

Jacek Wałdoch  
*Uniwersytet Gdański*

## **W poszukiwaniu uzasadnień dla centralizacji władzy. Zarys problemu ewolucji myśli samorządowej w II Rzeczypospolitej**

Myśl o samorządności łączyła zarówno polskich administratywistów, socjologów, ekonomistów, jak również praktyków prawa, którzy wiele uwagi poświęcili temu zagadnieniu. Po latach zaborów właśnie w samorządzie terytorialnym upatrywano narzędzia umożliwiającego włączenie lokalnej społeczności do nieskrępowanego samostanowienia w sprawach lokalnych, co wcześniej było ograniczane albo wręcz niewykonalne. Entuzjazm wynikający z odzyskania niepodległości sprzyjał rozwojowi idei szerokiego samorządu, który był utożsamiany z wolnością. Z biegiem lat nastroje zaczęły jednak ulegać zmianom, tak jak podejście badaczy oraz polityków do administracji samorządowej, w efekcie czego zarówno doktryna prawa, jak i realia ustrojowe przestały pokrywać się z pierwotnymi, idealistycznymi założeniami.

Samorząd terytorialny jako podstawa polskiej państwowości  
Już w 1917 r. Józef Zawadzki, przemawiając na forum Rady Miejskiej Warszawy, stwierdził, że przyszły samorząd powinna charakteryzować swoboda w działaniu, w celu realizacji praw i nałożonych obowiązków, a jedyną granicą szerokich kompetencji miały być „prawa ogólnego szczęścia narodu”. Należałoby przez to rozumieć, że J. Zawadzki przewidywał, iż samorząd stanie się instytucją szczególnego znaczenia w systemie

1 J. Zawadzki, *Przyszłość samorządu w Polsce*, „Samorząd Miejski” 1918, kwiecień, s. 7.

administrowania państwem. Organy jednostek samorządowych mogłyby zostać obdarzone swobodą w działaniu w zakresie kultury, oświaty oraz gospodarki, zaś jedyne ograniczenia w tych materiach dotyczyłyby spraw ogólnopaństwowych, wobec czego samorząd musiałby zharmonizować swoje działania z założeniami forsowanymi przez rząd. Jeszcze w 1927 r. prof. Bohdan Wasiutyński twierdził, że samorząd jest miarą cywilizacji, dlatego szansę na rozwój mają tylko te państwa, które zdołały wytworzyć sprawnie działające organy samorządowe<sup>2</sup>. Tego samego zdania był Janusz Strzeszewski, autor publikacji pt. *Nasza konstytucja a samorząd* z 1922 r., który zauważył, że warunkiem potęgi Rzeczypospolitej jest właściwie zorganizowany i sprawnie funkcjonujący samorząd.

Poglądy te nie były odosobnione, ponieważ w początkowym okresie niepodległego państwa snuto wizję samorządu, który jawił się jako „siła”, uwolniona po latach zaborów<sup>3</sup>, dbająca o organizację życia gospodarczego oraz kulturowego mieszkańców. Samorząd miał być „podwaliną państwowego gmachu”<sup>4</sup>, a gmina posiadać przyrodzone prawa, w ramach których wykonywała swoje zadania. Nie zapomniano jednak o tym, że jest także „częstką całości”, dlatego powinna ona skoordynować swoje działania z interesem państwa<sup>5</sup>. Część badaczy dowodziło, że tzw. władza municypalna uwzględniała tylko te sprawy, które są niezbywalne i pierwotnie przypisane gminie<sup>6</sup>. Aleksander Kroński<sup>7</sup> twierdził, że ludzie instynktownie łączą się we wspólnoty publicznoprawne<sup>8</sup>, w efekcie czego tworzą gminy. Sugeruje to, że narodziły się one jeszcze przed pojawieniem się organizacji państwowej, która dopiero w dalszej kolejności powołała do istnienia gminę w znaczeniu prawnym, przypisując jej odpowiednią strukturę polityczną i zadania<sup>9</sup>.

2 B. Wasiutyński, *Państwo a samorząd.*, w: *Z zagadnień samorządu. Streszczenie wykładów dla działaczy samorządowych wygłoszonych w Biurze Pracy Społecznej w dniach 30, 31 stycznia i 1 lutego 1927 r.*, Warszawa 1927, s. 5.

3 *Samorząd.*, „Samorząd” nr 1 (1918), s. 1.

4 J. Drwęski, *Samorząd a państwo*, „Samorząd Miejski” t. 1 (1921), maj–grudzień, s. 3.

5 S. Litauer, *Obecny stan nauki o prawach samorządu miejskiego.*, „Samorząd Miejski” 1918, nr 3, s. 16–17.

6 S. Litauer, *Obecny stan nauki...*, op. cit., s. 96.

7 Autor znanej publikacji pod tytułem *Teoria samorządu terytorialnego*: A. Kroński, *Teoria samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” z. 1 i 2 (1932).

8 T. Maciejewski, *Samorząd terytorialny II Rzeczypospolitej (1918–1939)*, w: *Z problemów administracji. Administracja publiczna*, Zeszyt Naukowy nr 2/1a/2010, red. naukowa T. Maciejewski, J. Gierszewski, Chojnice 2010, s. 19.

