

BARTOSZ KOŁACZKOWSKI, MAŁGORZATA RATAJCZAK

## Wpływ odzyskania niepodległości na kształt struktur i zakres samodzielności władz samorządu terytorialnego na ziemiach byłego zaboru rosyjskiego

### Wprowadzenie

Podstawy instytucji nowożytnego samorządu terytorialnego stworzyły Wielka Rewolucja Francuska i stopniowe przekształcanie się państw policyjnych w państwa konstytucyjne<sup>1</sup>. Zgodnie z większością współcześnie formułowanych definicji tego samorządu, jego istotą jest zarząd sprawami publicznymi przez samych zainteresowanych<sup>2</sup>. Przez samorząd terytorialny należy rozumieć grupy społeczne i ich reprezentacje, które zostały powołane aktami prawnymi do wykonywania zadań administracji publicznej w sposób zdecydowany i w formach zdecentralizowanych<sup>3</sup>. T. Bigo – wybitny teoretyk prawa administracyjnego międzywojnia – określał samorząd terytorialny jako „decentralizację administracji publicznej, której samodzielnymi podmiotami są korporacje, powołane do tego przez ustawę”<sup>4</sup>. Warto podkreślić, że w dziewiętnastowiecznej teorii prawa

---

<sup>1</sup> Szerzej zob. np.: Z. Niewiadomski, *Geneza samorządu terytorialnego*, w: *Słownik samorządu terytorialnego*, pod red. M. Chmaja, Lublin 1997, s. 45 i n.

<sup>2</sup> J.P. Tarno, *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego*, w: *Samorząd terytorialny w Polsce*, pod red. J.P. Tarny, Warszawa 2004, s. 22.

<sup>3</sup> Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2002, s. 5; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2006, s. 17. Pojęcie decentralizacji – zob. B. Kołaczkowski, *Decentralizacja i jej przeciwieństwo*, w: *Wielka encyklopedia prawa*, pod red. B. Hołysta, E. Smoktunowicza, Warszawa 2005.

<sup>4</sup> T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 141, 152. Warto dodać, że definicja samorządu terytorialnego skonstruowana przez T.

administracyjnego interpretacja pojęcia samorządu terytorialnego nie była zasadniczo odległa od przyjętej w II Rzeczypospolitej (II RP), co znacząco ułatwia porównywanie samorządowych instytucji prawnych funkcjonujących w czasach zaboru rosyjskiego i w II RP. Jak pisał czołowy polski przedstawiciel tej nauki w zaborze rosyjskim – A. Okolski – podstawą władz samorządowych jest odrębność zadań, celów i interesów społecznych w tym sensie, że władze te realizują zadania, które dotyczą ludności „tylko pewnej miejscowości, wsi, miasta, powiatu, prowincji”; władze samorządowe były przez tego autora postrzegane jako odrębne od władz państwowych – władze należące do każdej z tych form tworzyły bowiem „organiczną całość”<sup>5</sup>. Warto dodać, że już w XIX w. sformułowano fundamentalną dzisiaj zasadę subsydiarności: „władze administracyjne państwa, którym powierzony jest zarząd interesami ogólnymi, mniej są zdolne do zarządzania interesami miejscowymi, aniżeli ludność miejscowa”<sup>6</sup>.

Oparte na różnych stopniach decentralizacji podstawy samorządności lokalnej i regionalnej wprowadzane były w XIX w. przez wszystkie państwa zaborcze, w tym także przez suwerena wschodnich terytoriów Rzeczypospolitej – carską Rosję. Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza zmian struktury władz, a także zakresu samodzielności samorządu terytorialnego na ziemiach byłego Królestwa Kongresowego<sup>7</sup> oraz tzw. Ziemiach Zabrzanych (które po 1918 r. stały się wschodnimi terenami odrodzonego państwa polskiego). Analiza ta pozwoli odpowiedzieć na pytanie, czy można mówić o ewolucyjnym przejściu od instytucji samorządowych funkcjonujących w Królestwie Polskim oraz na Ziemiach Zabrzanych do samorządu terytorialnego w II RP, czy też zmiany miały charakter rewolucyjny i polegały na utworzeniu nowych, nieznanych wcześniej i mających inny zakres samodzielności organów na szczeblu administracji lokalnej i regionalnej. Celowość podjęcia tematu wynika także ze stosunkowo niewielkiego zainteresowania doktryny wpływem rozwiązań rosyjskich na instytucje samorządowe ukształtowane w II RP, co przypuszczalnie ma swoje źródło w niskim stopniu decentralizacji administracji terenowej na ziemiach zaboru rosyjskiego.

---

Biga jest uznawana współcześnie za klasyczną definicję tego samorządu (zob. np. E. Olejniczak-Szałowska, *Pojęcie i cechy samorządu terytorialnego*, w: *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, pod red. M. Stahl, Warszawa 2009, s. 347).

<sup>5</sup> A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskiem*, Warszawa 1880, s. 428.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> Jak powszechnie wiadomo, nazwy „Królestwo Polskie” i „Królestwo Kongresowe” stosowano w II RP zamiennie.

Dla realizacji wyznaczonego celu opracowanie podzielono na cztery części. W pierwszej z nich przeprowadzono analizę kształtowania się rozwiązań w zakresie władz samorządowych w Królestwie Polskim i byłym Królestwie Polskim, w drugiej dokonano podobnej analizy dotyczącej obszarów tzw. Ziemi Zabrzanych – wschodnich ziem byłej Rzeczypospolitej, które częściowo weszły w skład odrodzonego państwa polskiego. Część trzecia przedstawia determinujące fundamenty polskiej samorządności w pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości uregulowania w zakresie samorządu terytorialnego zawarte w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r.<sup>8</sup> Przedmiotem rozważań w ostatniej części artykułu jest natomiast, nierozzerwalnie związana z zakresem samodzielności władz samorządowych, problematyka kształtowania się regulacji prawnej nadzoru nad strukturami samorządowymi na ziemiach zaboru rosyjskiego i w pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości.

## 1. Rozwój samorządności na ziemiach Królestwa Polskiego i byłego Królestwa Polskiego

Początki instytucji samorządu terytorialnego w Królestwie Polskim związane są z reformami, których inicjatorem był Aleksander Wielopolski – polski arystokrata-ziemianin, sprawujący w Królestwie funkcję naczelnika rządu cywilnego. Dzięki jego staraniom wydano ukazy carskie z 24 maja/5 czerwca 1861 r. o radach gubernialnych<sup>9</sup>, o radach powiatowych<sup>10</sup> i o radach miejskich<sup>11</sup>. Utworzone na ich mocy<sup>12</sup> rady samorządowe (rady miejskie w 28 większych miastach, rady powiatowe; rad gubernialnych nie zdążono wybrać) miały jednak ograniczone kompetencje i pozostawały pod silnym nadzorem władz rządowych. Po upadku powstania styczniowego rady przestały istnieć. Choć działały bardzo krótko (w latach 1861–1863), niektóre z nich zdołały zrobić wiele dobrego dla swoich społeczności (utworzyły szkoły elementarne, zakłady pomocy społecznej, łaźnie miejskie, zwiększyły ilość sprzętu pożarniczego itp.)<sup>13</sup>.

<sup>8</sup> Dz. U. Nr 44, poz. 267.

<sup>9</sup> Dziennik Praw Królestwa Polskiego (DPKP), t. 58, s. 276–293.

<sup>10</sup> DPKP, t. 58, s. 294–327.

<sup>11</sup> DPKP, t. 58, s. 328–363.

<sup>12</sup> Wybrane fragmenty wymienionych dokumentów dostępne np. w: M. Kallas, M. Krzymkowski, *Historia ustroju i prawa w Polsce 1772/1795–1918. Wybór źródeł*, Warszawa 2006, s. 140 i n.

<sup>13</sup> R. Bender, *Powstanie czy samorząd*, Lublin 1998, s. 7, 102, 112, 115. Szerzej na temat rad samorządowych A. Wielopolskiego zob. np.: S. Kutrzeba, *Historia ustroju Polski*

## 1.1. Samorząd wiejski

W Cesarstwie Rosyjskim samorząd terytorialny ustanowiono w drugiej połowie XIX w. (w 1864 r. – samorząd ziemski powiatowy i gubernialny, w 1870 r. – samorząd miejski)<sup>14</sup>. Królestwo Polskie, podobnie jak inne ziemie zamieszkałe przez ludność nierosyjską (np. Litwy, Kaukazu, Syberii), wyłączono spod rosyjskiej reformy samorządowej. Wprowadzono tu natomiast, wraz z reformą uwłaszczeniową, ukazem z 19 lutego/2 marca 1864 r. o urządzeniu gmin wiejskich<sup>15</sup>, samorządowy ustrój gminy wiejskiej. Na mocy tego aktu powołano gminę wiejską zbiorową (art. 4 aktu z 1864 r.). W jej skład wchodziły wsie (gromady), w liczbie kilku lub nawet kilkunastu, obszary dworskie (folwarki i dwory właścicieli ziemskich) oraz osady, ze znaczną liczbą mieszkańców, dochodzącą do kilku tysięcy chłopów i szlachty<sup>16</sup>. Organami stanowiącymi i kontrolnymi samorządu wiejskiego były zebrania gminne i gromadzkie, a organami wykonawczymi – wójt i sołtys (art. 6, 11 pkt a-c, art. 99 aktu z 1864 r.).

Zebranie gminne składało się ze wszystkich pełnoletnich mężczyzn, zamieszkałych w danej gminie i posiadających na własność w jej obrębie co najmniej trzy morgi gruntu (dla mieszkańców osad obniżono ten wymóg do pół morgi). Ze składu zebrań wykluczono duchownych, sędziów pokoju, a także osoby pełniące funkcje urzędnicze (por. art. 13 aktu z 1864 r.). Prawo obecności na zebraniach przyznano natomiast przedstawicielom organów rządzących; formalnie mieli oni nadzorować respektowanie praw włościan, w praktyce wywierali wpływ na uchwały zebrań<sup>17</sup>. Zebrania gminne zwoływał (zwyczajne – cztery razy w roku, nadzwyczajne – w razie potrzeby) i przewodniczył im wójt (art. 14–15 aktu z 1864 r.). Do ważności zebrania wymagano obecności połowy gospodarzy uprawnionych do udziału, rozstrzygała bezwzględna więk-

---

w *zarysie*, t. III, Lwów 1920, s. 123 i n.; W. Korotyński, *Dawne Rady Miejskie i Powiatowe*, Warszawa 1906, s. 16 i n., 36 i n.; A. Pragier, *Zarys skarbowości komunalnej*, cz. I, Warszawa 1924, reprint Przemiany, Warszawa 1990, s. 78, 89 i n., 104 i n.; W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007, s. 150.

<sup>14</sup> W. Witkowski, op. cit. s. 154.

<sup>15</sup> DPKP, t. 62, s. 36–93; dalej: „ukaz z 1864 r.”.

<sup>16</sup> S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa: historia i współczesność*, Lublin 1999, s. 97.

