

Jerzy BABIAK, Arkadiusz PTAK

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań

## Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej

W 1918 roku po ponad stu dwudziestu latach zniewolenia, odradzająca się Rzeczypospolita stanęła w obliczu konieczności wielopłaszczyznowej odbudowy kraju. Wśród wielu dziedzin wymagających stworzenia podstaw nowej organizacji na poziomie państwowym znalazła się także kwestia samorządu terytorialnego. Podjęte w tym obszarze prace miały na celu z jednej strony ujednoczenie funkcjonujących na obszarach poszczególnych zaborów regulacji prawnych, z drugiej zaś wybór optymalnego modelu administracji publicznej. Sprawa ta była o tyle trudna, iż państwo polskie funkcjonowało dotychczas w trzech odmiennych systemach prawnych, które w zasadniczy sposób różniły się przepisami dotyczącymi samorządności lokalnej. Ponadto poszczególne obozy polityczne różniły się w zakresie wizji podstaw przyszłej organizacji administracji publicznej<sup>1</sup>.

Najsłabszy był samorząd w zaborze rosyjskim. Wśród ograniczeń, jakie występowały na tym obszarze wskazuje się brak samorządu w miastach, pełną podległość władz samorządowych administracji zaborcy, słabą organizację podatków, czy też wyeliminowanie niektórych grup ludności z samorządu. Proces centralizacji władzy i unifikacji tych ziem z Rosją widoczny był zwłaszcza po przegranym powstaniu styczniowym w roku 1864<sup>2</sup>. Jedyną formą samorządu w zaborze rosyjskim był samorząd gminy wiejskiej. Gmina miała charakter jednostki zbiorczej składającej się z wielu wsi i gromad. Gmina wiejska, jako jednostka samorządowa była zarazem organem administracji państwowej i wypełniała własne oraz poruczone funkcje. Jednak struktura jej władz, sposób wyboru wójta i rola pisarza powodowała, że w znikomym stopniu była organem samorządowym, w większym zaś jednostką administracyjną, niezwykle silnie uzależnioną od władz rosyjskich szczebla powiatowego<sup>3</sup>. W okresie I wojny światowej na terenie Królestwa Polskiego, okupanci niemiecki i austriacki wprowadzili odmienne zasady samorządu miejskiego i powiatowego. Organy ostatniego musiały być wyłonione w wyborach kurialnych, przy czym na terenach okupowanych przez Niemców wyborów takich nie przeprowadzono<sup>4</sup>.

Natomiast w Prusach, pomimo silnie rozwiniętego samorządu terytorialnego, udział w nim Polaków był ograniczony, głównie z powodu przyjętej ordynacji wyborczej. Sejmi-

---

<sup>1</sup> Zob.: Z. Leoński, *Tradycje samorządu terytorialnego w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 3, s. 39.

<sup>2</sup> S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa, historia i współczesność*, Katolicki Uniwersytet Lubelski, Lublin 1999, s. 93.

<sup>3</sup> Zob.: A. Ajnenkiel, *Administracja w Polsce. Zarys historyczny*, Warszawa 1977, s. 16 oraz J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia państwa i prawa polskiego*, Warszawa 1977, s. 410.

<sup>4</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, w: *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, red. A. Piekara, Z. Niewiadomski, Warszawa 1998, s. 72.

ki powiatowe były wybierane przez właścicieli dóbr rycerskich. Z reguły była to niemiecka szlachta. Na podobnych zasadach został zbudowany samorząd na szczeblu prowincjonalnym, którego struktura również zapewniała dominację Niemcom<sup>5</sup>. Organami samorządu prowincjonalnego były sejmiki prowincjonalne, pełniące funkcje uchwałodawcze i opiniodawcze w sprawach poruczonych przez władze państwowe oraz wydziały prowincjonalne. Z kolei w miastach istniały rady miejskie jako organy uchwałodawcze i magistraty będące organami wykonawczymi. We wsiach, ich odpowiednikami były przedstawicielstwa (zgromadzenie) i zarządy (na czele z sołtysami)<sup>6</sup>. Przeprowadzenie w Prusach reform demokratyzujących ustrój polityczny nie wpłynęło na zmianę sytuacji w Wielkopolsce i na Pomorzu. Polityka władz zaborczych stała się jeszcze bardziej restrykcyjna, zwłaszcza po zakończonych klęską powstaniach. Polityka germanizacji była głównym elementem wynaradawiania ludności polskiej. Działania te były przenoszone także na administrację terenową<sup>7</sup>. Pomimo dużej złożoności samego systemu administracji, w literaturze podkreśla się sprawność jego funkcjonowania i nieprzekupność urzędników<sup>8</sup>.

Zgoła odmienna sytuacja występowała w zaborze austriackim, zwłaszcza po 1860 roku, od kiedy Polacy zaczęli zajmować stanowiska zarówno w administracji centralnej, jak i terenowej. W drugiej połowie XIX wieku zabór austriacki był jedynym terenem, na którym istniała polska administracja i samorządy<sup>9</sup>. Warto też zauważyć, że na przełomie XIX i XX w. językiem urzędowym na tych terenach był polski (w odróżnieniu od pozostałych zaborów), zaś wśród urzędników dominowali Polacy<sup>10</sup>. W Galicji można było spotkać samorząd powiatowy skupiony w radzie i wydziale powiatowym oraz gminy miejskie z radą i magistratem (w Krakowie i Lwowie z prezydentem na czele). We wsiach z kolei działały rady gminne i tzw. zwierzchności gminne. W Galicji istniały również obszary gminne, które stanowiły przeżytek feudalizmu<sup>11</sup>.

Różnice występujące między poszczególnymi zaborami stanowiły poważną barierę we wprowadzeniu jednolitych przepisów prawnych w dziedzinie samorządu terytorialnego. Należy się jednak zgodzić z opinią spotykaną w literaturze przedmiotu, że samorząd, bez względu na istniejące ograniczenia i mankamenty, był jedyną namiastką państwa i jedyną instytucją publiczno-prawną, dzięki której naród mógł rządzić sam sobą<sup>12</sup>. Zwracano również uwagę na rolę samorządu, jako szkołę życia publicznego<sup>13</sup>. Wcześniej podobną opinię, ale w stosunku do Stanów Zjednoczonych Ameryki sformułował Alexis de Tocqueville<sup>14</sup>.

Oprócz znacznego zróżnicowania w rozwoju i ustroju samorządu w poszczególnych częściach byłych zaborów, na kształt ustawodawstwa i przyjętego modelu ad-

<sup>5</sup> A. Ajnenkiel, *Administracja...*, op. cit., s. 17–18.

<sup>6</sup> J. Bardach, B. Leśnodorski, B. Pietrzak, *Historia państwa...*, op. cit., s. 409–410.

<sup>7</sup> A. Ajnenkiel, *Administracja...*, op. cit., s. 16–18.

