

JACEK DZIOBEK-ROMAŃSKI

PROCES UJEDNOLICANIA USTROJU SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W II RZECZYPOSPOLITEJ

Przed pełną unifikacją przepisów odnoszących się do pozycji prawnej jednostek samorządu terytorialnego, która nastąpiła na mocy ustawy z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego¹, kształt organizacyjno-prawny jednostek samorządu terytorialnego różnił się w różnych częściach Polski. Różnice te były wynikiem niedawnego podziału Polski między państwa zaborcze, co skutkowało żywymi wówczas różnicami w kulturze prawnej. Pierwotnie funkcjonowała w różnych częściach Państwa Polskiego istna mozaika przepisów odnoszących się do sytuacji prawnej samorządu terytorialnego, bowiem organizacja i pozycja prawna samorządu w zasadniczym kształcie oparta była na wciąż obowiązujących przepisach, wydanych jeszcze przez byłe państwa zaborcze². Różnorodność ta dotyczyła nawet nazewnictwa władz, co – jak podkreślali ówczesni autorzy – wpływało negatywnie na sprawność administracji³. Pilna była więc potrzeba unifikacji przepisów dotyczących organizacji administracji terytorialnej.

¹ Dz. U. nr 35 z 1933 r., poz. 294.

² Pisze o tym: J. D z i o b e k - R o m a Ń s k i, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej w pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości*, [w:] „*Historia magistra vitae*”. *Księga jubileuszowa ku czci Profesora Jerzego Flagi*, red. A. Dębiński, S. Wrzosek, K. Maćkowska, M. Kruszewska-Gagoś, Lublin 2007, s. 63-75.

³ Zob. np S. W a c h o l t z, *Nowy ustrój samorządu terytorialnego w Polsce i jego wartości*, Kraków 1934, s. 2-3.

Celem niniejszego studium jest przedstawienie – w oparciu szczególnie o materiał źródłowy – w jaki sposób ustawodawca przeprowadził ten skomplikowany proces ujednoczenia kształtu samorządu terytorialnego, który pierwotnie odbywał się w warunkach formowania się polskiego terytorium. Na omawiany proces wpływ miały również ówczesne warunki prawnomiędzynarodowe.

1. PIERWSZE UNIFIKACJE ORGANIZACJI SAMORZĄDU W II RZECZYPOSPOLITEJ

Już u zrębów państwowości polskiej zaistniała potrzeba ujednoczenia przepisów dotyczących organizacji administracji terytorialnej. Proces ten zapoczątkowało znowelizowanie w 1918 r. przepisów ukazu carskiego z dnia 2 marca (19 lutego) 1864 r. o urządzaniu gmin wiejskich⁴, którego przepisy w pewnej części utrzymano w mocy na podstawie dekretu Naczelnika Państwa z dnia 27 listopada 1918 r. o utworzeniu rad gminnych na obszarze byłego Królestwa Kongresowego⁵. Tak zmienione przepisy zostały rozciągnięte na obszar Ziem Wschodnich, później zaś, w pewnym zakresie, na terytorium b. Galicji, by w końcu, w ograniczony sposób, obowiązywać na obszarze b. Prus, gdzie wciąż zachowywały moc przepisy pruskie i niemieckie⁶. Unormowania te jednak dotyczyły gmin wiejskich. W odniesieniu do miast z kolei, obowiązujące regulacje władz okupacyjnych zmienił tymczasowy dekret Naczelnika Państwa z dnia 4 lutego 1919 r. o samorządzie miejskim⁷. Kwestię wyborów do rad miejskich uregulował natomiast dekret Naczelnika Państwa z dnia 13 grudnia 1918 r. o wyborach do rad miejskich na terenie b. Królestwa Kongresowego⁸.

Pewne odrębności w organizacji gmin wiejskich wprowadziły dwa rozporządzenia Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich: z dnia 25 czerwca

⁴ Dziennik Praw Królestwa Polskiego (dalej cyt.: Dz. pr. Król. Polsk.) 1864, t. LXII, s. 37. Zob. także K. K u m a n i e c k i, *Ustrój władz samorządowych na ziemiach Polski w zarysie*, Warszawa–Kraków 1921, s. 27.

⁵ Dziennik Praw Państwa Polskiego (dalej cyt.: Dz. Pr. P. P.) nr 18 z 1918 r., poz. 48.

⁶ Zob. M. K a l l a s, *Samorząd terytorialny w Polsce przed rokiem 1918*, [w:] *Encyklopedia Samorządu Terytorialnego*, red. K. Miaskowska-Daszkiewicz, B. Szmulik, Warszawa 2010, s. 25.

⁷ Dz. Pr. P. P. nr 13 z 1919 r., poz. 140.

⁸ Dz. Pr. P. P. nr 20 z 1918 r., poz. 58.

1919 r. o tymczasowej ordynacji wyborczej do zebrań i rad gminnych⁹ oraz z dnia 26 września 1919 r. o samorządzie gminnym¹⁰. Podobne zmiany – w odniesieniu do gmin miejskich niemających rad – wprowadziło rozporządzenie Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich z dnia 27 czerwca 1919 r. o tymczasowej ustawie miejskiej¹¹, natomiast kwestię wyborów regulowało rozporządzenie Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich z dnia 25 czerwca 1919 r. o wyborach do tymczasowych rad miejskich¹². Tymczasową ustawę miejską zastąpiło rozporządzenie Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich z dnia 14 sierpnia 1919 r. o ustawie miejskiej¹³.

Uregulowania te szybko rozciągane były na inne terytoria. Odbywało się to na podstawie: rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 11 marca 1927 r. o rozciągnięciu mocy obowiązującej rozporządzenia Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich z dnia 25 czerwca 1919 r. o wyborach do tymczasowych rad miejskich na niektóre gminy miejskie województwa wołyńskiego¹⁴; rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 11 marca 1927 r. o rozciągnięciu mocy obowiązującej rozporządzenia Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich z dnia 14 sierpnia 1919 r. o ustawie miejskiej na niektóre gminy województwa wołyńskiego¹⁵ oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 8 kwietnia 1927 r. o rozciągnięciu mocy obowiązującej rozporządzeń Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich z dnia 25 czerwca 1919 r. o wyborach do tymczasowych rad miejskich oraz z dnia 14 sierpnia 1919 r. o ustawie miejskiej na niektóre gminy miejskie województw: białostockiego, nowogródzkiego, poleskiego i wileńskiego¹⁶.

W odniesieniu do powiatu próba zunifikowania przepisów odbyła się na podstawie dekretów Naczelnika Państwa z dnia 5 grudnia 1918 r. o tymczasowej ordynacji wyborczej do sejmików powiatowych¹⁷ oraz z dnia 4 lutego 1919 r. o tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszarów Polski b. zaboru

⁹ Dziennik Urzędowy Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich (dalej cyt.: Dz. Urz. Zarz. Cyw. Ziem Wsch.) nr 7 z 1919 r., poz. 45.

¹⁰ Dz. Urz. Zarz. Cyw. Ziem Wsch. nr 21 z 1919 r., poz. 215.

¹¹ Dz. Urz. Zarz. Cyw. Ziem Wsch. nr 7 z 1919 r., poz. 46.

¹² Tamże, poz. 44.

¹³ Dz. Urz. Zarz. Cyw. Ziem Wsch. nr 12 z 1919 r., poz. 99.

¹⁴ Dz. U. nr 47 z 1927 r., poz. 426.

¹⁵ Tamże, poz. 427.

¹⁶ Dz. U. nr 47 z 1928 r., poz. 428.

¹⁷ Dz. Pr. P. P. nr 19 z 1918 r., poz. 51.

rosyjskiego¹⁸. Moc obowiązującą ostatniego ze wspomnianych dekretów rozciągnięto na Ziemię Wschodnie na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 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 do miast w sejmikach powiatowych¹⁹ oraz z dnia 10 sierpnia 1922 r. w przedmiocie rozciągnięcia na Ziemię Wileńską mocy obowiązującej dekretów o tymczasowej ordynacji wyborczej do sejmików powiatowych, o tymczasowej ordynacji powiatowej o skarbowości powiatowych związków komunalnych i ustawy w sprawie delegatów od miast w sejmikach powiatowych²⁰.

Proces rozciągania reform administracyjnych dotyczących samorządu na terytorium b. Galicji zapoczątkowało włączenie obszarów dworskich do istniejących gmin wiejskich, co odbyło się na podstawie ustawy z dnia 26 lipca 1919 r. o połączeniu obszarów dworskich z gminami, obowiązującej na terytorium b. Galicji²¹. Pewne zmiany w organizacji gmin wprowadziła także ustawa z dnia 26 lipca 1919 r. zmieniająca postanowienia galicyjskiej ustawy gminnej, obowiązująca na terytorium b. Galicji²². Jak już wspomniano – w odniesieniu do ujednoczenia ustroju powiatów – dekret Naczelnika Państwa z dnia 4 lutego 1919 r. o tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszarów Polski b. zaboru rosyjskiego²³ rozciągnął organizację powiatową obowiązującą w byłym zaborze rosyjskim na województwa małopolskie.

Nadzór nad jednostkami samorządowymi w b. Galicji sprawował Tymczasowy Wydział Samorządowy, ustanowiony na miejsce Sejmu i Wydziału Krajowego, co odbyło się na podstawie ustawy z dnia 30 stycznia 1920 r. o zniesieniu Sejmu i Wydziału Krajowego b. Królestwa Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim²⁴. Tymczasowy wydział Krajowy, mający charakter przejściowy, został zlikwidowany na podstawie rozporządzenia

¹⁸ Dz. Pr. P. P. nr 13 z 1919 r., poz. 141.

¹⁹ Dz. U. nr 72 z 1922 r., poz. 651.

²⁰ Tamże, poz. 652.

²¹ Dz. U. nr 67 z 1919 r., poz. 404.

²² Tamże, poz. 403.

²³ Dz. Pr. P. P. nr 13 z 1919 r., poz. 141.

²⁴ Dz. U. nr 11 z 1920 r., poz. 61.

Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 stycznia 1928 r. o zniesieniu Tymczasowego Wydziału Samorządowego we Lwowie²⁵. Funkcje nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego przejęli wówczas wojewodowie.

