

I. ROZPRAWY

ANNA TARNOWSKA (Toruń)

Wpływ prawa pruskiego i niemieckiego na kształt samorządu terytorialnego na ziemiach zachodnich w latach 1918–1939

1. Uwagi ogólne. Przejściowa autonomia byłej Dzielnic Pruskiej. Tworzenie nowoczesnego samorządu w Polsce niepodległej nie było zadaniem prostym, zważywszy na zróżnicowanie administracji poszczególnych ziem, które w wyniku I wojny światowej oraz przemian politycznych kilku następujących lat podlegały procesowi stopniowego scalania w suwerenne państwo. Należy wyróżnić dziewięć systemów ustawodawstwa administracyjnego, gdyż spore różnice dotyczyły też ziem tego samego zaboru – przykładowo Galicji i Księstwa Cieszyńskiego, czy byłego Królestwa Polskiego a ziem białoruskich i ukraińskich, wcielonych bezpośrednio do państwa carów. Różnice takie dostrzec można także w odniesieniu do ziem zachodnich. Należy jednak podkreślić, że o ile pozostałe terytoria kraju stopniowo poddawano procesowi unifikacji w zakresie szeroko pojętej administracji, o tyle pewne odrębności prawne byłej Dzielnic Pruskiej utrzymano właściwie przez cały okres II Rzeczypospolitej. Dotyczy to administracji zarówno na szczeblu rządowym, jak i na szczeblu samorządowym. Właśnie na ziemiach zachodnich samorząd funkcjonował w najpełniejszej, trójstopniowej postaci, co było wynikiem obowiązywania znakomitych regulacji prawnych w zakresie techniki wykonywania władzy, ale też górowania pruskiej kasty urzędniczej, z rąk której przejmowali administrację funkcjonariusze polscy, nad urzędnikami rosyjskimi i chyba jednak też austriackimi w zakresie przygotowania fachowego¹. In-

¹ Upadł jednak mit bezstronności administracji pruskiej; związki landratów z warstwą junkierską, także o charakterze towarzyskim, jednoznacznie dowodzą, że obszarnicy – junkrzy mogli dzięki temu uchylać się od płacenia podatków. Nasilenie tego zjawiska obserwować można zwłaszcza na ziemiach zaboru pruskiego, gdzie sojusz tych warstw społecznych skierowany był

ną, zasadniczą różnicą był udział samorządu powiatów w sprawowaniu sądownictwa administracyjnego na najniższym szczeblu.

Jednocześnie należy też podkreślić odmienność „drogi” ziem zachodnich do zintegrowanego państwa polskiego. W literaturze niejednokrotnie słusznie podkreślano fakt, iż rola Wielkopolan, ich kompleksowa idea polityczna obejmująca ziemie od morza po Śląsk i funkcjonowanie suwerennego polskiego ośrodka władzy na ziemiach byłego zaboru pruskiego bywają lekceważone czy zanedbywane w opisie procesu odbudowy państwowości². Jest to błąd, gdyż dopiero dogłębne zrozumienie tych zjawisk prowadzi do właściwej oceny postulatów utrzymania znacznej odrębności dawnej Dzielnicy Pruskiej.

Pytanie – centralizacja czy decentralizacja, a jeśli tak, to w jakich granicach? – towarzyszyło kształtowaniu się konkretnych rozwiązań ustrojowych od roku 1918³. Michał Bobrzyński zarzucał w 1919 r.: „Poznańskie, wyzwalając się z pod pruskiego jarzma, zamknęło się samo w sobie i zatrzymało cały organizm administracyjny pruski, nawet niemieckich urzędników z ich niemieckim językiem”. Słusznie jednak zauważył, że „już między Prusami polskimi⁴ a Poznańskiem uwydatniają się różnice, które utrudniają utworzenie z nich jednego organizmu, ale trudności te potęgują się niezmiernie wraz z przyłączenia do tego organizmu Śląska pruskiego, przedstawiającego tyle właściwości. Trzy te prowincje przedstawiają stosunki zbyt odmienne, ażeby się je dało od jednego zamachu zatrzeć i zunifikować. Dzielnica niegdyś pruska musiałaby się nadal dzielić na prowincje, a w takim razie jakież utrzymanie dzielnic i rządów dzielnicowych jako urzędzenia pośredniego pomiędzy prowincją a państwem?”⁵. Ta krytyczna perspektywa w praktyce nie została do końca zrealizowana.

W odniesieniu do ziem zachodnich o ich względnej autonomii można mówić dla okresu od 1919–1922 r. Działał wtedy Komisariat Naczelnej Rady Ludowej, a stanowisko Nadprezydenta Prowincji objęli pierwsi Polacy (Wojciech Trąmpczyński, zaś po jego wyborze na Marszałka Sejmu – Witold Celichowski). Komisariat NRL przejął też kontrolę nad policją i powołał

nie tylko na solidarną ochronę przywilejów, ale wymierzony był przeciwko kultywowaniu polskości – por. S. Salmonowicz, *Prusy. Dzieje państwa i społeczeństwa*, Poznań 1987, s. 454, oraz ogólnie T. Süle, *Preußische Bürokratietradition. Zur Entwicklung von Verwaltung und Beamtenchaft in Deutschland 1871–1918*, Göttingen 1998, passim.

² Por. K. Dembski, *Wielkopolska w początkach II Rzeczypospolitej. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Poznań 1972, passim.

³ Por. S. Krukowski, *Geneza konstytucji z 17 marca 1921 roku*, Warszawa 1977, s. 250–252.

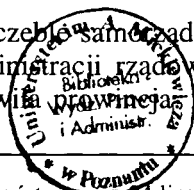
⁴ Pruska prowincja Westpreussen (Prusy Zachodnie), dawne Prusy Królewskie; przejściowo w latach 1824 – 1877 zespolona z prowincją Ostpreussen w jedną prowincję – Preussen (przyp. aut.).

⁵ M. Bobrzyński, *O zespoleniu dzielnic Rzeczypospolitej*, Kraków 1919, s. 4–8 (zachowana oryginalną pisownią).

Żandarmerię Krajową⁶. Wreszcie fundamentalnym krokiem było utworzenie w 1919 r. Ministerstwa byłej Dzielnicy Pruskiej⁷. Jako naczelne zadania Ministra wskazano przejęcie władz i urzędów od Komisariatu Naczelnej Rady Ludowej oraz od organów państwowych niemieckich i pruskich, sprawowanie administracji ziem zachodnich w okresie przejściowym, do chwili przekazania jej pod kierownictwo właściwych ministrów oraz dokonanie jej odpowiedniej reorganizacji. Minister otrzymał także stosowną kompetencję do wydawania przepisów wykonawczych w porozumieniu z ministrami oraz ogólne upoważnienie do wydawania rozporządzeń „zaprowadzających zmiany niemieckich i pruskich ustaw i rozporządzeń, potrzebnych celem zupełnego odłączenia władz i urzędów od Niemiec i przystosowania ich ustroju i procedury do nowych warunków politycznych, wypływających z przyłączenia do Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 6 d). Jako pierwszy stanowisko Ministra objął Władysław Seyda⁸. Ostatecznie Ministerstwo zakończyło działalność na mocy ustawy z 7 kwietnia 1922 r. w przedmiocie zniesienia Ministerstwa byłej Dzielnicy Pruskiej, która weszła w życie z dniem ogłoszenia – 28 kwietnia 1922 r.⁹ Od tej chwili administracja rządowa w Polsce miała charakter zunifikowany i opierała się na rzeczowym kryterium podziału na ministerstwa, których kompetencja była w zasadzie analogiczna w każdej części kraju.

W sumie więc Druga Rzeczpospolita, poza wyjątkiem autonomicznego ze względów politycznych województwa śląskiego, była państwem o charakterze jednolitym. Zjawisko unifikacji administracji terytorialnej nie dotknęło jednak – jak wiadomo – samorządu na ziemiach popruskich. Ten zaś, od najniższego po najwyższy szczebel, różnił się w sposób zasadniczy od rozwiązań ogólnokrajowych.

