjny państwa (województwo, powiat, okręg [gmina wiejska] i gmina miejscowa — gromada — którą to nomenklaturę należało wzorem niemieckim raczej zatrzymać). O ile stawiamy tej ustawie zarzut, że zniosła wbrew postanowieniom Konstytucji z r. 1921 samorząd gminny, to zarzut taki o tyle może być uważany za niesłuszny, gdyż ustawa ta względnie wydane już

¹⁵ Nie jest zatem częścią gminy, lecz odrębną organizacją o różnym zakresie działania, mimo wspólnych organów. Praktycznie rzecz biorąc, do „politycznego” zakresu działania gminy — przybywa dawny jej zakres „własny”, zakres działania gromady, podkreślający samorządny charakter gmin tego typu.

poprzednio w roku 1928 rozporządzenie Prezydenta R. P. o organizacji i zakresie władz administracji ogólnej zmieniły wprowadzie charakter adimnistracji gminnej, lecz ostatecznie na istotę i formy samorządu można się różnie zapatrywać. To jednakże trudno zaprzeczyć, że wprowadzając czterostopniowy podział administracyjny kraju stanęła w sprzeczności z konstytucją marcową i kwietniową, które przewidują podział trzystopniowy. I zarzutu tego nie może uniknąć redaktor omawianej ustawy mimo, że dla zachowania formalnej zgodności z konstytucją nazwał gminę lokalną „gromadą”, a gminę okręgową określił jako „gminę”. Trudno zaś w ustawie tej dopatrywać się ustawy zasadniczej, zmieniającej konstytucję (art. 73), choćby tylko z tego powodu, że konstytucja kwietniowa wyszła dwa lata później po wydaniu ustawy z 1933 r. W tym stanie sprawy, zagadnienie to wymagałoby jednak jakiegoś uzgodnienia, czy prawnego, uregulowania, tym bardziej że łączy się ono z całym szeregiem innych, nie mniej doniosłych zagadnień.