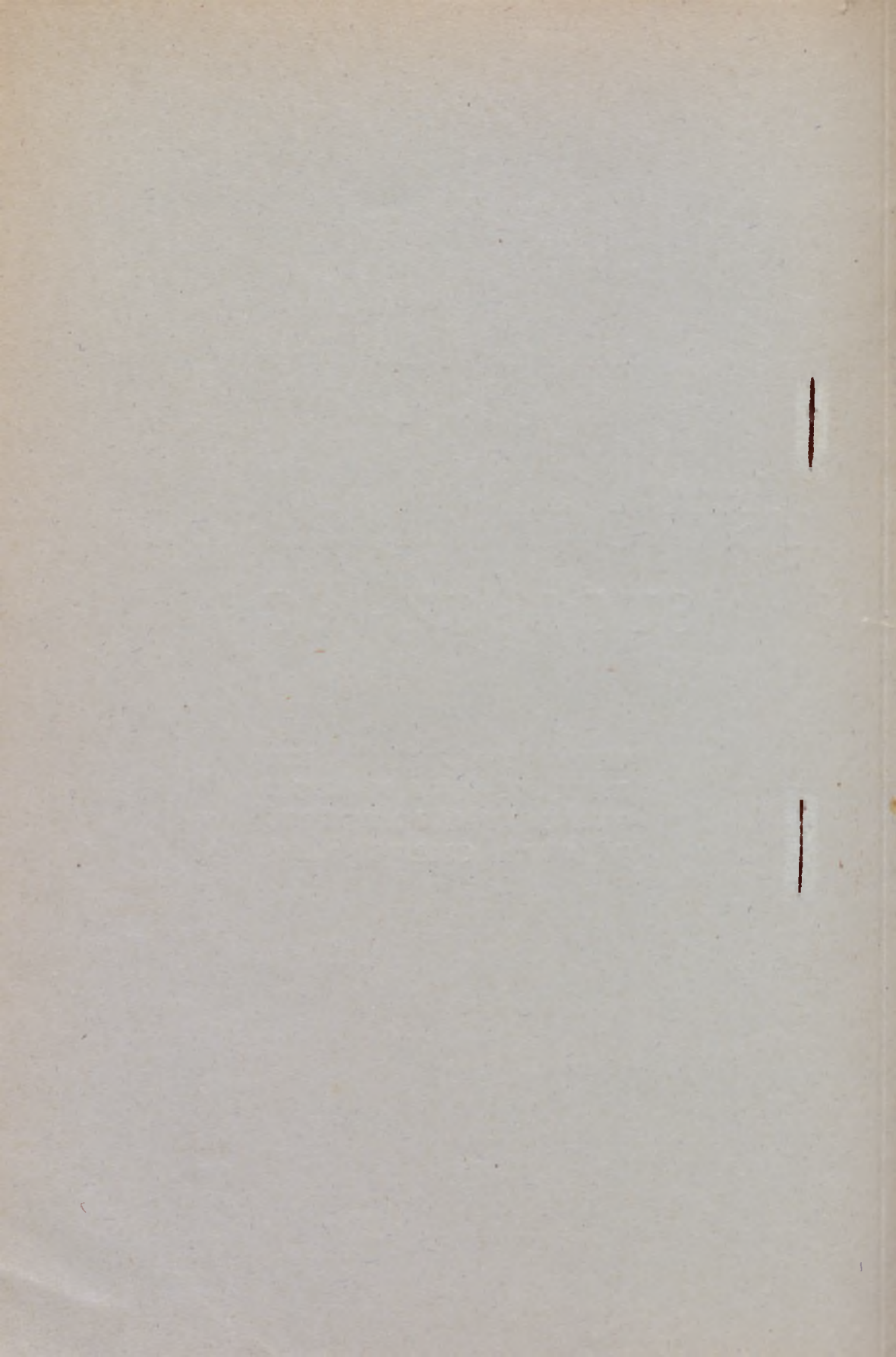


# TEZY

## USTROJU SAMORZĄDU STOŁECZNEGO

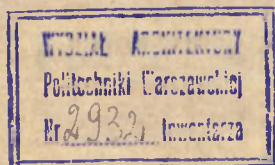
UCHWALONE PRZEZ TYMCZ.  
RADE MIJSKĄ M. STOŁ.  
WARSZAWY NA POSIEDZENIU  
W DNIU 24 CZERWCA 1936 R.



**T E Z Y**  
**USTROJU SAMORZĄDU**  
**STOLECZNEGO**

UCHWALONE PRZEZ TYMCZ.  
RADĘ MIEJSKĄ M. STOL.  
WARSZAWY NA POSIEDZENIU  
W DNIU 24 CZERWCA 1936 R.

352(438)

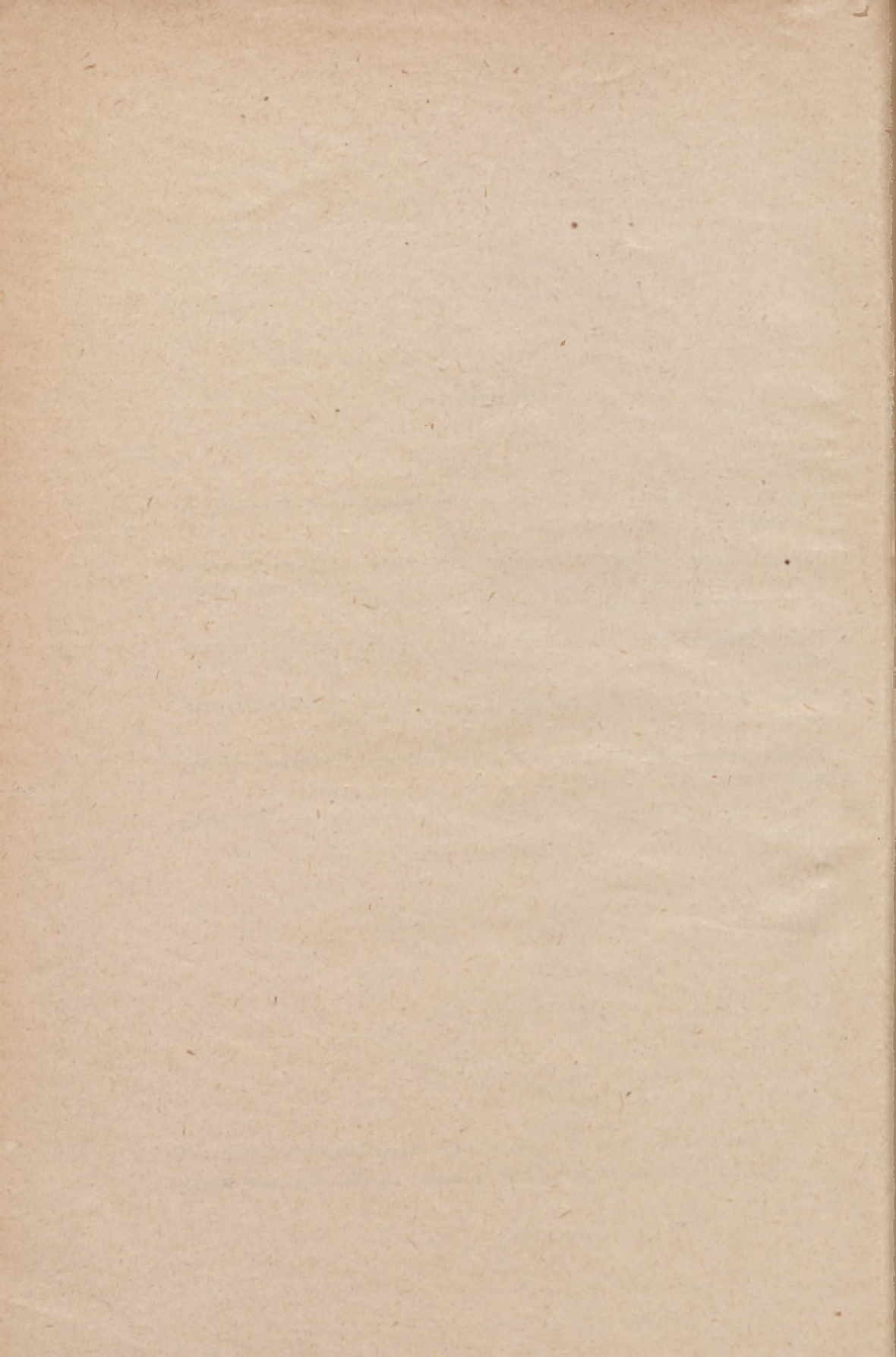


WYDAWNICTWO ZARZĄDU MIEJSKIEGO W M. ST. WARSZAWIE.

Drukarnia Samorządów, Instytutu Wydawn. w Warszawie, ul. Miodowa Nr. 6. Tel. 682-18.

## SPIS RZECZY:

|   | Str. |
|---|------|
| 1. Wstęp . . . . .  | 5    |
| 2. Tezy ustrojowe uchwalone przez Tymcz. Radę Miejską m. st. Warszawy na posiedzeniu w dniu 24 czerwca 1936 r. . . . .  | 9    |
| 3. Referat Radnego sędziego Włodzimierza Horodyńskiego: „Strona finansowa i gospodarcza rządowego projektu ustawy o administracji samorządowej w województwie stołecznem“ . . . . . | 13   |
| 4. Referat Radnego mgr. Leona Bregmana: „Zagadnienie regjonu warszawskiego“ . . . . .   | 21   |
| 5. Referat Radnej Janiny Jurkiewiczowej: „Dwutorowość w administracji stołecznej“ . . . . .   | 41   |
| 6. Referat Radnego adw. Władysława Miedzianowskiego: „Zagadnienie reformy ustrojowej“ . . . . .   | 57   |
| 7. Referat Radnego Romana Tomczaka: „O celowy ustrój stolicy Państwa Polskiego“ . . . . .   | 69   |



## WSTĘP.

Zagadnienie ustroju stolicy oddawna jest problemem, uznanym przez wszystkie zainteresowane czynniki za bardzo aktualny. Ustawy i zarządzenia w zakresie spraw samorządowych w tej czy innej formie zapowiadały odrębne uregulowanie ustroju stolicy. Potrzebę tego szczególnie odczuwa samorząd stołeczny.

W roku bieżącym Rząd wniósł do Sejmu projekty ustaw o utworzeniu województwa stołecznego oraz administracji samorządowej w województwie stołecznym. Projekty te stanowią próbę zrealizowania oddawna uznanego poglądu, iż Warszawa, jako stolica, wymaga ustroju odrębnego od ogólnych wzorów, przyjętych dla całego państwa, ustroju, któryby jej pozwolił na osiągnięcie celów większych i szerszych, niż te, które stoją przed jakimkolwiek bądź związkiem samorządu terytorjalnego w Polsce. Pod tym względem projekty ustawodawcze zapełniają niewątpliwą lukę naszego systemu administracyjnego, która niejednokrotnie dawała się dotkliwie odczuć w funkcjonowaniu władz stolicy.

Niektóre jednak postanowienia projektowanych przepisów spotkały się z różnych stron z daleko idącymi zastrzeżeniami. Zastrzeżenia te przedewszystkiem skierowane zostały przeciwko koncepcji stworzenia województwa stołecznego i wojewódzkiego związku samorządowego, które stanowiłyby wspólne dla Warszawy i regjonu formy organizacyjne, dalekie przeciwko połączeniu w osobie wojewody stołecznego funkcji szefa administracji wojewódzkiej, rządowej i samorządowej, oraz funkcji przełożonego gminy warszawskiej, wreszcie przeciwko sposobom zniesienia dwutorowości administracyjnej na terenie stolicy przez rozbudowę nowej administracji wojewódzkiej i stworzenie tą drogą trójtorowości.

Tymczasowa Rada Miejska m. st. Warszawy, zainteresowana najbardziej sposobem rozwiązania istniejącego problemu ustroju stolicy, na wniosek radnego mec. Miedzianowskiego, zgłoszony na posiedzeniu Tymczasowej Rady Miejskiej dnia 25.III.36, przystąpiła do pracy, zmierzającej ku wszechstronnemu oświetleniu zagadnienia. Komisja Regulaminowo-prawna, do której sprawa została przekazana, odbyła 6 posiedzeń, w których, poza członkami Komisji, brała udział również większość członków Tymczasowej Rady Miejskiej, nie należących do składu Komisji. Na zebraniach Komisji przedyskutowano następujące referaty: radnego W. Horodyńskiego „Strona finansowa i gospodarcza rządowego projektu ustawy o administracji samorządowej w Województwie Warszawskim“, radnego L. Bregmana „O zagadnieniach regjonu“, radnej J. Jurkiewiczowej „Dwutorowość w administracji stołecznej“, radnego R. Tomczaka „O celowy ustrój Stolicy Państwa Polskiego“ i referat generalny radnego W. Miedzianowskiego.

Następnie wyniki prac komisyjnych przedyskutowane zostały na dwóch plenarnych posiedzeniach Tymczasowej Rady Miejskiej.

Referat radnego sędziego Włodzimierza Horodyńskiego zwraca uwagę na dotkliwe ciężary, jakie spadłyby na samorząd stołeczny w razie powstania wojewódzkiego związku samorządowego. Ciężary te wyraziłyby się w formie utraty niektórych świadczeń podatkowych, wpływających obecnie do kasy miejskiej, w formie dopłat na pokrycie deficytów gospodarki samorządowej wojewódzkiej, a wreszcie, co nie jest wykluczone, w pozbawieniu bez odszkodowania gminy stołecznej niektórych przedsiębiorstw. Nie z egoizmu lokalnego płyną zastrzeżenia referenta przeciwko stworzeniu wojewódzkiego związku samorządowego. Myślą zasadniczą referatu jest, iż Warszawa winna służyć pomocą regjonowi, który stanowi jej naturalne zaplecze, w obecnej jednak chwili jednym z istotnych zadań ogólnopństwowych jest nadanie Warszawie charakteru, godnego stolicy wielkiego państwa, i, póki zadanie to nie będzie wykonane, nie wolno skromnych środków, któremi dysponuje samorząd stołeczny, rozpraszać na niewyczerpane potrzeby regionalne.

Radny mgr. Leon Bregman omawia zagadnienie wojewódzkiego związku samorządowego z punktu widzenia organizacji administracyjnej. Referent wykazuje, iż projektowany wojewódzki związek samorządowy musiałby połączyć organizacyjnie tereny, różniące się zasadniczo gęstością zaludnienia, źródłami dochodów ludności etc., co niewątpliwie utrudniałoby pracę administracji. Wojewódzki związek samorządowy, zdaniem referenta, stałby się na terenie Warszawy samorządem konkurencyjnym dla samorządu stołecznego, który obecnie wykonywuje ca-



łość zadań samorządowych Warszawy i nie odczuwa bynajmniej w tej dziedzinie potrzeby pomocy organizacyjnej z zewnątrz. Wreszcie nadanie Warszawie charakteru członka wojewódzkiego związku samorządowego odsunęłoby sprawy stolicy od bezpośredniej kontroli i opieki ze strony władz centralnych, a poddało je nadzorowi wojewody stołecznego. Tymczasem zagadnienia, decydowane w samorządzie stołecznym, mają zasięg dużo szerszy niż granice wojewódzkie; w wielu dziedzinach sięgają one po granice Państwa i dlatego winny znajdować się pod bezpośrednią opieką tych władz, które reprezentują interesy ogólnopaństwowe. Wreszcie radny Bregman zwraca uwagę na związanie personalne stanowisk Wojewody Stołecznego i Prezydenta Miasta, a więc stanowiska czysto politycznego ze stanowiskiem wybitnie gospodarczym, jakim być musi urząd Prezydenta Miasta. Naturalnie w takich warunkach podporządkowanie spraw gospodarczych politycznym — przynieśćby musiało dla stolicy olbrzymie szkody.

Referat radnej Jurkiewiczowej dotyka największej bolączki obecnej organizacji władz administracyjnych w Warszawie. Omawiając rzeczowo punkt po punkcie anomalje obecnego rozdziału kompetencji pomiędzy władzami administracji rządowej i samorządowej, radna Jurkiewiczowa wyraźnie wskazała, gdzie leży pole dla niezbędnych i głębokich reform. Zbyt drogo kosztuje społeczeństwo system, w którym dwie władze wchodzi sobie wzajemnie w drogę, wykonywując podobne, albo te same zadania. Zbyt uciążliwy jest taki stan dla obywatela, który swoje sprawy załatwiać musi kolejno w różnych urzędach, zbyt cierpi autorytet władz, gdy dwa różne urzędy rozstrzygają analogiczne, albo co gorzej te same sprawy w sposób odmienny. Szczegółowe zapoznanie się z faktyczną stroną zagadnienia wzbudziło w autorce referatu wiele zastrzeżeń odnośnie do reformy, przewidywanej przez projektowane ustawy. Reforma ta, zdaniem radnej Jurkiewiczowej, zamiast usprawnić administrację publiczną, prowadzi ku głębokiemu zbiurokratyzowaniu działalności władz. Sprawy, które dotąd załatwiane były między władzami administracji rządowej ogólnej a władzami samorządowymi, nierzadko trafiaćby mogły pod rządą projektowanych ustaw do organów wojewódzkiego związku samorządowego i w ten sposób łatwo powstaćby mogła sytuacja, iż powszechnie potępiona dwutorowość administracyjna zastąpionaby była przez system trójtorowości. Radna Jurkiewiczowa kończy swoje uwagi pozytywnym postulatem, aby na terenie stolicy pozostawić władzom rządowym z dziedziny administracji ogólnej jedynie sprawy bezpieczeństwa publicznego; dobrze zrozumiane względy rzeczowe wymagają znacznego rozszerzenia zakresu działania samorządu stołecznego.

Referat radnego Tomczaka dobitnie podkreśla konflikt pomiędzy projektami rządowymi a rzeczywistością. Projekty te zdaniem referenta zamykają drogi rozwojowe stolicy, pozbawiając ją soków ożywczych w postaci dotychczasowych dochodów. Skutkiem reformy ma być usprawnienie administracji, tymczasem do wad zastarzałych dodaje się nowe w postaci niezmiernie skomplikowanego systemu administracyjnego. W pięknych słowach referent podkreśla obecny wysiłek stolicy, która w oczach naszych stanąć próbuje na szlakach marzeń Żeromskiego, by stać się potężnym ośrodkiem, łączącym państwo polskie ze światowymi metropoljami kultury, cywilizacji, przemysłu i handlu. Reforma projektowana mogłaby wyśiłki te zniweczyć.

Referat radnego Tomczaka, którego ogólne przesłanki rozwija i pogłębia w referacie generalnym radny mec. Miedzianowski, daje równocześnie próbę rozwiązania pozytywnego problemu ustroju Warszawy. Szczegóły tego projektu zawarte są w tezach, które po dyskusji na Komisji przedyskutowane zostały na plenum Tymczasowej Rady Miejskiej i ostatecznie przyjęte. W szczególności najkapitałniejsze zasady tez, więc przede wszystkim sprawa odrębności organizacyjnej Warszawy, sprawa zniesienia dwutorowości administracyjnej przez rozszerzenie zakresu działania agend administracji samorządowej, sprawa wyboru Prezydenta Miasta przez reprezentację stolicy i t. d. stanowią wyraz jednomyślnej opinii Tymczasowej Rady Miejskiej.

**Tezy ustrojowe uchwalone przez Tymcz. Radę Miejską m. st. Warszawy  
na posiedzeniu w dniu 24 czerwca 1936 r.**

**Teza 1.** Obszar m. st. Warszawy stanowi samodzielną jednostkę samorządu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego, podległą bezpośredniemu nadzorowi Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i niezwiązaną organizacyjnie z jakimkolwiek ośrodkiem regionu podstołecznego.

**Teza 2.** Organami ustrojowymi gminy są:

- a) Prezydent miasta,
- b) Magistrat (Kolegium Zarządu Miejskiego),
- c) Rada Miejska,
- d) Dyrektorowie Miejskich Biur Dzielnicowych,
- e) Rady Dzielnicowe.

**Teza 3.** Zarząd Miejski, poza sprawami zastrzeżonymi kolegialnemu załatwianiu, działa jednoosobowo. W tym zakresie Prezydent miasta działa samodzielnie pod osobistą odpowiedzialnością przy pomocy innych członków Magistratu (Kolegium Zarządu Miejskiego) i funkcjonarjuszów miejskich.

**Teza 4.** Prezydenta m. st. Warszawy wybiera Rada Miejska, a zatwierdza Prezydent Rzeczypospolitej. Kadencja urzędowania Prezydenta trwa 10 lat.

**Teza 5.** Magistrat składa się z Prezydenta i 5 Wiceprezydentów. Wiceprezydentów powołuje Rada Miejska z pośród kandydatów, przedstawionych przez Prezydenta miasta. Kadencja Wiceprezydentów trwa lat 10.

**Teza 6.** Rada Miejska składa się z 72 członków, przyczem 48 pochodzi z wyborów powszechnych, a 24 wybierają organizacje samorządu go-

spodarczego. Kadencja Rady Miejskiej trwa lat 5. Radzie Miejskiej przewodniczy Prezydent miasta.

**Teza 7.** Dyrektorów Miejskich Biur Dzielnicowych mianuje i odwołuje Prezydent miasta. Ilość Miejskich Biur Dzielnicowych odpowiada ilości Rad Dzielnicowych.

**Teza 8.** Rady Dzielnicowe powołuje się w ilości 4. Rada Dzielnicowa składa się z 24 członków, pochodzących z wyborów powszechnych, zarządzonych w granicach dzielnicy na zasadach ordynacji dla Rady Miejskiej. Kadencja Rady Dzielnicowej trwa lat 5. Przewodniczącym Rady Dzielnicowej jest osoba, upoważniona przez Prezydenta miasta.

**Teza 9.** Zakres działania organów ustrojowych jest następujący:

a) Prezydent miasta jest organem zarządzającym i decyduje we wszystkich sprawach, niezastrzeżonych dla Magistratu (Kolegium Zarządu Miejskiego) i dla dyrektorów Miejskich Biur Dzielnicowych. Nadto Prezydent miasta rozstrzyga w drugiej instancji sprawy, należące do kompetencji dyrektorów Miejskich Biur Dzielnicowych;

b) Magistrat decyduje w ściśle wyliczonych przez ustawę sprawach o specjalnej doniosłości dla miasta;

c) Rada Miejska jest organem stanowiącym i kontrolującym. Kontrolę sprawuje Rada Miejska przy pomocy powołanej przez siebie Komisji Rewizyjnej;

d) Dyrektor Miejskiego Biura Dzielnicowego sprawuje, przy pomocy fachowych urzędników odpowiednich działów Zarządu Miejskiego, funkcje miejskiego organu administracji I-ej instancji w tych sprawach, które wymagają załatwienia instancyjnego;

e) Rady Dzielnicowe czuwają nad miejscowymi potrzebami przez zgłaszanie petycji do Zarządu Miejskiego, przez wypowiadanie opinii na żądanie Zarządu Miejskiego, ponadto zaś mogą być powoływane przez Zarząd Miejski do współdziałania w wykonywaniu zadań lokalnych administracji miejskiej.

**Teza 10.** Nadzór nad działalnością organów ustrojowych samorządu stołecznego sprawuje Minister Spraw Wewnętrznych.

Rada Ministrów — na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych — decyduje o rozwiązaniu organów ustrojowych gminy i powołuje tymczasowo organa ustrojowe zastępcze.

Nadzór nad wykonywaniem przez zarząd gminy czynności zleconych należy do właściwych ministrów.

**Teza 11.** Dla usunięcia dwutorowości administracyjnej przekazuje się Zarządowi Miejskiemu agendy władz administracji ogólnej w następujących dziedzinach: karania administracyjnego za przekroczenie przepisów, stosowanych przez Zarząd Miejski, aktów stanu cywilnego dla wyznań niechrześcijańskich, aprowizacji, przemysłu, spraw wojskowych, zdrowia i opieki społecznej z wyłączeniem spraw sanitarno - obyczajowych, pomocy lekarskiej dla funkcjonariuszów państwowych, inwalidzkich, ubezpieczeniowych i emigracyjnych, wreszcie niektóre sprawy komunikacyjno-budowlane.

W kompetencji władz administracji ogólnej pozostać winny sprawy reprezentacji rządu, sprawy szeroko pojętego bezpieczeństwa publicznego oraz te sprawy, które wyraźnie nie wiążą się z własnym zakresem działania samorządu miejskiego.

**Teza 12.** Z punktu widzenia interesów stolicy celem jest zmniejszenie i wyrównanie granic obecnego województwa warszawskiego w promieniu około 60 klm. od Warszawy.

Ustawa unormuje równocześnie zasady współdziałania wojewody warszawskiego z prezydentem Warszawy.

**Teza 13.** Komisja Planu Regionalnego winna być uprawniona do wydawania opinii wiążących w sprawach terenowo-budowlanych regionu podstołecznego, decydowanych przez organa administracji regionalnej.

W razie sporu pomiędzy organami administracji lokalnej i Komisji Planu Regionalnego — decyduje władza bezpośrednio wyższa.



**STRONA FINANSOWA I GOSPODARCZA RZĄDOWEGO PROJEKTU  
USTAWY O ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ W WOJEWÓDZTWIE  
STOLECZNEM.**

(Referat wygłoszony na posiedzeniu Komisji Regulaminowo - Prawnej Tymcz. Rady  
Miejskiej m. st. Warszawy w dniu 24 kwietnia 1936 r.).

Zaprojektowana obecnie wielka reforma ustroju stolicy i okolicznych powiatów, dotyczy nie tylko zewnętrznej strony organizacji władz samorządowych, ale w sposób zasadniczy sięga głęboko do podłoża gospodarki samorządowej. Uzasadnienie projektu ustawy wyraźnie przechodzi nad problemem powyższym do porządku dziennego, stwierdzając jedynie, że „poczuciu rzeczywistości u reprezentacji wojewódzkiej oraz władz nadzorczych trzeba zawierzyć, że samorząd wojewódzki będzie czynił użytek ze swoich uprawnień narazie w tym tylko kierunku, ażeby przejąć część zadań, wykonywanych już przez związki samorządowe i wykonywać te zadania w granicach łożonych dotychczas na nie wydatków“. W istocie należy się obawiać, że o ile projekt zyskałby moc obowiązującą, reforma odbije się niezmiernie dotkliwie na finansach stolicy.

Poczucie rzeczywistości, o którym wspomina uzasadnienie projektu ustawy, będzie tym motorem, który zamiast hamować rozwój działalności wojewódzkiego związku samorządowego, przeciwnie, zdaniem moim, będzie rozpędzać inicjatywę gospodarczą. Przecież z chwilą stworzenia wojewódzkiego związku samorządowego powstanie organizacja publiczno-prawna, której zadaniem będzie porządkowanie zaniedbanych stosunków regionalnych i to pod ogromnie szerokim kątem nastawienia, który określa art. 17 cytowanego projektu, stanowiący, że „województki związek samo-

rządowy jest powołany do zaspakajania gospodarczych i kulturalnych potrzeb województwa“. Wojewódzkie władze samorządowe znajdują się w niezwykle trudnej sytuacji, albo bowiem, kierując się względami finansowymi, ograniczą do minimum swoją działalność i wystawią sobie świadectwo niedbałych opiekunów zadań im powierzonych, albo też, co jest o wiele prawdopodobniejsze, zechcą rzetelnie wykonywać zadania wojewódzkiego związku samorządowego i wówczas zmuszone będą sięgnąć po środki na pokrycie kosztów swojej działalności do kasy warszawskiej. Niewiadomo, jaka alternatywa jest gorsza, obie jednak wydają się nie do przyjęcia.

Właściwy pogląd na omawianą sprawę można sobie wyrobić dopiero po zbadaniu projektowanych założeń finansowych egzystencji samorządu wojewódzkiego. Projekt ustawy w art. 59 stanowi, iż „wojewódzki związek samorządowy pokrywa swoje wydatki z dochodów, przewidzianych przez ustawy dla wojewódzkich związków samorządowych“. Trudno jest ściśle określić, ile wynoszą powyższe wpływy. W Warszawie w roku budżetowym 1934/35 dodatek do państwowego podatku gruntowego dał w okrągłych cyfrach 11.000 zł., dodatek do państwowego podatku od nieruchomości — 8.596.000 zł., a wreszcie dodatek do państwowego podatku przemysłowego — 8.962.000 zł. Razem wpływy powyższe wyniosły 17.569.000 zł. Ponieważ stosownie do art. 22 ustawy o tymczasowem uregulowaniu finansów komunalnych, samorząd wojewódzki miałby prawo do 10% tych kwot, przeto Województwo Stołeczne otrzymałoby w r. 1934/35 z terenu Warszawy około 1.756.900 zł. Cyfra powyższa pozwala zorientować się, jak niskie będą ogólne normalne wpływy wojewódzkiego związku samorządowego. Związek ten, o ile będzie chciał chociaż w drobnej mierze sprostać nałożonym obowiązkom, będzie potrzebował środków finansowych niepomierne większych. Projekt ustawy zgóry ewentualność tę przewiduje, stanowiąc w art. 59 ust. 2, iż „niedobór powstać mogący w budżecie wojewódzkiego związku samorządowego będzie pokrywany przez m. st. Warszawę, powiatowe związki samorządowe, oraz miasta wydzielone na obszarze województwa, w formie dopłat, których wysokość i rozkład będzie ustalony przez sejmik wojewódzki“. Nie przesądzając, iżby sejmik wojewódzki rozkładał dopłaty w sposób niesprawiedliwy, należy mieć na uwadze, iż według wszelkiego prawdopodobieństwa ubogie samorządy okręgów podstołecznych nie będą w stanie znaleźć na powyższe dopłaty koniecznych środków. W konsekwencji Warszawa zmuszona będzie w większości pokrywać koszt działalności samorządu wojewódzkiego, tracąc przedewszystkiem obracane dotychczas na swoje potrzeby dochody, przewidziane dla wojewódzkiego związku samorządowego, a pozatem pokrywając niedobory gospodarki wojewódzkiej. Samorządy podstołeczne



stracą na korzyść samorządu wojewódzkiego niewiele, ponieważ dochody ustawowe z ich terenów, przewidziane dla samorządu wojewódzkiego, są stosunkowo nieznaczne, a dopłat, według wszelkiego prawdopodobieństwa, skutecznie nie będą z braku funduszy. Należy wziąć tu pod uwagę, iż według Edwarda Strzeleckiego (Materiały do projektu ustawy o administracji samorządowej w województwie stołecznym, „Samorząd Miejski“, Nr. 8 z 1936 r.), dochody 4-ch powiatowych związków samorządowych, które wchodziły w grę przy powstaniu województwa stołecznego, składają się w znacznej mierze z subwencji, które np. dla samorządu powiatu warszawskiego sięgają połowy budżetu. Rzecz prosta, że, o ile obecnie samorządy regionalne w tak wydatny sposób muszą korzystać z pomocy zewnętrznej, trudno jest przypuszczać, ażeby w przyszłości mogły się przyczynić do pokrywania deficytu samorządu wojewódzkiego.

