

BIBLIOTEKA MYŚLI SPOŁECZNEJ Nr 1

KONSTANTY KRZECZKOWSKI

POLITYKA SPOŁECZNA

WYBÓR PISM



Łódź 1947

POLSKI INSTYTUT SŁUŻBY SPOŁECZNEJ

Prace, wchodzące w skład niniejszego tomu, publikowane były w następujących czasopismach:

PROBLEMAT POLITYKI SPOŁECZNEJ — Ekonomista, tom III 1930.

O STANOWISKO NAUK PRAKTYCZNYCH — Nauka Polska, tom XXI 1936.

O NOWĄ FORMĘ UBEZPIECZEN SPOŁECZNYCH — Ekonomista 1923.

IDEE PRZEWODNIE UBEZPIECZEN SPOŁECZNYCH¹ — Przegląd Ubezpieczeń Społecznych nr 6, 1936.

UWAGI NAD DROGAMI OPIEKI SPOŁECZNEJ — Samorząd Terytorialny, zesz. 1—2 1936.

O TRZECH ETAPACH OPIEKI SPOŁECZNEJ — Samorząd Terytorialny, zesz. 1—2 1938.

GMINA JAKO PODMIOT POLITYKI KOMUNALNEJ — Samorząd Terytorialny zesz. 3, 1938.

PROBLEMAT POLITYKI SPOŁECZNEJ

¹ Streszczenie, dokonane przez Krzeczковского, jego obszerniejszej pracy pod tym samym tytułem, jaka ukazała się w r. 1936 nakładem Instytutu Spraw Społecznych, str. 210.

W literaturze światowej lat ostatnich naliczyć można kilka dziesiątków rozpraw mniejszych lub większych, które się tym przedmiotem zajmowały. Są to studia, które usiłują, w związku z tzw. kryzysem powojennym polityki społecznej, rozwiązać zagadnienie celów i zadań polityki społecznej. Specjalnie obfituje w te prace literatura niemiecka, ale również sporo wysiłków poświęcili temu zagadnieniu uczeni i praktycy innych narodowości.

Powojenny kryzys myśli europejskiej uwydatnił się w tej wymianie zdań niezmiernie plastycznie. Niestety, rzeczowo cały ten dorobek wykazał wielką jałowość — dreptanie w miejscu lub cofanie się ku starym rozwiązaniom z okresu początkowego stadium nauki. Pomimo niewątpliwej pomysłowości, a może i pewnych metodologicznych zdobyczy, studia te pozostały bezowocne i nie dołożyły nic, lub bardzo niewiele, do studiów dawniejszych, mających za sobą już niemal pół wieku, ale które swym ujęciem teoretycznym niczym nie ustępują próbom dzisiejszym.

Problemat polityki społecznej, jej charakter naukowy, jej przedmiot i cele zostały po dawnemu mętne i subiektywnie ujmowane. Nie mamy w dalszym ciągu żadnej obiektywnie wartościowej teorii czy kierunku, któreby były przyjęte przez wszystkich czy przez większość badaczy polityki społecznej.

Polityka społeczna, pomimo że jest i była zawsze punktem ogniskowym zainteresowań naukami społecznymi, pozostała aż do dziś faktycznie nie nauką a umie-

jętnością co do swego zakresu i ujęcia. Składały się na to zarówno przyczyny formalne jak i rzeczowe oraz różnice zapatrywań, wyniki bądź z odmienności zajmowanych stanowisk, bądź z tła historycznego. To też panuje tu dotąd chaos, względność, brak powszechności sądów i twierdzeń.

Przyczyny formalne leżą, zdaje się, w samej nazwie polityki społecznej, łączącej w sobie pojęcie sztuki działania i umiejętności. Pojęcie polityki nie daje się pogodzić z tym, co zwykliśmy nazywać nauką.

Bezimiennie, jako sztuka praktycznego działania, istniała polityka społeczna zawsze; jako dyscyplina naukowa, badająca ową praktyczną działalność, wyodrębniona od innych działów polityki lub ekonomii, istnieje od niedawna, znajduje się in statu nascendi i nie ma dotąd wyraźnie, teoretycznie określonego pola zainteresowań. Nawet nazwa nie została w całej literaturze jednolicie przyjęta i jest właściwie domeną nauki niemieckiej. W nauce francuskiej lub angielskiej odpowiedniki naszej umiejętności są zazwyczaj określane szerzej lub wężej: obejmują bądź jedynie prawodawstwo pracy, bądź rozszerzają się na opiekę społeczną a nawet na niektóre działy polityki gospodarczej lub skarbowej. Różnica kultur, poziom społeczny danego środowiska, musiały również uwydatnić się w zakresie i ujmowaniu zagadnień polityki społecznej. Różnice te, które obserwujemy współcześnie w krajach o odmiennej fizjonomii gospodarczej i społecznej, są najlepszym tego dowodem. Politykę kształtuje każdorazowy układ stosunków, będący wyrazem jego odrębnej specjalnej historii, położenie geograficzne, etniczne i społeczne, wreszcie układ sił społecznych i politycznych w danym czasie. Zazwyczaj teoretyczne zainteresowania mierzą się rozwojem praktyki.

Polityka społeczna ulegała zmianom w zależności od momentu historycznego. Każda epoka miała swą odrębną politykę społeczną. Inna była w epoce starożytności — w społeczeństwach greckich lub rzymskich, inna w średniowiecznym mieście, inna jeszcze w dobie oświeconego absolutyzmu, inna wreszcie w okresie kapitalizmu — po-

czątkowym czy dzisiejszym. Wszystkie te zmiany odbijały się również w teoretycznym ujmowaniu naszej dziedziny.

Zróżniczkowanie zakresu i pojemności polityki społecznej zależy wreszcie od kierunku myśli społecznej, której hołdują jej propagatorowie. Zależnie od orientacji społecznej i politycznej, inaczej określane są zakres, metody i zadania naszej umiejętności. Dość przypomnieć główne wytyczne każdego kierunku, aby uwydatnić te różnice.

Wszystkie te formalne i rzeczowe względy, historyczne i współczesne, sprawiają, że nie mamy dotąd definicji polityki społecznej jako dyscypliny naukowej, a raczej z pojęciem tej nauki łączy się tyle określeń, ile jest kierunków myśli i działalności. Te trudności definicyjne, będące udziałem wszystkich nauk społecznych, należy specjalnie usprawiedliwić w stosunku do polityki społecznej. Należy wyznaczyć jej miejsce w rzędzie innych nauk społecznych.

Kierując się podziałem K. Menger'a, dzielimy nauki społeczne, jak zresztą wszystkie inne, ze względu na metodę traktowania przedmiotu, na: teoretyczne, historyczne i praktyczne¹. Pierwsze stawiają sobie za zadanie dochodzenie praw i ogólnej treści badanych przedmiotów (ekonomia, socjologia); drugie badają nieodwracalny proces historyczny, mają do czynienia z indywidualnymi cechami i wyborem faktów — wartościowaniem (hist. gospodarcza, hist. doktryn itd.); wreszcie trzecie badają zjawiska, dokonywane się pod wpływem świadomej działalności i dążeń ludzkich (polityka ekonomiczna).

Opierając się na zdobyczach pierwszej i drugiej kategorii nauk, nauki praktyczne oceniają zamierzenia i plany ze względu na stawiane cele czy ideały. Polityka społeczna, ze względu na swą metodę, zainteresowania, zakres przedmiotu, należy do grupy powyżej scharakteryzowanej praktycznych nauk społecznych.

¹ Por. K. Menger: Untersuchungen über Methode der Sozialwissenschaften, Lipsk 1883, str. 3 i nast. oraz dodatek III, str. 245.

Ustalenie pozycji nauk praktycznych społecznych jest szczególnie trudne. Już teoretyczne nauki społeczne odbiegają daleko od podobnych nauk przyrodniczych. Już nie mają one tej teoretycznej powszechności, jaka towarzyszy naukom przyrodniczym; cechuje je względność i brak pełnej obiektywności. Może wystarczyłoby dla wytłumaczenia tego stanu odwołanie się do różnicy, jaka wytworzyła się między umiejętnościami humanistycznymi i przyrodniczymi, do faktu, że życie społeczne i gospodarcze należy do świata twórczości ludzkiej i że stąd powstaje zmienność obiektu badań (w badaniach przyrodniczych stałość), że występuje tu wielka wieloznaczność pojęcia zjawisk społecznych, ich niestałość, krótkotrwałość, ich specyficzna realność: są one częściowo przerobieniem przez umysł istniejącej rzeczywistości, częściowo wytworem umysłu badacza i stąd ich względność, stąd subiektywizm, stąd brak wiecznotrwałej teoretycznej nauki społecznej. Cóż wobec tego powiedzieć można o różnych naukach praktycznych, wyrosłych na tym gruncie. Stąd wypływa tak charakterystyczna zawodność „prawd naukowych” w naszych umiejętnościach, zawodność wysuwanych „celów”, stąd wreszcie płynie ów pesymizm badaczy — niewiara w możliwość naukowego traktowania tych dziedzin i opowieści o ich bankructwie. Bankrutować może w gruncie rzeczy takie lub inne ujęcie np. polityki społecznej, bankrutować mogą prawdy głoszone lub cele wysuwane przez poszczególnych badaczy lub ich grupy, ale nie może bankrutować i nie zbankrutuje nigdy dziedzina faktów i potrzeb ludzkich, którą badamy. Bankructwo celów, bankructwo pewnych ujęć może stworzyć kryzys myśli społeczno-politycznej, ale nie należy go uogólniać na bankructwo czy kryzys samej nauki. Właśnie przeżyliśmy, a może jeszcze przeżywamy, taki kryzys. Jednak po szeregu lat wahań i dyskusji, po latach zwątpień i krytyki, na nowo zaczyna ożywać nasza nauka i domagać się teoretycznego uzasadnienia.

Idzie — jak słusznie dowodził K. Pribram¹ — o teoretyczne ujęcie działalności społecznej, dotąd rozważanej pod kątem prawnym i administracyjnym, o badanie całego kompleksu zamierzeń i środków, które mają za zadanie kształtowanie życia społecznego. Idzie o możliwość stwierdzenia dyscypliny teoretycznej, o możliwość zbudowania nauki polityki społecznej. Czy istnieje możliwość taka, czy też jest to fikcja, o którą próżno kołaczą badacze?

II

Poglądy dzisiejsze na naukę polityki społecznej są rozbieżne i nie dają się podciągnąć pod jeden strychulec. Trudno je ująć nawet w pewne kategorie, tak bardzo są indywidualne. I chociaż nie są pozbawione wartości, jako podkreślające jaskrawo niedotykane przez inne nauki zagadnienia, dalekie są jednak od wszelkiego obiektywizmu. Moglibyśmy je ująć w następujące kategorie:

Pierwsza grupa określeń wychodzi z założenia braków w istniejącym ustroju i pragnienia usunięcia ich. Już najdawniejsi politycy społeczni podkreślali ten punkt widzenia (Sismondi, Carlyle itd.). Może najbardziej jasna jest tu formuła A. Wagnera. Wagner widzi tu „działalność państwa, zdążającą do usunięcia braków podziału dochodu społecznego środkami administracyjnymi i prawodawczymi.” Wagner, wyodrębniając podział dochodu społecznego jako dziedzinę polityki społecznej, słusznie zaakceptował pole świadomej działalności. Istotnie, głównym polem świadomej działalności jest rozdział dochodu społecznego. Siła i świadomość różnych grup społecznych rozstrzygają tu zawsze o takim czy innym podziale. Jest to niewątpliwie dobre uchwycenie rdzenia polityki społecznej nowożytnej, ale uchwycenie za wąskie, nie obejmujące wszystkich faktów, nie obejmujące całej dzia-

¹ Sozialpolitik als theoretische Disziplin w Archiv für Sozialwissenschaften, Tom 55, zeszyt 3.

talności, którą moglibyśmy uważać za polityczno-społeczną. Toteż, mimo swych walorów, określenie to jest coraz bardziej unikane. Do tej samej kategorii określeń, chociaż zwracających uwagę na inne strony zagadnienia, należą określenia Schmollera i Van der Bortgha. Schmoller żąda od polityki społecznej wyrównania klasowych antagonizmów, usuwania ostrych kantów społecznych, regulowania w interesie społeczeństwa kwestii społecznej. Van der Bortgha podobnie — traktuje jako politykę, zmierzającą do osłabienia przeciwieństw klasowych i w węższym sensie jako „politykę dobroczynną na korzyść klas, które swą siłę roboczą używają w służbie osób trzecich na stanowiskach niesamodzielnych i zależnych”. Te określenia — a zwłaszcza wariant ostatni — łączą się z szeregiem definicji, które zwężają zakres polityki społecznej do pojęcia kwestii społecznej lub do regulowania stosunków najmu.

We wszystkich tych ujęciach widać dążenie autorów do uchwycenia materialnej treści naszej dyscypliny. Nie jest ona jednak w całej pełni przez nich ujmowana i w tym tkwi brak tych określeń.

Drugi typ definicji, to określenia dotyczące formalnej strony opisywanych zjawisk społecznych. Klasycznym przedstawicielem tego kierunku jest W. Bortkiewicz. Dla niego polityka społeczna nie jest żadnym specjalnym polem ustawodawstwa czy administracji, nie obejmuje określonego pola gospodarczego lub społecznego, lecz raczej jest kierunkiem wpływania państwa na życie gospodarcze i społeczne. Jesi to, według niego, „stanowisko państwa wobec przeciwieństw klasowych, przejawiające się w prawodawstwie i administracji”. Definicja ta tym się zbliża do wyżej cytowanych określeń przedmiotu przez Schmollera i Van der Bortgha, że rdzeń polityki widzi w usuwaniu przeciwieństw klasowych przez państwo. Nie ujmuje przecież sprawy od strony materialnej, faktycznej stosunków, lecz jedynie formalnej. Na podobnie formalnym stanowisku stał również Jastrow, uważający, że o polityce społecznej rozstrzygają nie zagadnienia, a stosunek państwa do życia

w ogóle. Stąd myśli o możliwości przepełnienia całej działalności państwa duchem społecznym, zreformowania całej polityki wewnętrznej państwa i traktowania jej jako społecznej. Jest to zatem stanowisko traktujące politykę społeczną jako pewną metodę działania, a przynajmniej pod kątem widzenia metody działania, niezależnie od dziedzin, w których się przejawia.

Przeciwko Bortkiewiczowi można wysunąć argument, że nawet pod względem formalnym nie objął wszystkich podmiotów działalności społecznej. Bortkiewicz mówi jedynie o roli państwa w polityce społecznej, pomija zaś zupełnie działalność innych ciał publicznego prawa, a nade wszystko nie mówi nic o związkach i organizacjach wolnych. Tymczasem środki i metody działania oraz rola tych czynników mają nie mniejsze, a może nawet większe znaczenie dla polityki społecznej, aniżeli rola państwa.