<sup>17</sup> Szerzej zob. H. Konic, *Samorząd gminny w Królestwie Polskiem w porównaniu z innymi krajami europejskimi*, Warszawa 1886, s. 12; K. Grzybowski, *Od uwłaszczenia do odrodzenia państwa*, t. IV *Historii państwa i prawa Polski* pod red. ogólną J. Bardacha, Warszawa 1982, s. 81.

szość głosów, a w razie ich równości decydował głos wójta (art. 17–20 ukazu z 1864 r.).

W gromadzie organem uchwałodawczym samorządu było zebranie gromadzkie. Miało ono – w odróżnieniu od zebrania gminnego – charakter stanowy – włościański, czyli chłopski. Zgodnie z art. 100 ukazu z 1864 r. uprawnionymi do udziału w obradach zebrania gromadzkiego byli „wszyscy pełnoletni włościanie-gospodarze” (również kobiety), mający w obrębie gromady własne domostwa i grunty, bez względu na powierzchnię tych gruntów<sup>18</sup>. Terminy zebrań gromadzkich nie były z góry ustalone; miały być zwoływane przez sołtysa lub wójta „wedle potrzeby”<sup>19</sup>.

W praktyce o wszystkich ważniejszych sprawach dotyczących gminy decydowało zebranie gminne, natomiast zebrania gromadzkie zajmowały się wyborem sołtysów i uchwalaniem składek na potrzeby gromad. Kompetencje zebrania gminnego obejmowały przede wszystkim: wybór wójta, ławników, pisarza i innych urzędników gminy (np. „poborców podatkowych, inspektorów szkółek i szpitali, gajowych” – art. 11 ukazu z 1864 r.), kontrolę ich działań, podejmowanie uchwał „we wszystkich interesach gospodarczych i innych całej gminy dotyczących”, „ustanowienie i rozkład składek gminnych”, rozporządzanie majątkiem gminnym oraz tworzenie i prowadzenie zakładów dobra publicznego, zwłaszcza szkół gminnych, szpitali, zakładów opiekuńczych (art. 16 ukazu z 1864 r.). Uchwały zebrania gminnego wymagały zaprotokołowania jedynie wtedy, gdy odnosiły się do spraw „ważniejszych”, przez które rozumiano uchwały dotyczące majątku gminy, uchwały mające obowiązywać przez dłuższy okres oraz takie, których zapisania zażądało zebranie (art. 21 ukazu z 1864 r.). Konsekwencją nieutrwalania na piśmie uchwał zebrania była duża swoboda wójta przy ich wykonywaniu<sup>20</sup>. Regulacje nakazujące zapisywanie uchwał samorządowych w specjalnej księdze wprowadzono zaraz po odzyskaniu niepodległości przez Polskę – art. 10 dekretu Naczelnika Państwa z 27 listopada 1918 r. o utworzeniu rad gminnych na obszarze byłego Królestwa Kongresowego<sup>21</sup>.

Wady powierzenia zebraniu gminnemu funkcji organu uchwałodawczego samorządu wiejskiego dostrzegła dziewiętnastowieczna doktryna. Wskazywano, że tłumne, liczące często kilkuset zgromadzonych,

<sup>18</sup> Zob. też H. Konic, op. cit., s. 93; S. Kutrzeba, op. cit., s. 134; A. Pragier, op. cit., s. 81.

<sup>19</sup> K. Grzybowski, op. cit., s. 83.

<sup>20</sup> Ibidem, s. 82.

<sup>21</sup> Dz. P.P.P. Nr 18, poz. 48; dalej: „dekret Naczelnika z 27 listopada 1918 r.”.

zebrania gminne, składające się w większości z osób niewykształconych (z powodu wspomnianego ograniczenia udziału w nich inteligencji), skłonnych do zachowań naruszających porządek, nie są w stanie racjonalnie podejmować decyzji w sprawach gminy. Podkreślano także trudności z uzyskaniem kworum dla legalności uchwał oraz uciążliwości wynikające z konieczności prowadzenia obrad pod gołym niebem, co związane było z brakiem odpowiednio dużych lokali<sup>22</sup>. Przedstawiciele ówczesnej nauki postulowali zastosowanie sprawdzonych wzorów europejskich, tzn. ustanowienie wybieranego organu uchwałodawczego samorządu – rady gminnej, składającej się z przedstawicieli mieszkańców gminy<sup>23</sup>. Postulat ten doczekał się realizacji dopiero w państwie polskim, jednak nie w początkach jego istnienia, lecz po upływie piętnastu lat od odzyskania niepodległości, kiedy to uchwalono Ustawę z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego<sup>24</sup>, tzw. ustawę scaleniową (por. art. 1 ust. 1, art. 29). Do 1933 r. ustroj i zasadnicza działalność samorządu terytorialnego w Polsce, w tym samorządu wiejskiego w byłym zaborze rosyjskim, opierały się w znacznej mierze na regulacjach odziedziczonych po zaborcach<sup>25</sup>. Trudno jednoznacznie stwierdzić, dlaczego ustanowienie rady jako organu uchwałodawczego samorządu wiejskiego w byłym zaborze rosyjskim nastąpiło tak późno. Uzasadnione wydaje się przypuszczenie, że niechęć ustawodawcy do wprowadzania zaraz po odzyskaniu niepodległości radykalnych zmian w organizacji organów samorządu wiejskiego wynikała w dużej mierze z tego, iż zdawał on sobie sprawę z przyzwyczajen członków wspólnoty wiejskiej do rozwiązań ustanowionych przez zaborcę<sup>26</sup>. Nie można też zapominać o przyczynach natury ogólnopaństwowej – jedną z nich był brak gotowej koncepcji budowy samorządu terytorialnego w skali kraju; wynikało to z rozbieżności w poglądach poszczególnych ugrupowań politycznych na temat właściwego dla II RP modelu samorządu terytorialnego<sup>27</sup>. Poważne przeszkody dla unifikacji ustroju samorządu tery-

<sup>22</sup> Zob. szerzej H. Konic, op. cit., s. 18, 45.

<sup>23</sup> Zob. ibidem, s. 18; A. Okolski, op. cit., s. 451 i n.

<sup>24</sup> Dz. U. Nr 35, poz. 294.

<sup>25</sup> Szerzej zob. np. A. Barczewska-Dziobek, J. Dziobek-Romański, *Historia samorządu terytorialnego*, w: *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, pod red. K. Miaskowskiej-Daszkiewicz, B. Szmulika, Warszawa 2010, s. 24 i n.

<sup>26</sup> Szerzej zob. Z. Leoński, *Tradycje samorządu terytorialnego w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 3, s. 40.

<sup>27</sup> Szerzej zob. J. Starościeiak, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 85–87; H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1997, s. 148–149.

torialnego (w tym ujednoczenia struktury organów samorządowych) stanowiły również: zaabsorbowanie władz rządowych najpierw wojną polsko-bolszewicką (prowadzoną w latach 1919–1920), a potem walką z inflacją lat dwudziestych i kryzysem lat trzydziestych XX w.<sup>28</sup>, chwiejna sytuacja polityczna kraju (częste zmiany gabinetów rządu<sup>29</sup>, przewrót majowy itp.) oraz stopniowe, niezwykle uciążliwe dla ustalenia stabilnego systemu administracji terytorialnej, kształtowanie się granic niepodległego państwa, w miarę przyłączania do niego nowych terenów. Nie można też pominąć braku spójności wewnętrznej kraju, występowania głębokich różnic w poziomie rozwoju gospodarczego między dzielnicami, a także dążeń odśrodkowych mniejszości narodowych<sup>30</sup>. Aż do 1933 r. organem uchwałodawczym samorządu gminnego pozostało zatem zebranie gminne (por. art. 1 ustawy scaleniowej). Dekret Naczelnika z 27 listopada 1918 r. zdemokratyzował jedynie zasady funkcjonowania tego organu (szerzej zob. dalej).

Jak już wspomniano, w okresie zaborów wykonanie uchwał zebrania należało w gminie do wójta, a w gromadzie – do sołtysa. Formalnie wójta i sołtysa wybierały zebrania, jednak w rzeczywistości były to nominacje rządowe, gdyż wybrana na stanowisko urzędnicze osoba musiała uzyskać akceptację naczelnika powiatu. W praktyce wyglądało to w ten sposób, że zebrania gminne i gromadzkie wybierały po dwóch kandydatów na stanowiska wójta i sołtysa (również ławnika – od 1879 r. pełnomocnika gminnego). Nazwiska wybranych przedkładano naczelnikowi powiatu, który podejmował decyzję. Jeśli nie miał zastrzeżeń, jedną z przedstawionych osób powoływał na dany urząd, a drugą na zastępcę. Naczelnik mógł jednak odrzucić kandydatury i zarządzić ponowne wybory. Gdyby po raz drugi wybrano nieodpowiadających mu kandydatów, mógł wnieść do gubernatora o zarządzenie trzecich i ostatecznych wyborów. Możliwość dwukrotnego odrzucania kandydatów, wybieranych w jawnym głosowaniu, była w istocie możliwością podyktowania zebraniu „stosownych” kandydatów<sup>31</sup>. W tym miejscu warto dodać, że wymóg zatwierdzania kandydatów na wójta nie obowiązywał na ziemiach byłego Królestwa Polskiego w pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości

<sup>28</sup> Szerzej zob. Z. Landau, J. Tomaszewski, *Zarys historii gospodarczej Polski 1918–1939*, Warszawa 1999.

<sup>29</sup> Szerzej zob. ibidem, s. 325 i n.

<sup>30</sup> Szerzej zob. A. Chojnowski, *Koncepcje polityki narodowościowej rządów polskich w latach 1921–1939*, Wrocław 1979, s. 5–6, 240.

<sup>31</sup> K. Grzybowski, op. cit., s. 84; H. Konic, op. cit., s. 52 i n.

(art. 3 dekretu Naczelnika z 27 listopada 1918 r.)<sup>32</sup>. Do niedemokratycznych, wzorowanych na rosyjskich rozwiązaniach powrócono na ziemiach byłego Królestwa po przewrocie majowym, czyli w okresie nasilenia się tendencji ograniczania samodzielności i sfery działania samorządu terytorialnego. Wprowadzono bowiem obowiązek zatwierdzania przez państwowe władze nadzorcze osób wybranych na stanowiska samorządowe (w innych dzielnicach kraju wymóg ten obowiązywał już wcześniej) oraz możliwość powtórzenia wyborów samorządowych w sytuacji braku akceptacji władzy nadzorczej dla osób wybranych na stanowiska wójta i sołtysa (por. § 9 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z 25 maja 1927 r. o regulaminie wyborczym rad gminnych w gminach wiejskich na obszarze b. Królestwa Kongresowego<sup>33</sup>).

