

Anna Pikulska-Radomska

Uniwersytet Łódzki

Dagmara Skrzywanek-Jaworska

Uniwersytet Łódzki

Friedrich Carl von Savigny o rewizji Pruskiej Ordynacji Miejskiej z 17 marca 1831 r.

Nie jest przesadą twierdzenie, że każdy reprezentant dyscypliny, jaką są nauki prawne, spotkał się w ramach prowadzonych badań naukowych z nazwiskiem, a być może też z dorobkiem genialnego prawnika niemieckiego, historyka prawa i męża stanu, Friedricha Carla von Savigny'ego (1779–1861)¹. To przede wszystkim współzałożyciel historycznej szkoły prawa, którego badania nad prawem rzymskim przekształciły rozwijający się na terenie Niemiec od XVII w. *usus modernus Pandectarum* w pandektystykę. Dzięki fundamentalnym monografiom z zakresu prawa rzymskiego oraz cywilnego, Savigny stał się, bez istotnej przesady, ojcem sukcesu pandektystów, którzy metodami współczesnej dogmatyki uzupełnili obowiązujące nadal w XIX w. normy prawa rzymskiego w taki sposób, że ostatecznie stworzyły one jednolity i wewnętrznie spójny system prawa prywatnego. Niemiecki kodeks cywilny, który wszedł w życie w 1900 r. jest powszechnie uważany za skodyfikowany *usus modernus Pandectarum*.

Tylko sporadycznie na łamach czasopism Savigny zabierał głos także w sprawach politycznych oraz publicznoprawnych. Z niemałym zaskoczeniem odnotować należy fakt, że włączył on tekst tego typu do wydanego w 1850 r. zbioru swoich *Pism wybranych* (*Gemischte Schriften*)². Wypada zauważyć, że artykuł umieszczony został dopiero w ostatnim, piątym

617

¹ Friedrich Carl von Savigny (1779–1861). Nota biograficzna, zob. D. Nörr, *Savigny, Carl von*, [w:] *Neue Deutsche Biographie*, t. 22, Berlin 2005, s. 470–473, wersja online: <https://www.deutsche-biographie.de/pnd118605909.html#ndbcontent> (dostęp: 30.09.2021).

² F.C. von Savigny, *Vermischte Schriften*, t. 1–5, Berlin 1850.

ich tomie, w dziale pt. *O konstytucji i ustawodawstwie*, który zamknął cały zbiór³. Świadczy to z pewnością o zdecydowanie marginalnym charakterze naukowych zainteresowań Savigny'ego materią publicznoprawną, ale podkreśla zarazem doniosłość zagadnienia, które zmotywowało prawnika do przedstawienia własnego poglądu szerszemu gronu odbiorców.

Sprawa dotyczy rewizji Pruskiej Ordynacji Miejskiej (dalej: POM), której pierwotna wersja weszła w życie 19 listopada 1808 r.⁴, a której istotna rewizja nastąpiła pod wpływem zmian geopolitycznych 17 marca 1831 r. (dalej: ROM)⁵. Ordynacja z 1808 r., wraz z innymi pruskimi reformami samorządowymi z pierwszej połowy XIX w., odegrała ważną rolę w procesie kształtowania się współczesnej konstrukcji samorządu terytorialnego. Celem reform było zaktywizowanie społeczności lokalnej w procesie odradzania się życia publicznego zrujnowanego politycznie, gospodarczo i finansowo po przegranej przez Prusy wojnie z Francją w 1806 r.⁶ Inicjatorem i współtwórcą ordynacji był baron pruski, minister H.F.K. vom und zum Stein⁷, który uważał, że należy wykorzystać zaangażowanie lokalnych wspólnot na rzecz państwa⁸. To przede wszystkim w interesie państwa leżało nadanie gminom konstytucji, które posłużą samorządowi, a więc samodzielniemu wykonywaniu zarządu przez gminną wspólnotę⁹. Z kolei rewizja z 1831 r. wynikała głównie

³ *Ibidem*, t. 5, 8. Abth. *Verfassung und Gesetzgebung betreffend*, s. 183–414.