Do trzeciej kategorii określeń należałoby zaliczyć wszystkie te określenia, które za punkt wyjścia biorą cele polityki społecznej. Już w określeniu Van der Bortgha bardzo znamiennej cechą było wysuwanie celów: w polityce społecznej widzi on politykę, zdążającą do osłabienia przeciwieństw klasowych. Na odwrotnym jakby krańcu stoi określenie W. Sombarta, który znów uważa, że wszelka polityka społeczna musi mieć piętno klasowe, że tyczy jednej klasy, że nie w interesie całości lecz zawsze w interesie jednej klasy jest prowadzona. Do tego określenia dołącza Sombart swoje ujęcia klasy społecznej jako grupy, która, ze względu na swe potrzeby i interesy, na swój horyzont polityczny, zdąza zawsze do zapanowania nad całością społeczeństwa w formie ustroju społecznego, odpowiadającego jej potrzebom.

Jeszcze bardziej zabarwione teleologicznie są określenia autorów najnowszych. Zwiedineck-Südenhorst uważa za politykę społeczną — „politykę, zdążającą do trwałego zabezpieczenia celów społeczeństwa”, a dalej idzie jeszcze Ammon, uważając, że jest to „ustalenie celów społecznych i środków, niezbędnych do ich uzyskania”. Przy tym za cel ten przyjmuje „utrzymanie materialnej łączności społeczeństwa”.

Autorowie, wysuwający konkretne cele, które jako by winna realizować polityka społeczna, chcieli, aby nauka potwierdziła ich programy, ich złudzenia i przewidywania subiektywne, chcieli politykę społeczną sprowadzić do wyznania wiary poszczególnych kierunków. Toteż wysuwanie „polityki celów” jako rysu charakterystycznego naszej nauki nie jest słuszne i nie wystarcza do wyodrębnienia jej od innych dyscyplin. Jest to rys właściwy wszystkim naukom praktycznym. Ponadto wszelkie wysuwanie celów jest z góry skazane na jednostronność. Zawsze możliwe jest wysunięcie celów innych, sprzecznych nawet z wysuniętymi przez danego autora. Przeciwnieństwo celów nie wyłącza przecież ich jednakowego, krytycznego traktowania przez naukę. Naukę obchodzą nie konkretne cele, ale możliwość ich wysuwania. Konkretnie cele i stawianie ich należy do praktycznej działalności, do świadomej akcji — jest przedmiotem „projektowania” — albo, jakbyśmy mogli powiedzieć, programów działalności. Programy nie są nauką, ale są tylko wytycznymi planowej akcji, działalności. Jedynie badania programów i celów, rozważanie ich teoretyczne może być nauką, ale nie stawianie ich.

Przy takim badaniu programów stykają się niejednokrotnie badacze różniący się między sobą całkowicie, wychodzący ze zgoła różnych założeń i dlatego możnaby powiedzieć, że dziedzina teorii jest szersza, niż praktyki. Teoria może i musi umieć ogarnąć wszystkie spotykane i możliwe programy działania.

Trudności definicyjne polityki społecznej wynikają nie tylko z różnic ujmowania rzeczy przez różnych autorów, ale również z przyczyny, że zależnie od swych potrzeb i stanowiska autorowie określają w swych definicjach bądź stronę formalną, bądź materialną, bądź chcą ująć cele i zadania nauki; przy tym określenia te zwykle nie ujmują całości zagadnienia. Definicja winna ściśle pasować do przedmiotu, tymczasem spotykane ujęcia są zazwyczaj za wąskie, albo za obszerne. Opisują one mniejszy lub większy wycinek badanych stosunków, bądź obejmują tylko główne zagadnienia nadające ton całości.

Możnaby przytoczyć tutaj jeszcze sporo określeń, których treść i zakres byłyby mniej więcej podobne. Wszystkim im brak pełności — całkowitego pokrywania się z przedmiotem.

Niemożliwość jednolitego ujmowania polityki społecznej wytwarza zaczarowane jakieś koło poglądów, z którego nie mogą wydobyć się autorowie najbardziej nawet obiektywnie ujmujący rzeczywistość.

W swych określeniach autorowie, wychodząc z różnych punktów widzenia, dochodzą do zgoła niepodobnych wyników. Poszczególne kierunki i określenia wyłączają się wzajem. To też rozbieżności w poglądach na politykę społeczną są bardzo duże.

III

Doświadczenie dotychczasowe wykazuje, jak trudną i zawodną jest rzeczą danie definicji polityki społecznej, która byłaby powszechnie przyjęta — definicji, która odpowiadałaby całkowicie treści i zakresowi polityki społecznej.

Mimo trudność, a może i niemożliwość rozwiązania tego zagadnienia, będzie ono stale powstawało, dopóki będą istnieć pretensje naukowe naszej dziedziny. Definicja taka musi odpowiadać wszystkim wymaganiom metodologicznym.

W określeniach poprzednio analizowanych uderza, że pod względem treści podnoszono: braki ustrojowe, wyrównanie przeciwieństw klasowych, stanowisko jakie zajmuje państwo wobec tych zjawisk, wreszcie cele wszelkiej możliwej polityki. Razi w nich przede wszystkim brak ustalenia przedmiotu badań, a raczej przedmiot badań jest ujmowany jednostronnie. Na plan pierwszy wysuwa się wszędzie indywidualność autorów, którzy, mając przed oczyma najważniejsze dla nich zagadnienia lub sposoby ich rozwiązywania, nie widzą całego pola badań danej nauki. Zbyt mało interesowano się ścisłym zakreśleniem ram polityki społecznej.

Tymczasem, aby dojść do istoty zagadnienia, należy ustalić przede wszystkim przedmiot badań polityki społecznej, a również, co jest ważne w naukach praktycznych, ustalić podmioty działające i zakres celów danej nauki.

Określenia przez nas cytowane podzestawiały najczęściej na wytknięciu jednej tylko z powyższych stron, charakterystycznych dla danego kierunku i to najczęściej nie w całej rozciągłości. To nadawało im ową jednostronność. Jednostronność ta znajduje swe wytłumaczenie w ciągłej zmienności wszystkich składników polityki społecznej. W polityce społecznej, w jej dziejach, może najbardziej wyróżniającym ją rysem będzie ta zmienność zarówno przedmiotu jak i działających podmiotów, jak wreszcie celów. Czy więc możliwe i potrzebne jest połączenie wszystkich tych różnych wyrazów działalności w jedną całość? Co charakteryzuje tę różną treść, gdzie tkwią pierwiastki wspólne, które powodują, że wszyscy widzimy w nich zagadnienia polityki społecznej? Gdzie zaczyna się i gdzie się kończy to, co nazywamy polityką społeczną? Niezbędne jest więc dla ustalenia nauki określenie nie tylko obiektu, ale czynników działających, a nawet celów realizowanych. I właśnie w tym punkcie między badaczami roztwiera się przepaść i źródło różnic. Nikt przy tym z tych badaczy przy określeniu pola działania polityki społecznej nie uchwycił jądra rzeczy, prócz może niecytowanego już dzisiaj mistrza systematyki E. Philippovicha, który bodaj najtrafniej próbuje ująć pole badań naszej umiejętności.

E. Philippovich w swym systemie polityki ekonomicznej, uzasadniając treść tej umiejętności, wysuwał, że obok problemu produkcji, charakterystycznego dla polityki ekonomicznej, drugim problemem podstawowym polityki jest zagadnienie organizacji danego społeczeństwa¹. Polityka ekonomiczna w pojmowaniu Philippovicha miała ogarniać zagadnienia, na które miał wpływ

¹ Volkswirtschaftspolitik, Bd. 1 34.

społeczny układ, jego budowa, np. zagadnienia polityki podziału dochodu społecznego, które my dzisiaj zaliczamy do polityki społecznej.

Właśnie rozwijając myśl powyższą, wyrażoną może niejasno — dość, że nikt dziś nie sięga do tej opinii w powyższej sprawie — sądźmy, że owym zmiennym, trudnym do ujęcia, przedmiotem badań polityki społecznej będzie zawsze organizacja społeczna, albo, używając dzisiejszego terminu, struktura społeczna.

Przez strukturę społeczną rozumiemy tutaj każdorazowy układ stosunków społecznych, uwarstwienie społeczeństwa, jego budowę. Wysuwając różne zagadnienia polityki społecznej, a więc czy to kwestię agrarną, czy kwestię robotniczą, kobiecą itd., zawsze musimy brać pod uwagę układ stosunków społecznych, uwarstwienie społeczne jako podstawę rozważań. Przedmiotem polityki społecznej będzie więc zawsze stan i zmiany w tym układzie oraz wzajemny stosunek różnych warstw do siebie.

Pojęcie struktury społecznej jest tylko uogólnieniem wszelkich form konkretnych, spotykanych w układzie grup społecznych. Dlatego może być zastosowane w naszej nauce dla wszelkich stosunków, spotykanych w czasie i przestrzeni.

Mówiąc o strukturze społecznej jako o przedmiocie naszej nauki, musimy od razu poczynić zastrzeżenia. Strukturą społeczną, formami współżycia społecznego zajmuje się właściwie socjologia.

Socjologia, nauka dotąd również nie zdefiniowana i nie ujmowana jednolicie, miała być ową „fizyką społeczną”, jak chciał to widzieć jej twórca. Bada ona formy współżycia społecznego, jest geometrią społeczną (Simmel), zajmuje się stosunkami, zachodzącymi między grupami społecznymi (Wiese).

Zasadniczo więc przedmiotem zainteresowań, przedmiotem badań zarówno socjologii jak i polityki społecznej, jest struktura społeczna.

Gdzie jest zatem granica między obu dyscyplinami?

Jakkolwiek określać będziemy socjologię, miejsce jej znajduje się wśród teoretycznych nauk społecznych, uogólniających; zajmuje się ona całością zmian w strukturze społecznej, a przede wszystkim ujęciem świata zjawisk żywiołowych, niezależnych od czynników woli, od świadomej działalności ludzkiej. I tutaj mieści się jej granica w stosunku do polityki społecznej, która jest nauką praktyczną, pochodną niejako socjologii. W Ameryce nosi nawet miano praktycznej lub stosowanej socjologii. Różnica w zakresie pola pracy obu tych umiejętności polega na tym, że socjologię obchodzi całość stosunków społecznych i zmian, dokonujących się w strukturze społecznej, gdy polityka społeczna zakreśla sobie węższe granice: obchodzą ją zmiany struktury społecznej te tylko, które są zależne od celowej działalności ludzkiej. To ograniczenie pola zainteresowań naszej nauki uzależnia politykę społeczną od badań ogólnych ekonomicznych i społecznych, z drugiej strony ustala własne pole działania.

I polityce społecznej zależy nie tylko na tym, że chce poznać owe zmiany w strukturze społecznej, które zależą od działalności celowej ludzi, lecz również chciałaby znać sposoby ich wywoływania, umieć je wywołać. Praktyczny charakter naszej nauki polega na znajomości metod działania, które mogą wywołać określone, pożądane skutki, na znajomości dróg, prowadzących do pożądanych zmian.

Dlatego w polityce społecznej ważne jest nie tylko wyróżnienie obiektu nauki, ale i subiektów działających. Dla ustalenia nauk teoretycznych, w szczególności przyrodniczych, niezbędne jest jeszcze uwzględnienie czynników działających.

Jakież są czynniki, działające w polityce społecznej? Za czynniki takie, które kształtują pożądane zmiany w strukturze społecznej (obiekcie polityki), uważamy różne ugrupowania społeczne, które składając się na dane społeczeństwo, tworzą jego strukturę.

Spółeczeństwa ludzkie, nawet najbardziej prymitywne, są zróżniczkowane. Zróżniczkowanie na grupy jednolite pod względem interesów czy potrzeb, może się dokonywać pod wpływem wieku, płci, zawodu, majątku itd. W dzisiejszych społeczeństwach najważniejsze jest zróżniczkowanie pod względem gospodarczym (zawód i majątek), które pociąga za sobą zróżniczkowanie społeczne — tworzenie się klas społecznych.

Klasy społeczne są najważniejszymi członami struktury dzisiejszego społeczeństwa. Oddziaływanie wzajemne tych grup na siebie i przeprowadzanie własnych celów, zaspokajanie swoich potrzeb wbrew niekiedy innym klasom, stanowi treść życia społecznego dzisiejszego, a jednocześnie najważniejszy czynnik, zmieniający strukturę społeczną. Nie dość na tym. Współżycie wyłoniło trwałe instytucje zbiorowe, które powstały jako wynik terytorialnego podziału społeczeństwa. Niektóre z nich nabrały szczególnie wielkiego znaczenia, jako rozporządzające przymusem i władzą. Działalność tych organizacji, szczególnie państwa, również gminy — należy specjalnie zaakcentować, omawiając czynniki polityki społecznej. Państwo ma własny interes w celowym kształtowaniu stosunków społecznych i wiele metod, przy pomocy których usiłuje wpływać na układ struktury społecznej.

Zatem dla uchwycenia istoty polityki społecznej niezbędne jest stwierdzenie, że idzie o wpływ państwa i różnych grup społecznych oraz oddziaływanie ich na strukturę społeczną. Lecz mówiąc o tym oddziaływaniu, jeszcze bardziej należy ograniczyć ramy naszej umiejętności. Nie wszystkie akty oddziaływania państwa czy grup społecznych na strukturę społeczeństwa są treścią polityki społecznej. Wszelka działalność bezwiedna, nie będąca świadomością celową, nie może być brana pod uwagę. Należy ona do tych samych procesów co rozwój rzeczowy, spontaniczny. Jedynie działalność, która ma na celu zmiany w ustroju społecznym, lub zdąża do zmiany układu sił społecznych, wchodzi tu w rachubę. Wyodrębnia się ona jako akty świadomości, celowego wyboru.

wartościowania. Wartościowanie polega na różnych możliwościach wyboru działania i ocenie subiektywnej tych możliwości, na tworzeniu i przeprowadzaniu swoich celów i zamierzeń przez państwo i różne grupy społeczne. Do pojęcia polityki społecznej potrzebny jest więc jeszcze jeden składnik.

Celowa działalność grup społecznych i państwa, działalność kierowana pewnymi ideałami, odgrywa tu rolę decydującą.