W tej części Polski, która wcześniej leżała w granicach Prus, w szczególności w Poznaniu, początkowo działalnością prawotwórczą zajmował się Komisariat Naczelnej Rady Ludowej w Poznaniu, który dnia 29 marca 1919 r. zmienił unormowania dotyczące wyborów samorządowych²⁶, zaś dnia 23 kwietnia 1919 r. rozwiązał on zarówno sejmiki powiatowe, jak również wydziały powiatowe²⁷, których funkcje przejęły: wydział krajowy i starosta krajowy. Podstawowe znaczenie dla unifikacji ustroju samorządowego miała ustawa z dnia 1 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej²⁸, która powołała do życia urząd Ministra b. Dzielnicy Pruskiej funkcjonującego do dnia 1 kwietnia 1922 r.²⁹ W ramach zadań Ministra b. Dzielnicy Pruskiej sprawowanych w zakresie przejściowej administracji ziem zachodnich wydano szereg aktów normatywnych, które miały za zadanie zunifikować samorząd terytorialny na podległym ministrowi obszarze. Do jego kompetencji należało także dokonywanie zmian w pruskich aktach normatywnych. Minister b. Dzielnicy Pruskiej rozporządzeniem z dnia 25 marca 1920 r. zmienił pruską ordynację wiejską dla siedmiu wschodnich prowincji b. Prus³⁰, zaś dalszych zmian w ustawie gminnej dokonał rozporządzeniem z dnia 7 sierpnia 1920 r.³¹ Pozostałości kompetencji właścicieli ziemskich z zakresu władzy policyjnej na podległym im terenie zniósł rozporządzenie Ministra b. Dzielnicy Pruskiej z dnia 27 września 1919 r.³²

W odniesieniu do powiatów, zmiany wynikające ze wspomnianych tu unormowań rozporządzenia Naczelnej Rady Ludowej w Poznaniu z dnia 23 kwiet-

²⁵ Dz. U. nr 7 z 1928 r., poz. 40.

²⁶ „Tygodnik Urzędowy” nr 5 z 1919 r., poz. 24.

²⁷ „Tygodnik Urzędowy” nr 8 z 1919 r., poz. 37.

²⁸ Dz. Pr. P. P. nr 64 z 1919 r., poz. 385.

²⁹ Urząd ten rozwiązano ustawą z dnia 7 kwietnia 1922 r. w przedmiocie zniesienia Ministerstwa b. Dzielnicy Pruskiej – Dz. U. nr 30 z 1922 r., poz. 247.

³⁰ Rozporządzenie Ministra b. Dzielnicy Pruskiej z dnia 25 marca 1920 r. o zmianie pruskiej ordynacji wiejskiej dla siedmiu wschodnich prowincji monarchii, Dziennik Urzędowy Ministerstwa b. Dzielnicy Pruskiej (dalej cyt.: Dz. Urz. Min. b. Dz. Pr.) nr 19 z 1920 r., poz. 190.

³¹ Dz. Urz. Min. b. Dz. Prusk. nr 46 z 1920 r., poz. 391.

³² „Tygodnik Urzędowy” nr 54 z 1919 r., poz. 129.

nia 1919 r.³³ znoszących dotychczasowe sejmiki i wydziały powiatowe rozciągnął na cały obszar województwa poznańskiego minister b. Dzielnicy Pruskiej swoim rozporządzeniem z dnia 10 stycznia 1920 r.³⁴ Analogiczne przepisy dla województwa pomorskiego wprowadziło rozporządzenie ministra b. Dzielnicy Pruskiej z dnia 8 stycznia 1920 r. o tymczasowej organizacji samorządu³⁵.

W województwach należących do b. zaboru pruskiego funkcjonował także samorząd na szczeblu wojewódzkim. Dla województwa pomorskiego wprowadziło go rozporządzenie Ministra b. Dzielnicy Pruskiej z dnia 8 stycznia 1920 r. o tymczasowej organizacji samorządu komunalnego w województwie pomorskim³⁶, zaś analogiczne unormowania dla województwa poznańskiego ustaliło rozporządzenie tegoż ministra z dnia 10 stycznia 1920 r. o tymczasowej organizacji samorządu komunalnego na ziemiach województwa poznańskiego³⁷. Na podstawie obu tych rozporządzeń utworzono Pomorski Związek Komunalny i Poznański Związek Komunalny, których organami były: sejmik wojewódzki – jako organ stanowiący – oraz wydział krajowy (później wydział wojewódzki) – jako organ zarządzający. Organem wykonawczym samorządu wojewódzkiego w województwach tych był starosta krajowy³⁸. Do końca okresu II Rzeczypospolitej samorząd wojewódzki działał jedynie w województwach poznańskim, pomorskim i śląskim.

Organizacja Państwa Polskiego wymagała powołania także terytorialnej administracji rządowej, co pozwalało na budowanie państwa unitarnego. Województwa były tworzone stopniowo, w miarę ustalania się granic państwa, co miało miejsce dopiero w 1923 roku³⁹.

Widać wyraźnie, że prowadzono systematyczne prace zmierzające do ustalenia trójszczeblowej administracji terytorialnej (podziału państwa na gminy, powiaty i województwa). Proces ten zapoczątkowany został wydaniem wspomnianej tu ustawy z dnia 1 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnic pruskiej⁴⁰, która powołała do życia województwa: pomor-

³³ „Tygodnik Urzędowy” nr 8 z 1919 r., poz. 37.

³⁴ Dz. Urz. Min. b. Dz. Prusk. nr 3 z 1920 r., poz. 3.

³⁵ Tamże, poz. 2.

³⁶ Tamże, poz. 2.

³⁷ Tamże, poz. 3.

³⁸ Zob. K a l l a s, *Samorząd terytorialny w Polsce*, s. 29.

³⁹ Tamże, s. 32.

⁴⁰ Dz. Pr. P. P. nr 64 z 1919 r., poz. 385.

skie i poznańskie. W tym samym okresie uchwalono ustawę tymczasową z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji⁴¹, która powołała do życia województwa: białostockie, kieleckie, lubelskie, łódzkie i warszawskie. Samo Miasto Stołeczne Warszawa zostało wydzielone z województwa warszawskiego i stanowiło odrębną jednostkę administracyjną. Ustawą Konstytucyjną z dnia 15 lipca 1920 r., zawierającą Statut Organiczny Województwa Śląskiego⁴², utworzono województwo śląskie, o znacznej autonomii, co wynikało z ówczesnej sytuacji międzynarodowej. Z kolei ustawa z dnia 3 grudnia 1920 r. o tymczasowej organizacji władz administracyjnych II instancji (województw) na obszarze b. Królestwa Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim oraz na wchodzących w skład Rzeczypospolitej Polskiej obszarach Spisza i Orawy⁴³ utworzyła województwa: krakowskie, lwowskie, stanisławowskie i tarnopolskie. Województwa nowogrodzkie, poleskie i wołyńskie powołano do życia na podstawie ustawy z dnia 4 lutego 1921 r. o unormowaniu stanu prawno-politycznego na ziemiach przyłączonych do obszaru Rzeczypospolitej na podstawie umowy o preliminaryjnym pokoju i rozejmie, podpisanej w Rydze 12 października 1920 r.⁴⁴ Ostatnie w końcu województwo wileńskie utworzone było na mocy ustawy z dnia 22 grudnia 1925 r. w sprawie utworzenia województwa wileńskiego⁴⁵. Dopiero na podstawie unormowań ustawy z dnia 16 sierpnia 1938 r. o samorządzie m. st. Warszawy określono Warszawę jako jednostkę samorządu terytorialnego gminnego, powiatowego i wojewódzkiego⁴⁶.

W okresie II RP dokonywano niewielkich zmian terytorialnych w podziale administracyjnym. Miały one charakter korekt i nie wpływały na liczbę województw. Według stanu na 1 kwietnia 1939 r. Polska była podzielona na 17 województw (w tym m. st. Warszawę jako odrębne województwo), 264 powiaty, 611 gmin miejskich, 3195 gmin wiejskich oraz 40 533 gromady⁴⁷.

⁴¹ Dz. Pr. P. P. nr 65 z 1919 r., poz. 395.

⁴² Dz. U. nr 73 z 1920 r., poz. 497.

⁴³ Dz. U. nr 117 z 1929 r., poz. 768.

⁴⁴ Dz. U. nr 16 z 1921 r., poz. 93.

⁴⁵ Dz. U. nr 6 z 1926 r., poz. 29.

⁴⁶ Dz. U. nr 63 z 1938 r., poz. 479, art. 1.

⁴⁷ Dane za: K a l l a s, *Samorząd terytorialny w Polsce*, s. 33.

2. POZYCJA USTROJOWA SAMORZĄDU W KONSTYTUCJI MARCOWEJ

Uchwaloną dnia 17 marca 1921 r. Konstytucję marcową⁴⁸ należy traktować jako jeden z ostatnich aktów prawnych rozbudowujących samorząd terytorialny⁴⁹. Po tym czasie odnotowujemy już konsekwentne wzmocnienie organów administracji rządowej, kosztem samorządowej⁵⁰. Konstytucja marcowa w art. 3 ogłosiła oparcie ustroju Rzeczypospolitej na zasadzie szerokiego samorządu, którego przedstawicielom miał zostać przekazany pewien zakres ustawodawstwa, w szczególności z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa⁵¹, oraz ustaliła formalnie jednolity podział Państwa Polskiego na województwa, powiaty, gminy miejskie i wiejskie, które miały być jednocześnie jednostkami samorządu terytorialnego⁵². Istotne były także inne uregulowania Konstytucji, które oparły organizację administracji na zasadzie dekoncentracji, przy uwzględnieniu zasady udziału obywateli pochodzących z wyborów. Organy administracji w poszczególnych jednostkach miały być przy tym zespolone w jednym urzędzie i jednym zwierzchnikiem⁵³. Czynności wykonawcze w jednostkach samorządu powiatowego i wojewódzkiego przynależały do organów utworzonych na zasadzie zespolenia kolegów wybieranych przez ciała reprezentacyjne z przedstawicielami państwowych władz administracyjnych i obradujących pod przewodnictwem tych ostatnich⁵⁴.