<sup>8</sup> D. Malec, J. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2003, s. 122.

<sup>9</sup> A. Ajnenkiel, *Administracja...*, op. cit., s. 21.

<sup>10</sup> D. Malec, J. Malec, *Historia administracji...*, op. cit., s. 127.

<sup>11</sup> J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia państwa...*, op. cit., s. 410.

<sup>12</sup> S. Wójcik, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 96.

<sup>13</sup> M. Jaroszyński, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 1924, s. 5.

<sup>14</sup> A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, t. I, Kraków 1996, s. 62.

ministracji terenowej wpływ miały również koncepcje głoszone przez poszczególne partie polityczne. Warunki kształtowania się i działania partii politycznych przed odzyskaniem niepodległości również były odmienne w każdym z trzech zaborów. Wynikało to z tempa i form rozwoju gospodarczego, ze stosunku władz zaborczych do ludności polskiej oraz z polityki wewnętrznej każdego z państw zaborczych<sup>15</sup>.

Do 1926 roku istniały trzy konstelacje partii bliskich sobie taktyką. Lewica obejmowała Polską Partię Socjalistyczną, Polskie Stronnictwo Ludowe „Wyzwolenie”, niektóre mniejsze partie ludowe, a od 1926 roku Stronnictwo Ludowe. W centrum znajdowały się Polskie Stronnictwo Ludowe „Piast”, Narodowy Związek Robotniczy przekształcony w Narodową Partię Robotniczą oraz niektóre partie chrześcijańsko-społeczne, konserwatywne i liberalne. Prawicę obejmowały Związek Ludowo-Narodowy (endecja), Polskie Stronnictwo Chrześcijańskiej Demokracji, Chrześcijańsko-Narodowe Stronnictwo Rolnicze, Stronnictwo Chrześcijańsko-Narodowe<sup>16</sup>. Obok nich, w polskim systemie partyjnym, funkcjonowała Komunistyczna Partia Robotnicza Polski (później Komunistyczna Partia Polski) oraz ugrupowania mniejszości narodowych. Każda z partii miała własną wizję ustroju samorządu terytorialnego.

W przypadku Polskiej Partii Socjalistycznej w programie uchwalonym na XVII kongresie odbywającym się w dniach 21–25 maja 1920 roku znalazł się zapis o powszechnym, bez różnicy płci, równym, tajnym, bezpośrednim i proporcjonalnym głosowaniu do wszystkich ciał samorządowych. Zapisano również kwestię związaną z utworzeniem szerokiego samorządu terytorialnego<sup>17</sup>.

Problematyka samorządowa obecna była również w programach politycznych partii ludowych (PSL „Wyzwolenie”, PSL „Piast” i PSL „Lewica”). Pomimo, że bardzo często w wielu kwestiach partie te nie mogły do końca wypracować wspólnego stanowiska, to jednak posłowie ludowi byli dość zgodni, co do ogólnej koncepcji samorządu terytorialnego. Stanowili więc dużą siłę, która na wielu płaszczyznach prac sejmu, w tym samorządowej, odgrywała rolę decydującą<sup>18</sup>. Program Polskiego Stronnictwa Ludowego „Wyzwolenie” z 2 listopada 1918 roku wskazywał, że „PSL będzie dążyło do rozwoju samorządu w kraju i usunięcia szkodliwej centralizacji, a zwłaszcza oparcia na szerokich podstawach samorządu gminnego, będącego szkołą życia obywatelskiego”<sup>19</sup>. Natomiast w założeniach programowych PSL Lewicy z 1919 roku znalazł się postulat zorganizowania administracji na zasadzie samorządu: ziem, powiatów i gmin. Wybory miały mieć pięcioprzymiotnikowy charakter i w pełni demokratyczny<sup>20</sup>. Trzecie liczące się z ugrupowań ludowych – PSL „Piast” – również opowiadało się za decentralizacją kraju w formie samorządu terytorialnego. Troską stronnictw ludowych było także zagwarantowanie pozycji samorządu terytorialnego wobec administracji

<sup>15</sup> Zob.: J. Holzer, *Mozaika polityczna Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1974, s. 18.

<sup>16</sup> A. Ajnenkiel, *Od rządów ludowych do przewrotu majowego. Zarys dziejów politycznych Polski 1918–1926*, Warszawa 1978, s. 66–77.

<sup>17</sup> W. A. Serczyk, *Dzieje Polski 1918–1939. Wybór materiałów źródłowych*, Kraków 1990, s. 90–91.

<sup>18</sup> Szerzej zob.: A. Łuczak, *Samorząd terytorialny w programach i działalności stronnictw ludowych 1918–1939*, Warszawa 1973, s. 78.

<sup>19</sup> St. Lato, W. Stankiewicz, *Programy stronnictw ludowych. Zbiór dokumentów*, Warszawa 1969, s. 147.

<sup>20</sup> Ibidem, s. 159.

państwowej (rządowej), by nie zatracił on niezależności i samodzielności<sup>21</sup>. Występujące między partiami ludowymi różnice odnosiły się głównie do poglądów określających, jaka grupa społeczna chłopów powinna posiadać decydujące wpływy w samorządzie, kształtu gminy (jednostkowa czy zbiorcza) oraz prawa wyborczego<sup>22</sup>. Na koncepcje PSL „Piast” w sprawach samorządu w wielu sprawach istotny wpływ był partii prawicowo-centrowych, a PSL „Wyzwolenie” i Stronnictwa Chłopskiego, widoczne były powiązania ze stronnictwami socjalistycznymi<sup>23</sup>.

W życiu politycznym międzywojennej Polski istotną rolę odgrywała również endecja, reprezentowana początkowo przez Związek Ludowo-Narodowy, a następnie przez Stronnictwo Narodowe. Endecja posiadała dość znaczące zaplecze intelektualne, które tworzyło koncepcje samorządowe. Z obozem narodowym identyfikowali się m.in. Bohdan Wasiutyński, Waław Komarnicki czy też Bogdan Winiarski. W szeregach endecji byli również znani działacze samorządowi aktywnie uczestniczący w działalności politycznej (M. Kozłowski, A. Dzierżawski, W. Dalbor). Aż do 1926 roku obóz narodowy opowiadał za szerokim udziałem obywateli w zarządzaniu państwem. Wbrew obiegowej opinii, endecja opowiadała się za samorządem oraz, jak to wyraził R. Dmowski, „[...] jak najszerszą decentralizacją w sprawach kulturalnych, ekonomicznych itp., bo decentralizacja jest rzeczą główną”. Dalej jednak zastrzegał: „[...] ale z jednym źródłem władzy państwowej, jednym sejmem i jednym rządem”<sup>24</sup>. Już w deklaracji programowej endecji z 1918 roku wskazywano na samorząd, jako najskuteczniejsze zabezpieczenie wolności obywatelskiej i szkołę obywatelskiego życia<sup>25</sup>.