Kompetencje wójta w Królestwie Polskim obejmowały sprawy samorządu gminnego oraz sprawy z zakresu administracji państwowej. Do pierwszej kategorii uprawnień wójta należało przede wszystkim: zwoływanie zebrań gminnych, ustalanie porządku obrad i przewodniczenie im, wykonywanie uchwał zebrania gminnego (a więc zarządzanie gminnym majątkiem, zakładami dobra publicznego, pobieranie składek gminnych i zarządzanie tymi funduszami itp.) oraz kierowanie działalnością urzędników gminy i nadzór nad nimi (wójt był bezpośrednim zwierzchnikiem całej gminnej administracji, sołtysów, pisarza i innych urzędników). Wójt wykonywał także zadania poruczone przez państwo (art. 22–24 ukazu z 1864 r.). Były to zadania z zakresu policji, bezpieczeństwa, zapobiegania klęskom żywiołowym, ochrony zdrowia i oświaty, administracji skarbowej, wojskowej oraz wymiaru sprawiedliwości<sup>34</sup>. Warto dodać, że dualistyczny charakter kompetencji wójta (organ samorządowy i organ administracji państwowej) utrzymano w II RP (por. art. 1 i 8 dekretu Naczelnika z 27 listopada 1918 r.). Wynikało to, jak się wydaje, ze świadomości niebezpieczeństw pełnego rozdzielenia administracji samorządowej i rządowej w sytuacji odrodzonego państwa, które przecież funkcjonowało w niesprzyjających warunkach zewnętrznych i dla którego istotną wartością była nie tylko samorządność, ale także sprawność oraz szybkość działania aparatu administracyjnego.

Jak wynika z powyższych rozważań, w czasach zaborów wójtowi powierzono szeroki zakres działania. Jednocześnie należy dodać, że

<sup>32</sup> A. Pragier, op. cit., s. 84.

<sup>33</sup> M. P. 1927 Nr 124, poz. 317.

<sup>34</sup> Szerzej zob. H. Konic, op. cit., s. 45–77; S. Kutrzeba, op. cit., s. 136 i n.; K. Grzybowski, op. cit., s. 85 i n.

regulacje rosyjskie nie stawiały żadnych wymagań odnoszących się do kwalifikacji wójta (również sołtysa). Z tego powodu wójtami stawały się często osoby niewykształcone, niepotrafiące nawet pisać i czytać (co znacznie wzmacniało pozycję pisarza w gminie), które uzyskały akceptację władzy rządowej przy rozpatrywaniu kandydatur na stanowisko wójta dzięki okazywanej jej lojalności. Brak wykształcenia lub bardzo niski poziom wykształcenia wójtów był przyczyną ich niekompetencji, przejawiającej się niezdolnością do rozwijania działalności samorządowej gminy<sup>35</sup>. Zaraz po odzyskaniu niepodległości ustanowiono wymóg posiadania przez wójta umiejętności czytania i pisania po polsku (art. 4 dekretu Naczelnika z 27 listopada 1918 r.). Przesłanką ustanowienia obowiązku posiadania przez wójta tej umiejętności było zapewne zupełnie inne niż przez władze zaborcze postrzeganie pożądaných cech osób pełniących funkcje publiczne na najniższych szczeblach władzy – wspomniana wyżej lojalność przestała mieć znaczenie, doceniono natomiast elementarne choćby wykształcenie i realną zdolność do pełnienia funkcji organu administracji. Nie bez znaczenia było także dążenie do obsadzania stanowisk przez osoby narodowości polskiej, co należało w ówczesnych realiach uznać za zrozumiałe.

W okresie zaborów podmiotowy zakres władzy wójta był równie szeroki jak wyżej omówiony zakres przedmiotowy. Ukaz z 1864 r. (art. 23) stanowił, że „władza wójta rozciąga się na wszystkie w ogóle w gminie przebywające osoby po wsiach, koloniach i folwarkach, dworach dziedziców i wszelkich innych bez wyłączenia domach obywatelskich w gminie położonych”. W praktyce wójtowie nadużywali przyznanych im uprawnień, np. powszechne były przypadki karania grzywną za nieodpowiednie w ocenie wójta odezwanie się na zebraniu gminnym. W wolnej Polsce rozbudowano strukturę organu wykonawczego w gminie – zamieniono organ monokratyczny organem kolegialnym, co miało służyć poprawie funkcjonowania samorządu gminnego i przeciwdziałaniu samowoli wójta.

Sołtys, podobnie jak wójt, łączył w sobie funkcję organu samorządu wiejskiego i urzędnika państwowego. Jako organ wykonawczy samorządu gromadzkiego był zobowiązany realizować uchwały zebrania gromadzkiego; jako urzędnik rządowy był pomocnikiem (podwładnym) wójta, którego „legalne rozkazy i zalecenia” miał wypełniać „bezw warunkowo” (art. 30 ukazu z 1864 r.)<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> S. Kutrzeba, op. cit., s. 136; K. Grzybowski, op. cit., s. 88 i n.

<sup>36</sup> Szerzej na temat pozycji i kompetencji sołtysa w Królestwie zob. np. H. Konic, op. cit., s. 103 i n.

Samorząd wiejski w Królestwie Polskim działał w warunkach niedoboru środków finansowych. Podstawowym źródłem dochodów samorządu były składki gminne i gromadzkie, będące podatkami celowymi, obciążającymi prawie wyłącznie własność ziemską<sup>37</sup>. Wpływy uzyskane ze składek przeznaczano na utrzymanie administracji samorządowej (wydatki na administrację pochłaniały największą część środków finansowych gminy<sup>38</sup>), na szkoły, pokrycie kosztów leczenia ubogich mieszkańców gminy w szpitalach itp. Brakowało funduszy na inwestycje. Stało się to powodem głębokiego zacofania gospodarczego gmin wiejskich na omawianych terenach, widocznego szczególnie wyraźnie po odzyskaniu niepodległości przez Polskę. Niestety, problemy finansowe, utrudniające rozwój gmin wiejskich, występowały również w II RP<sup>39</sup> i towarzyszą współczesnemu samorządowi.

Jak wynika z przeprowadzonych analiz, bezpośrednio po odzyskaniu niepodległości nastąpiły wprawdzie poważne zmiany w sferze ustroju samorządu wiejskiego, nie miały one jednak charakteru rewolucyjnego, szczególnie jeśli wziąć pod uwagę strukturę władz tego samorządu. Zasady funkcjonowania samorządu wiejskiego oparto bowiem nie tylko na nowej regulacji polskiej, tj. dekreście Naczelnika Państwa z 27 listopada 1918 r. o utworzeniu rad gminnych na obszarze b. Królestwa Kongresowego, ale także na carskim ukazie o urządzeniu gmin wiejskich z 19 lutego/2 marca 1864 r. (art. 1 dekretu Naczelnika z 27 listopada 1918 r.). Kontynuacja instytucji jest tu zatem ewidentna i to pomimo takich zmian, jak m.in. powołanie nowego organu wykonawczego – rady gminnej i likwidacja instytucji pełnomocnika gminnego. Warto dodać, że – podobnie jak w okresie zaborów – funkcjonowała gmina zbiorowa, ponadto dekret Naczelnika z 27 listopada 1918 r. nie wprowadził żadnych zmian w ustroju gromady – utrzymano jej stanowy (chłopski) charakter i organizację z czasów zaborów<sup>40</sup>. W skład

<sup>37</sup> Szerzej na temat finansów samorządu wiejskiego w Królestwie zob. np. H. Konic, op. cit., s. 139 i n.

<sup>38</sup> H. Konic podawał, że np. w 1873 r. wydatki na administrację gminną (utrzymanie wójta, ławników, pisarzy gminnych i „wydatki kancelaryjne”) stanowiły ponad 70% wszystkich wydatków gmin wiejskich w Królestwie (zob. ibidem, s. 152); zob. też np. S. Kutrzeba, op. cit., s. 135.

<sup>39</sup> Szerzej zob. K. Ostrowski, *Polityka finansowa Polski przedwrześniowej*, Warszawa 1958, s. 274 i n.

<sup>40</sup> Charakter stanowy gromady zniosła dopiero ustawa scaleniowa (por. art. 97, 98 i 100 ukazu z 1864 r. i art. 15 ustawy scaleniowej). Szerzej na temat ustroju samorządu wiejskiego w byłym Królestwie Polskim do 1933 r. zob. np.: A. Pragier, op. cit., s. 84 i n.;

wspomnianej rady gminnej wchodził wójt pełniący funkcję przewodniczącego oraz dwunastu członków wybieranych wraz z wójtem przez zgromadzenie gminne w głosowaniu tajnym, na trzyletnią kadencję (art. 1–3, 6 i 8 dekretu Naczelnika z 27 listopada 1918 r.). W zakresie charakteru prawnego organów można stwierdzić, że wójt był organem wykonawczo-zarządzającym, natomiast rada gminna była organem wykonawczo-kontrolnym samorządu wiejskiego (art. 7–8 dekretu Naczelnika z 27 listopada 1918 r.). Pozycja rady była bardzo silna – do jej kompetencji należało m.in.: przygotowywanie projektu budżetu i czuwanie nad prawidłowym wykonaniem budżetu gminy, zarządzanie mieniem gminnym, tworzenie i kierowanie instytucjami, zakładami i przedsiębiorstwami gminnymi, mianowanie, kontrola i zwalnianie urzędników gminnych (nominacja i zwolnienie pisarza wymagały zatwierdzenia władzy nadzorczej), kontrola działań wójta oraz przygotowywanie rocznych sprawozdań z działalności rady i przedkładanie ich zgromadzeniu gminnemu (art. 7 dekretu Naczelnika z 27 listopada 1918 r.). Zgodnie z wcześniejszymi stwierdzeniami, w zakresie organu uchwałodawczego po odzyskaniu niepodległości nie dokonano poważnych zmian strukturalnych, w istotny sposób jednak – co należy podkreślić – zdemokratyzowano zasady jego działania. Zniesiono bowiem przewidywane w ukazie z 1864 r. cenzusy majątkowe i związane z płcią (art. 13 ukazu z 1864 r. oraz art. 1 i 12 dekretu Naczelnika z 27 listopada 1918 r.). Zniesienie cenzusów związanych z płcią było oczywistą konsekwencją przyjęcia od początku II RP zasady równości wyborców. Sprawa była bardziej złożona w przypadku cenzusów majątkowych, uzasadnieniem odrzucenia cenzusu majątkowego w wyborach samorządowych była bowiem niemożność ścisłego sprecyzowania tego cenzusu w sposób formalny<sup>41</sup>. Argumentem przeciwko cenzusom majątkowym było także to, że często konkretną wartością majątkową jest ludzka praca, ponadto – jak pisał S. Paczyński – „jednostki może nawet wybitne i ze wszech miar pożądaną, nieposiadające tego cenzusu, byłyby usunięte od wpływu na bieg życia publicznego”<sup>42</sup>. Warto w tym miejscu odnotować, że w pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości pojawiały się postulaty przeciwne, a mianowicie postulaty wprowadzania nowych

B. Wasiutyński, *Ustrój władz administracyjnych rządowych i samorządowych*, Poznań 1937, s. 86 i n.; W. Witkowski, op. cit., s. 341 i n.

<sup>41</sup> A. Bosiacki, *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Warszawa 2006, s. 206.

<sup>42</sup> Pogląd S. Paczyńskiego za: ibidem, s. 206.

censusów. Było to spowodowane niekorzystnymi zjawiskami w samorządzie, takimi jak polityzacja, brak kompetencji czy przypadkowość osób wybieranych. Formułowano nawet argumenty negujące zasadę równości prawa wyborczego; propozycje te powracały aż do uchwalenia ustawy scaleniowej<sup>43</sup>.

