

ADAM BOSIACKI (Warszawa)

U podstaw doktryny samorządu terytorialnego II Rzeczypospolitej. Naturalistyczna i państwowa teoria samorządu terytorialnego i jej geneza w europejskiej myśli prawnej

Doktryna samorządowa dwudziestolecia jest zjawiskiem tyle ciekawym, ile mało znanym we współczesnej literaturze prawniczej. Pomimo że w literaturze międzywojennej samorząd terytorialny był pojęciem szeroko dyskutowanym, a także pomimo ukazania się w ostatnich latach kilku publikacji na ten temat, badania nad problematyką samorządu terytorialnego i innych form samorządu II Rzeczypospolitej są wciąż sprawą przyszłości¹. Jak się wydaje, dla współczesnych ciekawa może być nauka samorządowa przedstawiona przez polskich uczonych tego okresu, wypracowana przez nich terminologia, a także badanie samorządu terytorialnego jako zjawiska. W tym ostatnim aspekcie szerzej nieznane są próby zbudowania polskiej doktryny samorządu terytorialnego, podejmowane zarówno na płaszczyźnie czystej nauki jak i polityki, w tym w szczególności związanych z tą ostatnią sferą zagadnień reform administracji samorządowej w Polsce.

Badania instytucji samorządu terytorialnego w Polsce międzywojennej mogą być również ciekawe z powodu konieczności stosowania doktryny

¹ Z publikacji traktujących o zagadnieniach samorządu terytorialnego dwudziestolecia warto odnotować prace: A. Wiktorowskiej (*Polska bibliografia prawnicza samorządu terytorialnego 1840-1983*, Wrocław 1986), S. Wójcika (*Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa: historia i współczesność*, Lublin 1999) i M. Grzybowskiej (*Decentralizacja i samorząd w II Rzeczypospolitej (aspekty ustrojowo-polityczne)*, Kraków 2003). Wcześniej książki na temat samorządu terytorialnego II RP przedstawili m.in.: A. Łuczak (*Samorząd terytorialny w programach i działalności stronnictw ludowych 1918-1939*, Warszawa 1973) i R. Szwed (*Polska Partia Socjalistyczna w wyborach samorządów terytorialnych w latach 1919-1939*, Częstochowa 1993). Monografia na temat prawniczych, czy w szczególności doktrynalnych, zagadnień samorządowych II RP dotychczas jednak nie powstała i piszący niniejsze słowa chciałby ją zaprezentować w przyszłości w odrębnej formie.

ustrojowej (w tym doktryny samorządowej) co najmniej trzech państw europejskich i wypracowania na tej podstawie własnej, oryginalnej, myśli. Pomimo istnienia kilku państw stosujących recepcję modelu administracji z innych systemów prawnych², w procesie dziejowym Polska wydaje się na ich tle zjawiskiem unikatowym. Również na tym tle badanie zjawisk doktrynalnych samorządu terytorialnego może prowadzić współcześnie do rozwiązań poszukiwanych wówczas w systemach prawnych, uznawanych dziś za klasyczne. W niniejszym szkicu starano się zaprezentować – z konieczności skrótowo – jedynie najważniejsze poglądy teoretyków samorządu terytorialnego w odniesieniu do samorządu jako zjawiska, poszukując również źródeł takiego rozumowania w europejskiej myśli prawniczej. W wielu przypadkach próbowano przy tym przedstawić możliwie pełną argumentację i sposób rozumowania autorów.

W literaturze okresu międzywojennego nie określono jednej doktryny samorządowej, zarówno niejako „oficjalnej”, jak też w sferze dociekań naukowych. Przez 20 lat nie stworzono nie tylko jednolitej definicji poszczególnych rodzajów samorządu, ale nawet definicji samorządu terytorialnego, którą wszyscy byliby w stanie zaakceptować. Uczelni zastanawiali się, czy samorząd terytorialny jest jedynie pojęciem prawnym, czy może także – albo przede wszystkim – pojęciem politycznym, wreszcie czy nie jest także pojęciem społecznym albo wszystkimi trzema pojęciami łącznie, z przesunięciem akcentów na poszczególne aspekty pojęcia samorządu. W latach 1918-1939 rozwinięto teorię samorządu terytorialnego, poszukując genezy jego powstania i doszukując się w takiej genezie roli i miejsca samorządu terytorialnego w strukturze władz państwowych i w społeczeństwie.

W II Rzeczypospolitej powszechnie przyjął się pogląd, że podstawowe kryterium definicji samorządu terytorialnego powinno stanowić określenie jego stosunku do państwa. Na podstawie takiego właśnie kryterium wyodrębniono przede wszystkim tzw. teorię naturalistyczną samorządu terytorialnego, formułując ją jako podstawową dla tej instytucji i wypływającą ze społecznych i demokratycznych tradycji antyzaborczych, a miejscami także elitarystycznych (antyszlacheckich). Po wysoce wadliwym funkcjonowaniu samorządu terytorialnego, skonstruowanego, jak mniemano, na podstawie takiej teorii, stworzono jej antidotum. Była to tzw. państwowa teoria samorządu. W literaturze określano ją niekiedy jako teorię naturalistyczno-państwową. Ta ostatnia jednak może stanowić syntezę obu teorii, choć przez niektórych autorów była uznawana za *de facto* państwową teorię samorządu terytorialnego.

² Krajem stosującym recepcję instytucji administracyjnych innych państw jest np. Szwecja, gdzie występują instytucje przejęte z systemów administracji Anglii, Francji i Niemiec; Hiszpania recypuje stosunkowo znaczną liczbę administracyjnych instytucji francuskich, zaś Stany Zjednoczone, co oczywiste, przejęły pierwotnie niektóre instytucje administracji angielskiej. Szerzej por. np. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, wyd. III rozszerzone, Warszawa 2004, zwł. s. 52-64.

Stosunkowo najszerszego opracowania doczekała się w literaturze koncepcja naturalistyczna. Według założeń teorii naturalistycznej samorząd był instytucją starszą od państwa i stanowił jedną z przyczyn jej powstania³. Dla naturalistów, samorząd terytorialny, a bardziej konkretnie, gmina, stanowił naturalną instytucję polityczną, nie zaś tylko instytucję administracyjną. Tak pojęty samorząd terytorialny, stanowił „swoisty odpowiednik idei parlamentaryzmu na szczeblu lokalnym, działający bez równoległego występowania przedstawicieli rządu w terenie”⁴. Odbiciem tego typu ujęcia samorządu terytorialnego były m. in. postanowienia Konstytucji marcowej.

Za ojczyznę samorządowego naturalizmu mogła uchodzić angielska (nie: brytyjska⁵) tradycja samorządu i wiązana z nią koncepcja tzw. niecentralizacji⁶, a zatem wypracowanych niejako naturalnie właściwości lokalnej władzy, nie odbieranej wspólnotom przez władzę państwową, w przeciwieństwie do praktyk, podejmowanych na Kontynencie⁷. Pogląd o recepcji modelu angielskiego w polskim samorządzie wystąpił jednak w literaturze międzywojennej incydentalnie⁸, i jako taki nie miał wielu zwolenników, choć, jak będzie mowa, poszukując źródeł teorii samorządu, odwoływano się czasami do myśli Johna Locke’a. Swoiste podejście do angielskiego municypalnego naturalizmu i próby jego recepcji można dostrzec w Polsce przed 1926 r. jako realizację, „bezwzględnej wolności”⁹, ujmowanej przez zwolenników jako „żywiolowy pęd rozwoju” gminy, z reguły o charakterze wiejskim¹⁰.

Autorzy międzywojnia solidarnie stwierdzali, że u podstaw naturalistycznej koncepcji samorządu terytorialnego leżało wyodrębnienie w instytucji samorządu terytorialnego pojęcia tzw. własnego prawa oraz samej instytucji władzy municypalnej. Ta ostatnia, choć według dostępnej wiedzy, w latach 1918-1939 nigdy tego nie stwierdzono, z pewnością może być powiązana z teorią Beniamina Constanta (1767-1830). Constant pierwszy, jeszcze w 1814 r., wyszczególnił pojęcie władzy municypalnej:

³ Por. np. A. Łuczak, op. cit., s. 9 i n.

⁴ Por. H. Izdebski, M. Kulesza, op. cit., s. 31.

⁵ Rozróżnienie angielskiej (odmiennej nieco od walijskiej i w sposób wyraźniejszy od szkockiej) i brytyjskiej tradycji administracji publicznej, por. op. cit., s. 32.

⁶ Op. cit., s. 36. A. Shaw, *Municipal Government in Great Britain*, London 1898; następnie np. R.K. Grooch, *England*, [w:] *Local Government in Europe*, London 1939; G. Montagu Harris, *Municipal Self-Government in Britain*, London 1939 i in.

⁷ A. Shaw, *Municipal Government*, zwł. s. V-VIII.

⁸ K. Zembrzusi, *Samorząd angielski jako ideowa podstawa samorządu polskiego*, Warszawa 1934. Por. także np. [Jan Słomka], *From Serfdom to Self-Government. Memoirs of a Polish Village Mayor 1842-1927*. Translated from the Polish by William John Rose, PH. D., London 1941 (skrócone wydanie pol.: J. Słomka, *Pamiętniki włościanina: od pańszczyzny do dni dzisiejszych*, z przedm. F. Bujaka i W. Sobieskiego, wyd. I i II, Kraków 1929, wyd. III: Tarnobrzeg 1994).

⁹ K. Zembrzusi, op. cit., s. 15.

¹⁰ Op. cit., s. 23. Z ostatnich prac por. np. E.C. Page, *Localism and Centralism in Europe*, New York 1991.

„Pozostanie nam jeszcze mówić o władzy municypalnej, którą także zawsze mieszano z władzą wykonawczą¹¹, która jednakże w swoim okręgu powinna być władzą oddzielną od innych niezawisłą (...). Według zasad tedy zwierzchność narodową, zwierzchność powiatową, zwierzchność gminną mają, każda z osobna, swój własny zakres, w którym zostać powinny; i to nas prowadzi do ustanowienia prawdy, zdaniem naszym fundamentalnej: dotąd miano władzę miejscową (lokalną) za odnozę należącą do władzy wykonawczej; jednak tak nie jest, nie powinna ona jej przeszkadzać, ale zależeć od niej nie powinna. Władza municypalna powinna zajmować w administracji miejsce, które by należało się sędziom pokoju w porządku sądowym. Nie jest ona władzą pod względem administrowania, albo raczej jest tylko ich pełnomocnikiem co do interesów, które ich samych dotyczą. Na zarzut, że administrowani nie będą posłuszni władzy municypalnej, ponieważ ta nie będzie wielkimi otoczona siłami, odpowiadam: że będą posłuszni, bo to będzie ich interesem. Słyszymy ustawicznie o jedności królestwa, i o narodzie całym; ale królestwo jest niczym, biorąc go oddzielnie od jego prowincji, Naród zaś cały jest niczym, odłączony od części, co go składają. Broniąc praw częśćek, bronimy praw Narodu całego, gdyż on jest podzielony pomiędzy te części¹²”.

Poszukiwanie antenatów teorii naturalistycznej było wśród jej zwolenników częste. Uważano w szczególności, że samorząd terytorialny zrodził się pod wpływem doświadczeń rewolucyjnych europejskiego Oświecenia i wpływał z jego cech antyabsolutystycznych. „Osiągnięciem” rewolucji francuskiej była gmina, niezależna od państwa i wykazująca swą podmiotowość – także w relacji z ustrojem *ancien régime*’u¹³.