9 A. Kroński, *Teoria samorządu...*, op. cit., s. 35.

A. Kroński prowadził w tej kwestii polemikę z Tadeuszem Bigo, który uważał, iż osobowość prawna gminy nadawana była przez prawo, przez co jej istnienie uzależnione było od woli państwa. Jego stanowisko kłóciło się z podejściem przedstawicieli tzw. koncepcji społecznej (naturalistycznej), którzy głosili, że gmina powstała bez zewnętrznej ingerencji<sup>10</sup>. A. Kroński zarzucał swojemu adwersarzowi zbyt wąskie postrzeganie samorządu terytorialnego, stwierdzając, że „samorząd nie jest [...] wynikiem dążności do decentralizacji, jako systemu administracji państwowej, a decentralizacja jest wynikiem dążności do samorządu”<sup>11</sup>. Dążność, o której pisał A. Kroński, powodowała, że państwo w imię własnego dobra nie mogło ingerować w sferę gminnych interesów, gdyż zarząd nad nimi powierzono „bezpośrednio zainteresowanym”<sup>12</sup>. Stwierdził wprost: „Błąd teorii państwowej samorządu polega na tym, że ona nie uwzględnia momentu psychologicznego i dlatego skutek bierze za przyczynę”<sup>13</sup>. Na to samo zwracał uwagę Kazimierz Kühn, przewodniczący Rady Naukowej Instytutu Pracy Samorządu Terytorialnego, który podniósł, że „samorząd w swej istocie, w swej strukturze i w swej wewnętrznej treści jest zawsze wytworem indywidualnym narodu, produktem swoistym umysłowości, psychiki i charakteru każdej społeczności”. Zaznaczył również, że samorząd nie może być tworem „sztucznym”, ale wyłącznie „samorodnym”<sup>14</sup>.

Na jego temat wypowiadał się także Maurycy Jaroszyński, jeden z najbardziej znanych teoretyków samorządu<sup>15</sup>, dostrzegając w samorządzie terytorialnym „instytucję polityczną szczególnego znaczenia”<sup>16</sup>. Samorząd,

10 A. Bosiacki, *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Druhej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Warszawa 2006, s. 106.

11 A. Kroński, *Teoria samorządu...*, op. cit., s. 35.

12 A. Kroński, *Teoria samorządu...*, op. cit., s. 35.

13 A. Kroński, *Teoria samorządu...*, op. cit., s. 35.

14 K. Kühn, *Program prac naukowo-badawczych nad samorządem*, Warszawa 1938, s. 5.

15 M. Jaroszyński opublikował wiele monografii oraz artykułów dotyczących samorządu terytorialnego i administracji publicznej w ogóle. Patrz np.: *Samorząd terytorialny w Polsce. Stan obecny. Wnioski do reformy.*, Warszawa [b.d.]; idem, *Problem ustroju stolicy*, Warszawa 1934; idem, *Problemy personalne w administracji publicznej*, Warszawa 1933; idem, *Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu*, Warszawa 1936; idem, *Przemiany samorządu pruskiego*, Warszawa 1934.

16 M. Jaroszyński, *Polityczna rola samorządu*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” nr 6 (1929), s. 197 (5); por. też: M. Gałędek, *Rola samorządu w strukturach państwa polskiego w świetle prac publikowanych na łamach „Gazety Administracji i Policji Państwowej” w latach 1922–1926*, w: *Samorząd w polskiej myśli politycznej XX wieku*, red. G. Radomski, Toruń 2006, s. 198.

jego zdaniem, był „formą administracji publicznej, wykonywanej przez samych zainteresowanych obywateli, odpowiednio w tym celu zorganizowanych”<sup>17</sup>. Realizowali oni interes miejscowy, a dodatkowo byli oni wychowywani tak, aby czuć odpowiedzialność za wspólnotę, w której żyją<sup>18</sup>. Poza tym, dzięki samorządowi obywatel otrzymywał realną możliwość decydowania o sprawach lokalnych, „stając się istotnym podmiotem władzy”<sup>19</sup>. Założenia te potwierdził w swoim postulatcie Jan Falewicz, który również przewidział dla samorządu szczególną rolę w życiu gospodarczym i politycznym państwa<sup>20</sup>, podkreślając zwłaszcza jego funkcję wychowawczą przyszłych parlamentarzystów, „gdyż kto interesuje się gminą, powiatem, województwem – potrafi zainteresować się sprawami ogólnopaństwowymi; znikną dyletanci – tzw. ludzie do wszystkiego”<sup>21</sup>. J. Falewiczowi bliska była idea szerokich kompetencji samorządu, a precyzując to wymienił sfery działalności państwa: „wojsko, dyplomacja, policja bezpieczeństwa, koleje żelazne i podjazdy do nich, drogi wodne, telegrafy i komunikacje o znaczeniu strategicznym”, z zastrzeżeniem, że instytucje prywatne i gminne mogłyby zostać wciągnięte do realizacji zadań w niektórych z tych obszarów<sup>22</sup>. Propozycja J. Falewicza zakładała, że pozostałe dziedziny gospodarki powinny być zarządzane przez samorządowców, którym należałoby przyznać swobodę w dysponowaniu środkami finansowymi. Sprawiało to, że kontrola samorządu powinna była ograniczyć się jedynie do zbadania legalności działania organów samorządowych<sup>23</sup>.