## 1.2. Samorząd miejski i powiatowy

Jak już wspomniano (zob. pkt 1.1), Królestwo Polskie wyłączono – ze względów politycznych – spod rosyjskiej reformy samorządowej, co oznaczało m.in. niewprowadzenie samorządu miejskiego. Brak w Królestwie samorządu miejskiego był rzadkością w skali Europy<sup>44</sup>. Samorząd ten, wraz z samorządem powiatowym, wprowadzono w Królestwie, i to w mało jeszcze demokratycznej postaci, w czasie I wojny światowej. Rozwój samorządu miejskiego i powiatowego nastąpił dopiero w odrodzonej Polsce (por. dekret z 4 lutego 1919 r. o samorządzie miejskim<sup>45</sup>; dekret z 4 lutego 1919 r. o tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszarów byłego zaboru rosyjskiego<sup>46</sup>; dekret z 5 grudnia 1918 r. o tymczasowej ordynacji wyborczej do sejmików powiatowych<sup>47</sup>; dekret z 13 grudnia 1918 r. o wyborach do rad miejskich na terenie byłego Królestwa Kongresowego<sup>48</sup>). Bezpośrednio po odzyskaniu niepodległości gmina miejska uzyskała status samodzielnej jednostki samorządu, a przede wszystkim osoby prawa publicznego (por. art. 2 dekretu z 4 lutego 1919 r. o samorządzie miejskim). Organami miast ustanowiono rady miejskie mające charakter uchwałodawczy i kontrolny oraz magistraty pełniące funkcje organów wykonawczych. Rada miejska składała się z radnych oraz z członków magistratu (por. art. 12, 20, 40 i 46 dekretu z 4 lutego 1919 r. o samorządzie miejskim). Radni pełnili swoje funkcje honorowo (por. art. 16 dekretu z 4 lutego 1919 r. o samorządzie miejskim), a wybierani byli w głosowaniu tajnym i na zasadach proporcjonalności na okres 3 lat (por. art. 13 dekretu z 4 lutego 1919 r. o samorządzie miejskim

<sup>43</sup> A. Bosiacki, op. cit., s. 196.

<sup>44</sup> Zob. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2004, s. 52. Na temat ustroju miast w Królestwie Polskim zob. szerzej np. A. Pragier, op. cit., s. 91 i n.; B. Wasiutyński, op. cit., s. 85 i n.; K. Grzybowski, op. cit., s. 90 i n.

<sup>45</sup> Dz. P.P.P. Nr 13, poz. 140.

<sup>46</sup> Dz. P.P.P. Nr 13, poz. 141.

<sup>47</sup> Dz. P.P.P. Nr 19, poz. 51.

<sup>48</sup> Dz. P.P.P. Nr 20, poz. 58.

oraz art. 6 dekretu z 13 grudnia 1918 r. o wyborach do rad miejskich na terenie b. Królestwa Kongresowego). Radny wybrany na członka magistratu tracił mandat, a na jego miejsce wchodził tzw. zastępca (por. art. 14 dekretu z 4 lutego 1919 r. o samorządzie miejskim). W wypadku wyczerpania liczby zastępców w danym okresie wyborczym i jednocześnie braku więcej niż 10% ogólnej liczby radnych, burmistrz bądź prezydent miasta zarządzał wybory uzupełniające (por. art. 15 dekretu z 4 lutego 1919 r. o samorządzie miejskim). Czynne prawo wyborcze w wyborach do rad miejskich mieli wszyscy obywatele bez różnicy płci, którzy: ukończyli 21 lat, mieli przynależność państwową polską oraz stale mieszkali na terenie danej gminy przynajmniej od 6 miesięcy. Co ciekawe, czynne prawo wyborcze przyznawano także emigrantom zarobkowym oraz osobom nieobecny „przymusowo”. W przypadku takich osób warunkami posiadania czynnego prawa wyborczego było zamieszkanie w mieście w chwili ogłoszenia wyborów oraz stałe, przynajmniej sześciomiesięczne przebywanie w mieście przed emigracją (por. art. 2 dekretu z 13 grudnia 1918 r. o wyborach do rad miejskich na terenie b. Królestwa Kongresowego). Czynnego prawa wyborczego pozbawione były natomiast osoby „pozostające pod kuratelą lub upadłością”, osoby pozbawione praw lub ograniczone w prawach na mocy wyroku sądowego i wreszcie osoby utrzymujące „szynki i domy rozpusty” (art. 3 dekretu z 13 grudnia 1918 r. o wyborach do rad miejskich na terenie b. Królestwa Kongresowego). Bierne prawo wyborcze przysługiwało z kolei osobom, którym przysługiwało prawo czynne, miały ukończone 25 lat oraz umiały pisać i czytać po polsku (art. 4 dekretu z 13 grudnia 1918 r. o wyborach do rad miejskich na terenie b. Królestwa Kongresowego). Przewodniczącymi magistratów miast wydzielonych, tj. stanowiących osobny powiatowy samorząd miejski, byli prezydenci, a pozostałych miast – burmistrzowie<sup>49</sup>. Samorząd miejski otrzymał liczne kompetencje w zakresie spraw własnych, wykonywał także zadania poruczone z zakresu administracji rządowej (por. art. 9–11 dekretu z 4 lutego 1919 r. o samorządzie miejskim). Warto zauważyć, że w organizacji samorządu miejskiego wyraźna jest silna pozycja organu wykonawczego – przede wszystkim należy tu wspomnieć o możliwości wpływu magistratu na rozstrzygnięcia rady miejskiej. Zgodnie z treścią

<sup>49</sup> Szerzej na temat ustroju samorządu miejskiego w byłym Królestwie do 1933 r. zob. np.: B. Wasiutyński, op. cit., s. 85–86; K.W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Kraków 1930, s. 1076–1078; M. Grzybowska, *Samorząd miejski w II Rzeczypospolitej*, „Samorząd Terytorialny” 2006, s. 7, 12; W Witkowski, op. cit., s. 342.

art. 62 dekretu z 4 lutego 1919 r. o samorządzie miejskim magistrat miał prawo „żądania rewizji” takich uchwał Rady Miejskiej, które: 1) przekraczały zakres działalności rady, 2) naruszały statut miejski lub obowiązujące ustawy, 3) były „niewykonalne” lub mogły przynieść „szkodę miastu”. Zakwestionowana uchwała uważana jednak była za ostateczną, jeśli nastąpiło jej przyjęcie na następnym posiedzeniu rady większością 2/3 głosów. Jak widać, w praktyce magistrat mógł blokować dużą część uchwał organu stanowiącego, powołując się na wysoce oceną interpretację „niewykonalności” bądź przyniesienia przez realizację uchwały „szkody” miastu.

Na obszarze byłego Królestwa Polskiego całkowicie od nowa zorganizowano też samorząd powiatowy. W zakresie podstaw prawnych jego funkcjonowania należy wskazać dekret z 5 grudnia 1918 r. o tymczasowej ordynacji wyborczej do sejmików powiatowych oraz dekret z 4 lutego 1919 r. o tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszarów Polski byłego zaboru rosyjskiego (dalej: „ordynacja powiatowa z 4 lutego 1919 r.”). Zgodnie z treścią art. 1 ordynacji powiatowej z 4 lutego 1919 r. powiat stanowił powiatowy związek komunalny wyposażony w osobowość publicznoprawną. W sferze zadań realizowanych przez samorząd powiatowy dokonano współczesnego podziału – na zadania własne i zadania „poruczone” (por. art. 5–8 ordynacji powiatowej z 4 lutego 1919 r.). Pierwowzorem dzisiejszych miast na prawach powiatu była z kolei instytucja tzw. miast wydzielonych z powiatów. Funkcjonowały wówczas bowiem powiaty ziemskie, które składały się z gmin wiejskich i miast niewydzielonych, oraz powiaty miejskie, tj. liczące ponad 25 tys. mieszkańców tzw. miasta wydzielone z powiatów (por. art. 3 ordynacji powiatowej z 4 lutego 1919 r.). Organami ówczesnego samorządu powiatowego były: sejmik powiatowy jako organ uchwalodawczy i kontrolny oraz wydział powiatowy i starosta jako organy wykonawcze. W skład sejmiku wchodziło po dwóch przedstawicieli każdej gminy wiejskiej i od dwóch do pięciu z rad miejskich. Przewodniczącym sejmiku był starosta, pełniący jednocześnie funkcję organu administracji rządowej; starosta stał również na czele wydziału powiatowego, złożonego z sześciu członków wybieranych przez sejmik spośród mieszkańców powiatu. Kadencja sejmiku i wydziału trwała 3 lata (por. art. 12 i 33 ordynacji powiatowej z 4 lutego 1919 r.). Warto w tym miejscu odnotować niezgodne ze współczesną ideą samorządu terytorialnego łączenie przez starostę funkcji organu samorządowego oraz przedstawiciela rządu w powiecie i szefa administracji ogólnej. Rozwiązanie takie istotnie wzmacniało

pozycję terenowej administracji rządowej<sup>50</sup>. Jego przesłanką była zapewne – podobnie jak w przypadku określenia dualistycznego charakteru kompetencji wójta – potrzeba zapewnienia możliwie wysokiej sprawności i szybkości działania narażonego na liczne niebezpieczeństwa, odrodzonego po długich latach niewoli państwa.

## 2. Samorząd terytorialny na Ziemiach Zabrzanych i Kresach Wschodnich

### 2.1. Samorząd wiejski

Samorząd wiejski na Ziemiach Zabrzanych wprowadzono w 1861 r. wraz z reformą włościańską<sup>51</sup>. Gmina wiejska, podobnie jak w Królestwie Polskim, była gminą zbiorową. Samorząd wiejski różnił się jednak od samorządu w Królestwie. Ustanowiono go bowiem jedynie na ziemiach włościańskich, wyłączając spod działania organów samorządu folwarki. Miał on więc charakter stanowy – wyłącznie chłopski<sup>52</sup>; był dwustopniowy: gromadzki – *sielski* (gromadą była pojedyncza wieś) i gminny (*wołostny*).

W gromadzie organami samorządu były zebranie gromadzkie (*sielskij schod*) i starosta (*sielskij starosta*). Zebranie – organ stanowiący i kontrolny samorządu – tworzyli wszyscy gospodarze należący do danej wsi, bez względu na płeć i wiek. Zebranie wybierało starostę, pisarza oraz przedstawicieli do zebrania gminnego, podejmowało uchwały w sprawach gromady, w tym uchwały dotyczące zarządu wspólnym majątkiem i składek na miejscowe potrzeby.

Starosta był organem administracji o dwojakim charakterze: organem wykonawczym samorządu gromadzkiego i organem administracji rządowej. Pełniąc pierwszą funkcję, starosta zwoływał zebrania gromadzkie, przedkładał wnioski pod obrady zebrania, wykonywał podjęte uchwały, np. przeprowadzał egzekucję składek gromadzkich i zarządzał tymi funduszami. Jako organ administracji państwowej, starosta przede wszystkim stanowił „miejscową policję”; przysługiwało mu prawo nakładania kar porządkowych do 1 rubla, 2 dni aresztu lub dwudniowych robót publicznych.

