

Artur WARZOCHA

Samorząd terytorialny w II RP – w drodze ku własnemu państwu

Odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1918 r. towarzyszyła dość nietypowa sytuacja, w jakiej znalazł się samorząd terytorialny, funkcjonujący aż do 1933 r. w niejednorodnych ramach prawnych. Wiązało się to z obowiązującymi w państwach zaborczych innymi przepisami prawa, które odmiennie regulowały życie ówczesnych wspólnot lokalnych. Na ziemiach byłego zaboru pruskiego obowiązywały ustawy z 3 sierpnia 1891 r. i 30 maja 1853 r., regulujące funkcjonowanie odpowiednio: gmin wiejskich i miejskich. W tym czasie na ziemiach zaboru austriackiego samorządowe przepisy pochodziły z ustawy z 12 sierpnia 1866 r. Natomiast na obszarze byłego Królestwa Kongresowego samorząd gminy wiejskiej funkcjonował w oparciu o ukaz z 19 lutego 1864 r., a także o przepisy z 1876 r. Ponadto, specyfiką ustroju państwowego odrodzonej Polski było odrębne unormowanie prawne województwa śląskiego i nadanie mu szerokiej autonomii w oparciu m.in. o prawodawstwo pruskie.

Pierwsze zmiany, które miały na celu dostosowanie samorządu do nowej sytuacji, wprowadzone zostały niemal natychmiast po odzyskaniu niepodległości, bo w okresie od listopada 1918 r. do lipca 1920 r., a organami upoważnionymi do ich wdrożenia były m.in.: Komisariat Naczelnej Władzy Ludowej, Minister byłej Dzielnicy Pruskiej, Polska Komisja Likwidacyjna, czy też Komisarz Generalny Ziemi Wschodnich. Następnym etapem rozpoczętego procesu legislacyjnego było przyjęcie nowych przepisów wydanych w dekretach pierwszych rządów odrodzonej Rzeczypospolitej oraz Naczelnika Państwa. Przepisy te normowały funkcjonowanie samorządu gminnego na ziemiach byłego Królestwa Kongresowego oraz samorządu powiatowego na terenie byłego zaboru rosyjskiego.

Wbrew oczekiwaniom ówczesny Sejm nie przystąpił do pracy nad ustawowym uregulowaniem problematyki dotyczącej samorządu terytorialnego. Prace związane z analizą tej problematyki prowadzono w kontekście przygotowywanej

konstytucji. Przyjęta w dniu 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, zwana później Konstytucją marcową, przyznała samorządowi rozległy zakres działania i zapewniła mu daleko idącą samodzielność¹. W tej materii znalazły odbicie nowoczesne poglądy na istotę i rolę samorządu terytorialnego, a jeden z pierwszych artykułów konstytucji określał, iż: „Rzeczpospolita Polska, opierając swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorjalnego, przekazuje przedstawicielstwom tego samorządu właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa, który zostanie bliżej określony ustawami państwowemi”².

W dniu 23 marca 1933 r. Sejm uchwalił ustawę o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego³. Tym samym, po wieloletniej dyskusji dokonano się dzieło najpoważniejszej reformy samorządu w okresie dwudziestolecia międzywojennego, której podstawowy walor polegał na anulowaniu przepisów ustaw z okresu zaborów oraz unifikacji ustawodawstwa samorządowego w poszczególnych regionach Polski⁴, czego nie dokonała żadna dotychczasowa nowelizacja przepisów, na czele choćby z Konstytucją marcową.

Problematyka samorządowa znalazła również swoje odbicie w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 kwietnia 1935 r., zwanej Konstytucją kwietniową. W tym akcie jednak środek ciężkości przesunięty został wyraźnie w stronę władzy centralnej, a rola samorządu terytorialnego została mocno ograniczona. Również sam zakres zapisów dotyczących samorządu został zdecydowanie zredukowany.

Istotą zagadnienia, które stanowi oś niniejszych rozważań, jest proces, jaki się dokonał przy udziale elit politycznych II Rzeczypospolitej w kontekście budowania konstytucyjnych i ustawowych zrębów samorządu terytorialnego. Wyśitek ten, pomimo występujących do dzisiaj różnic w ocenach, jest godny uwagi i docenienia, choćby ze względu na fakt, że owoce ówczesnych starań są widoczne do dzisiaj, w zupełnie odmiennej od ówczesnej rzeczywistości.

Paradoks sytuacji, w jakiej znalazły się przedwojenne wspólnoty samorządowe, aspirujące do przejęcia odpowiedzialności za losy swoich „małych ojczyzn”, polegał na tym, że z jednej strony odrodzona Polska była skazana na szukanie sposobu zerwania z tradycją samorządową odziedziczoną w spadku po zaborcach, z drugiej – na tym, że z braku rozwiązań wyrastających z własnych, niepodległościowych doświadczeń zmuszona była oprzeć – przynajmniej w początkowej fazie budowania państwowości – model funkcjonowania samorządu na tej właśnie tradycji. Tak przynajmniej było w zaborze pruskim i austriackim, natomiast w przypadku ziem byłej Kongresówki oraz leżących na wschód od

¹ R. Szwed, *Samorządowa Rzeczpospolita 1918–1939*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Częstochowie, Częstochowa 2002, s. 13.

² Dz. U. 1921, nr 44, poz. 267.