Szukając poparcia dla idei naturalnej koncepcji gminy i samorządu terytorialnego, naturaliści zauważyli, że pierwsze takie ujęcie samorządu wprowadziła pierwsza ustawa o gminie porewolucyjnej Francji, uchwalona 14 grudnia 1789 r. Po raz pierwszy w dziejach wyodrębniono w niej samorząd terytorialny *de iure*, używając również pojęcia «pouvoir municipal». W tym samym przepisie wprowadzono „dwie kategorie spraw gminnych”¹⁴, czyniąc gminę zarówno organem administracji państwowej, jak też samodzielnym organem. „Pouvoir municipal – pisał entuzjastycznie Stanisław Podwiński – stała się przez to czwartą «pouvoir» – jako instytucja prawna obok innych «pouvoir»”¹⁵. Mylne jednak, sugeruje cytowany autor, byłoby uznanie, że wraz z wyodrębnieniem, francuska gmina została wyposażona przez ustawodawcę w osobowość prawną (której, *notabene*, w owych czasach nie znano w odniesieniu do podmiotów publicznoprawnych w dzisiejszym znaczeniu tego słowa)¹⁶.

¹¹ Podobnie jak – według Constanta – czyniono to z władzą głowy państwa (władzą królewską), mieszając ją z władzą wykonawczą (por. następny przypis).

¹² B. Constant, *O monarchii konstytucyjnej i rękami władz publicznych*, Warszawa 1831. Cyt. za: *Historia doktryn politycznych i prawnych do początku XX wieku. Materiały źródłowe*, Lublin, 2003, s. 337.

¹³ Por. polemikę w tym względzie: J. Staryszak, *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*, Warszawa 1931, s. 13 i nast.

¹⁴ S. Podwiński, *Teoria i dzieje samorządu terytorialnego*, wyd. II, Łódź 1947, t. I, s. 178.

¹⁵ *Ibidem*, s. 4.

¹⁶ Por. np. J. Staryszak, *op. cit.*, np. s. 12.

Za patrona swej teorii naturaliści uważali Johna Locke'a (1632-1704), który w swym najgłośniejszym dziele zaprezentował koncepcję tzw. praw naturalnych (*natural laws*). Do praw takich – również w kontekście instytucjonalnym – zaliczano właśnie gminę. Locke'a uznawano za patrona naturalistów, pomimo że o gminie, a o samorządzie terytorialnym tym bardziej, pisał on stosunkowo mało (właściwie prawie nic), i „naturalnego” stanu takiej instytucji nie był zwolennikiem¹⁷.

Podobnie jak u podstaw teorii „władzy municypalnej”, u podstaw teorii Locke'a leżała „idea prawa natury”, której Locke istotnie był pionierem, a którą jako fundament swej teorii przyjmowali naturaliści. S. Podwiński sugerował, że idea taka była dominująca w okresie francuskiego Oświecenia i w latach II Rzeczypospolitej. Według naturalistów, w teorii prawa natury odbijały się także prawa człowieka i obywatela, które również należało traktować jako naturalne (istniejące od zawsze, przyrodzone i niezbywalne)¹⁸. Za twórcę tych ostatnich rzeczywiście uznać można Johna Locke'a. Naturaliści uznawali jednak, że „gmina, posiadając własną sferę prawną” w postaci „*pouvoir municipal*», obejmuje w ten sposób sprawy jej wrodzone i niezbywalne wobec państwa¹⁹. Prawa takie obejmowały sprawy „nietykalne dla państwa”, których państwo nie mogło gminy nigdy pozbawić. „Siłą rzeczy” – pisał o tym Józef Staryszak – w prezentowanej w ten sposób koncepcji zadań gminy „nasuwała się analogia z naturalnymi, przyrodzonymi prawami człowieka i obywatela”²⁰.

Antoni Peretiatkowicz wywodził naturalistyczną koncepcję samorządu z twierdzenia Locke'a, mówiącego że „celem państwa jest wolność jednostki”. Jest to jednak oczywiste uproszczenie. Pomimo że w swym najwybitniejszym dziele Locke pisał dużo o wolności jednostki, jej prymacie wobec państwa, a także na temat lokalnej wspólnoty, jak wykazano wyżej, niewątpliwie trudno uznać tego autora za twórcę naturalistycznej koncepcji samorządu. Widać natomiast, że za patrona naturalistycznej teorii samorządu może uchodzić Benjamin Constant. Odmienne niż Locke, a podobnie jak niedługo później Alexis de Toqueville, uczony ten, „poruszał sprawy decentralizacji”, obawiając się „przerostu władzy centralnej”. Pisał także, że „należy wprowa-

¹⁷ Por. J. Locke, *Dwa traktaty o rządzie*, tłum. i oprac. Z. Rau, Warszawa 1992. Notabene, w Traktacie Drugim (§ 126 i początek § 127), autor pisze, że „w stanie natury często brakuje władzy często brakuje władzy, która wspierałaby i podtrzymywała słuszne wyroki, a także w y k o n y w a - ł a b y j e (...). Tak więc, mimo wszelkich przywilejów stanu natury, ludzie unikając niedogodności położenia w jakim się dotąd znajdowali, przystępują pospiesznie do społeczeństwa. To tłumaczy, dlaczego tak rzadko możemy spotkać jakąś grupę ludzi, żyjących razem w tym stanie przez pewien czas” (op. cit., s. 252). Koncepcja taka kłóci się z naturalnym pojmowaniem instytucji gminy według naturalistów.

¹⁸ S. Podwiński, *ibidem*.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ J. Staryszak, op. cit., s. 15.

dzic do naszej administracji wiele federalizmu”²¹. Nade wszystko jednak właśnie Constant użył w tym miejscu – podobnie jak doktryna rewolucji 1789 r. – terminu „władza samorządowa” (*le pouvoir municipal*)²². Termin ten zrobił wśród naturalistów zawrotną karierę.

Koncepcja *le pouvoir municipal* stanowiła kamień węgielny stworzenia naturalistycznej teorii samorządu terytorialnego. Zastanawiając się nad nim, uczeni międzywojenni stwierdzali – w tym przypadku solidarnie – że „władza samorządowa” została wypracowana w doktrynie rewolucji francuskiej 1789 r.

Omawiając prace nad ustawą samorządową *nouveau régime*, Stanisław Podwiński zauważył, że dwaj doradcy Ludwika XVI, Marquis d’Argenson i Turgot (szczególnie ten ostatni), domagali się uznania gmin „za samodzielne wspólnoty, posiadające szeroki samorząd z własną policją i sądami”²³. Co istotniejsze ze współczesnego punktu widzenia, Marquis d’Argenson postulował „nadanie gminom francuskim charakteru osób publiczno-prawnych”²⁴ oraz „oparcie ich wewnętrznej organizacji na organach, pochodzących z wyboru”, a także „upoważnienia ich do ściągania podatków”²⁵. Turgot z kolei pragnął, podobno, „wyzyskać siły naturalnej wspólnoty, jaką jest gmina przez powierzenie jej sprawowania czynności administracji publicznej za pomocą organów, pochodzących z wyborów”²⁶. François Thouret był natomiast zwolennikiem podziału państwa na gminy i „wyższe związki komunalne” o organach pochodzących z wyboru i podzielonych na organy „uchwalające” i „wykonawcze”. Istniejąca na takiej podstawie gmina miała być zarówno „zwykłym organem administracji państwowej”, jak też stanowić „samodzielny organ, zupełnie odrębny od organizmu państwa”²⁷. Skłaniając się najwyraźniej do teorii naturalistycznej, Stanisław Podwiński już po II wojnie światowej pisał, że postrzeganie gminy jako samodzielnego organu, zupełnie odrębnego od państwa, „to właśnie przedmiot wywodów o słynnej dziś teorii «pouvoir municipal»”²⁸.

Na podstawie przytoczonego rozumowania „naturaliści państwowi” prezentowali później jednak również swoistą drugą stronę medalu relacji państwa i samorządu: skoro, jak powiadali, państwo nie może ingerować w sferę zadań

²¹ B. Constant, *Cours de politique constitutionnelle ou collection des ouvrages publiés sur le Gouvernement Représentatif*, Paris 1861, t. I, s. 101. Por. W. Szyszkowski, *Beniamin Constant. Doktryna polityczno-prawna na tle epoki*, Warszawa 1984, s. 117 (cytat w ostatnim zdaniu przytoczono za tą właśnie pracą).

²² Por. B. Constant, op. cit., ibidem. Potwierdza to – niestety tylko pośrednio – W. Szyszkowski (op. cit., ibidem). Ostatni autor pisze również, że Constant zdobył się „na dość banalne stwierdzenie, że władze samorządowe nie powinny krępować centralnej władzy wykonawczej, ale nie powinny też od niej zależeć” (ibidem). Stwierdzenie to, oczywiście w czasach współczesnych, ma zasadnicze znaczenie przy omawianiu ewolucji koncepcji naturalistycznej, o czym jeszcze będzie mowa.

²³ S. Podwiński, *Teoria i dzieje samorządu terytorialnego*, wyd. II, Łódź 1947, t. I, s. 4; S. Wójcik, op. cit., s. 53.

²⁴ S. Podwiński, ibidem.

²⁵ Ibidem.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Ibidem.

²⁸ Ibidem.

własnych gminy, gmina nie może także pozbawiać państwa jakichkolwiek uprawnień, a raczej przeciwnie: państwo pozbawia gminę innych uprawnień niż jej naturalne uprawnienia *ex lege*²⁹.

Jak słusznie zauważano, teoria naturalistyczna daleka była od tego, „aby stać się prawem pozytywnym”³⁰. Opisując gminę, jako naturalną instytucję społeczną, jej zwolennicy opisywali relację gmina–państwo (i państwo–gmina) w sposób raczej nie prawny, a głównie społeczny.

Poszukując uzasadnienia teorii naturalistycznej, jej zwolennicy podkreślali, że rozumienie gminy, przedstawione powyżej, weszło do ustawy gminnej we Francji 1789 r. „Wszystkie zasady konstytucji francuskiej w zakresie ustroju samorządu” – pisał *ex post* Stanisław Podwiński – „stały się w większej albo w mniejszej mierze podstawą dla organizacji gminnej prawie wszystkich współczesnych państw”³¹. Polemizując z tego typu stanowiskiem wskazywano, że we Francji szybko zarzucono koncepcję odrębności gminy (już za czasów dyktatury jakobinów, w 1793 r.). Cała koncepcja miała charakter swoistej fikcji prawnej: „suwerenność narodu” – pisał jeden z autorów – „ogłoszona przez rewolucję francuską, nie godziła się z niezależnością grup społecznych w stosunku do państwa”³².

Wprowadzony przez jakobinów system odejścia od ustawy z 1790 r.³³ i powtórna centralizacja państwa zostały zanegowane przez doktrynę prawa francuskiej epoki restauracji (1815-1830). Fakty takie można by uznać za swoiste paradoksy historii, kiedy rząd, deklarujący umiłowanie powszechnej równości i wolności, promował idee centralizacji, system antyrewolucyjny zaś, proponuje decentralizacyjny model państwa. Teza ta, sformułowana przez Alexisa de Tocqueville (1805-1859)³⁴, to już jednak myśl odbiegająca od bezpośredniej tematyki prezentowanego szkicu.