<sup>50</sup> Szerzej na temat organizacji terytorialnej administracji rządowej, w tym starosty, zob. np.: W. Witkowski, op. cit., s. 331 i n.

<sup>51</sup> Szerzej na temat reformy wiejskiej na Ziemiach Zabrzanych zob. np. S. Kutrzeba, op. cit., s. 201 i n.; K. Grzybowski, op. cit., s. 107 i n.

<sup>52</sup> B. Wasiułyński, op. cit., s. 86; S. Kutrzeba, op. cit., s. 204; A. Pragier, op. cit., s. 162.

Kilka gromad (liczących od 300 do 2000 „dusz”) tworzyło gminę (*wołost*). Organem uchwałodawczym i kontrolnym *wołosti* było zebranie gminne (*wołostnoj schod*), a organem wykonawczym – wójt (*wołostnoj starszina*). Zebranie gminne było oparte na zasadzie reprezentacji, składało się z przedstawicieli gromad (z dziesięciu domów delegowano jedną osobę)<sup>53</sup>. Do kompetencji zebrania należały: wybór wójta, poborców podatkowych i innych urzędników gminnych (np. zarządców składów zboża) oraz członków sądu gminnego, ustanawianie zasad zarządu wspólnym mieniem *wołosti*, rozkład danin państwowych na poszczególne gromady, ustalanie składek gminnych itp. Zebrania *wołostne* odbywały się rzadko i nie odgrywały większego znaczenia, zaś cały ciężar pracy w *wołosti* spoczywał na wójcie (*starszinie*), całkowicie uzależnionym od władz rządowych<sup>54</sup>. Z tych powodów – jak pisał S. Kutrzeba – *wołost* była jednostką administracji rządowej, a nie samorządową<sup>55</sup>.

Istotne zmiany w ustroju samorządu wiejskiego na Kresach Wschodnich wprowadzono po odzyskaniu niepodległości; do podstawowych należy zaliczyć: zniesienie stanowego (włościańskiego) charakteru samorządu oraz utworzenie nowych organów samorządu gminnego: pochodzącej z wyboru rady gminnej jako organu stanowiącego i kontrolnego oraz kolegiального organu wykonawczego – zarządu gminnego z wójtem na czele (por. art. 1, 2, 17, 22, 23 i 39 rozporządzenia Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich z 26 września 1919 r. o samorządzie gminnym<sup>56</sup>). W gromadzie, którą stanowiła każda oddzielna wieś, kolonia, osada, zaścianek lub folwark, organami pozostały do 1933 r. zebranie gromadzkie i *sołtys*, a po wprowadzeniu ustawy scaleniowej – rada gromadzka (w gromadach liczących ponad 200 mieszkańców) lub zebranie gromadzkie (w gromadach o mniejszym zaludnieniu) i *sołtys* (por. art. 72 rozporządzenia Komisarza z 26 września 1919 r., art. 18 ust. 1–3, art. 20 ust. 1 ustawy scaleniowej). Warto zauważyć, że samorząd wiejski na Kresach Wschodnich urządzone podobnie jak w byłej Kongresówce, z tym że w samorządzie wiejskim nie utworzono zebrań gminnych. Rozwiązania ustanowione w byłym Królestwie Kongresowym stały się także podstawą organizacji samorządu miejskiego oraz nowo kształtowanego samorządu powiatowego<sup>57</sup>.

<sup>53</sup> S. Kutrzeba, op. cit., s. 204.

<sup>54</sup> Ibidem.

<sup>55</sup> Ibidem.

<sup>56</sup> Dz. U. Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich Nr 21, poz. 215.

<sup>57</sup> Zob. np. W. Witkowski, op. cit., s. 343–344.

## 2.2. Samorząd miejski

Samorząd miast w Rosji został zorganizowany w 1870 r. na mocy ustawy o samorządzie miejskim. Przepisy tej ustawy rozciągnięto w 1876 r. na miasta Ziem Zabrzanych; w 1892 r. wprowadzono zmiany znacznie ograniczające kompetencje samorządu miejskiego.

Organami samorządu miejskiego były rada miejska (*gorodskaja duma*) i zarząd miejski (*gorodskaja uprawa*). Rady pochodziły z wyboru, a liczba radnych (*głasnych*) (20–75) zależała od liczebności miasta. Czynne prawo wyborcze, realizowane samodzielnie, przyznano mężczyznom od 25 lat, posiadającym nieruchomość określonej wartości (300, 1000 lub 3000 rubli – w zależności od wielkości miasta) bądź płacącym podatki przemysłowy lub handlowy w ustawowo wyznaczonej wysokości. W wyborach do rad mogli też wziąć udział prawnicy, kobiety spełniające wymogi cenzusu majątkowego i osoby poniżej 25. roku życia, lecz jedynie za pośrednictwem pełnomocników, tj. uprawnionych do bezpośrednio głosowania (zasady ordynacji do rad miejskich zdemokratyzowano w II RP<sup>58</sup>). Bierne prawo wyborcze otrzymali wszyscy posiadający prawo czynne (w wolnej Polsce ustanowiono cenzus wykształcenia<sup>59</sup>). Wybory do rad miejskich odbywały się co 4 lata, z tym że co 2 lata ustępowała połowa członków zarządu<sup>60</sup>.

Rady miejskie obradowały co najmniej 4 razy w roku i podejmowały uchwały w sprawach dotyczących gospodarki miasta, zarządu majątkiem miejskim, skarbowości (rada m.in. uchwałała budżet i ustanawiała daniny na potrzeby miasta), porządku publicznego, opieki zdrowotnej

<sup>58</sup> Demokratyzacja przepisów nastąpiła krótko po odzyskaniu niepodległości przez Polskę i polegała przede wszystkim na zniesieniu cenzusu majątkowego (szerzej zob. K.W. Komaniński, B. Wasiutyński, J. Panejko, op. cit., s. 1078 i n.). Warto dodać, że demokratyczne zasady ordynacji wyborczej do rad miejskich utrzymała ustawa scaleniowa, stanowiąc, że wybory do rad miejskich są powszechne, równe, tajne, bezpośrednie i stosunkowe (por. art. 39 ust. 1).

<sup>59</sup> Na Kresach Wschodnich do 1933 r. bierne prawo wyborcze przysługiwało osobom, które ukończyły 25 lat i posiadały znajomość pisania i czytania w jakimkolwiek języku (zob. K.W. Komaniński, B. Wasiutyński, J. Panejko, op. cit., s. 1078). Można dodać, że ustawa scaleniowa (art. 4 ust. 1–2) przyznała bierne prawo wyborcze każdemu obywatelowi, który ukończył 30 lat, posiadał obywatelstwo polskie i władał językiem polskim w mowie i piśmie. Kandydatom na stanowisko burmistrza lub prezydenta miasta stawiano ponadto określone wymogi dotyczące kwalifikacji (por. art. 49 ust. 5–6 ustawy scaleniowej).

<sup>60</sup> Szerzej na temat ordynacji wyborczej do rad miejskich na Ziemiach Zabrzanych zob. np.: S. Kutrzeba, op. cit., s. 206; A. Pragier, op. cit., s. 165; K. Grzybowski, op. cit., s. 94; W. Witkowski, op. cit., s. 251.

i społecznej, kultury itp. Rady były też uprawnione do przedkładania rządowi projektów zmian regulacji prawnych odnoszących się do miast. Do prowadzenia poszczególnych spraw gospodarczych i administracyjnych rada miejska mogła powołać specjalne komisje, które współdziałały z zarządem miejskim<sup>61</sup>.

Organem wykonawczym rady był zarząd miejski, składający się z wybranych przez radę: prezydenta (w miastach mniejszych burmistrza – *gołowy*), 2–6 członków zarządu i sekretarza. Prezydent (burmistrz) i członkowie zarządu miejskiego byli uznawani za urzędników państwowych i zatwierdzani na swoje stanowiska – w zależności od wielkości miasta – przez gubernatora lub ministra spraw wewnętrznych. Oprócz uchwał rady, zarząd wykonywał wiele zadań poruczonych przez państwo.

W pierwszych latach istnienia niepodległego państwa polskiego ustrój miast na Kresach uregulowały dwa, jednocześnie obowiązujące, rozporządzenia Komisarza Generalnego Ziemi Wschodnich: z 27 czerwca i z 14 sierpnia 1919 r. Pierwsze z tych rozporządzeń utworzyło – w miejsce organów samorządu miejskiego, ustanowionych na mocy rosyjskich ustaw z lat 1876 i 1892 – magistraty, pochodzące z nominacji państwowych władz nadzorczych, drugie ukształtowało ustrój gmin miejskich na zasadach przyjętych w byłym Królestwie. Jak podaje A. Pragier, pierwsze z tych rozporządzeń obowiązywało w miastach, w których władze polskie uznały za niemożliwe lub niewskazane (m.in. ze względów narodowościowych – przewagi ludności pochodzenia niepolskiego) powołanie do życia wybieralnych organów samorządu miejskiego; drugie wprowadzono stopniowo w większych miastach, w których istniały dogodne warunki dla działalności takich organów<sup>62</sup>. Z biegiem lat rozszerzono liczbę miast, których ustrój opierał się na przepisach obowiązujących w byłej Kongresówce (a zatem omówionego wcześniej dekretu z 4 lutego 1919 r. o samorządzie miejskim). Po 1927 r. wszystkie miasta na Ziemiach Wschodnich miały organizację samorządu analogiczną do miast w byłym Królestwie; organami samorządu miejskiego były wybieralne rady miejskie mające charakter uchwałodawczo-kontrolny oraz magistraty będące organami wykonawczymi; jedynie w zakresie nadzoru na Wschodzie panowały większe obostrzenia<sup>63</sup>.

<sup>61</sup> A. Pragier, op. cit., s. 166.

<sup>62</sup> Zob. ibidem, s. 171 i n.

<sup>63</sup> Szerzej zob. A. Pragier, op. cit., s. 171 i n.; W. Witkowski, op. cit., s. 343 i n. Warto wspomnieć, że ujednoczenie ustroju samorządu miejskiego w skali całego kraju nastąpiło w 1933 r. na mocy ustawy scaleniowej. Prowadzenie spraw samorządu miejskiego

### 2.3. Samorząd ziemski i powiatowy

Jak już wspomniano (w pkt 1.2), w 1864 r. – w rdzennie rosyjskich guberniach w ramach reform ustrojowych przeprowadzonych przez Aleksandra II – wprowadzono samorząd ziemski (powiatowy i gubernialny). W ziemstwach zapewniono przewagę szlachcie, stąd samorząd ten miał w znaczącej mierze charakter szlachecki. Zakres działalności ziemstw obejmował zadania własne, związane z lokalnym rozwojem gospodarczym, drogami, szkolnictwem, ochroną zdrowia, opieką społeczną, ubezpieczeniami wzajemnymi, zapobieganiem pożarom i klęskom żywiołowym itd., a także zadania poruczone przez władze rządowe, głównie w dziedzinie wojskowej (pobór rekrutów) i policyjnej<sup>64</sup>. Kompetencje samorządu ziemskiego zostały poważnie ograniczone przez ustawę z 1890 r. (tzw. kontrreformacja ziemska). Ustawa ta wprowadziła tak rozległy i ścisły nadzór rządowy (sprawowany przez gubernatorów) nad organami samorządowymi, że w praktyce stały się one organami państwowej administracji lokalnej<sup>65</sup>.