Samorząd terytorialny obecny był w dokumentach programowych Narodowej Partii Robotniczej. Opowiadała się ona za szerokim samorządem terytorialnym opartym na demokratycznej ordynacji wyborczej. Jak ważny był samorząd w działalności tej partii wskazuje szczegółowy program ustroju samorządu ogłoszony w 1924 roku w formie „Szkicu programu samorządowego Narodowej Partii Robotniczej”<sup>26</sup>.

Nie zawsze jednak wcześniejsze deklaracje programowe głównych partii politycznych znalazły odzwierciedlenie w polskim ustawodawstwie. Przyczyn tego należy upatrywać nie tylko w partyjnym pragmatyzmie, ale i np. w składzie narodowościowym Drugiej Rzeczypospolitej. Na części terytorium, ludność polska stanowiła mniejszość, stąd i obawa, że samorząd może posłużyć do działalności antypaństwowej. Na wielu terytoriach nie zdecydowano się przez długi czas przeprowadzać wyborów do władz lokalnych czy tworzyć samorządu na szczeblu województwa. Wszystkie jednak partie polityczne samorząd traktowały jako jedną z płaszczyzn rywalizacji politycznej, uczestnicząc w wyborach lokalnych. Po 1926 roku samorząd stał się również areną walki politycznej sanacji z ugrupowaniami opozycyjnymi.

<sup>21</sup> A. Łuczak, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 78.

<sup>22</sup> Ibidem, s. 58 i nast.

<sup>23</sup> Ibidem, s. 60.

<sup>24</sup> G. Radomski, *Samorząd terytorialny w myśli politycznej Narodowej Demokracji 1918–1939*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2009, s. 87–90.

<sup>25</sup> Ibidem, s. 90.

<sup>26</sup> Zob.: A. Bełcikowska, *Stronnictwa i związki polityczne w Polsce. Charakterystyki, dane historyczne, programy, rezolucje, organizacje partyjne, prasa, przywódcy*, Warszawa 1925, s. 323–330.

U progu Drugiej Rzeczypospolitej układ sił politycznych w parlamencie powodował, że każde podejmowane przez sejm działania w sferze legislacyjnej musiało być efektem kompromisu. Podobnie było z przyjęciem modelu administracji terenowej. W powstającym wówczas państwie pojawiły się trzy koncepcje dotyczące decentralizacji administracji<sup>27</sup>.

Bezpośrednio po odzyskaniu niepodległości rząd J. Moraczewskiego wydał dekrety w zakresie organizacji samorządu terytorialnego. Ich generalną tendencją było dążenie do zdemokratyzowania, rozbudowy organów samorządowych oraz rozszerzenia ich kompetencji<sup>28</sup>. Do momentu całkowitej unifikacji administracji w skali państwa, po wprowadzeniu pewnych zmian, była ona zorganizowana w formach występujących w poszczególnych zaborach. Dotyczyło to zwłaszcza terenów byłych zaborów austriackiego oraz pruskiego.

Przebudowę administracji publicznej, w tym samorządu terytorialnego, rozpoczęto od byłego Królestwa. Na mocy dekretu z dnia 4 lutego 1919 roku<sup>29</sup> utworzono rady gminne, które składały się z wójta i 12 członków wybieranych przez zgromadzenie gminne. Zgromadzenie wybierało również zastępcę wójta i 6 zastępców członków rady gminnej. Do zakresu działania tej ostatniej należały sprawy dotyczące przygotowywania wniosków i budżetu na zgromadzenie gminne, czuwanie nad wykonaniem jego uchwał, zarządzanie gminnymi nieruchomościami i funduszami, nadzorowanie instytucji i zakładów należących do gminy oraz cały zakres spraw związanych z funkcjonowaniem urzędu – od mianowania, kontroli i usuwania gminnych urzędników – po kontrolę działalności wójta. Demokratyczny charakter miało zgromadzenie gminne. Mogli brać w nim udział wszyscy posiadający obywatelstwo polskie oraz ukończone 21 lat i od 6 miesięcy zamieszkujący w danej gminie. Funkcjonująca w byłym Królestwie Kongresowym gmina, była gminą zbiorową, składającą się z szeregu wsi i folwarków. Poszczególne wsie tworzyły tzw. gromady, w skład których wchodził tylko właścianie posiadający gospodarstwo. Jej organami było zebranie gromadzkie oraz sołtys będący pomocnikiem wójta. Nad samorządem gmin wiejskich istniał nadzór. W pierwszej instancji był nim wydział powiatowy, w drugiej zaś wojewoda przy współudziale wydziału wojewódzkiego<sup>30</sup>.

Na nowych zasadach został zorganizowany samorząd miejski. Podstawę funkcjonowania regulował dekret z 4 lutego 1919 roku o samorządzie miejskim<sup>31</sup>. Samorząd miejski posiadał osobowość publiczno-prawną i wykonywał zadania własne i poruczone. Do pierwszych zadań należały sprawy związane z zarządzaniem majątkiem gminy, zakładaniem i utrzymywaniem infrastruktury technicznej na terenach miasta, opieka nad ubogimi, ochrona zdrowia publicznego wraz z zakładami i utrzymywaniem szpitali oraz urządzeń sanitarnych. W jego gestii było także dbanie o obyczajowość publiczną, popieranie miejscowego handlu, przemysłu, rzemiosła, instytucji kredytowych oraz zakładanie i utrzymywanie rzeźni, hal i targowisk. Organem uchwałodawczym i kon-

<sup>27</sup> Zob.: J. Starościak, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 85–87.

<sup>28</sup> Por.: A. Ajnenkiel, *Historia...*, op. cit. 63.

<sup>29</sup> *Dekret z dnia 4 lutego 1919 roku o utworzeniu Rad Gminnych na obszarze b. Królestwa Kongresowego* (Dz. Pr. P.P. Nr 18, poz. 48).

<sup>30</sup> K. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Kraków 1929, s. 1084–1085.

<sup>31</sup> *Dekret z dnia 4 lutego 1919 roku o samorządzie miejskim* (Dz. Pr. P.P. 1918, Nr 13, poz. 140).

trólnym była rada miejska. Wybierana na 3-letnią kadencję rada, uchwalała budżet oraz wszelkie sprawy majątkowe, kontrolowała czynności organu wykonawczego, wybierała prezydium rady i członków magistratu. Sposób wyborów do rad miejskich określał dekret z 13 grudnia 1918 roku<sup>32</sup>. Czynne prawo wyborcze przysługiwało osobom, które ukończyły 21 lat, zaś bierne 25. Liczba wybieranych radnych uzależniona była od ilości mieszkańców i wahała się od 12 do 70. Osobno określono liczbę radnych w Warszawie (120 radnych) oraz Łodzi (75 radnych). Do wykonywania uchwał rady powoływany był magistrat, w skład którego wchodził burmistrz (w miastach wydzielonych z powiatu był to prezydent), jego zastępcy oraz ławnicy. Kadencja magistratu pokrywała się z kadencją rady i wynosiła 3 lata. Nadzór nad tym szczeblem samorządu należał do administracji rządowej. Uprawnienia nadzorcze dawały możliwość uchylecia postanowień sprzecznych z prawem, rozwiązywania rady na mocy dekretu Naczelnika Państwa oraz złożenia z urzędu ławników oraz burmistrza.