⁴ *Ordnung für sämtliche Städte der Preussischen Monarchie. Nebst Instruktion Behufs der Geschäftsführung der Stadtverordneten bei ihren ordnungsmäßigen Versammlungen* (dalej: POM, Pruska Ordynacja Miejska); d. d. Königsberg d. 19ten Nov. 1808, wersja online: <https://mdz-nbn-resolving.de/details:bsb10552092> (dostęp: 30.09.2021).

⁵ *Revidirte Städte-Ordnung für die Preussische Monarchie, mit den dazu gehörigen Verordnungen* (dalej: ROM, Rewizja Ordynacji Miejskiej): De Dato Berlin, den 17. März 1831; aus der *Gesetzsammlung* besonders abgedruckt, wersja online: <https://opacplus.bsb-muenchen.de/title/BV001686755> (dostęp: 30.09.2021).

⁶ Zob. szerzej *Die Reorganisation des Preussischen Staates unter Stein und Hardenberg*. Teil 1, Hrsg. G. Winter, *Allgemeine Verwaltungs- und Behördenreform*, t. 1, *Vom Beginn des Kampfes gegen die Kabinettsregierung bis zum Wiedereintritt des Ministers vom Stein*. (Publikationen aus den Preussischen Staatsarchiven, Bd. 93), Leipzig 1931, s. 302–363. Zob. także H. Hausscherr, W. Bußmann, *Hardenberg, Carl August Fürst von*, [w:] *Neue Deutsche Biographie*, t. 7, Berlin 1966, s. 658–663, wersja online: <https://www.deutsche-biographie.de/pnd118545906.html#ndbcontent> (dostęp: 30.09.2021).

⁷ *Heinrich Friedrich Karl vom und zum Stein (1757–1831)*. Nota biograficzna, zob. H. Duchhardt, *Stein, Karl Freiherr vom und zum*, [w:] *Neue Deutsche Biographie*, t. 25, Berlin 2013, s. 152–154, wersja online: <https://www.deutsche-biographie.de/pnd118617273.html#ndbcontent> (dostęp: 30.09.2021).

⁸ Drugim z twórców podstawowych założeń ordynacji miejskiej był pruski urzędnik Johann Gottfried Frey (1762–1831). Nota biograficzna, zob. S.A. Kaehler, *Frey, Johann Gottfried*, [w:] *Neue Deutsche Biographie*, t. 5, Berlin 2016, s. 416.

⁹ Szerzej na temat doktryny i historii samorządu terytorialnego, zob. m.in. J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934; Z. Niewiadomski, *Geneza i istota*

z potrzeby nadania konstytucji tym prowincjom i miastom, które znalazły się pod panowaniem Prus w wyniku postanowień kongresu wiedeńskiego. Ustawa miała być wprowadzana systematycznie i, co ważne, dobrowolnie w Westfalii, Dolnych Łużycach, zachodniej części Saksonii, Brandenburgii i w Poznaniu. Oznaczało to, że miasta, które przyjęły porządek prawny z 1808 r., mogły go zachować, chyba że wyraźnie opowiedziały się za wprowadzeniem rewizji. W praktyce okazało się, że wiele gmin opóźniało albo w ogóle zrezygnowało z przyjęcia zmienionej regulacji. Podkreślano, że o ile pierwotny akt wyrastał z autentycznej myśli oświeceniowej i ją urzeczywistniał, to jego rewizja, wzmacniając rolę państwa, zmniejszyła zakres wcześniej przyznanej gminom samodzielności¹⁰.

Artykuł Savigny'ego pt. *Die Preußische Städteordnung* został pierwotnie opublikowany w 1832 r. w redagowanym przez Leopolda von Ranke „Czasopiśmie historyczno-politycznym”¹¹. Jest to tekst popularnonaukowy opatrzone skąpym aparatem krytycznym, zawierający porównanie obu aktów prawnych wraz z krytycznym komentarzem niektórych ich postanowień.

