

Ankieta w sprawie organizacji samorządu w Polsce.

Redakcja zwróciła się do wybitnych teoretyków i praktyków w tej dziedzinie z prośbą o odpowiedź na pytanie następujące :

„Na jakich zasadach powinien się oprzeć w Polsce samorząd ziemski i miejski?”

1. OPINJA JULJANA HUBERTA

zastępcy starosty krajowego w Poznaniu.

1. Temat ankiety przesądza do pewnego stopnia kwestję możliwości i konieczności nowego ustawodawstwa samorządowego w chwili obecnej. Ponieważ kwestja ta nie jest rozwiązana, uzupełniam temat ankiety dalszemi pytaniami :

- a) Czy w chwili obecnej jest możliwe unormowanie w Polsce sprawy samorządowej według zasad, ustalonych w odpowiedzi na główne pytanie ankiety;
- b) czy i dlaczego jest koniecznem w chwili obecnej wydanie ustawodawstwa samorządowego, które zasadom tym nie mogłoby odpowiadać.

2. Ankieta orientuje temat aspektem względności; nie chodzi jej o zasady bezwzględne, wyrażające—o ile to wogóle jest możliwem — czystą ideę samorządu, lecz o zasady, wynikające z zastosowania idei samorządu do państwa polskiego, sformalizowanego w jego praorganizacji (konstytucja), obejmującej konkretne, w danym czasie istniejące siły i potrzeby tak materialne jak i duchowe, gospodarcze i kulturalne, indywidualne i socjalne. Aspekt względności charakteryzuje metodę odpowiedzi ankietowych.

3. Samorząd jest szczególną formą administracji państwa; o samorządzie mówimy nie ze względu na treść aktów owej administracji, lecz ze względu na ich formę podmiotową,

na prawnicze przypisanie ich — innej, od państwa różnej osobie prawnej. Podmiotem administracji państwa jest państwo, podmiotem administracji samorządowej jest osobne ciało samorządowe. Istnienie ciał samorządowych wymaga osobnego systemu norm, osobnego, — dane ciało samorządowe otaczającego i w jego dyspozycji pozostającego, — niemniej jednak, państwowego porządku prawnego.

Jeżeli państwo można uważać, jako całość i jedność prawa, jako jeden czynny, porządkujący, porządek prawny, to samorząd uważać można za odrębną uosobioną część tego państwowego porządku. Naczelnym znamieniem samorządu jest zatem wyodrębnienie z prawa publicznego osobnych układów norm z osobnemi centrami wykonawczemi (*d e c e n t r a l i z a c j a p r a w n a*).

Prawniczo — samorząd jest środkiem dla celów państwa. Funkcja ta nie wyczerpuje jednak istoty samorządu. Jako szczególna forma administracji państwa, nie może się obejść bez treści życiowej. Jako forma czynna — opiera się na konkretnym substracie socjalnym; w naszym temacie — jest nim wieś i miasto. Organizacja *o b y w a t e l i* dla celów państwa, dla ciągłej służby publicznej, jest drugą funkcją samorządu. Gdy tamta jest orjentowana kolektywistycznie, — ta indywidualistycznie. Substrat w swej socjalnej strukturze — posiada własne cele, własne interesy, które nie zawsze podporządkowują się celom i interesom państwa. Rozbieżność ich jest faktem niezaprzeczonym; nie jest wprawdzie wszędzie jednokową, ale daje się określić drogą obserwacji i porównań. Ponieważ samorząd ziemski i miejski jest przewidziany przez konstytucję, nasuwa się pytanie, czy mimo owej rozbieżności ma być w całej Polsce jednaki. Tak i nie; samorząd ziemski, czy miejski, jako forma przewidziana powszechnie w konstytucji, powinien być w całej Polsce jednaki, natomiast jako kompleks właściwości, jako zakres działania powinien być różny, stosownie do stopnia państwowotwórczej użyteczności substratu pod względem usposobienia politycznego oraz możności materialnej i duchowej. Innym być tedy musi zakres działania samorządu w województwach wschodnich, a innym w województwach centralnych lub zachodnich, bo tego co czynią miasta z czysto polską, głęboko patrijotyczną ludnością, o wysokim poziomie potrzeb kulturalnych, nie można bez wszystkiego, ani żądać, ani oczekiwać od miast i miasteczek z ludnością przeważnie żydowską, wobec państwowości naszej obojętną, o minimalnych potrzebach kulturalnych. Jednolity co do tre-

ści samorząd ziemski i miejski jest ideałem, który powoli tylko da się osiągnąć. Rozszerzanie zakresu działania jest zespołeniem kulturalnym i duchowym różnych mas społecznych w jeden naród.