Fundusze w sposób powyższy zgromadzone będą zapewne obracane prawie wyłącznie na podniesienie opłakanego stanu gospodarczego regionu. Chociaż Warszawa w skali europejskiej jest miastem ubogim, bardzo słabo zagospodarowanym, jednakże dysproporcja między jej potrzebami, a potrzebami przylegających powiatów wiejskich, które należą do biedniejszych w Polsce, jest tak wielka, iż opieka wojewódzkiego związku samorządowego zwróci się przedewszystkiem ku okręgom wiejskim. Jak dalece przy rozdziale środków finansowych siła rzeczywistości idzie przed względami na sprawiedliwość, tego najlepszym przykładem może być rozdział dotacyj i pożyczek z Funduszu Pracy, na który Warszawa w roku 1934/35 wpłaciła ok. 15 milionów zł., a otrzymała w formie pożyczek i dotacyj ok. 5 milionów zł. Analogiczna sytuacja istnieje przy rozdziale wydatków Funduszu Drogowego, na który Warszawa w r. 1934/35 wpłaciła 2 miliony zł., nie otrzymała zaś ani grosza. Podział wydatków samorządu wojewódzkiego pomiędzy region a Warszawę wykaże niewątpliwie jeszcze większą dysproporcję. Objęcie jednym organem administracji Warszawy i regionu zatrze hierarchję potrzeb członków samorządu wojewódzkiego, zrównywując pierwsze potrzeby Warszawy z takimiż potrzebami drobnego osiedla podstołecznego. Rzecz prosta, ponieważ potrzeby osiedli podstołecznych są obecnie zaspakajane w sposób niedostateczny, o wiele gorszy niż w Warszawie, przeto fundusze wojewódzkiego związku samorządowego zostaną na te potrzeby przedewszystkiem obrócone.

Niebezpieczeństwa gospodarcze, jakie grożą Warszawie przy stworzeniu Wojewódzkiego Związku Stołecznego, występują w projekcie jeszcze w innej formie.

Przepisy art. 19 — 22 omawianego projektu przewidują legalne formy wyłączenia Warszawy na korzyść wojewódzkiego związku samo-

rządowego z posiadanych przez stolicę przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Art. 19 omawianego projektu stanowi, iż „wojewódzki związek samorządowy może przejąć w całości lub w części w swój wyłączny zakres działania zadanie, należące do ustawowego lub dobrowolnego zakresu działania m. st. Warszawy“, a to między innymi w tym przypadku, „jeżeli przyjęcia wymaga wzgląd na jednolite zaspakajanie potrzeb na obszarze województwa, lub na jego części, a równocześnie wykonywanie zadania przez wojewódzki związek jest pod względem gospodarczym bardziej celowe, aniżeli przez związki samorządowe, do których zadanie to z reguły należy“. Przepis art. 20 cytowanego projektu przewiduje przejęcie przez wojewódzki związek samorządowy zakładów, lub urzędzeń, stanowiąc, że „jeżeli poszczególne związki samorządu terytorjalnego posiadają zakłady, lub urzędzenia, służące do bezpośredniego wykonywania przejmowanych zadań, wojewódzki związek może postanowić równocześnie przejęcie tych zakładów i urzędzeń“.

Jak z postanowień powyższych wynika, z chwilą powstania wojewódzkiego związku samorządowego Warszawa może być pozbawiona gazowni, tramwajów, autobusów, wodociągów etc., ponieważ z dużą dozą słuszności można uznać, że względy gospodarcze ogólnie - wojewódzkie przemawiają za oddaniem tych zakładów administracji samorządu wojewódzkiego. Niebezpieczeństwo jest z tego względu realne, że samorząd wojewódzki niema obowiązku wypłacenia Warszawie przy samym akcie przejęcia szacunku obejmowanych zakładów. Art. 22 projektu, który w ust. 3 normuje stronę finansową tego zagadnienia, stanowi jedynie ogólnikowo, że „spory o wzajemne roszczenia między zainteresowanymi związkami samorządowymi, na tle decyzji art. 19 — 21 powstać mogące, rozstrzyga Minister Spraw Wewnętrznych“. Z przepisu tego nie wynika nawet wyraźnie, ażeby wojewódzki związek samorządowy miał obowiązek zwrócić swojemu przymusowemu kontrahentowi wartość przejmowanego zakładu, w każdym zaś razie należy się obawiać, iż zapłata może nastąpić po przejęciu zakładu. W tych warunkach, na tle poprzednich rozważań co do słabości finansowej wojewódzkiego związku samorządowego, ostro zarysowuje się prawdopodobieństwo, że związek wojewódzki nie będzie w stanie wyrównać wyrządzonej swojemu kontrahentowi szkody. Należy raczej przypuszczać, iż przejęcie jakiegokolwiek bądź zakładu warszawskiego przez wojewódzki związek samorządowy będzie aktem, który czy to teoretycznie, czy praktycznie stanie się wywłaszczeniem bez odszkodowania.

Jak z powyższego przedstawienia sprawy wynika, założenia finansowe projektu zawierają wielkie możliwości przerzucenia na Warszawę kosztów rozwoju regionu. Nie wydaje się właściwe zwalczanie tej koncepcji

w oparciu o prywatno - prawne pojęcia naruszenia prawa własności. W gospodarce publiczno - prawnej muszą być niejednokrotnie uwzględniane interesy szersze, niż te, które dyktują postulaty lokalne. Szczególnie, jeżeli chodzi o stosunki Warszawy z regionem, który stanowi naturalne zaplecze stolicy, to wydaje się słusznym, ażeby Warszawa wzięła na siebie pewną część kosztów wykonania tych zadań regionalnych, które przerażają lokalne potrzeby regjonu i których wykonanie wchodzi w orbitę zainteresowań miasta. Niemniej właśnie z punktu widzenia zdrowo pojętego interesu ogólnego - państwowego nie wydaje się słusznym, aby obecna chwila była odpowiednią do takiego radykalnego oparcia finansów regionalnych na zasobach stolicy, jak to umożliwi omawiany projekt. Musiałoby to odbić się niezwłocznie na wydatkach, dokonywanych w Warszawie na cele lokalne, a co zatem idzie, opóźnić o dziesięciolecia rozwój miasta. Tymczasem jednym z istotnych zadań ogólnopaństwowych jest nadanie Warszawie charakteru godnego stolicy wielkiego Państwa, a więc zaspokojenie najprymitywniejszych przynajmniej potrzeb miasta w dziedzinie bruków, wodociągów etc. Dopiero wówczas, gdy to zostanie wykonane, można będzie przystąpić do otoczenia regjonu opieką kosztem Warszawy.

Nie zawadzi powołać się tu na ogólnie znane i pełne groźnego wyrazu cyfry, które podał p. Prezydent Starzyński w sprawozdaniu z działalności Tymczasowego Zarządu Miejskiego w okresie od 3 marca 1934 r. do 29 stycznia 1935 r., wygłoszonym na posiedzeniu Tymcz. Rady Miejskiej w dniu 29 stycznia 1935 r. Pan Prezydent podkreślił, iż Warszawa posiada ok. 200 klm. ulic niezabrukowanych, to jest prawie 30% ogólnej ilości. Stan ten jest gorszy, niż w końcu XVIII wieku, kiedy powstała Komisja Brukowa i zabrukowano ok.  $\frac{3}{4}$  wszystkich ulic ówczesnej Warszawy. „Inne urządzenia inwestycyjne Warszawy — stwierdził Pan Prezydent — przedstawiają się równie źle, jak bruki. Sieć wodociągowa nie obejmuje ponad  $\frac{1}{3}$  ulic, względnie nieruchomości Warszawy. Sieć kanalizacyjna zaś nie obejmuje jeszcze ok.  $\frac{2}{3}$  ulic i nieruchomości. Są to braki w ponad milionowym mieście ze względu na zapewnienie prymitywnego bezpieczeństwa ogniowego, zdrowotnego, kulturalnego itd., wprost niedopuszczalne. Mimo to braki te istnieją, a nawet zwiększają się, skoro np. na 29% przyrostu nowych nieruchomości w okresie 1928 — 1934 r. zaledwie o 12% wzrosła ilość nieruchomości, połączonych z wodą“.

Możnaby pozornie przypuszczać, iż pewną gwarancję bezpieczeństwa dla interesów stolicy w wojewódzkim związku samorządowym stanowić będzie skład Sejmiku Wojewódzkiego. Powzięcie decyzji takich, które przerzuciłyby na Warszawę koszt utrzymania regjonu, wymagać będzie zgody sejmiku, a co zatem idzie, możnaby przypuszczać, iż zamiary takie

rozbijają się o opozycję reprezentacji Warszawy. Należy się obawiać, iż przeszkoda ta nie będzie grała w praktyce zbyt doniosłej roli. Przewszystkiem, członek Sejmiku Wojewódzkiego nie może być traktowany, jako przedstawiciel tego okręgu terytorjalnego, z którego został wybrany, a jest reprezentantem interesu ogólnie wojewódzkiego. Projekt ustawy ten charakter członka sejmiku wyraźnie podkreśla, stanowiąc w art. 33, iż „członkowie sejmiku nie mogą być w sprawowaniu swego mandatu krępowani instrukcjami kolegów wyborczych, które ich powołują“. Poza to, gdyby nawet przypuścić, iż w sejmiku, wbrew intencjom projektu ustawy, wytworzy się zwarta reprezentacja interesów warszawskich, złożona z członków sejmiku, wybranych przez warszawską Radę Miejską, to reprezentacja ta wkrótce znalazłaby się w mniejszości wobec przedstawicieli regjonu. Art. 27 ust. 2 projektu ustawy stanowi, iż „Rada m. st. Warszawy, rady powiatowe i rady miejskie miast wydzielonych z powiatowych związków samorządowych, wybierają tytuł członków Sejmiku Wojewódzkiego i ich zastępców, ile pełnych razy 50.000 mieści się w liczbie ludności m. st. Warszawy, powiatów i miast, ustalonej przez ostatni urząd powszechny spis ludności“. Według cyfr, zebranych w cyt. pracy E. Strzeleckiego, ludność Warszawy w r. 1931, t. j. w dacie spisu wynosiła 1.179 tysięcy mieszkańców, a ludność regjonu — 743 tysiące mieszkańców, przyczem przyrost ludności wyniósł w dziesięcioleciu 1921 — 1931 dla Warszawy — 25,9%, a dla regjonu — 41,9%. Jak z powyższych cyfr widać, ludność regjonu rośnie daleko szybciej, niż ludność Warszawy. Można przypuszczać, iż stosunek przyrostu ludności w latach najbliższych nie tylko nie ulegnie zbliżeniu, ale przeciwnie dysproporcja w tej dziedzinie między Warszawą a regjonem będzie rosła coraz bardziej, ponieważ regjon, jako teren niewyzyskany, ma z natury rzeczy większe możliwości rozwojowe, niż Warszawa. Otwiera to nader ciemne perspektywy przed Warszawą, która może niezadługo znaleźć się wobec regjonu w wojewódzkim związku samorządowym, jako zasobny, a słabszy znaczeniem partner. Zresztą nie należy, zdaniem moim, przywiązywać zbyt wielkiej wagi do sprawy stosunku sił regjonu i Warszawy w przyszłym Sejmiku Wojewódzkim. Wymogi rzeczywistości, a nie uchwały sejmiku, popchną wojewódzki związek samorządowy ku polityce obarczania Warszawy kosztami gospodarki regionalnej.

Możnaby się ewentualnie pogodzić z grożącym Warszawie niebezpieczeństwem zahamowania na pewien czas jej rozwoju, gdyby nowy rozdział dochodów i wydatków samorządowych na terenie projektowanego wojewódzwa stołecznego gwarantował istotny i szybki rozwój regjonu. Wydaje się jednak, iż optymizm taki nie byłby niczem uzasadniony. We-

dług cytowanej pracy E. Strzeleckiego, wydatki wszystkich samorządów regionalnych w roku budżetowym 1934/35 wyniosły 15.996.000 zł., przy czym na głowę mieszkańca regionu przypada z tego kwota 21,5 zł. Cyfry powyższe w sposób niewątpliwy świadczą, iż zaspakajanie potrzeb publicznych w regionie stoi obecnie na niezmiernie niskim poziomie. Zdaniem mojem, nie można zestawiać bezkrytycznie wydatków warszawskich z wydatkami samorządów regionalnych, ponieważ wielkie miasto ma z natury rzeczy większe potrzeby publiczne i potrzeby te są w wyższym stopniu zaspakajane. Niemniej w niektórych działach porównanie takie mogłoby stanowić pewną ilustrację dla oceny wydatków regionalnych. Według cyfr pracy E. Strzeleckiego, wszystkie związki samorządowe regionalne wydały w r. 1934/35 na opiekę społeczną i ochronę zdrowia publicznego ok. 1.494.000 zł. (powiatowe związki samorządowe 663.000 zł., miasta — 533.000 zł., gminy wiejskie — 298.000 zł.). Ponieważ ludność, zamieszkała w granicach projektowanego województwa stołecznego, wynosiła 743.000 osób, przeto wydatki organów samorządowych regionu na ochronę zdrowia publicznego i opiekę społeczną, obliczone w stosunku do ilości mieszkańców, wynosiły ok. 2 zł. na jednego mieszkańca. Jeżeli weźmiemy pod uwagę, że w Warszawie, w której stan opieki społecznej i ochrony zdrowia publicznego daleki jest od doskonałości, w roku budżetowym 1933/34 wydatkowano na te cele przeszło 23 zł. na jednego mieszkańca (28.058.000:1.200.000), to zestawienie tych cyfr pozwala nam zorientować się, jak niedostatecznie samorzady regionalne wypełniają swoje zadania w dziedzinie opieki społecznej i ochrony zdrowia publicznego. Powstanie wojewódzkiego związku samorządowego stwarza pewne możliwości, wyżej omówione, zwiększenia wydatków regionalnych kosztem stolicy, jednakże nie wydaje się możliwym, aby przy największych ofiarach ze strony Warszawy możnaby tą drogą rozwiązać pod względem finansowym problem regionalny. Region stanowi ogromne skupienie ludności, które ponadto ma tendencje do dalszego szybkiego wzrostu. Zdaje się nie ulegać wątpliwości, iż zaspakajanie potrzeb publicznych miljonowej bez mała masy ludzkiej musi być ugruntowane na dochodach własnych, nie może zaś opierać się na pomocy z zewnątrz, choćby to była pomoc tak potężnego organizmu gospodarczego, jak Warszawa. Zasada ta winna stanowić punkt wyjścia dla prawidłowego rozwiązania problemu regionalnego, które powinno przede wszystkim polegać na zwiększeniu dochodów własnych samorządów regionalnych. Sama reforma organizacyjna, która przez odpowiednie ułożenie zewnętrznych form współpracy pomiędzy administracją samorządową Warszawy, a administracją samorządową regionalną mogłaby przynieść duże korzyści, nie rozwiąże problemu, jeżeli

nie zostanie poparta przez gruntowne zreformowanie finansów regionalnych. Trudno jest w tej chwili sformułować konkretny program właściwych reform. Niemniej już obecnie należy zwrócić uwagę na pewne niewyzyskane, a właściwe źródła dochodów w samorządzie terytorjalnym.

Przedewszystkiem sama prawidłowa reorganizacja regionu może dać korzystne efekty finansowe. Jest rzeczą bezsporną, że szereg osiedli w regionie, które są obecnie administrowane w formach organizacyjnych gmin wiejskich, w rzeczywistości, ze względu na swoją dynamikę rozwijają, dorosło już obecnie do charakteru miast. Nie przeceniając pod względem finansowym znaczenia narzucającej się w tych przypadkach reorganizacji, trzeba stwierdzić, iż mogłaby ona w pewnej mierze wpłynąć na uzdrowienie finansów regionalnych.

Znaczne źródła dochodów mogłyby samorządy regionalne uzyskać z racjonalnego opodatkowania parcelacji budowlanej. Jest rzeczą notorycznie wiadomą, że pewne grunta w bliskości Warszawy, które często jako użytki rolne posiadają nikłą wartość, pod wpływem procesów ekonomicznych, na które właściciele tych terenów nie mają żadnego wpływu, dochodzą jako parcele budowlane do cen bardzo wysokich. Słusznie się wydaje, ażeby właściciele tych terenów, choć pewną część zysków, pochodzących z parcelacji, przekazywali w formie specjalnego podatku na zaspokojenie tych potrzeb publicznych, które między innymi stwarza prowadzona przez nich akcja parcelacyjna.

Przedmiotem szczegółowych badań musi być kwestja, czy środki omawiane wystarczą na sanację finansową samorządów regionalnych. O ile okazałoby się, iż będą one niedostateczne, należałoby zastanowić się nad innymi możliwościami zwiększenia dochodów samorządowych, kierując się stale zasadą, iż zadania administracyjne regionu winny być wykonywane przedewszystkiem wysiłkiem regionu. Nie oznacza to, ażeby Warszawa miała odgradzać się od regionu murem swoich lokalnych interesów, jednakże wydaje się, że wadliwym jest wiązanie stolicy organizacyjnie z regionem w pewną nadrzędną jednostkę administracji publicznej, ponieważ stwarza to zbyt łatwe tendencje do szkodliwego w obecnej chwili przerwania ciężaru utrzymania ubogiego regionu na jego niepomiernie zamożniejszego sąsiada.

## ZAGADNIENIE REGJONU WARSZAWSKIEGO \*).

(Referat wygłoszony na posiedzeniu Komisji Regulaminowo-Prawnej Tymcz. Rady Miejskiej m. st. Warszawy w dniu 8 maja 1936 r.).

Powstanie w wieku XIX-tych miast - olbrzymów, obejmujących wielkie obszary i wielomiljonowe skupienia ludzkie, wysunęło zagadnienie zorganizowania regjonów tych miast. Mianem regjonu określamy obszary, związane w najprzeróżniejszych dziedzinach życia z odpowiednim centrum miejskim i zaspakajające potrzeby mieszkaniowe i aprowizacyjne jego ludności.

Wielkie miasta rosły poprzednio w sposób prawie że dziki, koncentrując w swych murach zarówno wszelkiego rodzaju warsztaty przemysłowe, biurowe i rzemieślnicze, jak i bezładnie lokując masy ludności. Jako spuściznę tego okresu otrzymaliśmy istniejącą dotychczas w wielu miastach chaotyczność w rozmieszczeniu warsztatów pracy i mieszkań, w ciasno zabudowanych centrach miejskich, przyczem ani mieszkania, ani lokale biurowe, czy przemysłowe nie odpowiadają dzisiejszym poglądom na higienę, ani też koniecznym warunkom gospodarczym i kulturalnym. Wspomniały rozwój środków komunikacyjnych w okresie ostatnich kilku dziesiątków lat i postępujące podnoszenie się poziomu życiowego szerokich mas ludności doprowadziły do zasadniczej zmiany poglądów na racjonalną strukturę miast. Dzisiaj jest już rzeczą zupełnie zrozumiałą, że ludność pracująca miejska, zarówno odnośnie pracowników umysłowych, jak i fizycznych, mieszka w dość znacznym oddaleniu od swych warsztatów pracy, czy biur, przyczem odległość ok. 50 km. w wielu ośrodkach miejskich

---

\*) Poruszona w referacie L. Bregmana sprawa utworzenia wojewódzkiego związku samorządowego dla terenów, graniczących ze stolicą, została w uchwalonych przez Tymcz. Radę Miejską tezach pominięta, jako niemająca bezpośredniego związku z problemem ustroju Warszawy.

jest uważana za normalną. W ten sposób powstały ośrodki centralne, znane jako „city“, wyludniające się całkowicie po zamknięciu biur. Jeżeli u nas ten proces nie zaznaczył się jeszcze tak jaskrawo, choć niewątpliwie istnieje on już w silnym stopniu, wystarczy powołać się na przykład innych miast światowych, aby stwierdzić to odgraniczenie dzielnic mieszkalnych od biurowych czy fabrycznych. Tendencjom tym całkowicie odpowiadają obecnie zasady planowania osiedli, wyznaczające na dzielnice mieszkalne specjalne ośrodki, zupełnie separowane od centrum przemysłowo-biurowego „położone wśród pasów zieleni w warunkach terenowych najbardziej zdrowych. Piękne plany takich miast nowoplanowanych znajdujemy na wystawie „Warszawa przyszłości“.

Wielkie miasto, w obecnym rozumieniu, ma na celu organizację wszelkich przejawów życia na wielkich obszarach. Jest ono ośrodkiem dyspozycji administracyjnej kraju i życia gospodarczego, stanowi najważniejszy węzeł komunikacyjny, koncentruje wokół siebie poważne działy przemysłów specjalnych. Ma wreszcie wielkie zadania kulturalne i społeczne o zasięgu ogólnie - krajowym. Jako taki ośrodek centralny musi ono być ujęte w ramy ogólnych planów, wybiegających na wiele dziesiątków lat naprzód, przy uwzględnieniu powiększania się ilości ludności i warstwowości pracy umysłowej i fizycznej.

Istnieje mylny pogląd, że wystarczy powiększyć powierzchnię miasta, aby zabezpieczyć warunki dla dalszej jego egzystencji. Zagadnienie rozwoju miast bynajmniej nie sprowadza się do zagadnienia terytorjum, podległego bezpośrednio władzom miejskim, lecz obejmuje planowe i celowe przygotowanie obszernych terenów, mających w przyszłości zaspokoić potrzeby mieszkaniowe, aprowizacyjne i letniskowe ludności miejskiej, a jednocześnie stworzyć konieczne warunki do racjonalnej rozbudowy przemysłu i gospodarki wogóle w regjonie miejskim.

Wynika stąd oczywisty wniosek, że o przeznaczeniu i rozplanowaniu poszczególnych terenów musi decydować instancja, która będzie załatwiała te sprawy z punktu widzenia potrzeb całości regjonu, przy pominięciu fragmentarycznych interesów poszczególnych punktów terenowych. Jedynie wówczas sprawa racjonalnego rozmieszczenia dzielnic mieszkaniowych, dróg i węzłów komunikacyjnych, przemysłu, handlu, letnisk, lasów i t. d. znajdzie należyte rozwiązanie.

Z własnego przecież doświadczenia ostatnich lat kilkunastu wiemy, jak łatwo jest zepsuć nawet najlepsze warunki terenowe przez chaotyczną parcelację, liczenie się z potrzebami tylko swego małego ośrodka mieszkalnego, czy przemysłowego, załatwianie fragmentów przy pominięciu zagadnień ogólnie - regionalnych. Dość przecież tylko wyjechać poza



granice miasta, przyjrzeć się tym wszystkim przedziwnie rozplanowanym osiedlom, zapoznać się z drogami, prowadzącymi po krótkiej chwili gdzieś „w nieznaną“, stwierdzić brak najbardziej prymitywnych urządzeń, czy środków komunikacyjnych, aby przyznać, że zagadnienia takie muszą być bezwzględnie regulowane w sposób jednolity dla całego obszaru kraju, objętego mianem regionu.

Zagadnienie to występuje oczywiście nietylko u nas. Inne kraje, posiadające również miasta olbrzymie (niekoniecznie nawet stolice, że wspomnę New York, czy Chicago), musiały również zatroszczyć się o rozwiązanie tej sprawy. Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o Województwie Stołecznem przytacza szereg uwag o zagadnieniu regionalnym i jego rozwiązaniu w Londynie, czy Paryżu. Niechaj mi wolno będzie odpowiednio dane przytoczyć, względnie uzupełnić.

Region Londynu obejmuje obecnie, według ustawy z 1924 r., potężną masę ok. 10.000.000 mieszkańców. Mimo wielkiego przywiązania anglików do tradycyjnych urządzeń i zakorzenionej niechęci do stwarzania nowych organów administracyjnych, mogących krępować wolę jednostek i lokalne władze hrabstw, nie zawahano się, w interesie racjonalnego rozplanowania dalszego rozwoju Londynu, powołać do życia specjalny Komitet Planu Regionalnego Wielkiego Londynu, który ma na celu rozwiązanie zagadnień komunikacyjnych i budowlanych tego największego dziś na świecie ośrodka miejskiego.

W podobny sposób rozwiązano sprawę studjów nad rozbudową regionu paryskiego <sup>1)</sup>. Przechodząc do Paryża, należy stwierdzić, że ścisły związek jego z regionem powstał stosunkowo bardzo dawno, gdyż już w okresie Wielkiej Rewolucji, przy podziale kraju na departamenty, stworzono specjalny Departament Paryża, obejmujący nietylko miasto, lecz i obszerny, na ówczesne stosunki komunikacyjne, teren. Zasadniczą przesłanką do tej decyzji była konieczność zapewnienia twierdzy paryskiej nadzoru nad terenami, które stanowiły dla garnizonu i ludności bazę aprowizacyjną. Ustrój tego departamentu, przemianowanego następnie na istniejący dotychczas w tym samym zakresie Departament Sekwany, różni się znacznie od ustroju innych jednostek tegoż rządu we Francji, co jednakże nie należy do zakresu mojego referatu. Chociaż ustawodawca zapewnił Paryżowi we władzach departamentu decydującą przewagę (w przeciwieństwie do naszego projektu rządowego, w którym m. Warszawa żadnego zgóry zapewnionego, stałego wpływu nie posiada i w wypadku stopniowego wyludniania się miasta na korzyść regionu, łatwo może się znaleźć w mniejszości-

---

1) Na podstawie materiałów zebranych przez p. dyr. Z. Limanowskiego.

ci w projektowanych władzach Woj. Zw. Sam.), i tendencja do podporządkowania interesów lokalnych interesowi Paryża, jako reprezentanta całość, jest zupełnie wyraźna, — lata przedwojenne doprowadziły do kolosalnej spekulacji terenowej i budowlanej w regionie, która zupełnie z potrzebami miasta się nie liczyła. Widoczna potrzeba natychmiastowego uregulowania regjonu i uporządkowania całego terenu pod względem komunikacyjnym, budowlanym i finansowym, doprowadziła do powołania w r. 1922 przez Ministra Spraw Wewnętrznych Francji specjalnej „Komisji Administracyjnej dla Uporządkowania Spraw Regjonu“, w skład której wchodzi przedstawiciele Paryża i zainteresowanych gmin. W r. 1930 Komisja ta uzyskała szersze pełnomocnictwa, przyczem jednocześnie zasięgiem jej działalności objęto tereny w promieniu 60 km. naokoło Paryża, obejmujące cztery departamenty, względnie ich części. Jest to miarą, jak wielkie znaczenie przywiązuje się we Francji do zagadnienia zorganizowania regjonu Paryża.

Powracając do zagadnień regjonu Warszawy, zaznaczam, że na mocy przepisów ustawy budowlanej została powołana Komisja Planu Regionalnego Warszawy, która opracowuje wytyczne tego planu, obejmujące zagadnienia rozmieszczenia w terenie ludności, miejsc pracy, terenów leśnych i rolnych, budowy sieci kolejowej, wodnej, drogowej i t. d., niestety jednakże wytyczne te dotychczas nie posiadają mocy obowiązującej, zaś działalność władz administracji rządowej i samorządowej na terenie regjonu w żadnej mierze nie może być uważana za skoordynowaną.

Jeżeli zatrzymamy się nad sprawą terytorjalnego zasięgu regjonu warszawskiego, natrafimy na kilka odmiennych zdań. Granice regjonu są inaczej zaprojektowane w projekcie rządowym (jako granice przyszłego Województwa Stołecznego), inaczej ocenia ich zasięg b. Komisja dla Usprawnienia Administracji, inaczej wreszcie przedstawiałyby się one w rozumieniu mojem ,opartem na danych i cyfrach, dostarczonych przez Biuro Planu Regionalnego i Zarząd Miasta <sup>1)</sup>. Pozwolę sobie w następstwie omówić i uzasadnić te granice, jakie z mojej strony dla regjonu projektuję. Są one obszerniejsze, aniżeli projekty pozostałe, wychodzę jednakże z założenia, że regjon musi się liczyć nietylko z istniejącymi już w chwili obecnej związkami, lecz musi wybiegać daleko w przyszłość, stwarzając warunki dla planowej gospodarki na długi bardzo okres czasu. Jeżeli już przystąpić mamy obecnie do ujęcia zagadnienia regjonu w całości, należy to zrobić z uwzględnieniem wszystkich przyszłych potrzeb Warsza-

---

1) Wszystkie te trzy projekty granic regjonu są uwidocznione na załączonej mapce.

wy, tej Warszawy przyszłości, jaką nam przedstawiono w pięknej wizji na Wystawie.