³ Dz. U. 1933, nr 35, poz. 294.

⁴ R. Szwed, *Samorządowa Rzeczpospolita...*, s. 15.

Bugu samorząd terytorialny wprowadzony został na mocy dekretów Naczelnika Państwa, bez odwoływania się do tradycji, która zresztą w tym przypadku nie mogła poszczycić się zbyt bogatą historią.

Najwięcej jednak problemów dostarczał fakt istnienia w praktyce czterech odrębnych systemów samorządu terytorialnego w Polsce. Sytuacji tej, trwającej blisko 15 pierwszych lat wolności i stosowania przy tym wielu doraźnych, często nieprzemysłanych rozwiązań, nie zażegnała nawet ostatecznie ustawa samorządowa z 1933 r. O ile samo pragnienie radykalnego odcinania się ówczesnych „restauratorów” samorządu od ustroju wewnętrznego państw zaborczych było sytuacją zrozumiałą, o tyle próby nawiązywania do tradycji wyrastających z czasów Rzeczypospolitej szlacheckiej wydawać się mogły operacją zbyt karkołomną. Jakkolwiek by jednak nie oceniać ówczesnych eksperymentów, podkreślić należy, że w tamtym czasie, w wyniku konkretnych uwarunkowań historycznych, Polska szukała własnej, można powiedzieć nowatorskiej drogi reformy samorządu terytorialnego⁵.

Początki samorządu terytorialnego w latach 1918–1939 r. to przede wszystkim podjęty od samego początku wysiłek jednoczesnej jego odbudowy w gminach wiejskich, miastach i powiatach. Towarzyszyła temu świadomość zarówno ówczesnych elit, jak i społeczeństwa w kwestii niedomagań administracji publicznej, dlatego też sprawą priorytetową stała się praca organizacyjna na wszystkich ww. poziomach. Opinia publiczna natomiast zainteresowana była przede wszystkim zagadnieniami związanymi bezpośrednio z terytorialną organizacją gmin, procedurą wyborczą, ustrojem i kwestią nadzoru nad samorządem terytorialnym. Stało się tak dzięki olbrzymiej pracy, jaką wykonali na polu rozważań zarówno teoretycznych, jak i praktycznych, ale również na polu edukacji społecznej, tacy intelektualiści i samorządowcy, jak: T. Bigo, B. Wasiutyński, A. Kroński, J. Panejko oraz M. Jaroszyński. Swoją działalność prowadzili oni na różnych frontach, w tym na niwie publicznej, publicystycznej oraz politycznej⁶.

Ponadto, nad zagadnieniami dotyczącymi samorządności dyskutowano podczas zgromadzeń samorządowców gmin, miast i powiatów, jak również podczas prac Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów. Dyskusja toczyła się także na łamach prasy samorządowej, takiej jak: „Samorząd”, „Samorząd Miejski” i „Samorząd Terytorialny”. Kwestie, które najczęściej były tam poruszane, obejmowały m.in. problemy finansów i gospodarki, ustawodawstwa i orzecznictwa, reformy prawa wyborczego, nadzoru

⁵ A.K. Piasecki, *Samorząd terytorialny w Polsce w latach 1918–1939 oraz 1989–2009. Sukcesy i porażki*, [w:] *Druza i Trzecia Niepodległość. Dwa polskie dwudziestolecia 1918–1939, 1989–2009*, red. R. Domke, J. Macała, T. Nodzyński, R. Potocki, Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra 2011, s. 86.

⁶ S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa – historia i współczesność*, Wydawnictwo KUL, Lublin 1999, s. 133.

oraz historii i tradycji samorządu w Polsce. Sporo uwagi publiczności poświęcali również problematyce zagranicznej dotyczącej samorządu w krajach ościennych⁷.

Inaczej prezentowała się perspektywa, z której na problematykę samorządu terytorialnego patrzyły władze państwowe. Sprawy lokalne, kwestia budowy samorządu terytorialnego oraz warunków, w jakich ten samorząd miał funkcjonować, stanowiły wąski margines działalności publicznej. Dla władz państwowych głównym celem było właściwe ułożenie stosunków międzynarodowych, umocnienie granic, a także budowanie odpowiedniego wizerunku Rzeczypospolitej na arenie międzynarodowej, co wydaje się w tamtym kontekście historycznym zrozumiałe. Sprawy lokalne regulowane były przez dekryty i rozporządzenia tymczasowych władz krajowych. Nie podjęto, natomiast w pierwszych latach niepodległości wysiłku napisania odrębnej ustawy samorządowej ani próby umocowania samorządu terytorialnego w przyjętej w 1919 r. tzw. Małej Konstytucji. Dodatkowo sytuację samorządów utrudniały w tym czasie takie problemy, jak: brak integracji tworzących je środowisk, brak pełnej świadomości swej roli oraz brak odpowiednich zasobów: elit, majątku, czy – wspomnianego wyżej – właściwego umocowania prawnego⁸.