Takiemu ujęciu nie sprzeciwia się konstytucja R. P. Konstytucja określa bowiem tylko ogólną formę samorządu (art. 66—71) a nie treść. Treść samorządu (zakres działania) ma być określaną w osobnych ustawach (art. 3), według zasady „szerokiego samorządu terytorialnego”; miary szerokości konstytucja nie podaje.

4. Wysuwa się zatem pytanie, jakie znamiona składają się na formę samorządu ziemskiego i miejskiego? Znamionami temi są:

- a) organizacja korporacyjna ciała samorządowego; samorząd ziemski i miejski nie może mieć substratu ani zakładowego, ani spółkowego; musi mieć natomiast organizację korporacyjną i to opartą na podstawie mieszanej, socjalno-terytorjalnej (zamieszkanie przez pewien czas na obszarze określonym jako miasto lub wieś) życia sąsiedzkiego (p. art. 67 konstytucji). Terytorjalność socjalna nie znosi korporacyjności; ona ją tylko konstytuuje, jako jej główny warunek. Samorząd, i ziemski i miejski, — powinien tedy odróżniać członków gminy (moment korporacyjności) od mieszkańców gminy (m. terytorjalności); członkiem może być tylko mieszkaniec, kwalifikowany odpowiednim, na wsi — conajmniej rocznym w mieście — conajmniej półrocznym pobytem; krótszy pobyt normalnie ani nie daje możności zainteresowania się sprawami korporacyjnymi w należyty sposób, ani nie orientuje co do tego, kogo wybrać należy do reprezentacji gminnej.
- b) zasada wystarczalności substratu pod względem kulturalnym, moralnym i materialnym; o istnieniu gminy, powiatu, województwa — powinna decydować wartość zadań, ciężących na ciele samorządowym, i określać zasięg ludności i obszaru. Nie fakt osadnictwa, ale zdolność administracyjna ma konstytuować ciało samorządowe. Dlatego gminy wiejskie mogą być, i powinny być wielowioskowe; wioski nie są samorządem.
- c) system reprezentacyjny; substrat socjalny nie powinien działać bezpośrednio (demokracja bezpośrednia), lecz tylko pośrednio, przez orga-

ny wybieralne (demokracja reprezentacyjna, pośrednia). Prawo polityczne w gminie (t. j. prawo wyborcze czynne i bierne i obowiązek przyjęcia urzędu honorowego) powinno przysługiwać tylko członkom; mieszkańcy powinni mieć tylko prawo używania urządzeń gminnych i obowiązek posłuszeństwa wobec aktów władzy i ponoszenia gminnych ciężarów publicznych. Prawa te, i obowiązki są tek przywiązane do członków. Prawo wyborcze gminne powinno opierać się na każdorazowych zasadach prawa wyborczego do Sejmu R. P. Gdyby miało być surowszem, wybory gminne nie byłyby podstawową szkołą życia publicznego; nie mogłyby nauczyć obywateli umiaru i rozważli. Życie gminne najprędzej unaocznia skutki ujemne wyborów złego kandydata, złej listy. Jeżeli tedy w gminie we własnym interesie nauczysz się wyborca myśleć realnie o zagadnieniach politycznych, jeżeli przekona się o celowości i konieczności kompromisu w gminie, — skłonniejszym będzie do kompromisów przy wyborach do Sejmu. Jako argument contra przyjętemu tu stanowisku wysuwa się, że liberalne prawo wyborcze wprowadza do reprezentacji gminnych, przeważnie nie tych, co są najgodniejsi. Ale czy obojętność członków gminy na akt wyborów cenzusowych Me jest większem złem, niż wybór nieodpowiedniego kandydata, czyż niezadowolenie z ograniczeń, traktujących radę gminną jako stopień organizacji publicznej, wyższy od Sejmu — i dlatego niezrozumiałych, nie jest zawsze większem, niż niezadowolenie z ujemnych skutków wolnego wyboru. Co innego przypisać winę sobie, a co innego przypisać ją państwu.