W perspektywie lat, więzy, łączące Warszawę z regjonem, zacieśniają się niezmiernie szybko. Przecież jeszcze przed kilkunastoma laty nikomu nie przyszło do głowy, że można zamieszkiwać w oddalonej miejscowości podmiejskiej i codziennie przyjeżdżać do pracy. Rozwój środków komunikacyjnych sprawił, że miejscowości te zaludniły się właśnie warszawiakami i tutaj szukać właśnie należy kolosalnego przyrostu ludności w poszczególnych miejscowościach regjonu, gdzie, np. ludność Pruszkowa wzrosła o 56,6%, a Otwocka o 75,2%, Piastowa o 496,1%, Włoch o 1084% — wszystko w dziesięcioleciu 1921 — 1931<sup>1)</sup>. Nie trzeba być prorokiem, aby przewidzieć dalszy silny wzrost w miarę elektryfikacji linii podmiejskich, przyśpieszenia komunikacji na linii radomskiej i rozbudowy dalszej komunikacji autobusowej. Względy aprowizacyjne również uzasadniają rozszerzenie regjonu poza granice, przewidziane w projekcie rządowym. Pośrednio stolica jest zaopatrywana przez znacznie szersze jeszcze obszary, sądzę jednakże, że w danym wypadku należy brać pod uwagę zasięg bezpośredniego dowozu środków żywnościowych. Wreszcie rozszerzenie regjonu poza granice projektowane znajduje swe uzasadnienie w warunkach komunikacji podmiejskiej. Ponieważ najrozmaitsze względy specjalne przemawiają za szerszym ujęciem granic regjonu, pozwolę sobie sprawę tę omówić nieco szczegółowiej.

W kierunku wschodnim granice te pokrywają się z granicami, oznaczonymi w projekcie rządowym. Na południo-wschodzie projektuję przesunięcie granicy poza rzekę Wilgę w pow. garwolińskim, przyczem w ten sposób zostałyby włączone do regjonu obszary wybitnie letniskowe o terenie suchym i zalesionym. Zauważyć należy, że jest to przedłużenie linii lotnisk, położonych wzdłuż linii lwowskiej, które obecnie są już bardzo przeludnione i niewątpliwie w krótkim czasie rozszerzą się na południe. Włączenie tych terenów było projektowane zresztą także przez Komisję Usprawnienia Administracji.

Na lewym brzegu Wisły projektuję przesunięcie granic poza Pilicę z włączeniem m. Warki. Jest ono obecnie połączone z Warszawą linią kolejową radomską, a więc pierwszorzędną magistralą komunikacyjną. Wzdłuż tej linii niewątpliwie rozwinie się ożywiony ruch budowlany, czego zaczątki już w chwili obecnej istnieją (Zalesie Górne i sąsiednie osiedla). Odległość od Warki wynosi 55 km, przy przyśpieszeniu więc biegu

---

1) Według inż. A. Rózańskiego w dziele zbiorowym „Zagadnienia Gospodarki Samorządu Warszawy“, tom I, Warszawa 1935.

pociągów na linii radomskiej, względnie przy projektowaniu w przyszłości jej zelektryfikowaniu podróż będzie trwała ok. 1 godziny. Zauważyć wreszcie należy, że pod względem aprowizacyjnym okrąg ten posiada duże znaczenie, albowiem tereny położone nad Pilicą nadają się do celów warzywnych i ogrodnich. Podobnie przedstawia się sprawa na terenie sąsiedniego powiatu grójeckiego. Ministerstwo Komunikacji projektuje budowę na tych terenach dwóch magistrali komunikacyjnych, a mianowicie linii „śląskiej“, wiodącej przez Opoczno i „Tomaszowskiej“ z Grodziska na Rawę i Tomaszów Mazowiecki. Jest rzeczą oczywistą, że ruch budowlany wzdłuż wymienionych linii znakomicie się rozwinie i że powstanie tam szereg osiedli, należących do najbliższego regionu warszawskiego. Nadmienić wypada, że sprawa rozdrabniania linii kolejowych naokoło Warszawy budzi pewne zastrzeżenia, gdyż dekoncentracja ich spowoduje znaczne rozproszkowanie osiedli i może stanowić przeszkodę w racjonalnym opracowaniu planów użytkowania terenów regionalnych na cele gospodarki rolnej i innej. Gdy jednakże projekt tych linii istnieje, należy je brać pod uwagę.

W kierunku zachodnim projektuje się włączenie do regionu m. Skiernewic, które jest połączone z Warszawą silnym ruchem kolejowym podmiejskim wzdłuż linii wiedeńskiej. Na szlaku tym powstał już szereg osiedli, inne są w trakcie rozbudowy. Przez rozszerzenie granic regionu zostałyby włączone tereny Puszczy Marjańskiej, niezwykle ważny dla rozwoju Warszawy, jako jeden z niewielu rezerwatów leśnych. Według projektu rządowego, Puszcza pozostaje prawie w całości poza obrębem projektowanego Województwa Stołecznego.

Posuwając się na północ, projektuje się włączenie do regionu także m. Sochaczewa poza linią rzeki Bzury. Zauważyć należy, że Bzura stanowić winna w przyszłości nader ważny szlak wodny, łączący Wisłę z kanałem Śląsk-Gdynia. Już obecnie nad Bzurą powstaje przemysł, który związany być winien z polityką przemysłową regionu warszawskiego. Parcelacja budowlana w tym rejonie dotychczas nie posuwa się co prawda poza Błonie, jednakże dobre połączenie linią poznańską nasuwa przypuszczenie, że w niedalekiej już przyszłości powstanie szereg osiedli w kierunku na Sochaczew. Wreszcie i tutaj grają rolę warunki leśne, gdyż projekt rządowy dzieli Puszcę Kampinowską niecelowo pomiędzy dwa województwa, podczas, gdy interes stolicy wymaga racjonalnego użytkowania całego jej obszaru.

Na prawym brzegu Wisły projektuje się włączenie do regionu warszawskiego obszernych terenów poza Płońsk i Pułtusk. Obszary te już dzisiaj aprowidują Warszawę, mimo braku odpowiednich środków komu-

nikacyjnych. Znaczenie ich wzrosnie bardzo w miarę regulacji rzeki Wisły i rozbudowy sieci dróg żelaznych i drogowych. Związanie np. Płońska z Warszawą przez krótką linię kolejową z Modlina doprowadziłoby do powstania pierwszorzędnej magistrali w kierunku na Pomorze i umożliwiłoby wykorzystanie w bardzo znacznym stopniu powiatu płońskiego, nader żyznego, dla celów bezpośredniego zaopatrywania stolicy. Dalej wypada zwrócić uwagę na możliwość wykorzystania dla celów elektryfikacyjnych płynącej w głębokiej dolinie rzeczki Wkry. O ile mi wiadomo, mieści się to w projektach elektryfikacyjnych regionu warszawskiego i jest rzeczą oczywistą, że w tych warunkach zabezpieczenie tego obszaru dla regionu jest konieczne. Wreszcie za rozszerzeniem regionu w kierunku północnym przemawiają względy letniskowe, gdyż w ten sposób obejmować on będzie obszerny teren Puszczy Białej i lasów Pomiechowskich. Są to tereny bardzo odpowiednie dla celów letniskowych w części zachodniej, na pograniczu zaś powiatu pułtuskiego znajdują się obszerne pokłady torfu, których wykorzystanie dla celów przemysłowych i innych stanie się niewątpliwie prędzej czy później aktualne. Niechaj mi wolno będzie zauważyć, że względ na możliwość wykorzystania istniejących terenów zalesionych, tak często tutaj podkreślany, jest koniecznym wobec fatalnego stanu zalesienia regionu warszawskiego. Nasze plany <sup>1)</sup> przewidują dla Warszawy obszar 1.600 ha parków, co czyni tylko 8 m. kw. na mieszkańca, podczas, gdy np. Berlin posiada 52 m. kw., a nawet Kraków 10 m. kw. W Stanach Zjednoczonych istnieją miasta, posiadające prawdziwe rezerwy leśne, obejmujące tereny setek kilometrów kwadratowych. Berlin zakupił na własność obszar leśny, obejmujący 21 tysięcy ha, podczas gdy myśmy w regionie od r. 1920 stracili przez wyrąb conajmniej 6 tysięcy ha istniejącego terenu zalesionego. W tych warunkach ochrona pozostałych jeszcze terenów leśnych, a jest ich przecież niestety tak mało, jest pilną potrzebą z punktu widzenia potrzeb zdrowotnych, wycieczkowych i letniskowych ludności Warszawy i względy na te potrzeby wymagają ujęcia gospodarki leśnej w sposób najbardziej szeroki i jednolity przez przyszłą administrację regionu warszawskiego.

W ten sposób wyczerpaliśmy zagadnienie zasięgu terytorjalnego regionu warszawskiego. Granice projektowane tutaj są niewątpliwie granicami dzisiaj jeszcze maksymalnymi. Włączają one do regionu szereg miejscowości, luźno dotychczas związanych z miastem, a może nawet jeszcze nie odczuwających swej przynależności do regionu stolicy. Sądzę jednakże, że przystępując do zasadniczego ujęcia tej sprawy, trzeba robić

---

1) Wg. inż. A. Różańskiego.

robotę na wyrost, ponieważ za lat kilka albo kilkanaście, kiedy w regionie powstaną nowe fakty dokonane, może się okazać, iż racjonalna reforma jest już spóźniona.

Jak widać z powyższego przedstawienia sprawy, problem regionalny dotyczy obszaru znacznie szerszego, niż ten, który obejmuje granice projektowanego obecnie Województwa Stołecznego. Będzie to miało wpływ doniosły przy wyborze środków w poszukiwaniu najprawidłowszego rozwiązania organizacyjnego stosunków stolicy z regionem. Teoretycznie wysuwają się trzy możliwe konstrukcje:

1) współpraca administracji regionalnej i stołecznej, pozostawiona dobrej woli reprezentantów tych organów władzy, a podlegająca jedynie przypadkowej i z natury rzeczy ograniczonej kontroli władz nadzorczych;

2) stworzenie nadrzędnej jednostki administracyjnej nad regionem i stolicą;

3) wreszcie ułożenie kollaboracji administracji regionalnej i warszawskiej w pewne stałe formy, przy pozostawieniu tak regjonowi, jak stolicy, samodzielności organizacyjnej.

Zdaje się nie ulegać wątpliwości, że pierwsze rozwiązanie nie zdało egzaminu praktycznego w próbie życia. Wszystkie, niestety słuszne, ostre słowa krytyki, które od lat padają z ust fachowców pod adresem chaotycznej zabudowy regjonu, wycinania lasów, powstawania w regionie budowli, urągających prymitywnym warunkom zdrowia, bezpieczeństwa i estetyki, wadliwego urzędzenia linii komunikacyjnych etc., są najlepszym dowodem, iż obecny stan rzeczy wymaga głębokiej reformy.

Poważne zastrzeżenia budzi również koncepcja, przyjęta przez rządowe projekty ustaw o utworzeniu Województwa Stołecznego i o administracji samorządowej w Województwie Stołecznem. Koncepcja ta wyrosła na podłożu słusznej krytyki stanu dotychczasowego, szuka rozwiązań radykalnych, zmuszając Warszawę i regjon do współpracy w wykonywaniu wspólnych zadań w ramach organizacyjnych nadrzędnej jednostki administracji rządowej i samorządowej. Rozwiązanie takie, oparte o prace Komisji Usprawnienia Administracji Publicznej, narzucało się swoją prostotą. Jeżeli Warszawę i regjon łączą w rozmaitych dziedzinach bliskie stosunki, jakżeż łatwiej rozwiązać trudne problemy codziennego współżycia, jak nie w łonie Wojewódzkiego Związku Samorządowego. Zamiast współpracy, która, z natury rzeczy, przy istnieniu rozbieżnych interesów, wymaga wzajemnych ustępstw i przewlekłych dyskusyj, a także zawierać musi obawę bezczynności organów administracji przy opracowywaniu spraw spornych, nadrzędna jednostka administracji w formie Wojewódzkiego Związku Samorządowego wykona wszystkie

zadania wspólne w sposób sprawny i bezkompromisowy. Pod tym względem rozwiązanie, projektowane przez wspomniane ustawy, posiada niewątpliwie duże zalety. Niemniej zachodzą obawy, że dla zaspokojenia potrzeb współżycia stolicy i regionu przez stworzenie Województwa Stołecznego i Wojewódzkiego Związku Samorządowego zostaną wystawione na szwank inne interesy partnerów przyszłego Związku i uporządkowaniu pewnego odcinka życia samorządowego będzie towarzyszyło zdezorganizowanie tegoż życia w jego najistotniejszych przejawach.

P. radny Horodyński w swoim odczycie podkreślił niebezpieczeństwa, jakie kryją projekty rządowe dla finansów Warszawy, dowodząc, iż stworzenie Wojewódzkiego Związku Samorządowego nie uzdrowi finansów regionalnych, ale zato podetnie korzenie rozwoju stolicy. Argumentów tych nie będę powtarzał, chciałbym zato zwrócić uwagę na wadliwą konstrukcję projektowanego Województwa Stołecznego i Wojewódzkiego Związku Samorządowego z punktu widzenia organizacji administracyjnej.

Zasadą prawidłowej administracji jest łączenie w ramach poszczególnych jednostek terenów o podobnych stosunkach gospodarczych i społecznych. Zdaje się nie ulegać wątpliwości, że praca organów administracji, którym powierzoneby było gospodarowanie na terenach, różniących się wybitnie składem etnicznym ludności, jej trybem życia, źródłami dochodów etc., byłaby niezmiernie utrudniona. Im stosunki gospodarcze i społeczne są na terenie administrowanym bardziej jednolite, tem praca administracji jest sprawniejsza, ponieważ zadania, które ma wykonać, występują w formach prostszych. Rzecz oczywista, że przy dzieleniu Państwa na okręgi administracyjne nie można postulatu omawianego zrealizować w całej rozciągłości. Trudno np. domagać się wydzielenia z powiatu wiejskiego małego miasta, które jest zbyt słabe, ażeby stanowić samodzielną jednostkę administracji samorządowej wyższego stopnia (miasto wydzielone), niemniej przy pracy organizacyjnej zasada ta winna być zawsze brana pod uwagę, bez względu na to, czy projektuje się stworzenie jednostki administracyjnej niższego stopnia, jak gmina wiejska, gmina miejska, powiat czy też nawet województwo.

Projekty wspomnianych ustaw nie doceniły tej strony zagadnienia. Opierają się one na zasadzie, iż pomiędzy regionem a Warszawą istnieją tak skomplikowane węzły wzajemnych stosunków, iż celowe wykonanie powstających na ich tle zadań administracji wymaga stworzenia nadrzędnej jednostki administracyjnej, natomiast nie wzięły pod uwagę, że projektowane województwo, ze względu na głębokie różnice w strukturze społecznej i gospodarczej, będzie tworem anormalnym, o kontrastowej budowie wewnętrznej, co niewątpliwie stworzy duże przeszkody w działal-

ności organów rządowej i samorządowej administracji wojewódzkiej. Na uzasadnienie tegoż twierdzenia wystarczy przytoczyć, iż według pracy E. Strzeleckiego (Materiały do projektu ustawy o administracji samorządowej w Województwie Stołecznem, Samorząd Miejski Nr. 8, r. 1936), gęstość zaludnienia Warszawy wynosi 9.592,5 osób na jeden km. kw., podczas gdy na pozostałym terenie projektowanego województwa gęstość zaludnienia wynosi 126,4 osób na km. kw.; z rolnictwa w Warszawie utrzymuje się zaledwie 0,4% ogółu mieszkańców, podczas gdy w powiatach wiejskich projektowanego województwa, z wyłączeniem miast, odpowiednie cyfry wynoszą dla powiatu warszawskiego 31,9%, dla powiatu błońskiego — 64,4%, dla powiatu radzyńskiego — 76,1%, wreszcie dla powiatu mińskiego — 83,1%. Jak z powyższego zestawienia widać, za wyjątkiem powiatu warszawskiego, którego struktura wewnętrzna odbiegła od typu przeciętnego powiatu wiejskiego, powiat radzyński i miński, co zresztą podkreśla w swojej pracy Strzelecki, mają strukturę powiatów rolniczych, powiat zaś błoński zajmuje miejsce pośrednie.

Różnice w strukturze stołecznej i regionalnej wystąpią jeszcze jaszkawiej, gdy weźmiemy pod uwagę te powiaty, które nie weszły w skład projektowanego Województwa Stołecznego, a według moich poprzednich wywodów ciążą silnie ku Warszawie i muszą być uwzględnione przy rozwiązywaniu problemu regionalnego. Według Małego Rocznika Statystycznego G. U. S. na r. 1935, gęstość zaludnienia wynosi w powiecie sochaczewskim 72 mieszkańców, w powiecie płońskim—63 mieszkańców, w powiecie pułuskim — 77 mieszkańców, w powiecie grójeckim — 78 mieszkańców, a w powiecie garwolińskim — 81 mieszkańców na km. kw. Odpowiednio też w powiatach tych wzrasta ilość osób, zajmujących się rolnictwem, która dla powiatu sochaczewskiego wynosi 84%, dla powiatu płońskiego — 83,9%, dla powiatu pułuskiego 88,3%, a dla powiatu grójeckiego — 83,5% ogółu ludności, zamieszkującej gminy wiejskie.

Nie może ulegać żadnej wątpliwości, że inne zadania administracyjne wysuwa skupienie ludności o takim zagęszczeniu, jak Warszawa, inne zaś skupienia regionalne. Problem komunikacyjny inaczej musi być rozwiązany w Warszawie, inaczej w okolicach; regjon nie prędko będzie wymagał urządzeń kanalizacyjnych, czy wodociągowych; innego typu z natury rzeczy muszą być budowane ulice w Warszawie, innego typu w regjonie etc.

Takie same wnioski płyną z wyżej podkreślonego charakteru rolniczego regjonu wobec przemysłowo - handlowej Warszawy. W razie stworzenia Województwa Stołecznego, w jednym urzędzie wojewódzkim musiałyby zetknąć się sprawy tak różne, jak np. reformy rolnej (parcelacja



rolna, komasacja, zniesienie służebności), typowe dla okręgów rolniczych, i sprawy przemysłowe, właściwe dla wielkiego miasta.

Przeciwko temu zapatrywaniu możnaby do pewnego stopnia wysunąć pogląd, iż Wojewódzki Związek Samorządowy, powołany do zaspakajania potrzeb gospodarczych i kulturalnych województwa (art. 17 projektu ustawy o administracji samorządowej w województwie Stołecznem), nie ingerowałby w sprawy lokalne Warszawy, jak np. budowa urządzeń kanalizacyjnych lub wodociągowych etc., jednakże takie postawienie sprawy właśnie najdobitniej wykazałoby wadliwe strony projektu, ponieważ dowiodłoby, iż wojewódzki związek samorządowy musiałby stosować inną miarę dla Warszawy, inną zaś dla regjonu i podejmować się takich zadań w regjonie (budowa dróg, sprawy komunikacyjne, plany zabudowania), których w Warszawie by nie wykonywał. Okazałoby się wówczas najwyraźniej, iż Warszawa w rzeczywistości nie potrzebuje stworzenia nadrzędnej jednostki administracji samorządowej, ponieważ swoje zadania lokalne może wykonywać bez pomocy zzewnątrz.

Pogląd taki wydaje się słusznym. Wojewódzkie związki samorządowe, o ile nie mają być konkurencją dla samorządu niższego stopnia, powinny wykonywać te zadania samorządowe, które przerastają siły samorządów lokalnych. Otóż zdaje się nie ulegać wątpliwości, że Warszawa, która jest najpotężniejszym samorządem w Polsce, pomocy organizacyjnej zzewnątrz nie potrzebuje, bowiem wszystkie lokalne zadania samorządowe mogą być wykonane siłami samej gminy. Rzecz prosta, nie biorę tu pod uwagę tych problemów, które, wchodząc w orbitę zainteresowań Warszawy, rozstrzygają się poza jej granicami. Tym zagadnieniom projekty wspomnianych ustaw przypisują zupełnie niewłaściwą rolę uzasadniania koncepcji Województwa Stołecznego, które przecież nie może być w zasadzie powołane, jako organizacja, wykonująca tylko zadania dla Warszawy i regjonu wspólne, a musiałoby wogóle na platformie Samorządu Wojewódzkiego przejąć zadania samorządowe Warszawy i regjonu. Stworzenie Samorządowego Związku Wojewódzkiego, nie zaspakajając na terenie Warszawy żadnej istotnej potrzeby, prowadziłoby do opłakanej, z punktu widzenia administracyjnego, kolizji kompetencyjnej dwóch równolegle działających organów administracji publicznej. Formalny wzgląd na jednolitość podziału administracyjnego Państwa nie może w tej sprawie odgrywać żadnej roli. W tej mierze zresztą nawet Ustawa Konstytucyjna dała możliwości odstąpienia od ogólnych wzorów organizacji administracyjnej, postanowiła bowiem w art. 73, iż gmina miejska może „w warunkach, oznaczonych ustawą, tworzyć powiat, lub województwo grodzkie“, zaś w art. 75 przewidziała, że „stosownie do podziału Państwa na obsza-

ry administracyjne powołuje się do urzeczywistnienia zadań administracji państwowej w zakresie potrzeb miejscowych samorząd wojewódzki, powiatowy i gminny“. Zdaje się, że Warszawa dorosła gospodarczo do takiej roli, jaką w wyjątkowych przypadkach wyznaczają gminie miejskiej przepisy Ustawy Konstytucyjnej i niewykorzystanie ich mogłoby dla stolicy pociągnąć daleko idące szkodliwe następstwa.

Natomiast, jeżeli chodzi o region, to stworzenie w jego granicach Wojewódzkiego Związku Samorządowego wydaje się nieodzowną koniecznością. O ile potrzeba samorządu wojewódzkiego dla całej Polski jest uznawana coraz powszechniej, to występuje ona tembardziej jaskrawo w okręgu podwarszawskim, gdzie sąsiedztwo ze stolicą stwarza takie zadania dla administracji samorządowej, które i finansowo i organizacyjnie przerażają siły samorządów niższego stopnia. Czy to problemy racjonalnej zabudowy, czy budowy dróg, czy urządzenia środków komunikacji tramwajowej, lub autobusowej, czy wreszcie budowa takich urządzeń użyteczności publicznej, jak elektrownie, gazownie, etc., mogą być w regionie rozwiązane prawidłowo jedynie w hierarchicznie wyższej organizacji samorządu terytorjalnego, jaką jest samorząd wojewódzki. Pozostawienie zadań tych współpracy poszczególnych związków samorządowych niższego stopnia wymagałoby stworzenia wielkiej ilości związków celowych, których założenie i funkcjonowanie z natury rzeczy nastroczałoby wiele trudności praktycznych. Forma Wojewódzkiego Związku Samorządowego, która przy objęciu nią Warszawy wykazuje istotne wady strukturalne, przy zastosowaniu jej tylko do regionu może dać bardzo korzystne rezultaty.

W dotychczasowych wywodach starałem się podkreślić wadliwość założeń organizacyjnych projektowanego Województwa Stołecznego. Nie wystarczy, oczywiście, poprzestać na momentach krytycznych, a należałoby wykazać, iż te cele, dla których Województwo Stołeczne i Wojewódzki Związek Samorządowy mają być powołane, mogą zostać zrealizowane na innej drodze. Jednakże, zanim przejdę do tego zadania, chciałbym zwrócić jeszcze uwagę na dalsze szkodliwe skutki projektowanej reformy w dziedzinie administracji warszawskiej. Przy ocenie koncepcji Województwa Stołecznego należy pamiętać o specjalnej roli, jaką Warszawa odgrywa w życiu gospodarczym i społecznym całego Państwa.

Opierając się na oddanej obecnie do druku pracy Stanisława Rychlińskiego „Warszawa, jako stolica kraju“, przytoczę dla scharakteryzowania znaczenia Warszawy kilka cyfr z jej życia gospodarczego i kulturalnego.

Warszawa w dziedzinie produkcji przemysłowej zajmuje jedno z pier-

wszycy miejsc w Polsce. Wartość produkcji przemysłowej w Warszawie w stosunku do całej Polski w dziedzinie np. przemysłu elektrotechnicznego wynosiła w roku 1928—41,2%, w dziedzinie przemysłu metalowego — 31,1%, w dziedzinie przemysłu budowlanego — 33,3%. Dla oceny roli Warszawy jako ośrodka handlowego wystarczy przytoczyć, iż w r. 1932 wykupiono w Warszawie 37,5% ogółu świadectw handl. pierwszej kategorii. Warszawa jest wielkim ośrodkiem pracy rzemieślniczej i w niektórych działach rzemiosła ma w Polsce faktyczny monopol. Np. w szmuklerstwie, które w r. 1928 dokonało w Warszawie 80,7% obrotu całej Polski. Odpowiednie cyfry dla innych działów rzemiosła wynoszą dla kapelusznictwa — 42,6%, dla krawiectwa — 32,8%, dla tokarstwa — 61,1%, etc. Przeszło 1/3 gazet całej Polski wychodzi w Warszawie, tutaj drukuje się 57,7% ogólnej ilości książek. Warszawa jest głównym polskim ośrodkiem życia kulturalnego, skupia bowiem teatry, muzea, wyższe uczelnie, stowarzyszenia naukowe etc.

Z przytoczonych danych płyną daleko idące wnioski. Specjalna rola Warszawy w gospodarce ogólnopństwowej wymaga, ażeby problemy samorządowe warszawskie były rozwiązywane pod kątem widzenia interesów lokalnych i ogólnopństwowych, jednakże w żadnym razie pod kątem widzenia wąsko pojętego Województwa Stołecznego. Kwestja takiej czy innej zabudowy Warszawy wkracza w ramy prestiżu państwowego, zagadnienie teatrów, czy muzeów ma znaczenie ogólnopolskie, ponieważ służą one nie tylko stolicy, ale całemu krajowi. Rzeźnia warszawska bije bydło, pochodzące w niezmiernie niskim odsetku z regionu, a hodowane przeważnie na zachodnich i południowo - wschodnich kresach Państwa. Oczywiście, taka lub inna polityka taryfowa rzeźni będzie miała doniosłe znaczenie dla okręgów hodowlanych.

Projektowane ustawy nie zajęły w tej kwestji wyraźnego stanowiska. Stworzenie Województwa Stołecznego i Wojewódz. Związku Samorządowego prowadziłyby w zasadzie do konkluzji, iż zamierzenia ustawodawcze idą w kierunku podporządkowania organizacyjnego Warszawy władzom wojewódzkim, a to w związku z ogólnymi zasadami organizacji administracyjnej Państwa, unormowanymi w rozporządzeniu Prezydenta Rzplitej z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dz. U. Nr. 11, poz. 86), które w art. 55 przewidują kompetencję wydziału wojewódzkiego w aktach nadzoru nad samorządem miast, wydzielonych ze związku powiatowego. Rozwiązanie takie prowadziłyby jednak do wadliwej organizacji nadzoru, tak z punktu widzenia wyżej uzasadnionych względów rzeczowych, jak i z punktu widzenia organizacyjnego, ponieważ Wojewoda Stołeczny byłby, jako przełożony gmi-

ny, czynnikiem zarządzającym, a jako przełożony wydziału wojewódzkiego wchodziłby w skład organu nadzorczego. Przyjęcie drugiej alternatywy, iż nadzór nad Warszawą spoczywać będzie nadal w rękach władz centralnych, prowadziłoby do unicestwienia roli samorządu wojewódzkiego na terenie Warszawy i dowiodłoby ostatecznie, iż dla Warszawy nie ma miejsca w konstrukcji Wojewódzkiego Związku Samorządowego.

Z powyższego przedstawienia sprawy zdaje się dostatecznie jasno wynikać, iż Wojewódzki Związek Samorządowy, czy to jako organ publiczno-prawnej gospodarki, czy to władza nadzorcza, w praktyce na terenie stolicy nie może mieć zastosowania.

Warto w tem miejscu zwrócić jeszcze uwagę na projekt rzekomego uprzywilejowania Warszawy przez powierzenie Wojewodzie Stołecznemu funkcij przełożonego gminy. Koncepcja ta zdaje się mieć źródło w uznaniu roli Warszawy w ogólnie - polskim życiu gospodarczem i ma odróżnić stolicę od innych partnerów Wojewódzkiego Związku Samorządowego. Kiedy jednak przyjrzymy się bliżej tej inowacji trzeba będzie ją uznać za przywilej bardzo wątpliwej wartości.

Wojewoda z natury rzeczy musi pochodzić z nominacji i trudno poważnie traktować projekty jego wyboru przez kolegjalne organa samorządowe. Prezydent nominat będzie zawsze traktowany przez ludność miasta nie jako jej przedstawiciel, a jako urzędnik państwowy, co może w wielu przypadkach utrudnić mu sprawowanie obowiązków. Prezydent-nominat będzie dalej w każdej chwili narażony na zwolnienie, lub przeniesienie na inne stanowisko i dlatego może się skłaniać do obliczania swoich poczynañ na krótką metę, szukając doraźnych efektów, które zapewniłyby mu uznanie władz przełożonych. Sprawy choćby wielkiej dla miasta wagi, które, ażeby przynieść wyraźne korzyści, wymagają konsekwentnej, planowej opieki w ciągu długich lat, mogą łatwo nie znaleźć u prezydenta-nominata należytego zrozumienia.

Połączenie w jednych rękach administracji rządowej na terenie województwa, administracji samorządu wojewódzkiego, którego wojewoda jest organem wykonawczym i zarządzającym (art. 54 projektu ust. o adm. sam. woj. stoł.), i wreszcie zarządu stolicą, wykracza poza możliwości najbardziej utalentowanej jednostki; siłą rzeczy sprawy zarządu stolicą spadać będą na barki podwładnych wojewodzie urzędników, co zresztą ustawa przewiduje, stwarzając stanowisko wicewojewody (art. 8 cyt. projekt. ustawy). Względy na sprawną administrację wymagają, ażeby odpowiedzialnym za jej pracę był ten, pod czym kierunkiem administracja jest wykonywana. Zasada ta nie da się utrzymać w odniesieniu do Warszawy,

gdzie faktycznym organem zarządzającym będzie wicewojewoda, a jednostką odpowiedzialną — daleki interesom miasta wojewoda.

Wreszcie omawiana konstrukcja prawodawcza wykazuje poważne braki z tego powodu, iż interesy Warszawy niejednokrotnie, mimo wszystko, sprzeczne z interesami regjonu, tracą odrębną reprezentację. Załatwianie spraw spornych będzie dokonywane bez udziału strony zainteresowanej, ponieważ arbiter-wojewoda będzie zarazem przedstawicielem Warszawy. Rzecz prosta, w ten sposób odpadnie możliwość starcia się poglądów, która gwarantowałaby prawidłowość rozstrzygnięć.