Wprowadzamy tu do pojęcia nauki nowy metodologicznie pierwiastek: c e l o w o ś ć. Celowość ta polega na stawianiu i przeprowadzaniu pewnych planów i programów, które reprezentują ideologię różnych grup społecznych (klas) bądź państwa, a które najczęściej znajdują się w sprzeczności ze sobą. Praktyka realizowania pewnych celów rzadko polega na dobrowolnej zgodzie zainteresowanych grup czy jednostek — raczej jest kwestią walk i przymusu. Poza tym zagadnienie realizacji celów w ogóle w polityce społecznej polega na możliwości ich stawiania i zależności od obiektywnego rozwoju. Rozwój społeczny jest przede wszystkim spontaniczny. Prawami jego niezależnymi od woli ludzkiej zajmuje się socjologia. Bada ona drogi tego rozwoju i w formie uogólnień, z tendencji rozwojowych, działających poza świadomością ludzką, krystalizuje swoje doświadczenie.

Rozwój ten jest niewątpliwie zdeterminowany na podobieństwo rozwoju w przyrodzie. Polityka społeczna w zasadzie nie bada tego procesu — posiłkując się doświadczeniem socjologii. Jeżeli zajmuje się nim, to tylko zastępczo.

Zamierzenia i programy, które jako wytyczne wysuwane są przez różne grupy społeczne, nie zawsze prowadzą do jednego celu. Owszem, są one często wręcz przeciwne. Jeżeli nauka polityki społecznej chce zachować możliwą obiektywność wobec nich, chce je ująć wszystkie, nie może stanąć na stanowisku żadnego kierunku. Nie chcąc zostawić na uboczu żadnego z kierunków, musi znaleźć formułę uogólniającą wszystkie te programy.

Światopogląd każdej grupy społecznej, każdej zbiorowości da się ująć w pewien program działania, który zabarwia wszystkie ich konkretne poczynania. Moglibyśmy ideologię różnych grup, spotykanych jako czynniki polityki społecznej, uogólnić w ten sposób, żeby za przewodnią myśl wszystkich programów społecznych uważać myśl przekształceń społecznych jako wspólną ideę najbardziej rozbieżnych ujęć.

Myśl przekształceń jest bodźcem wszelkiego czynu, jest wyrazem potrzeby nowych stosunków, niezadowolenia z istniejących, które powstaje jako dążenie indywidualne czy masowe. Idealnej równowagi stosunków, wyrażającej się w jakimś zadowoleniu wszystkich ze stosunków istniejących, nie można sobie nigdy wyobrazić — nie jest ona możliwa. Zazwyczaj wcześniej czy później w pewnym układzie statycznym zjawia się pewien stan dysproporcji, brak ustosunkowania, które wywoływać musi dążność do zmian, do przekształceń. Najczęstszym i najsilniejszym źródłem dysproporcji jest zwykle niewspółmierność produkcji do organizacji (struktury) społeczeństwa. Zmiany, zachodzące w jednej, sprawiają odpowiednie zmiany w drugiej, w następstwie ich wynika zwykle nowy układ sił, nowe ugrupowanie warstw społecznych, które jest źródłem zjawiania się tzw. kwestii społecznych. Formułując ogólnie, można uważać, że punktem ciężkości przekształceń społecznych w każdym układzie stosunków jest zjawianie się kwestii społecznych, wskazujących na otwarte czy ukryte konflikty społeczne. Proces zjawiania się kwestii społecznych jest procesem zachodzącym zazwyczaj bezwiednie. Dochodzenie ich do świadomości zainteresowanych, moment świadomości jest zwykle punktem wyjścia dla akcji celowej, która chce zmienić istniejące stosunki.

Z myślą przekształceń społecznych wiąże się zagadnienie zmian nie tylko rzeczowych, ale i ludzkich. Każdej zmianie w strukturze społecznej odpowiadają zmiany w naturze i psychice ludzkiej — każdemu nowemu układowi stosunków, nowej strukturze odpowiada inny człowiek. W idei przekształceń, stawianej sobie jako cel

polityków społecznych, tkwi więc myśl o nowym człowieku, który winien wcielić w życie ideał nowego ustroju i nowych stosunków.

Na podstawie dotychczasowych rozważań możemy popробować określenia polityki społecznej — mamy bowiem wszystkie elementy, składające się na treść definicji. Za przedmiot badań polityki społecznej uważamy strukturę społeczną, a właściwie zmiany w tej strukturze, zachodzące pod wpływem działalności ludzkiej. Podmiotami działającymi będą: państwo, gminy, organizacje społeczne.

Działalność tych czynników staje się udziałem polityki społecznej wtedy, gdy jest działalnością świadomą, działalnością, w której wysuwano i starano się realizować pewne cele.

W ten sposób ograniczamy pole obserwacji i zakres działania polityki społecznej do wąskiego stosunkowo odcinka działalności ludzkiej, aby móc ująć w czasie i przestrzeni wszystkie te przejawy, które spotykamy w różnych rozbieżnych i, zdawałoby się, sprzecznych ze sobą określeniach polityki społecznej. Uzyskujemy w ten sposób uniwersalną, możliwie obiektywną formułę, określającą naszą naukę.

Definicja polityki społecznej jako nauki polega na ustaleniu, że bada ona zmiany, zachodzące w strukturze społecznej pod wpływem celowej działalności grup społecznych oraz ciał publicznych i szuka sposobów najbardziej celowego przeprowadzenia tych zmian.

Definicja ta zdaje się mieścić wszystkie pierwiastki, wyodrębniające naszą naukę od wszelkich innych; pozwala ogarnąć wszystkie kierunki, myśli i działania; nie ma w niej wyłączości któregośkolwiek kierunku — wszystkie prądy i poglądy są równouprawnione. Wreszcie pozwala na objęcie wszystkich konkretnych zagadnień (kwestia agrarna, robotnicza itd.), które często wypełniają całą treść naszej nauki, gdyż zawsze dadzą się sprowadzić do zmian w strukturze społecznej.

IV

Czy mielibyśmy prawo nazywać tak zbudowaną politykę społeczną nauką?

W pojmowaniu dawnym, wyłącznie przyrodniczym, nie jest to oczywiście nauka; możemy ją co najwyżej uważać za umiejętność, posilującą się naukowymi metodami w badaniu, lecz posiadającą również cechy twórczości naukowej. Podział nauk użyty przez Mengera daje więcej praw naszej dyscyplinie do nauki, ale nie usuwa cech subiektywnych i poczucia nienaukowości.

Poczucie to możnaby zmniejszyć przez wyraźne zakreszenie granic między teorią i praktyką polityki społecznej.

Teoria naszej nauki zajmuje się jedynie badaniem — konstatowaniem i określaniem faktów, tendencji, celów działalności projektowanej, zmierzającej do zmiany struktury społecznej. O ile zdoła utrzymać się w tych granicach, ma prawo zawsze do pretendowania do miana nauki — chociaż nigdy może nie zdobędzie powszechności dla swoich prawd, lub, co gorzej, zawsze będzie za wiele prawd wokół niej.

Zasadnicze cechy naszej dyscypliny polegać będą na wyzyskaniu doświadczeń odpowiednich nauk teoretycznych i historycznych — w pierwszym rzędzie na liczeniu się ze zdobyczami ekonomii politycznej i socjologii, jako nauk uogólniających całe doświadczenie życia gospodarczego i społecznego. W związku z tym stoi badanie konkretnych warunków życia. Będzie to przede wszystkim socjografia: badanie stanu rzeczy i opis stosunków istniejących, opis zmian zachodzących przede wszystkim pod wpływem działalności celowej. Jest to dziedzina graniczna, należąca w równej mierze do socjologii jak i polityki społecznej — ze szczególnym przecież zamiłowaniem uprawiana przez polityków społecznych.

Oprzeć się musi następnie polityka społeczna na badaniach historycznych; historia gospodarcza, historia kultury, historia rozwoju społecznego, to są dyscypliny, od których czerpie znajomość przeszłości instytucji społecznych, historię tendencji rozwojowych. Będzie na równi z tymi naukami podpatrywać i wykrywać sama tendencje rozwojowe, a więc drogi spontanicznego przebiegu zjawisk. Będzie poznawać dążenia i cele grup społecznych — historię ich powstania, rozwoju i rozkładu, w zależności od konkretnych czynników rozwoju i w związku z tendencjami historycznymi. We wszystkich tych granicznych badaniach swoich różnić się będzie od odpowiednich nauk teoretycznych i historycznych przede wszystkim swoim *n a s t a w i e n i e m*, swoim stałym zwracaniem oczu na udział w badanych zjawiskach celowej działalności ludzi — grup społecznych, państwa i w ogóle ciał publicznych. Stopniowo przechodzimy na właściwe pole polityki społecznej, przez nią jedynie uprawiane. Badamy działalność celową grup społecznych i zmiany, zachodzące wskutek tej działalności w strukturze społeczeństwa, badamy cele i zamierzenia oraz konkretne ich realizowanie się w instytucjach i urządzeniach; badamy wreszcie skutki tej działalności praktycznej i staramy się ocenić cały splot tych zjawisk, ich wagę w ogólnym rozwoju.

Własnym wreszcie polem naszej nauki będzie badanie konkretnej twórczości społecznej ludzi. Śledzenie planowania (projektowania) działalności, badanie i wartościowanie wysuwanych celów, wreszcie badanie konkretnych dzieł i ich następstw. Działalność ta badawcza jest najbardziej zawodna i najbardziej subiektywnie ujmowana. Nie od rzeczy będzie obszerniejsze zajęcie się tą stroną naszego poznania. Mówiliśmy, że nauka nie może tu stawiać norm, jak być powinno. Czynią to zwykle ludzie w swej praktycznej działalności, opierając się o swoje programy, o swoje ideały, tj. kompleksy idei, którym chcą nadać konkretne kształty, które mają zaspokajać

pewne potrzeby i uczucia w sposób nowy, najczęściej nieznany. Przed badaczem stoi tu zagadnienie poznania całości dążeń danych grup społecznych, ocena oraz genetyczne ich wyjaśnienie.

Rezultatem tych badań winno być również wysuwanie zasad postępowania celowego, sposób urzeczywistniania zmian. Jest to pole najbardziej charakterystyczne dla twórczości nauk praktycznych, ale pole, zwłaszcza w dziedzinie nauk społecznych, szczególnie zawodne. Mieści w sobie właśnie najwięcej niebezpieczeństw, zarodki wszelkiego późniejszego kryzysu myśli.

Uczony zazwyczaj nie odpowiada na pytanie, jak być powinno — robi to zwykle działacz praktyczny, wysuwając swoje programy działania. Oczywiście, w roli tej występuje niekiedy i badacz i teoretyk — nie trzeba więc zapominać, że przekracza on wiedzy granice naukowego ujmowania, że staje się praktycznym działaczem. Uczony, który nie chce wykroczyć poza ramy zakreślone jego poznaniu, może najwyżej dawać przybliżone odpowiedzi w granicach, którymi są z jednej strony cele i zamierzenia, wysuwane przez różne grupy społeczne, z drugiej zaś — tendencje rozwojowe w danym społeczeństwie. Zatem badacz nie odpowiada, jak wzmiankowaliśmy, na pytanie, jak być powinno, lecz jedynie na pytanie: *j a k c h c i e l i b y ś m y b y b y ł o* oraz *j a k m o ż e b y ć*. Tylko w tych granicach odpowiedź badacza może mieć obiektywne uzasadnienie i być ściśle naukowa. Otóż na niekorzyść naszej nauki należy zauważyć, że rzadko, a może nawet nigdy, nie bywa taka. Zazwyczaj bowiem do tych obiektywnie uzasadnionych pytań dołączają się rozwiązania o charakterze wysoce subiektywnym.

Badacz ze swego stanowiska nie może i nie stawia żadnych celów dla społecznego stawiania się. Określa on tylko możliwości z jednej strony celowej działalności, z drugiej, spontanicznego rozwoju. Określa prawdopodobieństwo zachodzenia pewnych faktów. To wszystko, co, nie wychodząc z roli badacza, wolno mu czynić. Trzy-

manie się tych granic daje możliwie obiektywne podstawy sądów i twierdzeń, daje naszej umiejętności prawo do naukowości. Wylacza, przynajmniej teoretycznie, wszelkie indywidualne pozarzeczowe pierwiastki — faktycznie przecież jest polem złudzeń i źródłem „kryzysów” samej nauki: badacz nie może uniknąć indywidualnych, pozanaukowych sądów, gdyż w naszej dziedzinie one są niejako zrośnięte z jego osobą — nie może się uchronić od własnej celowości i planowania.

Abstrahujemy tutaj od faktu, że zwłaszcza w praktycznych umiejętnościach społecznych spotykamy się niejednokrotnie z faktem snucia własnych celów i możliwości przez samego badacza. Badacz, niejednokrotnie na podstawie obiektywnej analizy, dochodzi do wniosków, które mogą być traktowane jako cel same w sobie. Badacz staje się sam czynnikiem, np. w polityce ekonomicznej czy społecznej. Jest to niewątpliwie wielki triumf przewidywania, jaki daje nauka, ale również zarodek owego subiektywizmu.

Wreszcie musimy zrezygnować z jakiegokolwiek klasyfikacji szkół i kierunków w zależności od ich większej lub mniejszej naukowości. Niewątpliwie, kierunek, który będzie bliższy wyluszczonej wyżej warunkowi, który w swych sądach więcej je będzie uwzględniał, może uchodzić za bardziej naukowy — ale na to nie mamy w gruncie rzeczy żadnych kryteriów. Da się to stwierdzić na przykładzie, jak pojmujemy fakt przemian społecznych. Uważamy, że można przebudowę społeczną traktować zarówno w kierunku jakichś nowych zasad, jak i na podstawach dawnych, minionych.

I chociaż w praktyce utarło się pojęcie zmian, zdążających do nowego świata, jako synonim polityki społecznej — i chociaż subiektywnie gotowi jesteśmy uznać za własny ten punkt widzenia, jednak ze stanowiska możliwości wytworzenia nauki polityki społecznej musimy uznać je za sztuczne i zbędne ograniczenie terenu i swobody polityki społecznej jako nauki. Traktując każdy kierunek, który umie naukowo uzasadniać swe postulaty

za równouprawniony, odnosimy się do swych własnych subiektywnych ujęć z pewną dozą krytycyzmu i świadomości ich względności. I dlatego musimy przyjąć zasadę, że w polityce społecznej każdy konkretny kierunek winien być uprawniony, gdyż każdy zawiera w sobie, w mniejszym czy większym stopniu, zespół obu pierwiastków: obiektywnego i subiektywnego, czy: naukowego i utopijnego. I to jest ograniczenie związane z każdą nauką praktyczną społeczną.

Jest to więc próba wyznaczenia granicy poznania naukowego w polityce społecznej i oddzielenia nauki od pozanaukowego rozważania przedmiotu. I tutaj zdaje się mieścić główna trudność konstrukcyjna wszystkich nauk społecznych, trudność, w której drogowskazem jest jedynie intuicja ludzka.

GMINA JAKO PODMIOT POLITYKI KOMUNALNEJ

Zagadnienie podmiotu w polityce komunalnej, zagadnienie czynnika, sprawującego działalność ciał lokalnych, to zagadnienie czynnika, decydującego o istnieniu odrębnych i specyficznych spraw charakteru lokalnego.