Z tego wynika dalej, że system reprezentacyjny na wyższych stopniach samorządu terytorjalnego (w powiatach i województwach) powinien opierać się na wyborach bezpośrednich. Argument, że powiaty i województwa są związkami niższych stopni samorządu, ani nie wynika z pojęcia samorządu, ani nie wypływa z konstytucji. I powiat i województwo są jednostkami samorządu (art. 65), zorganizowanego terytorialnie. Zarzut natomiast, że bezpośrednio wyborów wielostopniowych zamieni życie polityczne obywateli w nieustanny łańcuch wyborów (rozpolityko-

wanie), jest powierzchowny. Bezpośredniość wyborów, to bezpośredniość odpowiedzialności,

- d) zasada przedmiotowego i podmiotowego podziału władzy na legislatywną (stanowienie w sprawach — art. 67) i kontrolującą, sprawowaną przez rady obieralne, i wykonawczą, sprawowaną przez osobne organy wybierane przez rady. Pod względem przedmiotowym stosunek rady do egzekutywy powinien być nadrzędny; rada stanowi i kontroluje, ale nie wykonuje; egzekutywa nie stanowi, choć przygotowuje wnioski do stanowienia; — natomiast wykonuje, co rada ustanowi.

Pod względem podmiotowym — rada i egzekutywa powinny być różne w swoim składzie; kumulacja członkostwa w egzekutywie i w radzie nie powinna tedy mieć miejsca. Członkowie egzekutywy powinni być w zasadzie honorowi; — zależnie od potrzeby, sformalizowanej w statucie, rozporządzenia M. S. W. lub władz delegowanych, mogą być zawodowi. Honorowi powinni ustępować na żądanie rady. Zawodowi — w razie żądania ustąpienia — powinni być poddani postępowaniu dyscyplinarnemu z tym skutkiem, że wyrok zwalniający sprowadza rozwiązanie rady. Wyśuwane z licznych stron postulaty uniezależnienia egzekutywy, w szczególności miejskiej, od rad — jest sprzeczne z istotą samorządu korporacyjnego; łączy zasadę a u t o r y t e t u wolnego, autorytetu z fachowości, z organizacją, której myśl cała jest negacją autorytetu, jako że jest i liberalną (administracja przez administrowanych) i demokratyczną (administracja uchwałami większości). W samorządzie wiejskim — egzekutywa winna być jednoosobową; w samorządzie miejskim — kolegialną (magistrat) lub jednoosobową (burmistrz) — w miarę tego, co dla danego miasta przepisze rozporządzenie R. M. (ze względu na warunki socjalne); w samorządach wyższych — kolegialną (wydziały powiatowe i wojewódzkie — art. 67); w wiejskim i miejskim — czysto samorządową, w powiatowym i wojewódzkim mieszaną (zespoloną z przedstawicielami władzy państwowej i pod ich przewodnictwem — art. 67).

Egzekutywa powinna mieć obowiązek wstrzymywania wykonania uchwał nielegalnych t. j. takich,

które sprzeciwiają się ustawom (lub przekraczają zakres działania danego samorządu): obowiązek ten w odniesieniu do uchwał niecelowych wyraża się obowiązkiem przedstawienia radzie w toku obrad tych wszystkich powodów, dla których uważać należy uchwałę za niecelową. Pod względem liczebności — skład rady winien być funkcją liczby członków; skład kolegów — winien być funkcją zakresu działania i dlatego podlegać określeniu w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych, oraz w uchwałach statutowych.