Ani ziemstw z roku 1864, ani tych ograniczonych z 1890 r. nie wprowadzono – ze względów politycznych – na Ziemiach Zabrzanych<sup>66</sup>. Dopiero w latach 1903–1904 utworzono, jako namiastkę ziemstw, ziemskie komitety gubernialne i powiatowe, działające jako instytucje pomocnicze przy urzędach gubernialnych i powiatowych<sup>67</sup>. Nie były to organy wybieralne, lecz złożone z urzędników i osób mianowanych spośród miejscowej ludności<sup>68</sup>.

Zakres uprawnień powiatowych i gubernialnych komitetów ziemskich uregulowano zgodnie z ustawą o ziemstwach z 1890 r. zaprowadzoną w Cesarstwie, jednak – jak stwierdza A. Pragier – w praktyce, z powodu „zupełnego uzależnienia od władz administracyjnych, działalność

---

ustawa ta powierzyła radzie miejskiej oraz zarządowi miejskiemu, z burmistrzem lub prezydentem miasta na czele (por. art. 1, 2, 37, 39 i art. 43 ust. 1).

<sup>64</sup> W. Witkowski, op. cit., s. 249–250.

<sup>65</sup> S. Kutrzeba, op. cit., s. 197; szerzej na temat ustroju i kompetencji ziemstw w Rosji zob. np.: M. Szczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 1979, s. 550–551; A. Pragier, op. cit., s. 166 i n.; zob. też np. analizę przepisów z 1864 r. (reformacja ziemska) i 1890 r. (kontrreformacja ziemska) w zakresie kompetencji ziemstw i zasad ordynacji wyborczej do ziemstw przeprowadzoną przez J. Folejewskiego, a uzupełnioną przez T. Wróblewskiego, *O samorządzie ziemskim na Litwie i Białejrusi*, Wilno 1910, s. 15 i n., 20 i n.

<sup>66</sup> Zob. J. Folejewski, uzupełnił T. Wróblewski, op. cit., s. 10 i n.

<sup>67</sup> A. Pragier, op. cit., s. 169.

<sup>68</sup> Szerzej zob. S. Kutrzeba, op. cit., s. 197; K. Grzybowski, op. cit., s. 92.

ich była o wiele szczuplejsza”<sup>69</sup>. Komitety zbierały się na obrady w nieregularnych odstępach czasu, a podjęte uchwały wykonywały zarządy. Zarząd gubernialny tworzyli prezes oraz trzech członkowie z nominacji ministerialnej. Skład zarządu powiatowego był bardziej rozbudowany; należeli do niego: powiatowy marszałek szlachty (jako przewodniczący), sprawnik ziemski (inaczej komisarz), inspektor podatkowy, dwaj radni spośród obywateli oraz tzw. stali członkowie – wszyscy z nominacji gubernatora na trzyletni okres kadencji.

W 1911 r. w sześciu guberniach: mohylewskiej, witebskiej, mińskiej, kijowskiej, wołyńskiej i podolskiej, utworzono ziemstwa powiatowe i gubernialne, na wzór tych, jakie istniały w guberniach rosyjskich (a więc ziemstw działających według ustawy z 1890 r.). W trzech natomiast guberniach północno-zachodnich: wileńskiej, grodzieńskiej i kowieńskiej, także wtedy – ze względów politycznych (szczególniej – jak to określił B. Wasiutyński – „siły żywiołu polskiego”) – nie wprowadzono ziemstw, utrzymując w nich stan poprzedni, czyli ziemskie komitety<sup>70</sup>. W guberniach i powiatach, w których powołano ziemstwa, ich organami uchwałodawczymi były rady ziemskie (*ziemskoje sobranje*). Zebrania rad odbywały się raz do roku. Organami wykonawczymi ziemstw były zarządy (gubernialne i powiatowe) złożone z 2–6 członków wybieranych przez rady.

Ziemstwa „zachodnie”, powstałe na mocy ustawy z 1911 r., różniły się dość znacznie od ziemstw rdzennie rosyjskich, przede wszystkim nie miały charakteru stanowego – szlacheckiego. Ordynacja wyborcza do rad ziemskich została tak skonstruowana, że znacznie ograniczono uprawnienia wyborcze szlachty (wyborcami byli więksi właściciele ziemscy i chłopci). Ponadto regulacje ordynacji dyskryminowały Polaków – z tego powodu w radach i zarządach zasiadali głównie Rosjanie<sup>71</sup>.

Po objęciu Kresów Wschodnich przez władze polskie zniesiono instytucje ziemskie utworzone na mocy ustaw rosyjskich z lat 1903 i 1911. Ich miejsce zajęły powiatowe związki komunalne, wzorowane na samo-

<sup>69</sup> A. Pragier, op. cit., s. 169; S. Kutrzeba nazwał komitety ziemskie „surogatem samorządu ziemskiego” (zob. S. Kutrzeba, op. cit., s. 198).

<sup>70</sup> Zob. B. Wasiutyński, op. cit., s. 87; zob. też krytyczną analizę rządowego projektu organizacji ziemstw w guberniach polskich przeprowadzoną przez J. Folejewskiego, uzupełnioną przez T. Wróblewski, op. cit. – spodziewano się, że ziemski samorząd obejmie również trzy gubernie litewskie.

<sup>71</sup> B. Wasiutyński, op. cit., s. 87; A. Pragier, op. cit., s. 170; szerzej na temat ordynacji wyborczej do rad ziemskich zob. np.: S. Kutrzeba, op. cit., s. 198–200; K. Grzybowski, op. cit., s. 93 i n.; zob. też wnikliwą analizę projektu ordynacji wyborczej do rad ziemstw przeprowadzoną przez J. Folejewskiego, którą uzupełnił T. Wróblewski, op. cit., s. 28 i n.

rządzie powiatowym ustanowionym w byłym Królestwie Polskim (por. § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 10 sierpnia 1922 r. w przedmiocie rozciągnięcia na województwa: nowogródzkie, poleskie i wołyńskie oraz powiaty: grodzieński i wołkowyski województwa białostockiego mocy obowiązującej dekretów o tymczasowej ordynacji wyborczej dla sejmików powiatowych, o tymczasowej ordynacji powiatowej o skarbowości powiatowych związków komunalnych i ustawy w sprawie delegatów od miast w sejmikach powiatowych<sup>72</sup> oraz § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 10 sierpnia 1922 r. w przedmiocie rozciągnięcia na Ziemię Wileńską mocy obowiązującej dekretów o tymczasowej ordynacji wyborczej dla sejmików powiatowych, o tymczasowej ordynacji powiatowej o skarbowości powiatowych związków komunalnych i ustawy w sprawie delegatów od miast w sejmikach powiatowych<sup>73</sup>). Do 1933 r. w byłym Królestwie i na Ziemiach Wschodnich powiatowymi jednostkami samorządowymi zarządzały: sejmik powiatowy, wydział powiatowy oraz starosta<sup>74</sup>. Po unifikacji samorządu terytorialnego, dokonanej przez ustawę scaleniową, funkcje organów samorządu powiatowego pełniły: rada powiatowa jako organ stanowiący i kontrolny oraz wydział powiatowy jako organ wykonawczy, a ich pracą kierował starosta (por. art. 1 ust. 1–2, art. 56, art. 57 ust. 5 ustawy scaleniowej).

### 3. Samorząd terytorialny w świetle przepisów Konstytucji marcowej

Istotne znaczenie dla rozwoju samorządu terytorialnego w odrodzonym, po długich latach zaborów, państwie polskim miała ustawa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r.<sup>75</sup> (dalej: „Konstytucja marcowa”). Wprowadziła ona w Polsce ustrój republiki demokratycznej i model państwa prawnego opartego na liberalnych zasadach ustrojowych, w tym przede wszystkim „na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego” (art. 3)<sup>76</sup>. Konstytucja ta była wzorowana na rozwią-

<sup>72</sup> Dz. U. Nr 72, poz. 651.

<sup>73</sup> Dz. U. Nr 72, poz. 652.

<sup>74</sup> Szerzej zob. K.W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, op. cit., s. 1089 i n.

<sup>75</sup> Dz. U. Nr 44, poz. 267.

<sup>76</sup> Warto przypomnieć, że wprowadzenie Konstytucji marcowej poprzedziło wydanie tzw. Małej Konstytucji z 1919 r. (uchwała Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa, Dz. P.P.P. Nr 19, poz. 226), która jest uznawana za pierwszy polski akt konstytucyjny po odzyskaniu

zaniach przyjętych w konstytucji francuskiej III Republiki i przyjmowała współczesny monteskiuszowski system podziału władz<sup>77</sup>.

W Konstytucji marcowej przewidziano wiele środków służących realizacji ustrojowej zasady samorządowej decentralizacji administracji publicznej. Przede wszystkim zagwarantowano istnienie trójstopniowego zasadniczego podziału terytorialnego, przy czym w każdej jednostce tego podziału miała funkcjonować jednostka samorządu terytorialnego: „Dla celów administracyjnych Państwo Polskie podzielone będzie w drodze ustawodawczej na województwa, powiaty i gminy miejskie i wiejskie, które będą równocześnie jednostkami samorządu terytorialnego” (art. 65 Konstytucji marcowej). Regulacja tego aktu w sferze samorządu terytorialnego była zaskakująco precyzyjna i przewidywała nawet mechanizmy współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, które ponadto można uznać za w dużym stopniu współczesne. Według wspomnianego art. 65 jednostki samorządowe mogły łączyć się w związki dla przeprowadzenia zadań wchodzących w zakres samorządu, przy czym związki takie mogły nabierać charakteru publicznoprawnego „na podstawie osobnej ustawy”<sup>78</sup>. Za zgodne ze współczesną interpretacją istoty samorządu terytorialnego należy uznać rozgraniczenie, w drodze ustaw, źródeł dochodów państwa i samorządu (art. 69 Konstytucji marcowej). W sferze sposobu wyboru władz stanowiących jednostek samorządu terytorialnego konstytucja przesądzała o wyborze bezpośrednim, kompetencje stanowiące w sprawach należących do zakresu działania samorządu gwarantowano bowiem „radom obieralnym” (art. 67 Konstytucji marcowej). Zupełnie jednak inaczej regulowano zagadnienia funkcjonowania organów wykonawczych jednostek samorządu – pełnienie funkcji tych organów w województwach i powiatach powierzono organom składającym się z członków wybranych przez ciała samorządowe oraz przedstawicieli administracji państwowej (rządowej), przy czym przewodnictwo w nich powierzono przedstawicielom administracji państwowej (art. 67). Warto zauważyć, że takie rozwiązywanie jest zde-

---

niepodległości. Szerzej zob. np. S. Krukowski, *Mała Konstytucja z 1919 r.*, w: *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. 2, pod red. M. Kallasa, Warszawa 1990, s. 7 i n.

<sup>77</sup> Szerzej zob. np. S. Krukowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.*, w: *Konstytucje Polski...*, s. 19 i n.