Prawnicy okresu restauracji we Francji, przede wszystkim Barante i Henrion du Pansey, oparli się z powrotem na rewolucyjnej *pouvoir municipal* i żądali podziału aktów administracji gminnej na takie, które wyływają z *pouvoir municipal* i stoją tylko pod nadzorem (*surveillance*) i te, które gminie delegowane przez państwo i wymagają jego zatwierdzenia (*la tutelle*)³⁵. „W stosunku do aktów”, jak formułowano doktrynę samorządu terytorialnego okresu restauracji, „wyływających z *pouvoir municipal*, władzy nadzorczej przysługiwać ma tylko *ius cassationis*, a nie *ius reformationis*”³⁶.

²⁹ Sugerował to np. J. Staryszak (ibidem).

³⁰ Ibidem.

³¹ S. Podwiński, op. cit., s. 5.

³² J. Staryszak, op. cit., s. 17.

³³ W ustawie tworzącej w szczególności departamenty, jako nowe jednostki podziału terytorialnego kraju, gminy otrzymały szerszy niż wcześniej zakres samodzielności, a *de facto* także osobowość publicznoprawną.

³⁴ Alexis de Tocqueville, *Dawny ustrój i rewolucja*, Kraków 1996.

³⁵ J. Staryszak, op. cit., s. 17.

³⁶ Ibidem.

Zwolennicy naturalistycznej teorii samorządu jako wzór dla państw czasów nowożytnych upatrywali zatem koncepcję gminy rewolucyjnego prawodawstwa francuskiego (choć nie było to – jak wykazano – stwierdzenie do końca ścisłe). Wszyscy wskazywali jednak, że po Francji doby 1789 r. doktryna *pouvoir municipal* rozwinęła się w Belgii. Konstytucja tego kraju z 1830 r. jako pierwsza ustawa zasadnicza wprowadziła *pouvoir municipal* jako czwartą władzę w państwie (we Francji 1789 r. uczynił to akt rangi ustawy)³⁷. Konstytucja ta, jako pierwsza w dziejach, użyła co prawda terminu *pouvoir provincial et communal*, ale była to właśnie koncepcja identyczna do francuskiej z 1789 r. W porównaniu z konstytucją francuską, Konstytucja Belgii pierwsza w dziejach przekształciła instytucję polityczną *pouvoir municipal* w konkretną instytucję prawną³⁸. Jak zwracano uwagę, właśnie w tej konstytucji gmina – obok władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowej – „stała się organem naczelnym władzy państwowej, osobą prawa publicznego w podmiotowym prawie publicznym [zdolną] do samodzielnego regulowania swych własnych spraw”³⁹ (czego, wypada zauważyć, w przeciwieństwie do Constanta, nie przewidywał Monteskiusz)⁴⁰.

Teorie francuska i belgijska rozwinęły się w Królestwie Pruskim, a po 1871 r. w zjednoczonych Niemczech. Ten kolejny paradoks da się wytłumaczyć nie tyle dążeniem tego państwa do decentralizacji, ile silnymi tradycjami niecentralizacyjnymi i stosunkowo popularnymi w połowie XIX w. ideami niemieckiego liberalizmu. O samorządzie w Prusach wspomniano już w Landrechcie 1794 r., co mogło stanowić kontynuację myśli obecnej wówczas we Francji⁴¹.

Później czołowi teoretycy niemieckiego liberalizmu, Karl von Rotteck (1775-1840) i Karl Theodor Welcker (1790-1869)⁴², głosili pogląd, że gmina „dziejowo wcześniej występuje od państwa, posiada swój byt własny, pierwot-

³⁷ Idee *pouvoir municipal* wprowadzono we Francji ustawą z 14 grudnia 1789 r. (por. np. J. Staryszak, op. cit.).

³⁸ J. Staryszak, op. cit., s. 17.

³⁹ Ibidem, s. 18.

⁴⁰ Opisując podział władz w *O duchu praw* (jak wiadomo, Księga XI, początek Rozdziału VI), piszący nominalnie „o ustroju Anglii”, Montesquieu ani razu nie zająknął się o jakimkolwiek z rodzajów samorządu, który stanowił w kraju, służącym autorowi za pretekst rozważań, bardzo starą i niejako *naturalną* instytucję polityczną, młodszą jedynie od samej monarchii. Podobnie, nie wyodrębnił żadnych form samorządowych, pisząc o „osobliwych urządzeniach ustroju w poleis” (Księga IV, Rozdział VI i Księga IV, Rozdział VII). Pisał natomiast o pewnych formach decentralizacji, choćby w kontekście „udzielania władzy” (V, XVI), czy udzielaniu „jurysdykcji terytorialnej” na rzecz panów i kościołów (odpowiednio: Księga XXX, Rozdziały XXI i XX).

⁴¹ O gminach wspominał już Wstęp *Powszechnego Prawa Krajowego* (§ 1 i 2). Z nowszych opracowań por. np. G. Bałtruszajtys, J. Kolarzowski, M. Paszkowska, K. Rajewski, *Wybór źródeł do historii prawa sądowego czasów nowożytnych*, Warszawa 2002, s. 43.

⁴² Por. liczne hasła dotyczące problematyki samorządu terytorialnego, obu autorów, zamieszczone [w]: K. von Rotteck, K. Welcker (red.), *Staatslexikon. Enzyklopädie der sämmlichen Staatswissenschaften für alle Stände*, t. I–XV, Altona 1847 (szerzej: A. Bosiacki, wstęp: [w]: Robert von Mohl, *Encyklopedia umiejętności politycznych*, Warszawa 2003).

ny, a nie pochodny od państwa, a zatem i własną, pierwotną sferę swych spraw, do których należą przede wszystkim: wybór organów gminnych, przyjmowanie członków, administracja majątku, policja miejscowa i wszystko to, co wchodzi w zakres samodzielnej władzy gminnej⁴³. Koncepcja pruska była jednak inna od francuskiej. Gmina w Prusach była bowiem „używana do celów państwowych”⁴⁴, co oznaczało, że państwo delegowało na jej rzecz część swych administracyjnych uprawnień celem samodzielnego administrowania. Pomimo to, gminy posiadały zawsze własny zakres spraw „niezależnie” od państwa, a gwarancją ich niezależności były związki komunalne⁴⁵, stanowiące rodzaj organów wyższego stopnia (czego we Francji nie było). Koncepcję taką można określić jako zmodyfikowaną teorię naturalnych kompetencji gminy (o czym będzie mowa w dalszych rozważaniach). Zasadne jest jednak twierdzenie, że ustawodawstwo pruskie nawiązywało do teorii *pouvoir municipal*⁴⁶. Do podobnej koncepcji nawiązywał w szczególności, w końcu XIX w., przywoływany w dwudziestoleciu, Georg Jellinek⁴⁷, pisząc jednak, że – jak to określał – „rozczłonkowanie państwa” powinno odpowiadać zarówno ogółowi, jak jednostce⁴⁸. Zbliżało to tego autora do koncepcji, którą można określić jako „naturalistyczno-państwową”.

Oprócz koncepcji francuskiej i pruskiej (a potem w mniejszym stopniu niemieckiej) do idei *pouvoir municipal* nawiązywała także doktryna austriacka. W ustawie gminnej 1849 r. mówiło się, że „wolna gmina ma być podstawą wolnego państwa”⁴⁹. Doktryna austriacka prezentowała najszerszy, i najbardziej zbliżony do naturalistycznego, model samorządu terytorialnego. Była też najbardziej krytykowana przez antynaturalistów⁵⁰.

Za patrona naturalistycznej teorii samorządu uchodził w Niemczech jeden z klasyków niemieckiego liberalizmu XIX wieku, Karl von Rotteck (1775-1840)⁵¹. „Głosił on mianowicie” – pisał np. Józef Staryszak – „że gmina dziejowo wcześniej występuje od państwa, posiada swój byt własny, pierwotny, a nie pochodny od państwa, a zatem i własną, pierwotną sferę swych spraw, do których należą przede wszystkim: wybór organów gminnych, przyjmowanie członków, administracja majątku, policja miejscowa i wszystko to, co wchodzi

⁴³ J. Staryszak, op. cit., s. 19.

⁴⁴ S. Podwiński, op. cit., s. 7.

⁴⁵ J. Staryszak, op. cit., s. 19. Stanowił o tym m. in., nie wprowadzony nigdy w życie, artykuł 184 Konstytucji Rzeszy Niemieckiej (*Reichsverfassung*), opracowany przez *Parlament Frankfurcki* 1848 r. (por. np. ibidem).

⁴⁶ Por. w tej kwestii także bardzo interesujące rozważania J. Staryszaka (op. cit., s. 19-20).

⁴⁷ Por. np. G. Jellinek, *Ogólna nauka o państwie*. Tłum. M. Balsigierowa, M. Przedborski, Warszawa 1924, s. 496 i nast.

⁴⁸ Ibidem, s. 485.

⁴⁹ J. Staryszak, op. cit., s. 19.

⁵⁰ Krytykę taką podjął m. in. Józef Staryszak (op. cit.), s. 20.

⁵¹ Por. np. A. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1947, s. 44 (przytoczony przez A. Łuczaka, op. cit., s. 19); J. Staryszak, op. cit., s. 18-19.

w zakres samodzielnej władzy gminnej. Gmina w takim swym zakresie może być użyta do celów państwowych, czyli że państwo może delegować jej część swych spraw do administrowania. Własna sfera spraw gminnych rodzi własne prawo gminy do ich zarządzania niezależnie od państwa, a gwarancją nietykalności jej ze strony państwa mają być wyższe związki komunalne⁵². Cytując von Rottecka, niektórzy autorzy międzywojnia szli jeszcze dalej, wskazując, że na takiej zasadzie, „państwo jest właściwie federacją gmin”⁵³, co było już projekcją twierdzeń niemieckiego myśliciela. Koncepcja von Rottecka wywodziła się z poglądów głoszonych przez nestora niemieckich nauk administracyjnych, choć nie liberała, Rudolfa Gneista. Ten jednak przed wojną uchodził za patrona państwowej teorii samorządu.

W początkowym okresie uczeni dwudziestolecia prezentowali niemal wyłącznie naturalistyczną koncepcję samorządu terytorialnego. W myśli polskiej korzeni takiej koncepcji można szukać jeszcze przed odzyskaniem niepodległości. Głosiły ją m. in. powstałe w polskim społeczeństwie doby zaborów główne partie polityczne. Co ciekawe, swoiście „naturalistyczne” podejście do instytucji samorządu terytorialnego przed 1918 r. wykazywały zarówno programy socjalistyczne, jak i np. endeckie. Pewne ślady pojmowania „samorządu powszechnego” na zasadach „naturalnej organizacji” odnaleźć można już w programach tzw. Wielkiej Emigracji. Ogłoszony w 1836 r. Manifest Towarzystwa Demokratycznego postulował np. „powszechne socjalne usamowlonienie”⁵⁴.

Za patrona samorządowego naturalizmu II Rzeczypospolitej uchodził Aleksander Kroński⁵⁵, który głosił swą koncepcję od czasu odzyskania niepodległości i, jako jeden z bardzo nielicznych, pozostał jej wierny także w latach trzydziestych. Kroński twierdził, że wcześniej niż państwo powstały stosunki międzyludzkie wynikające z sąsiedztwa⁵⁶. Produktem takich stosunków jest również gmina. Gmina jest „ugrupowaniem naturalnym”, pierwotnym, i jako taka istnieje wszędzie. To gmina, zdaniem Krońskiego i naturalistów, jest podstawowym czynnikiem powstania państwa, które mocą swojego imperium powoduje dopiero jej powstanie w sensie prawnym. Akt prawny, którym państwo powołuje gminę, w sensie prawa pozytywnego „jest jednym, ale nie jedynym warunkiem powstania gminy”⁵⁷. Gmina istniała bowiem wcześniej niż państwo, a jak wykazują przykłady, mogła istnieć również przy braku państwa (było tak np. w czasie utraty niepodległości przez Polskę).