- e) zasada przedmiotowej i podmiotowej samodzielności gminy. Przedmiotowo — samorząd jest samodzielny, jeżeli gmina (powiat, województwo) ma tylko własny zakres działania (art. 67) i własne źródła dochodowe (art. 69). — W zakresie poruczonego — nie ma samorządu. Zakres poruczony nie jest jednak możliwy; wobec rozgraniczenia źródeł dochodowych państwa i samorządu (art. 69) odpada bowiem możliwość obciążenia samorządu ciężarami na administrację w poruczonym zakresie.

P o d m i o t o w o — samorząd posiada samodzielność, jeżeli ma własnych urzędników (n. p. art. 16 i 121) własną organizację nadzoru nad nimi (art. 121), własny tok instancji (art. 71), a w zakresie swych spraw podlega nadzorowi państwa z reguły tylko co do legalności, a nie co do celowości.

Wysuwany często zarzut, że gminy źle gospodarzą, że administrują bardzo kosztownie, że ulegają interesom lokalnych wielkością nie liczących się z dobrem całości, nie może wystarczyć dla uzasadnienia nadzoru nad celowością aktów samorządu; z jednej bowiem strony błędy, jakie robi samorząd, powtarzają się wszędzie i wynikają z ułomności natury ludzkiej; pozatem trudno przypuścić, że o celowości jakiegoś lokalnego urzędnika ma lepiej sądzić czynnik obcy nie miejscowy, zwykle urzędnik nie mający znajomości lokalnych potrzeb i nie ponoszący żadnych ofiar na nie, niż reprezentacja ludności miejscowej, zwłaszcza jeśli reprezentacja ta nie tylko nakłada ciężary, lecz i sama je płaci.

5. Mając główne zasady samorządu należy zapytać, czy możliwe jest unormowanie według nich sprawy samorządo-

wej w Polsce. Odpowiedź wypaść musi ujemnie; w obecnych warunkach legislatywa państwowa nie rozporządza materiałem, który mógłby wyjaśnić kwestję zakresu działania poszczególnych typów samorządu. Ciała ustawodawcze i opinia publiczna podzielone są co do samorządu na dwa obozy, unifikacyjne) - unitarny i centralistyczny. Kierunek unitarny precyzyjny jest wszelkiemu zróżniczkowaniu samorządów; samorząd ma być wszędzie jednaki i co do formy i co do treści bez względu na substrat socjonalny. Wypływa z antagonizmu, jaki dzieli demokratyzm państwowy a komunalny. Demokratyzm państwowy widzi w samorządzie organizację, zapewniającą władzę mniejszościom w stosunku do państwa; demokratyzm państwowy mierzy bowiem większość relacją do całego państwa, a nie do jego części. Tymczasem demokratyzm komunalny odnosi swą większość do skupień lokalnych, — do substratu ciał samorządowych. Pozatem w samej naturze prawnej samorządu tkwi antynomja; samorząd jest jak już powiedziano szczególnym państwowym porządkiem prawnym; ze względu na to nie może samodzielność samorządu iść daleko. Wreszcie punkt widzenia administracji państwa, a w szczególności biurokracji nie sprzyja odpowiedniej organizacji samorządu; biurokracja jest przekonaną o konieczności samorządu, ale nie o jego samodzielności, stąd usiłowania, by złym doświadczeniom zaradzić nie przez zacieśnianie zakresu działania, lecz przez kuratelę. Do wydania ustawodawstwa samorządowego chwila obecna nie jest tedy powołaną.

6. W takim razie nasuwa się pytanie, czy ustawodawstwo samorządowe nawet nieodpowiednie, jest konieczne. I pod tym względem odpowiedź brzmi ujemnie. W tej chwili wydanie ustawodawstwa samorządowego nie jest sprawą piekącą; nie jest też wogóle na czasie. Kiedy wychodzą liczne zasadnicze ustawy, kiedy rocznik Dziennika Ustaw zawiera materiał, którego nie można opanować w zwykłych warunkach, wydanie ustaw samorządowych powiększy tylko materiał ustawodawczy, ale wątpliwem jest, czy wywoła właściwe skutki. Odzie nadmiar ustaw, tam liche ich wykonanie. Ustawodawstwo samorządowe powinno wynikać z programu prac ustawodawczych, program winien być dostosowany do zdolności poznawczej ludzi. Stan rzeczy, jaki jest obecnie pod względem ustroju samorządu, może tedy trwać dalej; jeżeli poszczególne ustawy samorządowe wymagają zmian, zmian tych należy dokonać; należy dążyć do stopniowego upodobniania dzielnic-

wych systemów samorządowych, ale nie do wydania ustawodawstwa, które z istoty rzeczy powinno mieć cechę trwałości. Zła ustawa organizacyjna to nie tylko pomyłka ustawodawcy, to także czynnik dezorganizacji prawnej, socjalnej i gospodarczej państwa.