Mimo obiektywnych trudności sam fakt odzyskania przez Polskę niepodległości stał się dla elit politycznych wystarczającym impulsem do kształtowania nowych struktur organizacyjnych administracji publicznej odziedziczonej po państwach zaborczych. Proces ten, choć żmudny i długotrwały, nie ominął również samorządu terytorialnego, który – jak wskazywali wówczas przedstawiciele głównego nurtu reformatorów – miał być samorządem wypracowanym na własnych rozwiązaniach, w oparciu o rodzime tradycje. Jak pisał w tamtym czasie jeden z głównych prekursorów myśli samorządowej – Józef Zawadzki: „Nadchodzi jednak chwila, kiedy wewnętrzna siła potarga te obce formy i obce zastrzeżenia. Prysną ograniczenia, jak bańka mydlana, a uwolniona myśl polska, zgodnie ze swoimi najpiękniejszymi tradycjami, stworzy istotny samorząd”⁹.

Jednak kierunek głównego dyskursu dotyczył fundamentalnej kwestii związanej z przyszłym samorządem, mianowicie zakresu jego praw i obowiązków. Stąd zasadnicze pytanie, jakie zadawał J. Zawadzki, brzmiało: jaki ma być przyszły samorząd i jakie powinno się postawić przed nim cele? Swój nowatorski, jak na tamte czasy pogląd na tę zasadniczą kwestię wyraził w sposób następujący: „Ma on być zespołem wolnych i równych obywateli, pracujących wspólnie nad szczęściem własnym i szczęściem gminy, a tym samym nad pomyślnością całej ojczyzny. Podporządkowany tylko prawom ogólnego szczęścia narodu, musi mieć wszystkie prawa i obowiązki zmierzające ku temu celowi. Im mniejszą będzie integracja państwa, im większe będą prawa gmin poszczególnych do stanowienia o swoich potrzebach i swoich prawach, tem będzie państwo silniej-

⁷ Ibidem, s. 133.

⁸ A.K. Piasecki, *Samorząd terytorialny w Polsce w latach 1918–1939...*, s. 88–89.

⁹ J. Zawadzki, *Przyszłość samorządu w Polsce*, „Samorząd Miejski” 1918, nr 1, s. 4–8.

sze i bardziej spoiste. Im więcej państwo da praw i obowiązków gminie, tem więcej osiągnie pomyślności i tem więcej uprości swoje zadania. [...] Wszystko, co życie stanowi, wszystko, co dąży do wyrównania sprzeczności, winno stać się atrybutem gminy. Ona to winna objąć w swe władanie zdrowie moralne i fizyczne ludu, ona dbać winna o rozwój jego kultury, ona mieć pieczę nad wszystkimi przejawami życia gospodarczego¹⁰.

Czyż nie widać wyraźnych śladów tego myślenia dotyczącego roli, jaką powinien w życiu odradzającej się wspólnoty narodowej odegrać samorząd terytorialny w pierwszym akcie prawa, który regulował jego funkcjonowanie na terytorium, w którego skład wchodziły ziemie dawnego zaboru rosyjskiego, tj. w dekrete Naczelnika Państwa o samorządzie miejskim, w którym, w art. 11 zapisano, że do własnych zadań gminy miejskiej należą: „wszystkie sprawy, które dotyczą dobrobytu materialnego, rozwoju duchowego i zdrowia jego mieszkańców, a w szczególności: 1) zarządzania majątkiem gminy oraz jego dochodami i wydatkami; 2) zakładanie i utrzymanie miejskich dróg, mostów, ulic, placów, ogrodów, skwerów itd.; 3) zakładanie i utrzymanie miejskich środków komunikacji; 4) piecza nad urządzeniami, służącymi do utrzymania porządku i bezpieczeństwa publicznego; 5) zakładanie i utrzymanie urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych oraz służących do zaopatrzenia miasta w światło i siłę elektryczną; 6) opieka nad ubogimi, tworzenie i utrzymanie zakładów dobroczynnych; 7) ochrona zdrowia publicznego, zakładanie i utrzymanie szpitali i urządzeń sanitarnych; 8) zakładanie i utrzymanie rzeźni, hal i targowisk; 9) aprowizacja i dostarczanie ludności zdrowych i tanich mieszkań; 10) popieranie miejscowego handlu, przemysłu i rzemiosł oraz zakładanie instytucji kredytowych; 11) piecza nad oświatą publiczną, zakładanie i utrzymanie szkół, bibliotek, muzeów, teatrów itd.; 12) piecza nad obyczajnością publiczną¹¹.

Przedmiotowy akt nadał gminie status samorządowej jednostki terytorialnej oraz osobowość prawną (art. 2), a do jej członków zaliczył osoby „przynależne do Państwa Polskiego, zamieszkałe w gminie od sześciu miesięcy” (art. 5). Członkowie gminy mieli zagwarantowane prawo do udziału w wyborach gminnych i sprawowania „urzędów gminnych z wyboru, zgodnie z ustawami obowiązującymi” (art. 7). W razie „koniecznej potrzeby” ten sam artykuł gwarantował mieszkańcom pomoc ze strony gminy, stosownie do przepisów właściwych ustaw. Dekret podzielił zadania gminy na dwa rodzaje, pod względem ich zakresu, tj. na „własne i poruczone” (art. 9). Poruczony, jak byśmy powiedzieli, używając współczesnej nam terminologii prawnej: „zlecony” zakres zadań określać miały: „ustawy, rozporządzenia władz państwowych oraz umowy rządu z gminą” (art. 10).

¹⁰ Ibidem, s. 4–8.

¹¹ Dekret o samorządzie miejskim (Dz. P. P. P., nr 13, poz. 140) w: R. Szwed, *Samorząd terytorialny w Polsce w latach 1918–1939. Wybór materiałów źródłowych*, Wydawnictwo WSP w Częstochowie, Częstochowa 2000, s. 31–32.