Wokół tego problematu obracają się właściwie wszystkie spory o stosunku wzajemnym państwa i gminy.

Przed kilku laty popróbowiałem wszcząć dyskusję na temat tych zasadniczych pojęć. Szło mi o wyjaśnienie pewnych zagadnień ogólnych, na których opierają się wywody różnych specjalistów, szło o porozumienie się, czy nie można ująć tych podstaw w ten sposób, aby nie stwarzać chaosu przez stosowanie różnych kryteriów, aby operować jednakowo wydedukowanymi pojęciami, aby mówić jednym językiem. Niestety, próba moja nie powiodła się. Nie wywołała pożądanej polemiki, nie mogę tu bowiem zaliczać do polemiki wulgarnej i nie tłumaczącego ataku na moje wywody¹. Nie zmienia to nic wagi postawionego zagadnienia. Ma ono decydujące znaczenie dla teorii, a być może i dla praktyki. Dlatego ponownie do niego wracam i popróbuję je uzasadnić od innej nieco strony; być może uda mi się przemówić wymowniejszymi argumentami.

Jest to tym bardziej ważne, że wśród autorów współczesnych ustalili się milcząco układ przechodzenia nad

¹ K. Krzeczowski: O własnym i niewłasnym zakresie działalności gminnej. Samorząd Terytorialny. Warszawa 1934. T. I., str. 1—22. Recenzja tamże. Zesz. 2 i 3, str. 336 — 8.

spornymi zagadnieniami do porządku dziennego, co w konsekwencji naraża na szwank naszą myśl teoretyczną.

W pracach poświęconych zagadnieniom samorządu panuje wyjątkowa jednomyślność i ta właśnie jednomyślność jest najbardziej zastraszająca. Nasi teoretycy samorządowi (Jaroszyński, Panejko, Wasiutyński, Bigo, Langrod, Staryszak) ze zgorszeniem patrzą na wszystkich, ośmielających się odgrzewać stare, dawno przezyciężone teorie.

T. Bigo stwierdza: „Odrzuca się stanowczo pogląd o heterogenicznej naturze samorządu, a identyfikuje się go z administracją państwa” — i dalej „Samorząd kwestią organizacyjnej techniki administracji”.

Prof. Jaroszyński mówi, że była teoria, która chciała znaleźć różnicę między rodzajem zadań samorządu a państwa... Dziś teorii tej nikt nie wyznaje...

Nie wstydzę się zarzutu, że odgrzebuje przebrzmiałe teorie. Jest to bowiem tylko pozór i pozorna analogia. Odrzucić muszę stanowczo przypisywanie mi jakichkolwiek metafizycznych poglądów na naturę państwa i gminy. Daleki jestem od wszelkich teorii prawniczych, wydedukowanych z mniej lub więcej metafizycznych przesłanek. Staram się i starałem się zawsze stosować jedynie metodę uogólniającą socjologiczną, która wychodząc od opisu faktów realnych, próbuje je uogólnić. Nie ma tu żadnej metafizyki, żadnych dedukcyjnych założeń, żadnej teorii, któraby nakazywała postulowanie tych czy innych założeń, Próba ujęcia faktów — nie więcej. I dlatego mniemam, że jestem w sprzeczności ze wszystkimi dzisiejszymi teoretykami państwa, dla których ta normalna instytucja społeczna nabiera jakichś apokaliptycznych, mistycznych kształtów.

Z całej literatury prawniczej naszej wyodrębnić na leży książkę H. Dembińskiego, którego wywody zasadniczo różnią się od teoretycznych rozpraw innych pra-

¹ T. Bigo: Samorząd Terytorialny w nowej konstytucji. Lwów 1930, str. 7.

wników. Stanowią one subtelna i przenikliwą krytykę zasadniczych pojęć prawnych. Autor posiłkuje się metodą prawniczą i socjologiczną i dochodzi do wniosków w pewnym stopniu nam bliskich¹.

W rozważaniach naszych nie chcemy iść gościńcem wytkniętym przez teoretyków współczesnych prawa i uznanym rzekomo za jedynie racjonalny; chcemy poprobować rozważań porównawczych, które pozwolą jednakowo ująć naturę państwa jak i gminy. Mamy bowiem wrażenie, że wszystkie rozumowania dzisiejszych teoretyków wypływają z dzisiejszej przewagi i dzisiejszego stanowiska państwa. Otóż chcielibyśmy przewagę tę wyeliminować i przeprowadzić rozumowanie powyższe, uwzględniając również i gminę, rozważając ją jako samoistny twór rozwoju społecznego.

W artykule poprzednim starałem się udowodnić odrębność istoty gminy od organizacji państwowej. Tezą tych wywodów było, że gmina ma odrębne własne walory swego istnienia i że stała się członem państwa, że państwo wciągnęło ją w swój obręb, ale niezależnie od tego istnienia odrębnych, samoistnych potrzeb lokalnych, które zaspokaja gmina, nie da się zaprzeczyć, choć trudno je niekiedy wyodrębnić z ogólnych interesów państwa. Fakt ten jednak nie może niweczyć zasadniczej różnorodności obu instytucji. Jeszcze raz podkreślamy — świadczy o tym pierwotniejsza historia powstania gminy i spełnianie innych zadań przez każdą instytucję, a zatem odrębność form, treści życia i roli funkcjonalnej, którą spełniały obie instytucje².

Stwierdzając te różnice, pragnąłem udowodnić, że traktowanie tego zagadnienia przez teoretyków dzisiejszych, a zwłaszcza prawników, jest niewystarczające, jest wyłącznie formalne. Ponadto, że wychodzi z danego

¹ Osobowość publiczno - prawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej. Wilno 1934, str. 149.

² Krzeczowski l. c., str. 12 i n. Dembiński l. c., str. 15 i n.

układu sił społecznych, więc jest chwiejne i nie zasadnicze. Teorie są dopasowywane do istniejących stosunków społecznych i wykute na ich miarę. Stąd to są jednostronne i nie tłumaczą całej rzeczywistości. Dlatego też należy uznać drogę dotychczasową badań za niewystarczającą.

Wyjaśnienie tych zagadnień domaga się nowej metody badań, nowego podejścia do zagadnienia, a mianowicie ujęcia socjologicznego. Droga badań socjologicznych nad istotą gminy leży odłogiem i była dotąd stale zaniedbana, tymczasem jest ona podstawową dla wszystkich badań nad naturą państwa i gminy i musi być podstawą wszelkich dedukcji — gospodarczych, politycznych czy wreszcie prawnych.

II

Problemat gminy, rozważany od strony socjologicznej, pozwala na oświetlenie nowych, nieznanych stron życia gminy, które są przecież podstawowymi dla zrozumienia natury tej ważnej instytucji społecznej. Socjologia, badania historyczno-porównawcze wskazują przede wszystkim na *g e n e z e* instytucji gminnej. Traktują gminę jako samoistną instytucję społeczną, jako wytwór rozwoju stosunków społecznych¹. Po najpierwotniejszych formach organizacji rodowej, opartej o więź pokrewieństwa i krwi, występuje gmina jako nowy i dalszy etap w życiu osiadłych plemion, wprowadzając wraz ze swoim powstaniem nowy łącznik, międzyludzki, nową więź społeczną, opartą o związek terytorialny². Nowa ta łączność, nowa ta więź społeczna stwo-

rzona jest przez fakt współsiedztwa i opiera się już nie o związki krwi, ale o łącznik gospodarczy. Powstaje bowiem przy pewnym zróżniczkowaniu gospodarczym i zróżniczkowanych stosunkach społecznych. Interes gospodarczy łączy jednostki i grupy ze sobą, oparte o pewne terytorium, tworząc to, co nazywamy więzią społeczną. Jest to niejako nowy rodzaj więzi, nowy rodzaj spójni społecznej, której w tak silnym stopniu nie było w formach współżycia rodowego. Interes gospodarczy jest bardziej luźny niż więź pokrewieństwa, ale i bardziej spójny gdy idzie o związki terytorialne między wyodrębnionymi gospodarczo jednostkami czy grupami (podział pracy)³. W istocie więzi gospodarczej tkwi dobrowolność — nieznana ustrojowi rodowemu, ale dobrowolność tę ogranicza interes szerszej zbiorowości. Interes ten zbiorowy, to sprawa ładu i porządku, obronności i bezpieczeństwa, które społeczeństwa rodowe zabezpieczały przez związki krwi, a które społeczeństwa terytorialne muszą w nowy sposób zabezpieczyć. Rolę więc powyższą zaczyna spełniać nowa, szersza organizacja, która stanowi początek przyszłej organizacji państwowej, opierającej się o zorganizowane siły wewnętrzne, o ścisły związek człowieka z terytorium⁴.

W nowej tej więzi społecznej odgrywa niezmiennie ważną rolę pierwiastek terytorialny. On jest tłem działalności gospodarczej, jest podłożem i połączeniem funkcji gospodarczych jednostek gospodarujących, stwarza to, co nazywamy środowiskiem lokalnym, co stanowi otoczenie współsiedzkie, oparte właśnie o współżycie, związane wspólnym interesem.

Wspólne potrzeby i interesy jako węzły współżycia, przekształcają się w późniejszą przynależność przymusową do dalszej terytorialnej organizacji.

Zagadnieniem zmian znaczenia i roli pierwiastka przestrzennego — „wartościami przestrzennymi” — zajął się ostatnio w bardzo interesującym szkicu prof.

¹ Simmel G.: Soziologie. München—Leipzig 1922, zwłaszcza rozdział: Der Raum und die räumliche Ordnungen der Gesellschaft, str. 460 i n. Weber M.: Wirtschaft und Gesellschaft, III Abt. Grundriss der Sozialökonomik, 2 wyd. Tybinga 1925, str. 197 i n., 413 i n.

² Simmel: l. c., str. 512 i n. L. Krzywicki: Ustroje społeczno-gospodarcze w okresie dzikości i barbarzyństwa. Warszawa 1914, str. 5 i n.

³ Krzywicki: l. c., str. 28 i n., str. 468 i n.

⁴ L. Krzywicki l. c., str. 28 i n.

F. Znaniecki¹. Znaniecki rozważa sprawy przestrzenne rozmieszczenia ludzi i przestrzennej ich ruchliwości, przestrzenne wartości zespołowe na tle składu i struktury grup społecznych ludzkich i z tego stanowiska rozważa kwestię przestrzeni i „wartości przestrzennych” jako problemu kultury: „Badacz kultury musi się nauczyć zupełnie inaczej ujmować przestrzeń niż matematyk i przyrodnik, jeżeli chce nie tylko rozwiązać różne problemy, które już dziś na próżno czekają rozwiązania, lecz w dalszym ciągu rozwoju swej nauki systematycznie stawiać i rozwiązywać problemy, dziś jeszcze przez nikogo nie zauważone”. Problemami tymi są tzw. przez niego „wartości przestrzenne”, „własności przestrzenne jakiegoś zespołu”, wreszcie „pozycja ekologiczna”, itd. W oparciu o te pojęcia bada on różne grupy społeczne, jak: zespoły rodzinne i różne grupy nadrzędne, zespoły lokalne i ponadlokalne.

Z ciekawych tych badań korzystamy tylko fragmentarycznie, o ile idzie o pewne zagadnienia stosunku zespołów lokalnych i ponadlokalnych do terenu, ale zwracamy uwagę na wyniki pracy, stwierdzające tendencje rozwoju grup lokalnych i państwa, zwłaszcza państwa totalnego².

W badaniach tych autor wykazuje odmienny stosunek do zagadnienia przestrzeni każdego układu społecznego. Wyjmujemy tutaj tylko charakterystykę odmiennego ustosunkowania się do tego samego zagadnienia zespołów lokalnych i państwa: „zespół lokalny dopełnia pozycję ekologiczną osobnika w rodzinie inną pozycją w obrębie swej stałej wartości przestrzennej, związaną z jego rolą w danej grupie”. Za najważniejszą rolę pozycji ekologicznej w zespole lokalnym uważa Znaniecki bezpieczeństwo osobiste. Rozumie przez to łatwość uda-

nia się z miejsca na miejsce, udział w wartościach przestrzennych danego zespołu lokalnego, dopuszczanie obcych do zespołów lokalnych itd. O roli państwa pisze, „państwo jest grupą specyficzną terytorialną, w której terytorium jest nie tylko narzędziem działań wspólnych, lecz pierwotnym i podstawowym działaniem tych przedmiotem i w której zamieszkiwanie danego terytorium nie jest tylko wynikiem, lecz głównym warunkiem członkostwa, więc dąży ono istotnie do opanowania danego terenu geograficznego jako swej wartości grupowej, tym samym zaś do osiągnięcia absolutnej władzy nad wszelkimi wartościami przestrzennymi, jakie inne grupy już utworzyły lub mogą utworzyć na tym geograficznym podłożu”. W rezultacie musi to spowodować bądź rozbicie grup i zespołów istniejących lub włączenie ich całkowite do grupy państwowej. Znaniecki konkluduje (str. 117):

„Granice państwa nowoczesnego są przede wszystkim granicami fizycznymi, militarnymi i celnymi, a dopiero wtórnie narzędziami wyłączności społecznej, ograniczoności zespołu członkowskiego. To też ekspansja państwowa w odróżnieniu od ekspansji takich grup, jak kościoły, narody, związki klasowe ma charakter przestrzenny raczej niż społeczny, jest przede wszystkim zdobywaniem nowych terytoriów, a dopiero wtórnie rekrutowaniem mieszkańców na przybranych członków lub (jak przy ekspansji kolonialnej) na sługi. Granice państwa są przy tym granicami nie tylko ekskluzywnymi, lecz inkluzywnymi; państwo nie tylko nie wpuszcza wartości, uważanych za niepożądane dla jego potęgi materialnej, lecz nie wypuszcza wartości, uważanych za pożądane”.

Przytoczyliśmy wywody prof. Znanieckiego jako dowód, że na drodze badań socjologicznych dedukcje prawników tracą swoje bezwzględne znaczenie i mogą być co najwyżej traktowane jako precyzyjny wyraz pe-

¹ F. Znaniecki: Socjologiczne podstawy ekologii ludzkiej. Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny. Poznań, 1938. Zesz. I, str. 89.

² Por. zwłaszcza str. 112 — 118.

³ Znaniecki: l. c., str. 112.

wnego układu społecznego. Badania prof. Znanieckiego stanowią też pośrednio potwierdzenie wysuwanych przez nas argumentów.

Gmina i państwo mają każde inny stosunek do „wartości przestrzennych”, jakby to określił Znaniecki. Dla gminy teren jej to przede wszystkim teren działalności gospodarczej, który ochrania i broni ze względu na ogólnych celów państwo.