Przypomnieć należy, iż szczeble samorządu w państwie pruskim nie pokrywały się ze stopniami administracji rządowej. Największą jednostką dla obu typów administracji stanowiła Dywizja. Na terenie rejencji funkcjonowa-



⁶ Ogólnopolską ustawę o policji państwowej z 24 lipca 1919 r. (Dz.P.P.P. Nr 61, poz. 363) rozciągnięto na byłą Dzielnicę Pruską dopiero na podstawie rozporządzenia Ministra b. Dzielnicy Pruskiej z 11 czerwca 1920 r. (Dz. U. M. b. Dz. P. Nr 31, poz. 264).

⁷ Ustawa o tymczasowej organizacji zarządu byłej Dzielnicy Pruskiej (Dz.P.P.P. Nr 64, poz. 385). Ustawa weszła w życie dopiero w listopadzie 1919 r., gdyż dla uzyskania mocy obowiązującej w b. Dzielnicy Pruskiej tekst ustawy musiał zostać opublikowany także w Tygodniku Urzędowym, co nastąpiło w Nr 67 z 18 listopada; ogłoszono go także w *dekrecie Ministra b. Dzielnicy Pruskiej* z 17 stycznia 1920 r. o *przejęciu ziem przyznanych Polsce traktatem wersalskim* (Dz. U. M. b. Dz. P. Nr 3, poz. 1). Szerzej nt. historii powołania, pracy oraz likwidacji Ministerstwa b. Dzielnicy Pruskiej por. A. Gulczyński, *Ministerstwo byłej Dzielnicy Pruskiej (1919-1922)*, Poznań 1995.

⁸ Jego następcami w kolejnych latach byli: inż. Władysław Kucharski, dr Juliusz Trzcński oraz dr Józef Wybicki.

⁹ Dz.U.R.P. Nr 30, poz. 247.

wała odrębnie jedynie administracja rządowa. Rejencje dzieliły się na powiaty, a te – na gminy wiejskie i miejskie.

2. Pruski samorząd prowincjonalny a polski samorząd wojewódzki na ziemiach zachodnich.

2. 1. Pruski Związek Prowincjonalny – podstawa prawna działania, struktura organizacyjna i zadania. *Provinz* stanowiła największą jednostkę podziału terytorialnego w państwie pruskim. Liczba prowincji zmieniała się, zawsze jednak oscylowała wokół dziesięciu. Samorząd funkcjonujący w prowincji przyjął postać związku komunalnego, określanego jako *Gemeinverband* lub *Provinzverband*. Zasadniczym aktem prawnym regulującym sprawy samorządowe na tym szczeblu przed I wojną światową była datowana na 29 czerwca 1875 r. ordynacja prowincjonalna dla sześciu wschodnich prowincji za wyjątkiem prowincji poznańskiej¹⁰. Była to wzorcowa regulacja, na której oparty się ordynacje prowincjonalne innych państw niemieckich; stanowiła także znaczący krok ku modernizacji administracji (zniesiono m.in. stanowe członkostwo w Sejmikach Prowincjonalnych, poza wspomnianą prowincją poznańską).

Każda prowincja, pozostająca na prawach korporacji, tworzyła w Prusach związek komunalny powołany dla administrowania swoimi zadaniami. Zakres terytorialny jednostek samorządu musiał się odtąd pokrywać z podziałem administracyjnym kraju – chodziło o uniknięcie dotychczasowych sytuacji, gdy powiaty bądź pojedyncze miejscowości należały do innego związku prowincjonalnego.

Organami związku prowincjonalnego były Sejmik Prowincjonalny (*Provinziallandtag*), Wydział Prowincjonalny (*Provinzialauschuß*) oraz ewentualnie komisje (*Provinzialkommissionen*). W skład Sejmiku, zwoływanego przynajmniej raz na dwa lata, wchodziłi posłowie wybierani przez Sejmiki Powiatowe bądź przedstawicielstwa miejskie. Ilość wybieranych posłów zależała od liczby ludności zamieszkującej dany powiat. Wydział składał się z Przewodniczącego i (siedmiu do trzynastu) członków Sejmiku, wybieranych przez Sejmik na 6 lat. Sejmik dokonywał także wyboru (na 6 do 12 lat) Dyrektora samorządu prowincjonalnego (*Landeshauptmann* w prowincji pruskiej; *Landesdirektor* w innych prowincjach państwa niemieckiego, w póź-

¹⁰ *Provinzialordnung für sechs östlichen Provinzen* z 29 czerwca 1875 r. wraz ze zmianami wynikającymi z *Gesetz betreffend der Provinzialordnung für die Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Schlesien und Sachsen...und Ergänzung derselben* z 22 marca 1881 r. (GS S. 233); należy też wziąć pod uwagę *Gesetz über die Zuständigkeit der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden* z 1 sierpnia 1883 r. (GS. S. 237).

Dla prowincji poznańskiej należy uwzględnić: *Gesetz wegen Anordnung der Provinzialstände für das Großherzogtum Posen* z 27 marca 1824 r. (GS. S. 141) z późniejszymi zmianami, w tym wynikającymi z: *Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung und die Zuständigkeit der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden in der Provinz Posen* z 19 maja 1889 r. (GS. S. 108) oraz *Verordnung betreffend die Verwaltung des provinzialständischen Verbandes der Provinz Posen* z 5 listopada 1889 r. (GS. S. 177).

niejszej nomenklaturze polskiej – Starosta Krajowy), działającego na prawach członka Wydziału, który kierował bieżącymi sprawami i w zasadzie stanowił odpowiednik starosty (*Landrat*), tyle, że na wyższym szczeblu. Dyrektor nie mógł jednak pełnić funkcji przewodniczącego Wydziału. Obok niego mogli być powoływani inni urzędnicy (*Landesräte*) o kompetencjach kierowniczych. Zgodnie z § 99 ordynacji z 1875 r., w celu bezpośredniej administracji lub nadzoru konkretnych przedsięwzięć związku komunalnego można było powołać komisje lub komisarzy. Zasady ich działania oraz zakres uprawnień regulowała uchwała Sejmiku.

Sejmik wydawał na wniosek rządu opinie o projektach ustaw, zgłaszał też wnioski i zażalenia w interesie prowincji. Wydział Prowincjonalny działał opiniodawczo, gdy zwrócił się do niego minister lub Nadprezydent Prowincji, od 1883 r. dokonywał także wyboru 5 członków nowo powołanego organu – Rady Prowincjonalnej (*Provinzialrat*), składającej się z Nadprezydenta Prowincji, urzędnika mianowanego przez ministra oraz wskazanych delegatów. Na Wydziale Prowincjonalnym spoczywało zadanie sporządzenia zaplanowanego na rok budżetu. Po zakończeniu roku rachunkowego składano w Sejmiku sprawozdanie w celu uzyskania absolutorium. Na dochody związku samorządowego składały się zyski z majątku związku i jego zakładów, dotacje i udziały w podatkach państwowych, wreszcie opłaty wnoszone przez poszczególne powiaty.

Do zadań związku prowincjonalnego należały przede wszystkim rozbudowa i kontrola dróg, także państwowych¹¹, kwestie melioracji oraz zadania socjalne, takie jak opieka zdrowotna, pomoc społeczna i opieka nad ubogimi¹², kształcenie położnych¹³, prowadzenie szkół uprawy rolnej i sadowniczej,

¹¹ W związku z rozbudową sieci kolejowych drogi lokalne często traciły na znaczeniu i przekazywano je pod opiekę administracji powiatowej; por. von Bitter, *Handwörterbuch der Preußischen Verwaltung*, Bd.2., Berlin – Lipsk 1928, s. 352. Niemniej z tym zadaniem powiązane jest ironiczne określenie Sejmików Prowincjonalnych jako „*Chausséparlamente*”; por. K. Grzybowski, *Historia państwa i prawa Polski*, t. IV *Od uwłaszczenia do odrodzenia państwa*, uzupełniony i przygotowany do druku przez J. Bardacha, S. Grodziskiego i M. Senkowską-Gluck, Warszawa 1982, s. 493.

¹² Związki angażowały się również w budowę i prowadzenie szpitali, zakładów komunalnych dla upośledzonych (głuchych i niewidomych), zakładów ubezpieczeń, które to zadania przetrwały możliwości i zakres działania związków powiatowych. Podstawę prawną dla tych działań (poza prowadzeniem zakładów ubezpieczeń, które podobnie jak banki prowincjonalne i instytucje kredytowe były korporacjami prawa publicznego) stanowiły wydawane przez związek prowincjonalny zarządzenia i regulaminy, oparte na wskazanym w ustawie upoważnieniu i odesłaniu do postanowień statutu.