Rada miejska była organem „uchwałodawczym i kontrolnym” (art. 20), a jej członkami byli radni i członkowie magistratu (art. 12). Radni byli wybierani na trzy lata (art. 13), a swoje funkcje pełnili honorowo (art. 16). Dekret nie dopuszczał również do powstania konfliktu interesów i starał się przeciwdziałać zjawiskom korupcyjnym, dlatego zabraniał łączenia funkcji radnego, „jeżeli członek rady miejskiej wchodzi w stosunki prawne z gminą jako przedsiębiorca, dostawca lub dzierżawca” (art. 17). Ponadto dekret określił zakaz łączenia funkcji radnego z „płatną posadą w magistracie” (art. 19).

Zgodnie z art. 21 dekretu, do kompetencji rady miejskiej należały decyzje w następujących sprawach: „1) ustanawianie zasad zarządu i sposobu użytkowania majątku gminy oraz wszelkich zakładów lub instytucji, należących do niej lub będących w jej zawiadywaniu; 2) nabywanie oraz pozbywanie nieruchomości, obciążenie majątku gminy, przejmowanie na jej rzecz darowizn i zapisów, zaciąganie pożyczek i lokowanie kapitałów; 3) uchwalanie budżetu rocznego i wydatków budżetem nie przewidzianych oraz dokonywanie wszelkich zmian w budżecie, przy czym uchwalenie budżetu winno nastąpić najpóźniej na miesiąc przed rozpoczęciem roku budżetowego, który dostosowany będzie do państwowego roku budżetowego; 4) uchwalanie na rzecz gminy opłat, podatków i monopoli; 5) zamiana powinności naturalnych na pieniężne; 6) ustanawianie zasad umarzania należności gminnych, których ściąganie staje się niemożliwe; 7) ustanawianie posad służbowych i kasowanie ich; 8) uchwalanie etatów dla członków magistratu oraz dla pracowników miejskich; 9) ustanawianie taks za korzystanie w obrębie miasta z dorożek, tramwajów oraz innych publicznych środków komunikacji; 10) pozwalanie na odstąpienie od procesów, zatwierdzanie ugód, umarzających spory, dotyczące bądź nieruchomości, bądź sum, przekraczających granicę, powyżej której rada miejska zastrzeże sobie decyzję; 11) nadawanie obywatelstwa honorowego; 12) opiniowanie w sprawie zmiany granic gminy; 13) zatwierdzanie planu zabudowania gminy i jej planu regulacyjnego oraz uchwalanie zmian w tych planach; 14) uchwalanie regulaminów dla własnych czynności oraz dla czynności swych komisji; 15) kontrola nad czynnościami całego zarządu miejskiego i sprawdzanie jego rachunków; 16) wybór prezydium rady i członków magistratu itd.”. W niniejszym artykule zaznaczono również, że w zakresie przedmiotowych spraw pozostających w kompetencji rady miejskiej ma ona prawo inicjatywy oraz „wydawania postanowień obowiązujących, które nie mogą przeczyć istniejącym ustawom”.

Rozległy zakres kompetencji rady miejskiej wraz z wyłącznym prawem wyboru swojego prezydium i członków magistratu, który w świetle zapisu art. 46 był „zarządzającym i wykonawczym organem gminy” i do którego kompetencji należało m.in.: „wykonywanie uchwał rady miejskiej, zarządzanie majątkiem miejskim, prowadzenie przedsiębiorstw własnych przedstawianie radzie miejskiej preliminarza budżetu gminy, kontrola nad pracownikami gminy, składanie radzie sprawozdań ze swojej działalności, przedstawienie wniosków w zakresie

gospodarowania mieniem, itp.” (art. 47), wyraźnie sytuował organ stanowiący w hierarchii zwierzchności nad organem wykonawczym.

Dekret rozstrzygał również o kwestiach związanych z nadzorem nad miastami, w tym: nad miastami wydzielonymi z powiatów – organem nadzorczym był Minister Spraw Wewnętrznych, a w przypadku miast niewydzielonych z powiatów – w pierwszej instancji: wydziały powiatowe, w drugiej: Minister Spraw Wewnętrznych. Od decyzji w obu przypadkach można się było odwołać do Sądu Najwyższego (art. 63). Artykuł 65 dawał Ministrowi Spraw Wewnętrznych prawo rozwiązania rady miejskiej każdego miasta, z wyjątkiem miasta stołecznego Warszawy, którego radę mógł odwołać wyłącznie Naczelnik Państwa na mocy dekretu. Przepis nie precyzował, w jakim przypadku może dojść do rozwiązania rady. Skuteczne zrzeczenie się funkcji ławnika, burmistrza, prezydenta oraz jego zastępcy mogło nastąpić wyłącznie na mocy decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych (art. 67). Analogiczny wyjątek poczyniono dla prezydenta Warszawy i jego zastępców, których „mocen jest złożyć z urzędu tylko Naczelnik Państwa”. Zagwarantowano również możliwość uchylania i zawieszania postanowień organów gminy, które były sprzeczne z ustawami (art. 70), a także dochodzenia swoich praw osobom prywatnym i instytucjom społecznym przed sądami w przypadku łamania praw tych osób przez władze miejskie (art. 71).