⁵² J. Staryszak, op. cit., s. 18-19.

⁵³ S. Podwiński, op. cit., t. I, s. 13.

⁵⁴ *Scriptor, Nasze stronnictwa skrajne*, Kraków 1903, s. 362.

⁵⁵ A. Kroński, *Ustrój komunalny miast*, Warszawa 1917; idem: *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932; J. Staryszak, op. cit., s. 20; S. Podwiński, op. cit., s. 22-23.

⁵⁶ A. Kroński, *Teoria samorządu terytorialnego...*, op. cit. Identycznie twierdził również program Stronnictwa Narodowego, jeszcze w 1938 r. (*Jak pracować w samorządzie. Opracowane przez Wydział Samorządowy Zarządu Głównego Stronnictwa Narodowego, Nakładem Zarządu Okręgowego Cieszyńsko-Podhalańskiego Stronnictwa Narodowego w Bielsku*, 1938, s. 3).

⁵⁷ A. Kroński, op. cit.; S. Podwiński, op. cit., s. 22.

Naturalność gminy oznaczała również „chęć mieszkańców do zajęcia się swymi sprawami, dążność do samodzielnego stanowienia o sobie”. Dążność ta wynikała z równie naturalnego instynktu samozachowawczego⁵⁸. Instynkt taki, twierdził Kroński, powoduje łączenie się człowieka z innymi ludźmi w związki publicznoprawne. Związki takie są jedyną społeczną możliwością zaspokojenia takiego instynktu. W sensie publicznoprawnym, i w sensie państwa nowoczesnego, konieczne jest nadanie takim związkom imperium. Może je nadać jedynie państwo, ale, powtórzmy raz jeszcze, leży to również w interesie państwa.

Można powiedzieć, że tak skonstruowana koncepcja Krońskiego nie jest już li tylko, koncepcją naturalistyczną, ale „naturalistyczno-państwową”. Według niektórych autorów⁵⁹ Kroński jest bowiem jedynie „samorządowym naturalistą”, według innych zaś, zarówno teoria, jak i jej przedstawiciel, uznawali zawsze za konieczne zespolenie samorządu z państwem⁶⁰. Na marginesie można dodać, że na początku lat trzydziestych sam Kroński również nie uważał się za naturalistę⁶¹.

Z pełnym przekonaniem należy stwierdzić, że zgodne z rzeczywistością jest drugie stanowisko⁶². Jak udowodniono wyżej, wszyscy naturaliści, przynajmniej gminie od czasów nowożytnych publicznoprawny charakter, bynajmniej nie negowali potrzeby istnienia gminy w relacji z państwem. Nieuprawnione jest twierdzenie wielu autorów – a pogląd taki funkcjonuje już od czasów Dwudziestolecia – że teoria naturalistyczna przeciwstawiała samorząd państwu.

Niemniej, jak pisał Kroński, gmina staje się zawsze granicą „wszechwładztwa państwowego”⁶³. Tyle że jest to ograniczenie państwa, leżące w jego żywotnym interesie. Państwo jest bowiem zawsze ograniczone swobodą życia indywidualnego, w czasach nowożytnych przejawiającej się w instytucji praw obywatelskich. Nawet państwa starożytne, twierdził Kroński, zmuszone były uznać taki stan rzeczy. Cesarstwo Rzymskie, na przykład, wprowadziło regulację samorządu terytorialnego (*Codex Iulia Municipalis*), dążąc w ten sposób do rozwoju samorządności swoich obywateli⁶⁴.

⁵⁸ A. Kroński, S. Podwiński – ibidem.

⁵⁹ Por. np. A. Łuczak, op. cit., s. 19.

⁶⁰ S. Podwiński, op. cit., s. 23.

⁶¹ „Nie jest słuszną teorią naturalistyczną, pisał Kroński, w myśl której samorząd przeciwstawia się państwu jako czynnik od niego niezależny. Chociażby bowiem gmina istniała, jako mikro-kosmos w ciaśniejszym lub szerszym znaczeniu, przed powstaniem państwa, jednak tylko od niego otrzymuje imperium, stając się związkiem prawa publicznego, podporządkowanym państwu” (*Teoria samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 23).

⁶² Rozbieżności dadzą się w tym przypadku wytłumaczyć również innym ułożeniem akcentów teorii zaprezentowanej przez Krońskiego.

⁶³ Identyczne rozumowanie prezentował skrajny pogląd niemieckich zwolenników państwowej teorii samorządu terytorialnego. Por. H. Blodig, *Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff: eine Verwaltungsrechtliche Monographie*, Wien und Leipzig, s. 5 i nast.

⁶⁴ Jest to, być może, delikatna aluzja zmierzająca do wywołania przekonania, że samorząd nie jest bynajmniej antagonistą państwa, a to ostatnie nie musi z nim w żadnej mierze konkurować. Pogląd taki wypowiedział autor w latach trzydziestych.

Myśl podobną do teorii naturalistyczno-państwowej prezentował Tadeusz Bigo, którego jednak Kroński, podobnie jak wielu innych autorów, uznawał za przedstawiciela teorii państwowej⁶⁵. W 1928 r. Bigo opublikował głośną książkę *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*⁶⁶. Teza książki jest szeroko znana. W prawie publicznym, powiada autor, funkcjonują liczne związki o charakterze publicznoprawnym⁶⁷, których istotą jest przyznanie im osobowości, czyli podmiotowości prawnej. Są to tzw. korporacje prawa publicznego. Samorząd terytorialny, jako jednostki, a czasami jako organy, stanowi również korporację prawa publicznego. Kapitalne znaczenie z punktu widzenia teorii samorządu terytorialnego i podejścia doń, jako do instytucji, ma teoria osoby prawnej, leżąca u podstaw korporacji prawa publicznego, cytowana i wyprowadzona przez tego właśnie autora. Osoba prawna, zdaniem Bigo, może powstawać dwojako: albo z woli samej natury, jest to tzw. teoria fikcji (Paul Laband), albo też z woli państwa (Hans Kelsen)⁶⁸. Najprawdopodobniej na podstawie właśnie tych dwóch teorii powstały dwa podejścia do instytucji samorządu terytorialnego w myśli Dwudziestolecia: teoria naturalna i teoria państwowa.

Z obu teorii powstania osoby prawnej wynikają dalsze implikacje podejścia do samorządu terytorialnego, takie jak choćby teoria nadzoru, który może być sprawowany za pomocą państwa albo też samych organów samorządowych (ustanowionych przez państwo innych jednostek samorządu, jako organów wyższego stopnia⁶⁹).

Jak wiadomo Tadeusz Bigo definiował samorząd w kontekście decentralizacji, jako formę „administracji publicznej, której samodzielnymi podmiotami są korporacje powołane do tego przez ustawę”⁷⁰. Ostatni człon przywołanej definicji mógłby sytuować Bigo w państwowej teorii samorządu; pogląd taki byłby jednak nieuprawniony. Bigo krytykował zarówno twórcę „szkoły państwowej”, Jerzy Panejko, jak i „ojciec naturalistów” Aleksander Kroński. Panejko zarzucał Bigo, że samorząd nie ma spraw własnych i zleconych przez państwo, a „wyko-

⁶⁵ A. Kroński, op. cit., s. 23, odmiennie zdaje się sądzić współcześnie np. S. Wójcik (op. cit., s. 171), który bardzo trafnie zauważa polemikę Bigo z *ojcem* teorii państwowej, Jerzym Panejką (ibidem).

⁶⁶ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928. W odróżnieniu od wielu książek polskiej myśli prawnej Dwudziestolecia, praca ta, skądinąd przecież bardzo istotna, jest szeroko znana w obiegu prawniczym.

⁶⁷ Omówienie konstrukcji związku publicznoprawnego nie jest, oczywiście, przedmiotem niniejszego opracowania. Dlatego też przedstawiając poglądy Tadeusza Bigo, skupimy się jedynie na zagadnieniach samorządu terytorialnego.

⁶⁸ T. Bigo, op. cit., s. 27 i nast. oraz 38 i nast. Teorii kreacji osoby prawnej jest, naturalnie, więcej, co autor również analizuje w swoich rozważaniach (ibidem). Teorię fikcji, jako istoty kreacji osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego, przyjmowali zwolennicy teorii naturalistycznej, jak choćby Henryk Dembiński (por. np. op. cit., s. 145).

⁶⁹ Zwróćmy uwagę, że instrument działania państwa w takiej teorii zbiega się z teorią naturalistyczno-państwową, bynajmniej nie zaprzeczając naturalnemu i a-państwowemu pochodzeniu samorządu.

⁷⁰ T. Bigo, op. cit., s. 152; ostatnio S. Wójcik, op. cit., s. 171.

nuje administrację tylko spraw państwowych⁷¹. Kroński z kolei zarzucał Bigo, że ten, jako „państwowiec”, niesłusznie utożsamia samorząd jedynie ze zjawiskiem decentralizacji⁷², a gdyby było to prawdą, samorząd, zdaniem Krońskiego, dawno by zniknął (jednocześnie z rozwojem demokracji)⁷³. Wszystkie polemiki każą umiejscowić Tadeusza Bigo po stronie swojej teorii naturalistyczno-państwowej.

Zwolenników teorii naturalistyczno-państwowej można dostrzec więcej. Maurycy Jaroszyński, na przykład, zbliżał się do tej teorii, deklarując się jako antycentralista, w sytuacji, kiedy po przewrocie majowym centralizm wobec samorządu terytorialnego przybierał na sile⁷⁴. Jaroszyński optował za dekoncentracją samorządu terytorialnego, którą określał jako „pośredni system między centralizmem a decentralizacją”⁷⁵. Jeden z największych teoretyków samorządu Dwudziestolecia pisał przy tym, że „Polska była zawsze krajem wybitnych indywidualności regionalnych. Dążenia odśrodkowe poszczególnych organów były i są bardzo silne. Doprowadzone do skrajności, rozsadzają jedność państwa albo są źródłem anarchii. Umiarkowane jednak głęboką myślą o całości państwa i przez mądre prawo, szanujące naturalne indywidualności i pozwalające pracować na różne sposoby dla wspólnego celu, którym jest dobro całości – stają się źródłem siły i gwarancją trwałości państwowego bytu”⁷⁶. Tak pojęta teoria, w oczywisty sposób nie kłóciła się z państwem, a przeciwnie. Jaroszyński nie był jednak zwolennikiem państwowej teorii samorządu, choćby dlatego że deklarował się jako zwolennik tej instytucji według zasad Konstytucji marcowej. Zarazem jednak pisał: „Nie pomoże bowiem najbardziej demokratyczny ustrój państwowy, gdy poszczególny obywatel nie czuje się jednością z państwem. Nie pomogą przepisy prawne, z których niezbitnie wynika, że decydującym w państwie czynnikiem jest obywatel, gdy w rzeczywistości czuje on zupełną odrębność swoich spraw w stosunku do spraw państwowych. Państwo nowoczesne nie będzie naprawdę silne, dopokąd poszczególny obywatel nie będzie mógł z pełnym przeświadczeniem powiedzieć tak, jak mawiał Ludwik XIV: państwo – to ja. Jakżeż nam do tego daleko! O wiele nam dalej niż innym, z powodu braku bezpośredniej teorii państwowej”⁷⁷.