Nie ma najmniejszej wątpliwości, że autor wystąpił tu z pozycji zdecydowanego zwolennika idei samorządu terytorialnego. Zauważył, że nie tylko w Niemczech, ale i za granicą kwestia konstytucji dla gmin, a w szczególności dla miast, była tematem skupiającym na sobie uwagę przedstawicieli życia publicznego. Uzasadniając celowość decentralizacji, przytoczył argumenty obecne w ówczesnej literaturze przedmiotu: uznanie naturalnego prawa gmin do samorządu jako odpowiedź na wcześniejszą, bezzasadną uzurpację rządu w tym zakresie, a tym samym przyznanie gminom przymiotu dojrzałości (*Mündigkeit*). Savigny nawiązał w tym

619

samorządu terytorialnego. *Przekształcenie instytucji*, [w:] *Ustrój administracji publicznej*, red. J. Szreniawski, Lublin 1995, s. 142–152; K. Owsiak, *Z historii doktryny samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2007, nr 754, s. 123–136; M. Kasiński, *Samorząd jako wartość cywilizacyjna*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” 2008, nr 11(2), s. 205–216; K. Kociubiński, *Samorząd terytorialny – społeczeństwo obywatelskie – zasada subsydiarności. Wzajemne implikacje*, „Społeczności lokalne. Studia Interdyscyplinarne” 2017, nr 1, s. 37–50; M. Kotulski, *Samorząd terytorialny w dwudziestolecie międzywojennym*, „Prawo” 2019, nr 327, s. 129–153.

¹⁰ Zob. wraz z bogatym materiałem źródłowym i bibliografią P. Burg, *Die Steinsche Städteordnung und Westfalen*, Internet-Portal „Westfälische Geschichte”, https://www.lwl.org/westfaelische-geschichte/portal/Internet/input_felder/langDatensatz_ebene4.php?urlIID=721&url_tabelle=tab_websegmente (dostęp: 30.09.2021).

¹¹ F.C. von Savigny, *Die Preußische Städteordnung*, „Historisch-politische Zeitschrift” 1832, t. 1(3), s. 389–414. Czasopismo to wydano tylko w dwóch tomach w latach 1832 oraz 1836. W niniejszym opracowaniu cytowanie na podstawie: *Ibidem*, [w:] F.C. von Savigny, *Vermischte...*, t. 5, s. 183–221.

miejsu zapewne do argumentacji samego Steina, który twierdził, że nadanie wspólnocie lokalnej prawa do samorządu jest świadectwem jej wyjścia ze stanu niemowlęstwa¹².

Savigny podkreślał, że współcześnie panuje już powszechna świadomość specyfiki każdej gminy i celowości poświęcenia lokalnej społeczności dla dobra wspólnego. Oczywiście pożądany skutek da się osiągnąć jedynie pod warunkiem wzajemnego zaufania oraz uczciwej i pełnej zaangażowania pracy na korzyść wspólnoty¹³. W tym miejscu sprzeciwił się kategorycznie pogładowi, jakoby przyznanie samorządom większej samodzielności postrzegać należało w kategoriach opozycji między władzami samorządową i państwową¹⁴. Stanowisko takie określał jako szkodliwe i niegodziwe, a sam pogląd – jako zniekształcający najbardziej szlachetne spośród wszystkich międzyludzkich relacji¹⁵. Sam postrzegał państwo jako organiczną całość, której gminy są naturalnymi, choć różnorodnymi pod wieloma względami elementami. Podstawowe zadanie dotyczyło więc takiego ukształtowania ich ustroju, by pobudzić miasta do intensywnego rozwoju. Ten zaś w żaden sposób nie mógł stanowić zagrożenia dla administracji państwowej, wręcz przeciwnie. Rozkwit poszczególnych elementów mógł jedynie wzmocnić cały organizm, jakim jest państwo, w żaden zaś sposób je osłabić¹⁶.