W 1919 r. przeprowadzona została częściowa decentralizacja państwa. Wiele instytucji i urzędów podległych do tej pory ministrom przekazano pod zwierzchnictwo starostom i wojewodom. Ci ostatni urzędowali w nowopowstałych szesnastu województwach, utworzonych na terenie byłego Królestwa Polskiego i dawnego obwodu białostockiego. Odrębną jednostką administracyjną była Warszawa, która nie należała do żadnego województwa¹².

Ważnym wydarzeniem dla budującego podstawy swojego funkcjonowania samorządu terytorialnego było uchwalenie Konstytucji marcowej w dniu 17 marca 1921 r., która była jak na owe czasy nowoczesnym aktem, określającym ustrój Rzeczypospolitej jako demokratyczny o parlamentarno-gabinetowym systemie rządów. Nowa konstytucja wyznaczyła samorządowi terytorialnemu rozległy zakres działania i zapewniła szeroką samodzielność¹³. Trudno się temu dziwić, skoro idea samorządu terytorialnego stawiła podstawę ustroju II Rzeczypospolitej, przynajmniej w tamtym okresie jej historii. W artykule 3 konstytucji zapisano: „Rzeczpospolita Polska, opierając swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorjalnego, przekazuje przedstawicielstwom tego samorządu właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa, który zostanie bliżej określony ustawami państwowymi”.

Kierunkiem, w którym zamierzano poprowadzić rozwój samorządu terytorialnego, była bez wątpienia szeroko rozumiana autonomia. Wskazuje na to

¹² E. Paziewska, *Samorząd terytorialny wczoraj i dziś*, Wydawnictwo Vipart, Warszawa 2011, s. 22.

¹³ R. Szwed, *Samorządowa Rzeczpospolita...*, s. 15.

choćby oddanie samorządowi terytorialnemu części uprawnień z zakresu stanowienia prawa. Jednocześnie Konstytucja marcowa uznała samorząd za odrębny system władzy publicznej, a zakres kompetencji w podejmowaniu ustaw nie został bliżej określony. W tym punkcie decyzję miał podjąć Sejm w drodze stosownych ustaw¹⁴.

Konstytucja sankcjonowała istniejący podział państwa dla celów administracyjnych na województwa, powiaty, gminy (wiejskie i miejskie), które były jednostkami samorządu terytorialnego. Ponadto dawała samorządom prawo do łączenia się w związki w celu przeprowadzenia pewnych zadań oraz precyzowała tzw. zasadę dekoncentracji, czyli możliwość rozstrzygania poszczególnych spraw przez organy terenowe w ramach ich kompetencji, pod nadzorem władzy centralnej. Jedną z zasad zapisanych w konstytucji miała być możliwość zespolenia organów administracji państwowej w jednym urzędzie i pod jednym zwierzchnictwem¹⁵.

Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego opierała się na źródłach dochodowych zapewnionych ustawami. Nadzór państwa nad samorządem sprawowany był poprzez wydziały samorządu wyższego szczebla¹⁶. Odrębne ustawy miały przekazywać część uprawnień nadzorczych sądom administracyjnym, które znane były na ziemiach byłego zaboru austriackiego i pruskiego, a wprowadzone zostały dopiero postanowieniami Konstytucji marcowej na ziemiach byłego zaboru rosyjskiego. Na mocy tych nowatorskich rozwiązań powołane miało zostać sądownictwo administracyjne oparte na współdziałaniu czynnika społecznego (obywatelskiego) i sędziowskiego z Trybunałem Administracyjnym na czele, dla orzekania legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji rządowej i samorządowej.

Zdaniem R. Szweda, ramy prawne nadane samorządowi terytorialnemu na mocy Konstytucji marcowej były bardzo rozległe, ale nazbyt mgliste. Wiele uprawnień samorządu miało zależeć od ustaw podejmowanych przez Sejm, zbyt wielkie było również pole interpretacyjne, co – jak pokazała przyszłość – zostało wykorzystane w celu ograniczenia uprawnień samorządu¹⁷.

Proces unifikacji administracji terytorialnej i likwidowanie pozostałości ustroju państwa po państwach zaborczych trwało do końca trzeciej dekady poprzedniego wieku. Proces ten został uregulowany w drodze rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dz. U. RP, nr 11, poz. 86) oraz ustawę z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz. U. RP, nr 35, poz. 294), nazywaną potocznie: „ustawą scaleniową”¹⁸. Nie była to jednak

¹⁴ Ibidem, s. 15–16.

¹⁵ A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje*, WSiP, Warszawa 1991, s. 244.

¹⁶ R. Szwed, *Samorządowa Rzeczpospolita...*, s. 16.

¹⁷ Ibidem, s. 16.

¹⁸ E. Paziewska, *Samorząd terytorialny wczoraj...*, s. 23.

pierwsza próba uregulowania funkcjonowania samorządu terytorialnego w drodze ustawodawstwa zwykłego. Niedługo po uchwaleniu Konstytucji marcowej podjęto próbę zunifikowania ustroju samorządu w Departamencie Samorządowym Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Wkrótce po tym Rada Ministrów wniosła do Sejmu pakiet ustaw ustrojowych, w tym: o gminie wiejskiej, miejskiej, ordynacji wyborczej do obu typów gmin, oraz ustawy o wyborach do sejmików powiatowych. Wśród projektów ustaw zabrakło ustawy o samorządzie wojewódzkim, co było najprawdopodobniej spowodowane problemami natury narodowościowej, występującymi w II RP, a także wynikało z braku wypracowania jednolitej koncepcji samorządu wojewódzkiego¹⁹. Próba kompleksowego uregulowania kwestii ustrojowej samorządu została przez parlament, zarówno pierwszej, jak i drugiej kadencji, odrzucona.