Tak pojęta koncepcja samorządu kładła nacisk na wzajemną harmonijność pomiędzy państwem a samorządem. Jest to, jak się wydaje, synteza stosunku samorządu do państwa, ale zarazem postulat wzajemnego pogodzenia obu teorii. Podobny pogląd nie był odosobniony. W 1933 r. młody wileński uczony Stanisław Paczyński pisał:

⁷¹ Cyt. za S. Wójcik, op. cit., s. 171.

⁷² A. Kroński, op. cit., s. 23.

⁷³ Ibidem.

⁷⁴ M. Jaroszyński, *Rola i zadania samorządu terytorialnego w Polsce*, Kalendarz Samorządowy, r. I, 1926, s. 4.

⁷⁵ Ibidem, s. 3.

⁷⁶ Ibidem, s. 5.

⁷⁷ Ibidem, s. 8.

„Najpiękniejsza jednomyślność” – i najgorsze nieporozumienie istnieją równocześnie w naszej literaturze odnośnie pojęcia samorządu. Że samorząd jest możliwy, potrzebny i niezbędny, co do tego istnieje jedność, ale czym właściwie jest samorząd, na czym polega jego istota, odnoście tego nie ma najmniejszej zgody«. Jedni chcą widzieć w samorządzie czynnik wojujący z państwem, inni znowu uważają samorząd za granicę wszechwładztwa państwowego, stworzoną przez samo państwo w swoim dobrze rozumianym interesie, ograniczając rolę samorządu do regulowania li tylko stosunków ludzkich, wynikających z sąsiedztwa. Wreszcie nawet niektórzy zwolennicy tzw. teorii państwowej samorządu terytorialnego, wysuwając jako *essentia* pojęcia samorządu osobowość publiczno-prawną jednostek komunalnych, upatrują w samorządzie odrębny od państwa podmiot administracji publicznej”⁷⁸.

Pomimo tak koncyliacyjnych koncepcji stosunku państwa i samorządu od połowy lat dwudziestych w Polskiej literaturze prawniczej zaczęła pojawiać się krytyka koncepcji naturalistycznej. W następnym dziesięcioleciu teoria ta zajęła miejsce dominujące tak dalece, że za bodaj jedynego przedstawiciela naturalizmu uchodził, powszechnie zresztą krytykowany, Aleksander Kroński. W sensie ogólnym państwowa teoria samorządu wiązała się z proponowaną dość powszechnie koncepcją wzmocnienia władzy i, co za tym idzie, ideaми wzmocnienia państwa poprzez uczynienie go bardziej „unitarnym”, heteronomicznym i autorytarnym. Pojawienie się w literaturze państwowej koncepcji samorządu (w tym samorządu terytorialnego) zbiegło się zatem w czasie z tzw. przewrotem majowym i oficjalną zmianą doktryny ustroju państwowego; wiązało się także z negatywnymi odczuciami społecznymi na temat funkcjonującego ustroju i samorządu, nieudanymi reformami politycznymi i tak dalej.

Za sztandarową postać teorii państwowej uchodził jej najwybitniejszy przedstawiciel, profesor Uniwersytetu Stefana Batorego we Lwowie, Jerzy Panejko, którego można uznać za wyraziciela i twórcę państwowej teorii samorządu, pomimo że podobne poglądy pojawiały się incydentalnie jeszcze przed zamachem majowym, czyli przed wydaniem najważniejszej pracy w dorobku tego autora⁷⁹.

Już w 1924 r., w trakcie, ale i po fiasku, drugiej reformy samorządowej, jeden z jej twórców zaprezentował pogląd na samorząd, jako instytucję, podległą *de facto*, i *de nomine*, państwu. Pogląd taki był w owym czasie odosobniony, tym bardziej że jako chyba jedyny autor wywodził teorię państwową z przepisów Konstytucji marcowej.

„Samorząd – pisał – nie jest sam dla siebie celem, lecz systemem administracji państwowej – w konsekwencji zatem musi być przy uwzględnieniu w najszerszej mierze interesów ludności miejscowej, jej życzeń i dążeń, zainteresowania się najszerszych jej sfer sprawami publicznymi, dostosowany jednak do potrzeb państwa i w mechanizm jego administracji ściśle włączony. Przyjmując bowiem za podstawy administracji państwowej samorząd – o ile administracja ta ma być jednolitą i prawidłową, muszą samorządowe ogniwa tego ustroju administracyjnego działać niezwy-

⁷⁸ S. Paczyński, *Techniczno-prawne momenty w organizacji związków komunalnych*, Wilno 1933 (reprint Warszawa 1990), s. 7-8.

⁷⁹ J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu terytorialnego*, wyd. III, Warszawa 1934.

kle sprawnie w ścisłej koordynacji z administracją rządową. (...) Samorząd (...) jest sprawowaniem władztwa miejscowego przez lokalne czynniki obywatelskie, tj. sprawowaniem przez te czynniki administracji terytorialnej państwa, jest udziałem tychże czynników w dążnościach państwa do realizacji potrzeb ludności na drodze ustawodawstwa lokalnego, wreszcie kontrolą ludności nad administracją publiczną. Konstytucja zasadę powyższą realizuje na podstawie zespolenia władz państwowych z samorządem, gdyż istotnym warunkiem dobrej administracji jest ciągła styczność i współdziałanie organów administracji publicznej z przedstawicielami narodu⁷⁸⁰.

Autor cytowanych słów, Tadeusz Przeorski, był wysokim urzędnikiem w Wydziale Samorządowym Ministerstwa Spraw wewnętrznych. Może to, choć oczywiście nie musi, świadczyć, że w kręgach rządowych przebudowa samorządu w kierunku ścisłego podporządkowania go państwu wykrystalizowała się już za czasów reformy rządu W. Sikorskiego. Podobne koncepcje pozostały jednak wtedy bez echa.

Po 1926 r. poglądy Jerzego Panejki na instytucję i funkcjonowanie samorządu terytorialnego z czasem uznawano niemalże za oficjalne⁸¹. W myśl teorii Panejki, samorząd zawsze reprezentował państwo. Właściwość ta dotyczyła nie tylko samorządu terytorialnego, ale samorządu w ogóle. Samorząd jako organ państwa był instytucją w pojęciu prawnym – nie zaś w pojęciu politycznym, jak chcieli zwolennicy „naturalizmu”. Powołany prawem, samorząd terytorialny wykonywał część administracji państwowej, która musiała być ustalona ustawowo. Samorząd w takim rozumieniu wiąże się z decentralizacją administracji państwowej i jest formą takiej decentralizacji, ale tylko z woli państwa, jako jej jedyne kreatora⁸².

Nade wszystko jednak samorząd, jak ujął to Jerzy Panejko, w teorii państwowej funkcjonował jako „organ państwa”⁸³. Dopiero taki organ był „powołany do wykonywania ustawowo określonej części administracji państwowej”⁸⁴. Samorząd jako organ państwa oraz samorząd terytorialny jako część administracji państwowej, pojmowanej jako całość, to istota państwowej teorii samorządu. Jej gwarancją prawną jest nakładanie na samorząd obowiązków przez państwo *in corpore*, a administrację rządową *in concreto*, jedynie w drodze ustawy⁸⁵.

⁸⁰ T. Przeorski, *Organizacja gminy miejskiej według projektu rządowego*, „Samorząd Miejski”, 1924, nr 1, s. 4.

⁸¹ Por. np. sugestię skądinąd niechętnego państwowcom Aleksandra Krońskiego (A. Kroński, *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932, przedmowa).

⁸² Identyfikacyjne stanowisko por. także np. I. Czuma, *Samorząd a państwo*, „Samorząd Miejski” 1925, s. 386.

⁸³ W myśli niemieckiej por. niecytowane przez Panejkę stanowisko: H. Blodig, *Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff: eine Verwaltungsrechtliche Monographie*, Wien und Leipzig, s. 5 i n.; J. Staryszak, op. cit., s. 21.

⁸⁴ Jest to właśnie definicja samorządu według Panejki (por. J. Panejko, *Istota samorządu* [w]: J. Panejko, op. cit., s. 106).

⁸⁵ Warto zauważyć, że od czasu *Noweli Sierpniowej* gwarancja ustawowej formy działania samorządu straciła na znaczeniu, gdyż zwierzchnik administracji rządowej mógł stanowić rozporządzenia z mocą ustawy.

Według teorii państwowej, nie istnieje różnica pomiędzy administracją rządową a administracją samorządową⁸⁶, „ponieważ obie tworzą jedną administrację państwową”⁸⁷. Różnica pomiędzy administracją rządową a administracją samorządową istnieje tylko w formalnej stronie samorządu, czyli w jego organizacji.

Różnica w organizacji samorządu terytorialnego jako rodzaju administracji dotyczyła m. in. jego osobowości prawnej. Wszyscy zwolennicy teorii państwowej byli zgodni co do tego, że samorząd terytorialny państwa nowoczesnego posiada osobowość prawną (nie posiadała jej natomiast, jak widzieliśmy, gmina w państwie absolutystycznym⁸⁸). Osobowość prawna – co, jak wskazano, dla etatystów było niezmiernie istotne – nie była jednak „pewną abstrakcją prawną”⁸⁹, jak chcieli naturaliści – a instytucją powołaną do życia na podstawie ustawy. W różnicy pomiędzy kreacją osoby prawnej można szukać różnicy pomiędzy koncepcjami naturalistów i zwolenników teorii państwowej.

Pojęcie osoby prawnej etatyści łączyli z pojęciem korporacji, którą z kolei łączyli z pojęciem państwowego organicyzmu, uosabianego według nich przez Ottona von Gierke⁹⁰, a następnie przez Hansa Kelsena⁹¹. Von Gierke uchodził według etatystów również za twórcę pojęcia korporacji⁹². Korporacja jako taka – dowodził Panejko – nie jest tylko pojęciem prawnym, ale także psychologicznym i socjologicznym. „Korporacją prawną staje się ona dopiero przez nadanie jej właściwości podmiotu prawnego, tzn. zdolności stawiania się podmiotem praw i zobowiązań. Podmiotem prawnym nie jest zatem żadna istota, lecz tylko stworzona przez porządek prawny zdolność prawna”⁹³. Dlatego właśnie osoba, także osoba prawna powinna być traktowana jako „twór prawa przedmiotowego”. Za von Gierke Panejko przyjmował, że osoby prawne i korporacje to synonimy.

Etatyści dzielili korporacje na prywatne i publiczne. Istotna różnica między jednymi i drugimi nie leży w przymusowym lub dobrowolnym charakterze jednych lub drugich, pisał Panejko. Korporacje prywatne powstają na podstawie

⁸⁶ J. Panejko, op. cit., s. 106. Definicję Panejki przytoczył S. Podwiński (op. cit., s. 19).

⁸⁷ J. Panejko, ibidem.

⁸⁸ Por. np. J. Staryszak, op. cit., s. 13.

⁸⁹ S. Podwiński, op. cit., s. 19.

⁹⁰ J. Panejko, op. cit., s. 108-109.

⁹¹ Por. T. Bigo, op. cit., np. s. 38. Por. także H. Kelsen, *O istocie i wartości demokracji*, op. cit. Jak była jednak mowa, Kelsen zdecydowanie występował przeciwko zastępowaniu jakiegokolwiek modelu przedstawicielskiego demokracji ogólnopaństwowej albo lokalnej instytucjami korporacyjnymi (por. np. op. cit., s. 65 i nast.). Nie przeszkadzało to głosić temu autorowi poglądy podobne do państwowców. Pierwotnie por. H. Kelsen, *Allgemeine Staatslehre*, wyd. I, Berlin 1925, np. s. 188; idem: *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre*, wyd. I, Tübingen 1923, np. s. 406).