Wyrażane przez badaczy opinie na temat samorządu terytorialnego przechodziły ewolucję i wynikały m.in. z sytuacji politycznej w państwie oraz stosunku władzy centralnej do idei samorządności, który z biegiem lat także ulegał zmianie. Artykuły prasowe pisane po odzyskaniu przez Polskę niepodległości charakteryzowały się wiarą ich autorów w silny samorząd terytorialny i mądrość osób nim zarządzających, przez co ingerencja władz centralnych miała zostać ograniczona do absolutnego minimum. Forsowana w ten sposób idea samorządności znalazła odzwierciedlenie w postanowieniach

17 M. Jaroszyński, *Polityczna rola...*, op. cit., s. 197 (5).

18 M. Jaroszyński, *Polityczna rola...*, op. cit., s. 197 (5) – 198 (6).

19 M. Jaroszyński, *Polityczna rola...*, op. cit., s. 198 (6).

20 J. Falewicz, *Postulaty samorządów*, „Samorząd” nr 11 (1923), s. 166.

21 J. Falewicz, *Postulaty samorządów*, op. cit., s. 167.

22 J. Falewicz, *Postulaty samorządów*, op. cit., s. 167.

23 J. Falewicz, *Postulaty samorządów*, op. cit., s. 167.

konstytucji z 1921 r. Stanowiła ona nowoczesne spojrzenie na istotę samorządu, stwierdzając już w artykule 3, że urząd Rzeczypospolitej opierać się będzie „na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego”, czyniąc zadość wyobrażeniom samorządu przedstawianych w pierwszych latach niepodległej Polski. Konstytucja przekazywała mu także kompetencje ustawodawcze w zakresie administracji, kultury oraz gospodarstwa, jednak określenie szczegółów zarezerwowano oddzielnym ustawom<sup>24</sup>. Sformułowanie „szeroki samorząd” oraz zapis o przekazaniu samorządowi „właściwego zakresu ustawodawstwa” były na tyle nieprecyzyjne, że zastanawiano się nad ich właściwą interpretacją, która z reguły zależała od samego interpretatora<sup>25</sup>. Nawet J. Panejko stwierdził wprost, że konstytucja powinna była przyznać samorządowi władzę ustawodawczą z wyznaczeniem jej zakresu przedmiotowego, co miało być zabezpieczeniem przed ustawami państwowymi. „Inaczej sprawa może być iluzoryczna” – dodał J. Panejko<sup>26</sup>.

### Na drodze ku centralizacji. Założenia doktryny i praktyka ustrojowa

Relacje między państwem a samorządem nie układały się tak, jak życzyliby sobie tego przedstawiciele doktryny i samorządowcy. Od początku lat dwudziestych XX w. wyrażano zastrzeżenia dotyczące traktowania organów samorządowych jak podporządkowane władzy rządowej jednostki, na które cedowano kolejne zadania<sup>27</sup>. Wraz z postępującym fiaskiem idei szerokiego samorządu przeobrażeniom ulegały koncepcje reprezentowane przez przedstawicieli doktryny. Założenia, które przyświecały jeszcze twórcom polskiej konstytucji z 17 marca 1921 r., od połowy lat dwudziestych zaczęły spotykać się z narastającą krytyką<sup>28</sup>. Do głosu zaczęli dochodzić przedstawiciele państwowej teorii samorządu terytorialnego, sprowadzający go do podległego władzy centralnej elementu w systemie administracji ogólnej<sup>29</sup>.

24 Dz.U. 1921, nr 44, poz. 267.

25 K. Duch, *Z zagadnień Konstytucji, dotyczących samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 1932, s. 29.

26 J. Panejko, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, w: W. L. Jaworski, *Projekt Konstytucji*, Kraków 1928, s. 328.

27 H. Sikora, *Władze państwowe wobec władz i urzędów gminnych*, „Gmina i Wieś” nr 4 (1924)24 II, s. 1; R. Grochowski, *Sołtys we wsi*, „Gmina i Wieś” nr 11 (1932), 29 IV, s. 1.

28 A. Bosiacki, *Od naturalizmu...*, op. cit., s. 108.

29 T. Przeorski, *Organizacja gminy miejskiej według projektu rządowego*, „Samorząd Miejski” nr 1 (1924), s. 4. Tu na przykład opinia M. Jaroszyńskiego w: *Echa liberalizmu samorządowego*, „Samorząd” nr 13 (1932), s. 1.

M. Jaroszyński, który jeszcze pod koniec lat dwudziestych XX w. pisał o samorządzie, będącym instytucją o szczególnym znaczeniu, już w 1936 r., opisując ówczesne relacje między państwem a samorządem, doszedł ostatecznie do wniosku, że:

[...] poza państwem nie ma miejsca na samorząd, bo poza państwem nie ma zadań publicznych. Natomiast w państwie samym, w obrębie jego organizacji, jest dla samorządu miejsce i to bardzo poczesne. Toteż samorząd musiał się stać i stał się rzeczywiście organem państwa.<sup>30</sup> Skrytykował też zagorzałych przeciwników „etatyzmu, centralizmu i biurokratyzmu”, porównując ich do piastunki, która wylewa dziecko z kąpielą<sup>31</sup>, ponieważ według niego wzrost ingerencji państwa był faktem i koniecznością<sup>32</sup>.