<sup>78</sup> Do podstawowych aktów prawnych regulujących w Polsce międzywojennej kwestię związków międzykomunalnych należały: Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 r. o związkach międzykomunalnych (Dz. U. Nr 39, poz. 386) i Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 22 lipca 1929 r. w sprawie wykonania Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 r. (Dz. U. Nr 60, poz. 469).

cydowanie bliższe rozwiązaniom funkcjonującym na ziemiach zaboru rosyjskiego niż współczesnemu modelowi samodzielnego w stosunku do administracji rządowej samorządu terytorialnego. Bezpośrednim pierwowzorem regulacji konstytucyjnej z 1921 r. był jednak powiatowy model pruski, a nie rozwiązania obowiązujące w Królestwie Polskim czy na Ziemiach Zabrzanych<sup>79</sup>.

Godny podkreślenia jest fakt, że „szeroki samorząd terytorialny” uwzględniano we wszystkich projektach ustawy zasadniczej, przy czym niektóre z nich przewidywały jeszcze bardziej rozbudowany zakres zadań i samodzielności tego rodzaju samorządu. I tak np. projekt czołowego polityka PPS, M. Niedziałkowskiego, przewidywał, że dla ziem o ludności mieszanej pod względem narodowościowym lub w przeważającej większości niepolskiej miała być wprowadzona autonomia; z kolei np. projekt jednego z czołowych ówczesnych administratywiistów, J. Buzka, zakładał utworzenie w ramach państwa federacji około siedemdziesięciu ziem na podobieństwo Stanów Zjednoczonych<sup>80</sup>. Nie ulega jednak wątpliwości, że ostatecznie przyjęte rozwiązania konstytucyjne przyznawały samorządowi istotną rolę w administracji publicznej. Zdaniem A. Bosiackiego można zaryzykować twierdzenie, że przyjęty w Konstytucji marcowej model samorządu terytorialnego sankcjonował naturalną instytucję jednostek tego samorządu i wiązał się z tzw. naturalistyczną koncepcją tej instytucji<sup>81</sup>.

#### 4. Zarys problematyki kształtowania się regulacji prawnej nadzoru nad samorządem

Nadzór można zdefiniować jako oparte na upoważnieniu ustawowym uprawnienie do władczego wkraczania przez organ nadzorczy w samodzielną działalność organu nadzorowanego, dopuszczalne wyłącznie w przypadkach wskazanych w ustawie, z punktu widzenia kryteriów

<sup>79</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, cz. I: *Zagadnienia ogólne. Samorząd przed 1933 r.*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 5, s. 38.

<sup>80</sup> Za: A. Bosiacki, op. cit., s. 72.

<sup>81</sup> Ibidem, s. 77, 90, 96, 108; według założeń naturalistycznej koncepcji samorządu był on instytucją starszą od państwa. Dla naturalistów samorząd ten stanowił naturalną instytucję polityczną i odpowiednik idei parlamentaryzmu na szczeblu lokalnym, przy czym mógł działać bez równoległego występowania przedstawicieli rządu w terenie. U podstaw teorii naturalistycznej leżała idea prawa natury, której jednym z pionierów był J. Locke. Warto dodać, że krytyka naturalistycznej koncepcji samorządu terytorialnego zaczęła się pojawiać w literaturze przedmiotu dopiero od połowy lat dwudziestych XX w.

i za pomocą środków w niej określonych<sup>82</sup>. Nadzór obejmuje zawsze kontrolę, natomiast wykonywanie kontroli nie musi się łączyć z prawem stosowania środków nadzorczych<sup>83</sup>. Nadzór wiąże się często z ponoszeniem odpowiedzialności przez nadzorującego za wynik i jakość działań nadzorowanego<sup>84</sup> (element odpowiedzialności nie występuje w przypadku uprawnień kontrolnych<sup>85</sup>). W literaturze podkreśla się, że we współczesnej perspektywie nadzór nie obejmuje hierarchizowania i nie oznacza, iż podmiot nadzorujący usytuowany jest powyżej podmiotu nadzorowanego<sup>86</sup>.

Hierarchizowanie było jednak fundamentem konstrukcji stosunków nadzorczych przez większą część badanego okresu na poddanych analizie obszarach. Ówczesny nadzór ewidentnie ograniczał samodzielność struktur samorządowych, nieraz ograniczenie to było tak daleko idące, że nie pozwalało uznać lokalnej bądź regionalnej administracji terenowej za samorząd terytorialny.

I tak, w Królestwie Polskim nadzór nad władzami samorządowymi sprawowali naczelnik powiatu oraz gubernator. Uchwały zebrań nie wymagały zatwierdzenia organów nadzorczych, z wyjątkiem uchwał dotyczących sprzedaży, zamiany lub oddania w długoletnią (ponaddwunastoletnią) dzierżawę nieruchomości stanowiącej wspólną własność gminną lub gromadzką<sup>87</sup>. Szczególny nadzór był roztaczany nad działalnością organów wykonawczych samorządu. Formalnie wójt i sołtys, wykonując zadania samorządowe, podlegali kontroli zebrań (art. 16e, art. 104h aktu z 1864 r.). Jednak – co należy podkreślić – zebrania nie dysponowały wobec nich żadnymi uprawnieniami zwierzchnimi (art. 89, 95–96 aktu z 1864 r.). Odpowiedzialność za swoje działania, zarówno z zakresu spraw samorządowych, jak i poruczonych, wójt i sołtys ponosili jedynie przed naczelnikiem powiatu (instrumenty wewnętrznej

---

<sup>82</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy...*, s. 251; B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2010, s. 36.

<sup>83</sup> Zob. np. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Toruń 2002, s. 393.

<sup>84</sup> M. Zirk-Sadowski, *Kontrola administracji publicznej*, w: *Administracja publiczna*, pod red. J. Hausnera, Warszawa 2003, s. 258; E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2004, s. 55.

<sup>85</sup> Organ kontrolujący nie jest odpowiedzialny za pracę organu/podmiotu kontrolowanego (M. Zirk-Sadowski, op. cit., s. 258).

<sup>86</sup> Jak słusznie stwierdza M. Szewczyk, z tej przyczyny bardziej trafne byłoby pojęcie „dozoru”; szerzej: M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym. Administracja wobec wolności i innych praw podmiotowych jednostki*, Poznań 1995, s. 48.

<sup>87</sup> H. Konic, op. cit., s. 17, 97 i n.

kontroli samorządowej stworzono w pierwszych miesiącach istnienia niepodległego państwa polskiego<sup>88</sup>). W wypadku stwierdzenia nieprawidłowości naczelnik miał prawo karania (upomnieniem, naganą, karą pieniężną lub aresztem do 7 dni) wójta i sołtysa (także innych urzędników gminnych – art. 90 ukazu z 1864 r.). Za poważniejsze wykroczenia i przestępstwa wójt i sołtys ponosili odpowiedzialność przed sądem (art. 92 ukazu z 1864 r.)<sup>89</sup>. Warto zauważyć, że naczelnik powiatu pełnił wobec wójta i sołtysa nie tylko funkcję organu nadzorczego, ale również przełożonego służbowego (art. 90 i 92 ukazu z 1864 r.)<sup>90</sup>. Ukaz z 1864 r. wprost bowiem stanowił, że wójt i sołtys „zostają pod bezpośrednim zwierzchnictwem naczelnika powiatu”, którego zlecenia są obowiązani „bezwarunkowo wypełniać” (art. 25 i 90). Regulacje te czyniły organy wykonawcze samorządu całkowicie zależnymi od władzy rządowej. Zależność tę pogłębiały uprawnienia naczelnika w zakresie usuwania urzędników gminnych. O ile wójt, sołtys czy np. ławnicy nie spełniali „należycie” swych obowiązków, naczelnik mógł ich zawiesić w urzędowaniu, a gubernator – na jego wniosek – zdecydować o usunięciu z urzędu (art. 78 ukazu z 1864 r.). Nie mógł więc pełnić funkcji w samorządzie ktoś, kto nie cieszył się zaufaniem administracji rządowej<sup>91</sup>.

Na Ziemiach Zabrzanych funkcjonowały – jak wspomniano – samorządy: wiejski, miejski i ziemski. Organami nadzorującymi działalność samorządu wiejskiego byli pośrednicy mirowi, zjazdy pośredników mirowych oraz gubernialne urzędy do spraw włościańskich. W latach 1902–1903 w „guberniach zachodnich” przeprowadzono reformę, w wyniku której utworzono nowe instytucje nadzorcze. Miejsce pośredników mirowych zajęli naczelnicy ziemscy. Urzędnicy ci zostali wyposażeni w szerokie uprawnienia nadzorcze, łącznie z prawami zawieszania uchwał i zarządzeń organów gminnych lub gromadzkich oraz zatwierdzania niektórych uchwał, zwłaszcza z dziedziny skarbowości. Funkcję organów nadzorczych drugiej instancji realizowały zjazdy powiatowe

---

<sup>88</sup> W 1918 r. powołano specjalny organ do wykonywania wewnętrznej kontroli w samorządzie wiejskim – wspomnianą już radę gminną (art. 7 dekretu Naczelnika z 27 listopada 1918 r.).

<sup>89</sup> Po odzyskaniu niepodległości sprawowanie władzy dyscyplinarnej nad wójtem i sołtysem powierzono wydziałowi powiatowemu – organowi wykonawczemu samorządu powiatowego (art. 46 dekretu z 4 lutego 1919 r. o tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszarów Polski b. zaboru rosyjskiego).

<sup>90</sup> Zob. K. Grzybowski, op. cit., s. 80, 85. Szerzej na temat zależności służbowej wójta i sołtysa zob. np. H. Konic, op. cit., s. 57 i n., 109 i n.

<sup>91</sup> K. Grzybowski, op. cit., s. 85.

naczelników ziemskich, a w niektórych sprawach gubernialne komisje do spraw włościańskich, z gubernatorem na czele. Organy te podejmowały ostateczne decyzje w sprawach zawieszonych uchwał i zarządzeń samorządowych, a także rozpatrywały skargi na decyzje wydane przez naczelników ziemskich<sup>92</sup>. W sferze nadzoru nad samorządem miejskim powszechna była praktyka zatwierdzania uchwał organów stanowiących – wszystkie ważniejsze uchwały rady miejskiej, zwłaszcza dotyczące planu zabudowy miasta i skarbowości, podlegały zatwierdzeniu gubernatora i ministra spraw wewnętrznych. Uchwały rady miejskiej były badane nie tylko z uwzględnieniem kryterium legalności, ale także celowości gospodarczej i – co ciekawe – politycznej (ze stosowania tego ostatniego kryterium zrezygnowano w II RP<sup>93</sup>). Władze nadzorcze były uprawnione do odmowy zatwierdzenia uchwały rady miejskiej, a także do zmiany jej brzmienia<sup>94</sup>. Podobnie funkcjonował nadzór nad samorządem ziemskim – nadzór nad tym rodzajem samorządu sprawowali gubernator i minister spraw wewnętrznych. Gubernator był uprawniony m.in. do zatwierdzania członków zarządów ziemstw powiatowych i gubernialnych (z wyjątkiem przewodniczącego zarządu gubernialnego, którego zatwierdzał minister), zawieszania wykonania uchwał uznanych za niezgodne z prawem lub sprzeciwiające się dobru powszechnemu oraz zatwierdzania uchwał rad w sprawach gospodarczych ziemstw. Minister spraw wewnętrznych pełnił funkcję organu nadzorczego II instancji, rozstrzygał więc przede wszystkim zażalenia organów ziemstw na decyzje wydane przez gubernatora.