Na obszarze byłej Kongresówki funkcjonował również samorząd powiatowy regulowany dekretem o tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszarów Polski byłego zaboru rosyjskiego<sup>33</sup>. Na jego mocy powiat administracyjny stanowił powiatowy związek komunalny<sup>34</sup>. Samorząd powiatowy posiadał osobowość publiczno-prawną, zaś do podstawowych jego zadań własnych należały sprawy związane z gospodarczymi, zdrowotnymi i kulturalnymi interesami powiatu. Ustawodawca przewidywał również wykonywanie przez powiat zadań poruczonych, czyli zleconych przez administrację rządową. Do nich należała np. opieka i nadzór nad gospodarką gmin wiejskich oraz miejskich, niewydzielonych z powiatów. Organami powiatowych związków komunalnych były sejmik powiatowy, wydział powiatowy oraz komisarz powiatowy. Sposób wyboru sejmiku regulowała ordynacja z 5 grudnia 1918 roku<sup>35</sup>. Sejmik, którego delegatów wybierały gminy, był organem uchwałodawczym oraz kontrolującym. Sejmikowi przewodniczył komisarz, który był również przewodniczącym wydziału powiatowego. Na podobnych zasadach, jak w przypadku samorządu terytorialnego niższego szczebla, skonstruowana była instytucja nadzoru.

Inny charakter miał samorząd terytorialny w byłym zaborze austriackim. W przeciwieństwie do ziem byłego zaboru rosyjskiego gminy były jednostkowe, obejmujące tylko jedną wioskę. Ustrój gminy wiejskiej i miejskiej, poza nielicznymi wyjątkami, był podobny. Funkcjonował początkowo na podstawie znowelizowanych i zdemokratyzowanych przepisów pochodzących sprzed 1918 roku. Organami gminy była rada oraz zwierzchność gminna. Liczba radnych uzależniona była od ilości osób mających prawo do głosowania na podstawie cenzusu wykształcenia i majątkowego. W porównaniu z rozwiązaniami austriackimi dokonano pewnej demokratyzacji. Nadal jednak ordynacja wyborcza pozostawała jaskrawo nierówna, stąd też wyborów do rad miej-

<sup>32</sup> Dekret z dnia 13 grudnia 1918 roku o wyborach do Rad Miejskich na terenie b. Królestwa Kongresowego (Dz. Pr. P.P. Nr 20, poz. 58).

<sup>33</sup> Dekret z dnia 4 lutego 1919 roku o tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszarów Polski b. zaboru rosyjskiego (Dz. Pr. P.P. Nr 13, poz. 141).

<sup>34</sup> Powiat administracyjny, jako organ administracji rządowej pokrywał się z terytorium powiatu samorządowego.

<sup>35</sup> Dekret z dnia 5 grudnia 1918 roku o tymczasowej ordynacji wyborczej do Sejmików Powiatowych (Dz. Pr. P.P. Nr 19, poz. 51).

skich nie przeprowadzano i pochodziły w znacznej części z nominacji<sup>36</sup>. Drugim organem samorządu gminnego Galicji była zwierzchność gminna, składająca się z naczelnika gminy, jego zastępcy i od 2 do 5 asesorów. W miastach organem tym był magistrat z burmistrzem, jego zastępcą oraz od 3 do 5 asesorów. Kadencja organów gminy wynosiła 6 lat i miała charakter rotacyjny. Również i w tym przypadku zadania podzielono na własne i poruczone. Własne, obejmowały wszystkie, które bezpośrednio dotyczyły interesów gminy i mogły być przez nie wykonane. Nadzór nad gminą był sprawowany zarówno przez administrację ogólną, jak i organy wyższych jednostek samorządowych<sup>37</sup>.

Na obszarze byłego zaboru austriackiego funkcjonował również samorząd powiatowy składający się z rady powiatowej i wydziału powiatowego. Rada, jako organ uchwalający i kontrolujący, z racji problemów wynikających z przeprowadzenia nowych wyborów, była wybierana systemem kurialnym<sup>38</sup>. Z kolei wydział powiatowy składał się z marszałka oraz 6 członków wybieranych częściowo przez grupy kurialne członków, a częściowo przez całą radę. O ile w przypadku byłego Królestwa Polskiego powiat administracyjny pokrywał się z powiatem samorządowym, o tyle w Galicji znacznie więcej było powiatów samorządowych<sup>39</sup>. Analizując samorząd terytorialny na ziemiach byłego zaboru austriackiego należy zauważyć, że utrzymał się tam przestarzały system wyborczy. Samorząd gminny w tej dzielnicy dogorywał, a powiatowy był niedemokratyczny. Wybory odbyły się tylko w 1919 i 1927 roku. Wyjątek stanowiły wybory do rad powiatowych. Ich funkcję przejęły tymczasowe zarządy powiatowe z komisarzami, których zadania sprawowali starostowie<sup>40</sup>.

Obszarami, na których funkcjonował samorząd na szczeblu gminnym, powiatowym oraz wojewódzkim były Wielkopolska i Pomorze. Na tych obszarach zdemokratyzowano pruskie ustawodawstwo<sup>41</sup>.

Aktem prawnym kończącym pewien etap budowy niepodległego państwa, w tym samorządu terytorialnego, była uchwalona 17 marca 1921 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej<sup>42</sup>. Rozwiązania zawarte w Konstytucji były rezultatem i odzwierciedleniem ówczesnego układu sił politycznych w parlamencie, który charakteryzował się dużym rozbiem i brakiem zdecydowanej większości. Była to więc, jak ją określano, „konstytucja kompromisu politycznego”. Ważnym elementem uchwalonej Konstytucji była tzw. zasada szerokiego samorządu terytorialnego, która w praktyce oznaczała delegacje dla poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego, uchwalania aktów prawnych zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa. W ten sposób przyjmowano w ustroju administracji państwa zasadę decentralizacji, jako przeciwwagę administracji rządowej, kierowanej oraz budowanej centralistycznie. Artykuł 65 przewidywał dla celów administracyjnych podział kraju na województwa, powiaty oraz gminy (miejskie i wiejskie). Miały one mieć również charakter samorządowy. Organem uchwałodawczym samorządu miały być obieralne rady, zaś wykonawczym

<sup>36</sup> A. Ajnenkiel, *Administracja...*, op. cit., s. 66.

<sup>37</sup> K. Kumaniecki, B. Wasiułyński, J. Panejko, *Polskie prawo...*, op. cit., s. 1079–1080.