W podobnym tonie wypowiadał się Bohdan Wasiutyński, pisząc, że „teoria prawa przyrodzonego samorządu nie jest słuszna”<sup>33</sup>, przez co uważał, że nie odpowiada ona rzeczywistości, ponieważ gminy swoją samorządność wywodzą nie z prawa naturalnego, ale wprost z ustaw państwowych<sup>34</sup>. Z kolei Ignacy Czuma twierdził, że „państwo działa samo, państwo ułatwia lub umożliwia działanie, państwo toleruje działanie, państwo wreszcie sprzeciwia się działaniu. [...] Wszelki zatem samorząd [...] musi kształtować swój stosunek do państwa w ramach zasadniczego i niewątpliwego postulatu, jakim jest utrzymanie i rozwój państwa”<sup>35</sup>. Był to wyraźny sprzeciw wobec koncepcji społecznej samorządu, mówiącej o tym, że powstał on oddolnie, z inicjatywy lokalnej społeczności. Pokrywało się to z opinią prorządowego środowiska politycznego, którego reprezentant poseł Zdzisław Stroński na zjeździe BBWR we Lwowie w 1930 r. stwierdził, że samorząd terytorialny jest jedynie „funkcją organizacji państwa”, dlatego powinien on przede wszystkim zadbać o realizację celów narzuconych przez państwo, m.in. w zakresie gospodarki oraz kultury.

30 M. Jaroszyński, *Rozważania...*, op. cit., s. 7.

31 M. Jaroszyński, *Rozważania...*, op. cit., s. 7. „Walka z przerostami «etatyzmu, do których niewątpliwie należy centralizm i biurokratyzacja, jest niewątpliwie słuszna i konieczna. Natomiast walka z samym etatyzmem jest po prostu – bezpłodna”.

32 M. Jaroszyński, *Rozważania...*, op. cit., s. 7.

33 B. Wasiutyński, op. cit., s. 11.

34 B. Wasiutyński, op. cit., s. 11.

35 I. Czuma, *Stosunek samorządu do państwa*, „Samorząd Miejski” t. 5, z. 5 (1925), s. 386.

Za twórcę państwowej teorii samorządu terytorialnego uznaje się obecnie Jerzego Panejkę, profesora Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie<sup>36</sup>, który doszedł do wniosku, że samorząd terytorialny jest po prostu „zdecentralizowaną administracją państwową”<sup>37</sup> podporządkowaną nie tylko organom samorządowym wyższego stopnia, ale także administracji rządowej. Koncepcję naturalistyczną ujmował jedynie w kategoriach historycznych, nie negując przez to jej istnienia. Stwierdził wręcz, że samorząd wykształcił się w wyniku dążeń gmin do „uwolnienia się spod wszelkiej kontroli i opieki «państwa»”<sup>38</sup>, choć taki samorząd nie może się utrzymać we współczesnym państwie, które wymaga od niego przyjęcia nowej formy w związku z „włączeniem [go] w swój organizm: samorząd ma służyć celom państwowym i stać się jedną z komórek organizacji państwowej”<sup>39</sup>. Do tych samych wniosków doszedł także Władysław Leopold Jaworski, który stwierdził, że samorząd może powstać tylko na mocy ustawy i jedynie w ten sposób określany jest jego zakres kompetencyjny<sup>40</sup>. Takie podejście związane było z przyjęciem przez badaczy tezy, że samorząd był jedynie instytucją prawną, a nie polityczną, stanowiącą część aparatu administracji państwowej, powołaną do wykonywania zadań zleconych<sup>41</sup>.

Idea samorządowa proponowana w pierwszych latach niepodległej Polski nie szła w parze z praktyką ustrojową. Związane było to z utrzymującym się podziałem państw za strefy wpływów obcych rozwiązań prawnych dotyczących samorządu terytorialnego, ale także różniących się stopniem rozwoju gospodarczego i kulturowego. Jan Strzelecki, opisując ten stan, określił go mianem „mozaiki” norm prawnych, które nie pozwalały na właściwy rozwój samorządu terytorialnego, co według niego było „następstwem zachowania dawnych, często zupełnie przeżytych norm i zasad”<sup>42</sup>. Stan ten trwał wobec oczekiwania na ujednociającą ustrój samorządu ustawę, co natomiast wymuszało na władzy państwowej zorganizowanie

36 A. Bosiacki, *Od naturalizmu...*, op. cit., s. 108.

37 J. Panejko, *Z zagadnień nadzoru nad samorządem komunalnym w sprawach opieki społecznej*, w: „Samorząd Terytorialny” z. 1 i 2 (1931), s. 1.

38 J. Panejko, *Z zagadnień nadzoru...*, op. cit., s. 1.

39 J. Panejko, *Z zagadnień nadzoru...*, op. cit., s. 2.

40 W. L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 142.

41 J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, wyd. II, Wilno 1934, s. 106.

42 J. Strzelecki, *Zamiast wstępu*, w: idem, *Samorząd miejski na terenie b. Królestwa Kongresowego. Ustrój. Ordynacja wyborcza. Władze nadzorcze. Obowiązujące przepisy prawne*, Warszawa 1927, s. 7.

choćby prowizorycznych władz lokalnych. Posługiwano się przy tym instytucją zarządu komisarycznego, rozwiązując dawne organy gminne i powiatowe, a na ich miejsce wprowadzając nominowanych polskich zarządców.