Min. Spraw Wewn.

2. OPINJA DRA RUDOLFA SIKORSKIEGO

naczelnika Departamentu Samorządowego Min. Spraw Wewnętrznych.

Na pytanie powyższe podaję poniżej szereg uwag, dotyczących Samorządu Miejskiego, opartych o zasady rządowego projektu ustawy miejskiej:

1. Samorząd terytorialny jako podstawa ustroju Rzeczypospolitej jest systemem władzy wykonawczej, wpływającej według art. 2 Konstytucji z władzy zwierzchniej, należącej do Narodu, którego naczelnym organem w tym zakresie jest Prezydent Rzeczypospolitej.

Przepisy Konstytucji określające bliżej organizację samorządu i jego organów mieszczą się w rozdziale III Konstytucji p. n. „Władza wykonawcza”.

2. Organa samorządu są więc organami publicznej władzy wykonawczej, która jest w całości swej państwową.

Z naczelnej tej zasady wypływa przeto, że samorząd nie jest celem sam dla siebie i powinien się poczuwać do ścisłego współdziałania z organami państwowej władzy administracyjnej wraz z którymi tworzy z Prezydentem Rzeczypospolitej na czele władzę wykonawczą Narodu.

Ostatnim i najwyższym celem Samorządu winno być poparcie i podniesienie Rzeczypospolitej.

3. Stosunek Magistratu do Rady miejskiej należy oprzeć o zasadę rozdziału władzy uchwalającej od wykonawczej.

Godność Magistratu i naczelne jego zadanie: Aby mógł być stróżem prawa i praworządności — wymagają przyznania mu potrzebnej dla celów powyższych samodzielności. Tylko żywioły obywatelskie niedostatecznie uświadomione co do tego, że tak Rada miejska jak i Magistrat są władzami publicznymi, mogą dążyć do możliwie wielkiego uzależnienia Magistratu od Rady miejskiej i nadmiernego podkreślenia na pierwszym miejscu, że Magistrat jest organem wykonawczym gminy i odpowiedzialnym przed Radą miejską, a do pomijania naczelnej cechy Magistratu, że jest miejscową publiczną samorządową

władzą administracyjną a ponadto organem zarządzającym i wykonawczym gminy.

4. Dla Polski z powodu znacznych mniejszości narodowych, nie wyłączając Polskiej w szeregu miast Rzeczypospolitej, najodpowiedniejszym systemem organu wykonawczego gminy miejskiej jest kolegialny Magistrat.

System ten daje udział w zarządzie gminy także i przedstawicielom mniejszości.

System kolegialnego Magistratu posiada w Polsce stanowczo przewagę nad systemem jednoosobowej władzy wykonawczej (system francuski, nadreński).

Należy mieć na względzie, że władza wykonawcza jednoosobowa jest przywilejem stronnictwa największego, które zdołało wybrać burmistrza lub prezydenta. Przedstawiciel jednoosobowej władzy wykonawczej musi iść przede wszystkim w polityce komunalnej na rękę swemu stronnictwu, od którego jest bezwzględnie zależny, a z tego względu łatwo może być wystawiony na ustawiczne ataki stronnictw mniejszościowych, o ile nie zdoła wykazać zalet takich, aby zdobyć poważanie u wszystkich lub, u przeważnej części stronnictw.

Przyznanie wyłącznej władzy w zleconym zakresie działania prezydentowi lub burmistrzowi i obarczanie go wyłączną władzą w zakresie przyjmowania, awansowania i oddalania względnie pensjonowania pracowników gminnych, obciążenie go takąż władzą dyscyplinarną nad nimi jest tylko ukrytym systemem uzależnienia go i naczelnych agend miejskich od stronnictw rządzących i ominięcia wpływu stronnictw mniejszości narodowych, pomimo uznania zasady proporcjonalności.