¹³ Jak ważne było to zadanie dla społeczności np. prowincji Westpreussen, niech świadczy fakt zanotowany przez K. von der Groeben, iż jeszcze w 1817 roku w Prusach Królewskich na 91 tys. ludzi przypadało zaledwie 2 „*approbierte Ärzte*”, i 7 „*Wundärzte*” – zob. K. von der Groeben, *Provinz Westpreussen*, [w:] G. Heinrich, F. G. Hennig, K. G. A. Jeserich (red.), *Verwaltungsgeschichte Ostdeutschlands 1815–1945*, Stuttgart, Berlin, Köln 1993, s. 340.

opieka nad weteranami wojennymi i małoletnimi. Związek był też uprawniony do działania, gdy w danej kwestii nie zostały wydane wyraźne przepisy. Należy z góry zaznaczyć, iż choć zadania między Sejmikiem Prowincjonalnym i Wydziałem podzielono podobnie jak kompetencje między Sejmikiem Powiatowym i Wydziałem Powiatowym, to Wydział na szczeblu prowincji pozbawiony był funkcji sądowniczej, wykonywanej na szczeblu powiatu.

Nadzór nad samorządem prowincjonalnym sprawował Nadprezydent Prowincji, w wyższej instancji zaś – Minister Spraw Wewnętrznych¹⁴. Minister dysponował prawem rozwiązywania Sejmiku, jednakże w przeciągu trzech miesięcy od tej decyzji musiały być przeprowadzone nowe wybory, zaś w ciągu 6 miesięcy zwoływano nowy Sejmik.

Warto podkreślić, iż związek samorządowy prowincji poznańskiej, analogicznie jak cała prowincji w stosunku do innych prowincji pruskich, był ze względów narodowościowych mocno dyskryminowany¹⁵. Długie lata działał na podstawie przestarzałych przepisów z 1824 r., później – z 1852 r. Charakterystyczne dla trendu opóźniania procesu modernizacji ustroju administracyjnego i samorządowego było utrzymanie w mocy, aż do rozwiązania prowincji, stanowiska Sejmu¹⁶. Dopiero w 1889 r., na mocy rozporządzenia królewskie-

¹⁴ Składały się nań przykładowo prawo wglądu w akta, zwłaszcza zestawienia rachunków, oraz prawo osobistego udziału Nadprezydenta lub wydelegowanego urzędnika w obradach Sejmiku, pracach Wydziału i komisji. Uchwały Sejmików Prowincjonalnych, Wydziału Prowincjonalnego i Komisji Prowincjonalnej, które wykraczały poza ich kompetencje bądź naruszały prawo, Nadprezydent Prowincji (za wskazaniem Ministra Spraw Wewnętrznych) mógł uznać za nieważne; była to więc kontrola legalności, czyli zgodności aktu z prawem materialnym i proceduralnym. Na zarządzenie Nadprezydenta przysługiwała skarga do Wyższego Trybunału Administracyjnego, najwyższej instancji sądownictwa administracyjnego, w terminie dwóch tygodni (§ 114–118 ordynacji prowincjonalnej z 1875 r.). Nadzór szkolny nad zakładami komunalnymi sprawowało odpowiednie kolegium, zaś administracyjny – Nadprezydent. Por. szerzej: von Bitter, op. cit. (zob. przyp. 11), s. 348 i n.; praca zbior. pod red. K. G. A. Jesericha, *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Bd. 3: *Das Deutsche Reich bis zum Ende der Monarchie*, Stuttgart 1984, s. 698 i n.; S. Kutrzeba, *Historia ustroju Polski w zarysie*, t. 3, s. 77 i n.; S. Salmonowicz (red.), *Historia Pomorza, t. 4. (1850–1918), Cz. 1. Ustrój, gospodarka, społeczeństwo*, Toruń 2000, s. 44–48.

¹⁵ W pierwszych latach porozbiorowych ziemie nabyte traktowano niekiedy jako poligon doświadczalny dla reform ustrojowych, wyprzedzających analogiczne zjawiska we „właściwym” państwie pruskim. Dotyczyło to przykładowo: wprowadzenia przepisów Powszechnego Prawa Krajowego (*Allgemeines Landrecht für die Preussischen Staaten*, zatwierdzonego przez króla patentem z 1791 r. i następnie zasuspendowanego); prób zmian systemu podatkowego po r. 1793, zgodnie z tzw. memoriałem ministra Struensee; zmiany podziału kompetencji między kamery i rejencje za rządów Schröttera (1797 r.); ewolucji pozycji landrata. Działania te tłumaczono „surowością” prowincji (*rohe und ungebildete Provinz*). Por. J. Wąsicki, *Ziemie polskie pod zaborem pruskim*, Zielona Góra 1978, s. 23–35.

¹⁶ Skład Sejmiku i liczba członków każdego stanu nie uległy zmianie, natomiast z rodzin posiadających głosy wirylny (Thurn und Taxis, Sułkowskich, Radziwiłłów, Raczyńskich) dożyła tego okresu tylko jedna – por. S. Kutrzeba, op. cit. (zob. przyp. 14), s. 78; K. Grzybowski, op. cit. (zob. przyp. 11), s. 494.

go, przepisy kompleksowej ordynacji z 1875 r. weszły częściowo w życie w tej prowincji. Do tego okresu nie istniał w Poznańskim Wydział Prowincjonalny, tylko Wydział Stanowy, działający między sesjami Sejmiku. Ponadto silniejszy był nadzór państwa – wybór członków Wydziału Prowincjonalnego, Rady Prowincjonalnej i dyrektora samorządu wymagał zatwierdzenia ze strony Ministra Spraw Wewnętrznych, natomiast wszelkie uchwały Sejmiku w prowincji poznańskiej wymagały zatwierdzenia przez króla. Nadprezydent zaś badał nie tylko legalność uchwał Wydziału i Rady, ale także ich celowość.

2.2. Poznański Wojewódzki Związek Komunalny oraz Pomorski Wojewódzki Związek Komunalny. W marcu 1919 r. Sejmik Prowincjonalny ziemi poznańskiej został rozwiązany na mocy rozporządzenia NRL. Wydział, odtąd nazwany Krajowym, uzupełniony o obywateli polskich, oraz Dyrektor samorządu (Starosta Krajowy) w osobie Wacława Wyczyńskiego pełnili jednak swe funkcje aż do końca okresu przejściowego – do 1922 r. Analogicznie postanowienia wprowadził Minister b. Dzielnicy Pruskiej w odniesieniu do Sejmiku na Pomorzu, gdzie komisarycznego Starostę Krajowego (Józefa Wybickiego) mianował Naczelnik Państwa.

Pierwszą oficjalną podstawę prawną dla administracji i samorządu polskiego na ziemiach zachodnich stanowiła wspomniana ustawa z 1 sierpnia 1919 roku o tymczasowej organizacji zarządu b. Dzielnicy Pruskiej¹⁷. Zniosła ona urząd Nadprezydenta Prowincji, stawiając na czele nowo powstałych województw pomorskiego i poznańskiego Wojewodów, mianowanych przez Naczelnika Państwa na wniosek Ministra byłej Dzielnicy Pruskiej (w Poznańskim Witolda Celichowskiego, w Pomorskiem – Stefana Łaszewskiego). Nadal naturalnie obowiązywały wskazane wyżej ustawy i instrukcje pruskie, regulujące zarówno ogólną administrację kraju czy kompetencje Nadprezydentów (przyznane teraz Wojewodom), jak i organizację samorządu terytorialnego. Art. 6 c i 6d ustawy dał jednakże Ministrowi podstawę prawną do zaprowadzania zmian w przepisach niemieckich. Dzięki temu w 1920 roku, na mocy rozporządzenia Ministra b. Dzielnicy Pruskiej, dotychczasowy związek stanowy w Wielkopolsce otrzymał nazwę: Poznański Krajowy Związek Komunalny, który w 1927 roku przemianowano na Poznański Wojewódzki Związek Komunalny. Na ziemiach dawnej prowincji zachodniopruskiej, teraz województwa pomorskiego, podjął działalność Pomorski Związek Komunalny. Do związków należały odpowiednio wszystkie powiaty i miasta wydzielone województwa. W sferze tworzenia organów i obciążeń podatkowych, członkami związku były powiaty, nie zaś poszczególni mieszkańcy wojewódz-

¹⁷ Dz. P.P.P. Nr 64, poz. 385.

stwa. Rozkład mandatów określiło rozporządzenie Ministra b. Dzielnicy Pruskiej, Juliusza Trzcńskiego, z 12 sierpnia 1921 r.¹⁸ Sejmiki zebrały się jesienią 1922 roku.