620

Swoje przemyślenia prawnik określił jako uniwersalne i ponadczasowe, choć nie ulega wątpliwości, że pozostawały one w związku z aktualną sytuacją polityczną. Zaangażowany w działalność publiczną (od 1829 r. Savigny był członkiem Pruskiej Rady Państwa będącej organem doradczym króla) odnotował *expressis verbis* konieczność podjęcia nadzwyczajnego wysiłku, od którego uzależnione były wówczas nie tylko dobrostan, ale nawet zachowanie odpowiedniej kondycji państwa. Jak już wspomniano, konflikt niemiecko-francuski pogrążył Prusy w dużym kryzysie, a jego ponowna eskalacja była tylko kwestią czasu. Tym bardziej Savigny docenił inicjatywę ministra Steina oraz stanowisko pruskiego rządu, który w „najbardziej nieszczęśliwym czasie” zdecydował o przyznaniu gminom podmiotowości publicznoprawnej¹⁷.

¹² F.C. von Savigny, *Die Preußische...*, s. 183–184.

¹³ *Ibidem*, s. 185.

¹⁴ Por. zdecydowanie negatywną reakcję Savigny'ego (*Ibidem*, s. 207–208, 212) na monografię Hermanna von Beislera (H. Beisler, *Betrachtungen über Gemeindeverfassung und Gewerwesen mit besonderer Bezugnahme auf Bayern*, Augsburg 1831). Beisler to bawarski polityk, w krytycznej opinii Savigny'ego zdecydowany przeciwnik psucia monarchii konstytucyjnymi zmianami.

¹⁵ F.C. von Savigny, *Die Preußische...*, s. 186.

¹⁶ *Ibidem*, s. 187.

¹⁷ *Ibidem*.

W ten sposób przeszedł do zasadniczej, najobszerniejszej części swego wywodu poświęconej zmianom wprowadzonym rewizją z marca 1831 r. i ich ocenie. Podkreślił przede wszystkim zachowanie podstawowych zasad, które przyświecały prawodawcy w 1808 r., a w szczególności ideę troski ogółu obywateli o sprawy miasta przy pomocy pochodzących z wyboru radnych. Ich zgromadzenie w postaci rady miejskiej reprezentuje wspólnotę oraz powołuje magistrat. Ten z kolei sprawuje władzę zwierzchnią w mieście, wykonując jednocześnie bieżący zarząd, zaś we wszystkich ważnych sprawach dotyczących np. majątku gminy, związany jest decyzjami rady. Zasadnicza odmienność rewizji w stosunku do pierwotnego aktu sprowadzała się, zdaniem Savigny'ego, do znacznego zwiększenia roli statutów miejskich w kształtowaniu ustroju gmin¹⁸.

Analiza stanu prawnego objęła cztery grupy zagadnień. Pierwsza to skład samorządu, druga – rada miejska, trzecia – magistrat, wreszcie czwarta, to wzajemne relacje obu organów¹⁹.

Zgodnie z § 46 Ordynacji z 1808 r. gmina miejska składała się z ogółu obywateli (*Bürgerschaft*). Tylko obywatel (*Bürger*, tu utożsamiany z mieszczaninem) mógł posiadać nieruchomości i wykonywać miejskie rzemiosła, zaś utrata prawa obywatelskiego (*Bürgerrecht*) skutkowałą jednocześnie utratą tych uprawnień (§§ 15, 23 POM). Prawo wyborcze przysługiwało, co do zasady, każdemu obywatelowi z wyjątkiem m.in. tych, którzy rocznie osiągalni dochody poniżej wskazanego progu (§ 74 POM). Z kolei druga grupa mieszkańców, tzw. podopieczni (*Schutzverwandte*) byli wprowadzili objęci ochroną, ale pozbawieni prawa obywatelskiego. Przedstawiciele tej grupy, np. drobnicy, mogli wykonywać w mieście rzemiosło w bardzo ograniczonym zakresie (§§ 40, 42 POM) i w takim też odpowiednim stosunku ponosili ciężary podatkowe (§ 44 POM).