Fakt ten skłonił rząd do podjęcia pracy nad regulacją najniezbędniejszych kwestii dla całego obszaru kraju, a wysiłek legislacyjny skoncentrował się na organizacji gminy wiejskiej, miejskiej i powiatu. W ten sposób przyjęto ustawę scaleniową, która ujednoliciła ustrój samorządu na terenie całego kraju, poza województwem śląskim posiadającym na mocy odrębnej ustawy z dnia 15 lipca 1920 r. szeroką autonomię (Dz. U. RP, nr 73, poz. 140). Ustawa zniósła przepisy ustaw z czasów zaborów, które do tej pory zmieniano jedynie dekretemi i rozporządzeniami, oraz tzw. „obszary dworskie”, będące reliktem po zaborach austriackim i pruskim.

Organem stanowiącym i kontrolującym w gminie wiejskiej była rada gminy, w miastach – rada miejska, a w powiatowych związkach samorządowych – rada powiatowa (art. 1 ust. 1), natomiast organem zarządzającym i wykonawczym w gminach wiejskich był zarząd gminy, w miastach – zarząd miejski, a w miastach wydzielonych z powiatowych związków samorządowych – wydział powiatowy (art. 1 ust. 2). Na czele zarządu gminnego stanął wójt, a na czele zarządu miejskiego – burmistrz, natomiast w miastach wydzielonych z powiatowych związków samorządowych – prezydent miasta (art. 1 ust. 3). Na czele wydziału powiatowego stał starosta. Kadencja organów stanowiących i wykonawczych trwała 5 lat (art. 2 ust. 1).

Powszechne prawo wybierania do organów ustrojowych przysługiwało każdemu obywatelowi Polski, bez względu na płeć, który do dnia zarządzenia wyborów ukończył 24 lata (art. 3 ust. 1), natomiast bierne prawo wyborcze przysługiwało obywatelowi, który w analogicznym terminie ukończył 30 lat (art. 4 ust. 1). Ponadto wybierani do organów ustrojowych mieli obowiązek „władania w języku polskim w słowie i piśmie” (art. 4 ust. 2 i 5).

Ustawa scaleniowa określiła pojęcie gminy wiejskiej i gromady. Po latach politycznych sporów w tej materii ustawa rozstrzygnęła, że gmina wiejska mogła składać się z jednej lub więcej miejscowości, tj.: osad, wsi, siół, osiedli,

¹⁹ S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce...*, s. 139.

przysiółków, kolonii, zaścianków, folwarków, itp. (art. 10 ust. 1). Obszar gminy, jeżeli nie stanowił więcej niż jednej miejscowości, dzielił się na gromady (art. 15 ust. 1). Z reguły gromadę stanowiła każda miejscowość, a jej organem uchwalającym gromady była rada gromadzka lub zebranie gromadzkie (art. 18 ust. 1). Obowiązek powołania rady gromadzkiej dotyczył gromad liczących powyżej 200 mieszkańców oraz posiadających mniejszą liczbę ludności, powstałych z gmin, które wcześniej posiadały rady gminne (art. 18 ust. 2). Każda gmina wiejska stała się z mocy ustawy „samorządową jednostką terytorialną, osoba prawa publicznego i podmiotem praw majątkowych” (art. 10 ust. 3).

Liczbę radnych w poszczególnych gremiach ustalano w zależności od liczby mieszkańców. W radach gromadzkich wynosiła ona od 12 do 30 radnych (art. 19 ust. 3), w radach miejskich od 12 do 72 radnych (art. 34 ust. 1), a w mieście stołecznym Warszawie – 100 radnych (art. 34 ust. 2). Wybory do rad gmin wiejskich i miejskich były pięcioprzymiotnikowe, tj.: powszechne, równe, tajne, bezpośrednie i proporcjonalne. Wyjątek stanowiły wybory do rad gromadzkich, w których pominięto zasadę proporcjonalności²⁰. Członków rad powiatowych wybierały kolegia wyborcze, które składały się z radnych i członków zarządów gmin wiejskich i miast niewydzielonych, w tym po 2 radnych – w miastach do 10 tys. mieszkańców oraz 5 radnych – w miastach do 20 tys. mieszkańców (art. 57 ust. 1).

Kwestie związane z nadzorem państwowym nad samorządem terytorialnym zawarte zostały w rozdziale 10 ustawy. Minister Spraw Wewnętrznych otrzymał na mocy art. 64 delegacje do wydania odpowiednich rozporządzeń, których celem miało być unormowanie spraw związanych z postępowaniem organów ustrojowych związków samorządowych przy tworzeniu, prowadzeniu i znoszeniu zakładów i przedsiębiorstw tych związków. Część uchwał rad gminnych uzyskiwała moc prawną dopiero po zatwierdzeniu przez „właściwą władzę nadzorczą” (art. 65 ust. 1). Władze nadzorcze miały ponadto prawo rozwiązania organu stanowiącego i zarządzającego w przypadku, gdy ten przekroczy lub naruży obowiązujące przepisy lub gdy wskutek bezczynności bądź nieudolnego albo niedbałego wykonywania zadań naraża związek samorządowy na straty materialne (art. 69 ust. 1).