Jak z tego widać, próba uwzględnienia interesów stolicy w ramach przyszłego Województwa Stołecznego i Wojewódzkiego Związku Samorządowego nie da pożądaných rezultatów; wydaje się, iż z dużą dozą słuszności można postawić tezę, iż nie będzie możliwe jakiegokolwiek inne prawidłowe rozwiązanie stosunków Warszawy i regjonu na tle organizacyjnym wojewódzkim, na przeszkodzie stają bowiem nie trudności formalne, a głębokie różnice struktury wewnętrznej Warszawy i regjonu, z którymi spotkać się musi każda nowa koncepcja.

Dlatego rozwiązania prawidłowego należy szukać na drodze współpracy administracji regionalnej i warszawskiej, przy pozostawieniu w zasadzie obu terenom ich naturalnej samodzielności organizacyjnej. Ażeby znaleźć na tej drodze właściwe środki reformy, trzeba przede wszystkim ustalić, czemu przypisać, iż dotychczasowa współpraca Warszawy i regjonu nie dała pożądaných rezultatów. P. radny Horodyński w swoim referacie podkreślił, jako jedną z najważniejszych przyczyn zła, słabość finansową samorządów regionalnych, które niezdolne są nawet przy pomocy Warszawy przedsięwziąć poważniejszej akcji, wykraczającej poza ramy najbardziej wąsko ujętych interesów lokalnych. Twierdzenie to wydaje się zupełnie uzasadnione, trudno bowiem kreślić plany współdziałania z partnerem, który nie może ponieść żadnych ofiar dla osiągnięcia wspólnych celów. Niemniej, nie należy lekceważyć organizacyjnej strony problemu. W obecnej chwili współpraca Warszawy i regjonu szwankuje nie tylko dla braku środków finansowych, na których musiałaby się opierać, ale także dlatego, iż rozproszkowany regjon nie jest w stanie dać z siebie koniecznego organizacyjnego wysiłku. Zrealizowanie jakiegokolwiek problemu regionalnego o nieco szerszym zasięgu, np. przeprowadzenie melioracji, budowa drogi etc., wymaga obecnie uzgodnienia tak wielu zainteresowanych, że, nawet gdy są do dyspozycji środki finansowe, jedynie przy największym nakładzie pracy można doprowadzić zamierzone plany do wykonania. Dlatego, przechodząc do kreślenia pozytywnego programu rozwiązania problemu regionalnego, należy jako pierwszy wniosek postawić pro-

jekt stworzenia w regionie Samorządu Wojewódzkiego. Ponieważ z reguły prawie zadania, przerastające siły samorządu niższego stopnia będą temi, w których wykonaniu będzie zainteresowana Warszawa, przeto Samorząd Wojewódzki w regionie stałby się stałym partnerem Warszawy we współpracy na terenie regionalnym.

Na wstępie już podkreślałem zbyt wąskie wytyczenie granic projektowanego Województwa Stołecznego, starając się uzasadnić, iż teren, na którym występują związki stolicy z okolicznymi powiatami, winien być o wiele większy. Niemniej obszar ten będzie znacznie mniejszy od obecnego województwa warszawskiego, co pociągnie za sobą daleko idące konsekwencje. Obecnie władze administracji województwa warszawskiego mają do wykonania doniosłe zadania na obszarach od Warszawy odległych, których związki ze stolicą nie występują w wyraźnych formach. Problemy podstołeczne są z natury rzeczy dla obecnych władz wojewódzkich pewnym balastem w pracy, której cele leżą na innych zupełnie odcinkach, balastem tem uciążliwszym, że w obecnym układzie stosunków niezmiernie trudno znaleźć dla problemów tych właściwe rozwiązanie. Tymczasem ograniczenie województwa warszawskiego do terenów, związanych bezpośrednio ze stolicą, odciążając administrację wojewódzką, równocześnie wkłada na nią zupełnie wyraźny obowiązek troski o zadania regionalne, którym będzie musiała poświęcić wszystkie swoje wysiłki.

Po takich reformach Warszawa miałaby jako partnera w wykonaniu prac regionalnych, zamiast rozbitych i często niezgodnych samorządów podstołecznych, jeden Wojewódzki Związek Samorządowy, kierowany przez wojewodę, którego najistotniejszym zadaniem byłoby właśnie uporządkowanie regionu. Upraszczając sytuację, można powiedzieć, iż dokonanie takiej reformy pozwoliłoby problemy wspólne dla regionu i Warszawy rozwiązać w drodze porozumienia Prezydenta Warszawy i Wojewody Regionalnego. Nie wydaje się, aby współpraca ludzi na tych stanowiskach nastroczała specjalne trudności, zresztą w razie istotnych konfliktów rola arbitra przypadłaby władzom centralnym, w tych zaś przypadkach wydaje się słusznym zapewnienie tak interesom warszawskim, jak regionalnym, przedstawicieli, nieskrępowanych wzajemnymi stosunkami służbowymi.

Stworzenie Wojewódzkiego Związku Samorządowego w regionie nie wyczerpuje całości koniecznych, zdaniem mojem, reform. Współpraca organów administracji regionalnej i warszawskiej nie może być pozostawiona przypadkowi, a wymaga ułożenia w pewne stałe formy. W tej mierze może służyć dużą pomocą, jako wypróbowany instrument, Komisja Planu Regionalnego, która przez opracowanie planu usuwa w sposób prawidłowy większość możliwych punktów tarcia pomiędzy Warszawą a regionem.

Rzecz prosta, iż z tą chwilą, gdy zostanie wykończony plan regionalny, który obejmie przeznaczenie terenów dla celów budowlanych (tereny mieszkalne, przemysłowe etc.), nie budowlanych (tereny rolne, leśne, parki etc.), oraz projekty sieci komunikacyjnej (drogi, koleje, drogi wodne, lotniska etc.), większość problemów terenowo - budowlanych, stanowiących najpoważniejszą bolączkę obecnego stanu rzeczy, znajdzie naturalne i właściwe rozwiązanie. Trudność jednak polega na tem, iż nie należy spodziewać się szybkiego efektu pracy Komisji Planu Regionalnego. Z natury rzeczy pracuje ona powoli i, o ile mi wiadomo, jak dotychczas został opracowany dopiero jeden niewielki fragment planu. Tymczasem w regjonie, powstają ciągle fakty dokonane i trzeba się liczyć z ewentualnością, iż z chwilą, kiedy plan regionalny będzie gotowy, jego wprowadzenie w życie stanie się niemożliwe. Ażeby tej groźby uniknąć, należałoby już obecnie wyposażyć Komisję Planu Regionalnego w pewne uprawnienia opiniodawcze w dziedzinie aktualnie decydowanych spraw terenowo - budowlanych, z tem, iż opinie te dla odpowiednich władz administracyjnych miałyby charakter wiążący. O ile mi wiadomo, takie funkcje opiniodawcze są już obecnie częściowo sprawowane przez Biuro Planu Regionalnego, urzędujące przy Komisji, jednakże czynności te należałoby prawnie usankcjonować i wprowadzić jako obowiązkowe. Wchodziłyby tu w grę opinie w sprawach parcelacji i komasacji tak budowlanej, jak rolnej, w sprawach meljoracyjnych, w sprawach rozbudowy linii kolejowych, dróg bitych, w sprawie budowy zakładów przemysłowych, lotnisk i wogóle tych wszystkich, których takie, czy inne rozstrzygnięcie miałoby zaważyć na ukształtowaniu opracowywanego planu regionalnego. Sprawy te pozostałyby w zasadzie w kompetencji administracji lokalnej, jednakże rozstrzygnięcie ich musiałyby być uzgodnione z Komisją Planu Regionalnego, która w ten sposób miałaby w długim okresie przejściowym opracowywania planów właściwy wpływ na zagadnienia, wymagające niezwłocznej decyzji. Ponieważ Komisja Planu Regionalnego nie powinna stać się organem przełożonym dla administracji lokalnej, wypaczyłoby to bowiem istotne założenia jej organizacji, wydaje się, że jedyną konsekwencją rozbieżności zdania Komisji i lokalnego urzędu administracji winno być przedstawienie sprawy do decyzji organu wyższego hierarchicznie nad urzędem zasadniczo właściwym. W praktyce zapewne spory takie należałyby do rzadkości. Komisja, której opinie będą oparte na poważnej pracy specjalistów, zapewne zdobędzie taki autorytet, że nawet bez interwencji władz wyższych lokalne urzędy administracyjne będą się stosowały do jej zaleceń. Nie będę w tem miejscu szczegółowo rozpatrywał pewnych zmian organizacyjnych, których wymagałoby konsekwentne rozszerzenie zakre-

su działania Komisji Planu Regionalnego. Nadmieniam tylko ogólnikowo, że powierzenie licznemu ciału kolegjalnemu funkcji opiniodawczych w sprawach bieżącej administracji mogłoby niezmiernie pracę Komisji utrudnić, a nawet pośrednio zahamować działalność władz administracji regionalnej. Dlatego należałoby rozważyć, czy funkcje te nie powinny być przekazane przewodniczącemu Komisji, względnie ciału kolegjalnemu, wyłonionemu przez Komisję, o składzie o tyle szczupłym, ażeby zdolne ono było do szybkiej i wydajnej bieżącej pracy.

Projektowana obecnie nowela do prawa budowlanego, które, jak wspomniałem, stanowi podstawę działalności Komisji Planu Regionalnego, nie zawiera rozszerzenia kompetencji Komisji, koniecznego przynajmniej dla potrzeb regionu warszawskiego. Komisja nie otrzymała uprawnień nawet opiniodawczych odnośnie do parcelacji terenów budowlanych (art. 1, punkt 26 projektu noweli) i komasacji działek wadliwych (art. 1, punkt 38 proj. now.), co może spowodować, iż praca Komisji w dziedzinie planowania może kiedyś okazać się zupełnie bezskuteczna. Przewodniczący Komisji ma wprawdzie uzyskać prawo opinjowania ogólnych i szczegółowych planów zabudowania, jednakże postanowienie to nie wydaje się wystarczające, ponieważ konsekwentne przeprowadzenie zamierzeń Komisji Planu Regionalnego wymagałoby raczej powierzenia jej wykonaniu całości pracy projektodawczej.

Praca Komisji Planu Regionalnego przy odpowiednim rozszerzeniu jej kompetencji mogłaby niewątpliwie ułatwić współzycie administracji warszawskiej i regionalnej. Niemniej pozostanie szereg spraw takich, które będą musiały być rozstrzygane w drodze bezpośredniego porozumienia tych organów. Akcja planowania stwarza jedynie podłoże do wykonania pracy administracji, nie zastąpi jednak pozytywnych aktów zarządu. Całość zadania wykonania planu będzie należała do władz administracyjnych, które mogą dobrze pomyślany plan w toku praktycznej działalności łatwo wypaczyć. Pozatem sprawy terenowo - budowlane stanowią wprawdzie główną domenę zainteresowania stolicy w pracach regionalnych, jednakże nie jedyną. Obok nich Warszawa jest zainteresowana w zagadnieniach komunikacyjnych regionu (budowa dróg, linii tramwajowych i autobusowych), w sprawach meljoracyjnych, wreszcie w sprawach wspólnych dla Warszawy i regionu urządzeń użyteczności publicznej (elektrownie, gazownie etc.). Trudno w tej chwili dać wyczerpujące wyliczenie tych wszystkich zadań administracji regionalnej, na których wykonanie Warszawa winna mieć zapewniony wpływ. Należy jednak przypuszczać, iż spraw tych nie będzie zbyt wiele. Należałoby w tych wypadkach ustalić pewien obowiązkowy system porozumiewania się administracji warszawskiej i regjo-



nalnej, który oczywiście dotyczyłyby jedynie kwestyj zasadniczych, a nie drugorzędnych spraw wykonawczych. Samorządy winny być zobowiązane do przedstawiania sobie wzajemnie projektów w omawianych dziedzinach, przyczem do realizacji zamierzeń będą mogły przystąpić dopiero wówczas, gdy samorząd zainteresowany bądź wyrazi swoją zgodę, bądź też zapadnie wiążące postanowienie władz centralnych. Pozatem tak samorząd warszawski, jak i Wojewódzki Związek Samorządowy, winny być upoważnione do występowania z inicjatywą wykonania takich zadań administracji samorządowej, które będą miały znaczenie ogólne dla Warszawy i regjonu. Przy unormowaniu form współpracy samorządu regionalnego i warszawskiego, należałoby sprawy, wymagające obowiązkowego porozumienia, możliwie ściśle wyliczyć, ażeby uniknąć zbytej ingerencji administracji warszawskiej do spraw regionalnych i odwrotnie.

Pozornie tylko możnaby w takim systemie upatrywać trudności dla sprawnego funkcjonowania aparatu administracyjnego. Przecież nawet przy stworzeniu województwa stołecznego, tak jak je przewiduje projekt ustawy, niewątpliwie każde szersze zamierzenie Wojewódzkiego Związku samorządowego musiałoby ulegać uprzednio opinii przedstawicieli interesów lokalnych. Różnica tkwiłaby jedynie w tem, że w razie przypuszczalnie rzadkich sporów, platforma ostatecznej decyzji leżałaby wyżej u władz centralnych, a pozatem przedstawiciele zainteresowanych samorządów mieliby pełną swobodę wypowiedzania swoich opinij, czego trudnoby się spodziewać w koncepcji projektu ustawy, gdzie interesy Warszawy wobec Wojewody reprezentowałby mianowany przez niego Wicewojewoda. System projektowany opiera się na zaufaniu do ludzi, którzy będą piastowali odpowiedzialne stanowiska wojewody regionalnego i prezydenta Warszawy i bez wątpienia znajdą wspólny język dla powzięcia decyzyj, których konsekwencje przekraczałyby granice powierzonych im pieczy terytorjów. Przepisy formalno - prawne w tym systemie miałyby raczej zadanie ujęcia w pewne stałe ramy właściwych stosunków, wiążących regjon i Warszawę, treść jednak istotna tych formalnych postanowień zależeć będzie, jak to się zawsze zresztą dzieje, od nastawienia organów administracji lokalnej ku pracy dla obopólnej korzyści.

Na marginesie powyższych uwag należy kilka słów poświęcić zagadnieniu bezpieczeństwa w regjone, które stanowić ma, według uzasadnienia projektu ustawy, jeden z najpoważniejszych argumentów za powstaniem Województwa Stołecznego. W sprawie tej przedewszystkiem muszę zaznaczyć, iż nie widzę wyraźnych podstaw do przypuszczeń, ażeby zły stan bezpieczeństwa w osiedlach podmiejskich uległ zdecydowanej poprawie naskutek zmian li tylko organizacyjnych. Napady w regjone są częstem zjawis-

kiem nie naskutek rozdzielenia Warszawy i regjonu granicą wojewódzką, a przede wszystkim dlatego, iż ochrona policyjna w regjonie jest wyraźnie niedostateczna i szereg wielotysięcznych osiedli nie ma posterunków policyjnych, co pozwala swobodnie grasować elementom przestępczym. Gdyby jednak po gruntownem zbadaniu sprawy zostało uznane za celowe związanie organizacyjne regjonu i Warszawy dla spraw bezpieczeństwa, to trzeba by zaprojektować odpowiednie zmiany w kompetencjach władz policyjnych, sprawa ta jednak nie może mieć wpływu na ukształtowanie organizacji samorządowej.

Przechodząc do ostatecznych wniosków, konkluduję, iż zagadnienie regionalne ma zasięg znacznie szerszy, niż ten, jaki mu wyznaczyły wytyczone w projekcie ustawy granice Województwa Stołecznego. Rozwiązanie problemów wspólnych tego terenu z Warszawą, ujęte w formę Województwa Stołecznego i Wojewódzkiego Związku Samorządowego, jest wadliwe z punktu widzenia prawidłowej organizacji administracyjnej. Rozwiązanie prawidłowe leży w stworzeniu specjalnego województwa regionalnego, względnie w zmniejszeniu granic województwa warszawskiego do tych terenów, na których występują związki ze stolicą, dalej w stworzeniu na tym obszarze samorządu wojewódzkiego, a wreszcie w rozbudowaniu Komisji Planu Regionalnego i ułożeniu stałych form współpracy pomiędzy administracją stołeczną a regionalną.

# studium ogólne do planu regionalnego Warszawy



Warszawa lipiec 1931 r.

granice administracyjne  
stan istniejący

podzielnia 1:300000

— granice gmin  
— granice powiatów  
— granice województwa

Województwo warszawskie, powiat warszawski, ul. Włocławskiej 10, Warszawa

4120-13



## DWUTOROWOŚĆ W ADMINISTRACJI STOŁECZNEJ.

(Referat, wygłoszony na posiedzeniu Komisji Regulaminowo - Prawnej Tymcz. Rady Miejskiej m. st. Warszawy w dniu 14 maja 1936 r.).

W związku z zaprojektowanymi przez Rząd ustawami o utworzeniu Województwa stołecznego oraz o administracji samorządowej w Województwie stołecznym i wszechstronną analizą tego projektu, dokonywaną, czy to w całym szeregu odczytów, wygłaszanych przez znawców spraw samorządowych, czy też w artykułach prasy fachowej i codziennej, należy zanalizować jeszcze jedno z zasadniczych zagadnień, a mianowicie, zagadnienie dwutorowości administracji rządowej i samorządowej na terenie m. st. Warszawy.

Celem więc mojego referatu, zgodnie z postanowieniem Komisji regulaminowo—prawnej i podziałem referatów pomiędzy jej członków, jest wykazanie w miarę możliwości w jakich dziedzinach administracji rządowej i samorządowej na terenie miasta stołecznego istnieje dwutorowość, jak przedstawia się w praktyce wykonywanie przez czynnik administracyjny i samorządowy tych samych lub podobnych zadań, jakie z powodu tego powstają trudności, a nawet kolizje, wreszcie jakie będzie można wysunąć wnioski, celem zapobieżenia im lub ich uniknięcia w przyszłości przy nowym ustroju m. st. Warszawy.

Muszę jednak zaznaczyć, że zagadnienie to jest nadzwyczaj skomplikowane, dotąd jeszcze prawie że nieopracowane i wymaga specjalnego przestudjowania, a przede wszystkim zgromadzenia całego szeregu materiałów i faktycznych danych, czego nie mogłam zrobić w tak krótkim czasie, jaki miałam dla przygotowania referatu, a więc nie jest on wyczerpującą pracą w tej dziedzinie, lecz raczej podstawą do dyskusji.

Przedewszystkiem zacznę od przytoczenia przepisów, na podstawie których działają obecnie obok siebie władze rządowe i samorządowe na terenie miasta stołecznego. Ustrój stolicy, jak Państwu wiadomo, opiera się

na dekrete Naczelnika Państwa z dn. 4 lutego 1919 r. o samorządzie miejskim (Dz. Pr. P. P. Nr. 13, poz. 140) oraz na ustawie z dnia 23 marca 1933 roku o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorjalnego (Dz. U. R. P. Nr. 35, poz. 294). Podstawą zaś działalności Komisarjatu Rządu jest rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 23 lutego 1920 r. w przedmiocie tymczasowej organizacji władzy administracyjnej I-ej instancji w miastach Warszawie, Łodzi i Lublinie (Dz. U. R. P. Nr. 20, poz. 106), na mocy którego to rozporządzenia Komisarjat w stolicy otrzymał kompetencje starostwa.

Z czasem, wskutek przelewu niektórych uprawnień ministrów na władze administracyjne, między innymi i na Komisarza Rządu, kompetencje te były stopniowo rozszerzane, tak, że okazała się potrzeba, dla sprawniejszego wykonywania nałożonych na Komisarjat zadań, utworzenia od dnia 1 czerwca 1924 r. czterech ekspozytur. Ekspozytury te na podstawie rozporządzenia Prezydenta z dn. 19.I.1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. R. P. Nr. 78, poz. 647) przekształcono na starostwa grodzkie.

Wobec tego, że w myśl cytowanych powyżej przepisów, m. st. Warszawa jest jednocześnie gminą, powiatem miejskim, wydzielonym z powiatowego związku samorządowego oraz niejako województwem, na terenie jej istnieją organa samorządowe i rządowe, działalność których w obecnym stanie rzeczy nie jest dostatecznie rozgraniczona, co szczególnie jaskrawo występuje z jednej strony, wobec stosunkowo niewielkiego terytorjum, jakie zajmuje miasto, oraz dużej ilości bardzo skomplikowanych zadań, które m. st. Warszawa, jako największe miasto na terenie Państwa oraz stolica, w dziedzinie samorządowej i rządowej koncentruje.

Zasadniczym warunkiem dobrego i możliwie najtańszego funkcjonowania istniejących obok siebie urzędów jest ściśle określenie ich kompetencji i możliwie najlepsze rozgraniczenie ich działalności, czego niema przy obecnym ustroju, a czego niestety ustrój zaprojektowany w dostatecznej mierze nie rozwiązuje.

Jak są obecnie podzielone funkcje wykonywania administracji samorządowej i rządowej pomiędzy samorządem a Komisarjatem Rządu?

W celu porównania tych funkcji, czyli zakresu działania samorządu i Komisarjatu Rządu, pozwolę sobie przytoczyć parę artykułów ustaw i rozporządzeń.

Samorząd miejski ma określone kompetencje w artykułach 9, 10 i 11 wspomnianego wyżej Dekretu Naczelnika Państwa z dn. 4 lutego 1919 r., a więc w myśl art. 9 „zakres działania gminy miejskiej jest własny i poruczony“ czyli w sprawach własnych samorząd działa w imieniu gminy, w sprawach poruczonych jest organem administracji rządowej.

Art. 10 wspomnianego dekretu głosi, że „poruczony zakres działania określają ustawy, rozporządzenia władz administracyjnych oraz umowy rządu z gminą“.

Art. 11 głosi, że „do własnego zakresu działania gminy miejskiej należą wszystkie sprawy, które dotyczą dobrobytu materialnego, rozwoju duchowego i zdrowia jej mieszkańców“ i następnie wymienia, jakiego rodzaju zadania z tej dziedziny ma wykonywać samorząd.

A teraz jakie są funkcje Komisarza Rządu?

Otóż rozporządzenie wykonawcze Rady Ministrów do rozporządzenia z dn. 28 sierpnia 1919 r. (Dz. Pr. P. P. Nr. 72, poz. 426) o tymczasowej organizacji władz administracyjnych pierwszej instancji na obszarze b. zaboru rosyjskiego (Dz. Pr. P. P. Nr. 89, poz. 489) oraz rozporządzenie wykonawcze Rady Ministrów do ustawy tymczasowej z dn. 2 sierpnia 1919 roku (Dz. Pr. P. P. Nr. 65, poz. 395) o organizacji władz administracyjnych II instancji (Dz. Pr. P. P. Nr. 90, poz. 490), które to przepisy utraciły moc obowiązującą na podstawie rozp. Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 19 stycznia 1928 r. (Dz. U. R. P. Nr. 11, poz. 86), są pierwszymi przepisami w naszym ustawodawstwie, określającymi kompetencje starosty oraz wojewody, które to funkcje na terenie m. stołecznego Warszawy łączył w sobie Komisarz Rządu.

Art. 4 wspomnianego wyżej rozporządzenia wykonawczego (Dz. Pr. P. P. Nr. 89, poz. 489) wymienia bardzo szczegółowo, jakiego rodzaju funkcje należą do starosty.

Na podstawie tych przepisów oraz całego szeregu następnych, uzupełniających i zmieniających te przepisy, których wymienianie rozszerzyłoby ponad miarę ramy niniejszego referatu, można stwierdzić, że:

1) zakres działania władz administracyjnych na pewnym terytorjum jest daleko obszerniejszy od zakresu działania samorządu,

2) istnieje cały szereg analogicznych funkcji, które wykonują starostwa i samorządy,

3) ustawodawca od pierwszej chwili powstania Państwa Polskiego starał się otoczyć opieką administracyjną wszelkie dziedziny życia gospodarczego i kulturalnego ludności, obawiając się widocznie, że samorządy, w skład których wejdą obywatele, nieprzyzwyczajeni do stanowienia o swych potrzebach, nie podołają tym zadaniom.

Z powyższego wynika, że już u podstaw ustawodawstwa polskiego w dziedzinie administracji i samorządu istnieje pomieszanie kompetencji, co się tak fatalnie odbija na funkcjonowaniu tych władz obok siebie w mieście stołecznym i czego jest wyrazem statut organizacyjny oraz szczegółowy podział czynności Komisarjatu Rządu na m. st. Warszawę.

Porównując go z zakresem działania samorządu, widzimy, że istnieją wydziały, których zakres działania jest identyczny z zakresem takich samych wydziałów w Zarządzie miejskim, jak np. Wydział Zdrowia lub Opieki Społecznej, pozatem w całym szeregu innych działów istnieje pomieszczenie kompetencji, co postaram się tutaj zobrazować na podstawie materiałów, dostarczonych mi i częściowo opracowanych przez Zarząd Miasta na skutek przeprowadzonej ankiety wśród najbardziej zainteresowanych w rozstrzygnięciu tego zagadnienia wydziałów.

Za podstawę oceny obecnego zakresu działania władz administracji ogólnej na terenie stolicy został wzięty podział czynności Komisarjatu Rządu, wydany w dn. 12 marca 1936 r., jako załącznik do zarządzenia Komisarza Rządu z tegoż dnia (Warszawski Dziennik Wojewódzki dla obszaru m. st. Warszawy Nr. 4, poz. 36), ponieważ praca ta wiernie odzwierciedla właściwy zakres kompetencji Komisarjatu Rządu, a pośrednio i starostw, przyczem zostały poruszone tylko ważniejsze sprawy.

Komisariat Rządu na m. st. Warszawę dzieli się na siedem wydziałów, a mianowicie:

- 1) Wydział Ogólny,
- 2) Wydział Administracyjny,
- 3) Wydział Społeczno - Polityczny,
- 4) Wydział Wojskowy,
- 5) Wydział Zdrowia,
- 6) Wydział Pracy i Opieki,
- 7) Wydział Komunikacyjno - Budowlany.

I. Wydział Ogólny obejmuje sprawy, związane ze stanowiskiem Komisarza Rządu, jako reprezentanta Rządu, oraz sprawy wewnętrzne Komisarjatu (personalne, budżetowe etc.). W tej dziedzinie pewnego zastanowienia wymaga jedynie kwestja, czy czynności Komisarza Rządu, jako reprezentanta Rządu, nie powinny być przejęte przez Prezydenta Miasta. Koncepcja taka nie wydaje się słuszna. Prezydent Warszawy musi być przede wszystkim przedstawicielem lokalnych interesów miejskich i, jeżeli swoje obowiązki ma sprawnie wypełniać, nie może się zajmować zagadnieniami ogólnej polityki rządowej. Pozatem powierzenie Prezydentowi Warszawy funkcji reprezentanta Rządu musiałoby pociągnąć za sobą, jako bezpośrednią konsekwencję, bliskie uzależnienie personalne Prezydenta od władz centralnych, co nie wydaje się wskazane.

II. Wydział Administracyjny obejmuje sprawy, wynikające ze stosowania przepisów prawa administracyjnego, niezastrzeżone innym wydziałom. Dzieli się on na 4 oddziały: Oddział Ogólno - Administracyjny, Oddział



Spraw Stanu Cywilnego i Ruchu Ludności, Oddział Apropowizacyjny i Oddział Przemysłowy.

1) W związku z czynnościami Oddziału Ogólno-Administracyjnego na pierwszy plan wysuwa się zagadnienie karania administracyjnego. Jest to oczywistą anomalią, iż samorząd warszawski, który sprawuje ważne dziedziny administracji państwowej, nie ma w zasadzie prawa karania administracyjnego, które na podstawie Rozp. Prez. Rzeczp. z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu karno-administracyjnym przysługuje w niektórych przypadkach nawet posterunkowemu Policji Państwowej. Takie niczem nieuzasadnione ograniczenie kompetencji gminy stołecznej, sprawia, iż represja karno - administracyjna, jest powolna, a przez to traci wiele na znaczeniu pedagogicznym, wymaga żmudnej i najzupełniej zbędnej korespondencji pomiędzy organami Zarządu Miejskiego i starostwami, a wreszcie niezawsze jest trafnie stosowana, ponieważ siłą rzeczy urzędnik starostwa, który sprawuje funkcje organu karzącego, nie ma tej znajomości rozpatrywanej sprawy, którą posiada urzędnik odpowiedniego biura fachowego. Przejęcie orzecznictwa karno - administracyjnego przez organa samorządowe w niczem nie uchybiałoby prawidłowości rozstrzygnięć, której gwarancja w dalszym ciągu leżałaby w możności odwołania się od orzeczeń karno - administracyjnych do sądów powszechnych. W konsekwencji wydaje się słusznym powierzenie organom samorządu warszawskiego prawa karania administracyjnego za przekroczenie tych przepisów administracyjnych, których wykonywanie jest lub będzie władzom samorządowym powierzone.

Sprawy wywłaszczeniowe należałoby pozostawić kompetencji Komisarjatu Rządu. Względem na sprawność wykonywania tego zadania wymaga scentralizowania wszystkich spraw wywłaszczeniowych w jednej komórce organizacyjnej. Ponieważ wywłaszczenia dokonywane są nie tylko dla samorządu, ale także dla innych władz publicznych, a nawet na rzecz osób prywatnych, przeto niepodobna orzecznictwa w tych sprawach rozdzielić pomiędzy zainteresowanych.

Duże znaczenie dla gminy mają czynności Komisarjatu Rządu w dziedzinie spraw wodnych oraz spraw przystani, kąpielisk i plaż, ponieważ wiążą się one ściśle z jednym z najważniejszych zadań samorządu warszawskiego, t. j. z uporządkowaniem brzegów Wisły. Według dotychczasowej praktyki wszelkiego rodzaju urządzenia nadbrzeżne, jak budynki klubów sportowych, pływalnie, plaże, kąpieliska, przystanie, warsztaty piaskarskie i żwirarskie i t. p., mogą być wykonywane dopiero po wszechstronnym uzgodnieniu sprawy z władzami administracyjnymi. Powoduje to ogromne trudności w realizacji zamierzeń samorządowych i dlatego na-

leżałoby postawić jako postulat przejęcie tych zadań przez administrację samorządową.