⁹² Por. O. von Gierke, *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, t. I: *Rechtsgeschichte der deutschen Genossenschaft*, Berlin 1868, s. 743. Bardzo ciekawe jest w tym kontekście pojmowanie przez von Gierkego prawa lokalnego, jako immanentnej wspólnoty, co z pewnością nie jest przejawem czysto państwowego traktowania samorządu terytorialnego (z drugiej strony źródła takiego prawa można z powodzeniem szukać w tradycyjnej nacjonalistycznej myśli niemieckiej I połowy XIX w.).

⁹³ Ibidem.

dobrowolnego objawu woli członków, korporacje publiczne mogą powstać przez przymus władzy państwowej. Jednak nie ten przymus lub moment obowiązkowy stanowi charakterystyczną cechę osobowości publicznoprawnej, lecz wykonywanie przez nią praw zwierzchniczych, czyli imperium [państwa]⁹⁴. Podmioty prywatnoprawne, twierdziła teoria państwowa, najczęściej powstają dobrowolnie; podmioty publicznoprawne tworzy natomiast państwo w drodze przymusu. Podobnie w państwie nowoczesnym wygląda sytuacja z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego, który również wykonuje pewne elementy władzy zwierzchniej, ale, co oczywiste, tylko z nadania imperium państwa.

Istotą samorządu nowoczesnego państwa, argumentował Panejko, jest przyznanie samorządowi terytorialnemu osobowości prawnej. Jeśliby tak się nie stało, samorząd nie byłby samorządem we współczesnym rozumieniu tego słowa. Instytucję taką można by jedynie porównać do wykonawcy zadań państwa, na wzór instytucji *ancien regime* 'u, ale w żadnym razie nie samodzielnego podmiotu⁹⁵. W tej sytuacji nie ma znaczenia zagadnienie własnych – w znaczeniu społecznym, a nie prawnym – spraw samorządu⁹⁶.

Wraz z osobowością prawną, twierdził Panejko, samorząd otrzymuje od państwa cały katalog praw podmiotowych⁹⁷. Skutek nabycia takich praw jest jednak inny niż w stosunkach cywilnoprawnych, gdyż ze strony państwa zawiera zawsze element władczości (brak zatem, co w stosunkach administracyjnoprawnych oczywiste, równorzędności podmiotów; stosunek państwo – samorząd jest, *ex definitione*, zawsze stosunkiem tego typu). Rozumowanie takie, twierdził Panejko, prowadzi do przekonania, że samorząd wykonuje prawa zwierzchnie, jako nadane mu przez państwo wobec innych podmiotów. Prawo takie jest odwoływalne, niemniej państwo chroni samorząd w zakresie wykonywanej przezeń zwierzchności. Zasada rozdziału władzy i *principium* państwa prawnego na wzór niemiecki zakłada także sądową ochronę publicznych praw podmiotowych przez samorząd w przypadku obawy ich naruszenia ze strony państwa⁹⁸.

Panejko pisał, że z punktu widzenia państwa istotne jest, aby samorząd był od państwa niezależny. Nie jest natomiast istotne, pisał, czy państwo wykonuje swoje imperium nad organami samorządu pochodzącymi z wyboru czy też z nadania. Tak czy inaczej korzystne dla państwa, nie tylko z powodu efektywności wykonywania władzy publicznej, jest istnienie niezależnego odeń samorządu.

Jak widać, teoria państwowa uznawała za warunek konieczny istnienia samorządu posiadanie przezeń osobowości prawnej. „Zgodzić się z tym należy”, pisał później Stanisław Podwiński, „że osobowość prawna uwypukla

⁹⁴ J. Panejko, s. 110.

⁹⁵ Por. także J. Staryszak, op. cit., s. 13 i nast.

⁹⁶ Por. także B. Wasiutyński, *Samorząd i państwo*, Warszawa 1927, s. 7.

⁹⁷ J. Panejko; S. Podwiński, op. cit., s. 20.

⁹⁸ Por. W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego*, Warszawa 1924.

samodzielność samorządu wobec władz rządowych, usprawnia jej działalność, rodzi prawa podmiotowe. Gdyby tej osobowości prawo podmiotowe nie przewidziało, w takim razie musiałyby obmyśleć inną formę wyodrębnienia jednostki samorządowej z konstrukcji administracji publicznej, a to ze względu na korzyści, jakie daje osobowość prawna”⁹⁹.

Jak stwierdzono, państwowa teoria samorządu stała się teorią dominującą po zamachu majowym. Oprócz Panejki od połowy lat dwudziestych głosili ją tacy autorzy, jak Władysław Leopold Jaworski czy Kazimierz Kumaniecki.

Argumenty „państwowców” wspierały także, szeroko obecne w życiu naukowym lat trzydziestych, wspomniane już poglądy twórcy „normatywizmu”, Hansa Kelsena. Choć uczony ten występował przeciwko systemowi korporacyjnemu, zastępującego „naturalny i powszechny” system przedstawicielski, był także przeciwieństwem rozdziału samorządu terytorialnego od państwa. Autor *Czystej teorii prawa* nakreślił bardzo pesymistyczny obraz niezależności samorządu od państwa. Kelsen pisał mianowicie, że wraz ze wzrostem decentralizacji, następuje zanik zasady legalności, czyli praworządności, albowiem „sprzeczność zasady legalności (Legalität) z zasadą demokracji uwydatnia się tym silniej, im bardziej przy organizacji większego ustroju społecznego ujawnia się nieunikniona potrzeba decentralizacji, tj. przestrzennego rozczłonkowania społeczeństwa”. Kelsen pisał:

„I w tym kierunku objawia się także funkcjonalna różnorodność dwóch etapów kształtowania woli państwowej. Tworzenie indywidualnych katów państwowych, tj. zakres tzw. władzy wykonawczej, godzi się z decentralizacją, a nawet potrzebuje jej w o wiele większym stopniu niż akt tworzenia norm ogólnych, tzw. ustawodawstwa. Tymczasem demokratyzując radykalnie średnie i niższe instancje, powstałe wskutek decentralizacji, narażamy się wprost na zniesienie demokratycznego ustawodawstwa. Jeżeli się dzieli terytorium państwowe na duże okręgi administracyjne, np. województwa, a te znowu na okręgi mniejsze, np. powiaty i jeżeli, zgodnie z ideałem demokratycznym, powierza się zarząd tych obszarów kolegiom wybranym przez obywateli, zamieszkałych w ich obrębie, tak że bezpośrednio pod rządem centralnym znajdują się zgromadzenia wojewódzkie, pod nimi zaś zgromadzenia powiatowe – w takim razie jest więcej niż prawdopodobne, że te organy samorządowe bynajmniej nie będą widziały najwyższego celu w legalności swych aktów, zwłaszcza jeżeli ich skład polityczny, ich liczebność partyjna różni się od centralnego ciała ustawodawczego. Znajdą się one, wręcz przeciwnie, łącznie w świadomej opozycji do ustaw, uchwalanych przez parlament centralny. Wola całości, wyrażona przez centralne ciało ustawodawcze, naraża się na paraliżujące działanie woli częściowej w poszczególnych ciałach samorządowych. (...) Z pewnością istnieją środki techniczne zapobiegania temu niebezpieczeństwu i unieważnienia nielegalnych aktów owych demokratycznie wybranych zorganizowanych czynników – ciał samorządowych. Ale te środki nie idą po linii demokratycznego tworzenia woli częściowych obszarów administracyjnych, są raczej jego ograniczeniem. Legalizm wykonania, równoznaczny przy

⁹⁹ S. Podwiński, op. cit., s. 20. Nie można jednak zgodzić się z autorem cytowanych słów, gdy pisze on w następnym zdaniu: „w każdym razie należy przyjąć, że osobowość ta jest kwestią tylko celowości” (ibidem). Jest to, zauważmy, pogląd przeciwny teorii państwowej.

demokratycznym ustawodawstwie z wolą narodu, więc z samą demokracją, z pewnością lepiej od ciał samorządowych zabezpieczają w średniej i niższej instancji organy jednoosobowe, zamianowane przez władzę centralną i przed nią odpowiedzialne, innymi słowy, autokratyczna organizacja tego odcinka tworzenia woli państwowej¹⁰⁰.

Cytowany fragment, wart przytoczenia w całości nie tylko z uwagi na osobę autora, ale i pojmowanie samorządu, dobrze oddaje implikacje teorii państwowej, funkcjonującej *de facto* jako autokratyczne pojmowanie szeroko pojętego władztwa państwa nad samorządem, ale przy tym, co oczywiście bardzo istotne, władztwa funkcjonującego na poziomie prawa pisanego.

Bliskie teorii państwowej były także środowiska katolickie. Zdeklarowanym zwolennikiem teorii państwowej był np. Ignacy Czuma, profesor Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego. „Państwo”, twierdził ten uczyony, „działa samo, państwo ułatwia lub umożliwia działanie, państwo toleruje działanie, państwo wreszcie sprzeciwia się działaniu. Ta przewaga państwa, w jego ustosunkowaniu do innych podmiotów, jeszcze w owej mierze czy kierunku podległych, nie jest wyrazem omnipotencji państwa, ale postulatem porządku i celowości. Działanie państwa i, znajdujących się w orbicie władzy tegoż, grup społecznych, czy jednostek, powinno bowiem reprezentować pewną ciągłość. Głównie jednak idzie o linię celów. Cele mniejsze podporządkowują się celom większym...”¹⁰¹. Tego typu zjawiska, nakreślone zresztą dobrą wolą, nie były już tylko projekcją teorii państwowej, choć z taką właśnie je utożsamiano. Były natomiast próbą poszukiwania umocnienia państwa *per saldo* kosztem samorządu. Spowodowało to, jak pisał później Jerzy Bonkowicz-Sittauer, „niebezpieczeństwo etatyzacji w samorządach”¹⁰². Etatyzacja samorządów nie była jednak, co oczywiste, celem teorii państwowej. W środowiskach lokalnych zdarzało się jednak, że mimo woli stawała się szkoła takiej implikacji.

Polemiki naturalistów i ich przeciwników znalazły także oddźwięk na gruncie ściśle politycznym. Implikowały dyskusje na forum parlamentu, przenikały do programów partii politycznych i związanych z nimi ruchów¹⁰³. I w tym przypadku do połowy lat dwudziestych reprezentowano teorię „naturalistyczną”, stopniowo przekształcając ją w kierunku „państwowym”. Generalnie można by stwierdzić, że nurt naturalistyczny prezentowały w swych programach partie lewicowe (PPS i ruch ludowy), podczas gdy zwolennicy prawej strony politycznego spektrum, od sanacji do endecji, ewoluowali w kierunku teorii państwowych. W każdym przypadku miały jednak miejsce (co prawda nieliczne) wyjątki. Opublikowany w 1938 r. program samorządo-

¹⁰⁰ H. Kelsen, *O istocie i wartości demokracji*, op. cit., s. 93-95.

¹⁰¹ I. Czuma, *Samorząd a państwo...*, op. cit., s. 386.

¹⁰² J. Bonkowicz-Sittauer, *Niebezpieczeństwo etatyzacji w samorządach (artykuł dyskusyjny)*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej”, 1929 nr 17, s. 607 (7).