<sup>38</sup> Ibidem, s. 1091.

<sup>39</sup> A. Ajnenkiel, *Administracja...*, op. cit., 70.

<sup>40</sup> J. Nyc, *Wybory samorządowe w II Rzeczypospolitej*, „Wspólnota” 1998, nr 37, s. 20.

<sup>41</sup> O samorządzie w województwie poznańskim pisze A. Ptak.

<sup>42</sup> *Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku – Konstytucja RP* (Dz. U. Nr 44, poz. 267).

w przypadku województw i powiatów, organy utworzone na zasadzie zespolenia kolegiów, obieranych przez ciała reprezentacyjne, z przedstawicielem państwowych władz administracyjnych i pod ich przewodnictwem (artykuł 67). W Konstytucji zamieszczono również zapis odnoszący się do nadzoru nad samorządem terytorialnym. Sprawować miał go wydział samorządowy wyższego stopnia (artykuł 70). Konstytucja zapowiadała także ściśle rozgraniczenie dochodów państwa i samorządu.

Istotnym elementem budowy samorządu terytorialnego na poziomie województwa, a tym samym realizacji postanowień Konstytucji, było uchwalenie ustawy z 26 września 1922 roku<sup>43</sup> określającej organy województwa oraz częściowy zakres ich kompetencji. Należy jednak podkreślić, iż ustawa ta miała wyłącznie charakter polityczny, gdyż w sytuacji przyznania Polsce obszarów Galicji Wschodniej i dominacji na tym obszarze ludności ukraińskiej, utworzenie samorządu wojewódzkiego było nierealne. Wobec powyższych trudności etniczno-terytorialnych, także i później nie podjęto decyzji o utworzeniu samorządu wojewódzkiego w skali całego kraju.

Problem był nie tylko z wyborem modelu i unifikacją ustroju samorządu terytorialnego, ale również z podziałem administracyjnym kraju na województwa. Sytuację komplikowały przede wszystkim trudności w ustalaniu granic terytorialnych Polski. Z konieczności, granice województw oparto głównie na byłych granicach zaborczych. Najwcześniej, bo w sierpniu 1919 roku utworzono z ziem byłego zaboru pruskiego województwa poznańskie i pomorskie<sup>44</sup>, zaś z byłego zaboru rosyjskiego warszawskie, łódzkie, kieleckie, lubelskie, białostockie. Status województwa uzyskało również Miasto Stołeczne Warszawa<sup>45</sup>. Na mocy ustawy z dnia 15 lipca 1920 roku utworzono województwo śląskie<sup>46</sup>. Z końcem 1920 roku utworzono natomiast krakowskie, lwowskie, stanisławowskie oraz tarnopolskie. Kolejne 3 województwa: poleskie, nowogródzkie i wołyńskie powstały 19 lutego 1921 roku<sup>47</sup>. Z kolei województwo wileńskie powstało dopiero w 1926 roku<sup>48</sup>. Podział Polski na województwa, jako największe jednostki, zastąpił pruskie prowincje i regencje, rosyjskie gubernie i austriackie okręgi izby handlowej.

Rozporządzeniem ze stycznia 1928 roku Prezydent RP zatwierdził podział terytorialny państwa dla celów administracyjnych na województwa, powiaty i gminy. Na czele województwa stał wojewoda, powoływany i odwoływany na wniosek Rady Ministrów, przez Prezydenta RP<sup>49</sup>. Poza poznańskim, pomorskim oraz śląskim sa-

<sup>43</sup> Ustawa z dnia 26 września 1922 roku o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego, a w szczególności województwa lwowskiego, tarnopolskiego i stanisławowskiego (Dz. U. Nr 90, poz. 829).

<sup>44</sup> Ustawa z dnia 1 sierpnia 1919 roku o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej (Dz. Pr. P.P. Nr 64, poz. 385).

<sup>45</sup> Ustawa tymczasowa z dnia 2 sierpnia 1919 roku o organizacji władz administracyjnych II instancji (Dz. Pr. P.P. Nr 65, poz. 395).

<sup>46</sup> Ustawa konstytucyjna z dnia 15 lipca 1920 roku zawierająca statut organiczny Województwa Śląskiego (Dz. U. Nr 73, poz. 497).

<sup>47</sup> Ustawa z dnia 4 lutego 1921 roku o unormowaniu stanu prawno-politycznego na ziemiach, przyłączonych do obszaru Rzeczypospolitej na podstawie umowy o preliminaryjnym pokoju i rozejmie, podpisanej w Rydze dnia 12 października 1920 roku (Dz. U. Nr 16, poz. 93).

<sup>48</sup> Ustawa z dnia 22 grudnia 1925 roku w sprawie utworzenia województwa wileńskiego (Dz. U. 1926, Nr 6, poz. 29).

<sup>49</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 roku o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dz. U. Nr 11, poz. 86).



morządu na poziomie województwa aż do 1939 roku nie utworzono. Z kolei na czele powiatu stał starosta, który był powoływany i odwoływany przez ministra spraw wewnętrznych. Organami samorządowymi powoływanymi do współdziałania w wykonywaniu zadań administracji ogólnej ze starostą, były sejmik i wydział powiatowy.

Już po uchwaleniu konstytucji marcowej w Departamencie Samorządowym Ministerstwa Spraw Wewnętrznych rozpoczęto prace nad zunifikowaniem całości ustroju samorządu terytorialnego. Przygotowaniami zajęła się także Komisja Reformy Administracji. W lutym 1924 roku rządząca koalicja „Chjeno-Piasta” wniosła do Sejmu pakiet projektów ustaw samorządowych. Charakterystyczne dla niego było wprowadzenie pluralnego prawa wyborczego, sześcioletniej kadencji organów samorządowych, powoływanie zawodowych członków zarządu na dwie kadencje oraz równorzędność rady i magistratu. Nie przedstawiono wówczas projektu ustawy dotyczącego samorządu wojewódzkiego. Prace nad unifikacją zostały przerwane po przewrocie majowym<sup>50</sup>.

Wraz ze wzmocnieniem władzy wykonawczej po przewrocie majowym w 1926 roku ograniczono znaczenie samorządu terytorialnego oraz innych demokratycznych instytucji. Od 1928 roku zaczęła obowiązywać zasada domniemania kompetencji organów administracji rządowej polegająca na działaniu organów samorządowych tylko w sprawach wyraźnie im przekazanych. W ten sposób ograniczono zakres działania organów uchwałodawczych samorządu<sup>51</sup>.