2) W Oddziale Spraw Stanu Cywilnego pierwsze miejsce zajmują sprawy obywatelstwa. Sprawy tego typu wymagają zarządu centralnego, wiążąc się do pewnego stopnia z zagadnieniami politycznymi. Ponieważ ponadto nie mają one większego znaczenia dla lokalnych spraw samorządowych, przeto wydaje się, iż ten dział administracji winien pozostać przy Komisarjacie Rządu.

Pewnych przesunięć kompetencji wymagają sprawy stanu cywilnego i zmiany nazwisk, oraz sprawy ewidencji i ruchu ludności. Pomijając w tym dziale sprawy mniejszej wagi, należałoby w każdym razie przyjąć zasadę, iż akty stanu cywilnego, narazie przynajmniej dla wyznań niechrześcijańskich, winny być prowadzone przez organa samorządowe. Policja, która obecnie czynności te wykonywuje, nie ma możliwości skontrolowania faktów urodzeń i zdarza się, że dla dzieci wyznania mojżeszowego akty urodzenia wogóle nie są sporządzane. Tymczasem gmina, prowadząc ewidencję ludności, ma niezwłocznie drogą meldunków wiadomość o każdym fakcie urodzenia i mogłaby zmusić represjami karnymi opieszalych rodziców dziecka do dokonania właściwych formalności.

3) Czynności Oddziału Apropowizacyjnego Komisarjatu Rządu nadają się w całości do przejęcia przez władze samorządowe. Władze administracyjne mają w tej dziedzinie do dyspozycji jedynie środki przymusu administracyjnego, który w sprawach o podłożu ekonomicznym zazwyczaj zawodzi. Natomiast organa samorządowe dysponują w Warszawie dobrze zorganizowanym aparatem przedsiębiorstw (Piekarnia Miejska, Agril, Miejskie Zakłady Opalowe i t. d.) i mogą wpływać na ceny artykułów pierwszej potrzeby metodami gospodarczymi. Ze zbieranych w odpowiednich działach Zarządu Miejskiego informacji okazuje się, iż działalność Komisarjatu Rządu, jeżeli chodzi o sprawę nadzoru nad miejskimi przedsiębiorstwami apropowizacyjnymi, jest minimalna, np. piekarnia miejska nie była wogóle przez Komisarjat Rządu kontrolowana. Gdyby zaszła potrzeba przeprowadzenia jakiegokolwiek poważniejszej akcji w dziedzinie zaopatrzenia ludności w artykuły pierwszej potrzeby, to Komisarjat Rządu nie mógłby zadania tego wykonać, ponieważ nie posiada koniecznego aparatu administracyjnego i odpowiednich składów. Ustalenie cen chleba, które jest obecnie zadaniem Komisarjatu Rządu, nie może być dokonywane w sposób fachowy, ponieważ Komisarjat Rządu, nie posiadając danych pochodzących z własnego doświadczenia, musi się opierać na informacjach, które są często niedość dokładne.

4) Czynności Oddziału Przemysłowego Komisarjatu Rządu mogą zo-

stać w całości przejęte przez organa samorządowe. Przemawiają za tem względy na uproszczenie funkcjonowania administracji, która obecnie często bez wyraźnego interesu publicznego stwarza w tej dziedzinie najzupełniej zbędne trudności, tak dla siebie, jak i dla petentów. Odnosnie tych spraw należy przedewszystkiem zauważyć, że znaczna ich ilość (zbieranie materiałów, obrazujących sytuację gospodarczą Warszawy, sprawy ulg celnych, akcyzowych i paszportowych, sprawy zezwoleń dla przedsiębiorstw przemysłowych na zakup materiałów trujących, lub wybuchowych, niezbędnych dla produkcji, sprawy zezwoleń na zatrudnianie cudzoziemców i opinie o pobycie cudzoziemców w celach przemysłowych etc.) jest załatwiane przez Komisarjat Rządu przy pomocy Wydziału Przemysłowego Zarządu Miejskiego, który przeprowadza odpowiednie dochodzenia i przedstawia Komisarjatowi Rządu sprawy, przygotowane do powzięcia decyzji. Stan taki jest wysoce niewłaściwy. Stwarza on konieczność najzupełniej zbędnej pracy organów Komisarjatu Rządu, które muszą zbadaną sprawę przez Wydział Przemysłowy rozpatrywać ponownie, przyczem nierzadkie są wypadki, kiedy sprawa wraca do Wydziału Przemysłowego Zarządu Miejskiego, celem wyjaśnienia w drodze korespondencji powstałych niejasności. Procedura ta, powodując czasami kilkakrotne wędrowanie spraw z urzędu do urzędu, opóźnia zasadnicze ich rozstrzygnięcie o czas decyzji Komisarjatu Rządu, co wynosi przeciętnie ok. 2-ch miesięcy.

Nieprawidłowości w funkcjonowaniu administracji przemysłowej powstają jednak obecnie jeszcze na innym, groźniejszym tle. Mianowicie sztuczne rozdzielenie funkcyj Komisarjatu Rządu i Wydziału Przemysłowego Zarządu Miejskiego, powoduje istotne szkody dla interesantów. Jako przykład może służyć procedura zatwierdzenia urządzenia zakładu przemysłowego, posiadającego kocioł parowy, lub inne urządzenia, wymagające zatwierdzenia Komisarjatu Rządu.

Przemysłowiec, w myśl przepisów prawa przemysłowego, załatwia sprawę w Wydziale Przemysłowym Zarządu Miejskiego i otrzymuje uprawnienie na prowadzenie zakładu; urządza go i w myśl zastrzeżeń zatwierdzonego projektu urządzenia zgłasza do Komisarjatu Rządu sprawę legalizacji kotłowni i kotła. Może się zdarzyć, że Komisarjat Rządu legitymacji takiej odmawia i wówczas, pomimo przychylnego załatwienia sprawy w Wydziale Przemysłowym Zarządu Miejskiego, uruchomienie zakładu jest niemożliwe.

Pozatem w szeregu przepisów specjalnych, odnoszących się do poszczególnych rodzajów zakładów przemysłowych, wadliwy rozdział kompetencyj powoduje skutki, podważające czasem wprost autorytet władz. Dla niektórych zakładów obowiązujące przepisy przewidują, iż władzom

administracji ogólnej służy prawo dyspensy od zasad ogólnie obowiązujących. Jakie skutki to pociąga, najlepiej wykazać na przykładach:

Petent składa podanie do Wydziału Przemysłowego, który rozpatruje je i wydaje lub odmawia wydania właściwego uprawnienia przemysłowego. Jednocześnie petent musi zgłosić do właściwej władzy administracji ogólnej podanie o przyznanie mu ulg, dotyczących warunków technicznych (np. zagłębienie lokalu w ziemi). Przy najmniejszym braku skoordynowania czynności Zarządu Miejskiego i władz administracji ogólnej, mogą zachodzić przypadki, że petent otrzyma uprawnienie od jednej władzy, zaś odmowę ulg od drugiej, lub odwrotnie.

Zarząd Miejski, wydając zatwierdzenie projektu urządzenia piekarni, obowiązany jest umieścić zastrzeżenie jej zmechanizowania, tymczasem władza administracji ogólnej, na mocy specjalnych przepisów, zwalnia w pewnych przypadkach od obowiązku mechanizacji piekarni. Wydział Przemysłowy niejednokrotnie nie powiadamiany o tych zwolnieniach, domaga się od petenta wykonania zastrzeżeń, co obniża jego powagę wobec interesanta.

Wreszcie w dziale tym figurują niektóre zadania administracyjne, związane z organizacją cechów, które tradycyjnie znajdują się w bliskich stosunkach z Zarządem Miejskim. Stan obecny w tej dziedzinie jest przede wszystkim dlatego wadliwy, iż w zasadzie nadzór nad cechami należy do Wydziału Przemysłowego Zarządu Miejskiego, a jedynie niektóre sprawy zostały przekazane Komisarjatowi Rządu. Oczywiście komplikuje to znacznie funkcjonowanie nadzoru.

III. Sprawy, wykonywane przez Wydział Społeczno-Polityczny, winny pozostać przy władzach ogólnie - administracyjnych, wiążą się one bowiem bezpośrednio z zagadnieniami bezpieczeństwa. Wyjątek stanowiłyby mogły sprawy udzielania koncesyj na przedsiębiorstwa widowiskowe i rozrywkowe, które należałoby powierzyć Wydziałowi Przemysłowemu Zarządu Miejskiego, związek ich bowiem z zagadnieniami bezpieczeństwa nie wydaje się tak silny, ażeby mógł przeważać istotne względy na usprawnienie administracji, które wymagają, aby sprawy jednego typu były w miarę możliwości załatwiane w jednej komórce organizacyjnej.

IV. Czynności Wydziału Wojskowego Komisarjatu Rządu z małymi wyjątkami nadają się w całości do przejęcia przez Zarząd Miejski. Czynności te przeważnie są oparte o pracę Biura Ewidencji Ludności, i dlatego usprawnienie administracji wymaga, ażeby były wykonywane przez ten organ, który ma do dyspozycji odpowiednie kartoteki ewidencyjne. Powierzenie spraw poborowych i mobilizacyjnych Komisarjatowi Rządu powoduje stałą i zbędną korespondencję pomiędzy Zarządem Miejskim a Komisarjatem Rządu.

sarjatem Rządu w niezmiernie licznych wypadkach zmian adresów przez poborowych i rezerwistów. Pomijając już ogromny nakład niecelowej pracy administracji, powoduje to pewną stałą nieaktualność przechowywanych w Komisarjacie Rządu materiałów (listy poborowe, operat mobilizacyjny). Dla informacji należy zaznaczyć, iż szereg miast w Polsce (Lwów, Kraków, Poznań), prowadzą działy mobilizacyjne w powierzonym sobie zakresie, tembardziej więc wydaje się słusznem zlecenie tego działu Wydziałowi Wojskowemu Zarządu Miejskiego w Warszawie.

Nieuzasadnione rozszczępienie funkcji administracji wojskowej pomiędzy Wydział Wojskowy Zarządu Miejskiego a Komisarjat Rządu występuje także w innych sprawach. Biorąc przykładowo: wszystkie przygotowania, związane z przeprowadzeniem poboru, przeprowadza Wydział Wojskowy Zarządu Miejskiego. Natomiast Komisarjat Rządu wydaje zarządzenia, dotyczące przygotowania poboru, ustala plan poboru, prowadzi statystykę wyników poboru, udziela odroczeń etc. Utrudnia to i przedłuża pracę administracyjną, która musi być stała koordynowana między Zarząd Miejskim a Komisarjatem Rządu, a pozatem utrudnia sytuację obywatela, który sprawy wojskowe w początkowej fazie załatwia w gminie (rejestracja), fazę środkową w Komisarjacie Rządu (pobór i odroczenia), fazę końcową w gminie (doręczenie dokumentów wojskowych).

Przykłady w tej dziedzinie możnaby mnożyć, i tak: przegląd zwierząt pociągowych przeprowadza Komisarjat Rządu, jednakże ewidencję koni prowadzi Wydział Wojskowy Zarządu Miejskiego. Poszukiwanie poborowych, uchylających się od poboru, i wcielenie do wojska przeprowadza częściowo Zarząd Miejski, częściowo Komisarjat Rządu i t. d.

V. W Wydziale Zdrowia należałoby wszystkie agendy powierzyć samorządowi za wyjątkiem referatu pomocy lekarskiej dla funkcjonarjuszów państwowych, ponieważ sprawy te wchodzą w zakres administracji państwowej. Największy chyba chaos panuje w zakresie służby zdrowia. Z jednej strony władze państwowe sprawują kontrolę i nadzór nad samorządową służbą zdrowia, a równocześnie państwowa służba zdrowia wykonuje identyczne funkcje co samorządowa.

Dzieje się to wskutek wadliwości ustaw, które nie przeprowadzają rozgraniczenia kompetencji, np. ustawa sanitarna głosi, że do władz państwowych należy „zwalczanie chorób w ogólności, a przedewszystkiem zakaźnych zarówno ostrych, jak i przewlekłych“, do władz samorządowych należy „współdziałanie z władzami rządowymi przy zwalczaniu chorób zakaźnych i zapobieganiu im“, dalej do władz państwowych należy „sanitarно-lekarska walka z nierządem“ do władz samorządowych należy „współdziałanie z władzami rządowymi w zwalczaniu nierządu i chorób wenerycz-

nych“; do władz państwowych należy „nadzór sanitarny nad środkami żywności i przedmiotami użytku“, do władz samorządowych „współdziałanie z władzami rządowymi w sprawach nadzoru nad produktami spożywcze, sposobem ich przechowywania i przyrządzania oraz ich sprzedaż“.

I jak w takich wypadkach rozgraniczyć kompetencje?

Wypadki dwutorowości spotyka się w tym dziale na każdym kroku: np. lekarz starostwa dokonuje lustracji piekarń i identyczną lustrację przeprowadza lekarz miejski z tą tylko różnicą, że lekarze powiatowi mogą działać skutecznie, bo są władzą nadzorczą, lekarze zaś samorządowi uprawnień władzy nadzorczej nie mają.

Zdarzają się wypadki, że lekarz miejski mimo stwierdzenia niebezpieczeństwa sanitarnego nie ma prawa unieruchomić zakładu, lub że opieczętowane przez władze miejskie wspólnie z policją rozlewnie mleka były w kilka godzin po tem odpieczępowane, przyczem polecenia władz sanitarnych nie zostały wykonane, i władz tych o odpieczępowaniu wogóle nie powiadomiono.

Sprawy z zakresu szpitalnictwa wymagają oddania nadzoru nad szpitalami warszawskimi Zarządowi Miasta, który mógłby nadać tym sprawom jednolity kierunek programowy. Obecnie władzą nadzorczą nad szpitalami jest Ministerstwo Opieki Społecznej i Komisarjat Rządu.

Sprawy z zakresu referatu weterynaryjki stanowią nierozdzielny całość ze sprawami referatu sanitarnego, ponieważ referat weterynaryjki ma również na celu ochronę zdrowia ludności stolicy, a to przez zapobieganie i zwalczanie chorób zaraźliwych, które zaturują mięso, mleko i t. p.

Samorządowa służba zdrowia nie posiada obecnie własnego działu weterynaryjki, został on zlikwidowany przed paru laty, a funkcje jego sprawuje obecnie 4-ch lekarzy Rzeźni Miejskiej z Wydziałem jednak Opieki Społecznej i Zdrowia Publicznego zupełnie nie związanych.

VI. Wydział pracy i opieki społecznej należałoby przekazać władzom samorządowym, za wyjątkiem referatu spraw inwalidów, weteranów powstań narodowych i byłych skazańców politycznych, następnie referatu ubezpieczeń społecznych oraz inspektoratu emigracyjnego.

W obecnym stanie rzeczy można podzielić całokształt działalności władz administracji rządowej i samorządowej na trzy grupy:

1. Sprawy, załatwiane samodzielnie przez samorząd.
2. Sprawy, załatwiane samodzielnie przez Komisarjat Rządu.
3. Sprawy, załatwiane wspólnie: a) bądź dwutorowo (równocześnie przez administrację państwową jak i samorządową), b) bądź w pierwszej instancji przez samorząd, w drugiej przez administrację państwową.

Ustawa o opiece społecznej z dn. 16.VIII.1923 r. w art. 4 ustala, że,

poza drobnymi wyjątkami, obowiązek sprawowania opieki społecznej ciąży na związkach samorządowych, jednak władze miejskie mają w tej dziedzinie bardzo uszczuplone kompetencje, pomimo, iż dział ten należy do tego rodzaju zagadnień, które, jako niewykraczające poza pewne terytorjum, powinny przede wszystkim należeć do zakresu działania samorządu i samorząd powinien mieć kierownicze stanowisko w całokształcie opieki społecznej, możliwość inicjatywy i ustalania ogólnego programu.

I tutaj stwarza się takiego rodzaju anomalja, że nadzór i kontrolę nad stowarzyszeniami, instytucjami i zakładami, których cele należą do zakresu opieki społecznej, sprawuje w I-ej instancji Komisarjat Rządu wyłącznie, zaś w II-ej instancji Ministerstwo Opieki Społecznej, natomiast Komisarjat Rządu nie jest władzą nadzorczą ani nad ogólną działalnością samorządu, ani nad prowadzonymi przez miasto zakładami.

Władzą nadzorczą jest w tym wypadku Minister Opieki Społecznej, wobec tego Komisarjat Rządu nie ma żadnego wpływu na taką czy inną politykę miasta w zakresie opieki społecznej. Komisarjat Rządu ogranicza się więc do społecznej akcji opiekuńczej, która występuje fragmentarycznie i powstają np. takie dziwne fakty, jak to, że w dn. 1 lutego, jako w dzień imienin Prezydenta R. P., urządził przedstawienia w Teatrze Wielkim dla dzieci, znajdujących się w zakładach opiekuńczych, Zarząd Miejski, a w dn. 19.III., w dniu imienin Marszałka, urządził przedstawienie Komisarjat Rządu.

W sprawach kolonji i półkolonji letnich miasto subwencjonuje b. wydatnie akcję półkolonijną, np. w roku ubiegłym wydało na ten cel około 200.000.— zł., a formalnie nie ma decydującego wpływu na sposób ich organizowania, ponieważ w tych sprawach decyduje Wojewódzka Komisja Kolonji Letnich przy Komisarjacie Rządu, w której delegat miasta jest jednym z 9 jej członków.

To samo dzieje się z ogródkami jordanowskimi, któremi opiekuje się i Komisarjat Rządu i Zarząd Miasta.

Szczególnie jaskrawo występują ujemne skutki dwutorowości władz przy subsydjowaniu i koordynowaniu akcji opieki społecznej, wykonywanej przez stowarzyszenia społeczne. W tej dziedzinie panuje kompletny chaos, stowarzyszenia te otrzymują subsydja z dwóch źródeł, zupełnie od siebie niezależnych i nie uzgadniających swej akcji, co bywa często wykorzystywane przez te organizacje.

Należałoby te sprawy jaknajprędzej przekazać samorządowi, aby mógł przeprowadzić akcję skoordynowania działalności instytucji społecznych na terenie stolicy, których liczba dochodzi do 800, i zaoszczędzić masę energii ludzkiej i pieniędzy, wydawanych na cele te same lub sobie pokrewne.

Tak się przedstawia sprawa dwutorowości w dziedzinie opieki społecznej w bardzo ogólnych zarysach.

VII. W Wydziale Komunikacyjno - Budowlanym gmina jest zainteresowana w przejęciu czynności oddziału ruchu drogowego. Z przepisów prawnych wynika obowiązek gminy zakładania i utrzymywania miejskich dróg, mostów, ulic, placów, ogrodów, skwerów, miejskich środków komunikacji, jak również obowiązek pieczy nad urządzeniami, służącymi do utrzymywania porządku i bezpieczeństwa publicznego (dekret Naczelnika Państwa z dnia 4 lutego 1919 r. o samorządzie miejskim — Dz. Pr. Nr. 13, poz. 140). Naturalną konsekwencją tych postanowień winno być powierzenie gminie opieki nad ruchem ulicznym. Niewłaściwy w tej kwestji rozdział kompetencji pomiędzy gminą a władzami administracji ogólnej powoduje oplakane skutki w praktyce codziennego życia. Skutki te najlepiej ocenić na przykładzie. Gmina przez Inspekcję Handlową udziela zezwoleń na zajęcie gruntu ulicznego na cele handlowe. Ponieważ jednak organizacja ruchu ulicznego należy w zasadzie do władz administracji ogólnej, Inspekcja Handlowa musi corocznie ustalać z Komisarjatem Rządu ilość punktów handlowych, a pozatem w każdym poszczególnym przypadku wyznaczenia punktu handlowego uzgodnić sprawę z referatem administracyjnym właściwego starostwa. W konsekwencji polityka miejska w dziedzinie handlu ulicznego jest ogromnie utrudniona, a załatwienie każdej sprawy wymaga przewlekłej korespondencji, co odbija się niekorzystnie przede wszystkim na interesach petentów, którzy rekrutują się z warstwy ekonomicznie najsłabszej.

Powierzenie spraw pojazdów mechanicznych Komisarjатовi Rządu wywołuje w praktyce konieczność dokonania następujących formalności przy uruchomieniu drożki samochodowej:

a) petent zgłasza się w Wydziale Przemysłowym Zarządu Miejskiego i składa podanie o udzielenie mu koncesji, otrzymując przekaz do urzędnika technicznego Komisarjatu Rządu celem zbadania samochodu;

b) petent zgłasza się w Komisarjacie Rządu i składa podanie o wydanie próbných znaków rejestracyjnych dla samochodu, który ma być przedstawiony do oceny urzędnikowi technicznemu Komisarjatu Rządu;

c) petent przedstawia samochód urzędnikowi technicznemu Kom. Rządu do oceny;

d) petent zgłasza się do Wydziału Przemysłowego Zarz. Miejskiego i wnosi opłaty za czynności, związane z wydaniem koncesji;

e) petent zgłasza się do Kasy Komisarjatu Rządu i wnosi opłatę na rzecz Państwowego Funduszu Drogowego;



f) petent zgłasza się z dokumentem koncesyjnym do Komisarjatu Rządu w celu zwrócenia próbných znaków i złożenia podania o rejestrację samochodu, oraz o wydanie dowodu i znaków rejestracyjnych;

g) petent zgłasza się do Wydziału Przemysłowego Zarządu Miejskiego z polisą ubezpieczeniową i dowodem rejestracyjnym samochodu, w celu jego zarejestrowania na dorożkę;

h) petent przedstawia dorożkę do oględzin i ocechowania Komisji Przegładowej Wydziału Przemysłowego.

W razie połączenia tych czynności w Wydziale Przemysłowym, możnaby zredukować ogólną ilość czynności do 4-ch.

W Oddziale Ruchu Ulicznego wymienione są, jako specjalna kategoria, sprawy turystyczne. Zdaje się nie ulegać wątpliwości, iż nadają się one do przejęcia przez organa gminy, która jest najbardziej zainteresowana w rozwoju ruchu turystycznego, a poza tem posiada już agendy, które mogłyby funkcje te sprawować (Związek Propagandy Turystycznej).

Czynności Oddziału Budowlanego, które dotyczą przedewszystkiem spraw budowy, przebudowy i remontów gmachów państwowych — nie nadają się do przejęcia przez organa samorządowe; również nie nadają się do objęcia przez władze samorządowe sprawy oddziału zarządu gmachów i placów państwowych.

Co do czynności Oddziału Sztuki, to wydaje się, iż względy na usprawienie administracji nakazywałyby przejęcie ich przez Urząd Inspekcyjno-Budowlany Zarządu Miejskiego. W obecnym stanie rzeczy rozdział czynności konserwatora i Urzędu Inspekcyjno - Budowlanego powoduje pewne utrudnienia przy robotach, dotyczących budynków zabytkowych, i np. gdy Urząd Inspekcyjno - Budowlany nakazuje przeprowadzenie robót, zainteresowany musi uzyskać zatwierdzenie planu nakazanych robót przez konserwatora, urzędującego przy Komisarjacie Rządu.

Z przytoczonych wyżej materjałów widzimy, jaki wytworzył się chaos przy wykonywaniu istniejących przepisów, które nie są z sobą skoordynowane, jakie szkody przynosi to pomieszanie kompetencji władzom pod względem materjalnym, ponieważ podraża administrację, i moralnym, ponieważ obniża autorytet urzędów, jak również i obywatelom stolicy, którzy tracą czas i pieniądze na chodzenie i składanie podań w jednej i tej samej sprawie do dwóch urzędów, jak ta korespondencja i porozumiewanie się urzędów zatrzymuje bieg spraw ze szkodą dla zainteresowanych i jak zraża obywateli do urzędów i utrudnia im życie.

A teraz czy zaprojektowana zmiana ustroju m. st. Warszawy usuwa tę dwutorowość i pozwala mieć nadzieję, że w przyszłości niedogodności i szkody, o których wyżej wspomniałam, będą usunięte?

Mam wrażenie, że niestety tak nie jest, chociaż w uzasadnieniu do projektu ustawy czytamy, że „połączenie kierownictwa Zarządu Miejskiego stolicy z kierownictwem samorządu województwa stołecznego... doprowadzi do całkowitego zniesienia dwutorowości administracji na terenie stolicy“ oraz „projektowany jednocześnie dekret o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej w województwie doprowadzi do całkowitego zespolenia obu działów administracji pod wspólnym kierownictwem“.

Otóż, czy istotnie tak będzie?

Niewątpliwie połączenie w osobie wojewody stołecznego funkcji przełożonego gminy m. st. Warszawy oraz funkcji przedstawiciela władzy administracyjnej złagodzi w pewnym stopniu zagadnienie dwutorowości, ponieważ ogólne kierownictwo czynnościami władz administracyjnych i samorządowych będzie połączone w jednym ręku, lecz zakres działania wojewody stołecznego będzie tak obszerny, że bardzo wiele spraw będzie musiał przekazać swym zastępcom, jak zresztą to projekt ustawy w art. 8 przewiduje, głosząc, że „stałym zastępcą wojewody stołecznego w zakresie wszystkich funkcji, spełnianych przez niego w samorządzie m. st. Warszawy jest wyznaczony przez niego wicewojewoda“, wobec czego wiele spraw będzie załatwiał wicewojewoda i korzyści z połączenia w jednej osobie wojewody stołecznego, przełożonego gminy i przedstawiciela administracji, mogą być bardzo problematyczne.

W jakim kierunku pójdzie zespolenie administracji rządowej i samorządowej i przekazywanie funkcji, czy na korzyść władzy administracyjnej, czy samorządowej?

Wobec braku dekretu o zakresie działania władz administracji ogólnej, nie wiemy, jakiego rodzaju funkcje zostaną przy zespoleniu przekazywane i jakim urzędom, można jednak przypuszczać, że zespolenie to pójdzie w kierunku przekazywania nawet niektórych czynności, należących obecnie do samorządu, na rzecz urzędów administracyjnych, ponieważ projekt ustawy w p. 5 art. 11 pozostawia starostwa grodzkie, a art. 14 głosi, że „magistrat może uchwałą, wymagającą zatwierdzenia Ministra Spraw Wewnętrznych, przekazać staroście grodzkiemu niektóre funkcje wykonawcze z zakresu samorządu m. st. Warszawy“, z czego projektodawca w ostatnim ustępie uzasadnienia do projektu wyprowadza wnioski, że „dzięki całkowitemu zespoleniu administracji na terenie stolicy starostwie i kierownicy ekspozytur starostwa będą mogli mieć powierzone niektóre wykonawcze funkcje samorządu miejskiego, co niewątpliwie będzie stanowiło znaczne udogodnienie dla ludności Warszawy“.

Poza tem ilość urzędów, w myśl zaprojektowane ustawy, wzrośnie,

ponieważ będą: urzędy miejskie, urzędy wojewódzkie i starościńskie oraz urzędy wojewódzkiego związku samorządowego, co nie przyczyni się do usprawnienia administracji i jej skoordynowania, chociażby nawet zgodnie z uzasadnieniem do projektu pracownicy wojewódzkiego związku samorządowego byli włączeni do urzędu wojewódzkiego, powstanie więc zamiast dwutorowości trójtorowość.

Takie więc ogólne uwagi nasuwają się przy rozpatrywaniu zaprojektowanej przez Rząd ustawy o ustroju m. st. Warszawy w dziedzinie dwutorowości.

A teraz na podstawie jakich dyrektyw możnaby dokonać najdalej idącego rozgraniczenia kompetencji i podziału czynności pomiędzy władzą administracyjną i samorządową?

Widzimy, na podstawie przytoczonych wyżej przykładów, jak na terenie miasta stołecznego funkcje tych dwóch władz zazębiają się i jak bardzo trudne jest przeprowadzenie tego podziału.

Ani w ustawodawstwie, ani w teorii prawa administracyjnego nie mamy pod tym względem żadnych wskazówek, trudno jest również brać przykład z organizacji władz administracyjnych i samorządowych na terenie stolic obcych państw, ponieważ organizacja ta jest zależna od wielu względów, odmiennych na poszczególnych terenach, a w pierwszym rzędzie od ustroju państwowego.

Ogólne zdanie, panujące wśród znawców spraw samorządowych, za niewielu wyjątkami, jest, aby w kompetencji władzy administracyjnej pozostać sprawy bezpieczeństwa publicznego oraz sprawy wojskowe, wszystkie zaś inne przekazać samorządowi.

Ja się przychyliam do tej opinii co do spraw bezpieczeństwa publicznego, uważając, że do władz administracyjnych powinny należeć funkcje, wchodzące w zakres ogólnie państwowych zagadnień, wszystkie zaś inne powinny być przekazane samorządowi do wykonywania, czy to we własnym zakresie, czy poruczonym, zależnie od charakteru tych funkcji.

Samorząd, jako bliżej stojący tych spraw, składający się z przedstawicieli danego terenu, znający dokładnie miejscowe stosunki prędzej, lepiej i taniej powinien je załatwiać.

Przy przekazywaniu jednak tych spraw oraz przy ustalaniu zasad podziału, należy mieć na uwadze, aby system nadzoru państwowego nie krępował zbyttno działalności samorządu.



## ZAGADNIENIE REFORMY USTROJOWEJ.

(Referat wygłoszony na posiedzeniu Komisji Regulaminowo - Prawnej Tymcz. Rady Miejskiej w dniu 25 maja 1936 r.).

Zadaniem mego referatu jest przedłożenie Tymczasowej Radzie Miejskiej opinii Komisji Regulaminowo - Prawnej Rady o problemie ustroju stolicy, a to w związku z dwoma rządowymi projektami ustaw: „O utworzeniu województwa stołecznego“ oraz „O administracji samorządowej w województwie stołecznem“.