W pierwiastku terytorialnym mieści się od początku cecha przymusowości, która odgrywa tak wielką rolę w związkach państwowych i stanowi podstawową cechę organizacji suwerennych. W istocie gminy widzimy tylko jej początek, który niewątpliwie ma tendencję zwiększania się i wzrostu, tkwiącą we wspólnym interesie ekonomicznym mieszkańców, zamieszkujących dane terytorium.

Czynnik ten jednak nie jest dominujący; raczej przewagę posiada najważniejszy pierwiastek — wspólność interesów i wypływająca z niej dobrowolność.

W ten sposób ujmowana gmina będzie połączeniem, interesem gospodarczym jednostek, zamieszkujących pewne terytorium, mających wspólne gospodarcze, społeczne i kulturalne interesy, które są wynikiem ich zbiorowego współżycia.

Ze współżycia muszą wynikać interesy wspólne i interesy sprzeczne. Pierwsze wynikają z poczynań łącznych i tu jedność terytorialna odgrywa największą rolę, drugie są rezultatem różniczkowania gospodarczego i społecznego. Gmina jest pierwszym ogniskiem różnic grupowych, które wynikać muszą na tle posiadania i podziału pracy. Tu więc dopiero można widzieć pierwsze zjawienie się różnic społecznych klasowych czy stanowych, gdy sprzeczności interesów rodzinnych tworzyły pewne tylko zjawienie się kast lub innych hierarchicznie ukształtowanych i rodowo odmiennych grup uprzywilejowanych i upośledzonych. Siłą tych grup tkwiła przecież w ich przewadze gospodarczej, większej czy mniejszej zdolności do wyzyskania swego położenia

uprzywilejowanego lub wyłącznego. Oczywiście są to początki późniejszej przewagi i władzy politycznej, ale na razie utrzymuje się ona w ramach gospodarczych wpływów.

Przymus w związkach lokalnych wynika z lokalnych potrzeb i interesów, rodzi się niejako u dołu i jest bardzo ograniczony. Przymus ten ma jednak tendencję rozrastania się, wzmagania. Przewaga gospodarcza prowadzi od indywidualnego monopolu, do przewagi grup czy klas społecznych i nabiera cech politycznych. Cecha ta zwiększa się i rozrasta w miarę wchodzenia w grę stosunków międzyplemiennych, przewagi nad obcymi lub siły większej tych obcych. Występować zaczynają wtedy pierwiastki współżycia państwowego i przymusowości pewnych postaw czy czynności występuje wtedy niejako od góry. Jest typowa dla organizacji szerszej terytorialnie, a przynajmniej organizacji, biorącej na swe barki nowe ciężary, którym sprostać może tylko przez podporządkowanie woli obywateli tej dużej zbiorowości. Wynikają stąd niejednokrotnie konflikty na tle gospodarczym w niedość jednolitym i spójnym organizmie państwowym.

Przymusowość tę szerszą wytwarza coraz silniejszy podział pracy i różnorodność czynności, które dla utrzymania całości muszą się dokonywać. Podział pracy rodzi różniczkowanie zawodowe i podział majątkowy gospodarujących jednostek, ale dlatego może być uważany za pierwiastek cementujący terytorialne grupy.

Istnienie przymusowej przynależności w gminie domniemywać może posiadanie przez gminę praw suwerennych¹. Istotnie gmina pierwotna posiada te prawa aż do czasu, póki nie zostanie podporządkowana większej całości.

¹ Socjologiczną, mało znaną, inną niż prawnicy analizę państwa i pojęcia przymusu daje E. Abramowski: *Pisma*, t. III. Warszawa 1927, artykuł: *Państwo i prawo*, str. 36 — 7.

Powstanie tych praw tłumaczy się też koniecznościami wychodzącymi od dołu, z potrzeb bezpośrednich życia zbiorowego.

We wszystkich tych sprawach gmina jak gdyby antycypuje rolę państwa, które występuje na widowni społecznej o wiele później, ale które szybko umie zająć pierwsze miejsce i odgrywać decydującą rolę w procesie kształtowania się życia publicznego. Państwo wytwarza się również na podstawie terytorialnej. Natura jego jednak od początku jest inna niż gminy. Dwie cechy grają tu rolę: siła i władza polityczna, jaką zdobywają sobie grupy czy jednostki, i prawo najwyższej władzy, które dane społeczeństwo chce posiadać lub posiada i którego musi bronić. Wszystkiego tego nie było i nie ma w życiu gminy jako tworu społecznego. Pomimo podobieństw od początku swego istnienia państwo jest instytucją społeczną innej kategorii niż gmina, oparte o władzę, o przymus przynależności do danego terytorium i społeczeństwa wszystkich obywateli, ostro odcina się od innych podobnych ugrupowań obcych, z którymi może współżyć ale może i walczyć¹.

Jeżeli rozważać historię tworzenia się lokalnych ośrodków i państwa, to uderza naturalność rozwoju pierwszych: ich narastanie i rozrastanie się w miarę wzrostu ludności. Inaczej państwo. Powstanie jego i rozwój mają w sobie coś przypadkowego — zależne są nie od codziennych zjawisk życia, ale od pewnych niezwykle zdarzeń nie codziennych a „historycznych”. Można by więc mówić o organicznym rozwoju gmin, a mechanicznym instytucji państwowej.

Zatem różnic między organizacją gminną i organizacją państwową nie należy upatrywać tylko w jednym kierunku. Są to odmienne co do swej genezy i odmienne co do celów własnych formy organizacyjne społeczne, które w rozwoju późniejszym odgrywają niekiedy pokrewne role, dzięki podporządkowaniu organizacji jednej przez drugą.

¹ Simmel: l. c., str. 516 i n.

Różnica między obu instytucjami życia ludzkiego na powyższym się nie wyczerpuje. Dalszy rozwój obu instytucji idzie innymi drogami i formami.

Rozwój życia państwowej organizacji kształtuje to, co można by nazwać ogólnymi liniami rozwoju, w których norma publiczna i przymus są najmocniejszymi czynnikami.

Pomimo te różnice państwo umie w swój obręb wciągnąć gminę i ujednostajnić sprawowane przez nią czynności. W najbardziej spójnych i jednolitych, w najbardziej centralistycznie zorganizowanych państwach zostaje jednak wiele miejsca dla naturalnej, regionalnej różnorodności, która istnieje zawsze w lokalnych ośrodkach.

Rozwój własny każdej powyższej organizacji inny wpływ wywiera na całokształt stosunków społecznych. Rozwój państwa, jego siły, potęgi i rozmachu ma przede wszystkim zewnętrzne cele i że tak powiem narastanie zewnętrzne na widoku („ekspansja terytorialna”). Ono decyduje o wielkości, władzy, splendorze, ono jest wyrazem stosunku do obywateli i mieszkańców, do obcych i swoich.

Słowem państwo ma na celu sprawowanie zadań ogólnych danego społeczeństwa, czyli takich, których nie można pomyśleć jako oderwanych od całości. Wszystkie sprawy polityki państwowej, sprawy obronności i ekspansji mają ten charakter.

Za lokalne sprawy natomiast możemy uważać takie, które powstają i są zaspokajane w oderwaniu od całości, które można pomyśleć jako sprawy codzienne człowieka i zespołów ludzkich, sprawy bez których załatwienia nie można pomyśleć istnienia najdrobniejszej zbiorowości. Fakt, że interesować się nimi może, a często i musi państwo dzisiejsze, nie odbiera im owej cechy wyłączności lokalnej.

Gdyby nawet nie istniały żadne różnice między instytucją państwa i gminy, gdyby nawet przypuścić ich jednorodne pochodzenie i jednolity rozwój w życiu pu-

blicznym, zawsze będzie istniał pierwiastek, różniący je między sobą: odmiennosc stanowiska wobec wypadków otaczającego życia i przystosowanie do wypełnienia swych funkcji.

Otóż lokalne organizacje zawsze muszą być powoływane do spełniania lokalnych funkcji i dopiero w drugim rzędzie mogą wykonywać funkcje ogólne. Jest to odwrócenie niejako dzisiejszego poglądu, który zawsze narzuca im spełnianie funkcji ogólnych przed lokalnymi.

Państwo organizuje i łączy w sobie całą działalność ciał publicznych. Funkcje jego polegają na uzgodnieniu wszelkich rodzajów działania, na całkowaniu i ujednoliceniu pewnych wspólnych zadań, na doprowadzeniu ich do pewnej jedności.

Rzecz życia lokalnego zależy nade wszystko od przekształceń indywidualnych i środowiskowych; niewątpliwie przekształcenia te mogą być spowodowane przez czynniki natury lokalnej czy ogólnej, ale skutki widome i ostateczne zmiany zawsze mają charakter różniczkowany, lokalny; to różni te przemiany od wszelkich przemian ogólnych, które jednakowo dotyczą wszystkich środowisk.

Z działających czynników najwybitniejsze znaczenie dla kształtowania się poszczególnych środowisk mają zjawiska migracyjne — ruchy ludności powodowane czynnikami gospodarczymi, a obecnie urbanizacja współczesna. Zjawisko to znane z rozwoju współczesnego kapitalizmu jako proces kształtowania się różniczkowanych i lokalnie bardzo odmiennych form życia zbiorowego, wpływa najbardziej decydująco na formy organizacji lokalnych¹.

¹ Sombart: *Der moderne Kapitalismus*, Monachium 1916. T. I, str. 124 i n., 175 i n., t. III, cz. 1, str. 399 i n.; Weber M., l. c., str. 519 i n.

S. Rychliński: *Przeobrażenia społeczne w Stanach Zjednoczonych pod wpływem urbanizacji* Warszawa 1938. Zakł. Pol. Społecznej Szkoły Gł. Handlowej w Warszawie. K. Krzeczowski: *O własnym i niewłasnym zakresie*, str. 4.

Urbanizacja wprowadza zasadnicze zmiany w lokalnych ośrodkach, różniczkuje je i zmienia, kształtuje miasto i wieś współczesną, przyczynia się do ich wzrostu lub upadku, do zmian potrzeb i interesów ludności, wprowadza nowe funkcje i przeobraża dawne, aby w rezultacie osiągnąć wytworzenie się wielkich zmian w układach terytorialnych, w ich budowie, środowiskach i obliczu.

W związku z procesami urbanizacji zachodzi w środowiskach lokalnych dalsze różniczkowanie na tle życia gospodarczego i jego potrzeb i na tle działalności celowej lokalnych ciał społecznych. Zmiany te mają wybitny charakter miejscowy i można je wywołać jedynie przy pomocy lokalnych środków działania — w pierwszym rzędzie gospodarczych.

Z analizy pojęcia gminy wynika jako jej najważniejsza funkcja kształtowanie środowiska społecznego terytorialnego i przekształcanie go stosownie do pewnych celów i interesów bądź zbiorowości, bądź oddzielnych grup. Decydującym czynnikiem w jej życiu jest czynnik gospodarczy i on rozstrzyga o wszystkich zmianach i przekształceniach gminy, o jej strukturze, które tworzą się niezależnie od natury i rodzaju państwa wszędzie i na każdym kroku.

Sumując te wszystkie różnice i podobieństwa, jakie wydobywa się przy analizie roli gminy i państwa, musimy wyodrębnić trzy rodzaje funkcji, spełnianych przez te ciała: funkcje polityczne, społeczne i gospodarcze. Tworem politycznym, opartym o pełną władzę polityczną i spełniającą swe funkcje jako funkcje władzy jest *par excellence* państwo. Funkcje publiczne, które ono spełnia, są wyłącznie tej natury. Potrzeby, które zaspokaja państwo są natury ogólnej — zaspokojenie ich jest zaspokojeniem potrzeb zbiorowości, całości. Cel ten będzie osiągnięty przez za-

spokojenie tych potrzeb wbrew niekiedy interesom jednostek i grup, które muszą się tym rozstrzygnięciom podporządkować. Państwo bowiem występuje jako władza nadrzędna wobec danego społeczeństwa, władza dyktująca rozwiązania w myśl interesów własnych czy zbiorowości. Wszystkie posunięcia państwa mają w sobie pierwiastek władztwa, pierwiastek polityczny. Właśnie jego obecność mówi o najbardziej charakterystycznych cechach funkcji państwowych. One nadają im swoiste piętno, którego nie posiadają inne społeczne organizacje.

Natomiast gmina spełnia funkcje o charakterze gospodarczym. Powstają one jako zaspokojenie elementarnych potrzeb współobywateli, służyć się starają interesom jednostek i cel swój osiągają przez pełne, całkowite i powszechne ich zaspokojenie. Zaspokajanie potrzeb zbiorowości dokonywa się przez zaspokojenie potrzeb wszystkich jednostek, składających daną zbiorowość — gmina w tym sposobie działania występuje jako współrządca obywatelowi instytucja, działająca zgoła odwrotnymi środkami niż państwo dla osiągnięcia swych celów lokalnych. Główną metodą działalności gminy jest dobrovolność stosowanych środków.

Jeżeli próbujemy tu jaskrawo przeciwstawić gminę państwu i wyodrębnić funkcje wykonywane przez każdą z tych instytucji społecznych, to czynimy to celowo dla tym dokładniejszego oddzielenia pierwiastków, należących do dwu różnych układów społecznych. Oczywiście przeciwstawienia te w życiu ścierają się i nikną, zatacają się przy rozważaniu całości zjawisk. Zachodzą też procesy zbliżania się między obu różnymi z natury swej organizacjami społecznymi. Gmina, jako część organizmu państwowego, staje się często sama tworem politycznym i odwrotnie — państwo coraz bardziej nasiąka pierwiastkami gospodarczymi.

Pomimo jednak tych procesów można zawsze wyodrębnić naturę każdej instytucji w jej postaci czystej.

III

Wszyscy autorowie, piszący o roli wzajemnej gminy i państwa, podkreślali co najwyżej jako ich różnicę kwestię suwerenności i zastanawiali się, skąd gmina czerpie prawo do „władztwa”. Czy może być sama jego źródłem. Chociaż zagadnienie to wydobyte zostało i postawione na czele wszystkich problemów współczesnego życia gminnego — wydaje nam się, że nie ono jest dla jego kształtowania się ważne i istotne. Spór ten o pochodzenie i powstanie władztwa nie mieści w sobie wariorów, które decydują o różnorodności obu instytucji. Niewątpliwie zawsze tu będą mieli rację wszyscy twierdzący, że władztwo gminne dzisiaj jest pochodzenia państwowego i że gmina posiadająca tę cechę jest członem państwa. Ale właśnie nie ta strona życia gminy jest najbardziej interesująca i nie na niej budujemy odrębne życie związków komunalnych.