W kolejnych latach następowało dalsze marginalizowanie samorządu terytorialnego. 13 maja 1933 roku uchwalono ustawę o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego<sup>52</sup> (potocznie nazywaną ustawą scaleniową). W uzasadnieniu sejmowym przy uchwalaniu opisywanej ustawy, wskazywano, że „[...] projekt rządowy (tj. ustawy – przyp. J.B. oraz A.P.) zrywa z liberalną doktryną odrębności administracji państwowej i samorządowej i staje na stanowisku, iż samorząd terytorialny jest jedynie przedłużeniem i uzupełnieniem administracji rządowej, że do pewnego stopnia jest instytucją zastępczą, pomocniczą w stosunku do administracji państwowej”<sup>53</sup>.

Czynnikiem powodującym ograniczenie samodzielności i kompetencji organów samorządu terytorialnego był m.in. zakres uprawnień nadzorczych ze strony administracji rządowej odpowiednich szczebli, do którego należało zatwierdzanie wyborów sołtysów, wójtów, burmistrzów i prezydentów, zatwierdzanie lub zawieszanie uchwał organów samorządowych oraz możliwość ich rozwiązywania. Ograniczenie wiązało się także z pozycją starosty, który stał na czele wydziału powiatowego oraz był organem administracji rządowej. Doszło więc do zespolenia organów administracji ogólnej i organów wykonawczych samorządu na szczeblu powiatu. Rozwiązanie takie obowiązywało również na szczeblu województwa (Wielkopolska i Pomorze)<sup>54</sup>. W ustawie powielono zasadę domniemania kompetencji przewodniczących organów wykonawczych samorządu. Zważywszy na fakt wykonywania przez ten samorząd zadań poru-

<sup>50</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 75–76.

<sup>51</sup> Ibidem, s. 111.

<sup>52</sup> *Ustawa z dnia 23 marca 1933 roku o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego* (Dz. U. Nr 35, poz. 294).

<sup>53</sup> Sejm RP okres III, Druk Sejmowy 400, Uzasadnienie.

<sup>54</sup> J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia państwa...*, op. cit., s. 541.

czonych przez administrację rządową, umocniono pozycję tej ostatniej. Ponadto, dano możliwość powoływania na długie kadencje zawodowych przełożonych gmin, którzy mieli bardziej charakter organów biurokratycznych, aniżeli samorządowych<sup>55</sup>.

Ustawa scaleniowa prawie całkowicie ujednoliciła ustawodawstwo w zakresie samorządu terytorialnego. Wprowadzono pięcioletnią kadencję organów stanowiących i zarządzających wszystkich szczebli samorządu, od wsi, poprzez miasto, aż do powiatu. Województwa na skalę całego kraju nie utworzono. Czynne prawo wyborcze przysługiwało osobom, które ukończyły 24 lata, zaś bierne 30 lat. Dodatkowo wymogiem skorzystania z czynnego prawa wyborczego było zamieszkiwanie od co najmniej roku na obszarze, do którego wybierany był organ samorządowy<sup>56</sup>. Szereg funkcji zostało ograniczonych do obywateli polskich władających w mowie i piśmie językiem polskim. Byli to burmistrzowie i wiceburmistrzowie, radni rady miejskiej i powiatowej, miejscy ławnicy, członkowie wydziału powiatowego.

Najniższym szczeblem samorządu była gmina. Na terenach wiejskich gminę mogły tworzyć jedna lub więcej miejscowości (osady, miasteczka, wsie, sioła, osiedla, przysiółki, kolonie, zaścianki, folwarki). Jeżeli tworzyło ją kilka miejscowości, wówczas gmina dzieliła się na gromady. Na ogół gromadę tworzyła jedna miejscowość. Organem uchwałodawczym gminy była rada gminna, której członkami byli wójt, jako przewodniczący, podwójci, ławnicy oraz radni. Liczba radnych wahała się od 12 do 20. Radni wybierani byli przez gminne kolegia wyborcze składające się z radnych gromadzkich (lub ich delegatów), sołtysów oraz podsołtysów wszystkich gromad. Z kolei organem wykonawczym był zarząd gminny składający się z wójta, podwójciego oraz dwóch lub trzech ławników. Członków zarządu wybierali radni w głosowaniu tajnym. Nie można było łączyć funkcji radnego ze stanowiskiem wójta, podwójciego lub ławnika. Obejmując funkcję w organie wykonawczym traciło się mandat radnego. Ważną funkcję w samorządzie wiejskim pełnił sekretarz. Jego powołanie było obligatoryjne (poza gminami do 5000 mieszkańców, gdzie urząd wójta był zawodowy). Osoba mająca sprawować funkcję sekretarza musiała spełniać szereg warunków, do których należały odpowiednie wykształcenie, praktyka oraz zdany egzamin. Kompetencję do powołania i odwołania sekretarza posiadał wójt na podstawie uchwały zarządu. Uchwała jednak wymagała zatwierdzenia przez starostę powiatowego (po opinii wydziału powiatowego).

Tam, gdzie powoływano gromady ich organami były, w zależności od wielkości, rada gromadzka lub zebranie gromadzkie. Członkami rady gromadzkiej byli sołtys, jako przewodniczący, podsołtys oraz radni gromadzcy, których liczba wynosiła od 12 do 30. Wybierano również zastępców radnych. Organem wykonawczym gromady był sołtys, bądź jego zastępca (podsołtys). Kadencja sołtysa i podsołtysa wynosiła 3 lata, zaś ich wybór wymagał zatwierdzenia przez starostę. W sytuacji odmowy zatwierdzenia sołtysa, bądź podsołtysa przeprowadzane były wybory ponowne. Jeżeli po-

<sup>55</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 111.

<sup>56</sup> Warunek jednorocznego zamieszkania nie dotyczył zamieszkałych na obszarze związku samorządowego właścicieli lub posiadaczy położonych na tym obszarze nieruchomości oraz funkcjonariuszy państwowych, samorządowych oraz gospodarczych, jak również duchowieństwa świeckiego i zakonnego oraz zawodowych wojskowych służby czynnej i ich rodzin, jeżeli osoby te mieszkaly na obszarze danego związku samorządowego przed dniem zarządzenia wyborów.

nowny wybór nie uzyskał zatwierdzenia, wówczas starosta mianował sołtysa lub podsołtysa. Kompetencją sołtysa było zarządzanie majątkiem i dobrem gromadzkim; załatwianie bieżących czynności gromady; reprezentowanie gromady na zewnątrz oraz przygotowywanie wniosków oraz wykonywanie uchwał organu uchwalającego gromady. Ponadto był organem pomocniczym zarządu gminnego na obszarze gromady, będąc podległy służbowo wójtowi. Przyjęcie funkcji sołtysa, bądź podsołtysa, było obowiązkowe<sup>57</sup>.