Referat mój jest referatem generalnym, który został poprzedzony wszechstronnem rozważeniem postawionego zagadnienia w łonie Komisji: na czterech referatach specjalnych, wygłoszonych przez członków Komisji: Radnego Horodyńskiego o stronie finansowej zagadnienia, Radnego Bregmana o regjonie, Radnej Jurkiewiczowej o dwutorowości w administracji stołecznej oraz Radnego Tomczaka o ustroju stolicy.

Uzasadnienia i tezy tych wszystkich referatów z uwzględnieniem dyskusji, jakie na posiedzeniach Komisji się odbywały, znalazły swój wyraz w moim referacie, który jest właściwie dziełem zbiorowem całej Komisji.

Za zaszczyt powołania mnie do wygłoszenia generalnego referatu w tej niezmiernie ciekawej i żywo ludność stolicy interesującej kwestji wyrażam Komisji Regulaminowo - Prawnej moje najgorętsze podziękowanie.

Ogólnikowo tylko poruszę zasadnicze zagadnienie, że ustaw w Polsce jest za wiele i że ustawy zbyt często ulegają zmianom. To nadużywanie ustawy stwarza nastroj tymczasowości, niepokoju i niepewności, nie pozwala ludności przyzwyczajać się do swoich instytucyj i żyć się z przepisem ustawy.

Jeżeli chodzi o ustawy samorządowe, to ustawy te nie są skodyfikowane, ani zunifikowane i wydanie w tej dziedzinie jeszcze jednej ustawy jest błędem z punktu widzenia techniki ustawodawczej.

Jakżeż wygląda projekt rządowy z punktu widzenia polityki ustawodawczej, czyli pewnej linii wytycznej, po której praca ustawodawcza kroczyć powinna?

Każdy projekt ustawodawczy winien mieć swoją ideę przewodnią, należeć do pewnego systemu prawnego - politycznego, winien być wyrazem pewnej koncepcji politycznej, uzgodnionej z wymogami rzeczywistości.

Charakterystycznymi cechami dziś rozpatrywanych ustaw są: wprowadzenie niepraktykowanego dotąd „Samorządu Wojewódzkiego“; ograniczenie samorządu miejskiego stolicy przez podporządkowanie tego samorządu Wojewodzie, czyli urzędnikowi władz centralnych; ustanowienie terytorjalnie małej jednostki administracyjnej drugiej instancji z wielkim miastem stołecznym, jako częścią tej jednostki; wreszcie decentralizacja Zarządu Miejskiego przez stworzenie rad dzielnicowych.

Samorząd wojewódzki ma swoich zwolenników i przeciwników, — jest to jednak zagadnienie, które nawet wśród teoretyków podlega dyskusjom i sporom.

Dążenie do samorządu jest dążeniem do racjonalnej decentralizacji władzy, czyli dążeniem do tego, aby sprawy lokalne były załatwiane wedle woli ludności miejscowej, która swe potrzeby najlepiej zna i rozumie. Ponadto chodzi o sprawiedliwy podział wydatków na lokalne potrzeby. Jeżeli potrzeby lokalne były zaspakajane wyłącznie z budżetu państwowego, podział tego budżetu byłby trudny i częstokroć niesprawiedliwy. Dlatego też, pomijając wszelkie względy natury politycznej i wychowawczej, istnienie samorządu lokalnego jest zupełnie słusznym i sprawiedliwym.

Jeżeli chodzi natomiast o samorząd wojewódzki, czyli o samorząd, że tak powiem, trzeciego stopnia, samorząd na wielkim terenie, to jego zadania i cele są oderwane od zainteresowań lokalnych ludności. Samorząd taki przestaje być żywym wyrazem uczuć i pragnień miejscowej ludności, wymaga już nie emocjonalnego i praktycznego podejścia ludzi, znających stosunki lokalne, a podejścia fachowego specjalistów, znawców zagadnień ogólnych.

Samorząd taki traci właściwy sens i znaczenie, staje się ośrodkiem pracy urzędniczej a nie społecznej.

W dobie dzisiejszej w Polsce wszelkie poczynania o szerszym charakterze winny zmierzać do unifikacji dawnych trzech zaborów, do zacierania różnic dzielnicowych. Wszelkie takie zagadnienia winny być nie lokalnie, a centralnie załatwiane według pewnego planu, który podporządkowany być musi względom strategicznym, narodowościowym, handlowym, mobilizacyjnym, obrony wewnętrznej i t. p. racjom stanu, dla których samorząd lokalny może nie znaleźć zrozumienia. Jako całość, jako państwo niepo-

dległe, istniejemy dopiero lat 18 i jeszcze wiele czasu upłynie, aż nas stać będzie na politykę decentralizacji dzielnicowej — samorząd wojewódzki.

Ludność nasza nie jest jeszcze samorządowo dostatecznie przygotowana i zachodzi obawa, że nie znajdziemy odpowiednich działaczy dla samorządu wojewódzkiego.

Wreszcie należy nadmienić, iż samorząd wojewódzki związany jest z nowymi wydatkami publicznymi, na które dziś nie mamy środków. Narastanie i rozwój organizacyj samorządowych jest procesem organicznym i dlatego nie należy go sztucznie przyspieszać.

Jeżeli poświęciłem tyle czasu zagadnieniu samorządu wojewódzkiego wogóle, to uczyniłem to dlatego, że nie wyobrażam sobie, aby twórcy projektu samorządu wojewódzkiego dla stolicy i regionu zamierzali w przyszłości ograniczyć się tylko do terenu Warszawy i okolic.

Jeżeli samorząd stolicy ma być eksperymentem, to uważam, że tak pomyślany, jak to czytamy w projektach, samorząd ten wydaje się zupełnie nieracjonalnym. Projektodawcom chodzi o zaspokojenie interesów stolicy w regionie podstołecznym, czyli o ograniczenie pewnej swobody tego regionu na rzecz potrzeb stolicy. Jak projekt przewiduje, w sejmiku wojewódzkim będzie przeważać liczebnie, a przypuszczam, że i intelektualnie, przedstawicielstwo stolicy, czyli jednego tylko ogniwa tego samorządu. Jaki to będzie samorząd wojewódzki, w którym wpływ przemożny będzie miała jedna gmina, który zatem w samym swoim założeniu będzie stworzony dla tej jednej gminy. Jeżeli natomiast stosunek się odwróci i przedstawicielstwo Warszawy będzie w mniejszości, samorząd wojewódzki rozminie się z celem swego założenia.

Sejmik wojewódzki wobec tego składać się będzie w większości z przedstawicieli stolicy, w mniejszości z rolników i ogrodników podmiejskich. Jaką wartość będzie miała praca takiego samorządu?

Z powyższych pobieżnych uwag widzimy, jak wiele zastrzeżeń budzi koncepcja samorządu wojewódzkiego stolicy, jak wiele trudności stwarza jego realizacja.

Drugą, jak zaznaczyłem, sprawą zasadniczą jest postawienie Wojewody na czele samorządu stolicy. Przedewszystkiem postawienie Wojewody, czyli urzędnika administracji rządowej na czele samorządu terytorjalnego sprzeczne jest z art. 72 i 73 Konstytucji, które wyraźnie wydzielają samorząd terytorjalny, jako oddzielny organ administracji państwowej. Samorząd terytorjalny, jako władza, tem się różni od władzy administracyjnej rządowej, że jest niezależny od rządowych władz centralnych, działa samodzielnie w granicach ustawy i ogólnego porządku prawnego. Stawianie na czele samorządu Wojewody, czyli przedstawiciela władz centralnych,

służbowo tym władzom podporządkowanego, stanowi sprzeczność samą w sobie. Wojewoda, jako urzędnik administracji państwowej, podlega władzom centralnym, jednocześnie jako przełożony samorządu, podlega Radzie Miejskiej. Znajdując się w tak dwoistej sytuacji, będzie wyrazem albo zaprzeczenia samorządu, albo osłabienia i wypaczenia władzy administracyjnej. Taka dwoista sytuacja Wojewody tworzyć będzie cały szereg sytuacji trudnych, fałszywych, a nawet drastycznych. Chociażby sytuacja wytworzona przez art. 68 (3) projektu, kiedy Wojewoda przewodniczy na posiedzeniu sejmiku, który uchwała skargę do N. T. A. na decyzję Rady Ministrów. Należałoby się obawiać, że w praktyce sprowadzi to supremację Wojewody nad Radą Miejską i spowoduje unicestwienie samorządu stolicy.

Prawda, mamy w naszej ustawie samorządowej takie połączenie władzy administracyjnej z samorządową w osobie starosty w powiecie. Połączenie to jednak, jako zło konieczne, nie jest tak rażące na terenach wiejskich. Starosta jest wychowawcą samorządu wiejskiego, który, jak się w praktyce okazało, nie dorósł jeszcze do samodzielności, nie ma sił wykwalifikowanych, potrzebuje opieki, zresztą jest to samorząd powiatowy, czyli samorząd drugiego stopnia.

Przyjęcie zasady, że samorząd stolicy — najbardziej kulturalnego ośrodka kraju — potrzebuje kierownika, powołanego przez władze centralne, byłoby krzywdzącem i niczem nieusprawiedliwionym brakiem zaufania dla Warszawy.

Nie będę tu polemizował z analogjami, przytoczonymi w uzasadnieniu projektu, w stosunku do stolicy innych państw, polemika ta zajęłaby nam zbyt wiele czasu.

Zwrócę tylko uwagę na to, że ustrój władz samorządowych nie da się rozpatrywać w oderwaniu od miejscowego ustroju ogólnego, miejscowych warunków, a także tradycji i zwyczajów, które kształtowały się i rozwijały historycznie. Pamiętać należy, że polskie życie publiczne zawsze bardzo silnie było związane z samorządem miejskim. Przypomnijmy sobie chociażby tradycje mieszczaństwa polskiego, literaturę historyczną i podania, na których wychowywało się nasze pokolenie. A nawet i później, w okresie niewoli, dodatni charakter pracy samorządu polskiego w ramach państw zaborczych.

Pietyzm, z jakim przechowujemy sztandary cechowe, poszanowanie dla godła naszego miasta, a wreszcie niedawne uroczystości powodu odsłonięcia pomnika Kilińskiego — wszystko to wiąże nas z samorządem miejskim.

Tych rzeczy zapomnieć nie należy, bo te tradycje i wspomnienia two-



rzą podłoże naszej młodej niepodległości, stanowiąc pomost pomiędzy dzisiejszą rzeczywistością i naszymi tradycjami narodowymi.

Przejdę teraz do zagadnienia t. zw. regionu stolicy.

Koncepcja województwa stołecznego jest nieracjonalną z punktu widzenia administracji ogólnej. Nieracjonalnym i zbyt kosztownym jest tworzenie województwa na tak małym terenie, poza stolicą — 4 — 5 powiatów. Należy bowiem pamiętać, że biura obecnego Komisarjatu Rządu nie wystarczą, trzeba będzie rozbudować te biura do normy zwykłego województwa.

Koncepcja województwa stołecznego opiera się na słusznych zresztą założeniach, że stolica ma tendencje rozwojowe, ludność stolicy wzrasta. Duży odsetek ludności pracującej w stolicy mieszka w regjonie podstołecznym. Stolicę interesuje charakter i rozbudowa lotnisk. Względy zdrowotne wymagają zachowania lasów podstołecznych. Planowa rozbudowa terenów podstołecznych, rozwój dróg i środków komunikacji wymagają racjonalnej i planowej akcji scentralizowanej. Założenia słuszne, kwestje bardzo ważne i istotne. Czy jednak dla wykonania tych zamierzeń potrzebne są tak poważne i zasadnicze zmiany, potrzebne jest województwo stołeczne i sejmik wojewódzki? Czy nie wystarczyłoby nadanie pewnych uprawnień istniejącemu już Biuru Planu Regionalnego? Czy konieczne jest łamanie pewnego porządku administracyjnego, tworzenie wielu trudności i komplikacji dla osiągnięcia celu, który da się osiągnąć znacznie prostszymi środkami. Jeżeli chodzi o stworzenie województwa stołecznego, zamkniętej jednostki administracyjnej, to pierwszą, bodaj najważniejszą trudnością jest określenie terenu tego województwa, określenie terenu regionu.

Bardzo trudno określić teren zainteresowań stolicy. Zainteresowania te są tak różnorodne i jest ich tak wiele, że trudno ustalić ich hierarchję, trudno powiedzieć, które z nich są tak istotne, że winny wpłynąć na ukształtowanie granic województwa stołecznego.

Dlatego też, jeżeli przejrzymy prace znawców tego zagadnienia, znajdziemy w nich dużo rozbieżności.

Najmniejszy teren dla województwa stołecznego zakreślił Minister Jaroszyński w swoim odczycie, wygłoszonym w Związku Przyjaciół Wielkiej Warszawy, uważając, że teren województwa stołecznego, zakreślony w projekcie rządowym, jest za duży. Ogranicza on ten teren do 25 km. w promieniu, wychodząc z założeń czysto urbanistycznych, czyli terenu zabudowy i rozbudowy przyszłej Wielkiej Warszawy. Jest to oczywiście piękna wizja przyszłości Wielkiej Warszawy, zakrojona na daleką metę. Zieleńce, autostrady, domy robotnicze, szpitale, szkoły, sanatorja, boiska

sportowe, wszystko to połączone gęstą siecią rozmaitych środków komunikacyjnych, w środku wielki aglomerat gmachów administracyjnych, handlowych i reprezentacyjnych. Piękna koncepcja — ale zawodna, jak wszystkie projekty na zbyt daleką metę obliczane.

Przy dzisiejszym rozwoju techniki i nauki, czy można robić plany na tak daleką przyszłość? Czy Warszawa będzie rosnąć wszerek, czy wzwyż? Czy będziemy budować małe domki, które zajmą dużo przestrzeni, czy wielkie bloki, bardziej ekonomiczne? Zwiększenie szybkości środków komunikacyjnych może sprawę odległości uprościć do niepraktykowanych dotąd skrótów. Oczyszczanie miasta może dojść do takiego poziomu, że na Nalewkach będziemy mieć powietrze niegorsze, niż w Otwocku. Obecny teren stolicy posiada jeszcze bardzo wiele wolnej przestrzeni do zabudowy, do zieleńców i parków. A zresztą, czy wogóle Warszawa będzie rozrastać się w takim tempie, jak dotąd? Czy dążenie do pewnej decentralizacji nie zahamuje i może słusznie nadmiernego rozrostu wielkich skupień miejskich? Ponadto urbanizacja terenu podstołecznego idzie po linii wielkich arterij komunikacyjnych i wychodzi znacznie dalej niż 25 klm. zakreślonych przez Min. Jaroszyńskiego. Pozostały teren, pomiędzy temi linjami, jest terenem typowo wiejskim gdzie polityka budowlana, obrót ziemią, a także zagadnienia komunikacji i zdrowia są zupełnie odmienne i winny być zupełnie inaczej traktowane, inaczej rozwiązywane. Stworzenie już dziś daleko idących ograniczeń, takich, jakie są niezbędne dla terenów miejskich, na tych terenach będzie niezmiernie krępujące dla ludności miejscowej. Będzie to polityka na zbyt daleką metę, która skrępuje szkodliwie życie rolnika podmiejskiego.

Koncepcja tak małego regionu nie zaspakaja całego szeregu potrzeb i zainteresowań stolicy, jak aprowizacyjnych, lotniskowych, rezerwatów leśnych, bezpieczeństwa i innych.

Administracyjnie województwo na tak małym terenie będzie niezmiernie kosztowne, przeprowadzenie granic dla takiego województwa poprzecina powiaty i gminy, stworzy wiele kłopotów, trudności i kosztów administracyjnych, zagmatwa sprawy sądowe i hipoteczne.

Projekt rządowy, wychodząc z tych samych założeń ogólnych, co i Min. Jaroszyński, zakreśla znacznie szerszy teren dla województwa stołecznego.

Rozszerzenie terenu nastąpiło w projekcie rządowym ze względów czysto technicznych, przyjęto bowiem pod uwagę istniejące granice powiatów i gmin i zaokrąglono granice województwa. Rozwój bowiem Warszawy i osiedli podstołecznych idzie po linii dróg i środków komunikacyjnych; jeźliby tylko te osiedla włączyć do województwa, granice miałyby formę

gwiazdy, co oczywiście byłoby już zupełnym nonsensem. Trudności terenowe, z jakimi musieli się liczyć autorowie projektu rządowego, świadczą właśnie o tem, jak trudno w drodze administracyjnego wydzielenia określonego terenu zaspokoić potrzeby i zainteresowania stolicy.

Jeżeli chodzi o studja, przeprowadzone przez Biuro Planu Regionalnego, to granice województwa idą jeszcze dalej i znaczny bardzo teren określiła się jako niezbędny dla szerokiego oddechu stolicy. Na tych studjach oparł się kolega Bregman, który określił granice zasięgu interesów Warszawy w promieniu ok. 60 klm. od granic miasta.

Trudno temu pogładowi odmówić słuszności. Jeżeli szuka się rozwiązań konkretnych problemu regionalnego, to trzeba wziąć pod uwagę nietylko te tereny podmiejskie, na których dzisiaj rozwija się silnie parcelacja budowlana, ale także te, które w najbliższych latach będą wciągnięte w orbitę mieszkaniowych zainteresowań Warszawy. Poza tem jasnym się wydaje, że przy tworzeniu jednostki administracyjnej z tych terenów, które ciążą ku stolicy, należałoby w miarę możliwości wziąć pod uwagę nietylko problemy mieszkaniowe, ale także sprawy meljoracyjne, sprawy bezpośredniej aprowizacji, ochrony lasów etc. Problemy te nie mieszczą się w granicach, wskazanych w projekcie rządowym. Naturalnie, konsekwencją bezpośrednią takiego ujęcia zagadnienia musi być zachowanie samodzielności administracyjnej Warszawy, ponieważ niepodobna łączyć organizacyjnie stosunkowo odległych od Warszawy terenów, typowo rolniczych, z takim ośrodkiem wielkomiejskim, jakim jest stolica. Dlatego słusznym mi się wydaje, iż w zasadzie problem regionu winien być sprowadzony do zmniejszenia, względnie wyrównania granic obecnego województwa warszawskiego.

Art. 11 projektu stanowi, że stosownie do podziału obszaru m. st. Warszawy na dzielnice powołane będą w każdej dzielnicy rady dzielnicowe. Zakres działania tych rad jest ściśle opiniodawczy, z wyjątkiem dość nieoczekiwanego p. 3 art. 12 projektu, który przewiduje udział rad dzielnicowych w kontroli nad administracją samorządu m. st. Warszawy.

Jak sami autorowie projektu stwierdzają, w Warszawie problem decentralizacji dzielnic nie istnieje, istnieje jednak potrzeba, aby pewne kwestje lokalne były przez miejscowe kolegia rozważane i opinjowane. Istnienie takich rad może mieć wychowawcze znaczenie i związać ludność stolicy z samorządem. Projekt nie ustala jednak ilości dzielnic i ich granic. Należałoby te dzielnice jakoś ustalić, chociaż poza Pragą, która ma swoje odrębności, wszystkie inne dzielnice Warszawy są w stanie tak wielkich przeobrażeń, że odrębności ich trudne będą do odcyfrowania.

Oczywiście, uprawnienia rad dzielnicowych winny być ściśle opinjo-

dawcze, plan bowiem rozbudowy i rozwoju stolicy, a w szczególności przedmieść, nie może zależeć od zainteresowań miejscowych mieszkańców, a wienien być podporządkowany interesom całości.

Jeżeli chodzi o zagadnienie kontroli, to wiemy, że nadmiar tej kontroli jest bardziej szkodliwy, niż częstokroć jej brak, jest kosztowny i hamuje działalność organów wykonawczych. Mamy Komisję Rewizyjną, kontrolę nadzorczą Rady Miejskiej, kontrolę władz nadzorczych państwowych, wreszcie w Warszawie Zarząd Miejski posiada organ kontroli własnej, wewnętrznej; tworzenie jeszcze jednej kontroli przez rady dzielnicowe wydaje się najzupełniej niepotrzebne.

Projekty rządowe, wprowadzając cały szereg nowych organów do administracji stolicy i regjonu podstołecznego, jak wojewodę - prezydenta, samorząd wojewódzki, województwo stołeczne i rady dzielnicowe stolicy, pomijają milczeniem, albo traktują powierzchownie szereg bardzo ważnych, istotnych i aktualnych kwestyj.

Są to sprawy: finansowe, dwutorowości administracji, ordynacji wyborczej do organów samorządowych, oraz poprawy rozdziału kompetencji pomiędzy organami ustrojowymi Gminy.

Zgodnie z art. 59 projektu, „Wojewódzki związek samorządowy pokrywa swoje wydatki z dochodów, przewidzianych przez ustawy dla wojewódzkich związków samorządowych“, czyli, że związek wojewódzki żadnych specjalnych źródeł dochodowych poza udziałem w dochodach związków samorządowych swego terenu nie posiada. Wiemy, że związki samorządowe są zadłużone, że nie starcza im obecnie na pokrycie swoich najważniejszych, najbardziej istotnych potrzeb. Samorządy podstołeczne są biedne i posiadają małe budżety, sprawa utrzymania samorządu wojewódzkiego i wykonania jego zadań spadnie oczywiście całkowicie na Warszawę. Czy Warszawę stać na te wydatki, czy wolno uszczuplać wpływy stolicy na rzecz samorządu wojewódzkiego? Teren samego miasta Warszawy jest zakrojony na wzrost, granice Warszawy rozszerzone przed 20 laty trzykrotnie, na samym terenie stolicy znajdziemy przestrzenie, wymagające osuszenia i najprymitywniejszej chociażby meljoracji i uporządkowania. W samej Warszawie około 30% ulic jest niezabrukowanych,  $\frac{1}{3}$  domów i ulic nie posiada wodociągów, sieć kanalizacyjna nie obejmuje jeszcze około  $\frac{2}{3}$  ulic i nieruchomości, brzegi Wisły są jeszcze nieuregulowane, a zagadnienie środków komunikacji w samej stolicy jest jeszcze bardzo, a bardzo dalekie od doskonałości.

Bezwzględnie Warszawa jest zainteresowana w regionie i pewne środki stolica musi znaleźć na inwestycje w terenie. Nie wolno jednak tych inwestycji ujmować w sztywne budżety sejmiku wojewódzkiego, nie wolno

dla dysponowania temi wydatkami tworzyć specjalnego związku samorządowego.

Rada Miejska, w zrozumieniu interesów własnej ludności, da środki na region, ale w granicach swoich możliwości i w granicach istotnych potrzeb Warszawy w regionie. Dziś nie czas na tworzenie nowego samodzielnego aparatu z własnym budżetem dla inwestycji w regionie, przekracza to bowiem tak możliwości regionu jak i stolicy.

Nie do zwiększania kosztów administracji, a do zmniejszania tych kosztów należy dążyć. Koszta, jakie wykląda obywatel, czas, jaki ten obywatel traci nieprodukcyjnie dla załatwienia swojej sprawy w urzędzie, cięży niezmiernie na naszym życiu gospodarczym, utrudnia ogromnie walkę z kryzysem i powszechnem już dzisiaj ubóstwem.

Te oszczędności w najszerszym tego słowa znaczeniu można uzyskać przez zniesienie dwutorowości w administracji. Nie będę szeroko się rozwodził nad tem zagadnieniem, znane jest ono nam wszystkim, zresztą wyczerpane zostało w świetnym referacie radnej Jurkiewiczowej, który, zawdzięczając pracowicie zebranemu materjałowi i sile argumentacji, jest tak przekonywujący, że nawet na komisji nie wzbudził dyskusji. Zgodnie z tezami tego referatu, cały szereg biur, oddziałów i referatów w Komisarjacie Rządu można zlikwidować, sprawy zaś przekazać do Zarządu Miejskiego. Spowodowałoby to uproszczenie w urzędowaniu i znaczne oszczędności, ludność stolicy doznałaby wielkiej ulgi.

Projekt rządowy tych spraw nie rozstrzyga, przeciwnie, pomiędzy dwa tory pracy samorządu stolicy i Komisarjatu Rządu włącza się trzeci tor samorządu wojewódzkiego. Samorząd ten nieograniczony kompetencyjnie, powołany w istocie swojej do tych samych zadań, co samorząd stolicy, będzie z tym samorządem rywalizować. Jak czytamy w uzasadnieniu, narazie samorząd przejmie zadania samorządów lokalnych, to znaczy i Warszawy, przyczem „w wyborze tych zadań decyduje sam związek wojewódzki“. Czy wolno tworzyć taką organizację samorządową, która z punktu wytworzy rozdźwięk pomiędzy sejmikiem wojewódzkim a Radą Miejską?

Jeżeli województwo stołeczne tworzy się dla dobra stolicy i w interesie stolicy, to poco dla tego dobra tworzyć dwa organy samorządowe, któreby o tem samem, bez porozumienia ze sobą, radziły i decydowały. Sztuczność koncepcji sejmiku wojewódzkiego z całą oczywistością wynika przy bliższem badaniu projektu ustawy, który na rzecz tego sejmiku niezmiernie ogranicza kompetencje Rady Miejskiej. Ograniczenia te są najbardziej widoczne w art. 19, 20, 21, w p. 2 art. 34.

Zupełnem milczeniem pokrywa projekt rządowy sprawę niezmiernie ważną ordynacji wyborczej do Rady Miejskiej. Milczenie to, jak słusznie

zaznaczył w swoim odczycie Min. Jaroszyński, jest pozostawieniem w mocy dawnej ordynacji wyborczej.

Sprawa ordynacji wyborczej do samorządów jest sprawą pierwszorzędnej wagi. Bez szczęśliwego rozwiązania tego zagadnienia usprawnienie pracy samorządowej nie da się przeprowadzić. Komisaryczni prezydenci i burmistrzowie, tymczasowe rady miejskie, wszystko to są paljatywy dobre i konieczne w okolicznościach wyjątkowych, złe, gdy przeradzają się w system.

Nie przesądzam sprawy i nie sugeruję w tej kwestji żadnych rozwiązań, uważam tylko, że kwestja ta winna być prosto i po męsku postawioną, wszechstronnie oświetloną i zdecydowaną.

Wreszcie trzeba stanowczo stwierdzić, iż funkcje organów ustrojowych gminy, ujęte w przepisach ustawy samorządowej, nie są dostosowane do życia wielkiego miasta. Sprawy, które dla małej gminy mogą mieć znaczenie zasadnicze i dlatego winny być decydowane przez organa ustrojowe wyższego rzędu, w Warszawie wchodzą często w zakres codziennej administracji. Tymczasowa Rada Miejska w Warszawie i jej Komisje, zdarza się często, iż wogóle nie dyskutują nad przedkładanymi im wnioskami, dotyczącymi spraw drobnych, które tylko cierpią nad tem, iż zbędne formalności wymagają ich opinjowania przez duże ciała kolegjalne.

Żyjemy dzisiaj w epoce wielkich przeobrażeń ustrojowych, przeżywamy głęboki kryzys nietylko form ustrojowych, ale i samego pojęcia władzy i państwa. Okresy takie są złe dla twórczości ustawodawczej. Złe są dlatego, że twórca nie ma mocnego fundamentu, na którymby swoją konkretną ustawę budował, ponieważ wszystko do najgłębszych podstaw jest płynne i chwiejne.

Dlatego wydaje się, iż chwila obecna nie jest odpowiednia do budowania na wąskich odcinkach szerokich programów.

Raczej wykorzystując zdobyte doświadczenie, należy poprawiać to co w strukturze organizacyjnej samorządu jest niewątpliwem złem, bez gwałtownych i radykalnych zmian. Życie wymaga pewnej przynajmniej stabilizacji stosunków i dlatego poważnie trzeba by się zastanowić nad wprowadzaniem głębokich reform choćby pozornie najbardziej korzystnych. Cóż dopiero powiedzieć, gdy reformy projektowane, mówiąc najogólniej, mogą przynieść konsekwencje trudne do przewidzenia.