H. Dembiński uważa słusznie, że osobowość publiczno-prawna „jest ideologiczną marką prawną, pod którą występuje wobec grupy społecznej, okupującej centrum władztwa politycznego, grupa lub podgrupa, przeciwstawiająca się jej swymi odrębnymi interesami”. Z liczebności osób publiczno - prawnych autor wnosi o „stopniu zróżniczkowania się interesów wewnątrz grupy politycznie rządzącej” wyczytuje strukturę społeczną władzy politycznej. Z drugiej zaś strony zanikanie ideologii osobowości publiczno - prawnej świadczy o przewyżczeniu antagonizmów klasowych lub narodowościowych w grupie politycznie rządzącej, świadczy o koncentracji władztwa politycznego w rękach jednolitej socjalnie grupy, a więc o monopolizacji władzy politycznej¹.

Nas ta strona problemu mniej obchodzi. Może ona być formalnie bardzo interesująca, ale rozwiązywanie

¹ Dembiński: l. c., str. 126 — 7.

jej takie lub inne nie zmieni zasadniczego problemu o podobieństwach i różnicach obu organizacji społecznych i roli, które spełniają.

Mówi się o uprawnieniach gmin, stwarzanych przez normy prawne. W gruncie rzeczy jest to fikcja. Norma prawna nie świadczy wcale o istnieniu tej czy innej potrzeby, która domaga się zaspokojenia, nie mówi o rozwoju, zmianach i powstaniu potrzeb. Norma prawna może tylko bądź uznać istnienie pewnej potrzeby lub zmienić sposób jej zaspokajania; nie stwarza zaś nowych potrzeb. Norma prawna, to ujęcie w formy przymusowe i sztywne tego, co rozwija się swobodnie i bezwiednie, niezależnie od naszej świadomości. Dlatego też norma prawna nie może być uznana za zjawisko natury pierwotnej, jest raczej czymś wtórnym i przy całej swej ważności oddalonym od rzeczywistości. Dlatego też sprowadzenie życia gmin do norm prawnych jest fałszywe. Deklamacje wszystkie o normie prawnej są tylko usprawiedliwieniem przemocy nad swobodnym kształtowaniem się życia.

I dlatego trzeba popробować dojść do tych zagadnień inną drogą.

Idzie tu nie o zasadę, która instytucja podporządkowana jest innej, gdyż to świadczy tylko o sile i stosunku wzajemnym obu — który nota bene w dziejach ulegał silnym wahaniom i zmianom, ale raczej o rolę każdej z nich. Najnowsze prądy, wyprowadzające wszystkie funkcje gminy z państwa zapoznają ten punkt widzenia z widoczną szkodą dla wyjaśnienia zagadnienia. Nieodróżnianie potrzeb lokalnych i ogólnych przeczy rzeczywistości i stwarza fikcję, że zróżnicowanie życia lokalnego można sztucznie wywołać ogólnymi środkami, bez działania czynników miejscowych. Uwaga, że wszystkie funkcje spełniane przez państwo i gminę mają w sobie pierwiastek ogólny i lokalny w różnych dozach, nie tu nie tłumaczy, chociażby nawet była słuszną, gdyż idzie tutaj nie o sztuczne rozgraniczanie tej samej rzeczy między dwie instytucje, lecz o próbę

wyszukania klucza tego podziału¹. Klucza tego nie ma. Jeżeli instytucja państwowa i gminna są identyczne. Może wtedy rozstrzygnąć tylko przypadek. Natomiast przyjęcie hipotezy różnorodności każdej z nich musi prowadzić do wniosków zasadniczego znaczenia.

Sądzić można, że na strukturę życia współczesnego wpływają jednocześnie czynniki ogólne — powiedzmy o charakterze sił państwowych, i czynniki miejscowe, lokalne, których kształtowanie zależy w pierwszym rzędzie od warunków różnorodnych i odmiennych w życiu każdej miejscowości, których niekiedy ani przewidzieć, ani zrozumieć z punktu dalszego nie można. Mianowicie wszystkie miejscowe potrzeby, które są zaspokajane przy pomocy środków gospodarczych, metodami gospodarczymi lub należące do zjawisk tej natury, są niewątpliwie lokalnego charakteru i tym wyodrębniają się od zadań innych i funkcji publicznych, które, nawet gdy mają naturę gospodarczą, muszą mieć w sobie inny jeszcze pierwiastek — natury politycznej.

Znaczenie gminy jako organizacji terytorialnej lokalnej polega na zaspokajaniu potrzeb mieszkańców, związanych danym terytorium, które moglibyśmy nazwać powszechnymi i elementarnymi. Idzie o najbardziej codzienne wspólne wszystkim mieszkańcom potrzeby, których powszechne zaspokojenie wzmaga dobrobyt i kulturę całości. Można by tu mówić nawet o przymusie konsumpcji tych urządzeń np. dróg, mostów, ulic, wody, kanalizacji, targów i kąpielisk itd. (używając terminologii prof. H. Tennenbauma).

Przymus korzystania z tych urządzeń nie potrzebuje sankcji ustawowej. Jest nakazem raczej indywidualnej konieczności, konieczności zaspokajania potrzeb, uznanych za elementarne w danym zespole ludzkim.

¹ M. Jaroszyński: Konstytucyjne podstawy samorządu terytorialnego. Warszawa 1937, str. 10 — 11.

Uczęszczanie dzieci do szkoły, korzystanie ze szpitali, z opieki społecznej są potrzebami zawierającymi w sobie przymus wewnętrzny.

Idąc tą drogą, łatwo możemy wydzielić wszystkie potrzeby lokalne, to jest te, które wyrastały z codziennych potrzeb lokalnej zbiorowości i które w miarę rozwoju stosunków coraz bardziej się powiększały i rosły, umozły, komplikowały i stawały powszechnymi.

Natomiast trudno jest je wydzielić, jeżeli się weźmie je jako całość dzisiejszą. Podział potrzeb i interesów między państwo i gminę jest dzisiaj i bardziej skomplikowany niż dawniej i wraz z rozwojem zmienia się wielokrotnie natura samych potrzeb, przesuwają się granice między tymi, co nazywamy potrzebami elementarnymi, a potrzebami ogólnymi. Ewolucja ta dokonywa się stale, ale mimo to można zawsze znaleźć pewne dość szerokie granice, ustalające domenę potrzeb lokalnych.

Rozróżniamy cztery rodzaje lokalnych potrzeb: potrzeby gospodarcze, potrzeby społeczne, potrzeby zdrowotne. Podział ten obejmuje z grubsza wszystkie sprawy życia ludności, które się rodzą z życia zbiorowości lokalnych i środkami oraz metodami działalności lokalnej są najlepiej zaspokajane.

Czy mówimy o terenie gminnym i jego podziale, użytkowaniu, czy o przedsiębiorczości i zaspokajaniu potrzeb elementarnych mieszkańców, czy o sprawach budowania osiedli i mieszkań, czy na temat zagadnień opieki społecznej, opieki zdrowotnej mieszkańców, czy wreszcie przedmiotem naszych rozważań jest stan i potrzeby kultury — wszystko to są sprawy, które są zaspokajane przy pomocy gospodarowania, środkami gospodarczymi, słowem metodami gospodarczymi przez samych zainteresowanych. Po prostu bez udziału zainteresowanych nie byłyby nigdy zaspokojone.

Działalność gminy stara się zaspokoić wszystkie elementarne potrzeby swych mieszkańców, czyli najważniejsze potrzeby jednostki i zbiorowości ludzkiej

ograniczonej terytorialnie. Im więcej życie się zacieśnia i skupia w pewnych terenach, tym więcej wyrasta potrzeb lokalnych i zadań, które tylko drogą zbiorowego wysiłku gminy dadzą się regulować i urzeczywistniać.

W nauce nawet ta dążność, dokonywująca się stale i niezmiennie prawidłowo, nazwana została *komunalizmem życia*¹ — czyli przechodzeniem do dziedziny spraw gminnych coraz większej ilości czynności indywidualnych. Zaobserwowano, że w miarę skupienia się mas ludzkich, w miarę zaciskania związków lokalnych tendencja ta rośnie i wzmacnia się. Coraz więcej spraw i potrzeb ludzkich musi załatwiać i regulować gmina. Tendencja ta niewątpliwie pośrednio dotyczy dzisiaj i państwa. W warunkach więc, kiedy działają siły państwowe i gminne, może być mowa o tym, że we wszystkich działaniach zbiorowych pierwiastki lokalne i ogólne są pomieszane ze sobą i tu może być myśl słuszna. Niesłuszność zaczyna się dopiero od chwili, kiedy rozważamy zagadnienie, co ma rozstrzygnąć o tym, czy daną funkcję należy uznać za ogólną czy lokalną². Co jest ważniejsze lub pierwsze w danym układzie.

Pragnęlibyśmy wysunąć tu jako kryterium rozgraniczenia czynnik gospodarczy bądź polityczny. O ile dane zjawisko ma charakter lokalny i jest natury gospodarczej, to niewątpliwie należy do sfery działania gminy, natomiast o ile pomimo swego charakteru zdawałoby się lokalnego odgrywa jakąś rolę jeszcze pierwiastek polityczny, to niewątpliwie sprawa należy do zakresu państwowych.

Uchwycenie tych różnorodnych i zróżniczkowanych czynników możliwe jest jedynie przez ich odrębne ujęcie, nie łączenie ich ze sobą. Konieczne jest ich rozgraniczenie i wyodrębnienie. Obojętne jest, czy są to funkcje podrzędne czy nadrzędne — dla badania trzeba je wyosobnić i traktować na równi.

¹ K. Krzeczowski: O własnym i niewłasnym zakresie, str. 13.

² Jaroszyński: l. c., str. 10 — 11.

Zagadnienie to moglibyśmy sformułować jeszcze w ten sposób, że podmiotem działalności ogólnej, centralnej jest państwo i jego organy — w niektórych wypadkach między innymi i gmina (w powyższym charakterze), oraz, że podmiotem działalności o charakterze lokalnym są związki komunalne.

Jeżeli podmiotami działalności lokalnej są związki komunalne, to znaczy zaspokajanie potrzeb lokalnych uważać należy za naczelną ich zadanie i te zadania w hierarchii potrzeb i zadań stoją przed wszystkimi zadaniami ogólnymi. Chce być dobrze zrozumiany: nie znaczy to, że potrzeby ogólne są mniej ważne niż lokalne, owszem, niewątpliwie są one ważniejsze niż potrzeby lokalne — możemy całkowicie uznać tę prawdę. Znaczący to tylko, że związki komunalne, w charakterze swoim związków lokalnych muszą uważać swoje czynności lokalne za najpierwsze, za potrzeby za które odpowiadają, które muszą zaspokajać bez żadnego nacisku z zewnątrz. Nie znaczy to oczywiście, aby waga potrzeb ogólnych niekiedy nie wymagała odsunięcia potrzeb lokalnych na plan dalszy, ale wtedy gmina nie działa we własnym swym imieniu, lecz w roli organu państwowego. Dla niej, jako samodzielnego podmiotu działania, najistotniejszymi będą zawsze potrzeby lokalne i sposób ich zaspokojenia.

Dlatego też zawsze będziemy uważali, że gmina jest podmiotem działania gdy idzie o sprawy lokalne, o sprawy wyżej wzmiankowane czterech rodzajów — nawet wtedy, gdy główną działającą siłą będzie państwo, oraz odwrotnie, podmiotem działania będzie państwo gdy chodzi o sprawy ogólne, gdy idzie o inne funkcje, które może nawet spełniać gmina, ale jako część organizacji państwowej.

Rozważając pod tym kątem widzenia zadania lokalne i centralne musimy dojść do przekonania, że związki komunalne w swym istotnym charakterze władz lokalnych muszą uważać za główną treść swego istnienia i swej pracy ową działalność lokalną — ona jest celem ich istnienia i sensem ich życia.

Oczywiście, związki komunalne tworzą sieć instytucyj, działających w każdym państwie na gruncie lokalnym, i jako takie w swej postaci organów państwa oddają mu nieocenione usługi.

Odwrócenie roli władz lokalnych i centralnych, oświecenie ich zadań, wychodząc z założeń funkcyj, może przyczyni się do uregulowania sporu o pierwszeństwo zadań i rolę każdej instytucji oraz sprowadzi do racjonalnych podstaw założenia polityki wewnętrznej państwa i samorządu.

Postawienie takie zagadnienia odwraca dzisiejszy, jednostronny pogląd na sens istnienia związków komunalnych i stawia potrzebę reformy wewnętrznej organizacji państwa jako zagadnienie najistotniejsze.

Jeżeli dla wydobycia pojęcia podmiotu działalności trzeba było tych długich wywodów, to zdaje się są one zbędne gdy idzie o ustalenie przedmiotu działalności. Z góry możemy powiedzieć, że niezależnie od tego, kto jest podmiotem działającym, jeżeli idzie o sprawy charakteru miejscowego, to przedmiotem jest zawsze gmina, a raczej środowisko lokalne należące do zakresu danego związku komunalnego.

Wśród spraw jednak, w których gmina jest przedmiotem działania, najważniejsze i istotne dla polityków komunalnych są te sprawy, gdzie jako podmiot występuje gmina gdy idzie o powyżej scharakteryzowane cztery dziedziny tej działalności. Wszystkie one mają na widoku zmiany celowe w strukturze danej gminy, w jej środowisku, zmiany charakteru lokalnego, wpływające specyficznym na dany lokalny układ stosunków.

W ten sposób zniknie potrzeba ustanawiania hierarchii między państwem i gminą. Powiemy od razu — decydującym czynnikiem w stawianiu spraw ogólnych musi być władza ogólniejsza — państwo.

Decydującym czynnikiem dla kształtowania spraw lokalnych jest gmina. Równorzędność obu instytucji może tu być fikcyjna, zależność jednej od drugiej we wszystkim ta sama, a jednak przez powyższą dystynkcję oddzielamy sprawy natury ogólnej od lokalnej.

Usuwa się w ten sposób na ubocze czynnik zdawałoby się decydującego znaczenia — suwerenność i pojęcie „władztwa”. Potrzebne jest ono może gminie w sprawach ogólnych — w sprawach administracji, jak to na innym miejscu rozwijamy. Funkcje te gmina wypełnia jako część organizmu państwowego i z jego woli. Funkcje te mogą być mniej lub więcej samodzielnie wykonywane, ale mimo to nigdy nie tracą swego ogólnego, państwowego charakteru.

Inaczej jest z funkcjami lokalnymi. Wiążą się one z tą działalnością gminy, którą nazywamy gospodarowaniem, która jest funkcją lokalną, zależną od potrzeb miejscowych, w których gmina jest decydującą instancją, chociaż do tej działalności nie potrzebuje sankcji „władztwa”. Jest to czynność oparta o proste zaspokajanie potrzeb współmieszkańców, znajdująca usprawiedliwienie dla działalności gminy w jej największym zastosowaniu do tej czynności. Czynność ta spełniana jest jakby przez osobę równorzędną do ogółu mieszkańców, a nie nadrzędną. I to różni tę działalność od wszelkich funkcji administracyjnych, gdzie zawsze występuje pierwiastek nadrzędności.