Rewizja wprowadziła istotne modyfikacje. Gminę miejską tworzy odtąd ogół mieszkańców (*Einwohner*) mających równe uprawnienia gdy chodzi o posiadanie nieruchomości i wykonywanie rzemiosła (§ 28 ROM). Obywatelami są jednak tylko ci spośród mieszkańców, którzy mają prawo wyborcze, pozostali zaś to podopieczni (§§ 11, 24, 25 ROM). W dalszej części wywodu Savigny wymienił przesłanki nabycia prawa obywatelskiego. To w szczególności przesłanki o charakterze majątkowym, dość naturalne, ale jako kryterium uzupełniające wskazano zgodne uznanie przez magistrat oraz radę miejską „osobistej dojrzałości” (*persönliche Würdigkeit*) kandydata w przypadku najmniejszych majątków. Dokładne

¹⁸ *Ibidem*, s. 188–189.

¹⁹ W zakresie poszczególnych grup zagadnień Savigny każdorazowo, dla porównania, przytaczał rozwiązania przyjęte w Bawarii, Saksonii oraz Wirtembergii; *ibidem*, s. 190, 197–199, s. 205–206.

określenie minimalnych progów majątkowych pozostawiono statutom poszczególnych miast. Co ciekawe, pierwsza z powyższych grup, a więc posiadający nieruchomość lub wykonujący miejskie rzemiosło byli zarazem uprawnieni i zobowiązani do nabycia prawa obywatelskiego (§§ 15–17 ROM). Inaczej niż w starej regulacji, także gminne ciężary publiczne ponosili w równym stopniu zarówno obywatele, jak i podopieczni (§§ 35, 36 ROM). W ten sposób prawo obywatelskie jako prawo honorowe (*Ehrenrecht*) i oznaczające czynny udział w zarządzaniu miastem częściowo oderwano od kryterium posiadania nieruchomości i wykonywania rzemiosła. Savigny uznał tę zmianę za bardzo istotną, zaznaczając, że potrzeba jej dokonania została zauważona już wcześniej i nastąpiła wskutek wcześniejszych nowelizacji aktu, zaś rewizja tylko utrzymała ją w mocy²⁰.

Zmiany dotyczyły również rady miejskiej. Wprawdzie wspólne obu ustawom było przekazanie reprezentacji miasta radzie składającej się z radnych wybieranych przez obywateli, ale modyfikacja dotyczyła ich liczby. Stary porządek prawny przewidywał liczbę od 60 do 102 radnych w dużych miastach, w średnich 36–60, w małych 24–36, a dwie trzecie z nich musiało mieć nieruchomość (§§ 70, 85, 99 POM). Zgodnie z nową regulacją rada składała się z 9–60 radnych, zaś wymóg posiadania nieruchomości dotyczył tylko połowy z nich (§§ 46, 60 ROM)²¹. Kadencja rady trwała w obu przypadkach trzy lata, co oznaczało coroczną wymianę 1/3 składu.

Savigny wskazał na dwie poprawki znacznie większej wagi, aniżeli ta dotycząca liczebności. Chodziło o okręgi wyborcze oraz prawo wyborcze do rady. W pierwszym przypadku ordynacja z 1808 r. podzieliła obywateli większych miast według okręgów miejskich (*Stadtbezirke*) i wyraźnie zabroniła grupowania ich według kryterium przynależności do cechów lub korporacji. Rewizja natomiast wprowadziła alternatywę, dzieląc obywateli albo według okręgów miejskich, albo według klas w rozumieniu wykonywanego zawodu lub stylu życia. Dopuszczalne było też równoczesne zastosowanie obu kryteriów, o czym zdecydowano w statucie miejskim (§ 50–55 ROM). Savigny podjął dość karkołomną próbę objaśnienia i uzasadnienia tego rozwiązania. Podkreślał, że prawodawcy nie chodziło o przywrócenie stanu zniesionego ordynacją w 1808 r., czyli o odbudowanie znaczenia oraz wpływu korporacji na administrowanie miastem. Pozbawienie cechów i korporacji wpływów było przecież koronnym założeniem przy tworzeniu samorządu. Uważał, że klasy, które wyodrębniła i dopuszczała nowa regulacja miały zasadniczo odmienne znaczenie i wprowadzone zostały w ściśle określonym celu. Było nim dążenie do podejmowania decyzji przy jednomyślności albo zgodzie większości

²⁰ *Ibidem*, s. 190–192.