Konkretyzując, stwierdzam, iż następujące zagadnienia samorządowe stolicy i regjonu zdaniem mojem dojrzały do rozstrzygnięcia:

1) sprawa zniesienia dwutorowości administracyjnej na terenie stolicy,

2) sprawa zapewnienia stolicy należytego wpływu w regionie podstolecznym przy zachowaniu samodzielności organizacyjnej Warszawy,

3) sprawa zmiany ordynacji wyborczej,

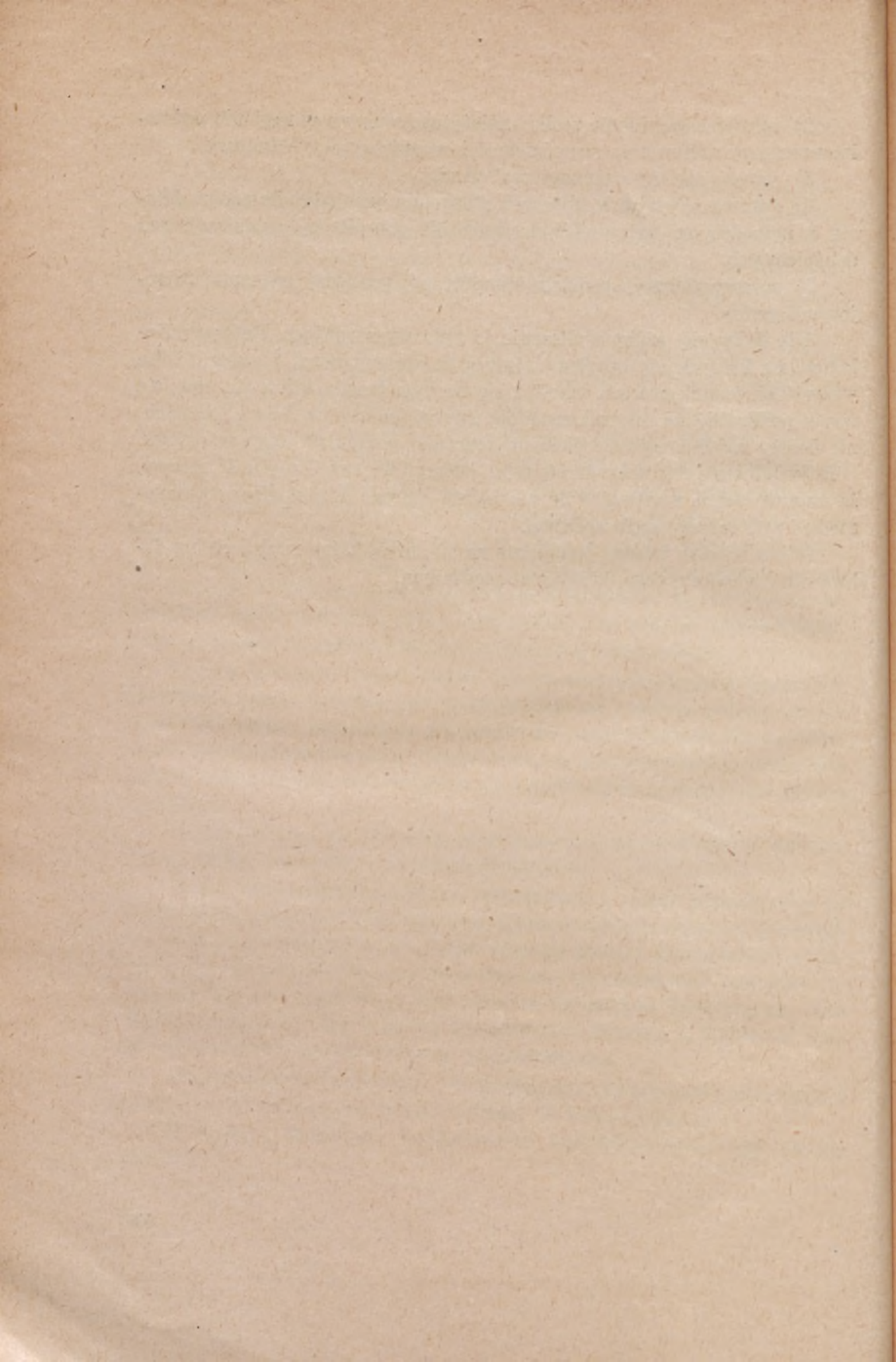
4) sprawa nawiązania bliższych stosunków pomiędzy Zarządem Miasta a ludnością za pośrednictwem ostrożnie pomyślanej organizacji rad dzielnicowych,

5) sprawy poprawy podziału kompetencji pomiędzy organami ustrojowymi gminy.

Nie ludzę się, ażeby wyliczenie to było wyczerpujące. Referaty Kolegów, na których się oparłem, ujmują te sprawy bliżej i szerzej. We wszystkich jednak pracach przebija się ta sama zasada, którą starałem się wyżej podkreślić, że reforma musi się opierać jedynie na doświadczeniach, nie należy zaś dokonywać choćby najbardziej ponętnych eksperymentów.

Doświadczenie nas uczy, że niewolno wierzyć we wszechmocność ustawy, że ustawa będzie martwą, o ile nie będzie czerpać swojej siły w świadomości i woli samego społeczeństwa.

Istota bowiem władzy polega nie na sile tego, który rządzi, ale na dobrowolnej uległości tego, który jest rządzonym.





## O CELOWY USTRÓJ STOLICY PAŃSTWA POLSKIEGO.

(Referat wygłoszony w dniu 22 maja 1936 r. na posiedzeniu Komisji Regulaminowo-Prawnej Tymcz. Rady Miejskiej m. st. Warszawy oraz tezy ustrojowe, przyjęte przez Tymcz. Radę Miejską na posiedzeniu plenarnem w dniu 24 czerwca 1936 r.).

### I. Projekty rządowe w świetle rzeczywistości.

Sprawa odrębnego ustroju Warszawy, jako stolicy Państwa, absorbuje oddawna umysły fachowców i działaczy samorządowych oraz szerokich rzesz obywateli stolicy. Konieczność definitywnego załatwienia tego problemu podnoszono niejednokrotnie w publikacjach fachowych, jak i w oficjalnych aktach rządowych; poddawano ten problem oddawna studjom dyskusyjnym zarówno w pracach Komisji dla usprawnienia administracji publicznej, jak w Związku Miast i komisjach specjalnych samorządu stołecznego.

Wydaje się więc rzeczą niewątpliwą, że sprawa dojrzała już całkowicie do rozwiązania jej w kierunku ustalenia odrębności organizacyjnej stolicy i takie niezawodnie stanowisko zajął rząd, wnosząc do Sejmu projekty ustaw o utworzeniu województwa stołecznego oraz o administracji samorządowej w województwie stołecznem.

Jeśli jednak z głębokim uznaniem podnieść należy inicjatywę rządową, zmierzającą do uregulowania tej doniosłej i ciągle otwartej sprawy — to z najgłębszą obawą odnieść się trzeba do projektowanego sposobu tego uregulowania.

Projekt rządowy zamierza rozwiązać problem ustroju stolicy w sposób niecelowy, a w szczególności dla rozwoju Warszawy, jako stolicy wielkiego Państwa — niekorzystny.

Omówieniu projektu rządowego poświęcone zostały 3 poprzednie refe-

raty na Komisji Regulaminowo - Prawnej. Mnie przypadło w udziale nadszkicowanie projektu pozytywnego rozwiązania omawianego problemu. Czyniąc to w części II-jej mego referatu — pragnę w jego części I-jej omówić krytycznie te strony projektu, które w pracach wymienionych nie zostały jeszcze wyzyskane.

W uzasadnieniu projektu ustawy o ustroju administracji samorządowej w województwie stołecznem znajdujemy przede wszystkim sugestję, że dotychczasowe podstawy prawne ustroju samorządu stolicy są niewystarczające dla jej rozwoju, bowiem „jedynie drobne odchylenia od ogólnych przepisów ustrojowych, dotyczące wyłącznie liczby radnych i członków Zarządu Miejskiego, różnią ustrój miljonowego miasta stołecznego od ustroju 2 — 3 tysięcznych miasteczek“.

Pragnąc, oczywiście, usunąć tę anomalję ustrojową — projekt rządowy — wbrew logicznemu oczekiwaniu — nie poszedł po linii stworzenia szerokich i zdrowych warunków samodzielności rozwojowej stolicy (nawiasem mówiąc — nietylko miljonowej, bo Warszawa liczy 1.250.000 mieszkańców), ale wręcz odwrotnie — związał Warszawę organicznie z 2 — 3 tysięcznymi miasteczkami. „Miljonowa“ stolica wielkiego Państwa dzielić miałaby odtąd ustrojową i gospodarczą dolę i niedolę Serocka, Wyszko-wa, Góry Kalwarji, Jazgarzewa, Radzymina, Piekielek i całego szeregu 2 — 3 tysięcznych oraz znacznie mniejszych miasteczek i gmin, postawienie których w jednakich dotychczasowych ramach prawa samorządowego uznane zostało w pierwszych słowach uzasadnienia za niewskazane dla powagi stolicy.

Szlachetny samarytanizm projektu nie poszedł jednak drogą pocieszenia wszystkich podstołecznych ubogich krewnych. Wyłączył mianowicie z koła szczęścia miasta: Skierniewice, Łowicz; Mszczonów i t. p. oraz gminy: Guzów, Piekary, Wielgolas, Puszcę Marjańską i mnóstwo innych, mających ten sam rodzaj uprawnień, co większość ośrodków, włączonych do granic projektowanego wojewódzkiego regjonu stołecznego.

Równie słabe uzasadnienie pod względem rzeczowości mają dalsze argumenty, uzasadniające potrzebę upodobnienia ustroju Warszawy do niektórych stolic światowych. W gruncie rzeczy wyliczono tych stolic najbardziej nikłą ilość, a i te przykłady nie są przekonujące. Waszyngton zawdzięcza bowiem swą organizację specyficznym warunkom amerykańskim, do których polskie, na szczęście dla nas — nie są i nigdy nie będą podobne.

Decydowały tam przecież względy bezpieczeństwa Białego Domu, a zwłaszcza Kongresu, decydowały względy narodowościowe. Zagadnienia te kształtują się u nas absolutnie pomyślniej w porównaniu ze zjawiskami

obyczajowości nietylko amerykańskiej, ale i niektórych stolic europejskich.

Przykłady inne uchylają się z pod dyskusji, jako niewyzyskane w uzasadnieniu, ale weźmy ustrój Paryża, na co właściwie najdobitniej powołuje się kilkakrotnie zarówno projekt rządowy, jak i nieoficjalni zwolennicy projektowanych zasad ustrojowych.

Pomijam już właściwą Francuzom bezceremonjalność koncepcyjną w odniesieniu do zagadnień organizacji administracji publicznej i pomijam znane na szerokim świecie notoryczne narzekania samych Francuzów na przerost rodzimej biurokracji, — która wreszcie zrodziła silny ruch regionalistyczny, mający tu i ówdzie na prowincji francuskiej charakter niemal odśrodkowy pod względem gospodarczym i nawet politycznym. Ale wolność Tomku w swoim domku — nie będziemy się w zaprzyjaźnione kłopoty wgłębiali, mając dość swoich. Jednak z rzeczowego punktu widzenia patrząc, — stwierdzić przedewszystkiem należy, iż Paryż jest nietylko stolicą Francji, ale światową siedzibą emigrantów politycznych; jest skupieniem elementu cudzoziemskiego nietylko pożądanego, ale i uciążliwego; jest siedliskiem stosunkowo swobodnego azylu przestępców, dla których, zdawałoby się, niema już miejsca na kuli ziemskiej; w Paryżu skupia się i krzyżuje myśl polityczna francuska i obca o najróżnorodniejszej barwie dziennej i nocnej; dominuje wreszcie nad tem wszystkim dotkliwy ciężar najbardziej pod słońcem rozgrymaszonego partyjnictwa ulicy paryskiej.

Paryż wreszcie liczy na swoich 82 klm. kw. (Warszawa ma 123 klm. kw. obszaru), nieomal 3 miliony mieszkańców, co ma również swój kapitalny wyraz najprostszej administracyjnie potrzeby ustrojowej.

W tych warunkach na czoło zagadnień organizacyjnych Paryża wybija się postulat bezpieczeństwa i pod tym właśnie kątem ujęta jest kwestja ustroju gminy paryskiej. Bezpieczeństwo i reprezentacja — to zagadnienia, które w Paryżu całkowicie górują nad troskami gospodarczymi, inwestycyjnymi, urbanistycznymi — nad tem wszystkim, co stanowi dziś i stanowić będzie przez kilkadziesiąt lat jeszcze główną treść życia samorządowego Warszawy, a co w Paryżu jest tylko dodatkowym zagadnieniem bieżącej gospodarki miasta.

To właśnie zagadnienie rozbudowy stolicy, celowego i europejskiego urzędnictwa głównego miasta polskiego, jest dla nas sprawą najważniejszą i palącą i na tę stronę medalu przerzucić należy główny ciężar uzasadnienia potrzeby pełnej samodzielności rozwojowej m. st. Warszawy — zwłaszcza w porównaniu z zawrotnym przykładem paryskim. Gdy przecież metro paryskie opanowało podziemia Paryża, zakłócając nawet odwieczną ciszę dna Sekwany i wybiegając kilkoma wylotami poza granice

miasta, gdy niezliczone szeregi autobusów nieprzerwanymi kolejami płyną przez manicurowaną już tylko nawierzchnię jezdni, a ostatnie nędzne wagony tramwajowe amortyzują się po wielekroć niemal tylko na przedmieściach — Warszawa ma przed sobą cały ten problem komunikacyjny otwarty, borykając się ciężko z brakiem funduszków na zakup pewnej choćby ilości wozów tramwajowych, posiadając ich zaledwie 618 i wozów autobusowych, których posiadamy zaledwie 38; ulic niezabrukowanych posiada Warszawa około 200 klm., a zabrukowane ulice, liczące 550 klm., posiadają w 70% bruki, żywo przypominające epokę saską; sieć gazowa nie dociera do około 50% nieruchomości; olbrzymie braki istnieją jeszcze w stolicy Państwa w dziedzinie elektryfikacji; sieć wodociągowa obejmuje tylko 67% nieruchomości, sieć kanalizacyjna tylko 36% ulic i nieruchomości; place niezabudowane w Warszawie tworzą olbrzymie puste połacie ziemi, co nadaje stolicy wygląd nigdzie w Europie niespotykany; posiadamy na 12,5 tysiącach ha obszaru Warszawy — zaledwie 460 ha zieleni, co daje na 1 mieszkańca zaledwie koło 3,6 m. kw.; stawia nas to w śmiesznym pod tym względem stosunku nie tylko do Paryża, ale i do znacznie mniejszych miast europejskich, a nawet polskich; gdy problem Sekwany nie istnieje w Paryżu oddawna, gdy tę kapryśną i krętą rzekę paryską obramowano już przed laty pięknymi bulwarami, spinając ją klamrami trzydziestu kilku pięknych mostów — prostolinijna i spokojna Wisła domaga się, aby kontynuować intensywnie dopiero-co zapoczątkowaną pracę nad jej urządzeniem; jest ona dotąd nieuregulowana, zawałona niemal rudami i nasypiskami, dźwigając na sobie z trudem 3 szpetne mosty przy ogólnej ilości 4-ch. A melancholijne kępy wiślane nie nasuwają najslabszych nawet skojarzeń ze wspaniałym widokiem z okien paryskiego ratusza na dumnie dziś wspartą na takiej ongiś zwykłej kępie sekwańskiej — katedrę Notre-Dame.

Gdy pomyślimy wreszcie o potrzebie racjonalnej zabudowy przedmieść, o konieczności burzenia całych setek domów i domków i to nie tylko na przedmieściach, ale i w śródmieściu, nie wyłączając najbardziej nawet reprezentacyjnych ulic, jak np. Nowy Świat, lub najpiękniejsza skądinąd ulica Warszawy — Krakowskie Przedmieście, gdy przejdziemy do konieczności estetycznego urządzenia stolicy i gdy pomyślimy, że zobrazowane tak świetnie na wystawie w Muzeum Narodowym potrzeby Warszawy Przyszłości tworzyć trzeba jej własnymi przedewszystkiem wysiłkami; gdy wreszcie uprzytomnimy sobie przy tem, że te miliardowe wysiłki podjąć ma ta Warszawa, która w gruncie rzeczy jest miastem ludzi niezamożnych, — to wówczas dopiero z podziwem zapytamy, jak można w tych warunkach szukać porównań z Paryżem i projektować sytuację organicz-

nego wiązania tej prawdziwej Warszawy z 2 — 3 tysięcznymi biednymi miasteczkami.

Zatrzymałem się dłużej na tym sławnym przykładzie paryskim, nie wyczerpując, zresztą, szerszej rezerwy danych, przemawiających przeciw tej nieprzemyślanej analogji, ale wydaje mi się, że chodzi tu także o pewną zasadę: trzeba w naszej Ojczyźnie, ciągle, niestety, wiele czasu tracić na to, aby perswadować rodakom pomysły zbyt pochopnego naśladowania wzorów obcych i obcych recept, które przecież obcy, a nie nasz mają interes na względzie.

Wreszcie, dla zamknięcia w tem miejscu kwestji paryskiej przypomnieć należy, iż Paryż w swoim obecnym ustroju posiada przewodniczącego rady miejskiej, którego atrybucje nie są bynajmniej szczupłe w sprawach gminy. A więc wzór paryski i w dziedzinie ujęcia formalnego nie uzasadnia należycie polskiego projektu ustroju województwa stołecznego.

Idźmy dalej drogą uzasadnień tego projektu. Uderza on w zasadę dwutorowości administracji, ale wnioski realizacyjne wyprowadza znowu odmienne, aniżeliby należało oczekiwać. Czytamy w tem uzasadnieniu słowa następujące: „Wielkie stolicy państw obcych nie znają dwutorowości administracji w takiej formie, jak ona u nas występuje. Jedyne policja i przekazane jej sprawy bezpieczeństwa publicznego są wyłączone z administracji miejskiej“.

Wniosek dla nas, zwolenników ustrojowej samodzielności stolicy, jest jasny: wszystkie sprawy, związane z potrzebami administracyjnymi miasta, — prowadzić winien Magistrat m. st. Warszawy, odciażając b. wydatnie skarb państwa i usprawniając administrację przez usunięcie dwutorowości. Jedyne sprawy bezpieczeństwa publicznego i reprezentacji państwowej pozostają wtedy w kompetencji władz państwowych. To jest ujęcie proste.

Tymczasem projekt rządowy komplikuje tę sprawę złudzeniem, że dwutorowość usunie się przez powierzenie funkcji prezydenta miasta województwu stołecznemu, przewidując urzędników miejskich, urzędników związku samorządowego oraz wojewódzkich i starościńskich. Zupełnie nie wyjaśnia problemu brzmienie art. 17 ust. 3 projektu, który mówi, że: „Organa wojewódzkiego związku samorządowego spełniają równocześnie zadania organów administracji rządowej w myśl postanowień przepisów specjalnych“, — albowiem najlepsze nawet przepisy specjalne nie usuną faktu zupełnego pomieszania funkcji administracyjnych miejskich z państwowymi.

Słusznie też mówi w swej pracy p. t. „Ustrój stolicy i województwa

stołecznego“ dyr. Marceli Porowski, iż: „z tego, co wyżej powiedziano, wynika, że projektowane ustawy nie dają oszczędności w administracji, ani nie usprawniają tej administracji, a raczej ją komplikują. Krytykując w uzasadnieniu istniejącą dwutorowość, projekt ustawy wprowadza właściwie trzytorowość“.

Zagadnienie dwutorowości omówiła szczegółowo w swoim znakomitym referacie p. radna Jurkiewiczowa. Z referatu tego jasno wynika, że w granicach m. st. Warszawy zbędne są zupełnie agendy urzędów administracji publicznej, prowadzące te same sprawy, które prowadzi miasto. Sprawy te — jak już powiedzieliśmy wyżej — winny być przekazane miastu — za wyjątkiem spraw bezpieczeństwa publicznego, których ujęcie organizacyjne przewidziane jest w referacie moim niżej.

Gdy chodzi o problem regjonu warszawskiego, problem, zresztą, w projekcie rządowym podstawowy — to stoję na stanowisku, że w świetle rzeczywistości stołecznej i podstołecznej — ujęcie ustrojowe tego problemu w projekcie rządowym jest nierealne. Rzeczywistość stołeczna jest taka, że na doprowadzenie Warszawy do europejskiego poziomu stolicy wielkiego Państwa potrzebne są miliardowe kwoty; że kasa miejska walczy bezustannie z brakiem pieniędzy; że potrzeba kilkudziesięciu lat ciężkiej pracy i największej samodzielności sprawnie działającego samorządu własnego, zwłaszcza, że proces przyrostu ludności i jej potrzeb będzie stale te wymagania zwiększał; rzeczywistość zaś strefy podstołecznej, wykazana w uzasadnieniu projektu rządowego, mówi, że potrzeby inwestycyjne podwarszawskie gwałtownie rosną i domagają się szybkiego i sprawnego zaspokojenia. W tych warunkach byłoby zupełnie zrozumiałe pojawienie się raczej projektów, stwarzających zupełnie nowe siły, mogące istniejącym instytucjom samorządowym i administracyjnym nieść pomoc w realizowaniu olbrzymich zadań inwestycyjnych, a zwłaszcza w poszukiwaniu nowych źródeł dochodowych. We Francji np. powołano ustawą z dn. 14 maja 1932 r. — jak o tem informuje uzasadnienie omawianego przez nas projektu rządowego na str. 17 — Naczelny Komitet Rozbudowy Regjonu Paryskiego przy Ministrze Spraw Wewnętrznych. Tymczasem projekt w zasadzie samej prowadzi do stworzenia wielkich trudności finansowych Warszawie, a równocześnie, powołując wojewódzki związek samorządowy, machinę ciężką i niezasobną, — utrudnić chce całemu zainteresowanemu obszarowi sprawne wykonywanie skromniejszych nawet zadań gospodarczych i administracyjnych.

Wartość prawa mierzy się jego wartością życiową, jego oparciem o rzeczywistość i uwzględnieniem potrzeb praktycznych. Prawo, które stwarza złudzenia, — jest prawem złem i wyrządzającym obywatelowi

krzywdę. Projekt prawa o ustroju województwa stołecznego wprowadza, prócz wymienionych już złudzeń — jeszcze dwa nowe, przykre złudzenia w zakresie stworzenia ustawowego regjonu.

Pierwsze złudzenie—to wiązanie interesów rozwojowych strefy podstołecznej z kasą miejską stolicy. Koledzy moi z Komisji Regulaminowo-Prawnej pp.: Horodyński i Bregman omówili już zagadnienia finansowe i regionalne dokładnie, nie będę więc powtarzał tych głębokich i prostych racji, które wypowiedzieli, opierając się na faktach, których nie można pominąć. Ale do tego, co mówili, pragnę dodać, że mieszkańcy regjonu podstołecznego przyjęli projekt rządowy właśnie pod kątem wielkich nadziei inwestycyjnych. W Nr. 4 pisma podstołecznego „Nowoczesne Osiedle“, w artykule p. t. „Problem regjonu Warszawy“ czytamy m. in. takie zdania: „Nie trzeba zapominać, że rozwój stosunków między stolicą a jej regjonem ma cechy wybitnie dynamiczne. Do takich zagadnień trzeba zaliczyć zaopatrzenie całego regjonu — łącznie ze stolicą — w gaz, elektryczność, wodociągi, budowę specjalnych szpitali i innych zakładów użyteczności publicznej i t. p.“.

A nieco niżej:

„Przejmując te zadania od związków samorządowych, wojewódzki związek przejmie jednocześnie odpowiednie źródła dochodowe, bądź to w postaci opłat administracyjnych i opłat specjalnych za korzystanie z zakładów i urzędzeń, bądź też w postaci pewnego ryczałtu, opłacanego przez związki samorządowe na rzecz wojewódzkiego związku samorządowego“.

I wreszcie:

„Toteż mieszkańcy podstołecznych osiedli z radością witają zapowiedź ustawowych zmian, które nareszcie położą kres większości bolączek podmiejskich“.

To są narazie pierwsze skutki projektu — wzbudzenie uczuć wielkich nadziei i radości, które oczywiście zamienią się w rozczarowanie i niezadowolone, gdy okaże się, że kasa miejska stolicy nie jest w stanie zaspokoić dynamicznych wymagań rozwojowych gmin podstołecznych. Tylko, że niezadowolonych będzie wówczas o 1.250.000 więcej, albowiem zaniedbane byłyby wtedy potrzeby samej stolicy.

Z uwag tych nie wynika bynajmniej, abym nie uznawał aktualności problemu regjonu podstołecznego. Nie mogę tylko żadną miarą uznać projektowanej metody rozwiązania tego problemu, ani tych uzasadnień, które w projekcie znajdują. Z argumentacją uzasadnienia jest o tyle nieszczęśliwie, że znajduje się ona ciągle najdalej od rzeczywistości. Na potwierdzenie potrzeby stworzenia formalnego regjonu podstołecznego projekt rządowy powołuje w uzasadnieniu znowu przykłady stolic obcych. Czyta-

my, co następuje: „Np. dla Wiednia problem ten nie jest tak aktualny, jak dla innych stolic, gdyż stosunkowo niedawno, bo w 1910 r. ustalone granice włączyły do miasta duże obszary, które na daleką przyszłość będą mogły zaspokoić potrzeby terenowe miasta“. A dalej: „Podobnie rzecz się ma z Berlinem, którego granice rozszerzono ostatnio w 1920 r. przez włączenie ogromnych terenów niezabudowanych, w tem znaczną część terenów leśnych“.

Czytając te uwagi — trudno wprost pojąć, skąd one się wzięły w uzasadnieniu, — jeśli powołano je dla poparcia projektu reformy, a przemawiają wyraźnie przeciwko projektowi. Bo przecież Wielka Warszawa stworzona została zaledwie 20 lat temu i ma ona, jak to wykazałem wyżej, olbrzymie obszary ziemi niezabudowanej i niezadrzewionej. Gdy dodać do tego tereny, z których usunąć należy setki ruder i domów, szpecących miasto i urągających wszelkim wymaganiom budowlanym, gdy zburzyć należy niemal całe dzielnice tych ruder — uzyskamy wówczas obszary dla celów „dynamicznego rozwoju“ stolicy tak wielkie, że stulecia pracy potrzeba, aby je racjonalnie zabudować przy dysponowaniu miliardowymi w tym okresie kapitałami. Faktem jest jednak, że Warszawa jest żywo zainteresowana w zdrowym rozwoju strefy podstołecznej. Wchodzą tu w grę racjonalne plany budowy domów i osiedli, rezerwaty leśne, potrzeby komunikacyjne, częściowo zagadnienia aprowizacyjne i b. ważna kwestja organizacji bezpieczeństwa publicznego. Warszawa musi posiadać w tych sprawach głos ważki i prawo współdziałania. Ale do tego bynajmniej nie ma potrzeby tworzenia województwa stołecznego. Należy właśnie zapewnić Warszawie pełny, samodzielny rozwój samorządowy, a równocześnie stworzyć prostą i nieskomplikowaną sytuację prawną, w której drogą ustawowego współdziałania wojewody podstołecznego — nazwijmy go raczej wojewodą mazowieckim — z prezydentem m. st. Warszawy w sprawach, wymienionych już wyżej, ustalać się będzie warunki rozwojowe regionu podstołecznego. Przyznaję, że w takim ujęciu jest mi zupełnie obojętne, czy województwo mazowieckie zajmować będzie obszar taki, jak dziś województwo warszawskie, czy większy — lub też obszar, według opinji p. radnego Bregmana, ustalony studjami warszawskiego Biura Planu Regionalnego. Jest tylko w każdym wypadku konieczne, aby właściwy przepis określił granicę sfery wpływów stolicy w promieniu 30 czy 60 klm. od jej granic i aby ta sfera wpływów, stanowiąca region podstołeczny, podlegała w zakresie najistotniejszych potrzeb rozwojowych współpracy i współdecyzji wojewody mazowieckiego z prezydentem stolicy. Konkretnie próbujemy rozwiązać tę kwestję w tezie 12-ej części II-ej referatu.

Byłoby to zapoczątkowaniem powiązania Warszawy z jej regionem —



ale też zagadnienie to dojrzało tylko do fazy początkowej, a nie do stwarzania i petryfikowania szerokich norm ustawowych, pociągających kasę miejską stolicy do obowiązku łożenia na dynamiczne potrzeby regionu wówczas, gdy potrzeby własne stolicy nie mogą i długo jeszcze nie będą mogły być skutecznie zaspakajane. Nie wolno wytwarzać takich niebezpiecznych złudzeń.

Drugie złudzenie — to wojewódzki związek samorządowy.

Projekt rządowy stanął m. in. na stanowisku usprawnienia administracji samorządowej. Ażeby postulat ten osiągnąć — odbiera gospodarke i administrację miejską stolicy obecnemu Zarządowi Miejskiemu i, — usuwając ten samodzielny, a więc sprawnie działający Zarząd, — przekazuje jego agendy instytucji, która sprawować ma znacznie wzmożone funkcje na kilkakrotnie większym obszarze województwa. Idąc dalej po linii usprawnienia działalności — projekt oddaje naczelne kierownictwo wojewódzkiego związku samorządowego w ręce tego samego wojewody, który przeciążony jest już dostatecznie pracami swego państwowego urzędu, a prócz tego pełnić ma funkcje prezydenta stolicy.

że można tak projektować, to jasne, ale czy wolno ten system uznać za drogę, prowadzącą do usprawnienia, — mam co do tego duże wątpliwości. A jednak projekt wywołuje wśród szarych obywateli złudzenie, że tak istotnie będzie lepiej, bo przecież po to się przeprowadza wielkie reformy, aby istniejący stan rzeczy znakomicie poprawić.

Zastanawiająca pozatem jest kwestja — skąd myśmy w Polsce doszli tak raptownie do przeświadczenia, że samorzady wojewódzkie najbardziej nadają się do administrowania wielkim organizmem gospodarczym, jakim jest województwo i to zwłaszcza projektowane potężne województwo stołeczne? Przykładów dodatnich u nas na to niema, pozostaje więc tylko wiara w nieograniczone możliwości i talenty narodowe, które się mogą przy zrealizowaniu projektowanej koncepcji ujawnić. Ale nie sądzę, aby tylko na najlepszej wierze i najlepszych chęciach można było opierać rozwójową przyszłość gospodarczą stolicy i jej regionu; aby na tych pięknych i przypuszczalnych walorach moralnych można było opierać wpływy do kasy wojewódzkiego związku samorządowego i celowość wydatkowania. Tembardziej trudno w to uwierzyć w dobie ujawnionego w światowym już przekroju procesu precyzowania kompetencji i indywidualizowania odpowiedzialności.

Samorząd każdy, nietylko terytorjalny, jest postulatem zasadniczo zdrowym, pod warunkiem jednak zakreślenia mu granic właściwych, nie przerastających praktycznych możliwości i ustalenia form prostych. Inaczej słuzenie tej idei jest zgubne dla niej samej; zgubnem jest również

zjawiskiem budowanie złudzeń, uprawniających do wielkich a nierealnych oczekiwań.

Dlatego, ze względów społecznych i gospodarczych, uważam próbę powołania wspólnej jednostki samorządowej dla stolicy i powiatów podstołecznych za niecelową.

Przechodząc do dalszych zagadnień, objętych tekstem projektu rządowego, — pragnę podkreślić wadliwe ujęcie struktury samorządowej samej stolicy. Ujawnia się to zarówno w odebraniu Radzie Miejskiej prawa wyboru Prezydenta, jak i w określeniu zakresu działania Rady Miejskiej, a mianowicie w przerośnięciu tego zakresu w sprawach mniejszej wagi, wynikającego może z braku ścisłego ujęcia kompetencji oraz przedewszystkiem w budowie samej Rady, w szczególności przez powoływanie t. zw. deputacyj. Próba z wprowadzeniem deputacji (delegacji), zastosowana w swoim czasie na terenie m. Łodzi,—nie dała wyników dodatnich, wykazując zupełną zbędność tego rodzaju instytucji. Jest to zupełnie niepotrzebny czynnik, tem bardziej, że w projekcie przewidziane są rady dzielnicowe, oczywiście niezmiernie w Warszawie pożądane, ale których budowa ujęta jest również niewystarczająco.