Przy pomocy tej działalności gospodarczej gmina może przekształcać środowisko otaczające. I to jest najważniejsza funkcja gminy, jej samoistna i odrębna czynność, w której zajmuje ona bezsprzecznie decydujące stanowisko.

Niewątpliwie ogromna część funkcji gminy, nawet gospodarczego charakteru, ma dzisiaj w sobie pierwiastek władztwa i bez niego jest niemal nie do pomyślenia. Jest to np. cały wielki system skarbowości gminnej, zdobywania środków i użytkowania źródeł podatkowych. Jedno jest tylko ważne — skarbowość gminna nie

koniecznie musi iść drogami utartymi i łatwo może znaleźć dla siebie inne podstawy swego istnienia. Nie musi posilkować się wyłącznie siłą swą polityczną.

Stoi przed nią zwykła droga działalności gospodarczej. Gmina, jako podmiot lokalnej gospodarki, ma możliwości bez uciekania się do metod przewagi politycznej wygospodarować potrzebne jej środki. Właśnie lokalizm, bezpośredniość jej potrzeb, bliskość do mieszkańców — są to warunki sprawiające, że działalność ta jest do pomyślenia, jest możliwa.

Inaczej państwo. Nawet w najbardziej bezpośrednich stosunkach z ludnością mało może, bez dalszej swej przebudowy, liczyć na wyłączną gospodarczą działalność. Interesy i potrzeby dużego organizmu są zbyt rozległe, zbyt skomplikowane i odsunięte od bezpośredniego odczuwania człowieka, aby można nimi zarządzać bez uciekania się do pierwiastka „władztwa”.

Myśl powyższą można by sformułować w ten sposób, że państwo przede wszystkim administruje w swych zwykłych czynnościach, że przed wszystkim idzie mu o zarządzanie ludźmi, gdy gmina przede wszystkim gospodaruje, tj. zarządza rzeczami i sprawami rzeczowymi, że stara się przez swą działalność zaspokajać potrzeby indywidualne i zbiorowe danej lokalnej społeczności, gdy państwo administrując ma w pierwszym rzędzie sprawy ogólne na widoku¹.

Otóż przez różnorodność dwu najważniejszych czynności, które spełniają państwo i gmina — administrowanie i gospodarowanie — można dalej jeszcze różniczkować funkcje obu instytucji. Różnice te nie są istotne dla prawników, gdyż forma obu czynności może być podobna, ale, jak probowaliśmy wykazać, każde z tych pojęć zawiera treść inną. Nie chcemy powiedzieć, że te czynności są właściwe jednej lub drugiej instytucji. Gospodarować może bowiem jedna i druga. Tylko rodzaj

¹ Porówn. Köttgen Arnold: Deutsche Verwaltung 2 wyd. Berlin 1937, str. 146. H. Dembiński: l. c., str. 107 — 9.

gospodarowania każdej będzie się różnił. Gospodarowanie państwa ma zawsze charakter ogólny i ogólne potrzeby ludności lub potrzeby własne państwa, gdy gospodarowanie gminy ma charakter ograniczony lokalnie i codzienne najbardziej ważne potrzeby życia ludzkiego, które gmina w celu lepszego ich wypełnienia przejęła od poszczególnych obywateli, przed tym te potrzeby wypełniających.

Jeżeli przy funkcji gospodarowania różnice są nie zawsze oczywiste, to oczywiste są przy funkcji administrowania, gdzie zawsze pierwiastek władztwa występuje, a zatem pierwiastek państwowy, niezależnie od tego czy wykonywa tę czynność państwo czy gmina. Administrowanie może występować nie tylko w sprawach ogólnych, może również odgrywać rolę w sprawach lokalnych; będzie to zawsze zarządzanie, że należy tak lub inaczej gospodarować i właśnie tę ostatnią funkcję winna normalnie spełniać w całej rozciągłości gmina. W wyjątkowych wypadkach może to czynić osoba lub instytucja specjalna, którą powoła do wykonywania tej funkcji państwo, ale jest to zawsze spełniane w zastępstwie gminy. I działalność ta gospodarcza jest zawsze w swej istocie czymś innym od administracji. Połączenie częste obu funkcji w jednej osobie czy instytucji nie zmienia zasadniczych różnic, które tu zachodzą między obu pojęciami w ich czystej formie.

Konsekwencje obu rodzajów działalności są różne i odmiennie występują w polityce państwowej i gminnej. Państwo raczej stwarza prawne warunki, w których rozwija się ogólne życie obywateli, gdy gmina swą działalnością przede wszystkim stara się urobić nowe warunki materialne, stara się o dopasowanie środowiska do potrzeb mieszkańców, stara się o zaspokojenie bezpośrednie ich potrzeb.

I wreszcie różnicującym momentem jest inny punkt widzenia w stosunku do tych samych zjawisk. Gmina podchodzi do nich z nastawieniem lokalnym i dla przeprowadzenia określanych lokalnych celów, gdy pań-

stwo musi mieć zawsze na uwadze ogólne cele i jakby centralne nastawienie w załatwianiu spraw. Różnica metod działania, a raczej różnica punktów wyjścia jest decydującego znaczenia.

Przy takim stawianiu spraw nie może być mowy i nie potrzeba mówić o *prymacie* między gminą a państwem. Sprawa ta nie istnieje, gdy są różne założenia, z jakimi zbliżamy się do pewnych spraw. Oba kierunki myślenia i działania muszą być równouprawnione i jednowartościowo traktowane. Każde może być początkiem działalności dla drugiego. Na podobnym postawieniu sprawy nie cierpi prestiż państwa i nie następuje wywyższenie gminy. Przez powyższe stwierdzenie chcemy tylko wyrazić, że dla każdego rodzaju spraw inne są decydujące ośrodki, inne są podmioty działania.

IV

Gmina jako środowisko ludzkie w sprawach lokalnych musi posiadać odpowiednio zorganizowane do tej czynności organy. Organem jej w okresie dotychczasowym w tych sprawach był samorząd. Samorząd przez teoretyków szkoły państwowej nie jest w zasadzie nigdy atakowany, owszem nawet broniący, ale w motywach tej obrony mieści się właśnie grzebanie najgłębszych, najistotniejszych pierwiastków, składających się na to pojęcie. Można by powiedzieć, że pojęcie to ulega rozdzieleniu. Przekreśla się jego treść istotną, zachowując nazwę i formy powierzchowne, stąd sama instytucja nabiera pozorów sztuczności i bezcelowości. Wydobywanie treści tych instytucji z aktów, umyślnie mało mównych lub ogólnikowo formułujących ich zadania (konstytucje), przy braku w praktyce rzetelnych, prawdziwych form życia samorządowego, nie powiedzenie wyraźne, że tego życia nie ma na żadnym szczeblu, że umarło i że metody dzisiejsze galwanizowania tego trupa nie zdołają go nigdy wskrzesić — to są momenty obar-

czające sumienie teoretyków grzechem śmiertelnym, który nie pozwala na znalezienie terenu i słów porozumiewawczych. Już nie tylko chodzi o metody działania, ale o metody mówienia.

Stan rzeczy niestety jest taki, że u nas i w wielu krajach innych samorządu nie ma na żadnym szczeblu, ustawy „tymczasowe” są półśrodki, ustawy uroczyste są nic nie mówiące. W całym układzie stosunków panują metody działania właściwe absolutyzmowi politycznemu i dlatego wszelkie teoretyzowanie na temat zagadnień samorządowych, które nie weźmie tych faktów pod uwagę, musi być jałowe i fałszywe. Teoretycy szkoły państwowej, aczkolwiek szermują słowem „samorząd” i wyznaczają mu miejsce w hierarchii „organów państwowych”, w gruncie rzeczy zapoznają i zrywają z pojęciem samorządu jako formą komunalnego kierowania sprawami lokalnymi, jako podmiotami licznych korporacji terytorialnych, powołanymi przede wszystkim przez obywateli do gospodarowania, do wytwarzania nowego środowiska gospodarczego, ważnego dla rozwoju lokalnych interesów i potrzeb, a w ten sposób budowania życia całego państwa. To są bowiem sprawy do których wykonywania powoływane są owe organy, a dopiero z tej roli wynika również, że są powoływane „do sprawowania administracji państwowej w zakresie potrzeb miejscowych”¹.

W definicji prawniczej być może dystynkcja, którą tu uczyniliśmy nie jest potrzebna, ale faktycznie oddzielamy tu dwie różne rzeczy — administrację państwową w sprawach lokalnych i gospodarowanie gminy dla zaspokojenia potrzeb lokalnych. Przy tym traktujemy tę drugą funkcję jako naczelną, determinującą pojęcie samorządu jako takiego. Wprawdzie teoretycy państwowej szkoły twierdzą, że tu podział ten jest zbędny, że oni

¹ M. Jaroszyński: l. c., str. 10. Czy nie jest to raczej „przekształcenie zespołów lokalnych na lokalne sekcje państwa”, jak to słusznie wyprowadza prof. Znaniecki, l. c., str. 116.

nie kwestionują tej strony działalności gminy, że chodzi im wyłącznie o rolę gminy, w której przejawia się jej publiczno - prawny pierwiastek, ale dopiero wydobyć stron życia publicznego, dokonywanych bez sankcji państwowej uwypatnia istotną rozbieżność między powyższymi sposobami rozumowania i dedukcji.

Dopiero po takim oczyszczeniu terenu można przejść do zagadnień teoretycznych samorządu. Aby uniknąć rozdwojeń i sztucznych rozważań, należy wobec niego zastosować tę samą metodę, co wobec zagadnień gminy w ogóle. Badać to zagadnienie metodą socjologiczną, jako zagadnienie formy specyficznej dla pewnych ustrojów społecznych.

Socjologiczne ujęcie samorządu nie pokrywa się z prawną formułą tego pojęcia. Zawiera ono w sobie coś więcej niż samo pojęcie władztwa i nie posiada w sobie tej jakiejś cechy niezmienności, sztywności, którą chcą widzieć w nim prawnicy.

W rozwoju społecznym pojęcia powyższe ulegają ciągłej ewolucji i są pochodnymi różnorodnych przyczyn, różnych ukształtowań struktury społecznej, natomiast pojęcia prawne zwykle są petryfikacją specyficznego momentu historycznego, momentu ustalenia się danych form.

Ta petryfikacja form ma to niebezpieczeństwo, że usuwa z przed oczu żywe fakty, ciągłe zmiany, zachodzące w strukturze społecznej danych jednostek terytorialnych.

Jeżeli można uważać za trudne przystosowywanie się stale do tej zmienności w dużych terytorialnych organizmach, to jednak większa giętkość form w drobnych ustrojach jest zawsze do pomyślenia.

Oczywiście, że musi tu być wytyczną nie jakaś doktryna, ale dążność do największego zbliżenia się do rzeczywistości społecznej, do celowości, z jaką mają dane organy spełniać swe zasadnicze funkcje.

Dla prawników w okresie dzisiejszym, w okresie wszechwładzy państwa, wszelkie manifestacje władztwa wypływają z natury i roli państwa w społeczeństwie.

Pojęcie to sprowadza socjologia do pojęcia siły społecznej. Władztwo jest uprawnieniem siły społecznej, jaką posiada dana instytucja zbiorowego życia, która siłę tę czerpie z przewagi ekonomicznej i społecznej jednych przedmiotów życia zbiorowego nad drugimi.

Dlatego też każda forma władztwa i przynależność jej do tego czy innego podmiotu jest zawsze historycznie uwarunkowana. Znaczy to, że leży na historycznej krzywej rozwoju, albo nawet wyznacza tę krzywą. Cechą charakterystyczną tych krzywych rozwoju jest to, że składają się zawsze z trzech granicznych punktów (bliżej nie ustalonych): powstania, kulminacji i zniknięcia faktu.

W tym rozróżnieniu metodycznym tkwi najgłębsza różnica między socjologiczno - historycznym ujmowaniem instytucji społecznych, a teoretyczno - bezczasowym, jakim operują prawnicy, którzy dopatrują się w dzisiejszym państwie jakiejś demonicznej, opatrnościowej siły twórczej. Należy przecież przypuszczać, że teoretyczny ten pogląd odpowiada tylko pewnej historycznej formacji i wraz z jej zmianą ulegnie zmianie. Jest to więc fundowanie teorii bez fundamentu.

Chcemy tu powiedzieć tylko, że w ten sposób pojęcia: samorządu, państwa, władztwa i wzajemnego stosunku tych instytucji — ciągle ulegają zmianom, mimo pewien ustalony porządek prawny i że zmiany te decydują o każdorazowej w czasie roli powyższych urzędów.

Są one wszystkie wpływem całości stosunków społecznych i zarówno wszystkie wpływają w swej dynamice na ustalenie się pewnej, określonej dla każdego momentu, równowagi społecznej. To znowu bardzo znamienita różnica w ujmowaniu statystyczno - prawnym tych zagadnień, a socjologiczno - funkcjonalnym.

Niewątpliwie formuła prawna nie oddaje całej rzeczywistości opisywanej, ujmuje tylko pewną fikcję.

Ustrój prawny decyduje o zakresie działania pewnych instytucji, o ich hierarchii, ale nie może określić ich funkcjonalnej roli, nie może decydować o tym, jak one działają, i tutaj jedynie o rzeczywistości przekonać nas może metoda socjologiczna.

Po rozważaniach tych metodologicznych można dopiero przejść do rozważań merytorycznych nad istotą samorządu.

Samorząd nie posiada jednolitego oblicza i nigdy go nie posiadał. Historia wskazuje na różnorodność źródeł powstania i rozwoju tych instytucji w różnych krajach. Nie zrodziła go żadna specjalna doktryna polityczna (liberalizm), owszem istniał i powstawał przy istnieniu różnych klimatów politycznych, a w rozwoju swoim przechodził historię od największego ograniczania swej władzy do najszerszej swobody.

Z historycznych badań ostatnich porusza zagadnienie samodzielności komun średniowiecznych we Włoszech p. Dr. M. Patkaniowski w pracy, której streszczenie ukazało się w Sprawozdaniach Polskiej Akademii Umiejętności¹. Wyjmujemy z niej jedno tylko bardzo jednak charakterystyczne stwierdzenie: „Komuna wzrasta i rozwija się (w okresie XI — do XIV w.) i sama sobie uchwała normy ustrojowe i administracyjne, sama decyduje o swej organizacji, i wszystko to znajduje swój wyraz w ustawodawstwie statutowym. Władza legislacyjna komun jest zupełnie pełna“. Mowa tu oczywiście o średniowieczu, ale nie tylko do tych przykładów trzeba się uciekać, aby obalić ciasne ujmowanie istoty samorządu.