Nadzór wykonywany był poprzez badanie legalności oraz celowości działania organów samorządowych. O ile pierwsze nie budziło wątpliwości, to przy badaniu celowości pojawiały się uzasadnione wątpliwości, bowiem plany samorządowców nie zawsze szły w parze z oczekiwaniami władz nadzorczych<sup>43</sup>. Sprzyjała im przyjęta przez ustawodawcę reguła, obowiązująca w prawie austriackim, iż uprawnienie władzy rządowej do rozwiązania organów samorządowych nie wymagało ustawowych ograniczeń i zależało jedynie od swobodnej oceny organu nadzorującego<sup>44</sup>. Na tej zasadzie oparła też swoją decyzję Polska Komisja Likwidacyjna w Krakowie, rozwiązując w 1919 r. małopolskie rady powiatowe, w ich miejsce wprowadzając zarządy komisaryczne z radami przybocznymi. Dotyczyło to także gmin, o czym świadczy raport z 1927 r. opracowany przez Urząd Wojewódzki w Krakowie, zawierający informacje o składach osobowych organów miejskich na podległym mu terenie. Stwierdzono w nim, że w większości gmin miejskich województwa krakowskiego, w których doszło do rozwiązania choćby jednego z organów, zastosowano instytucję zarządu komisarycznego<sup>45</sup>. Po ten środek nadzoru władza rządowa sięgała często i nie tylko w przypadku dużych ośrodków miejskich, ale także mniejszych miejscowości, co szczególnie zauważalne było w Małopolsce i wynikało z ogólnej awersji do austriackich pozostałości ustrojowych na ziemiach polskich<sup>46</sup>. Według informacji z 1929 r. w kontekście rozwiązywania organów samorządowych na tle pozostałych regionów Polski szczególnie wyróżniała się Małopolska. Jeszcze na dzień 1 stycznia 1929 r. doliczono się 270 funkcjonujących zarządów komisarycznych na obszarze całego kraju, z których 179 istniało w Małopolsce. We wszystkich tamtejszych

43 M. Jaroszyński, *Nadzór nad samorządem*, w: *Pamiętnik Zjazdu Przedstawicieli Sejmików Powiatowych w Warszawie w dniu 2-im i 3-im lutego 1925 r.*, Warszawa 1925, s. 25–27.

44 M. Jaroszyński, *Nadzór nad samorządem*, op. cit., s. 7.

45 Archiwum Narodowe w Krakowie (dalej ANKr), Urząd Wojewódzki Krakowski (dalej UWK), sygn. 29/206/160, k. 399–479; Zarząd komisaryczny wprowadzono m.in. w Tarnowie, Zakopanem, Białej, Chrzanowie, Dąbrowie, Radomyślu Wielkim, Oświęcimiu, Pilźnie oraz w Brzostku.

46 E. Adamczyk, *Samorząd Krakowa i jego władze*, w: „Dzieje Krakowa. Kraków w latach 1918–1939”, t. 4, red. J. Bieniarzówna, J. M. Małecki, Kraków 1997, s. 55.



powiatach ustanowiono zarząd komisaryczny, a w gminach wiejskich tylko województwa lwowskiego w styczniu 1927 r. było 2011 komisarzy na 2205 gmin. Należy przy tym zwrócić uwagę, że stan ten szybko ulegał zmianie, co było powszechną tendencją, zmierzającą do normalizacji stosunków samorządowych i zastąpienia władz pochodzących z mianowania osobami wyłonionymi na podstawie demokratycznych wyborów<sup>47</sup>.

Po uchwaleniu Ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządowego<sup>48</sup> z 23 marca 1933 powszechną zasadą stało się uznanie samorządu terytorialnego za element aparatu administracyjnego państwa, co zresztą odpowiadało założeniom niektórych przedstawicieli doktryny. Potwierdził to także ówczesny minister spraw wewnętrznych Bronisław Pieracki, dla którego samorząd terytorialny był tylko „przedłużeniem i uzupełnieniem administracji rządowej”<sup>49</sup>, choć jednocześnie zapewniał, że nie zależało mu na wzmocnieniu przywileju wpływania na organy jednostek samorządu terytorialnego<sup>50</sup>. Okazało się, że to jedynie polityczna zagrywka mająca uspokoić samorządowców. Regulacje dotyczące nadzoru nad samorządem terytorialnym odzwierciedliły wcześniejsze oczekiwania większości środowiska prawniczego. Chodzi tu przede wszystkim o obwarowanie ustawowymi przesłankami uprawnienia do rozwiązywania organów samorządowych przez administrację rządową, co miało uniemożliwić podejmowanie decyzji w tej materii tylko na podstawie swobodnej oceny organu nadzorującego. Skutecznie przyczyniło się to do rozważniejszego podejmowania decyzji o zastosowaniu represyjnych środków nadzoru, jednak z drugiej strony, mimo katalogu przesłanek do rozwiązania gminnych organów, przepisy ustawy scaleniowej były tak skonstruowane, aby możliwa była ich swobodna interpretacja, tym samym pozostawiając władzy nadzorczej sprzyjające warunki do ingerowania w administrację samorządową. Problemem stało się także nakładanie na samorzady kolejnych obowiązków, co wiązało się ze sprawdzeniem ich wykonania przez liczne kontrole zlecane przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, a protokoły lustratorów stawały się podstawą do ingerencji w ustrój jednostek samorządu terytorialnego.