Konstytucja marcowa przyznała jednostkom samorządowym prawo do łączenia się w związki, które mogły nabyć charakter publiczno-prawny. Działo się to jednak dopiero wtedy, gdy taki charakter nadała jednostce samorządu terytorialnego osobna ustawa⁵⁵.

Nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego sprawować miały wydziały samorządowe wyższego stopnia. W pewnym zakresie ustawy mogły część tego nadzoru przekazać sądownictwu administracyjnemu. W wy-

⁴⁸ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. nr 44, z 1921 r., poz. 267.

⁴⁹ Zob. B. D o l n i c k i, *Samorząd terytorialny*, Kraków: Zakamycze 2006, s. 47.

⁵⁰ Zob. J. S t a r o ś c i a k, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 123.

⁵¹ Zasada ta wynikała także z art. 68 Konstytucji marcowej.

⁵² Dz. U. nr 44 z 1921 r., poz. 267, art. 65.

⁵³ Tamże, art. 66.

⁵⁴ Tamże, art. 67.

⁵⁵ Tamże, art. 65.

jątkowych przypadkach ustawy mogły przyznać prawo zatwierdzania uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego organom samorządu terytorialnego wyższego stopnia lub poszczególnym ministerstwom⁵⁶.

Niezależnie od jednostek samorządu terytorialnego Konstytucja przewidywała utworzenie w trybie ustawowym jednostek samorządu gospodarczego, w szczególności izb rolniczych, handlowych, przemysłowych, rzemieślniczych, pracy najemnej i innych. Owe jednostki samorządu gospodarczego miały być połączone z Naczelną Izbą Gospodarczą. Współpracę tych jednostek z władzami państwowymi w kierowaniu życiem gospodarczym miały określić ustawy⁵⁷.

Osobną kwestią, wartą tutaj odnotowania, jest konstytucyjna ochrona mniejszości narodowych i etnicznych. Swobodny rozwój ich właściwości narodowych miał być realizowany przy pomocy autonomicznych związków mniejszości, mających charakter publicznoprawny, które miały działać w obrębie związków samorządu powszechnego⁵⁸.

Regulacje konstytucyjne wymagały jednak ustawowego rozwinięcia. W praktyce nie doprowadzono do powołania do życia jednostek o zbliżonym do siebie charakterze (liczbie ludności, terytorium itp.)⁵⁹.

3. PRÓBY USTANOWIENIA SAMORZĄDU WOJEWÓDZKIEGO W 1922 ROKU

Podstawowe znaczenie dla przeprowadzenia prób ustanowienia samorządu terytorialnego szczebla wojewódzkiego w Polsce miała sytuacja międzynarodowa. Decyzją Rady Ambasadorów w dniu 15 marca 1923 r. przyznano Polsce Galicję Wschodnią i Wileńszczyznę (potwierdzeniem tej decyzji była uchwała Ligi Narodów z dnia 9 lutego 1923 r.)⁶⁰. Decyzje międzynarodowe zostały poprzedzone uchwaleniem ustawy z dnia 26 września 1922 r. o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego, a w szczególności woje-

⁵⁶ Tamże, art. 70.

⁵⁷ Tamże, art. 68.

⁵⁸ Tamże, art. 109.

⁵⁹ Zob. E. Ochędowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1999, s. 271.

⁶⁰ Zob. Kallaś, *Samorząd terytorialny w Polsce*, s. 35.

wództwa lwowskiego, tarnopolskiego i stanisławowskiego⁶¹. Ustawa ta wprowadziła normy generalne, zapowiadając wydanie ustaw szczegółowych regulujących działalność samorządu wojewódzkiego i ustalenie zakresu kompetencji tegoż samorządu (miało to dotyczyć: kultury, gospodarki, komunikacji, ochrony zdrowia, opieki nad ubogimi, administracji i skarbowości)⁶². Organem stanowiącym samorządu wojewódzkiego miały być sejmiki, których akty normatywne miały być sankcjonowane decyzją Prezydenta RP, przy kontrasygnacie Prezesa Rady Ministrów⁶³. Jako organ wykonawczy samorządu wojewódzkiego planowano ustanowić wydziały wojewódzkie. Ustawa przyznawała szerokie kompetencje nadzorcze nad jednostkami samorządu wojewódzkiego wojewodom⁶⁴.

Ustawa ta szczegółowo uregulowała kwestię zakresu kompetencji samorządu wojewódzkiego w województwach: lwowskim, stanisławowskim i tarnopolskim. W każdym z tych województw miał funkcjonować dwuizbowy sejmik, będący organem stanowiącym, w którym jedną z izb miała zajmować mniejszość narodowa (kuria) ruska. W województwie lwowskim sejmik miał liczyć 100 członków, z których obu kuriom narodowościowym przyznano po 50 miejsc, zaś sejmiki w województwach stanisławowskim i tarnopolskim składać się miały z 60 członków (po 30 z każdej kurii narodowościowej)⁶⁵.

Jako organ wykonawczy ustalono wydziały, obradujące pod przewodnictwem wojewody lub jego zastępcy, składające się z ośmiu członków wybieranych po połowie przez każdą z kurii narodowościowych oraz czterech członków wybieranych przez obie kurie. Same wydziały miały być podzielone na dwie sekcje narodowościowe, obradujące odrębnie lub – we wspólnych sprawach – razem⁶⁶.

Z uwagi na zmianę klimatu politycznego nie wydano do tej ustawy aktów wykonawczych i odstąpiono od jej wprowadzenia w życie⁶⁷. W ten sposób w okresie II RP samorząd wojewódzki funkcjonował tylko w województwach: śląskim, pomorskim i poznańskim. Na podstawie ustawy z dnia 16 sierpnia

⁶¹ Dz. U. nr 90 z 1922 r., poz. 829.

⁶² Tamże, art. 2.

⁶³ Tamże, art. 3.

⁶⁴ Tamże, art. 7-8.

⁶⁵ Tamże, art. 10-13.

⁶⁶ Tamże, art. 18-19.

⁶⁷ Zob. K a l l a s, *Samorząd terytorialny w Polsce*, s. 36.

1938 r. o samorządzie m. st. Warszawy samorząd szczebla wojewódzkiego funkcjonował też w Warszawie⁶⁸.

4. ZMIANY W FUNKCJONOWANIU SAMORZĄDU PO 1926 ROKU

Zamach majowy, przeprowadzony przez Józefa Piłsudskiego w dniach 12-15 maja 1926 r., doprowadził do zwycięstwa koncepcji silnej władzy państwowej. W interesującej nas kwestii spowodowało to przeniesienie ciężaru administrowania z kolegialnych organów obieralnych na pochodzące z nominacji organy monokratyczne⁶⁹. Szczególnie dwa akty prawne – rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej⁷⁰ oraz ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego⁷¹ przyniosły prymat organom administracji rządowej nad organami samorządu terytorialnego, w szczególności przyznawały organom administracji rządowej liczne środki nadzoru i kontroli nad samorządem terytorialnym⁷².

Nie zmienia to jednak faktu, że ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego wpłynęła na znaczące ujednoczenie ustroju jednostek samorządu terytorialnego, dokonując w szczególności zmian w zakresie stosunków organów administracji rządowej do samorządu⁷³.

Ustawa ta, zwana w literaturze „ustawą scaleniową”, oparła strukturę ustroju jednostek samorządu terytorialnego na gminach wiejskich, gminach miejskich i powiatach. Uregulowaniami tej ustawy nie były objęte województwa. Swymi unormowaniami ustawa ta jednak znacznie odbiegała od regulacji konstytucyjnych⁷⁴. Przepisy ustawy objęły swoimi regulacjami cały obszar

⁶⁸ Dz. U. nr 63 z 1938 r., poz. 479, art. 1.

⁶⁹ Zob. M. J a r o s z y ń s k i, M. Z i m m e r m a n n, W. B r z e z i ń s k i, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 133-134.

⁷⁰ Dz. U. nr 11 z 1928 r., poz. 86 z późn. zm.

⁷¹ Dz. U. nr 35 z 1933 r., poz. 294.

⁷² Zob. A. A j n e n k i e l, *Administracja w Polsce. Zarys historyczny*, Warszawa 1977, s. 89-90.

⁷³ Zob. J. S ł u ż e w s k i, *Wojewoda w systemie administracji państwowe*, Warszawa 1981, s. 26.

⁷⁴ Zob. K a l l a s, *Samorząd terytorialny w Polsce*, s. 36.

Polski z wyjątkiem województwa śląskiego. Podobnie w praktyce nie obowiązywała ona w m. st. Warszawa, które rządziło się na podstawie odrębnych regulacji prawnych.

Ustawa scaleniowa ujednociając ustrój samorządu gminnego, oparła swoje regulacje na samorządzie gmin wiejskich i miejskich. O ile jednak pojęcie gminy miejskiej nie nastęczało trudności, to w odniesieniu do gminy wiejskiej nie rozstrzygnięto kwestii, czy pod pojęciem gminy wiejskiej należy rozumieć gminę jednoosadową (jak to miało miejsce w b. Galicji), czy zbiorową (jaka funkcjonowała na pozostałym terytorium Rzeczypospolitej)⁷⁵. Sprawa ta bowiem była uregulowana w art. 10, ust. 2 Ustawy scaleniowej w sposób na tyleż lakoniczny, co dający pole do interpretacji. Norma bowiem wymagała, by przy tworzeniu gmin wielkość obszaru gminy odpowiadała „naturalnemu – o ile możliwości – zasięgowi wspólnego zainteresowania lokalnymi sprawami publicznymi ogółu mieszkańców połączonych miejscowości, jak również zapewnić gminie zdolność wykonywania ciężących na niej zadań”⁷⁶. Z regulacji tej wynikało, że gmina wiejska mogła być złożona z jednej miejscowości (gmina jednostkowa) lub składać się z więcej niż jednej miejscowości (gmina zbiorowa). W przypadku tworzenia gminy zbiorowej każda z miejscowości wchodzących w jej skład stanowiła mniejszą jednostkę organizacyjną, tzw. gromadę, która zgodnie z unormowaniami ustawy była – jako samorząd gromadzki – najniższą jednostką samorządu terytorialnego.