Różnorodność form samorządu europejskiego, samorządu amerykańskiego jest tu najlepszym przykładem. Układała się ona tak mozaikowato nie tylko pod wpływem państwa i w ogóle obowiązującego porządku prawnego, bo obserwujemy różnice zasadnicze w ustrojach

¹ Charakterystyka ustawodawstwa statutowego na tle rozwoju komuny włoskiej. Sprawozdania. Grudzień 1937, str. 290 — 294.

Jednakich pod względem prawnym; raczej była konkretnie odpowiednikiem ustroju gospodarczego i społecznego, odpowiednikiem sił, które działały w danym państwie. Siły społeczne i ekonomiczne są tu zasadniczego znaczenia — pod ich wpływem w ciągu drugiej połowy XIX stul. i w początkach XX stulecia samorząd europejski ulegał ujednolaceniu, upodabniał się we wszystkich krajach europejskich, ale charakterystyczne to upodobnienie dokonywało się drogami wręcz przeciwnymi na kontynencie i w Wielkiej Brytanii. Życie gminy i samorząd w jednych krajach ulegały rozszerzeniu, w innych zwężeniu, ale wszędzie dochodziły do pełnego głosu i wystarczających praw.

Najcharakterystyczniejsze w tym rozwoju było, że właśnie zacieśnianie praw samorządu i centralizm ujawniała liberalna Anglia, natomiast skłonność do decentralizacji władzy i rozszerzenia praw samorządu widzieliśmy w krajach centralistycznych — w Niemczech i poniekąd Francji¹. I dlatego nie wiem, czy tak bezapelacyjne są wywody o liberalnych, liberalizujących i liberalistycznych ujęciach konstytucyjnych spraw samorządu. Dziwi mnie, że prawnicy, tak precyzyjnie rozgraniczający te pojęcia, nie sięgną po głębsze ich uzasadnienie — choćby do autora niepodważanego, prawnika czystej krwi, a przecież inaczej i konkretniej analizującego te pojęcia — np. do Józefa Redlicha!

Ale czy można doktryneryzm koniunkturalny obalić, wskazując, że obok krótkich fal koniunktury istnieje długofalowość i jakiś trend historyczny? Co stąd, że akty przeczą doktrynie?

Po wojnie widzimy w tendencjach życia gminnego jakby nowy epizod. Zwężenie życia gminnego, ograniczenie jego kompetencji i zacieśnienie funkcji właśnie w krajach, które proklamowały w swych konstytucjach szeroki jego zakres a jednocześnie widziały swój ideał w mocnym państwie, natomiast rozwinięcie się samo-

¹ K. Krzeczowski, l. c., str. 11, 19 i n.

istnych funkcji samorządu — wszędzie tam obserwować można, gdzie życie nie kierowane żadną doktryną rozszerzało sobie tradycyjne szranki dla swej płynności i biegu, nie zmieniając litery prawa czy brzmienia obowiązujących konstytucyj (Anglia, Francja, Stany Zjedn.).

Stąd wniosek, że określenie prawne, a nawet polityczne praw samorządu nie rozstrzyga nic jeszcze o jego istotnej funkcjonalnej treści, że konieczne jest uwzględnienie również sił gospodarczych i społecznych, aby można ocenić rolę i ewolucję samorządu².

Jeżeli tak wiele mówiliśmy o samorządzie jako formie władztwa — wszystko jedno skąd płynącego, to należy jeszcze uwagę poświęcić samorządowi, występującemu w innej roli, skromniejszej, a przecież może o wiele znaczniejszej od pierwszej. Jest to rola samorządu jako ciała gospodarującego na danym terenie, gdzie, jak dowodziliśmy, nie jest konieczny przymus, wynikający z nadrzędności władzy jako środka działania. Gmina i jej organ — samorząd występują tu w roli czynnika współzrędnego mieszkańcom — w roli gospodarza, pełniącego odpowiedzialną służbę społeczną zaspokajania potrzeb. Funkcja ta jest koniecznością ciał komunalnych i może być wykonywana bez stosowania przymusu, gdyż odpowiada interesom mieszkańców. Ale i tutaj, zwłaszcza w wypadkach gdzie idzie o powszechność zaspokajania potrzeb, może wynikać konieczność zastosowania przymusu, ale przymus ten nie ma i nie potrzebuje legitymacji od władzy państwowej i powoływania się na przywilej czy uprawnienia z góry: jest to przymus, powstający na drodze gospodarczej — przymus od dołu.

Wszelki monopol, zdobyty nie na drodze uprawnień prawnych, lecz uzyskany dzięki przewadze gospodarczej jest tu bardzo często jedyną formą, gdzie występuje osobliwe władztwo gminy.

Afirmacja państwa dla takich aktów może być niekiedy wygodna, ale nie jest konieczna i nie zmienia zasadniczego kierunku działania obu rodzajów przymusu.

² J. Redlich: *Englische Lokalverwaltung*. Lipsk 1901, str. XIX i n.

Zresztą gmina w roli gospodarza na swoim terenie przeważnie nie potrzebuje się nawet odwoływać do przymusowości. Większość jej funkcji będą stanowić zawsze funkcje dobrowolne, które wykonywa, spełniając swoje zadania normalne.

Idzie jednak o sposób działania, o metodę. Metodę samorządową cechuje bezpośredniość — zbliżenie się możliwie bliskie do obywateli i spełnianie przez nich i dla nich najważniejszych swoich funkcji. Przy tym spełnianie tych funkcji nie musi być obowiązkowe; właśnie dobrowolność przyjmowania na siebie pewnych publicznych funkcji jest tu najbardziej znamioną cechą samorządu. Wtedy tylko ujawnia się kształcąca rola, którą przypisujemy samorządowi. Jeżeli wszyscy obywatele pewnego środowiska są przekonani o pewnej wspólnej potrzebie, jeżeli ta potrzeba wyrosła z ich środowiska i zaspokojenie jej będzie wykonane własnymi rękami tych, w których interesie leży wykonanie danej czynności, to im więcej obywateli będzie w tej pracy uczestniczyć, tym praca ta ma większe znaczenie nie tylko bezpośrednio zaspokojonej potrzeby, ile znaczenie szkolące, kształcące nowe instynkty, nowe uczucia i istotnie będzie szkołą obywatelską. Dlatego też samorząd tym bardziej wypełnia swe zadania, im szerzej umie wykonywać swe funkcje przy pomocy współczłonków, obywateli. — Każda potrzeba publiczna w obrębie organizacji lokalnych powinna stać się potrzebą indywidualną każdego z obywateli — wtedy nie ma rozdziału między władzą i podporządkowanymi władzy obywatelami, nie ma wręcz podziału między organa kierownicze i wykonawcze, wszyscy obywatele nie dzielą się wtedy na czynnych i biernych członków samorządu lokalnego, lecz wszyscy są czynnymi, gotowymi do współdziałania i zainteresowanymi w sprawach gminy jej członkami.

Ze wszystkich dotychczasowych programów i porządków społecznych te tylko zdały dostateczny egzamin, które opierały się o demokrację czynną. Przez czynną demokrację rozumiemy taki układ stosunków, gdzie wszyscy obywatele odgrywają czynną rolę.

Wszelkie demokracje, oparte o prawa bierne, wykoszławiały się i były nietrwałe.

Ta właśnie odrębność metody samorządowej, że do wykonania swych funkcji powołuje wszystkich zainteresowanych, że wciąga dobrowolnie jak najszersze koła — jest również jedną z najistotniejszych różnic, jakie istnieją między państwem a gminą. Sprawy lokalne tym się właśnie wyróżniają, że najlepiej mogą być przy pomocy tej metody załatwiane. Nie da się to powiedzieć o państwie, gdzie charakter funkcji jest pośredni, to jest taki, że obywatele muszą się im podporządkować i być co najwyżej biernymi wykonawcami postanowień władzy.

V

Normalne funkcjonowanie współczesnego społeczeństwa wymaga licznych instytucji. Tylko szeroka ich działalność świadczy o wyładowaniu się obywateli, o skupieniu największej energii na życie publiczne. Zespolenie i współdziałanie instytucji przymusowych i dobrowolnych, ich wzajemne uzupełnianie się, rozmach i bogactwo form, to wszystko pierwiastki bujnego rozkwitu społecznego.

W tym zespole nie może zbraknąć wydajnego i szerokiego życia gminy, która mieści w sobie w równej mierze pierwiastek dobrowolności jak przymusu. Właśnie najlepszym wykładnikiem sił danego społeczeństwa, miarą wciągnięcia w obręb życia publicznego czy państwowego jest przede wszystkim rozmach życia lokalnego i jego żywotności.

Zwężanie tej roli samorządu do funkcji „administracji państwowej” jest zahamowaniem jego najistotniejszych, samodzielnych czynności, które podejmować może i powinien z własnej sankcji i w interesie życia zbiorowego. Dla działalności tej samorząd posiada najlepsze kompetencje, jest bowiem istotnym i jedynym odpowie-

działalnym podmiotem we wszystkich dziedzinach polityki lokalnej, polityki mającej na oku własne środowisko społeczne i jego interesy. Zadaniem jego jest wydobywanie, bronienie tych lokalnych spraw nawet przed sprawami ogólniejszymi — państwowymi. Dając wyraz swoim najbliższym celom, nie może poniechać żadnej sprawy, dotyczącej terenu własnego, choćby nawet doprowadzić to miało do konfliktów z racją stanu wyższego rzędu. Tylko przy takim stawianiu spraw można mieć pewność, że wszystkie żywotne sprawy lokalne dojdą do głosu i staną się aktualne w życiu całej wielkiej zbiorowości, natomiast nigdy nie można mieć tej pewności, gdyby samorząd był tylko ekspozyturą lokalną władz centralnych i niczym więcej.

Można w różny sposób zapatrywać się na regionalizm i na regionalne poczynania, ale tylko można ich oczekiwać przy zupełnej czy częściowej niezależności i inicjatywie organów samorządu terytorialnego. I nie należy tych wszystkich możliwych sprzeczności wyolbrzymiać, aczkolwiek nie można też na nie zamykać oczu i uważać je za nieistniejące lub mało ważne.

Niewątpliwie inna jest waga spraw ogólnych, a inna lokalnych, ale ocenić to można tylko przez ich wydobywanie i rozważanie.

Coraz wyraźniej dzisiaj ujawnia się nowa rola gminy, rola samodzielna i niezależna od innych czynników życia publicznego — rola w społeczeństwie planowo gospodarującym, rola zaspokajania najistotniejszych potrzeb o lokalnym charakterze. Jako podmiot występuje tu gmina lub związek gmin, ale decydującym w każdym wypadku jest zakres potrzeb lokalnych jako cel.

W planowej gospodarce niedość docenia się czynnik decentralizacji i lokalizmu. Zwyczajnie plany ujmowane są jako najbardziej ogólne zamierzenia, dotyczące danego państwa. Tymczasem celowość najbardziej możliwego ogólnego planu polega właśnie na pewnej swobodzie w lokalnych ośrodkach, na urzeczywistnieniu go jako całości w poszczególnych oddzielnych ośrodkach. Zresz-

ta planowość musi być różnych szczebli. Są sprawy gospodarcze, które dadzą się ująć w plan ogólnokrajowy, ale wiele, najwięcej spraw codziennych da się pomyśleć tylko w ramach lokalnych.

Zatem podział w zależności od warunków gospodarczych i dynamiki ludności jest głównym motorem życia lokalnego i kształtowanie tego życia odbywać się musi przez działanie zbiorowego czynnika gminy.

Funkcje gminy, stojące w związku z celową przemianą tych stosunków, to są czyste funkcje gminy. Wszelkie inne czynniki, mające na widoku inne sprawy, są wytworem współczesnego życia państwowego.

Chcąc zatem gminę wyodrębnić od wszystkich tych funkcji nie własnych, które życie jej narzuca, należy ją postawić w położeniu organu naczelnego — uczynić z niej podmiot gospodarujący, samoistnie decydujący we własnych sprawach. W tej roli gmina w naszych poszukiwaniach wydobywa się na ich czoło, jest dla nas najważniejszą organizacją, której funkcje staramy się zbadać na terenie środowiska gminy — obiektu działalności. Jest to więc pewnego rodzaju odwrócenie problemu. Gmina dotychczasowa, traktowana jako organ państwowy, miała charakter dodatkowy, nie samodzielny. Wszystkie jej samoistne przejawy życia zagłuszało państwo — wydzielając na jej funkcje skromne okrawki działalności. Ten stan nie daje pełnego obrazu funkcjonowania obu instytucji.

Potrzebny jest istotny nawrót do samorządu — nie do samorządu pełnego, zdolnego wydobyć wszystkie żywe siły społeczne, zdolnego do wypełniania licznych samoistnych zadań lokalnych. Przed każdym organizmem państwowym stoi dylemat: albo totalizm państwowy i śmierć samorządu, (samorząd „mianowany”), albo pełny i całkowity samorząd, który oczywiście postawi to samo zagadnienie i przed państwem autokratycznym. „Polska doktryna ustrojowa” nie może też przejść do porządku nad tym zagadnieniem.

I dlatego ani teoria ani praktyka nie mogą o tym nie wiedzieć i nie mogą szerzyć fałszywej wiary i fałszywych nadziei.

Sądzymy, że zwrócenie uwagi na zasadnicze różnice w ukształtowaniu, formach i metodach działania państwa i gminy podważa już utartą opinię o ich jednolitości, opartą o fakty zależności i pozorne podobieństwa.

SPIS RZECZY

	Str.
Przedmowa	V
Życie i twórczość Konstantego Krzeczковского	
Helena Radlińska: Życie Konstantego Krzeczковского	XIII
Wacław Szubert: Konstanty Krzeczkowski jako polityk społeczny	XVII
Andrzej Grodek: Konstanty Krzeczkowski jako bibliotekarz	LXIV
Materiały do bibliografii pism K. Krzeczковского	LXXIII
Konstanty Krzeczkowski: Wybór pism	
Problematyka polityki społecznej	3
I. Polityka społeczna jako nauka praktyczna. II. Poglądy uczonych na istotę polityki społecznej. III. Definicja polityki społecznej. IV. Granice naukowego poznania w praktyce społecznej.	
O stanowisko nauk praktycznych	27
I. Istota zagadnienia. II. Trzy metody badania naukowego. Trzy rodzaje nauk. III. Nauki praktyczne jako odrębna formacja nauk. IV. Rola socjologiczna nauk praktycznych. V. Zamknięcie.	
O nową formę ubezpieczeń społecznych	67
I. Problem unifikacji ubezpieczeń. II. Jednolite ubezpieczenie na wypadek braku zarobku. III. Sprawa urealnienia świadczeń. IV. Międzynarodowe podstawy ubezpieczeń społecznych.	