47 *Rządy komisarskie*, „Samorząd Małopolski” z. 6–7 (1929), s. 15–16.

48 Dz.U. 1933, nr 35, poz. 294.

49 *Reforma ustroju samorządu, Przemówienie ministra spraw wewnętrznych p. Br. Pierackiego, wygłoszone na plenum Sejmu w dniu 22 stycznia 1932 roku*, „Samorząd” nr 5 (1932), s. 68.

50 *Reforma ustroju samorządu...*, op. cit., s. 65–66.

Stosunek rządu do administracji samorządowej zaczęto mierzyć intensywnością wykorzystywania aparatu nadzoru.

Założenia ustawy scaleniowej potwierdzone zostały postanowieniami konstytucji z 1935 r., wpisując się w dotychczasowy nurt przemian, jakie dokonały się na płaszczyźnie politycznej i prawnej. Ustawodawca zrezygnował m.in. z precyzyjnego opisu ustroju samorządu terytorialnego (jak było to w konstytucji marcowej), zastępując to ogólnymi sformułowaniami. Konstytucja stanęła na stanowisku, że samorząd pochodził od państwa, stwierdzając, że „państwo powoła samorząd terytorialny i gospodarczy do udziału w wykonywaniu zadań życia publicznego”, mające być integralną częścią administracji państwowej<sup>51</sup>. Cechą charakterystyczną ustawy zasadniczej był brak odpowiedników art. 67 i 70 Konstytucji marcowej, co dowodzi ograniczeniu samorządu<sup>52</sup>. Stwierdzono również, że samorządy mogły wydawać akty prawa miejscowego, jednak wymagały zatwierdzenia przez władzę nadzorczą. Nadzór ten prowadzony miał być przez rząd, działający poprzez swoje organy lub organy samorządu wyższego stopnia<sup>53</sup>. Według M. Jaroszyńskiego konstytucja „zrywa z liberalistycznym poglądem na Państwo fundującym ustrój Państwa na prawach jednostki”<sup>54</sup>.

Do wybuchu II wojny światowej uchwalono jeszcze dwie inne istotne dla samorządu terytorialnego ustawy, tj. o wyborze radnych miejskich z 16 sierpnia 1938 r. oraz o wyborze radnych gromadzkich, miejskich i powiatowych, także z 16 sierpnia 1938 r.<sup>55</sup> Pierwsza z nich nie ingerowała zanadto w obowiązujące reguły ordynacji, wprowadzając jedynie możliwość zgłaszania list wyborczych przez grupy wyborców<sup>56</sup> oraz warunek uczęszczania przez trzy lata do szkoły z wykładowym językiem polskim jako dowód na władanie nim<sup>57</sup>. Istotniejsze zmiany niosła ze sobą druga z ustaw, poprzez

51 Dz.U. 1935, nr 30, poz. 227, art. 72; R. Hausner, *Wytoczne dla pojęcia i klasyfikacji samorządu w Konstytucji r. 1935*, Stała Delegacja Zrzeszeń i Instytucji Prawniczych R.P., Warszawa 1936, s. 3–4.

52 S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa, historia i współczesność*, Lublin 1999, s. 143; M. M. Wójcicki, *System polityczno-prawny samorządu terytorialnego w II RP. Podstawy organizacyjno-prawne samorządów terytorialnych w Polsce i w mieście stołecznym Warszawie w latach 1918–1939. Studium polityczno-prawne*, Katowice 2008, s. 37.

53 Dz.U. 1935, nr 30, poz. 227.

54 Cyt. za: Dz.U. 1935, nr 30, poz. 227, s. 5.

55 Dz.U. 1938, nr 63, poz. 480 i 481.

56 Dz.U. 1938, nr 63, poz. 480, art. 26, ust. 3.

57 Ibidem, art. 28, ust. 4.

którą zmieniono zasady wyboru radnych do rad gromadzkich. Obniżono w niej cenzus wieku do 27 lat dla biernego prawa wyborczego, utajniono głosowanie oraz ustalono, że przewodniczącego komisji wyborczej powoływał starosta, a pozostałych członków – zarząd gminy. Uchwalenie tych aktów normatywnych skomentował premier Felicjan Sławoj Składkowski, który w wydanym okólniku napisał, że: „Intencją rządu (...) oraz wolą izb ustawodawczych (...) było zapewnienie szerokim masom obywateli takich warunków, aby mogli oni w pełni i z całą swobodą decydować zarówno o doborze kandydatów, jak i głosowania na tych, których darzą swym zaufaniem”<sup>58</sup>.