Gromada, którą była z reguły każda wchodząca w skład gminy miejscowość, osiedle, wieś, sioło, kolonia, osada, miasteczko, zaścianek czy folwark⁷⁷, nie stanowiła odrębnej jednostki samorządu terytorialnego, zaś jej zadania koncentrowały się na zarządzie majątkiem i mieniem gromadzkim oraz rozporządzaniem dochodami z tych źródeł, ponieważ każda nieruchomości gminna należała do którejś z gromad⁷⁸. Z czasem wprowadzono normę zobowiązującą gromady do współdziałania z miejscową gminą w wykonywaniu swoich zadań i zarządzaniu swoimi sprawami, co wynikało z zasad współżycia sąsiedzkiego, oraz w celu podniesienia stanu kultury, zdrowia i gospodarki w gromadach⁷⁹.

⁷⁵ Zob. D o l n i c k i, *Samorząd terytorialny*, s. 42.

⁷⁶ Dz. U. nr 35 z 1933 r., poz. 294, art. 10, ust. 2.

⁷⁷ Tamże, art. 15, ust. 1.

⁷⁸ Tamże, art. 17.

⁷⁹ Zob. K. K u m a n i e c k i, S. L a n g r o d, S. W a c h o l t z, *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, Kraków–Warszawa 1939, s. 45-46.

Organem stanowiącym (uchwałodawczym) w gromadzie była rada gromadzka bądź też zebranie gromadzkie. Rada gromadzka obowiązkowo powoływana była w gromadach, w których liczba ludności przekraczała 200 osób. W skład rady gromadzkiej wchodził: sołtys, podsołtys oraz 12-30 radnych gromadzkich, wybieranych przez mieszkańców gromady w wyborach powszechnych. Organem wykonawczym gromady był sołtys i podsołtys, którzy byli wybierani przez radnych gromadzkich lub zebranie gromadzkie, w zależności od tego, jaki był ustrój organów gromady, na 3-letnią kadencję.

W świetle unormowań ustawy scaleniowej ustrój gminy wiejskiej i miejskiej był podobny. Organem stanowiąco-kontrolnym była rada gminna, która składała się z wójta (jako jej przewodniczącego), podwójciego, ławników i radnych gminnych. Liczba radnych gminnych w gminach liczących do 5 tys. mieszkańców wynosiła 12, w gminach, w których liczba mieszkańców była większa niż 5 tys. osób i nie przekraczała 10 tys. osób, ich liczba wynosiła 16, zaś w gminach powyżej 10 tys. mieszkańców powoływano 20 radnych gminnych. Radnych wybierano w zależności od tego, czy gmina miała charakter jednostkowy, czy zbiorczy. W gminach jednostkowych radnych wybierano w wyborach bezpośrednich, zaś w gminach zbiorczych wybór radnych miał charakter pośredni – wybierani byli przez radnych gromadzkich. Do podjęcia uchwał konieczna była obecność przynajmniej połowy ustawowej liczby członków. W razie równości głosów rozstrzygał głos przewodniczącego.

Organem wykonawczo-zarządzającym w gminie wiejskiej był zarząd gminny składający się z wójta (przewodniczącego zarządu), podwójciego i dwóch, trzech ławników (decydowała o tym liczba mieszkańców gminy). Wójt i podwójci wybierani byli ze składu rady na 5-letnią kadencję przez radnych gminnych, w głosowaniu tajnym, większością głosów ustawowego składu rady. Uregulowania ustawy umożliwiały również powoływanie zawodowych przełożonych gmin na okres 10 lat. Do ważności wyboru wójta konieczne było zatwierdzenie tego wyboru przez starostę. Radny, obejmując stanowisko wójta, podwójciego i ławnika, tracił mandat radnego.

W gminach miejskich organem stanowiąco-kontrolnym była rada miejska. Radnych miejskich wybierano w pięcioprzymiotnikowych wyborach. Ich liczba była uzależniona od ilości mieszkańców i wynosiła od 12 osób w miastach liczących do 5 tys. mieszkańców do 72 radnych miejskich w miastach liczących powyżej 250 tys. mieszkańców. W m. st. Warszawie liczba radnych wynosiła 100.

Organem wykonawczo-zarządzającym w miastach był magistrat, któremu przewodniczył burmistrz bądź prezydent miasta. W skład magistratu wchodził: burmistrz bądź prezydent miasta, jego zastępcy, a także ławnicy. Podobnie jak w gminach wiejskich, członkowie magistratu byli wybierani ze składu rady miejskiej i tracili w ten sposób mandat radnego miejskiego. Wybór burmistrza i wiceburmistrza (prezydenta miasta i wiceprezydenta miasta) musiał być zatwierdzony przez starostę.

Mieszkańcy każdego powiatu administracyjnego tworzyli powiatowy związek samorządowy, który wyposażony został w przymiot osobowości prawnej. Miasta liczące powyżej 25 tys. mieszkańców były samodzielnymi powiatami miejskimi, zaś pozostałe miasta mogły być w trybie ustawowym wyłączone z powiatów⁸⁰.

Organami powiatu były: rada powiatowa jako organ stanowiąco-kontrolny oraz wydział powiatowy będący organem wykonawczo-zarządzającym. Wybory do rad powiatowych miały charakter pośredni – radni wybierani byli przez członków rad wiejskich i miejskich. Do kompetencji wydziału powiatowego należało zajmowanie się sprawami niewymagającymi uchwał rady powiatowej, przygotowywanie posiedzeń rady oraz wykonywanie jej uchwał, wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, sprawowanie nadzoru nad jednostkami samorządu gminnego itp. Funkcję przewodniczącego rady powiatowej oraz wydziału powiatowego pełnił starosta, który był także organem administracji rządowej. Samodzielność starosty w wykonywaniu zadań była znaczna. Mógł on, na przykład w wypadkach nie cierpiących zwłoki, podjąć wszystkie działania należące do kompetencji wydziału powiatowego. Decyzje starosty podjęte w tym trybie musiały być jednak zatwierdzone na najbliższym posiedzeniu wydziału⁸¹.

Uregulowania rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o związkach międzykomunalnych⁸², wydane zgodnie z uregulowaniami Konstytucji marcowej, dopuszczały tworzenie związków o charakterze publiczno-prawnym.

Ustawa, jak już wspomniano, przyznawała organom administracji rządowej liczne środki nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego, a także – organom administracji rządowej – uprawnienia nadzorcze nad czynnościami z zakresu administracji rządowej wykonywanymi przez przełożonych gmin.

⁸⁰ Zob. D o l n i c k i, *Samorząd terytorialny*, s. 44.

⁸¹ Tamże, s. 45.

⁸² Dz. U. nr 39 z 1928 r., poz. 386.

Organami nadzoru nad samorządem gminnym były właściwe terytorialnie organy powiatowej administracji ogólnej, zaś w odniesieniu do prezydentów miast funkcje te sprawowali wojewodowie⁸³. W odniesieniu do powiatów z kolei funkcje kontrolne sprawowali wojewodowie. Termin „nadzór”, używany w ustawie scaleniowej, w rzeczywistości oznaczał kierownictwo wobec administracji samorządowej, wykonywane ze strony administracji rządowej⁸⁴. Kontrolę działalności finansowej jednostek samorządu terytorialnego i ich związków sprawował Zarząd Rewizyjny Samorządu Terytorialnego, powołany na mocy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. o Związku Rewizyjnym Samorządu Terytorialnego⁸⁵. Dotyczyło to jednak tylko tych jednostek samorządu terytorialnego, które były członkami Związku.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej⁸⁶ spowodowało przekształcenie funkcjonujących w województwach pomorskim i poznańskim rad wojewódzkiej i wydziału wojewódzkiego, których byt prawny przewidywał art. 66 Konstytucji marcowej, odpowiednio w sejmiki wojewódzkie i wydziały wojewódzkie pełniące funkcję organów samorządu wojewódzkiego⁸⁷. Wspomniane rozporządzenie przewidywało wyłonienie spośród wydziałów wojewódzkich w województwie poznańskim i pomorskim izb wojewódzkich, których zadaniem miało być współdziałanie z administracją rządową. Izby wojewódzkie składały się z pięciu członków. Warto tutaj odnotować, iż w województwach pomorskim i poznańskim utrzymano w mocy pruskie prawo samorządowe, w szczególności ordynację prowincjonalną z dnia 29 czerwca 1875 r. (zmienioną dnia 22 marca 1881⁸⁸), ordynację powiatową z dnia 13 grudnia 1872 r. (wraz ze zmianami wprowadzonymi z dniem 19 marca

⁸³ Zob. K u m a n i e c k i, L a n g r o d, W a c h o l t z, *Zarys ustroju*, s. 68-84; S ł u ż e w s k i, *Wojewoda w systemie administracji państwowej*, s. 31 oraz D o l n i c k i, *Samorząd terytorialny*, s. 44.

⁸⁴ Zob. H. I z d e b s k i, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2009, s. 97.

⁸⁵ Dz. U. nr 94 z 1934 r., poz. 847.

⁸⁶ Dz. U. nr 11 z 1928 r., poz. 86 z późn. zm.

⁸⁷ Tamże, art. 93.

⁸⁸ Provinzialordnungen für die östlichen Provinzen vom 29.6.1875, „Gesetzsammlung für die Königlichen-Preussischen Staaten“, S. 335. Neufassung vom 22.3.1881, „Gesetzsammlung für die Königlichen-Preussischen Staaten“ 1881, S. 233.

1881 r.⁸⁹), ordynację miejską dla sześciu wschodnich prowincji monarchii pruskiej z dnia 30 maja 1853 r.⁹⁰, a także ordynację dla gmin wiejskich siedmiu wschodnich prowincji z dnia 3 lipca 1891 r.⁹¹ W tym kontekście interesujące jest to, że dopiero ustawa z dnia 23 maja 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego⁹² rozciągnęła obowiązywalność wspomnianej tutaj ordynacji powiatowej z dnia 13 grudnia 1872 r. na województwo poznańskie, gdzie wcześniej ordynacja ta nie obowiązywała⁹³.