Dział II ustawy scaleniowej regulował ustawodawstwo samorządowe w poszczególnych regionach kraju. Przepisy te znosiły ustawy z czasów zaborów, które w pierwszej dekadzie niepodległości były jedynie modyfikowane.

Druuga konstytucja okresu międzywojennego, nazywana od daty jej uchwalenia, tj. 23 kwietnia 1935 r. Konstytucją kwietniową²¹, wprowadziła w Polsce ustrój prezydencko-autorytarny. Konstytucja zawierała, podobnie jak inne akty prawa pochodzące z tego okresu, mające charakter ustrojowy, postanowienia do-

²⁰ R. Szwed, *Samorządowa Rzeczpospolita...*, s. 14.

²¹ Dz. U. RP z 1935 r., nr 30, poz. 227.

tyczące istnienia i działania samorządu terytorialnego²². Choć art. 4 ust. 3 konstytucji zawierał następujący zapis: „Państwo powoła samorząd terytorjalny i gospodarczy do udziału w wykonywaniu zadań życia zbiorowego”, świadczący o tym, że ówczesne władze dostrzegały rolę, jaką miał odegrać w realizowaniu zadań o charakterze publicznym, to jednak art. 4 ust. 1 i 2 stwierdzał: „W ramach Państwa i w oparciu o nie kształtuje się życie społeczeństwa. Państwo zapewnia mu swobodny rozwój, a gdy tego dobro powszechne wymaga, nadaje mu kierunek lub normuje jego warunki”. W ten sposób zdefiniowana została konstytucyjna idea nadrzędności państwa, według której życie społeczne kształtowało się miało w ramach państwa i w oparciu o nie²³.

Najszerzej problematykę dotyczącą samorządu ujmował art. 75 konstytucji, który stanowił, że: „(ust. 1) Stosownie do podziału Państwa na obszary administracyjne powołuje się do urzeczywistnienia zadań administracji państwowej w zakresie potrzeb miejscowych samorząd wojewódzki, powiatowy i gminny; (ust. 2) Samorządy mają prawo w zakresie, ustawą oznaczonym, wydawać dla swego obszaru normy obowiązujące pod warunkiem zatwierdzenia tych norm przez powołaną do tego władzę nadzorczą; (ust. 3) Samorządy mogą być łączone w związki dla wykonywania zadań szczególnych; (ust. 4) Ustawa może nadać związkom osobowość publicznoprawną; (ust. 5) Nadzór nad działalnością samorządu sprawuje Rząd przez swoje organa lub przez organa samorządu wyższego stopnia”.

Lektura powyższych postanowień unaocznia zdecydowane skonkretyzowanie obszaru działania samorządu, sprowadzenie jego roli do wykonywania zadań, które wyznaczyć miała administracja państwowa, tworzenia lokalnego prawa w zakresie miejscowych potrzeb oraz określonych ustawą, pod warunkiem jednakże zaakceptowania tych rozwiązań przez władzę nadzorczą, tj. rząd sprawujący nadzór przez swoje organy władzy lub przez organy samorządu terytorialnego wyższego szczebla. Uwagę zwraca również oszczędność i lakoniczność przyjętych zapisów, co świadczy o zredukowaniu roli samorządu terytorialnego w świetle postanowień ustawy zasadniczej. Zabrakło zapisów o wybieralności ciał uchwałodawczych oraz o prawie stanowienia, samodzielności samorządów, a także o strukturze wewnętrznej organów samorządowych²⁴.

Krótki, stosunkowo, czas wolności, jakim cieszyli się Polacy w okresie II Rzeczypospolitej, zaowocował niespodziewaną dynamiką zmian ustrojowych dokonujących się w państwie. Zmiany te dotyczyły, rzecz jasna, nie tylko opisanej tutaj problematyki funkcjonowania samorządu terytorialnego, ale praktycznie wszystkich podstaw ustrojowych państwa i organów władzy publicznej, które – jak pokazuje ich historia – poddawane były wielorakiej presji wydarzeń, czy to natury społecznej, ekonomicznej, politycznej, czy wreszcie międzynarodowej.

²² E. Paziewska, *Samorząd terytorialny wczoraj...*, s. 24.

²³ R. Szwed, *Samorządowa Rzeczpospolita...*, s. 16.

²⁴ *Ibidem*, s. 17.

Częstokroć badanie zmian ustrojowych, które zachodziły w tym niewątpliwie niezwykle ciekawym i do dzisiaj pod wieloma aspektami odkrywanym wciąż okresie dziejów naszej Ojczyzny, koncentruje się na szukaniu przyczyn wewnętrznych, pomijając kontekst międzynarodowy. Tak prowadzona analiza zazwyczaj krytycznie odnosi się do wywołanych w tym czasie wydarzeń, specyficznego klimatu politycznego oraz postaw i konkretnych decyzji ówczesnych polityków. Bo jakże inaczej ocenić dwie dekady, w których mamy do czynienia z diametralnie odmiennym podejściem do problemów natury ustrojowej, ewoluującym od entuzjastycznych wprost postaw wobec demokracji oraz swobód obywatelskich i politycznych po praktyczne wprowadzenie ustroju prezydencko-autorytarnego, skutkującego deprecjonowaniem systemu parlamentarnego stanowiącego wraz głową państwa, w naszej kulturze politycznej, osnowę demokracji? A przecież z taką właśnie ewolucją mamy do czynienia w przypadku przejścia narodu i państwa od Konstytucji marcowej z 1921 r. do Konstytucji kwietniowej z 1935 r., czyli w przeciągu – raptem – czternastu lat!