²¹ *Ibidem*, s. 192.

mającej podobne wyobrażenie o danej sprawie. Chodziło o minimalizowanie trudności polegającej na bezowocnym poszukiwaniu konsensusu w przypadku dużej rozbieżności zdań. Rozsądnie wybrzmiał argument, że każdy mieszkaniec dużego miasta wie, iż samo miejsce zamieszkania w nim nie tworzy relacji między ludźmi, którzy nie znają nawet nazwiska najbliższego sąsiada, nie mówiąc o mieszkańcach tego samego domu. Kryterium miejsca zamieszkania nie prowadzi do osiągnięcia założonego celu. Co innego ten sam stan, styl życia czy wykonywane rzemiosło. Taka wspólnota, znając i rozumiejąc się, będzie w stanie szybciej zdecydować o dobrym dla gminy rozwiązaniu. Zalecił więc, by nie kierować się w tym wypadku uprzedzeniem wobec korporacji, lecz otworzyć się na korzyści płynące z takiego rozwiązania²².

Jeszcze ważniejsza modyfikacja dotyczyła, zdaniem Savigny'ego, prawa wyborczego do rady miejskiej. Akt z 1808 r. przyznawał bierne prawo wyborcze wszystkim obywatelom uprawnionym do głosowania z ograniczeniem polegającym na posiadaniu nieruchomości przez 2/3 z wybranych (§§ 84, 85 POM). Rewizja z 1831 r. zmniejszyła to obostrzenie do połowy radnych miejskich, ale wprowadziła zarazem kolejne – wysoki cenzus majątkowy. Radnym miejskim mógł zostać wybrany, co do zasady, tylko ten obywatel, który w danym okręgu wyborczym posiadał nieruchomość o określonej wartości bądź uzyskiwał roczny dochód w określonej wysokości. Osoby niespełniające kryterium majątkowego mogły w drodze wyjątku korzystać z prawa wyborczego dzięki dopuszczeniu wspomnianego kryterium osobistej dojrzałości²³.

Savigny zdawał sobie doskonale sprawę z tego, że wysoki cenzus majątkowy jako warunek czynnego udziału w życiu politycznym to rozwiązanie, które musiało spotkać się z mieszanymi odczuciami. Takie rozwiązanie jednak zdecydowanie poparł. Podkreślił, że zadaniem ustawodawcy jest z jednej strony wyłączenie osób nieodpowiednich do sprawowania władzy i zachowanie przez to jej właściwego poziomu, z drugiej zaś umożliwienie udziału w zarządzaniu wspólnotą jednostkom szczególnie uzdolnionym, a pozbawionym stosownych środków finansowych. Podkreślał zarazem znaczenie tego drugiego kryterium, z którego należało bezwzględnie korzystać w sytuacji, gdy wyłączenie jednostki ze sprawowania władzy z powodu jej niskiego cenzusu majątkowego skutkowałoby niepowetowaną stratą dla miasta. Dopiero tego rodzaju rozwiązanie jest, zdaniem prawnika, wystarczającą gwarancją utrzymania reprezentacji miast w rękach osób zamożnych, a jednocześnie dobrze wykształconych²⁴.

²² *Ibidem*, s. 193–195.

²³ *Ibidem*, s. 195.

²⁴ *Ibidem*, s. 196.