Zadaniem związków było naturalnie administrowanie przedsięwzięciami przekraczającymi możliwości samorządów niższego stopnia, analogicznie jak to było w dawnej prowincji pruskiej. Samorząd zajmował się opieką społeczną, wychowawczą i medyczną¹⁹, melioracją²⁰ i budowlami wodnymi, stanem dróg wojewódzkich oraz budową kolejek dojazdowych; koordynował też udzielanie stypendiów i zapomóg. Ponadto samorząd wojewódzki poznański administrował Muzeum Narodowym (ówczesnym Muzeum Wielkopolskim), Wojewódzkim Bankiem Pożyczkowym²¹ i Wojewódzką Kasą dla Wdów i Sierot po Urzędnikach Komunalnych. Poznańskie Starostwo Krajowe dysponowało bogatym księgozbiorem bibliotecznym (ok. 30 000 tomów) i własnym Archiwum. Związek pomorski był głównym akcjonariuszem Pomorskiej Elektrowni Krajowej „Gródek” S.A. i zarządzał Krajową Kasą Pożyczkową, utworzoną w 1927 r.

Na dochody związków składały się: zyski z majątku komunalnego na podstawie ustawy z 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunal-

¹⁸ *Rozporządzenie Ministra b. Dzielnicy Pruskiej z dnia 12 sierpnia 1921 roku o wyborach do Sejmików Wojewódzkich* (Dz. U. R. P., Nr 71, poz. 491; Dz. Urz. Min. B. Dz. P Nr 26, poz. 177).

¹⁹ Np. zakładami dla ociemniałych w Bydgoszczy, dla głuchoniemych w Poznaniu, wychowawczymi w Szubinie, Antoniewie i Cerekwicy, położniczo-ginekologicznym w Poznaniu, psychiatrycznym w Owińskach, Kościanie i Dziekanec, domami pracy w Bojanowie i w Łaskach, pozostającymi odpowiednio pod zarządem Wydziału Oświatowo-Kulturalnego oraz Wydziału Lecznictwa i Opieki Społecznej poznańskiego Starostwa Krajowego. Natomiast zakłady psychiatryczne w Kocborowie pod Starogardem, w Świeciu i Wejherowie, zakład dla Głuchoniemych w Wejherowie i zakład poprawczy w Chojnicach znajdowały się pod zarządem pomorskiego Starostwa Krajowego. Właściwość organów zarządzających zmieniła się po wejściu w życie ustawy z 12 VI 1937 r. (Dz. U. R. P. Nr 46, poz. 350), która przyłączyła powiaty: bydgoski wiejski i miejski, inowrocławski wiejski i miejski, szubiński, wyrzyski i zagoplańską część mogileńskiego do województwa pomorskiego kosztem poznańskiego, zaś to ostatnie uzyskało powiaty: kaliski, koniński, kolski i turecki, w których jednak nie funkcjonował dotychczas samorząd wojewódzki. Por. NN, *Samorząd wojewódzki w Wielkopolsce (w zarysie)*, z przedmową Starosty Krajowego L. Begale, Poznań 1938, passim, oraz *Pomorski Wojewódzki Związek Komunalny* [w:] *Księga Pamiątkowa Dziesięciolecia Pomorza, Toruń 1930*, s. 291–293.

²⁰ Przykładowo Sejmik Wojewódzki pomorski uchwalił 23 czerwca 1925 r. *statut, normujący pokrycie kosztów publicznych przedsiębiorstw meljoracyjnych w Województwie Pomorskim* (zachowano oryginalną pisownię), przewidujący powołanie 8 przedsiębiorstw kosztem prawie 3,5 mln zł, por. *Pomorski Wojewódzki Związek Komunalny* (zob. przyp. 19), s. 293.

²¹ Agenda ta kontynuowała działalność pruskiej Prowincjonalnej Kasy Pomocniczej; do jej zadań należały: kontrola spraw finansowych samorządu, administrowanie jego funduszami, obligacjami (także dawnego Związku Prowincjonalnego), udzielanie pożyczek powiatom, gminom, spółkom, korporacjom. Organem nadzorczym wobec Banku był Sejmik, zaś stanowisko przewodniczącego dyrekcji obejmował Starosta Krajowy. Por. NN, *Samorząd...* (zob. przyp. 19), s. 58 i n.

nych²² wraz z późniejszym rozporządzeniem Prezydenta RP o obowiązku i sposobie pokrywania wydatków przez związki komunalne z 17 czerwca 1924 r.²³ (np. czysty zysk Banku Pożyczkowego); subwencje państwowe; opłaty za korzystanie z urzędzeń i zakładów samorządowych; kwoty podatku wojewódzkiego uzyskiwane na mocy ustawy o daninach prowincji z 1906 r.; opłaty za utrzymanie dróg.

Organy związków stanowiły: Sejmik Wojewódzki, Wydział Wojewódzki (w pierwszym okresie noszący nazwę Krajowego) oraz Starosta Krajowy.

Sejmiki Wojewódzkie były typowymi organami uchwalającymi i kontrolującymi, składającymi się z deputowanych wybranych na 4 lata przez sejmiki powiatowe (od 2 do 4 członków, wyjątkowo powiat poznański miejski wybierał ich 8, a powiat świecki – 5) i niektóre rady miejskie (Poznań, Toruń, Bydgoszcz i Grudziądz). Wybory były tajne, o ile wybierano ponad 2 posłów – tajne i stosunkowe, przy czym bierne prawo wyborcze przysługiwało obywatelom RP od roku co najmniej zamieszkującym obszar województwa, którzy ukończyli 25 roku życia²⁴. Sejmiki zwoływał wojewoda z upoważnienia Ministra Spraw Wewnętrznych. Sejmik Poznański liczył 85 członków, zaś Sejmik Pomorski – 55. Wybór przewodniczącego (marszałka) dokonywany był na pierwszym posiedzeniu, kierowanym przez najstarszego wiekiem członka. W posiedzeniach Sejmiku z głosem doradczym uczestniczyć mogli członkowie Wydziału, Starosta Krajowy i wyżsi urzędnicy Starostwa Krajowego. Dla Pomorskiego wymagane quorum wynosiło więcej niż połowa ustawowej liczby członków, brakowało analogicznego zapisu wobec Sejmiku Poznańskiego w pierwszym okresie jego powojennej działalności. W ramach nadzoru Rada Ministrów mogła rozwiązać Sejmik, przy czym oczywiście utrzymano dotychczasowe terminy rozpisania nowych wyborów i zwołania Sejmiku.

W okresie od 1928 r. Sejmiki Wojewódzkie ziem zachodnich spełniały też rolę Rad Wojewódzkich, przewidzianych Rozporządzeniem Prezydenta RP z 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (art. 40–47 w zw. z art. 92–93)²⁵.

Sejmik podejmował uchwały we wszystkich ważniejszych sprawach Związku, wydawał opinie o projektach ustaw i zarządzeń dotyczących województwa, zatwierdzał regulaminy i statuty zakładów oraz przedsiębiorstw należących do związku. Sejmik działał na podstawie upoważnienia ustawy, gdy odsyłała ona do statutu samorządowego, ale także wtedy, gdy nie zawierała

²² Dz. U. R. P. Nr 94, poz. 747.

²³ Dz. U. R. P. Nr 51, poz. 522.

²⁴ Por. A. Peretiatkowicz (red.), *Encyklopedia prawa obowiązującego w Polsce*, cz. I, z. 2, Poznań 1925, s. 118.

²⁵ Dz. U. R. P. Nr 11, poz. 86.

wyraźnych przepisów w danej kwestii²⁶. Te możliwości działania samorządu ograniczyła tzw. ustawa scaleniowa z 1933 r.²⁷ Zredukowała ona podstawę prawną działania organów uchwałodawczych tylko do przypadków jasnego upoważnienia ustawowego. Niemniej ustawa, dotycząca przecież głównie samorządu powiatowego, miejskiego i gminnego, regulowała w odniesieniu do związków wojewódzkich tylko pewne kwestie techniczne, więc sporne jest, jak dalece przyświecająca jej ogólna idea znalazła zastosowanie na szczeblu województwa.