Tymczasem, jak trafnie zauważył A. Ajnenkiel, Konstytucja kwietniowa była produktem epoki kryzysu rządów parlamentarnych, traktowanych jako panaceum na bolączki polityczne i społeczne ówczesnych państw kapitalistycznych. Zdaniem A. Ajnenkiela, nie był przypadkowym fakt, że w tamtym czasie w środkowo-wschodniej Europie ostało się tylko jedno państwo o systemie rządów parlamentarnych i była nim Czechosłowacja, a cały kontynent europejski przeżywał wówczas swoisty renesans rządów autorytarnych, różnych rodzajów: jawnych czy ukrytych dyktatur²⁵. Nie oznacza to jednak, że polska konstytucja, która została w 1935 r. narzucona przez obóz rządzący, wpisuje się w struktury państw autorytarnych, dyktatur, często o odcieniu faszystowskim. Brak w niej było bowiem założeń organizacyjnych dla powstania takiego państwa, jak: korporacjonizm, dominacja narodu panującego nad innymi, czy innych tendencji o charakterze nacjonalistycznym itd. W Konstytucji kwietniowej państwo stało się społeczną strukturą organizacyjną, w ramach której zagwarantowano w określonych ramach prawa jednostki. A. Ajnenkiel określił rzeczywistość, która miała miejsce po wejściu w życie Konstytucji kwietniowej jako: „wyraz tendencji określonych jako autorytarne. Splotła się w nich niechęć do systemu parlamentarnej demokracji z odcinaniem się od koncepcji ustrojowych reżimów faszystowskich i komunistycznych czy nawet innych systemów parlamentarnych”²⁶.

Abstrahując od innych okoliczności i faktów, na przykład burzliwych, często toczonych w nieparlamentarnym stylu dyskusji polityków na forum Sejmu, warto docenić rolę i wpływ, jaki wykonana w tamtym okresie praca ówczesnych elit politycznych i intelektualnych wywarła na współczesny nam proces legislacyjny, który zaowocował trzema tzw. „ustawami ustrojowymi”, stanowiącymi pod-

²⁵ A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje...*, s. 312.

²⁶ Ibidem, s. 313.

stawę funkcjonowania samorządu w Polsce. Podstawę na tyle solidną, że wbrew różnym, często niesprzyjającym samorządowi koniunktutom i dekoniunktutom gospodarczym, umożliwiającą realizację zadań publicznych, zarówno tych, które mają charakter bieżący, jak i tych, które są bardziej dalekosiężne.

Streszczenie

Samorząd terytorialny w II RP – w drodze ku własnemu państwu

Okres XX-lecia międzywojennego w Polsce to czas odradzania się samorządu terytorialnego i budowania jego zrębów na bazie wspólnot lokalnych, funkcjonujących w ramach ówczesnej wspólnoty państwowej. Podstawowym problemem natury legislacyjnej było stworzenie jednolitego porządku prawnego dla samorządów, obowiązującego na całym terytorium II Rzeczypospolitej, które powstało w wyniku połączenia ziem polskich, znajdujących do 1918 r. we władaniu trzech państw zaborczych. Proces ten okazał się w praktyce nader żmudny i długotrwały i choć pierwsze zmiany ustrojowe samorządu terytorialnego rozpoczęły się już w listopadzie 1918 r., to zakończenie tej operacji miało miejsce dopiero 23 kwietnia 1935 r., tj. w chwili uchwalenia tzw. Konstytucji kwietniowej. Na odrębną analizę zasługuje ewolucja poglądów ówczesnych elit politycznych na rolę, jaką powinien odgrywać w odrodzonej Ojczyźnie samorząd terytorialny, w tym – przede wszystkim – na zakres zadań i autonomię, jakie samorząd powinien mieć zagwarantowane. Zachodzące zmiany w podejściu do powyżej sygnalizowanych zagadnień odzwierciedlają ówczesną dynamikę wydarzenia natury politycznej, o czym traktuje niniejszy artykuł.

Summary

Local government in the Second Polish Republic – on the way to its own country

The interwar period in Poland is the rebirth of local government and build its foundations on the basis of local communities, operating within the national community at that time. The main problem of the legislative nature was a creation of a single legal order for local governments, as applicable throughout the Second Polish Republic, which was founded by the merge of the Polish lands, held until 1918 in the hands of the three possessive powers. This process has been in practice very tedious and lengthy, and although the first local government system changes started in November 1918, the end of the operation took place only on 23 April 1935, i.e. at the time of the adoption of the so-called The April Constitution of Poland. The topic which deserves a separate analysis is of the evolution of then political elite views on the role which should be played in the revived Homeland by the local government, including – most importantly – the responsibilities and autonomy which the government should be guaranteed. The changes in the approach to the issues mentioned above reflect the dynamics of the contemporary political events, of which this article treats.