Magistrat spełniał dwojaką funkcję. Z jednej strony stał na czele administracji samorządowej, z drugiej zaś był organem władzy państwowej. Członkowie magistratu byli wybierani przez radę miejską, a wybór ten wymagał zatwierdzenia przez władzę państwową. W jego skład wchodziłi członkowie zarówno wynagradzani (z roszczeniem o wynagrodzenie), jak i pozbawieni uposażenia. Kierował nim burmistrz (*Bürgermeister*)²⁵. Ordynacja z 1808 r. wskazywała stałą, co do zasady, liczbę członków magistratu, w zależności od wielkości miasta (§§ 142–144 POM). Większość z nich była wybierana na okres 6 lat, tylko niewielu na lat 12 (§ 146 POM). W rewizji z 1831 r. pozostawiono powyższą materię w większym zakresie regulacjom statutowym (§ 85 ROM), jednocześnie zdecydowanie wydłużając kadencje burmistrza oraz wynagradzanych członków magistratu. Poprawki te Savigny ocenił pozytywnie, w szczególności gdy chodzi o dłuższe zatrudnienie wynagradzanych członów magistratu i tym samym stopniowe zbliżanie ich sytuacji do statusu urzędnika państwowego. Uważał, że pozyskanie zdolnych i sprawnych pracowników magistratu wymaga zagwarantowania im szeroko rozumianej stabilności²⁶.

624

W równie pozytywny sposób ocenił dwie zmiany w zakresie wzajemnych relacji rady miejskiej oraz magistratu, oceniając je jako „bardzo ważne”²⁷. Warto dodać, że to właśnie te modyfikacje spotkały się z krytyką, ponieważ, wzmacniając pozycję magistratu, ograniczyły samodzielność władzy samorządowej. W akcie z 1808 r. rada miejska miała decydujący głos w niemal wszystkich ważnych sprawach lokalnych. Sprzedaż nieruchomości, zaciąganie zobowiązań czy opodatkowanie obywateli nie wymagały, co do zasady, zgody rządu (§§ 183, 184, 189 POM). Rola magistratu sprowadzała się tu w zasadzie wyłącznie do sprawowania władzy wykonawczej (§§ 174–177 POM). Rewizja zaś wprowadziła wyraźny podział spraw na takie, które wymagały wspólnej zgody obu organów oraz takie, które dopuszczały działanie jednostronne. Regulowała również szczegółowo postępowanie, które w razie braku porozumienia miało do niego doprowadzić lub przewidywało inne niż *consensus* rozwiązanie (§§ 110–116 ROM)²⁸. Druga poprawka polegała na tym, że szczególnie ważne dla gminy uchwały oraz czynności wymagały, poza zgodą rady miejskiej i magistratu, także niewymaganej wcześniej zgody rządu. Chodziło tu o kupno i sprzedaż nieruchomości, podział gminy, zaciąganie pożyczek, opodatkowanie mieszkańców czy przekształcenie majątku prywatnego w majątek wspólnoty miejskiej (§§ 117–123 ROM).

²⁵ W miastach dużych, o szczególnym znaczeniu dla króla, władzę sprawował nadburmistrz (*Oberbürgermeister*) (§§ 144, 153 POM; §§ 85, 94 ROM).

²⁶ *Ibidem*, s. 199–201.

²⁷ *Ibidem*, s. 201.

²⁸ *Ibidem*, s. 202–203.