W celu profesjonalnej realizacji zadań Sejmik powoływał specjalistyczne komisje. Sejmik poznański powołał np.: Komisję Rugów, badającą ważność wyborów do sejmiku, Komisję Regulaminowo-Organizacyjną, Budżetowo-Finansową i Prawno-Administracyjną z podkomisjami Oświaty i Opieki Społecznej, Budowlano-Drogową i Rewizyjną²⁸.

Wydział Wojewódzki poznański liczył, obok Przewodniczącego Wydziału, jego zastępcy i Starosty Krajowego – 12 członków, pomorski – 8. Spełniał rolę ciała zarządzającego, do którego zadań należało także współdziałanie z Wojewodą w sprawowaniu władzy nadzorczej nad Wydziałami Powiatowymi. Wydział zwoływano na żądanie Starosty Krajowego lub połowy członków Wydziału. Wydział przygotowywał i wykonywał uchwały Sejmiku, o ile Sejmik nie powierzył tego zadania komisjom lub Staroście Krajowemu. Kontrolował także wydatki związku samorządowego.

Tak powołany i funkcjonujący Wydział, wydział związku komunalnego, kontynuator tradycji pruskich, zastępował Wydział Wojewódzki, określony we wskazanym rozporządzeniu Prezydenta z 1928 r. Jak wiadomo, poza województwami zachodnimi było to ciało doradcze u boku Wojewody, w którego skład (obok niego) wchodziłi reprezentanci Rady Wojewódzkiej oraz dwaj urzędnicy państwowi, powoływani przez odpowiednich ministrów (art. 48–63). Przepisy rozdziału VII rozporządzenia, dotyczące województw: poznańskiego i pomorskiego (art. 98), przewidywały powołanie w Wydziałach Wojewódzkich osobnej Izby Wojewódzkiej, na potrzeby współpracy z administracją rządową. W jej skład wchodziło trzech członków Wydziału, wybranych drogą losowania, Wojewoda oraz dwóch urzędników państwowych (art. 51 i 121 ust. 3 w zw. z art. 98). Zmiany w zasadach wyboru samorządowców do Izby Wojewódzkiej wprowadzono w 1933 roku na mocy ustawy scaleniowej, wyznaczającej ostatni etap w historii samorządu na ziemiach zachodnich przed II wojną światową. Odtąd reprezentantów do Izby wybie-

²⁶ Por. A. Peretiatkowicz, op. cit. (zob. przyp. 24), s. 119.

²⁷ Ustawa z 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz. U. R. P. Nr 35, poz. 294).

²⁸ Por. I. Radtke, *Poznański samorząd wojewódzki (Poznański Wojewódzki Związek Komunalny) 1919–1938* [w:] *Kronika Wielkopolski* nr 3 (56) 1990, s.71–86.

rał Wydział Wojewódzki w głosowaniu proporcjonalnym spośród mieszkańców województwa, posiadających bierne prawo wyborcze do Sejmiku Wojewódzkiego. Zabroniono powoływania do Izby więcej niż 2 członków Wydziału lub Sejmiku. W razie wyboru większej liczby o pierwszeństwie prawa do mandatu decydować miała liczba lat pracy w służbie publicznej państwa polskiego, ewentualnie losowanie (art. 94).

Starosta Krajowy, organ wykonawczy samorządu wojewódzkiego działający przy pomocy podlegającego mu Starostwa Krajowego, czuwał nad bieżącymi zadaniami Związku. Wybierany był, podobnie jak członkowie Wydziału, przez Sejmik Wojewódzki na okres 6–12 lat, lecz jego wybór wymagał zatwierdzenia Ministra Spraw Wewnętrznych. W przypadku braku takiego zatwierdzenia, organizowano ponowne wybory. Jeżeli Sejmik nie dokonał wyboru bądź po raz kolejny jego kandydat nie zdobył aprobaty Ministra, ten ostatni mógł mianować Starostę komisarycznego, którego kadencja trwała aż do przedstawienia właściwego kandydata przez Sejmik²⁹. Zastępcę Starosty (w Poznańskim – dwóch, których wybór ponownie wymagał zatwierdzenia Ministra Spraw Wewnętrznych) wybierał Wydział. Starosta był istotnym wykonawcą postanowień Wydziału i reprezentantem na zewnątrz, a także przełożonym wszystkich urzędników Związku. Na podstawie statutów dla załatwiania poszczególnych spraw można było powoływać, obok Starosty, wyższych urzędników (na wzór pruskich *Landesräte*). Na Pomorzu dokonywał tego Sejmik, w woj. poznańskim – Wydział³⁰.

Kontrola nad samorządem wojewódzkim była szeroko rozbudowana. Zjawisko to odzwierciedlało całokształt polityki rządowej państwa wobec związków samorządowych. Kontrola nasiliła się zwłaszcza po 1926 r. i w szczególnym stopniu objęła wyjątkowo rozbudowany samorząd ziem zachodnich.

Przypomnijmy, iż obie konstytucje RP przewidywały oparcie ustroju Rzeczypospolitej na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego³¹ (art. 3 konstytucji z 17 marca 1921 r.³² oraz art. 75 ust. 1 konstytucji z 23 kwietnia 1935 r.³³), obydwie zakładały także trójstopniowość samorządu (gmina, po-

²⁹ Analogiczna sytuacja miała miejsce w województwie poznańskim w odniesieniu do członków Wydziału.

³⁰ Por. A. Peretiatkowicz, op. cit. (zob. przyp. 24), s. 116–122.

³¹ Konstytucji marcowej zarzucano, że „w sprawie tak ważnej (tj. w sprawach samorządu) twórcy konstytucji złożyli w ofierze hasłom liberalizmu politycznego ścisłość i jasność terminologii, mieszając pojęcia autonomii i samorządu.” – por. J. Strzeszewski, *Nasza Konstytucja a samorząd*, Warszawa 1922, s. 22. Konstytucja ta – jak wiadomo – przewidywała decentralizację także w odniesieniu do ustawodawstwa („zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa, który zostanie bliżej określony ustawami państwowymi” – art. 3).

³² Dz. U. R. P. Nr 44, poz. 267.

³³ Dz. U. R. P. Nr 30, poz. 227.

wiat, województwo). Konstytucja marcowa w przepisie art. 67 wprowadziła także zasadę zespolenia samorządowych ciał kolegialnych z przedstawicielami władz państwowych: starostą i wojewodą, pod przewodnictwem tych ostatnich. Słusznie należy ocenić, iż choć było to nawiązanie do godnych powielenia wzorców pruskich, oznaczało ono także ograniczenie samodzielności samorządu³⁴.

Nadzór nad samorządem wojewódzkim sprawowany był dwuinstancyjnie, ze strony Wojewody, a następnie Ministra Spraw Wewnętrznych. Z ramienia Urzędu Wojewódzkiego doroczną lustrację przeprowadzał wojewódzki inspektor związków komunalnych. Nadzór obejmował m.in. prawo wglądu w akta i rachunki, prawo zarządzenia rewizji czynności administracyjnych i kasowych samorządu, zatwierdzanie przez Ministra Spraw Wewnętrznych zarządzeń, a przez Radę Ministrów – statutów regulujących ustrój samorządu, wydawanych przez Sejmik Wojewódzki (przypomnijmy, że uprzednio podobne prawo kontroli następczej miał pruski Nadprezydent Prowincji). Minister Spraw Wewnętrznych zatwierdzał także zasady mianowania, zwalniania i emerytowania urzędników oraz regulaminy zakładów opieki medycznej i wychowawczej. W przypadku preliminarza budżetowego oraz zaciągania pożyczek wymagano, obok zatwierdzenia przez Ministra Spraw Wewnętrznych, zgody Ministra Skarbu. W ramach współpracy Wojewoda składał przed Sejmikiem roczne sprawozdanie urzędowe dotyczące działalności administracji rządowej na terenie województwa, nad którym jednakże deputowani nie mogli przeprowadzać dyskusji³⁵.