Ważną jest rzeczą ustalenie kilku dzielnic w stolicy, które, posiadając własne rady, niezawodnie stworzą warunki korzystnej dla miasta rywalizacji obywatelskiej w pracach samorządowych, a równocześnie stworzą warunki szerokiego współdziałania ludności z gminą dla dobra stolicy.

Ten zatem postulat projektu podnieść należy z uznaniem, ale podkreślić trzeba z naciskiem, że Rady takie działać mogą skutecznie tylko w warunkach i atmosferze zupełnej samodzielności komunalnej stolicy, posiadającej prezydenta z wyboru.

W ten sposób omówiłbym całość projektów rządowych na tle rzeczywistości gospodarczej, społecznej i politycznej, nie wnikając w zbyt wąskie szczeliny spraw drugorzędnych, bądź też starając się unikać powtórzenia tych uwag, które już zostały na ten temat przez kolegów moich wypowiedziane.

Wniosek końcowy uczynionej przezemnie próby krytyki rzeczowej i naszkicowania rozwiązań pozytywnych, bezsprzecznie bardziej dla stolicy wskazanych, aniżeli to projekt rządowy chce ująć,—nasuwa się wyraźnie: Warszawa, jako stolica wielkiego Państwa winna posiadać ustrój godny jej powagi i jej potrzeb rozwojowych, — ustrój samodzielny, z tem, że równocześnie musi mieć zagwarantowane prawa wglądu i decyzji w sprawach regjonu podstołecznego, z życiem stolicy związanych.

Projekty rządowe w obecnem swem ujęciu nie odpowiadają tym potrzebom.

Opierając się na wskazanych przezemnie przesłankach oraz na wnioskach, wynikających z prac p. radnej Jurkiewiczowej i pp. radnych Horodyńskiego, Bregmana i Miedzianowskiego, — proponuję ująć reformę ustroju stolicy i regjonu podstołecznego w ramy konstrukcji, określone podanemi niżej tezami i uzasadnieniami.

## II. Zasady racjonalnego rozwiązania problemu ustroju stolicy \*).

**Teza 1.** Obszar m. st. Warszawy stanowi samodzielną jednostkę samorządu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego, podległą bezpośrednio nadzorowi Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i niezwiązaną organizacyjnie z jakimkolwiek ośrodkiem regjonu podstołecznego.

### Uzasadnienie:

Ujęcie tej tezy daje najpełniejszy wyraz idei samodzielności terytorjalnej m. st. Warszawy. Za samodzielnością taką przemawiają wszelkie argumenty natury finansowej, administracyjnej, samorządowej i ogólnopństwowej. Dalsze tezy i uzasadnienia wykazują najdobitniej słuszność takiego ujęcia. Podnieść nadto należy, iż za samodzielnością ustrojową stolicy wypowiedziało się, — poza członkami Rady Miejskiej, — szereg najwybitniejszych znawców zagadnienia.

**Teza 2.** Organami ustrojowymi gminy są:

- a) Prezydent miasta,
- b) Magistrat (Kolegium Zarządu Miejskiego),
- c) Rada Miejska,
- d) Dyrektorowie Miejskich Biur Dzielnicowych,
- e) Rady Dzielnicowe.

---

\*) Podane niżej tezy — mające pierwotnie moją, w wielu punktach odmienną i słabszą redakcję — były przedmiotem obrad Komisji Regulaminowo - Prawnej w dniach 22.V.1936 i 25.V.1936 r., a wreszcie plenum Rady Miejskiej w dniu 4.VI.1936 r. poczem ponownie rozszerzonej Komisji Regulaminowo - Prawnej w dniu 22 czerwca 1936 i ostatecznie — po zastosowaniu zmian i poprawek — przyjęte zostały, jako tezy Komisji Regulaminowo - Prawnej, przez Tymczasową Radę Miejską w dniu 24 czerwca 1936 bez żadnych już zmian. Tekst obecny tez ustrojowych stanowi już zatem redakcję zmienioną i należyte poprawioną przez zbiorową pracę Komisji.

W tem miejscu podkreślić pragnę, że Rada przyjęła tezy jednomyślnie z wyjątkiem 6-ej, do której zgłoszona została i poparta kilkoma głosami poprawka, pragnąca zwiększyć liczbę radnych do 100 oraz usunąć wybieranie części radnych przez samorząd gospodarczy. Poprawka ta została odrzucona.

Tezy zaopatrzone są z mej strony uzasadnieniami, które wynikają zarówno z mego referatu, jak i dyskusji komisyjnych oraz plenarnych.

## Uzasadnienie:

Powołując organa powyższe, stajemy na stanowisku tradycji samorządowej polskiej, dając równocześnie wyraz potrzebom organizacyjnym i rozwojowym stolicy. Prezydent miasta i Kolegium Zarządu Miejskiego — to czynniki rządzące i kierujące na podstawie uchwał Rady Miejskiej, bądź uchwał własnych w sprawach, nieobjętych ustawową kompetencją Rady Miejskiej; Magistrat jest urzędem wykonawczym; ponieważ jednak Warszawa jest miastem wielkiem i ciągle rozrastającym się, a teza 1-sza stwarza z Warszawy „samodzielną jednostkę samorządu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego“ — jest rzeczą konieczną powołanie organu ustrojowego I-szej instancji. Takim organem jest w tezie 2-ej dyrektor miejskiego biura dzielnicowego, dla którego II-gą instancją jest Prezydent miasta. W ten sposób stwarza się możliwości pewnej decentralizacji władzy samorządowej, co w zakresie urzędowania Magistratu dać może duże korzyści mieszkańcom miasta.

Teza 3. Zarząd Miejski, poza sprawami, zastrzeżonemi kolegjalnemu załatwianiu, działa jednoosobowo. W tym zakresie Prezydent miasta działa samodzielnie pod osobistą odpowiedzialnością przy pomocy innych członków Magistratu (Kolegium Zarządu Miejskiego) i funkcyjnarjuszów miejskich.

## Uzasadnienie:

Treść podstawowa tej zasady przyjęta została już przez ustawę z dn. 23 marca 1933 r. Jest ona wyrazem postulatu usprawnienia administracji miejskiej i dotyczy nie tylko Prezydenta miasta, ale i wszystkich funkcyjnarjuszów miejskich.

Tym sposobem usunięte zostały zasady decydowania kolegjalnego wydziałów administracyjnych, co niezmiernie utrudniało sprawność działania instytucji miejskich, a równocześnie przez wprowadzenie czynnika odpowiedzialności osobistej — wzmacnia się precyzję działania urzędników.

Na poparcie tej tezy przytoczyć należy uwagi wybitnego znawcy zagadnień samorządowych dr. Maurycego Jaroszyńskiego, który w artykule „Problem ustroju stolicy“ (zob. tom I pracy, wydanej w r. 1935 Samorządowy Instytut Wydawniczy p. t. „Zagadnienie gospodarki samorządu Warszawy“) — pisze, co następuje: „Sama ustawa samorządowa z 1933 r. w swoich generalnych postanowieniach, dotyczących wszystkich gmin miejskich, załatwiła jeden z wymienionych poprzednio zasadniczych problemów ustroju stolicy, a mianowicie organizację Zarządu Miejskiego. I załatwiła, można powiedzieć, pomyślnie. Usunęła bowiem najważniejsze

wady dotychczasowej organizacji. Pozostawiając wieloosobowość Zarządu, przesunęła jednak punkt ciężkości decyzji z Kolegium na osobę Prezydenta. Odtąd decydowanie jednoosobowe jest regułą, a kolegjalne przez Magistrat — wyjątkiem t. j. ogranicza się do wypadków, wyraźnie wyliczonych w ustawie. Prezydent i wiceprezydenci są zawodowcami, pełnią więc urzędy, jako swoje główne zajęcia. Wybierani są na podwójną kadencję Rady Miejskiej t. j. na lat 10.

W ten sposób zorganizowany Zarząd Miejski daje o wiele większą niż w swej poprzedniej formie gwarancję sprawności i planowości gospodarowania“.

**Teza 4.** Prezydenta m. st. Warszawy wybiera Rada Miejska, a zatwierdza Prezydent Rzeczypospolitej. Kadencja urzędowania Prezydenta trwa 10 lat.

#### **Uzasadnienie:**

Prezydent stolicy, wybrany przez Radę, składającą się z przedstawicieli ludności stolicy, posiadać będzie całkowite zaufanie tej ludności, a równocześnie forma zatwierdzenia go przez głowę Państwa nada mu autorytet b. wysoki, podnosząc tem samem godność stolicy Państwa.

Dziesięcioletnia kadencja daje Prezydentowi miasta możność gruntownego opanowania całokształtu gospodarki miejskiej i stwarza ciągłość pracy nawet pomimo zmiany Rady Miejskiej, której kadencja trwa lat 5.

**Teza 5.** Magistrat składa się z Prezydenta i 5 Wiceprezydentów. Wiceprezydentów powołuje Rada Miejska z pośród kandydatów, przedstawionych przez Prezydenta miasta. Kadencja Wiceprezydentów trwa lat 10.

#### **Uzasadnienie:**

Uzasadnienie tej tezy jest proste: Wiceprezydenci są najbliższymi współpracownikami Prezydenta miasta, winni to być zatem ludzie jego zaufania, a równocześnie obdarzeni zaufaniem reprezentacji ludności.

Biorąc logicznie—Wiceprezydenci, wybrani przez Radę Miejską z pośród kandydatów, przedstawionych przez Prezydenta miasta — winni również ustępować ze swych stanowisk z chwilą ustąpienia Prezydenta. Być może, iż życie samo ureguje tę kwestję w sposób najwłaściwszy, sądzę jednak, iż należy się nad tem poważnie zastanowić przed ustawowem ujęciem tego problemu w ramy odpowiedniego przepisu. W każdym bowiem razie następcą Prezydenta miasta musi uzyskać możność doboru najbliższych swoich współpracowników — Wiceprezydentów.

**Teza 6.** Rada Miejska składa się z 72 członków, przyczem 48 pochodzi z wyborów powszechnych, a 24 wybierają organizacje samorządu gospodarczego. Kadencja Rady Miejskiej trwa 5 lat. Radzie Miejskiej przewodniczy Prezydent Miasta.

**Uzasadnienie:**

Zapowiedziana w projekcie rządowym liczba 100 radnych jest oczywiście zbyt wielką wówczas, gdy istnieją także rady dzielnicowe. Praktyka zresztą wykazała, że ciała zbyt liczne nie pozwalają sprawnie działać organizmom gospodarczym, zwłaszcza tak czułym, jak gmina.

Ustalamy zatem w tezie 6-ej liczbę 72 radnych. Jeśli przyjąć, że każda rada dzielnicowa (przewidziane są w tezie 8-ej cztery rady dzielnicowe) składa się z 24 radnych — daje to ludności Warszawy liczbę 168 reprezentantów łącznie z Radą Miejską. Postulat demokratycznego, wysokiego liczebnie przedstawicielstwa, jest w ten sposób zachowany.

Zasady organizacyjne powoływania Rady Miejskiej według brzmienia tezy 6-ej dają pełną gwarancję udziału w niej przedstawicieli wszystkich zainteresowanych grup ludności. Ze swej strony muszą jednak podkreślić, że interesy stolicy wymagałyby jeszcze jednej grupy członków Rady Miejskiej — mianowicie nominatów. Tą drogą możnaby do Rady Miejskiej wprowadzić kilku wybitnych urbanistów, finansistów, bądź samorządowców, którzy w drodze wyborów mogą się w Radzie Miejskiej nie znaleźć — z oczywistą krzywdą dla potrzeb rozwojowych stolicy.

**Teza 7.** Dyrektorów Miejskich Biur Dzielnicowych mianuje i odwołuje Prezydent miasta. Ilość Miejskich Biur Dzielnicowych odpowiada ilości Rad Dzielnicowych.

**Uzasadnienie:**

Powołanie Miejskich Biur Dzielnicowych, jako organu ustrojowego, byłoby inowacją bardzo pożyteczną ze względu na usprawnienie administracji miejskiej i ułatwienie ludności załatwiania spraw swoich w granicach swej dzielnicy (zob. uzasadnienie do tezy 2-ej).

**Teza 8.** Rady Dzielnicowe powołuje się w ilości 4. Rada Dzielnicowa składa się z 24 członków, pochodzących z wyborów powszechnych, zarządzonych w granicach dzielnicy na zasadach ordynacji dla Rady Miejskiej. Kadencja Rady Dzielnicowej trwa lat 5. Przewodniczącym Rady Dzielnicowej jest osoba, upoważniona przez Prezydenta Miasta.

## Uzasadnienie:

Powołując Rady Dzielnicowe — udziela się obywatelowi stolicy prawa czynnego zajmowania się sprawami miasta w zakresie potrzeb zamieszkiwanej przez siebie dzielnicy. Co do ilości tych dzielnic, to wydaje się, że najbardziej charakterystycznie wyodrębniają się cztery, a mianowicie Praga, Żolibórz, Południo-Zachód i Śródmieście, ale zagadnienie to należy poddać głębszym studjom. Oczywiście, projektowana liczba 24 członków Rady Dzielnicowej nie jest liczbą zasadniczą; możnaby kwestję ilości radnych w każdej dzielnicy potraktować inaczej, zależnie od szeregu czynników rozwojowych, stanowiących o jej sile.

Kompetencje Rad Dzielnicowych określone są w granicach warunków, dopuszczalnych w pierwszej fazie rozwojowej tych Rad.

**Teza 9.** Zakres działania organów ustrojowych jest następujący:

a) Prezydent miasta jest organem zarządzającym i decyduje we wszystkich sprawach, niezastrzeżonych dla Magistratu (Kolegium Zarządu Miejskiego) i dla dyrektorów Miejskich Biur Dzielnicowych. Nadto Prezydent miasta rozstrzyga w drugiej instancji sprawy, należące do kompetencji dyrektorów Miejskich Biur Dzielnicowych;

b) Magistrat decyduje w ściśle wyliczonych przez ustawę sprawach o specjalnej doniosłości dla miasta;

c) Rada Miejska jest organem stanowiącym i kontrolującym. Kontrolę sprawuje Rada Miejska przy pomocy powołanej przez siebie Komisji Rewizyjnej;

d) Dyrektor Miejskiego Biura Dzielnicowego sprawuje, przy pomocy fachowych urzędników odpowiednich działów Zarządu Miejskiego, funkcje miejskiego organu administracji I-szej instancji w tych sprawach, które wymagają załatwienia instancyjnego;

e) Rady Dzielnicowe czuwają nad miejscowemi potrzebami przez zgłaszanie petycji do Zarządu Miejskiego, przez wypowiedanie opinii na żądanie Zarządu Miejskiego, ponadto zaś mogą być powoływane przez Zarząd Miejski do współdziałania w wykonywaniu zadań lokalnych administracji miejskiej.

## Uzasadnienie:

Zarysowane w ten sposób kompetencje organów ustrojowych stwarzają warunki harmonijnej ze sobą współpracy. Tu jednak podnieść należy potrzebę ścisłego i szczegółowego określenia tych kompetencji w ustawie, aby usunąć zjawisko zajmowania się Rady miejskiej sprawami ustalania

drobnych opłat, darowizn, pożyczek i wydatków do określonego maximum kwoty. Biorąc przykładowo, — nabycie drobnego odcinka gruntu pod ulicę wchodzi w Warszawie, która spraw tego typu ma wielką ilość, — do codziennych czynności administracyjnych. Wnoszenie takich spraw pod obrady ciał kolegjalnych jest zupełnie niepotrzebne, gdyż, — jak wiemy z doświadczenia, — nigdy nie budzą one potrzeb omawiania.

Pozostawienie tych spraw bez zmiany pociągnie za sobą utrwalenie zwyczajów przewlekłości załatwiania spraw pilnych, co niejednokrotnie powoduje nawet straty dla miasta.

**Teza 10.** Nadzór nad działalnością organów ustrojowych samorządu stołecznego sprawuje Minister Spraw Wewnętrznych. Rada Ministrów — na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych — decyduje o rozwiązaniu organów ustrojowych gminy i powołuje tymczasowe organa ustrojowe zastępcze. Nadzór nad wykonywaniem przez zarząd gminy czynności zleconych należy do właściwych ministrów.

#### **Uzasadnienie:**

Takie ujęcie organizacji nadzoru wydaje się jedynie słusznem ze względu na różnorodność zagadnień nadzoru; różnorodność ta wypływa oczywiście z systemu organizacyjnego wielkiego miasta, a przedewszystkiem stolicy, posiadającej samodzielność ustrojową w granicach, określonych tezą 1-szą.

**Teza 11.** Dla usunięcia dwutorowości administracyjnej przekazuje się Zarządowi Miejskiemu agendy władz administracji ogólnej w następujących dziedzinach: karania administracyjnego za przekroczenie przepisów, stosowanych przez Zarząd Miejski, aktów stanu cywilnego dla wyznań niechrześcijańskich, aprowizacji, przemysłu, spraw wojskowych, zdrowia i opieki społecznej z wyłączeniem spraw sanitarno - obyczajowych, pomocy lekarskiej dla funkcjonarjuszów państwowych, inwalidzkich, ubezpieczeniowych i emigracyjnych, wreszcie niektóre sprawy komunikacyjno - budowlane.

W kompetencji władz administracji ogólnej pozostać winny sprawy reprezentacji rządu, sprawy szeroko pojętego bezpieczeństwa publicznego oraz te sprawy, które wyraźnie nie wiążą się z własnym zakresem działania samorządu miejskiego.

#### **Uzasadnienie:**

Dokładne sprecyzowanie podziału czynności, sprawowanych dotychczas równolegle, nastąpi w drodze przepisów. Przekazanie Magistratowi m. st. Warszawy niektórych agend Komisarjatu Rządu jest całkowicie celowem dla interesów państwa i ludności stolicy, gdyż obecnie sprawy te są pro-



wadzone w b. szerokim zakresie przez miasto, a jedynie częściowo i w pewnych tylko fazach toku tych spraw — przez Komisarjat Rządu. Ujęcie takie dałoby przytem skarbowi państwa znaczne oszczędności. Szczegółowe uzasadnienie takiego punktu widzenia podaje referat p. radnej Jurkiewiczowej.

Komisarz (wzgl. delegat) Rządu na Warszawę prowadziłby wówczas tylko sprawy bezpieczeństwa publicznego i reprezentacji państwowej na terenie stolicy, co ma swoje uzasadnienie w tem, że w tak wielkiem skupieniu ludności sprawy te wymagają specjalnie pieczołowitego i szerokiego ujęcia i sądzimy, że wymagają istnienia Komisarjatu Rządu.

Możnaby tę kwestję rozwiązać i w taki sposób, że sprawy bezpieczeństwa i reprezentacji na terenie stolicy prowadzi wojewoda warszawski podstołeczny. Mając siedzibę swą w stolicy, i, obejmując swym urzędem region podwarszawski, — rozwiązałby w sposób najprostszy postulat jednolitego ujęcia organizacyjnego spraw bezpieczeństwa w Warszawie i pod Warszawą.

W każdym razie nie wydaje mi się możliwem szukać usunięcia dwutorowości na drodze, wskazanej przez dr. Maurycego Jaroszyńskiego w artykule „Problem ustroju stolicy“ (zob. T. I. pracy cytowanej w uzasadnieniu tezy 3-ej), gdzie czytamy: „Uważam, że w związku z całością projektowanej reformy ustroju miasta Warszawy, a zwłaszcza z projektem utworzenia województwa stołecznego, oddanie miastu spraw bezpieczeństwa i wojskowych jest zupełnie możliwe i nie przedstawia poważnego niebezpieczeństwa. Oczywiście „miasto“ występowałoby tutaj jako Zarząd Miejski, ściślej mówiąc Prezydent, względnie wyznaczony do tego Wiceprezydent“.

Przyznać należy, iż autor rozwija następnie szereg zastrzeżeń formalnych, — jednakowoż takie rozwiązanie problemu nie jest wskazane i nie dałoby oczekiwanych korzyści w dzisiejszych warunkach bezpieczeństwa i porządku w stolicy. Stanowczo lepiej jest pozostawić te sprawy w rękach władz państwowych, które winny jednak ściśle w tych dziedzinach współdziałać z władzami samorządowemi.

**Teza 12.** Z punktu widzenia interesów stolicy celem jest zmniejszenie i wyrównanie granic obecnego województwa warszawskiego w promieniu około 60 km. od Warszawy.

Ustawa unormuje równocześnie zasady współdziałania wojewody warszawskiego z Prezydentem Warszawy.

#### **Uzasadnienie:**

Wyrażony tezą punkt widzenia uznaje potrzebę rozwiązania problemu regionu, nie wiążąc organicznie Warszawy z posiadającymi zupełnie odręb-

ny charakter gospodarczy małemi skupieniami podwarszawskimi. Obszar województwa podstołecznego, które winno nosić nazwę województwa warszawskiego, bądź ewentualnie mazowieckiego, ustawa określić winna na podstawie studjów Biura Planu Regionalnego. Obszar ten winien być w każdym razie większy od obszaru, przewidzianego w projekcie rządowym, a mniejszy od obszaru obecnego województwa warszawskiego.

**Teza 13.** Komisja Planu Regionalnego winna być uprawniona do wydawania opinii wiążących w sprawach terenowo - budowlanych regionu podstołecznego, decydowanych przez organa administracji regionalnej.

W razie sporu pomiędzy organami administracji lokalnej i Komisji Planu Regionalnego — decyduje władza bezpośrednio wyższa.

#### Uzasadnienie:

Teza powyższa daje uprawnienia Komisji Planu Regionalnego, nie posiadającej obecnie żadnej egzekutywy, co oczywiście uniemożliwia ingerencję czynnika fachowego w sprawach, z potrzebami rozwoju regionu związanych. Rozwiązanie, projektowane tezą 13-tą, umożliwia tę ingerencję i powołuje ustawowe ciało doradcze dla Prezydenta stolicy i Wojewody warszawskiego. Pod względem prawnego-organizacyjnym Komisja winna być ustanowiona przy Ministrze Spraw Wewnętrznych.

\* \* \*

Tezy i uzasadnienia powyższe ujmują w sposób zasadniczy całość organizacji ustrojowej stolicy. Rzeczą ustawy będzie ujęcie szczegółowe całego kompleksu zagadnień w takie formy, aby dać najpełniejszy wyraz idei samorządowej, a zarazem zapewnić centralnym władzom państwowym należyty wpływ na bieg spraw gospodarki miejskiej. Życie niezawodnie wykaże całkowitą celowość ujmowania problemu ustrojowego w sposób, zapewniający stolicy jej charakter głównego miasta w Polsce bez narażania przyszłości rozwojowej Warszawy na wstrząsy, nieuniknione przy organicznym powiązaniu jej z terenem podstołecznym.

Odsunie się również wtedy potrzebę powierzania gospodarki stołecznej w ręce urzędnika, gdyż warunek ten — z którejkolwiekby strony do zagadnienia nie podejść — **nie jest dla interesów ani stołecznych, ani regionalnych, ani też ogólnopństwowych wskazany.**

\* \* \*

Gdy domagamy się zorganizowania Warszawy w ramach samodzielnej jednostki samorządowej, to nietylko stajemy w obronie idei samorządu stołecznego, ale liczymy się i z tem, że stolica Państwa winna dawać mia-

stom polskim przykład rozumnej gospodarki komunalnej. Jest to właśnie jedno z zadań wychowawczych stolicy i w tem znaczeniu regionem dla niej jest całe Państwo.

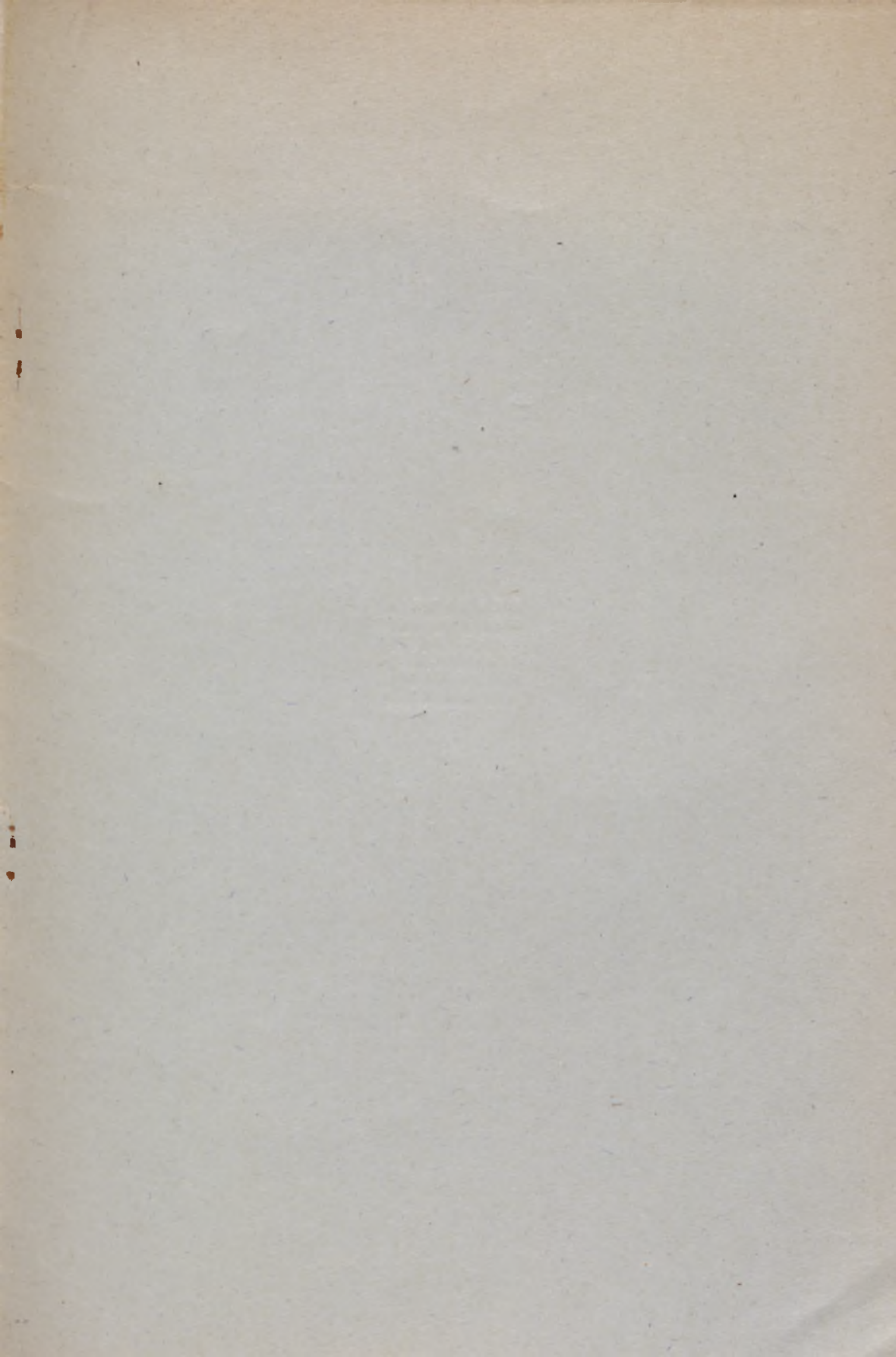
Warszawa przecież dopiero się dźwigać zaczęła na wysoki poziom jednej ze stolic europejskich. Dopiero teraz właśnie w oczach naszych stanąć próbuje na szlakach marzeń Stefana Żeromskiego, który widział w niej potężny ośrodek przyszłości, łączący mocarstwo polskie ze światowemi metropoljami kultury, cywilizacji, przemysłu i handlu. Dziś dopiero schodzi krokami Wokulskiego w dół, na Powiśle i spojrzeniem Bolesława Prusa ogarnia tereny przyszłych bulwarów nadwiślańskich i alei na skarpie. W tych dniach dopiero przejęła się głęboką prawdą Aleksandra Janowskiego, że jest idealnym centrem Polski — i w wizjach urbanistycznych Nagórskiego i projektach Pniewskiego ujawnia na wspaniałej wystawie w Muzeum Narodowym swą twardą wolę stania się stolicą wielkiego narodu. — Troską i napięciem wysiłku ostatniego okresu zmienia swe ponure oblicze i staje się codzień piękniejsza.

W tych warunkach wielkich, a jakże mozolnych dokonań samodzielnych Warszawy, — nie należy stwarzać jej eksperymentalnych trudności ustrojowych i finansowych, i nie wolno zapominać słów ministra spraw wewnętrznych Marjana Zyndram-Kościałkowskiego, wypowiedzianych w dniu 29 stycznia 1935 r. na otwarciu Tymczasowej Rady Miejskiej: „Najbardziej charakterystyczną i szczególnie dodatnią cechą samorządu, jako jednej z form administracji publicznej, jest wybitny w nim udział czynnika obywatelskiego oraz wyrobienie w nim poczucia współtroski i współodpowiedzialności za stan gospodarki administracji publicznej“.

Czynnik ten odgrywa olbrzymią rolę, szczególnie w samorządzie stolicy, jako siedziby centralnych ośrodków woli Państwa, zwłaszcza zaś wtedy, gdy ją rozbudować należy na stolicę, godną jednego z większych państw europejskich i godną wielkiego Narodu“.

A przecież kardynalną cechą wyrazu woli i pracy czynnika obywatelskiego w samorządzie jest prawo posiadania własnego, samodzielnego i zaufaniem obywateli wybranego gospodarza gminy — Prezydenta m. st. Warszawy.

10-



2932

DRUKARNIA  
SAMORZĄDOWEGO  
INSTYTUTU  
WYDAWNICZEGO  
WARSZAWA  
MIODOWA 6  
TELEFON 682-18