5. SAMORZĄD TERYTORIALNY I AUTONOMIA W WOJEWÓDZTWIE ŚLĄSKIM

Odrębności w uregulowaniu statusu prawnego województwa śląskiego wynikały z Traktatu wersalskiego z dnia 28 czerwca 1919 r.⁹⁴, ratyfikowanego przez Polskę na mocy ustawy z dnia 31 lipca 1919 r.⁹⁵ Ustrój Śląska uregulowany był zatem odrębnie. Odrębności występowały także w ustroju części górnośląskiej i cieszyńskiej województwa śląskiego; faktycznie naruszały one istotę państwa unitarnego⁹⁶.

W części górnośląskiej obowiązywało wciąż ustawodawstwo pruskie, z pewnymi jednak zmianami – otóż pierwotnie ustrój samorządu terytorial-

⁸⁹ Kreisordnung für die Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien und Sachsen vom 13.12.1872, „Gesetzsammlung für die Königlichen-Preussischen Staaten“ 1872, S. 179. Neufassung vom 19.3.1881, „Gesetzsammlung für die Königlichen-Preussischen Staaten“ 1881, S. 155.

⁹⁰ Städte-Ordnung für die sechs östlichen Provinzen der Preußischen Monarchie vom 30.5.1853, „Gesetzsammlung für die Königlichen-Preussischen Staaten“ 1853, S. 261.

⁹¹ Landgemeindeordnung für die sieben östlichen Provinzen der Monarchie vom 3.7.1891, „Gesetzsammlung für die Königlichen-Preussischen Staaten“ 1891, S. 233.

⁹² Dz. U. nr 35 z 1933 r., poz. 294.

⁹³ Zob. A. T a r n o w s k a, *Wpływ prawa pruskiego i niemieckiego na kształt samorządu terytorialnego na ziemiach zachodnich w latach 1919-1939*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 55(2003), z. 2, s. 58.

⁹⁴ Traktat pokoju między Mocarstwami Sprzymierzonymi i Skojarzonymi a Niemcami, podpisany w Wersalu dnia 28 czerwca 1919 r., Dz. U. nr 35 z 1920 r., poz. 200.

⁹⁵ Ustawa z dnia 31 lipca 1919 r. o ratyfikacji traktatu pokoju między Mocarstwami Sprzymierzonymi i Skojarzonymi a Niemcami, podpisanego w Wersalu dnia 28 czerwca 1919 r., protokołu podpisanego w Wersalu 28 czerwca 1919 r. i traktatu między Głównymi Mocarstwami Sprzymierzonymi i Skojarzonymi a Polską, podpisanego w Wersalu 28 czerwca 1919 r., Dz. U. nr 35 z 1920 r., poz. 199.

⁹⁶ Zob. K a l l a s, *Samorząd terytorialny w Polsce*, s. 32.

nego regulowały tam wymienione powyżej: ordynacja dla gmin wiejskich siedmiu wschodnich prowincji z dnia 3 lipca 1891 r.; ordynacja miejska dla sześciu wschodnich prowincji monarchii pruskiej z dnia 30 maja 1853 r.; ordynacja powiatowa z dnia 13 grudnia 1872 r. (zmieniona nowelą z dnia 19 marca 1881 r.) oraz ordynacja prowincjonalna z dnia 29 czerwca 1875 r. (zmieniona nowelą z dnia 22 marca 1881 r. dla sześciu prowincji wschodnich Prus). Przepisy te zostały zmienione w późniejszym okresie. Zmiany te dotyczyły prawa wyborczego i udziału w zgromadzeniu gminnym (wiejskim i miejskim). Na podstawie ustawy śląskiej z dnia 5 maja 1926 r. w przedmiocie ordynacji wyborczej dla gmin miejskich i wiejskich w górnośląskiej części województwa śląskiego⁹⁷ oraz ustawy śląskiej z dnia 25 stycznia 1938 r. w sprawie wyborów do rad gminnych i rad (wydziałów) miejskich⁹⁸ wybory były równe, tajne, powszechne, bezpośrednie i proporcjonalne. Prawo głosowania mieli wszyscy obywatele polscy, którzy ukończyli 25. rok życia i mieli w gminie miejsce zamieszkania co najmniej przez sześć miesięcy. Bierne prawo wyborcze przysługiwało osobom, które ukończyły 30. rok życia. Na podstawie ustawy śląskiej z dnia 10 lipca 1923 r. w przedmiocie zniesienia obszarów dworskich na części górnośląskiej Województwa Śląskiego⁹⁹ i rozporządzeń wojewody z dnia 13 lipca 1922 r. w sprawie zniesienia obszarów dworskich na części górnośląskiej Województwa Śląskiego¹⁰⁰ i z dnia 18 lipca 1923 r. celem wykonania rozporządzenia z dnia 13 lipca 1922 r. w sprawie zniesienia obszarów dworskich na części górnośląskiej Województwa Śląskiego, zatwierdzonego ustawą z dnia 10 lipca 1923 r.¹⁰¹, obszary dworskie bądź to wcielono do sąsiednich gmin, bądź też utworzono z nich samodzielne gminy. Z kolei na podstawie rozporządzenia wojewody z dnia 17 czerwca 1922 r. w przedmiocie ustroju powiatowego Województwa Śląskiego¹⁰² sejmiki i wydziały powiatowe zostały rozwiązane, zaś do czasu zarządzenia nowych wyborów powołano komisaryczne wydziały powiatowe, których członków mianował wojewoda, po wysłuchaniu starosty.

⁹⁷ Dziennik Ustaw Śląskich (dalej cyt.: Dz. U. Śl.) nr 13 z 1926 r., poz. 22.

⁹⁸ Dz. U. Śl. nr 2 z 1938 r., poz. 2.

⁹⁹ Dz. U. Śl. nr 29 z 1923 r., poz. 161.

¹⁰⁰ Dz. U. Śl. nr 7 z 1922 r., poz. 29.

¹⁰¹ Dz. U. Śl. nr 31 z 1923 r., poz. 170.

¹⁰² Dz. U. Śl. nr 1 z 1922 r., poz. 3.

Na Śląsku Cieszyńskim obowiązywało z kolei ustawodawstwo austriackie, a w szczególności: ustawa gminna z dnia 5 marca 1862 r.¹⁰³ i ustawa gminna dla Śląska z dnia 15 listopada 1863 r.¹⁰⁴ Odrębnie uregulowany był status prawny Bielska, który rządził się prawami wynikłymi z ustawy z dnia 8 grudnia 1869 r.¹⁰⁵ Rozporządzeniem wojewody z dnia 6 lipca 1922 r. w przedmiocie ordynacji wyborczej dla gmin części cieszyńskiej Województwa Śląskiego¹⁰⁶ wprowadzono nową ordynację gminną. Czynne prawo wyborcze mieli wszyscy, którzy ukończyli 21 lat i na terenie gminy zamieszkiwali przynajmniej przez sześć miesięcy. Bierne prawo wyborcze mieli wszyscy, którzy ukończyli 25. rok życia i na terenie gminy zamieszkiwali przynajmniej od roku.

Organizacja gminy (wiejskiej i miejskiej) na Śląsku Cieszyńskim była identyczna jak w Galicji: wydział gminny, jako organ stanowiąco-kontrolny, składał się z 9-36 członków, zaś będące organem wykonawczym przełożęństwo gminne (zwane też radą gminną) tworzyło 3-9 członków i było wybierane na cztery lata. W skład przełożęństwa gminnego wschodzili: przełożony gminy, jeden lub dwóch zastępców i radni gminni. Licznym mniejszościom przysługiwało prawo wybierania zastępców przełożonego. Wybór przełożonego gminy wymagał zatwierdzenia wojewody.

Wybór burmistrza Bielska wymagał zatwierdzenia Ministra Spraw Wewnętrznych, który w razie dwukrotnego odrzucenia mianował komisarycznego burmistrza.

Na Śląsku Cieszyńskim nie istniał samorząd powiatowy. Na podstawie ustawy śląskiej z dnia 27 lutego 1924 r. w przedmiocie zmian w organizacji Wydziału dróg powiatowych na cieszyńskiej części Województwa Śląskiego¹⁰⁷ oraz rozporządzenia wojewody z dnia 25 marca 1924 r. w przedmiocie wykonania ustawy z dnia 27 lutego 1924 r. w przedmiocie zmian w organizacji Wydziału dróg powiatowych na cieszyńskiej części Województwa Ślą-

¹⁰³ Gemeindegesetz vom 5.3.1862, sammt den Gemeindeordnungen für alle Kronländer und den Statuten für einzelne Orte, „Verordnungen der kaiserl. königl. Landesbehörden für das Herzogthum Krain“ 1862, Nr. 12, L. 17.

¹⁰⁴ Gemeinde-Ordnung für Schlesien vom 15.11.1863, „Schlesisches Gesetz- und Verordnungsblatt“ 1863, Nr. 17, S. 31.

¹⁰⁵ Gemeinde-Ordnung und Gemeinde-Wahlordnung für die Stadt Bielitz: Gesetz vom 8. Dezember 1869, „Landesgesetzblatt für das Herzogthum Krain“ 1870, Nr. 3.

¹⁰⁶ Dz. U. Śl. nr 9 z 1922 r., poz. 31.

¹⁰⁷ Dz. U. Śl. nr 7 z 1924 r., poz. 26.

skiego¹⁰⁸ utworzono tam jednak komisaryczne wydziały dróg powiatowych w Cieszynie i Bielsku, składające się z sześciu członków i obradujące pod przewodnictwem starosty. Członków komisarycznych wydziałów dróg powiatowych mianował wojewoda – po wysłuchaniu starosty i rozpatrzeniu wniosków przez gminy.