Różnice, dotyczące ustroju poznańskiego związku wojewódzkiego opartego nadal na przepisach pruskich, stopniowo niwelowano. Niemniej wspomniany wyżej obowiązek zatwierdzania wyboru członków Wydziału Wojewódzkiego, spoczywający także pod rządami państwa polskiego na Ministrze Spraw Wewnętrznych, zniesiono dopiero w czerwcu 1937 r.

Województwa pomorskie i poznańskie stanowiły więc jedyne ziemie Drugiej Rzeczypospolitej, na których funkcjonował samorząd terytorialny na szczeblu wyższym niż powiatowy³⁶.

³⁴ Por. J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000, s. 157.

³⁵ Por. S. Sierpowski (red.), *Urząd wojewody w Poznaniu. Od X wieku do współczesności*, Poznań 1997, s. 110–127.

³⁶ Jedyną próbę powołania ogólnopolskiego samorządu wojewódzkiego stanowiła *ustawa z dnia 26 września 1922 r. o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego, a w szczególności województwa łwowskiego, tarnopolskiego i stanisławowskiego* (Dz. U. R. P. Nr 90, poz. 829). Określana niejednokrotnie mianem „ustawy eksportowej”, obliczonej na „efekt”, nigdy nie weszła w życie – por. H. Nowicki, *Samorząd terytorialny w okresie Drugiej Rzeczypospolitej na kresach wschodnich [w:] Polska i Ukraina. Sojusz 1920 roku i jego następstwa*, Toruń 1997. Ustawa scaleniowa z 1933 r. utrzymała na mocy art. 123 odrębności popruskie dotyczące wojewódzkich związków komunalnych województw pomorskiego i poznańskiego.

3. Samorząd powiatowy w systemie pruskim i polskim na ziemiach zachodnich.

3. 1. Podstawa prawna działania, organizacja i zadania samorządu powiatowego w Prusach. Wielką reformę ustawodawstwa samorządowego w Prusach i późniejszej Rzeszy datuje się na rok 1872, rok wydania nowej ordynacji powiatowej dla prowincji: Prusy, Brandenburgia, Pomorze, Poznań, Śląsk i Saksonia³⁷. Ordynacja w dużym stopniu zakończyła erę samorządności opartej na stanach społecznych. Jednakże w samej jej treści (§ 182) postanowiono, iż ordynacja nie znajdzie zastosowania w prowincji poznańskiej, dopóki nie zostanie w całości lub na terenach poszczególnych powiatów wprowadzona zarządzeniem królewskim.

Organami powiatu były: Sejmik Powiatowy (*Kreistag*), wybierany w trzech kuriach (*Wahlverbände*) oraz Wydział Powiatowy (*Kreisausschuß*), składający się z 3 członków wybieranych przez Sejmik, 3 wybieranych przez urzędników i burmistrzów miast oraz stojącego na czele Landrata³⁸. Wyboru na to stanowisko dokonywano spośród trzech kandydatów zaproponowanych przez Kreistag (§ 74). Funkcje zastępców Landrata pełniło dwóch delegatów Kreistagu (*Kreisdeputierte*), przez okres 6 lat.

Liczba członków Sejmiku zależała od liczby ludności i wynosiła co najmniej 25 osób (gdy powiat liczył powyżej 25 000 mieszkańców, wyłaniano jednego przedstawiciela na 5 000, od 100 000 – na każde 10 000, co 6 lat)³⁹.

³⁷ *Kreisordnung für die Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien und Sachsen* z 13 grudnia 1872 r. (GS. S. 661); najważniejsza zmiana to: *Gesetz betreffend die Abänderungen von Bestimmungen der Kreisordnung für die Provinzen...* z 19 marca 1881 r. (GS. S. 155). W prowincji poznańskiej obowiązywała nadal ordynacja powiatowa z 1828 r. (GS. S. 3).

³⁸ Ten urząd pruski wywodzi się z XVIII w.; na rok 1816 datuje się pierwszą instrukcję określającą dokładnie jego funkcje. W okresie poprzedzającym opisywany, Landratów wybierał Sejmik Powiatowy, w Księstwie Poznańskim w 1833 r. prawo to (*Präsentationsrecht*), przysługujące na mocy aktu z 29 kwietnia 1829 r., zawieszono i od tej pory Landrata tylko nominowano. W ustawie z 1883 r. zastrzeżono, iż Landratem może zostać osoba, która zdała tzw. wyższy egzamin administracyjny; w 1887 r. wycofano ten warunek w odniesieniu do prowincji poznańskiej, tak że obowiązywał jedynie w prowincji Westpreußen. Por. S. Kutrzeba, op. cit. (zob. przyp. 14) s. 62; K. Grzybowski, op. cit. (zob. przyp. 11), s. 490; G.F.M. Steinmann, *Der Kreis Thorn. Statistische Beschreibung*, Thorn 1866, passim; G. Ch. v. Unruh, *Provinz (Grossherzogtum) Posen* [w:] G. Heinrich, F. G. Hennig, K. G. A. Jeserich (red.), op. cit. (zob. przyp. 13), s. 406–416.

³⁹ Pierwszą grupę wyborców stanowili posiadacze ziemscy, ew. przemysłowcy, opłacający podatek gruntowy (przemysłowy) w wysokości co najmniej 75 talarów/225 marek; zgodnie z podatkową ustawą przemysłową (*Gewerbsteuergesetz* z 24 czerwca 1891 r., GS. S. 205) cenzus podniesiono do 300 marek. Wybory w drugiej grupie miały charakter pośredni – gminy wiejskie wybierały pewną ilość wyborców, uzależnioną od liczby ludności gminy. Wraz z wybranymi przez gminy w drugim etapie uczestniczyli przedsiębiorcy i posiadacze ziemscy, nie spełniający cenzusu podatkowego i z tego powodu nie należący do kurii pierwszej. Każdy powiat dzielił się na kilka okręgów wyborczych. Trzecią kurię stanowiły miasta – wybór deputatów do Kreistagu dokonywany był przez magistraty i rady miejskie. Por. K. G. A. Jeserich (red.), op. cit. (zob. przyp. 14 in finito), s. 696–697.

Sejmik miał być zwoływany przynajmniej dwa razy do roku przez Landrata, a ponadto na wniosek 1/4 jego członków lub Wydziału. Uchwały zapadały większością głosów obecnych posłów.

Należy wskazać na utrzymanie charakteru stanowego administracji powiatowej w prowincji poznańskiej. Z rodzin uprawnionych do głosów dziedzicznych pod koniec XIX w. pozostali w Sejmiku jedynie książęta Turn und Taxis, dlatego też rząd uprawniał niekiedy do głosowania posiadaczy ziemskich pochodzenia nieszlacheckiego, o ile ich majątek liczył 1000 morgów pruskich i należał do rodziny niemieckiej. Dopiero w 1904 r. podjęto pewne próby stworzenia stanu równowagi, nacechowane jednak silnie polityką antypolską⁴⁰.

Pierwotnie najważniejszym prawem Sejmiku, następnie ograniczonym i ponownie przywróconym na mocy ordynacji z 1872 r. był wybór Landrata. W prowincji zachodniopruskiej kandydat obowiązany był posiadać grunty lub mieszkać w powiecie przez okres co najmniej roku oraz mieć doświadczenie, zdobyte we władzach sądowniczych, administracyjnych lub samorządowych.

Sejmiki ogłaszały statuty zatwierdzane przez króla, uzupełniające ustawy lub w razie braku konkretnych ustawowych postanowień, oraz regulaminy dotyczące wewnętrznych spraw powiatu. Powiat rządził samodzielnie swym majątkiem, mógł nakładać samodzielnie podatki (od psów; inne podatki pośrednie, uchwalane za zgodą zarządzającego administracją rejencji Wydziału Obwodowego, a nawet bezpośrednio, np. osobny podatek od nieruchomości). Jako osoba prawna, Sejmik mógł za zgodą Wydziału Obwodowego zaciągać pożyczki.