Choć Savigny dostrzegał w tym rozwiązaniu ograniczenie samodzielności władzy samorządowej, to usprawiedliwiał je w sposób następujący: „Przyczyny tej zmiany są bez wątpliwości następujące: Samodzielność wybranej władzy samorządowej opiera się na zaufaniu, że wiernie i wyrozumiale będzie ona wspierać prawdziwe i trwałe dobro wspólnoty. Nie można jednak wykluczyć sytuacji, w której (nawet, jeśli tylko w rzadkich przypadkach) władza ta nie byłaby oddanym przedstawicielem trwałej wspólnoty oraz, że ogół obywateli, nie wspominając o ich potomstwie, myślałby wyłącznie o zapewnieniu sobie wygodnego bytu. W tego typu nieszczęśliwych przypadkach niebezpieczne mogłoby okazać się uwolnienie ich od jakiegokolwiek nadzoru. Działania te mogłyby prowadzić do nieodwracalnych strat, gdy chodzi mianowicie o sprzedaż nieruchomości oraz zaciąganie zobowiązań przez miasto. W innych sytuacjach mogłoby z kolei chodzić o wywołanie niesłusznego nacisku na poszczególne klasy mieszkańców, w szczególności na podopiecznych, którzy nie biorą udziału w wyborach; dotyczy to w szczególności opodatkowania. W obu rodzajach przypadków to rząd powinien chronić interes przyszłych pokoleń z jednej i poszkodowanych klas z drugiej strony, przed możliwą stronnictwością aktualnie rządzącej władzy samorządowej. A ponieważ ograniczenie to dotyczy tylko niewielu czynności, zarazem tych, które rzadziej mają miejsce, to nikt nie powinien dopatrywać się tu powrotu do dawnej kurateli ze strony państwa, która była tak niekorzystna dla rozwoju miast”²⁹.

Wątek ten w uogólniony sposób pojawił się także w podsumowaniu tekstu, tym razem w postaci przesłanek gwarantujących „zbawienny wpływ” konstytucji na rozkwit miast³⁰. Warunek pierwszy i konieczny to dalszy rozwój idei lokalnej wspólnoty jako takiej, drugi to właściwe zachowanie ze strony państwa. Ładny i ponadczasowy to fragment, w którym Savigny mówi: „Jeśli miasto ma rozkwitać, to zawsze musi znaleźć się wystarczająca liczba obywateli, którym dobro miasta leży prawdziwie na sercu, którzy swój honor i radość poświęcą ulepszaniu duchowego i materialnego stanu miasta, i którym nie zabraknie przy tym ani rozsądku, ani odwagi, by przeciwstawić się egoizmowi i małostkowości innych”³¹. Uważał jednak, że błędem byłoby rozumienie samodzielności w taki sposób, że rząd pozostawiłby samorząd samemu sobie bez zadbania o właściwy przebieg administrowania gminą. Administrację państwową w naturalny sposób charakteryzuje bowiem większy stopień znajomości rzeczy, aniżeli kielkującą dopiero administrację samorządową. Państwo musi tę

²⁹ *Ibidem*, s. 203–204. Tłumaczenie własne.

³⁰ *Ibidem*, s. 214.

³¹ *Ibidem*, s. 214–215. Tłumaczenie własne.

przewagę wykorzystać, co oznacza bezsprzeczne umocowanie do ingerencji w razie podjęcia przez administrację samorządową działań dla miasta niekorzystnych. Stosowanie środków naprawczych nie może jednak naruszać idei samorządności³².

Stanowisko Savigny'ego w kwestii samorządu terytorialnego jest jasne i niebudzące wątpliwości. Był on z całą pewnością zwolennikiem jego dalszego rozwoju, ale pod kontrolą państwa, które zapewnia ochronę przed nadużyciami wyrządzającymi szkodę wspólnocie, a tym samym i państwu. Nie chodzi tu zarazem o przeciwstawienie samorządu i państwa, raczej o znalezienie właściwych proporcji dla ich zgodnego współdziałania w wykonywaniu funkcji publicznych. Sprawnie działający samorząd to w tym ujęciu także sprawne państwo. Jest to zarazem niemal bezkrytyczna aprobata dla koncepcji pruskiego rządu oraz prawodawcy.

Lektura tekstu Savigny'ego to dla romanisty prawniczego ciekawe doświadczenie. Prywatnoprawne prace tego autora to obszernie rozprawy naukowe, pozbawione luźnych refleksji, za to naszpikowane odwołaniami do licznych źródeł i bogatej literatury. Analizowany artykuł to w zasadzie polityczno-prawny, subiektywny komentarz do przepisów ustawy, ujawniający doktrynalne poglądy prawnika i jego propaństwowe nastawienie.

³² *Ibidem*, s. 216–217.