W wyniku uchwalenia Ustawy Konstytucyjnej z dnia 15 lipca 1920 r. zawierającej Statut Organiczny Województwa Śląskiego¹⁰⁹ znaczną autonomię pozostawiono w gestii władz województwa śląskiego. Sejm Śląski pełnił rolę organu stanowiącego w województwie. Składał się on z posłów wybieranych w pięcioprzymiotnikowych wyborach. Jeden poseł przypadał na każde 25 tys. mieszkańców. Do kompetencji Sejmu Śląskiego należało ustawodawstwo w sprawach dotyczących województwa śląskiego, oprócz spraw wojskowych, zagranicznych, sądownictwa i polityki celnej¹¹⁰. Organem wykonawczym Sejmu Śląskiego była Śląska Rada Wojewódzka, na której czele stał wojewoda. Śląska Rada Wojewódzka przejęła kompetencje wydziałów prowincjonalnych w Prusach, określone przez ordynację prowincjonalną z dnia 30 czerwca 1875 r. dla prowincji wschodnio-zachodnio pruskiej, brandenburskiej, pomorskiej, śląskiej i saskiej, po zmianach wynikłych z noweli z dnia 22 czerwca 1881 r.¹¹¹, i kompetencje Wydziału Krajowego Śląskiego na Śląsku Cieszyńskim (w świetle Statutu Krajowego z dnia 26 lutego 1861 r.¹¹²). Składała się ona z wojewody, wicewojewody (mianowanych przez Naczelnika Państwa na wniosek Rady Ministrów) i pięciu członków (wybranych w głosowaniu stosunkowym przez Sejm Śląski). Pełniła funkcje kolegiального organu wojewódzkiego, współdziałającego z wojewodą w sprawowaniu administracji.

Autonomia Śląska została formalnie zniesiona w roku 1945 na mocy Ustawy Konstytucyjnej z dnia 6 maja 1945 r. o zniesieniu statutu organicznego województwa śląskiego¹¹³.

¹⁰⁸ Dz. U. Śl. nr 11 z 1924 r., poz. 51.

¹⁰⁹ Dz. U. nr 73 z 1920 r., poz. 497.

¹¹⁰ D z i o b e k - R o m a n s k i, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, s. 73-75.

¹¹¹ Provinzialordnungen für die östlichen Provinzen vom 29.6.1875, „Gesetzsammlung für die Königlichen-Preussischen Staaten“ S. 335; Neufassung vom 22.3.1881, „Gesetzsammlung für die Königlichen-Preussischen Staaten“ 1881, S. 233.

¹¹² Statut Krajowy Królestwa Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim ogłoszony jako allegat do patentu cesarskiego z 26 lutego 1861 r., „Verordnungen der kaiserl. königl. Landesbehörden für das Herzogthum Krain“ 1861, L. 20.

¹¹³ Dz. U. nr 17 z 1945 r., poz. 92.

6. SAMORZĄD W MIEŚCIE STOŁECZNYM WARSZAWIE

Ustrój samorządu warszawskiego pierwotnie wynikał z dekretu z dnia 13 grudnia 1918 r. o wyborach do Rad Miejskich na terenie b. Królestwa Kongresowego¹¹⁴, na podstawie którego w skład Rady Miejskiej Warszawy wchodziło 120 radnych. Kolejny dekret z dnia 4 lutego 1919 r. o samorządzie miejskim¹¹⁵ ustanowił następujący skład magistratu warszawskiego: prezydent, trzech wiceprezydentów oraz dwunastu radnych. Naczelnik Państwa zachował prawo do odwołania Prezydenta Warszawy oraz rozwiązania Rady Warszawy w ramach instytucji nadzoru. Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 lutego 1920 r. w przedmiocie tymczasowej organizacji władzy administracyjnej I instancji w miastach Warszawie, Łodzi i Lublinie¹¹⁶ z kolei powołano w Warszawie podległego wojewodzie Komisarza Rządowego, którego pozycja, z czasem, była wzmocniana¹¹⁷. Wspomniane tu rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej uczyniło z komisarza dla m. st. Warszawy organ równy swymi kompetencjami urzędowi wojewody i starosty grodzkiego¹¹⁸. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 września 1934 r. o tymczasowych organach ustrojowych gminy m. st. Warszawy¹¹⁹ przekazało sprawy leżące w zakresie zadań dotychczasowych władz miejskich do kompetencji Tymczasowego Zarządu Miejskiego składającego się z prezydenta (powoływanego przez Radę Ministrów na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych) i pięciu jego zastępców i powołało liczącą 36 radnych Tymczasową Radę Miejską, mającą charakter opiniodawczo-doradczy¹²⁰. Organy te miały działać nie dłużej niż do dnia 31 marca 1936 r.¹²¹, jednak ów stan tymczasowości przedłużył się do czasu przyjęcia przez Sejm RP ustawy z dnia 16 sierpnia 1938 r. o samo-

¹¹⁴ Dz. Pr. P. P. nr 20 z 1918 r., poz. 58.

¹¹⁵ Dz. Pr. P. P. nr 13 z 1919 r., poz. 140.

¹¹⁶ Dz. U. nr 20 z 1920 r., poz. 106.

¹¹⁷ Zob. K a l l a s, *Samorząd terytorialny w Polsce*, s. 42.

¹¹⁸ Dz. U. nr 11 z 1928 r., poz. 86, art. 85.

¹¹⁹ Dz. U. nr 86 z 1934 r., poz. 778.

¹²⁰ Tamże, art. 4-6.

¹²¹ Tamże, art. 2.

rządzie gminy m. st. Warszawy¹²². Kwestię wyborów do Rady Miejskiej Warszawy ostatecznie uregulowano w trybie ustawy z dnia 16 sierpnia 1938 r. o wyborze radnych miejskich¹²³. Pierwsza z wymienionych ustaw powołała Radę Miasta, jako organ stanowiąco-kontrolny, wybieraną na 5-letnią kadencję. Rada miejska w trybie uchwały zatwierdzanej przez Ministra Spraw Wewnętrznych mogła podzielić obszar Warszawy na dzielnice. W skład rad dzielnic mieli wchodzić radni miejscy i ich zastępcy wybierani w okręgach wyborczych z danej dzielnicy. Jako organ wykonawczy powołano Zarząd Miejski, w skład którego wchodził prezydent miasta, jego pięciu zastępców oraz dziewięciu ławników. Prezydent miasta był wybierany na 10-letnią kadencję. Upływ kadencji prezydenta oznaczał upływ kadencji całego zarządu. Zarząd jednak funkcjonował do czasu ukonstytuowania się nowego zarządu. W dzielnicach planowano ustanowić, jako organ wykonawczo-zarządzający, rady dzielnic. Nadzór nad samorządem Warszawy poruczono Ministrowi Spraw Wewnętrznych i – w pewnym zakresie – Radzie Ministrów.

Przepisy dotyczące dzielnic nie weszły w życie w okresie II Rzeczypospolitej. Podobnie i Rada miejska wybrana w trybie ustawy z dnia 16 sierpnia 1938 r. o wyborze radnych miejskich nie była w stanie ustanowić zarządu miasta, wskutek czego od 1934 r. do schyłku istnienia II RP samorząd w Warszawie funkcjonował w niezmiennym składzie¹²⁴.

7. POZYCJA USTROJOWA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W KONSTYTUCJI KWIEŃNIOWEJ

Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r.¹²⁵, zwana Konstytucją kwietniową, przyniosła znaczną centralizację ustroju Państwa Polskiego, co wobec interesującego nas problemu spowodowało ten skutek, że dokonała ona redukcji norm odnoszących się do pozycji samorządu terytorialnego¹²⁶. Normy Konstytucji w tej kwestii były niezwykle lakoniczne, bowiem art. 72 ust. 1 stwierdzał na przykład, że administrację państwową sprawują: admi-

¹²² Dz. U. nr 63 z 1938 r., poz. 479.

¹²³ Dz. U. nr 63 z 1938r., poz. 480.

¹²⁴ Zob. K a l l a s, *Samorząd terytorialny w Polsce*, s. 43.

¹²⁵ Dz. U. nr 30 z 1935 r., poz. 227.

¹²⁶ Zob. D o l n i c k i, *Samorząd terytorialny*, s. 49.

nistracja rządowa, samorząd terytorialny i samorząd gospodarczy. Ponadto Konstytucja z 1935 r. przewidywała powołanie samorządu terytorialnego i gospodarczego do udziału w wykonywaniu zadań życia zbiorowego¹²⁷, który stosownie do zasadniczego podziału Państwa na województwa, powiaty i gminy wykonywać miał także zadania administracyjne w zakresie potrzeb miejscowych¹²⁸, i dawała prawo łączenia się jednostek samorządu terytorialnego w związki dla wykonywania zadań o charakterze szczególnym, które na podstawie normy ustawowej mogły uzyskać osobowość publiczno-prawną¹²⁹. Nadzór nad samorządem, w świetle przepisów Konstytucji z 1935 r., sprawowany był przez rząd i jego organy, a także organy samorządu terytorialnego wyższego stopnia¹³⁰. Art. 76 Konstytucji kwietniowej powołał także samorząd gospodarczy dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego. W skład samorządu gospodarczego wchodziły: izby rolnicze, izby przemysłowo-handlowe, izby rzemieślnicze, izby pracy, izby wolnych zawodów oraz inne zrzeszenia.

Konstytucja kwietniowa zrezygnowała z – choćby ogólnego – określenia charakteru samorządu, jak to miało miejsce w Konstytucji marcowej i było wyrażone w art. 67 czy też w art. 70, ust. 2 Ustawy Zasadniczej z dnia 21 marca 1921 r. Owe lakoniczne unormowania Konstytucji kwietniowej tłumaczono otwarciem drogi do przemian w zakresie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego „aż do jej skasowania”¹³¹. Należy odnotować, że regulacje dotyczące samorządu terytorialnego zawarte w Konstytucji kwietniowej spotkały się, w większości wypadków, z krytyczną oceną¹³². Wysiwnięto wręcz pogląd, że samorząd terytorialny pod rządami Konstytucji kwietniowej stał się formą administracji państwowej¹³³.

*

Polska odziedziczyła podziały terytorialne po państwach zaborczych. Jakkolwiek korekty w tej materii były w gruncie rzeczy niewielkie i wynikały

¹²⁷ Dz. U. nr 30 z 1935 r., poz. 227, art. 4, ust. 3.

¹²⁸ Tamże, art. 75, ust. 1.

¹²⁹ Tamże, ust. 3-4.

¹³⁰ Tamże, ust. 5.

¹³¹ Zob. T. B i g o, *Samorząd terytorialny w nowej konstytucji*, Lwów 1936, s. 11.

¹³² Zob. K a l l a s, *Samorząd terytorialny w Polsce*, s. 45.