Z kolei w miastach organem uchwałodawczym była rada składająca się od 16 do 72 radnych. W Warszawie rada liczyła 100 radnych. Przewodniczył jej burmistrz (prezydent), bądź ich zastępcy. Natomiast organem wykonawczym był zarząd składający z burmistrza i wiceburmistrza (prezydenta i wiceprezydenta) oraz ławników<sup>58</sup>. Liczba ławników wynosiła 10% ustawowej liczby radnych; nie mniejsza jednak niż 3. Kompetencją rady był wybór burmistrza, wiceburmistrza oraz ławników. Burmistrz i wiceburmistrz był wybierany w wyborach większościowych, zaś ławnicy w proporcjonalnych. Funkcji radnego nie można było łączyć z funkcją członka zarządu. Przyjęto 5 przymiotnikowe prawo wyborcze (powszechne, równe, tajne, bezpośrednio i proporcjonalne). W okręgach wyborczych było wybieranych co najmniej 3 radnych. Kandydaci byli umieszczeni na listach wyborczych. Wyborca dysponował tyloma głosami, ilu radnych wybierano w okręgu wyborczym. Mógł oddać wszystkie głosy na jednego kandydata lub rozdzielić je na poszczególnych kandydatów. Podział mandatów pomiędzy listy kandydatów przeprowadzano przy zastosowaniu metody d'Hondta.

W powiecie element samorządowy widoczny był w organie stanowiącym. Była nim rada, w której zasiadali radni oraz członkowie wydziału powiatowego. Radnych rady powiatowej wybierały kolegia wyborcze złożone z radnych i członków zarządów gmin wiejskich i miast. Każda z jednostek wybierała od 2 do 5 radnych. Generalnie wybory były jawne, choć na wniosek 1/5 członków kolegiów mogły być tajne. Z kolei członków wydziału powiatowego wybiera rada powiatowa w głosowaniu tajnym i proporcjonalnym.

Konsekwencją ograniczania roli i pozycji samorządu były również zapisy nowej konstytucji. Uchwalona 23 kwietnia 1935 roku nowa konstytucja rolę samorządu sprawowała do „[...] urzeczywistniania zadań administracji państwowej w zakresie potrzeb miejscowych”<sup>59</sup>. Powodowało to bardziej restryktywne w stosunku do samorządu orzecznictwo Najwyższego Trybunału Administracyjnego, który był właściwy w sprawach o legalności decyzji władz nadzorczych. Samorząd terytorialny formalnie jeszcze istniał, ale faktycznie był tylko tolerowany<sup>60</sup>.

<sup>57</sup> Funkcji sołtysa mogły odmówić: kobiety, duchowni, osoby, które ukończyły 60 lat, osoby, które piastują urząd publiczny lub sprawują mandat w zarządzie gminnym lub w wydziale powiatowym, osoby, które sprawowały urząd sołtysa przez ostatnią kadencję.

<sup>58</sup> W miastach liczących ponad 50 000 mieszkańców, rada miejska mogła powiększyć liczbę wiceprezydentów. Ustawa wprowadzała jednak pewne ograniczenia. Liczba wiceprezydentów nie mogła przekraczać w Warszawie – pięciu, w Krakowie, Lwowie, Łodzi, Poznaniu i Wilnie – trzech, w innych miastach – dwóch. Wyjątkowo trzech, jeżeli zostało to zatwierdzone przez władzę nadzorczą (uznając, że wymaga tego większy rozwój gospodarki miejskiej oraz stan i znaczna liczba zakładów i przedsiębiorstw).

<sup>59</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1935 roku – Konstytucja RP (Dz. U. Nr 30, poz. 227 ze zm.).

<sup>60</sup> J. Pokładecki, *Samorząd terytorialny w warunkach transformacji systemu politycznego w Polsce*, Poznań 1996, s. 25.

W rok przed wybuchem II wojny światowej uchwalono jeszcze dwie ustawy: o wyborze radnych gromadzkich, gminnych i powiatowych oraz o wyborze radnych miejskich<sup>61</sup>. Wydane zostały w obliczu narastającego niebezpieczeństwa zewnętrznego ze strony hitlerowskich Niemiec. W odbywających się na przełomie 1938 i 1939 roku wyborach pewien sukces odniosła opozycja, która potraktowała je jak rzeczywistą próbę sił politycznych kraju<sup>62</sup>.

W wyniku działań wojennych już w 1939 roku na ziemiach polskich zlikwidowany został samorząd terytorialny. Organizacja terytorialna oparta została na zasadach określonych przez okupanta niemieckiego oraz radzieckiego.

\* \* \*

Podsumowując rozwiązania prawne występujące w Drugiej Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie samorządu terytorialnego można stwierdzić, iż nie zawsze miały one charakter w pełni demokratyczny oraz nie wszystkie rozwiązania odpowiadały wcześniejszym deklaracjom głównych partii i ugrupowań politycznych. Jako główną przyczynę tej sytuacji należy uznać dziedzictwo zaborów oraz ogólne uwarunkowania społeczne i polityczne związane z budową – po 123 latach niewoli – nowej państwowości. Na uwagę zasługuje natomiast oryginalność i nowatorstwo rozwiązań proponowanych przez część przedstawicieli nauki polskiej tego okresu. W sposób szczególnie należy zwrócić uwagę na dorobek naukowy Aleksandra Krońskiego, Władysława L. Jaworskiego, Henryka Dembińskiego, Tadeusza Bigo, Jerzego Panejki, Maurycyego A. Jaroszyńskiego, Władysława Komarnickiego czy też Leona Biegeleisena<sup>63</sup>.

W kolejnych latach, jeszcze co najmniej dwukrotnie sięgano do wzorców i rozwiązań międzywojennego samorządu. Bezpośrednio po II wojnie światowej władze komunistyczne uznały na krótko samorząd, jako element systemu politycznego. Wiązało się to z jednej strony z uznaniem przez Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego konstytucji marcowej z 1921 roku za legalnie obowiązującą (w tym samorządu), z drugiej zaś natychmiastowe przyjęcie modelu radzieckiego mogło wywołać sprzeciw polskiego społeczeństwa. Jednym z symboli odbudowy Polski stała się więc terminologia określająca charakterystyczne dla przedwojennego samorządu funkcje, takie jak wójt, burmistrz czy starosta. Bardzo szybko nowa władza nie tylko ograniczyła znaczenie samorządu terytorialnego, ale go całkowicie zlikwidowała w 1950 roku<sup>64</sup>. Dotychczasowe kompetencje samorządu w dużej części przejęły rady narodowe, które stały się terenowymi organami władzy państwowej. Także w nauce polskiej zaczęły się pojawiać uzasadnienia podejmowanych przez władzę decyzji. W. Dawidowicz wskazywał „[...] iż w miarę ewolucji państwa demokracji ludowej, zwłaszcza zaś wobec postępującej centralizacji w zarządzaniu gospodarką państwową samorząd terytorialny

<sup>61</sup> Ustawa z dnia 16 sierpnia 1938 roku o wyborze radnych gromadzkich, gminnych i powiatowych (Dz. U. Nr 63, poz. 481) oraz o wyborze radnych miejskich, ibidem, poz. 480.

<sup>62</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 85.