Ciekawy opis stanu polskiej samorządności przedstawił Kazimierz Zembruski, były dyrektor Departamentu Ministerstwa Przemysłu i Handlu, który pisał, że „rozwój samorządu polskiego został wstrzymany” i niezależnie od zamiarów zawsze będzie zbiurokratyzowany, a brak tradycji samorządności zastąpiony był ingerencją państwa<sup>59</sup>. Dowodem tego jest fakt, że na 14 „wielkich miast”<sup>60</sup>, będących zarazem odrębnymi powiatami miejskimi, aż 12 doświadczyło wykorzystania przez władzę nadzorczą uprawnień, umożliwiających wprowadzenie mianowanego komisarza rządowego do ich samorządów. W dwóch kolejnych miastach – Chorzowie i Katowicach ograniczono się do ustanowienia komisarycznej Rady Miejskiej, co oznacza, że żadne z dużych miast Polski nie obroniło się przed władczą ingerencją organów nadzorczych. Był to efekt rosnącej polityzacji prawa oraz zmiany ideologii państwowej po zamachu majowym, która prowadziła do wzmocnienia pozycji administracji państwowej względem podległych podmiotów i traktowania jej przez polityków jako narzędzia do osiągnięcia partykularnych celów<sup>61</sup>. Jednym z nich było przejęcie władzy w dużych ośrodkach miejskich oraz tam, gdzie wpływy obozu rządowego były na tyle słabe, że nie udało się tego dokonać na podstawie demokratycznych wyborów. Posługiwano się wtedy nadzorem, wykorzystując kilka możliwości danych przez ustawę, rozwiązując organy ustrojowe lub nie zatwierdzając przełożonego gminy po jego wyborze.

58 *Okólnik premiera o wyborach samorządowych*, „Zielony Sztandar”, nr 45 (1938), 18 IX, s. 2.

59 K. Zembruski, *Samorząd angielski jako ideowa podstawa samorządu polskiego*, Warszawa 1934, s. 20.

60 Wielkie miasta – tym terminem określano miasta, których liczba mieszkańców przekroczyła 100 000.

61 M. Gałędek, *Ustrój administracji ogólnej na Wileńszczyźnie w okresie międzywojennym*, Gdańsk 2013, s. 357.

Stanowisko badaczy i ich wizja samorządu terytorialnego przenikała się z koncepcjami forsowanymi przez ustawodawcę. Początkowa idea szerokiego, wręcz autonomicznego samorządu proponowana przez doktrynę znalazła swój wyraz w Konstytucji marcowej, jednak nigdy nie została zrealizowana. Co więcej, równolegle wprowadzano do samorządów nominowanych działaczy politycznych, którzy przez kilka lat trwali na swych stanowiskach wobec braku stosownej ustawy samorządowej. Stan ten usprawiedliwiany był przez doktrynę, która proponowała, aby idea samorządności stopniowo ustępowała miejsca koncepcji samorządu, będącego po prostu częścią składową administracji państwowej.

# Bibliografia

## Źródła

- Archiwum Narodowe w Krakowie, Urząd Wojewódzki Krakowski, sygn. 29/206/160.
- Czuma I., *Stosunek samorządu do państwa*, „Samorząd Miejski” t. 5, z. 5 (1925).
- Drwęski J., *Samorząd a państwo*, „Samorząd Miejski” t. 1 (1921) maj – grudzień.
- Duch K., *Z zagadnień Konstytucji, dotyczących samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 1932.
- Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, roczniki: 1919 – 1939.
- Falewicz J., *Postulaty samorządów*, „Samorząd” nr 11 (1923).
- Grochowski R., *Sołtys we wsi*, „Gmina i Wieś” nr 11 (1923).
- Hausner R., *Wytyczne dla pojęcia i klasyfikacji samorządu w Konstytucji r. 1935*, Stała Delegacja Zrzeszeń i Instytucji Prawniczych R.P., Warszawa 1936.
- Jaroszyński M., *Echa liberalizmu samorządowego*, „Samorząd” nr 13 (1932).
- Jaroszyński M., *Nadzór nad samorządem*, w: *Pamiętnik Zjazdu Przedstawicieli Sejmików Powiatowych w Warszawie w dniu 2-im i 3-im lutego 1925 r.*, Warszawa 1925.
- Kroński A., *Teoria samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” z. 1 i 2 (1932).
- Litauer S., *Obecny stan nauki o prawach samorządu miejskiego*, „Samorząd Miejski” nr 3 (1918).
- Okólnik premiera o wyborach samorządowych*, „Zielony Sztandar”, nr 45 (1938), 18 IX.
- Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, wyd. II, Wilno 1934.
- Panejko J., *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, w: W. L. Jaworski, *Projekt Konstytucji*, Kraków 1928.
- Panejko J., *Z zagadnień nadzoru nad samorządem komunalnym w sprawach opieki społecznej*, „Samorząd Terytorialny” z. 1 i 2 (1931).