Organem wykonawczym Sejmiku był wprowadzony w 1872 r. Wydział Powiatowy, liczący 6 członków pod przewodnictwem Landrata. Wybór członków Wydziału odbywał się co 6 lat; co 2 lata 1/3 członków ustępowała. Ograniczenia biernego prawa wyborczego dotyczyły duchownych, nauczycieli oraz urzędników; w przypadku tych ostatnich nieodzowna była zgoda ministra. Wydział przygotowywał projekty uchwał Sejmiku i czuwał nad ich wykonaniem. Mianował także urzędników powiatu. Pracami Wydziału kierował Lan-

⁴⁰ Ustawa z 4 sierpnia 1904 r. (GS. S. 214). Prawo reprezentacji w Sejmiku uzyskały dobra państwowe, zwiększono liczbę deputowanych miejskich oraz wiejskich, jednakże tych ostatnich jedynie w 8 powiatach z przeważającą liczbą ludności niemieckiej (na 28 w rejencji poznańskiej i 14 w rejencji bydgoskiej, tworzących łącznie prowincję). Liczba powiatów w prowincjach stale rosła, co spowodowane było polityką wzmocnienia władzy administracyjnej; która na interesujących nas ziemiach zachodnich zbiegła się z celem wynaradawiania obywateli pochodzenia nieniemieckiego. W 1815 r. rejencja poznańska liczyła 13 powiatów, bydgoska – 3, w 1818 r. stosunek ten wynosił już 17–9, od 1887 r.: 27–13. Na wyborach powiatowych zawsze odciskała swe piętno walka nacjonalistyczna – w prowincji zachodniopruskiej wynik wyborów przeprowadzonych jesienią 1873 r. był niewspółmierny do stosunków ludnościowych – na 630 posłów zaledwie 94 było polskiej narodowości (w rejencji kwidzyńskiej 59 na 412). Por. K. Von der Groeben, op. cit. (zob. przyp. 13), s. 279.

drat, który reprezentował go również na zewnątrz. Akty nakładające zobowiązania na powiat musiały posiadać obok podpisu Landrata – kontrasygnatę dwóch członków Wydziału lub wyznaczonej komisji. Wydziały Powiatowe spełniały także bardzo istotną funkcję I instancji w sądownictwie administracyjnym. Ta rola była najpełniejszym wyrazem teorii znakomitego prawnika i polityka Rudolfa von Gneista (1816–1895), który zakładał, że organy samorządu są w stanie poddać legalność działań administracji bardziej obiektywnej ocenie niż fachowy czynnik sędziowski⁴¹.

Należy jednak nadmienić, iż ordynacja powiatowa z 1872 r., poruczając Wydziałom Powiatowym także zadania z zakresu administracji rządowej, spowodowała konflikt kompetencyjny w miastach na prawach samodzielnego powiatu. Dla wyeliminowania ewentualnych sporów powołano w nich odrębne ciało realizujące wyłącznie zadania administracji ogólnej – Wydziały Miejskie (*Stadtausschuss*).

Kontrolę nad samorządem powiatowym wykonywano na szczeblu rejencji i prowincji (zob. § 176–180 ordynacji z 1872 r.). Landrat miał prawo wstrzymania wykonania zarządzenia Sejmiku, Wydziału czy komisji, sprzecznego z prawem lub wykraczającego poza zakres kompetencji tych ciał. Na decyzję taką przysługiwała skarga do sądu administracyjnego. Wobec powyższego narzuca się nieodparcie wnioski o znacznym zespoleniu organów samorządu i administracji rządowej. Najpełniejszym tego wyrazem był dualizm funkcji Landrata. Na wniosek *Staatsministerium* Sejmik mógł być rozwiązany rozporządzeniem królewskim, jednakże w takim przypadku ustawa nakładała obowiązek rozpisania nowych wyborów w ciągu maksymalnie 6 miesięcy.

Samorząd powiatowy prowincji poznańskiej cechowały pewne odrębności prawne. Utrzymano stanowy charakter ciał reprezentacyjnych na podstawie nadal obowiązującej na tych ziemiach ordynacji z 1828 r. Landrata mianował swobodnie król; Wydział Powiatowy pojawił się dopiero w 1889 r., przy czym wyboru jego członków dokonywał Nadprezydent Prowincji. W Poznańskim o całokształcie polityki samorządowej powiatu decydował Landrat, jako że Sejmiki Powiatowe nie miały prawa wydawania statutów. Nadzór nad samorządem sprawował, obok Prezesa Rejencji i Nadprezydenta Prowincji, również Minister Spraw Wewnętrznych, zaś kontrola, analogicznie jak na szczeblu prowincji, dotyczyła nie tylko legalności aktów wydawanych przez Sejmiki i obowiązkowo przedkładanych rejencji, ale i ich celowości (por. przyp. 14).

3.2. Podstawa prawna działania, organizacja i zadania samorządu powiatowego w Poznańskim i Pomorskiem. Po odzyskaniu przez Polskę nie-

⁴¹ Por. R. v. Gneist, *Der Rechtsaat*, Berlin 1872, passim.

podległości administrację na terenach zachodnich w miejsce Landratów przejęli polscy Starostowie i Urzędy Powiatowe. Sejmiki zostały rozwiązane w l. 1919–1920 przez Komisariat NRL (dzielnica poznańska) i Ministra b. Dzielnicy Pruskiej (Pomorze). Z powiatowych organów samorządowych przez pierwsze lata funkcjonowały jedynie Wydziały Powiatowe. Następnie rozporządzeniem Ministra b. Dzielnicy Pruskiej z 1921 r. o wyborach do Sejmików Powiatowych⁴² powołano ponownie Sejmiki oraz Wydziały Powiatowe kierowane przez Starostów. Rolę Starosty jako ogniwa administracji państwowej precyzowało wskazane wyżej rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 19 stycznia 1928 r.

Osoby stale zamieszkujące powiat miały prawo do udziału w administrowaniu powiatem za pośrednictwem odpowiednich ciał oraz do korzystania z zakładów i przedsiębiorstw powiatowych. Organem uchwałodawczym i kontrolującym pozostał Sejmik Powiatowy, od 1934 r. (po zmianach wywołanych ustawą scaleniową) noszący nazwę Rady Powiatowej. Liczba członków, wybieranych bezpośrednio lub pośrednio, zależna była od liczby mieszkańców powiatu; 1 poseł przypadał na ok. 1500 mieszkańców. Miasta większe dokonywały wyboru za pośrednictwem Rad Miejskich, mniejsze zaś tworzyły wspólne kolegia wyborcze. Rady Gminne w większych gminach dokonywały wyboru w oparciu o system pośredni i proporcjonalny, zaś mniejsze gminy i obszary dworskie (utrzymane do 1933 r., zgodnie z art. 92 ustawy scaleniowej) wybierały bezpośrednio i zgodnie z zasadą proporcjonalności⁴³. Sejmiki pomorskie mogły uchwalać statuty, zatwierdzane przez Radę Ministrów.

Starosta zwoływał Sejmik (w Pomorskiem przynajmniej 2 razy do roku, ewentualnie na żądanie 1/4 członków Sejmiku lub żądanie Wydziału Powiatowego; w Poznańskim co najmniej 1 raz w roku lub w razie stwierdzenia takiej potrzeby) i pełnił funkcję przewodniczącego. Gdy Sejmik miał uchwalić nałożenie obciążeń na mieszkańców, wraz z zaproszeniem na obrady doręczano posłom dokładny projekt uchwały, która mogła być podjęta tylko większością 2/3 głosów obecnych członków. Posiedzenia były jawne, w wypadku braku quorum (więcej niż połowa deputowanych) kolejne posiedzenie zwołane dla tej samej sprawy mogło zakończyć się podjęciem uchwały zwykłą większością. Nie było analogicznych przepisów dotyczących quorum w odniesieniu do ziem poznańskich. Sejmik mógł powoływać specjalistyczne komisje lub wskazywać komisarzy odpowiedzialnych za załatwienie poszczególnych spraw.

⁴² Rozporządzenie Ministra b. Dzielnicy Pruskiej z 12 sierpnia 1921 r. o wyborach do Sejmików Powiatowych na obszarze b. Dzielnicy Pruskiej (Dz. U.R. P. Nr 71, poz. 492).

⁴³ Por. A. Peretiatkowicz, op. cit. (zob. przyp. 24), s. 111–113.

Starosta pełnił też funkcję przewodniczącego sześciuosobowego Wydziału Powiatowego, wybieranego przez Sejmik w sposób proporcjonalny i tajny. Sejmik (Rada) nie miał wpływu na wybór Starostów (mianowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych) i ich zastępców (urzędników starostwa wskazywanych przez Wojewodę). Wydział przygotowywał uchwały Sejmiku i odpowiadał za ich wykonanie. Mianował i odwoływał urzędników związku powiatowego. Członkowie Wydziału otrzymywali wynagrodzenie, ustalane na Pomorzu przez Sejmik, w Poznańskim przez Wojewódzki Sąd Administracyjny.