¹⁰³ Programy polityczne w odniesieniu do samorządu terytorialnego w dwudziestolecie zebrał ostatnio, z reguły bardzo skrupulatnie, Ryszard Szwed (*Samorząd terytorialny w Polsce w latach 1918-1939: wybór materiałów źródłowych*, Częstochowa 2000).

wy Zarządu Głównego Stronnictwa Narodowego zakładał teorie naturalistyczne. Pisano, na przykład (identycznie jak wcześniej Aleksander Kroński), że samorząd jest tworem starszym od państwa, i że tworzą go stosunki międzyludzkie, wynikające z sąsiedztwa¹⁰⁴. Z kolei PPS w latach 1925-1926 proponowała silniejsze związanie samorządu z państwem, jako przeciwwagę dla anarchizacji życia publicznego, mającej miejsce przede wszystkim w samorządach. Tego typu zjawiska, stosunkowo częste w praktyce samorządu terytorialnego Dwudziestolecia, nie były jednak, co oczywiste, wyjątkowymi zmianami politycznymi, ale działaniami o ściśle bieżącym zabarwieniu, wymierzonym przeciwko politycznym przeciwnikom. Przed odzyskaniem niepodległości, przy wyborach do Dumy Państwowej w 1907 r., endecy na przykład (jako jedyni) proponowali ściślejszy nadzór nad samorządem ze strony władz rosyjskich¹⁰⁵, podczas gdy socjaliści po odzyskaniu niepodległości prezentowali program jednoznacznie naturalistyczny¹⁰⁶.

Co oczywiste, samorząd terytorialny nie był dla partii politycznych zjawiskiem pierwszoplanowym. Instytucja samorządu terytorialnego oraz podejście do niej była jednak wyraźnie obecna we wszystkich takich programach.

Wkrótce po odzyskaniu niepodległości zaczęto głosić koncepcję tzw. „socjalizmu municypalnego, tzn. socjalizmu w zastosowaniu do gospodarki miejskiej”. Proponowano w szczególności jej „uspołecznienie”, czyli „wyrwanie z rąk kapitalistów” i skierowanie „na drogę służenia szerokim masom mieszkańców”¹⁰⁷. Program taki, głoszony przez PPS, promował także zasadę równości i bezpośredniości wyborów wraz z „jak największym niezależnieniem samorządów w Polsce od krępujących je biurokratycznych władz nadzorczych”¹⁰⁸, czyli *de facto* za rozluźnieniem – albo w ogóle za zniesieniem – instytucji nadzoru administracji rządowej nad samorządem terytorialnym. Naturalistyczna koncepcja PPS postulowała także zniesienie „ramowości”¹⁰⁹ samorządu, czyli prawdopodobnie oparcia jej na różnorodnych czynnikach lokalnych, bez tworzenia jednolitej formuły prawnej samorządu. Był to pierwiastek naturalistycznej koncepcji angielskiego samorządu terytorialnego (jego propagowaniem zajmował się wtedy, przebywający wcześniej długi czas w Wielkiej Brytanii przyjaciel Piłsudskiego, Ignacy Mościcki).

¹⁰⁴ *Jak pracować w samorządzie. Opracowane przez Wydział Samorządowy Zarządu Głównego Stronnictwa Narodowego*, Nakładem Zarządu Okręgowego Cieszyńsko-Podhalańskiego Stronnictwa Narodowego w Bielsku, 1938, s. 3

¹⁰⁵ Por. np. A. Gostkowski, *Nasz przyszyły samorząd. Myśli, uwagi i projekty*, Warszawa 1907, s. 7.

¹⁰⁶ Por. np. R. Szwed, *Samorząd terytorialny*, op. cit.; tenże: *Kształtowanie się założeń programowych i taktycznych Polskiej Partii Socjalistycznej w zakresie samorządu terytorialnego po odzyskaniu niepodległości Polski* ([w]: R. Szwed, *Samorządowa Rzeczpospolita 1918-1939. Zbiór rozpraw i artykułów*, Częstochowa 2002, s. 75-102); A. Łuczak, op. cit. Ostatnia z wymienionych prac R. Szweda podaje właśnie głównie szczegóły dotyczące taktyki PPS w kolejnych wyborach samorządowych Dwudziestolecia.

¹⁰⁷ R. Szwed, *Samorządowa Rzeczpospolita*, op. cit., s. 75.

¹⁰⁸ *Ibidem*.

¹⁰⁹ *Ibidem*.

W działalności samorządowej PPS skupiała się przede wszystkim na samorządzie miejskim, przydając zagadnieniom samorządu wiejskiego mniejsze znaczenie¹¹⁰. Robotnicy, tworzący samorząd w mieście, powinni – zdaniem ideologów PPS – przejąć „władzę w mieście”, a gospodarkę miejską ująć w formy „planowe”.

Najbardziej naturalistyczne koncepcje samorządu pojawiły się w programach stronnictw ludowych. W ich programach znalazł się wielokrotnie powtarzany postulat zniesienia nadzoru administracji rządowej (państwowej) nad samorządem terytorialnym. W szczególności program Polskiego Stronnictwa Ludowego w wersji z 1925 r. proponował, by nadać jednostkom samorządu terytorialnego wszystkich szczebli „prawo decydowania także i w dziedzinie państwowej”, a program Niezależnej Partii Chłopskiej z tego samego roku „pełną niezależność samorządów gminnych, powiatowych i wojewódzkich od władz administracyjnych”¹¹¹. Także program Stronnictwa Chłopskiego, uchwalony w 1927 r., stwierdzał, że „województwa, powiatowa, gminna administracja państwowa winna się całkowicie opierać na samorządzie i być zupełnie z samorządem zespolona”¹¹². W myśl tej koncepcji wybierani mieli być nie tylko wójtowie, ale także starostowie i wojewodowie¹¹³. Analogiczny postulat zniesienia nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego głosiła chłopska lewica, dostrzegając jednak także faktyczną zależność samorządu od „dzisiejszych urzędów administracyjnych”¹¹⁴, a nie tylko administracji państwowej *de nomine*. Postulaty zniesienia nadzoru administracji rządowej nad samorządem terytorialnym głosiły w pierwszym okresie istnienia II Rzeczypospolitej niemal wszystkie partie ludowe¹¹⁵.

W kwestiach ogólniejszych, w programach ugrupowań ludowych na temat samorządu istniała podobna jednomyślność. Podsumowując stosunek ruchu ludowego do zagadnień samorządu, Aleksander Łuczak pisał:

„W zmienionej sytuacji politycznej [po odzyskaniu niepodległości, w programach ruchu ludowego] samorząd terytorialny był uważany za jeden z organów administracji państwowej. Troską stronnictw ludowych było jednak takie zagwarantowanie pozycji samorządu terytorialnego wobec administracji państwowej, aby nie ztracił on właściwej samorządowi niezależności i samodzielności oraz był rzecznikiem interesów mieszkańców. PSL Piast domagało się dlatego podziału zakresu działania

¹¹⁰ Wątki samorządu wiejskiego pojawiły się w programie PPS dopiero w 1927 r. (program taki por. R. Szwed, *Samorząd terytorialny*, op. cit., s. 590-591).

¹¹¹ Por. odpowiednio: R. Szwed, op. cit., s. 586 i 588.

¹¹² *Ibidem*, s. 590.

¹¹³ *Ibidem*.

¹¹⁴ *Projekt programu politycznego Zjednoczenia Lewicy Chłopskiej „Samopomoc”* z października 1928 r., [w]: R. Szwed, op. cit., s. 593.

¹¹⁵ Co prawda, można dostrzec niejaką ewolucję ludowców do instytucji samorządu terytorialnego, i nadzoru nad nim w szczególności. Program PSL w wersji z 1931 r. zakładał np. nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego ze strony wydziałów samorządu wyższego stopnia (a zatem w kształcie instytucji sprzed 1921 r.), z zastrzeżeniem jednak, że „nadzór państwowy nad samorządami nie może dotyczyć istoty spraw samorządowych, lecz tylko formalno-prawnej strony aktów samorządowych” (por. R. Szwed, *Samorząd terytorialny*..., op. cit., s. 594).

samorządu na własny i poruczony, podkreślając, że ten ostatni powinien być ściśle ograniczony. PSL Wyzwolenie, określając samorząd jako organ wykonawczy administracji państwowej, zaznaczało, że nie powinien być on niczym nieograniczony »z wyjątkiem tych spraw, które ze względów ogólnopaństwowych zaprowadzone być muszą«¹¹⁶. Stronnictwo Chłopskie zapowiadało dążenie do takiej działalności samorządu, która, jeśli była zgodna z ustawami, nie mogła być »niczym krępowana ani tamowana przez centralną władzę państwową«. Daleko idącej niezależności samorządu domagały się Chłopskie Stronnictwo Radykalne i Niezależna Partia Chłopska. ChSR uważało »szeroki, niczym nie skrępowany samorząd gminny, powiatowy i wojewódzki za filar i gwarancję należytego ustroju każdego społeczeństwa. Natomiast NPCh, realizując przez samorząd swój program walki z ustrojem burżuazyjno-obszarniczym, automatycznie wysuwała program walki o »zupełną niezależność samorządów gminnych, powiatowych i wojewódzkich od władz administracyjnych«¹¹⁷.

Przytoczony fragment dowodzi, że ruch ludowy opowiadał się nie tylko solidarnie za naturalistyczną koncepcją samorządu terytorialnego, ale czynił to także konsekwentnie, poczynawszy od odzyskania niepodległości, i nie zmienił programu po ugruntowaniu się rządów sanacji. Podstawową jednostką takiego samorządu terytorialnego miała być dla ludowców gmina¹¹⁸, co było również immanentnym przejawem koncepcji naturalistycznej. Po przejściu władzy przez sanację i wzmocnieniu instrumentów nadzoru nad działalnością gmin, radykalni ludowcy (PSL Wyzwolenie) domagali się powrotu do stanu ustawowego sprzed 1926 r. występowali np. za pozbawianiem władz administracyjnych prawa zatwierdzania albo odrzucania kandydatury wójta, wybranej przez radę gminy ze strony starosty¹¹⁹. Program tej partii z 1925 r. zakładał wręcz, że „działalność wójta miała obejmować obok spraw z zakresu samorządu również sprawy z zakresu administracji państwowej”¹²⁰. Naturalistyczny radykalizm ludowców był nierzadko bardzo radykalny. W koncepcji samorządu terytorialnego ludowców postulowano, na przykład, szeroką autonomię (także dla mniejszości narodowych), włącznie z utworzeniem na Kresach wschodnich związków autonomicznych jednostek samorządu terytorialnego. Także elektorat ruchu ludowego był, *ex definitione*, „najbardziej naturalny”, z czym programy partii chłopskich musiały się liczyć. Jak ujął to A. Łuczak

„w okresie międzywojennym waga problemów przedstawianych przez stronnictwa często była uznawana przez ogół chłopów dopiero wtedy, gdy stwierdzono, że przynoszą one pozytywne rezultaty w rozwoju własnego gospodarstwa i w życiu własnej rodziny. Chłopów skłaniał do pracy politycznej często nie tyle program stronnictwa, ile przykład wójta lub członka rady gminnej, umiejącego się wykazać wzorowymi metodami pracy we własnym gospodarstwie i troską o rozwój całej wsi”¹²¹.

¹¹⁶ A. Łuczak, op. cit., s. 69.

¹¹⁷ Ibidem, s. 70.

¹¹⁸ Ibidem, s. 72.

¹¹⁹ Ibidem, s. 73.