¹³³ Zob. I z d e b s k i, *Samorząd terytorialny*, s. 54-56.

przede wszystkim ze zmieniających się granic państwa, to jednak wypada odnotować, że udało się zlikwidować obszary dworskie i zmniejszyć z czasem zarówno ilość gmin (z początkowej ich liczby 12 578 do istniejących u schyłku II RP – 3138), jak i powiatów (odpowiednio z 273 do 264)¹³⁴. Przeprowadzono także korektę granic trzech województw: łódzkiego, pomorskiego i warszawskiego.

Podstawową jednostką podziału terytorialnego był wówczas powiat. W Polsce funkcjonowało siedemnaście województw, w tym dwa o specyficznym statusie: autonomiczne Województwo Śląskie oraz województwo grodzkie – Warszawa.

Podjęte w latach trzydziestych XX wieku próby ujednoczenia podstawowego podziału terytorialnego państwa nie zostały dokończono ze względu na wybuch II wojny światowej (należy przypomnieć, że początkowo na ziemiach b. zaboru rosyjskiego funkcjonowały gminy zbiorowe, podzielone na gromady, podczas gdy na ziemiach b. Austro-Węgier i Prus występowały gminy jednostkowe).

Celem niniejszego artykułu było ukazanie złożoności struktury terytorialnej Państwa Polskiego w latach 1918-1939. Skomplikowana sytuacja wewnętrzna (tendencje separatystyczne na wschodzie oraz sytuacja międzynarodowa w latach trzydziestych XX wieku) uniemożliwiła pełną unifikację. Należy jednak podkreślić, że administracja terytorialna funkcjonowała wówczas dosyć sprawnie¹³⁵.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- A j n e n k i e l A.: Administracja w Polsce. Zarys historyczny, Warszawa 1977.
D o l n i c k i B.: Samorząd terytorialny, Kraków: Zakamycze 2006.
D z i o b e k - R o m a ń s k i J.: Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej w pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości, [w:] „Historia magistra vitae”.

¹³⁴ Dane za: J. L a n g, J. S ł u ż e w s k i, M. W i e r z b o w s k i, A. W i k t o - r o w s k a, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1995, s. 90.

¹³⁵ Zob. W. W y t r ą ż e k, *Samorząd terytorialny w XX wieku w Polsce*, Lublin 2009, s. 95.

- Księga jubileuszowa ku czci Profesora Jerzego Flagi, red. A. Dębiński, S. Wrzosek, K. Maćkowska, M. Kruszewska-Gagoś, Lublin 2007, s. 63-75.
- I z d e b s k i H.: Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności, Warszawa 2009.
- J a r o s z y ń s k i M., Z i m m e r m a n n M., B r z e z i ń s k i W.: Polskie prawo administracyjne. Część ogólna, Warszawa 1956.
- K a l l a s M.: Samorząd terytorialny w Polsce przed rokiem 1918, [w:] Encyklopedia Samorządu Terytorialnego, red. K. Miaskowska-Daszkiewicz, B. Szmulik, Warszawa 2010, s. 21-56.
- K u m a n i e c k i K.: Ustrój władz samorządowych na ziemiach Polski w zarysie, Warszawa–Kraków 1921.
- K u m a n i e c k i K., L a n g r o d S., W a c h o l t z S.: Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce, Kraków–Warszawa 1939.
- L a n g J., S ł u ż e w s k i J., W i e r z b o w s k i M., W i k t o r o w s k a A.: Polskie prawo administracyjne, Warszawa 1995.
- O c h e n d o w s k i E.: Prawo administracyjne. Część ogólna, Toruń 1999.
- S ł u ż e w s k i J.: Wojewoda w systemie administracji państwowej, Warszawa 1981.
- S t a r o ś c i a k J.: Prawo administracyjne, Warszawa 1977.
- T a r n o w s k a A.: Wpływ prawa pruskiego i niemieckiego na kształt samorządu terytorialnego na ziemiach zachodnich w latach 1919-1939, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 55(2003), z. 2, s. 31-59.
- W a c h o l t z S.: Nowy ustrój samorządu terytorialnego w Polsce i jego wartości, Kraków 1934.
- W y t r ą ż e k W.: Samorząd terytorialny w XX wieku w Polsce, Lublin 2009.

Źródła prawa

- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 27 listopada 1918 r. o utworzeniu rad gminnych na obszarze b. Królestwa Kongresowego, Dz. Pr. P. P. z 1918 r., nr 18, poz. 48.
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 5 grudnia 1918 r. o tymczasowej ordynacji wyborczej do sejmików powiatowych, Dz. Pr. P. P. z 1918 r., nr 19, poz. 51.
- Dekret Naczelnika Państwa z 13 grudnia 1918 r. o wyborach do rad miejskich na terenie b. Królestwa Kongresowego, Dz. Pr. P. P. z 1918 r., nr 20, poz. 58.
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 4 lutego 1919 r. o samorządzie miejskim, Dz. Pr. P. P. z 1919 r., nr 13, poz. 140.
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 4 lutego 1919 r. o tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszarów Polski b. zaboru rosyjskiego, Dz. Pr. P. P. z 1919 r., nr 13, poz. 141.
- Gemeindegesez vom 5.3.1862, sammt den Gemeindeordnungen für alle Kronländer und den Statuten für einzelne Orte, „Verordnungen der kaiserl. königl. Landesbehörden für das Herzogthum Krain“ 1862, Nr. 12, L. 17.
- Gemeinde-Ordnung für Schlesien vom 15.11.1863, „Schlesisches Gesetz- und Verordnungsblatt“ 1863, Nr. 17, S. 31.

- Gemeinde-Ordnung und Gemeinde-Wahlordnung für die Stadt Bielitz: Gesetz vom 8.12.1869, „Landesgesetzblatt für das Herzogthum Krain“ 1870, Nr. 3.
- Kreisordnung für die Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien und Sachsen vom 13.12.1872, „Gesetzsammlung für die Königlichen-Preussischen Staaten“ 1872, S. 179; Neufassung vom 19.3.1881, „Gesetzsammlung für die Königlichen-Preussischen Staaten“ 1881, S. 155.
- Landgemeindeordnung für die sieben östlichen Provinzen der Monarchie vom 3.7.1891, „Gesetzsammlung für die Königlichen-Preussischen Staaten“ 1891, S. 233.
- Provinzialordnungen für die östlichen Provinzen vom 29.6.1875, „Gesetzsammlung für die Königlichen-Preussischen Staaten“ S. 335; Neufassung vom 22.3.1881, „Gesetzsammlung für die Königlichen-Preussischen Staaten“ 1881, S. 233.
- Rozporządzenie Komisarjatu Naczelnej Rady Ludowej w Poznaniu z dnia 29 marca 1919 r. dotyczące ordynacji wiejskiej, „Tygodnik Urzędowy Naczelnej Rady Ludowej” z 1919 r., nr 5, poz. 24.
- Rozporządzenie Komisarjatu Naczelnej Rady Ludowej z dnia 23 kwietnia 1919 r. co do rozwiązania sejmików powiatowych itd., „Tygodnik Urzędowy” z 1919 r., nr 8, poz. 37.
- Rozporządzenie Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich z dnia 25 czerwca 1919 r. o wyborach do tymczasowych rad miejskich, Dz. Urz. Zarz. Cyw. Ziem Wsch. z 1919 r., nr 7, poz. 44.
- Rozporządzenie Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich z dnia 25 czerwca 1919 r. o tymczasowej ordynacji wyborczej do zebrań i rad gminnych, Dz. Urz. Zarz. Cyw. Ziem Wsch. z 1919 r., nr 7, poz. 46.
- Rozporządzenie Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich z 27 czerwca 1919 r. o tymczasowej ustawie miejskiej, Dz. Urz. Zarz. Cyw. Ziem Wsch. z 1919 r., nr 12, poz. 99.
- Rozporządzenie Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich z dnia 14 sierpnia 1919 r. o ustawie miejskiej, Dz. Urz. Zarz. Cyw. Ziem Wsch. z 1919 r., nr 12, poz. 99.
- Rozporządzenie Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich z dnia 26 września 1919 r. o samorządzie gminnym, Dz. Urz. Zarz. Cyw. Ziem Wsch. z 1919 r., nr 21, poz. 215.
- Rozporządzenie Ministra b. Dzielnicy Pruskiej z dnia 27 września 1919 r. dot. zniesienia władzy policyjnej posiadzicieli dóbr rycerskich, „Tygodnik Urzędowy” z 1919 r., nr 54, poz. 129.
- Rozporządzenie Ministra b. Dzielnicy Pruskiej z dnia 8 stycznia 1920 r. o tymczasowej organizacji samorządu komunalnego w województwie pomorskim, Dz. Urz. Min. b. Dz. Prusk. z 1920 r., nr 3, poz. 2.
- Rozporządzenie Ministra b. Dzielnicy Pruskiej z dnia 10 stycznia 1920 r. o tymczasowej organizacji samorządu komunalnego na ziemiach województwa poznańskiego, Dz. Urz. Min. b. Dz. Prusk. z 1920 r., nr 3, poz. 3.
- Rozporządzenie Ministra b. Dzielnicy Pruskiej z dnia 25 marca 1920 r. o zmianie pruskiej ordynacji wiejskiej dla siedmiu wschodnich prowincji monarchii, Dz. Urz. Min. b. Dz. Prusk. z 1920 r., nr 19, poz. 190.