- Polityczna rola samorządu*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” nr 6 (1929).
- Przeorski T., *Organizacja gminy miejskiej według projektu rządowego*, „Samorząd Miejski” nr 1 (1924).
- Reforma ustroju samorządu. Przemówienie ministra spraw wewnętrznych p. Br. Pierackiego, wygłoszone na plenum Sejmu w dniu 22 stycznia 1932 roku*, „Samorząd” nr 5 (1932).
- Rządy komisararskie*, „Samorząd Małopolski” z. 6–7 (1929).
- Samorząd*, „Samorząd” nr 1 (1918).
- Sikora H., *Władze państwowe wobec władz i urzędów gminnych*, „Gmina i Wieś” nr 4 (1924), 24 II.
- Strzelecki J., *Zamiast wstępu*, w: J. Strzelecki, *Samorząd miejski na terenie b. Królestwa Kongresowego. Ustrój. Ordynacja wyborcza. Władze nadzorcze. Obowiązujące przepisy prawne*, Warszawa 1927.
- Wasiutyński B., *Państwo a samorząd*, w: *Z zagadnień samorządu. Streszczenie wykładów dla działaczy samorządowych wygłoszonych w Biurze Pracy Społecznej w dniach 30, 31 stycznia i 1 lutego 1927 r.*, Warszawa 1927.
- Zawadzki J., *Przyszłość samorządu w Polsce*, „Samorząd Miejski” 1918, kwiecień.

## Opracowania

- Bosiacki A., *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Warszawa 2006.
- Bosiacki A., *Doktryny samorządu terytorialnego II Rzeczypospolitej, w: Na szlakach niepodległej. Polska myśl polityczna i prawna w latach 1918–1939*, red. M. Marszał i M. Sadowski, Wrocław 2009.
- Bosiacki A., *Instytucjonalne próby reform administracji samorządu terytorialnego II Rzeczypospolitej*, „Studia Iuridica” t. 44 (2005), Miscellanea.
- Bosiacki A., *O koncepcjach samorządu terytorialnego w południowej Polsce z perspektywy historycznej*, w: *Wybory samorządowe w kontekście mediów i polityki*, red. M. Magoska, Kraków 2008.
- Gałędek M., *Rola samorządu w strukturach państwa polskiego w świetle prac publikowanych na łamach „Gazety Administracji i Policji Państwowej” w latach 1922–1926*, w: *Samorząd w polskiej myśli politycznej XX wieku*, red. G. Radomski, Toruń 2006.

- Gałędek M., *Ustrój administracji ogólnej na Wileńszczyźnie w okresie międzywojennym*, Gdańsk 2013.
- W. L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924.
- Kühn K., *Program prac naukowo-badawczych nad samorządem*, Warszawa 1938.
- Maciejewski T., *Samorząd terytorialny II Rzeczypospolitej (1918–1939)*, w: *Z problemów administracji. Administracja publiczna*, Zeszyt Naukowy nr 2/1a/2010, red. n. T. Maciejewski, J. Gierszewski, Chojnice 2010.
- Wójcicki M. M., *System polityczno-prawny samorządu terytorialnego w II RP. Podstawy organizacyjno-prawne samorządów terytorialnych w Polsce i w mieście stołecznym Warszawie w latach 1918–1939. Studium polityczno-prawne*, Katowice 2008.
- Wójcik S., *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa, historia i współczesność*, Lublin 1999.
- Zembrzuski K., *Samorząd angielski jako ideowa podstawa samorządu polskiego*, Warszawa 1934.

# Abstrakt

Jacek Wałdoch

*W poszukiwaniu uzasadnień dla centralizacji władzy. Zarys problemu ewolucji myśli samorządowej w II Rzeczypospolitej*

**Słowa kluczowe:**

samorząd  
terytorialny,  
nadzór, doktryna  
prawa

Zagadnienie samorządu terytorialnego stanowiło istotny przedmiot rozważań naukowców i działaczy politycznych w okresie międzywojennym. W ich wizji niepodległej Polski samorząd odgrywał szczególną rolę i rozumiany był jako element odzyskanej wolności. Pojawiła się idea silnego samorządu, dla którego zarezerwowano realizację zadań m.in. z zakresu gospodarki, kultury oraz oświaty. Myśl o szerokim samorządzie znalazła nawet miejsce w konstytucji z 1921 r. Rzeczywistość różniła się jednak od idealistycznych założeń, a rozwiązania ustrojowe podążały w stronę centralizacji. Początkowo forsowana idea ustępowała miejsca koncepcji państwowej samorządu, traktującej go jako element administracji ogólnej. Uzasadniało to wykorzystywanie radykalnych rozwiązań prawnych w celu przejęcia władzy w administracji lokalnej. Takie rozwiązanie budziło zdecydowany sprzeciw samorządowców oraz wywoływał spór w doktrynie prawa, który koncentrował się wokół relacji między państwem a samorządem terytorialnym.



# Abstract

Jacek Wałdoch

*In Search of Justifications for the Centralization of Power. Outline of the Problem of the Evolution of Local Government Thought in the Second Polish Republic*

The issue of local government was an important subject of consideration for scientists and political activists in the interwar period. In their vision of independent Poland, local government played a special role and was understood as an element of regained freedom. There was an idea of a strong local government, which was to carry out tasks in the field of economy, culture and education. The idea of broad local government found its place even in the 1921 constitution. However, reality differed from idealistic assumptions, and political solutions were moving towards centralization. Initially, the pushed idea gave way to the concept of state local government, treating it as an element of general administration. This justified the use of radical legal solutions to take over the power in local administration. This solution was strongly opposed to by local governments and a dispute arose in the doctrine of law, which focused on the relationship between the state and the local government.

**Keywords:** local government, supervision, legal doctrine