5. Radzie miejskiej, stojącej na wysokości swego zadania zależeć winno na tem, aby członkowie Magistratu zdolni byli do wykonania swych zadań, a przede wszystkim do zapewnienia samejże radzie, że jej uchwały są zgodne z prawem obowiązującym i nie przekraczają jej kompetencji.

Stąd należy dać stanowczą przewagę przy obsadzeniu stanowisk w Magistracie zasadzie zawodowości nad zasadą zdobyczy wyborczych (dostarczenia posad dla działaczy partyjnych) i dać zawodowym członkom Magistratu oparcie przez powoływanie ich na dłuższy okres czasu aniżeli okres urzędowania Rady miejskiej, dalej przez przyznanie im odpowiednich poborów, zabezpieczę-

nia czasowego na wypadek ponownego niewybrania po upływie okresu, na który zostali wybrani, względnie zapewnienie im i ich rodzinom zaopatrzenia emerytalnego. Zasada zawodowości skłoni poważne siły do podjęcia się pracy w samorządzie, a każde zaś stronnictwo ma sposobność wyrabiać szeregi zawodowych członków Magistratu. Niema wątpliwości, że zasada zawodowości jest bezwzględnie wyższą od zasady ułatwienia w otrzymaniu posady dla młodszych zazwyczaj działaczy partyjnych, oraz za pewne przyjąć należy, że wybierając zasadę ostatnią wybrało się zasadę stanowczo gorszą.

6. Zasada zawodowości otwiera urzędnikom mianowanym drogę do dalszego rozwoju przez możliwość kandydowania i zdobycia stanowiska urzędnika publicznego, pochodzącego z wyboru, bez potrzeby szukania oparcia o stronnictwo polityczne.

System ten najlepiej zabezpiecza sprawiedliwe i rzeczowe uwzględnianie istotnych potrzeb ludności, bez różnicy wyznań i przynależności partyjnej.

7. Udział czynnika obywatelskiego, w charakterze delegatów Rady miejskiej do Magistratu, wzgl. rzeczoznawców interesów obywateli uzasadniony jest art. 66 ust. drugi Konstytucji, który podobny udział obywateli, pochodzących z wyboru przewiduje także w urzędowaniu państwowych organów administracji wewnętrznej.
8. Przyjęta w rządowym projekcie ustawy miejskiej zasada, że wszyscy członkowie Magistratu mają na posiedzeniach Magistratu głos stanowczy, bez względu na to, czy liczą się do zawodowych czy honorowych (reprezentantów obywatelstwa) nie przeszkadza, aby burmistrzowi lub prezydentowi Magistratu przyznać pełne prawa zwierzchnicze i kierownicze oraz odpowiedzialność naczelną za zlecony zakres działania.
9. Pełne rozwinięcia w przyszłej ustawie miejskiej uprawnień władzy nadzorczej, wypływających z nadzoru — nie powinno razić tych, którzy nie zdają sobie sprawy z faktu, że uprawnienia te władzy nadzorczej przysługują bez względu na to, czy są umieszczone w ustawie, czy nie (jak np. możliwość ustanowienia Komisarza rządowego, gdy się trafi przerwa w prawidłowym biegu administracji).

Stąd nie należy szukać ulgi w skreśleniu lub nieuchwaleniu szczegółowych przepisów w zakresie nadzoru, gdyż ich wyszczególnienie jest potrzebne dla licz-

nego szeregu działaczy samorządowych, ceniących przepisy wyczerpująco podane.

10. Wypływająca z prawa nadzoru zasada zatwierdzania wyboru członków Magistratu jest niezbędną ze względu na szeroki zakres zlecony, jaki projekt rządowej ustawy miejskiej gminom przyznaje, a zasada, aby wybór wszystkich członków Magistratu był zatwierdzony, odpowiada przyjętej poprzednio zasadzie, że wszystkim członkom Magistratu przy obradach kolegialnych winien przysługiwać głos stanowczy.