- Rozporządzenie Ministra b. Dzielnicy Pruskiej z dnia 7 sierpnia 1920 r. o zmianie pruskiej ordynacji wiejskiej dla siedmiu wschodnich prowincyj, Dz. Urz. Min. b. Dz. Prusk. z 1920 r., nr 46, poz. 391.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 11 marca 1927 r. o rozciągnięciu mocy obowiązującej rozporządzenia Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich z dnia 25 czerwca 1919 r. o wyborach do tymczasowych rad miejskich na niektóre gminy miejskie województwa wołyńskiego, Dz. U. z 1927 r., nr 47, poz. 426.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 11 marca 1927 r. o rozciągnięciu mocy obowiązującej rozporządzenia Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich z dnia 14 sierpnia 1919 r. o ustawie miejskiej na niektóre gminy województwa wołyńskiego, Dz. U. z 1927 r., nr 47, poz. 427.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 8 kwietnia 1927 r. o rozciągnięciu mocy obowiązującej rozporządzeń Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich z dnia 25 czerwca 1919 r. o wyborach do tymczasowych rad miejskich oraz z dnia 14 sierpnia 1919 r. o ustawie miejskiej na niektóre gminy miejskie województw: białostockiego, nowogródzkiego, poleskiego i wileńskiego, Dz. U. z 1928 r., nr 47, poz. 428.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 stycznia 1928 r. o zniesieniu Tymczasowego Wydziału Samorządowego we Lwowie, Dz. U. z 1928 r., nr 7, poz. 40.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej, Dz. U. z 1928 r., nr 11, poz. 86 z późn. zm.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o związkach międzykomunalnych, Dz. U. z 1928 r., nr 39, poz. 386.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 września 1934 r. o tymczasowych organach ustrojowych gminy m. st. Warszawy, Dz. U. z 1934 r., nr 86, poz. 778.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. o Związku Rewizyjnym Samorządu Terytorialnego, Dz. U. z 1934 r., nr 94, poz. 847.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 lutego 1920 r. w przedmiocie tymczasowej organizacji władzy administracyjnej I instancji w miastach Warszawie, Łodzi i Lublinie, Dz. U. z 1920 r., nr 20, poz. 106.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 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 do miast w sejmikach powiatowych, Dz. U. z 1922 r., nr 72, poz. 651.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 1922 r. w przedmiocie rozciągnięcia na Ziemię Wileńską mocy obowiązującej dekretów o tymczasowej ordynacji wyborczej do sejmików powiatowych, o tymczasowej ordynacji powiatowej

- o skarbowości powiatowych związków komunalnych i ustawy w sprawie delegatów od miast w sejmikach powiatowych, Dz. U. z 1922 r., nr 72, poz. 652.
- Rozporządzenie Wojewody Śląskiego z dnia 17 czerwca 1922 r. w przedmiocie ustroju powiatowego Województwa Śląskiego, Dz. U. Śl. z 1922 r., nr 1, poz. 3.
- Rozporządzenie Wojewody Śląskiego z dnia 6 lipca 1922 r. w przedmiocie ordynacji dla gmin części cieszyńskiej Województwa Śląskiego, Dz. U. Śl. z 1922 r., nr 9, poz. 31.
- Rozporządzenie Wojewody Śląskiego z dnia 13 lipca 1922 r. w sprawie zniesienia obszarów dworskich na części górnośląskiej Województwa Śląskiego, Dz. U. Śl. z 1922 r., nr 7, poz. 29.
- Rozporządzenie Wojewody Śląskiego z dnia 18 lipca 1923 r., L. dz. II-1979/15 celem wykonania rozporządzenia z dnia 13 lipca 1922 r. w sprawie zniesienia obszarów dworskich na części górnośląskiej Województwa Śląskiego (Dz. Ust. Śl., nr 7, poz. 28) zatwierdzonego ustawą z d. 10 lipca 1923 r. (Dz. Ust. Śl., nr 29, poz. 161), Dz. U. Śl. z 1923 r., nr 31, poz. 170.
- Rozporządzenie Wojewody Śląskiego z dnia 25 marca 1924 r. celem wykonania ustawy z dnia 27 lutego 1924 r. w przedmiocie zmian w organizacji Wydziału dróg powiatowych na cieszyńskiej części Województwa Śląskiego, Dz. U. Śl. z 1924 r., nr 11, poz. 51.
- Städte-Ordnung für die sechs östlichen Provinzen der Preußischen Monarchie vom 30.5.1853, „Gesetzsammlung für die Königlichen-Preussischen Staaten“ 1853, S. 261.
- Statut Krajowy Królestwa Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim ogłoszony jako allegat do patentu cesarskiego z 26 lutego 1861 r., „Verordnungen der kaiserl. königl. Landesbehörden für das Herzogthum Krain“ 1861, L. 20.
- Traktat pokoju między Mocarstwami Sprzymierzonymi i Skojarzonymi a Niemcami, podpisany w Wersalu dnia 28 czerwca 1919 r., Dz. U. z 1920 r., nr 35, poz. 200.
- Ukaz z dnia 2 marca (19 lutego) 1864 r. o urządzaniu gmin wiejskich, Dz. Pr. Król. Polsk., LXII, 1864, s. 37, zm.: Dz. Pr. Król. Polsk., XC, 1896 i Dz. Pr. Król. Polsk. t. CXII, 1912.
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 15 lipca 1920 r. zawierająca Statut Organiczny Województwa Śląskiego, Dz. U. z 1920 r., nr 73, poz. 497.
- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1921 r., nr 44 poz. 267.
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz. U. z 1935 r., nr 30, poz. 227.
- Ustawa Konstytucyjna z dnia z dnia 6 maja 1945 r. o zniesieniu statutu organicznego województwa śląskiego, Dz. U. z 1945 r., nr 17, poz. 92.
- Ustawa z dnia 31 lipca 1919 r. o ratyfikacji traktatu pokoju między Mocarstwami Sprzymierzonymi i Skojarzonymi a Niemcami, podpisanego w Wersalu dnia 28 czerwca 1919 r., protokołu podpisanego w Wersalu 28 czerwca 1919 r. i traktatu między Głównymi Mocarstwami Sprzymierzonymi i Skojarzonymi a Polską, podpisanego w Wersalu 28 czerwca 1919 r., Dz. U. z 1920 r., nr 35, poz. 199.

- Ustawa śląska z dnia 10 lipca 1923 r. w przedmiocie zniesienia obszarów dworskich na części górnośląskiej Województwa Śląskiego, Dz. U. Śl. z 1923 r., nr 29, poz. 161.
- Ustawa śląska z dnia 27 lutego 1924 r. w przedmiocie zmian w organizacji Wydziału dróg powiatowych na cieszyńskiej części Województwa Śląskiego, Dz. U. Śl. z 1924 r., nr 7, poz. 26.
- Ustawa śląska z dnia 5 maja 1926 r. w przedmiocie ordynacji wyborczej dla gmin miejskich i wiejskich w górnośląskiej części Województwa Śląskiego, Dz. U. Śl. z 1926 r., nr 13, poz. 22.
- Ustawa śląska z dnia 25 stycznia 1938 r. w sprawie wyborów do rad gminnych i rad (wydziałów) miejskich, Dz. U. Śl. z 1938 r., nr 2, poz. 2.
- Ustawa z dnia 26 lipca 1919 r. o połączeniu obszarów dworskich z gminami, obowiązująca na terytorjum b. Galicji, Dz. U. z 1919 r., nr 67, poz. 404.
- Ustawa z dnia 1 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnic pruskiej, Dz. Pr. P. P. z 1919 r., nr 64, poz. 385.
- Ustawa z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji, Dz. Pr. P. P. z 1919 r., nr 65, poz. 395.
- Ustawa z dnia 26 lipca 1919 r. zmieniająca postanowienia galicyjskiej ustawy gminnej, obowiązującej na terytorium b. Galicji, Dz. Pr. P. P. z 1919 r., nr 67, poz. 403.
- Ustawa z dnia 30 stycznia 1920 r. o zniesieniu Sejmu i Wydziału Krajowego b. Królestwa Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim, Dz. U. z 1920 r., nr 11, poz. 61.
- Ustawa z dnia 3 grudnia 1920 r. o tymczasowej organizacji władz administracyjnych II instancji (województw) na obszarze b. Królestwa Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim oraz na wchodzących w skład Rzeczypospolitej Polskiej obszarach Spisza i Orawy, Dz. U. z 1929 r., nr 117, poz. 768.
- Ustawa z dnia 4 lutego 1921 r. o unormowaniu stanu prawno-politycznego na ziemiach przyłączonych do obszaru Rzeczypospolitej na podstawie umowy o preliminarym pokoju i rozejmie podpisanej w Rydze dnia 12 października 1920 r., Dz. U. z 1921 r., nr 16, poz. 93.
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1922 r. w przedmiocie zniesienia Ministerstwa b. Dzielnic Pruskiej, Dz. U. z 1922 r., nr 30, poz. 247.
- Ustawa z dnia 26 września 1922 r. o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego, a w szczególności województwa lwowskiego, tarnopolskiego i stanisławowskiego, Dz. U. z 1922 r., nr 90, poz. 829.
- Ustawa z dnia 22 grudnia 1925 r. w sprawie utworzenia województwa wileńskiego, Dz. U. z 1926 r., nr 6, poz. 29.
- Ustawa z dnia 13 maja 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, Dz. U. z 1933 r., nr 35, poz. 294.
- Ustawa z dnia 16 sierpnia 1938 r. o samorządzie m. st. Warszawy, Dz. U. z 1938 r., nr 63, poz. 479.
- Ustawa z dnia 16 sierpnia 1938 r. o wyborze radnych miejskich, Dz. U. z 1938 r., nr 63, poz. 480.

UNIFICATION OF THE LOCAL
GOVERNMENT SYSTEM IN THE SECOND REPUBLIC OF POLAND

S u m m a r y

The Author analyses the complicated legislation of self-government of the Second Republic of Poland to show that the unification of the system at that time must have run into numerous problems. It was important to adjust the inherited structure of the enslaved state to fit the needs of a modern state.

Initially, in the area of the former Russian partition, collective communes existed, divided into *gromadas*, while the lands of former Austro-Hungarian and Prussian partitions featured individual communes. Attempts that were undertaken in the 1930s to unify the basic administrative division of the State were not finalized due to the outbreak of World War II.

The aim of the presented study was to demonstrate the complexity of the territorial structure of the Polish State in the years 1918-1939. The complexity of domestic issues (separatist movements in the east and the international relations of the 1930s) prevented a full unification. It must be noted, though, that local government worked quite well at the time.

Translated by Tomasz Pałkowski

Słowa kluczowe: administracja publiczna w II RP, samorząd terytorialny w okresie międzywojennym, Autonomia Śląska, ustrój samorządu terytorialnego, prawo samorządu terytorialnego, Minister byłej Dzielnicy Pruskiej, Komisarz Generalny Ziem Wschodnich, Naczelną Radą Ludową w Poznaniu, Wojewoda Śląski.

Key words: public administration in the Second Republic of Poland, local government in the interwar period, Silesian Autonomy, system of local government, law of local government, Minister of former Prussian District, General Commissioner of Eastern Territories, Chief People's Council in Poznań, Silesian Voyvod.