Należy podkreślić, że nadzór ograniczający samodzielność władz samorządu terytorialnego, a nawet w niektórych sytuacjach będący wyrazem hierarchicznego podporządkowania struktur samorządowych administracji rządowej, był stosowany nie tylko w okresie zaborów, ale także po odzyskaniu niepodległości. Warte omówienia w tym miejscu są dotyczące nadzoru nad samorządem terytorialnym przepisy Konstytucji marcowej. W art. 70 tego aktu zapisano m.in., że nadzór nad działalnością samorządu będzie sprawowało państwo „przez wydziały samorządu wyższego stopnia”. Przepis ten – zdaniem autorów – wskazuje na brak samodzielności i zależności hierarchiczne pomiędzy poszczególnymi

<sup>92</sup> Por. A. Pragier, op. cit., s. 164; S. Kutrzeba, op. cit., s. 204 i n.; W. Witkowski, op. cit., s. 252.

<sup>93</sup> Por. M. Klimek, *Samorząd miast II Rzeczypospolitej. Publiczna debata i rozwiązania ustrojowe*, Lublin 2006, s. 70.

<sup>94</sup> A. Pragier, op. cit., s. 166.

jednostkami samorządu. W tym samym artykule zawarto także regulację dopuszczającą zatwierdzanie uchwał organów samorządowych przez „organy wyższego stopnia lub przez ministerstwa” – w sytuacjach określonych ustawowo. Zwraca ponadto uwagę brak określenia w omawianej konstytucji jakichkolwiek kryteriów nadzoru nad samorządem, co skutkowało możliwością stosowania na przykład kryterium celowości<sup>95</sup>. Można zatem stwierdzić, że Konstytucja marcowa nie tylko nie gwarantowała samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, lecz wręcz przewidywała elementy ich hierarchicznego podporządkowania – tym samym regulacja w niej zawarta w zakresie nadzoru nad samorządem była bliższa rozwiązaniom funkcjonującym w analizowanym zaborze rosyjskim niż rozwiązaniom współczesnym.

W dziedzinie szczegółowych rozwiązań ustawowych nastąpiły naturalnie zmiany, nie miały one jednak charakteru fundamentalnego. Pozostała bowiem silna zależność samorządu od władz rządowych – jej przejawem był, wzorowany na regulacjach zaborczych, obowiązek zatwierdzania przez państwowe władze nadzorcze uchwał samorządowych podjętych we wszystkich istotnych, zwłaszcza gospodarczych, sprawach. Niektóre rozwiązania przyjęte w II RP były wzorowane na regulacjach rosyjskich bezpośrednio, np. wymogi zatwierdzenia przez władze nadzorcze wyboru wójta (również sołtysa) oraz części uchwał samorządowych (np. uchwały o zbywaniu, nabywaniu nieruchomości gminnych i ich hipotecznym obciążaniu, uchwały o oddaniu w dzierżawę nieruchomości i przedsiębiorstw gminnych), możliwość powtórzenia wyborów samorządowych w sytuacji odmowy zatwierdzenia wyboru wójta i sołtysa, czy wreszcie możliwość rozwiązania przez władzę nadzorczą organów stanowiących i wykonawczych samorządu (por. np. art. 36, 41, 75, 94 i 97 rozporządzenia Komisarza z 26 września 1919 r., art. 20 ust. 5, art. 23 ust. 2, art. 49 ust. 1, art. 65 ust. 1, art. 67, art. 68 ust. 6, art. 69 ustawy scaleniowej).

## Podsumowanie

Początki instytucji samorządu terytorialnego w zaborze rosyjskim poprzedziły ustanowienie samorządu w carskiej Rosji. Stało się to dzięki A. Wielopolskiemu, który w 1861 r. doprowadził do utworzenia w Kró-

---

<sup>95</sup> Szerzej zob. M.Z. Jaroszyński, *Samorząd terytorjalny w Polsce. Stan obecny. Wnioski do reformy*, Warszawa 1923, s. 9.

leństwie Polskim rad samorządowych. Rady te zostały jednak szybko zniesione w konsekwencji wybuchu powstania styczniowego. Wprowadzony później ograniczony samorząd terytorialny, zarówno w Królestwie Polskim, jak i na Ziemiach Zabrzanych, funkcjonował w ciężkich warunkach represji popowstaniowych oraz obrania przez władze carskie polityki centralistycznej i unifikacyjnej, zmierzającej do pełnego zespolenia ziem polskich z Rosją<sup>96</sup>. Biorąc pod uwagę wyjątkowo niekorzystne dla rozwoju samorządności lokalnej uwarunkowania historyczne – także np. związane z występującą na niespotykaną w cywilizowanych krajach skalę korupcją<sup>97</sup> – rozwój tej formy zdecentralizowanej administracji można uznać za zaskakująco dynamiczny. Z drugiej strony trzeba dostrzec, że samorząd terytorialny w zaborze rosyjskim w porównaniu z samorządem terytorialnym istniejącym w pozostałych dwóch zaborach osiągnął najniższy stopień decentralizacji – zwłaszcza w Królestwie Kongresowym – i uzyskiwał najgorsze rezultaty w prowadzonej działalności. Samorząd ten borykał się bowiem z trudnościami finansowymi, uniemożliwiającymi w zasadzie podejmowanie poważniejszych inwestycji. Spowodowało to ogromne zaniedbania w infrastrukturze technicznej i społecznej; nawet tak duże miasta, jak Łódź, Lublin czy Częstochowa, nie miały wodociągów i kanalizacji; stan dróg, ulic i placów był zwyczajnie zły; powszechnie brakowało szpitali, szkół, budynków administracyjnych itp. Zacołane było także rolnictwo i przemysł<sup>98</sup>.

Po odzyskaniu niepodległości na ziemiach byłego zaboru rosyjskiego samorząd terytorialny funkcjonował na trzech szczeblach: w gminach wiejskich, w gminach miejskich oraz w powiatach. Z całą pewnością samorząd ten nie był jednak instytucją zupełnie nową; zmiany w sferze podstaw funkcjonowania administracji terenowej nie miały charakteru

---

<sup>96</sup> Ówczesna Rosja bez wątpienia była państwem policyjnym, np. w rosyjskim Kodeksie karnym z 1845 r. przestępstwom politycznym poświęcono aż dwa obszernie rozdziały, które R. Pipes określa mianem „prawdziwej konstytucji reżimu autorytarnego” (szerzej zob. R. Pipes, *Rosja carów*, Warszawa 2007, s. 301).

<sup>97</sup> Korupcja w Rosji występowała na każdym szczeblu administracji publicznej. Skala tej korupcji była niespotykana – udokumentowane jest istnienie np. nieformalnych cenników łapówki za uzyskanie zgody na pochówek (szerzej zob. A. Chwalba, *Imperium korupcji w Rosji i w Królestwie Polskim w latach 1861–1917*, Kraków 2006, s. 171).

<sup>98</sup> K. Niernski, *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego i kredyt komunalny w Polsce*, Łódź 1946, s. 24; H. Konic, op. cit., s. 199. Według danych za 1903 r. w Królestwie Polskim jedna szkoła przypadła na 2573 mieszkańców. W zakresie ochrony zdrowia brakowało szpitali, a te, które istniały, znajdowały się w stanie naukowego i organizacyjnego zacołania oraz postępującego z roku na rok coraz głębszego upadku (A. Szczypiorski, *Od Piotra Drzewieckiego do Stefana Starzyńskiego*, Wrocław 1968, s. 137 i n., 162).

równie głębokiego, jak na przykład przywrócenie samorządu gminnego dokonane mocą Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym<sup>99</sup>. Z drugiej strony trzeba zauważyć, że wprowadzono wiele rozwiązań prawnych, które zwiększyły efektywność i zdemokratyzowały zasady działania omawianego rodzaju samorządu (np. rozbudowanie struktury organu wykonawczego samorządu gminnego w byłym Królestwie Polskim, zdemokratyzowanie zasad samorządowych ordynacji wyborczych, ustanowienie wymogów dotyczących wykształcenia dla osób kandydujących na stanowiska samorządowe). Zmiany te były poważne i przyczyniły się do istotnego rozwoju instytucji samorządu terytorialnego. Czy można jednak uznać je za rewolucyjne? Zdaniem autorów – nie, stanowiły one bowiem – jak wspomniano – ewolucję rozwiązań ukształtowanych wcześniej. O ewolucyjnym charakterze zmian w zakresie organizacji władz samorządu terytorialnego w początkowym okresie istnienia II RP świadczy duże podobieństwo tych rozwiązań do rozwiązań funkcjonujących na ziemiach zaboru rosyjskiego. Wpływ odzyskania niepodległości na rozwiązania dotyczące władz samorządu terytorialnego na ziemiach byłego zaboru rosyjskiego należy zatem uznać za ograniczony. Sprowadzał się on nie tyle do zmian struktury tych władz, ile raczej do zmian w dziedzinie czynnego i biernego prawa wyborczego. Warto przy tym podkreślić, że utrzymano daleko idące ograniczenia, stanowiącej konstytutywny element konstrukcji samorządu, samodzielności władz samorządowych. W II RP, podobnie jak w czasach zaborów, działalność administracji lokalnej podlegała ścisłemu nadzorowi (zwłaszcza po przewrocie majowym).

#### **IMPACT OF REGAINING INDEPENDENCE ON THE SHAPE AND AUTONOMY OF THE SELF-GOVERNMENT STRUCTURES IN THE TERRITORIES FORMERLY UNDER RUSSIAN PARTITION**

##### **Summary**

The foundations of local self-government in Poland developed in the nineteenth century, when the country was still under foreign rule. It was the time when the three partitioning powers started to implement, in the territories they governed, the first forms of self-government.

---

<sup>99</sup> Obecnie: ustawy o samorządzie gminnym – tekst jedn. Dz. U. 2001 Nr 142, poz. 1591 ze zm.

The degree of the decentralisation of power varied. This paper focuses on the nature and depth of the changes that influenced the shaping and structures of the local government being formed in the territories of the former Congress Kingdom of Poland and the lands taken away by the Russian Empire, so-called Western Krai, after Poland regained independence in 1918. The primary aim of the study was to determine whether the transition from the local self-government existing under the Russian occupation to the local self-government structures at the beginning of the Second Polish Republic (1918–1939) were evolutionary or revolutionary in character. In order to achieve the research objective, the authors discuss the solutions for local self-government adopted in the Congress Kingdom of Poland and in Western Krai and compare them with the solutions applied in the Second Polish Republic. The findings of the research indicate that after regaining independence, the structures of local self-government were not created entirely new, but were merely modified and given more competences to increase their efficiency and to democratise the principles upon which they functioned. At the same time, however, also in the Second Polish Republic, likewise under the Russian partition, the far-reaching restrictions of independence of local authorities were maintained and were subjected to strict central government supervision.

**Keywords:** self-government, Second Polish Republic, decentralization