<sup>63</sup> Szerzej zob.: S. Wójcik, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 123–132.

<sup>64</sup> Zob.: Ustawa z dnia 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. Nr 14, poz. 130).

okazał się podsystemem administracji terytorialnej znacznie bardziej dojrzałym do likwidacji, niż podsystem organów administracji ogólnej<sup>65</sup>. Natomiast Z. Rybicki sformułował przyczynę likwidacji samorządu w sposób następujący: „[...] pozycja samorządu nie mieści się w systemie centralizmu demokratycznego, będącego jedną z podstawowych zasad ogólnych organizacji i funkcjonowania socjalistycznego mechanizmu społecznego i państwowego”<sup>66</sup>.

Inne motywy kierowały elitami politycznymi Polski w momencie restytucji samorządu terytorialnego w 1990 roku. Poszukując optymalnego ustroju dla władzy lokalnej skorzystano z rozwiązań międzywojennych. Powrócono więc do niektórych elementów przedwojennego samorządu, co świadczy o aktualności ówczesnych poglądów i rozwiązań. Do samorządowej terminologii, po pięćdziesięciu latach powrócił np. wójt i burmistrz jako przewodniczący organu wykonawczego gminy. W kolejnych latach samorząd został restytuowany również na szczeblu powiatowym oraz wojewódzkim.

Współczesny samorząd został również wyposażony w te atrybuty, które były obecne w samorządzie międzywojennym, tj. osobowość publiczno i cywilno-prawną, zaś przedstawiciele do ich organów wyłanianiani są w sposób demokratyczny.

### Bibliografia

#### Akty prawne:

- Ustawa konstytucyjna z dnia 15 lipca 1920 roku zawierająca statut organiczny Województwa Śląskiego* (Dz. U. Nr 73, poz. 497).
- Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku – Konstytucja RP* (Dz. U. 1921, Nr 44, poz. 267).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1935 roku – Konstytucja RP* (Dz. U. Nr 30, poz. 227 ze zm.).
- Dekret z dnia 13 grudnia 1918 roku o wyborach do Rad Miejskich na terenie b. Królestwa Kongresowego* (Dz. Pr. P.P. Nr 20, poz. 58).
- Dekret z dnia 5 grudnia 1918 roku o tymczasowej ordynacji wyborczej do Sejmików Powiatowych* (Dz. Pr. P.P. Nr 19, poz. 51).
- Dekret z dnia 4 lutego 1919 roku o samorządzie miejskim* (Dz. Pr. P.P. 1918, Nr 13, poz. 140).
- Dekret z dnia 4 lutego 1919 roku o tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszarów Polski b. zaboru rosyjskiego* (Dz. Pr. P.P. Nr 13, poz. 141).
- Dekret z dnia 4 lutego 1919 roku o utworzeniu Rad Gminnych na obszarze b. Królestwa Kongresowego* (Dz. Pr. P.P. Nr 18, poz. 48).
- Ustawa z dnia 1 sierpnia 1919 roku o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnic pruskiej* (Dz. Pr. P.P. Nr 64, poz. 385).
- Ustawa tymczasowa z dnia 2 sierpnia 1919 roku o organizacji władz administracyjnych II instancji* (Dz. Pr. P.P. Nr 65, poz. 395).
- Ustawa z dnia 26 września 1922 roku o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego, a w szczególności województwa lwowskiego, tarnopolskiego i stanisławskiego* (Dz. U. Nr 90, poz. 829).

<sup>65</sup> Zob.: W. Dawidowicz, *Zarys ustroju organów administracji terytorialnej w Polsce*, Warszawa 1976, s. 23.

<sup>66</sup> Z. Rybicki, *System rad narodowych w PRL*, Warszawa 1971, s. 54.

- Ustawa z dnia 4 lutego 1921 roku o unormowaniu stanu prawno-politycznego na ziemiach, przyłączonych do obszaru Rzeczypospolitej na podstawie umowy o preliminaryrnyim pokoju i rozejmie, podpisanej w Rydze dnia 12 października 1920 r.* (Dz. U. Nr 16, poz. 93).
- Ustawa z dnia 22 grudnia 1925 roku w sprawie utworzenia województwa wileńskiego* (Dz. U. 1926, Nr 6, poz. 29).
- Ustawa z dnia 23 marca 1933 roku o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego* (Dz. U. Nr 35, poz. 294).
- Ustawa z dnia 16 sierpnia 1938 roku o wyborze radnych gromadzkich, gminnych i powiatowych* (Dz. U. Nr 63, poz. 481).
- Ustawa z dnia 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej* (Dz. U. Nr 14, poz. 130).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 roku o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej* (Dz. U. Nr 11, poz. 86).

#### **Literatura:**

- Ajnenkiel A., *Administracja w Polsce. Zarys historyczny*, Warszawa 1977.
- Ajnenkiel A., *Od rządów ludowych do przewrotu majowego. Zarys dziejów politycznych Polski 1918–1926*, Warszawa 1978.
- Bardach J., Leśnodorski, Pietrzak M., *Historia państwa i prawa polskiego*, Warszawa 1977.
- Bełcikowska A., *Stronnictwa i związki polityczne w Polsce. Charakterystyki, dane historyczne, programy, rezolucje, organizacje partyjne, prasa, przywódcy*, Warszawa 1925.
- Dawidowicz W., *Zarys ustroju organów administracji terytorialnej w Polsce*, Warszawa 1976.
- Holzer J., *Mozaika polityczna Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1974.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, w: *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, red. A. Piekara, Z. Niewiadomski, Warszawa 1998.
- Jaroszyński M., *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 1924.
- Kumaniecki K., Wasiutyński B., Panejko J., *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Kraków 1929.
- Lato St., Stankiewicz W., *Programy stronnictw ludowych. Zbiór dokumentów*, Warszawa 1969.
- Leoński Z., *Tradycje samorządu terytorialnego w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 3.
- Łuczak A., *Samorząd terytorialny w programach i działalności stronnictw ludowych 1918–1939*, Warszawa 1973.
- Małec D., Małec J., *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2003.
- Nyc J., *Wybory samorządowe w II Rzeczypospolitej*, „Wspólnota” 1998, nr 37.
- Pokladecki J., *Samorząd terytorialny w warunkach transformacji systemu politycznego w Polsce*, Poznań 1996.
- Radomski G., *Samorząd terytorialny w myśli politycznej Narodowej Demokracji 1918–1939*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2009.
- Rybicki Z., *System rad narodowych w PRL*, Warszawa 1971.
- Serczyk W. A., *Dzieje Polski 1918–1939. Wybór materiałów źródłowych*, Kraków 1990.
- Starościak J., *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960.
- Tocqueville A., *O demokracji w Ameryce*, t. I, Kraków 1996.
- Wójcik S., *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa, historia i współczesność*, Katolicki Uniwersytet Lubelski, Lublin 1999.