Jeżeli Rząd gotów oddać cały zakres państwowej administracji wykonywany przez Starostwo, prezydentowi i Magistratom miast wydzielonych z powiatu, a także zakres działania, przysługujący Wojewodzie, prezydentowi i Magistratowi stolicy — to nie można władzom nadzorczym, względnie najwyższym organom Państwa odmówić prawa zatwierdzenia wyboru członków Magistratu, gdy wszyscy najwyżsi urzędnicy Państwa, od IV kategorii w górę, są mianowani przez Prezydenta Rzeczypospolitej na podstawie uchwały Rady Ministrów a na wniosek właściwego Ministra. Nie można przeto Radom miejskim przyznawać specjalnych przywilejów, t. j. aby one mogły wybierać bez zatwierdzenia owe organa sprawujące także poważne funkcje w zakresie administracji państwowej, takich bowiem uprawnień nie posiada żaden organ państwowy. — Radom miejskim przyznaje się już poważny przywilej, t. j. prawo wyboru członków Magistratu, którzy są organami publicznej władzy wykonawczej.

11. Wspomniany wyżej zlecony zakres działania, jaki Rząd pragnie przekazywać gminom miejskim (patrz art. 88 i 110 rządowego projektu ustawy miejskiej) jest pełnym wyrazem urzeczywistnienia naczelnej zasady, objętej art. 3 Konstytucji, że ustrój Rzeczypospolitej ma być oparty o szeroki samorząd terytorialny i pełnem uznaniem, że samorząd jest drugim systemem państwowej władzy wykonawczej, traktowanym na równi z władzą wykonawczą organów rządowych.

Zasada powyższa jest zarazem najwyższym wyrazem zaufania Rządu demokratycznego do obywateli i w tym względzie najwięcej swoistym rysem rządowego projektu ustawy miejskiej, przewyższającym w tym względzie inne wybitne ustawodawstwa państw zachodnich.

12. W stosunku do pracowników miejskich powinna być uznana zasada, aby tym z pośród nich, którymi gmina posługuje się w wykonaniu przysługujących jej organom uprawnień zwierzchniej władzy publicznej, przyznane były prawa pośrednich urzędników państwowych, polegające na organicznym związaniu z Magistratem przez stabilizację, po odbyciu okresu próbnego i niemożności dowolnego pozbawienia posady, lecz tylko z przyczyn ustawą przewidzianych, tudzież przez przyznanie prawa do zabezpieczenia tych pracowników i członków ich rodzin na wypadek niezdolności do pracy lub wysłużenia całego okresu służby czynnej.

Prawno-publiczny ten stosunek pracowników do gminy powinien znaleźć wyraz w sprawie dochodzenia pretensji, wynikających ze stosunku służbowego, w drodze instancji administracyjnej, a nie w drodze sądowej, jak przy stosunku prawno-prywatnym, polegającym na umowie, który powinien być formą przyjęcia reszty pracowników gminnych.

13. Uzasadnionem jest przyznanie uprzywilejowanego stanowiska kilku największym miastom Rzeczypospolitej, przez poddanie ich wprost władzy nadzorczej Min. Spraw Wewnętrznych oraz przez odznaczenie ich prezydenta i Magistratu według propozycji prof. Dr. Krzyżanowskiego z Lublina nazwą Kasztelanii, co by pozostawało w harmonii tradycyjnej z zamiarem rządowego projektu ustawy miejskiej, który dla kilkudziesięciu średnich miast przewiduje dla Magistratu nazwę Starostwa, a dla stolicy województwa grodzkiego.

Szczególnie pożądanem jest, aby stolica przodowała swą specjalną ustawą miejską innym miastom Rzeczypospolitej i nie dała się przez nie wyprzedzić w wyborze zasad — zwłaszcza, że projekt ustawy miejskiej wydany przez Związek miast Polskich w wielu zasadniczych punktach (jak np. jednolita miejska ustawa zasadnicza dla całej Polski, rozdział władzy wykonawczej od uchwalającej, kolegialność Magistratu, możliwość wprowadzenia zasady zawodowości, zatwierdzenie wyboru burmistrzów i prezydentów) uzgodnił się z zasadami rządowego projektu.