¹²⁰ Program PSL Wyzwolenie z 1925 r., [w:] S. Lato, W. Stankiewicz, *Programy stronnictw ludowych. Zbiór dokumentów*, Warszawa 1969, s. 233. Cyt. za: A. Łuczak, op. cit., s. 74.

¹²¹ Ibidem, s. 65.

Podobne do przedstawionych naturalistycznych idei PPS i ruchu ludowego odnaleźć można w wielu programach obozu narodowej demokracji. Program narodowej demokracji w kwestii samorządu terytorialnego zakładał znaczne pierwiastki pojmowania tej instytucji jako naturalnej organizacji społeczeństwa. Zwraçało uwagę konsekwentne dążenie do rozszerzenia kompetencji samorządu („rozszerzenia atrybucji (...) w miarę już niewątpliwych wymagań życiowych” nowoczesnego państwa) i uznanie podmiotowości samorządu, zwłaszcza w relacji z administracją rządową. Naturalistyczne było już samo postrzeganie w programie endecji konieczności „samodzielnego kierowania” przez społeczności lokalne „najbliższych” i „najlepiej im znanych” „spraw publicznych”. Jak zobaczymy dalej, podobne naturalistyczne pierwiastki znajdowały się w programie narodowej demokracji także po odzyskaniu niepodległości. Współczesny programowi krytyczny badacz – z czym zgadza się także piśmiennictwo doby obecnej – pisał, że „do celów, jakie sobie zakreśliła ND, najważniejsza jest instytucja samorządu gminnego”¹²².

Najbardziej rozwinięty w kwestiach samorządu wydawał się w okresie międzywojennym program obozu sanacji. Rządy sanacyjne powołały do życia Komisję dla Usprawnienia Administracji Publicznej, działającą w latach 1928-1933, a zatem bardzo długo. Zarówno okres działalności komisji, jak zamierzenia co do skali reform były wówczas w Europie zjawiskiem niespotykanym; w Polsce działalności komisji i koncepcjom reform przyznawano istotne znaczenie¹²³.

Koncepcja samorządu obozu sanacyjnego znalazła wyraz także w Konstytucji 1935 r., opracowanej m. in. przez Wacława Makowskiego i obóz BBWR.

Poglądy sanacji na samorząd znalazły bardzo klarowny wyraz w debacie nad ustawą samorządową (tzw. ustawą scaleniową 1933 r.). Powtórzono w niej przede wszystkim postulat jedności ustroju samorządowego, stworzonego w oparciu o przepisy ustawowe („unifikację norm prawnych dla wszystkich dzielnic”¹²⁴), oraz opowiedziano się za trzystopniowym podziałem kraju, przy dopuszczeniu instytucji gromady, obdarzonej jednak – odmiennie niż inne jednostki samorządu terytorialnego – jedynie podmiotowością prywatnoprawną¹²⁵.

W teoretycznych koncepcjach BBWR na temat samorządu odrzucono tezę, że „samorząd to odrębna władza, a zakres kompetencji samorządu to

¹²² *Scriptor, Nasze stronnictwa skrajne*, op. cit. Cytat przytoczony także [w]: B. Toruńczyk (opr.), *Narodowa Demokracja. Antologia myśli politycznej „Przeglądu Wszechpolskiego” (1895-1905)*, Londyn 1983, s. 266.

¹²³ Por. H. Izdebski, M. Kulesza, op. cit., s. 69.

¹²⁴ Referat Karola Polakiewicza (BBWR) z 13 lutego 1933 r. *Sprawozdanie stenograficzne z 85. posiedzenia Sejmu (...)*, tam 51; przedruk [w]: R. Szwed, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 539 (por. także następny przypis).

¹²⁵ Referat przewodniczącego Komisji Administracyjnej Sejmu, Karola Polakiewicza (BBWR) z 13 lutego 1933 r. *Sprawozdanie stenograficzne z 85. posiedzenia Sejmu (...)*, tamy 51-62; przedruk [w]: R. Szwed, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 535-545.

jakby okopy, z których winno się ostrzeliwać, czy bronić od ingerencji czynnika państwowego. Organizacja współczesnego demokratycznego państwa” – argumentował referent ustawy scaleniowej uchwalonej przez Sejm w 1933 r. ramienia BBWR, Karol Polakiewicz – „musi się opierać na szerokim udziale obywateli w wykonywaniu zadań publicznych. Czerpiąc środki z tych samych źródeł dochodu społecznego, organizacja samorządowa, włączona do organizacji państwowej, winna stanowić należycie z administracją rządową zharmonizowane ogniwo w systemie administracji publicznej”¹²⁶.

Było to klarowne odrzucenie koncepcji naturalistycznych, zarazem jednak, *explicite*, pogląd, teorii naturalistyczno-państwowej. Co prawda pogląd ten został zarzucony w Konstytucji 1935 r., wcześniej jednak mógł stanowić koncepcję obozu rządzącego. Do jakiejś pośredniej koncepcji państwowej nawiązywano wielokrotnie. „W warunkach rzeczywistości polskiej – argumentowano – przy niedostatecznym wyrobieniu państwowym i przy znanej geopolitycznej sytuacji, przy szczupłości dochodu publicznego, Państwo nie może wyrzec się należytego wpływu na bieg administracji samorządowej. Rząd centralny, stojący na straży najogólniejszych interesów Państwa i obywateli, jak obronność, Skarb i polityka zagraniczna, musi w stosunku do reprezentacji interesów lokalnych mieć zapewnioną możliwość ingerowania i koordynowania w razie sprzeczności w drodze nadzoru tych obu interesów”¹²⁷. Teorią naturalistyczno-państwową obejmowano także zagadnienia nadzoru.

Obóz sanacji, ustami posłów BBWR, opowiadał się za odpartyjnieniem i, jak to określono, „odpolitykowaniem” samorządu. Zdając sobie sprawę, że nierealne jest wyeliminowanie partii politycznych z wyborów i z organów samorządu terytorialnego, proponowano „usunięcie polityki i szkodliwych skutków metod partyjnych z życia samorządowego (...). Załatwianie lokalnych spraw gospodarczych i kulturalnych winno być wolne od nieokiełznanej gry namiętności politycznych, bo wszyscy jako politycy wiemy, ile szkody zrobiła w życiu publicznym polskim przewaga politycznego myślenia i nastawienia”¹²⁸. Wyrazem takiej właśnie polityzacji były „tłumne zebranie gminne, bezpośrednie wybory wójta, charakter stanowy ustroju gromadzkiego w Kongresówce, a obszary dworskie w województwach zachodnich”. Wszystkie te, mało efektywne, instytucje zniknęły po wprowadzeniu ustawy scaleniowej.

Interesujące poglądy na temat samorządu terytorialnego zawarł w przemówieniu przed przyjęciem ustawy scaleniowej minister spraw wewnętrznych gen. Bronisław Pieracki (1895-1934). Polityk ten, uchodzący, jak wiadomo, za bliskiego współpracownika Józefa Piłsudskiego i czołowego polityka obozu sanacji, może z pewnością być przykładem dobrego wyraziciela poglądów tego środowiska. W odniesieniu do samorządu terytorialnego Pieracki wypo-

¹²⁶ R. Szwed, op. cit., s. 539.

¹²⁷ K. Polakiewicz, [w]: R. Szwed, op. cit., s. 541.

¹²⁸ Ibidem.

wiedział się za polityką „rozsądnej ewolucji”, postulując samorząd „zdrowy, równy i trwały”. Samorząd – zdaniem Pierackiego – powinien być „wciągnąć szerokie masy społeczne w proces praktycznego upaństwowienia i zapewnić najlepszą obsługę wielu istotnym i najsilniej odczuwanym przez ogół obywatele interesom społecznym”. Zakończenie tak pojętej ewolucji samorządu terytorialnego powinno znaleźć wyraz w konstytucji państwa¹²⁹.

Pieracki zaprezentował się jako przeciwnik „dualizmu, a nawet przeciwstawności administracji samorządowej i rządowej”. Korzeni takiego dualizmu sanacyjny polityk upatrywał w okresie zaborów, gdy instytucje samorządowe były ostoją polskości, w przeciwieństwie do obcej administracji państwowej. „W szerokim pojmowaniu – mówił Pieracki – samorząd stał się i pozostał dziecięciem liberalizmu, broniąc dojrzewających do zarządzania swymi sprawami mas społecznych przed agresywnością molocha administracji państwowej, do niedawna wrogiej. I dzisiaj wizja ukształtowana przez przeszłość pragnie widzieć samorząd i rząd, ich instytucje, ustawione naprzeciw siebie w szyku bojowym, w postawie zaczepnej, w permanentnej walce”¹³⁰. Była to zatem próba poszukiwania *modus vivendi* pomiędzy naturalistyczną a państwową teorią samorządu terytorialnego, która, podobnie jak w rozważaniach ludzi nauki, mogła okazać się w pewnym sensie syntezą obu teorii również na gruncie politycznym.

Jak widać z przytoczonych przykładów, myśl samorządowa II Rzeczypospolitej była zjawiskiem niesłychanie płodnym – i z pewnością uznawanym wówczas za zjawisko istotniejsze, niż podejmują to dyskusje nad kształtem i rolą samorządu terytorialnego ostatniego piętnastolecia. Tak jak dzisiaj koncepcja samorządu terytorialnego przeżywała podobną ewolucję, pomimo że w latach 1918-1939 doktryna nie wytworzyła nie tylko jednej koncepcji samorządu, ale ustroju państwa w ogóle. Złożyło się na to prawdopodobnie połączenie w Polsce tradycji samorządowego „naturalizmu” Anglii, naturalizmu połączonego z elementami silnego państwa w doktrynie rewolucyjnej Francji, i konsekwentnego propaństwowego charakteru administracji lokalnej Prus, akcentującego często (wbrew np. postulatam takich autorów jak de Tocqueville) potrzebę ograniczania władzy samorządów lokalnych¹³¹ na rzecz prawa państwowego Rzeszy Niemieckiej (*Reichstaatsrecht*)¹³². Koncepcje samorządu terytorialnego, które tworzono w II Rzeczypospolitej, stanowią bowiem

¹²⁹ *Sejm RP. Okres III. Sprawozdanie stenograficzne z 45. posiedzenia Sejmu RP z 22 stycznia 1932 r.* Przedruk [w]: R. Szwed, op. cit., s. 527-533. Dalsze cytaty i opis przemówienia B. Pierackiego pochodzą z tego właśnie wystąpienia.

¹³⁰ R. Szwed, op. cit., s. 528.

¹³¹ Por. np. H. Peters, *Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preussen. Ein Beitrag zur Lehre vom Verhältnis der Gemeinden zu Staat und Reich*, Berlin 1926, zwł. s. 111 i nast.

¹³² Por. np. R. von Mohl, *Das deutsche Reichsstaatsrecht: rechtliche und politische Erörterungen*, Tübingen 1873. Nieco informacji także [w]: R. von Mohl, *Encyklopedia umiejętności politycznych*, op. cit., s. XXII i n. (we wstępie A. Bosiackiego).

właśnie konglomerat klasycznej myśli samorządowej, ale, powtórzmy raz jeszcze, podobnie jak instytucje władzy i administracji lokalnej, stworzone co najmniej od czasów zaborów, tworzą w wielu wypadkach oryginalną myśl administracyjną, wypracowaną przez Polaków, a dziś nieco zapomnianą. Myśl ta i realizowane w jej efekcie rozwiązania warte są z pewnością badania z punktu widzenia nie tylko historii, ale także nauki administracji jako takiej. Z pewnością podejmować dalsze badania nad myślą samorządową i administracyjną polskiego dwudziestolecia.