Do najważniejszych zadań powiatu należała administracja: dróg powiatowych, szpitali powiatowych, zakładów opiekuńczych, niektórych szkół. Zadania socjalne stanowiły dla powiatu największe źródło wydatków. Inną szeroko propagowaną sferą działalności samorządu powiatowego była modernizacja rolnictwa, w tym zakładanie spółek wodno-melioracyjnych oraz współpraca z kółkami rolniczymi.

Finansową bazę dla samorządu powiatowego stanowiły: dochody z majątku własnego, zyski z przedsiębiorstw, opłaty za korzystanie z urządzeń i zakładów powiatowych, opłaty drogowe, dotacje państwowe i dotacje wojewódzkich związków samorządowych. Ponadto samorządowi powiatowemu na ziemiach b. dzielnicy pruskiej przysługiwały dodatki do podatków państwowych, wprowadzone ustawą z 1923 r. i rozporządzeniem wykonawczym z następnego roku (por. przyp. 22 i 23). Dotyczyły one podatku gruntowego, przemysłowego, dochodowego (w wysokości 4% lub 5% w zależności od wysokości dochodu), obrotowego. Do podatków własnych powiatu zaliczono podatki: od psów, posiadania przedmiotów zbytku (opłacany zwykle przez właścicieli powozów), budynków mieszkalnych w gminach wiejskich, prawa polowania⁴⁴.

Wydział Powiatowy pełnił ważną rolę w dziedzinie sądownictwa administracyjnego. W II RP, mimo założeń konstytucyjnych nie zrealizowano – jak wiadomo – modelu trójinstancyjnego tego sądownictwa. Jego namiastkę stanowił kombinowany model sądownictwa na ziemiach b. zaboru pruskiego. Wydział Powiatowy (Wydział Miejski w miastach na prawach powiatu) zastąpił pruski *Kreisausschuss* jako organ I instancji, zaś rolę Wydziałów Obwodowych (organów zarządzających na szczeblu rejencji – *Bezirk-sausschüsse*) przejęły orzekające w II instancji Wojewódzkie Sądy Administra-

⁴⁴ Por. S. Kowal, *Funkcje powiatu i administracji powiatowej w Wielkopolsce w okresie międzywojennym*, [w:] *Kronika Wielkopolski* nr 1 (64) 1993, s. 65–74.

⁴⁵ Zob. m. in. *Rozporządzenie Ministra b. Dzielnicy Pruskiej dotyczące utworzenia Wojewódzkich Rad Administracyjnych oraz Wojewódzkich Sądów Administracyjnych z 21 lutego 1920 r.*, (Dz. U. Min. b. Dz. P. Nr 10, poz. 81) oraz *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie regulaminu Wojewódzkich Sądów Administracyjnych w Poznaniu i Toruniu z 17 lipca 1930 r.* (Dz. U. R. P. Nr 55, poz. 465) wraz z załącznikiem.

cyjne z siedzibami w Poznaniu, Toruniu i Katowicach⁴⁵. Nadal jednak akty wykonawcze regulujące działalność wskazanych sądów wskazywały jako podstawę prawną pruską ustawę o ogólnej administracji kraju z 30 lipca 1883 r.⁴⁶

Nadzór nad samorządem powiatowym spoczywał na Wojewodzie, współpracującym z Wojewódzkim Sądem Administracyjnym i Izbą Wojewódzką. Starosta z własnej inicjatywy lub na żądanie wojewody mógł wstrzymać wykonanie uchwał Sejmiku, Wydziału lub komisji, o ile były sprzeczne z prawem lub wykaczały poza ich kompetencje. Wojewódzkie Sądy Administracyjne zatwierdzały statuty oraz uchwały nakładające obciążenia finansowe na mieszkańców powiatu; Wojewoda poznański zatwierdzał wszelkie uchwały ustanawiające nowe formy zarządu w związku. Przepisy dotyczące ziem pomorskich przewidywały też możliwość rozwiązania Sejmiku przez Radę Ministrów i konieczność przeprowadzenia nowych wyborów w ciągu 6 miesięcy; były to rozwiązania zgodne z art. 176 *Kreisordnung* z 1872 r., stąd do 1933 r. nie było ich w województwie poznańskim.

Samorządy powiatowe na terenie byłej Dzielnicy Pruskiej działały w oparciu o różne podstawy prawne, czego przejawem są wskazane wyżej odmienności. Dla związków samorządowych pomorskich właściwa była ordynacja z 1872 r. w brzmieniu ustawy z 1881 r., wraz z przepisami ustawy o ogólnej administracji krajowej i ustawy o kompetencji władz administracyjnych i administracyjno-sądowych z 1883 r. Dla ziem poznańskich obowiązywała początkowo nadal ordynacja z 1828 r., z wyjątkiem przepisów § 4–15, zastąpionych podanym wyżej rozporządzeniem Ministra b. Dzielnicy Pruskiej z 12 sierpnia 1921 r. Należy też odwołać się do ustawy o kompetencji władz administracyjnych i administracyjno-sądowych z 1889 r. (por. przyp. 10). Dopiero ustawa scaleniowa z 1933 r., na mocy przepisu art. 99, rozciągnęła w pełni zakres obowiązywania ordynacji powiatowej z 1872 r. wraz ze zmianami na obszar województwa poznańskiego (sic!).

4. Samorządność miast i gmin wiejskich.

4.1. Podstawa prawna działania, organizacja i zadania samorządu miejskiego w Prusach. Kolejne pruskie ordynacje miejskie były kamieniami milowymi na drodze rozwoju samorządu komunalnego. Steinowska *Städteordnung* z 19 listopada 1808 r. w dużym stopniu zunifikowała ustroje miejskie, w marcu 1831 r. została znowelizowana i ogłoszona jako *die revidierte Städteordnung*⁴⁷. Następną ważną regulacją była *Städteordnung* z 11 marca 1853 r.⁴⁸

⁴⁶ *Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung* z 30 lipca 1883 r. (GS. S. 195).

⁴⁷ GS. S. 10–33.

⁴⁸ *Städte – Ordnung für die sechs östlichen Provinzen der Preußischen Monarchie* z 30 maja 1853 r. (GS. S. 261), niektóre opracowania: O. Oertel, *Die Städte – Ordnung für die sechs östlichen Provinzen der Preußischen Monarchie vom 30 Mai 1853*, Liegnitz 1893; L. Haase, *Die Städte – Ordnung ...*, Berlin 1891; W. Ledermann, *Die Städte – Ordnung...*, Berlin 1902;

W porównaniu do wydanego w 1850 r.⁴⁹ i formalnie obowiązującego przez zaledwie 2 lata aktu, normującego jednolicie ustrój gmin wiejskich i miejskich, miała zdecydowanie bardziej konserwatywny charakter i umożliwiała ingerencję państwa w sprawy samorządu. W Prusach kolejne próby nowelizacji ordynacji miejskiej z 1853 r. nie powiodły się z racji oporu rządu pruskiego i wyższej izby pruskiego parlamentu, co ostatecznie stało przyczyną rezygnacji długoletniego Ministra Spraw Wewnętrznych, Friedricha Eulenburga, ojca przełomowej ordynacji powiatowej z 1872 r.

Ordynacja z 1853 r. sankcjonowała ustrój magistracki, oparty na Radzie Miejskiej (*Stadtverordneten – Versammlung*, dosł. zgromadzenie deputowanych miejskich)⁵⁰ i Magistracie – kolegialnym zarządzie⁵¹. Istniała pewna dowolność w kształtowaniu stosunków między Radą a zarządem poprzez statuty wydawane na podstawie ordynacji. Jednakże w prowincjach poznańskiej i pruskiej istniał wymóg zatwierdzenia ich przez Nadprezydentów. Rada Miejska decydowała o operacjach na majątku miejskim, nakładaniu podatków i kształcie budżetu wydając uchwały, realizowane następnie pod jej nadzorem przez Magistrat. W miastach wyłączonych z powiatu (*kreisfrei*) Magistrat przejmował uprawnienia Landrata.

Ustawy z lat 1893 i 1895 unormowały kwestię dochodów miejskich, przyznając komunom zyski z podatków gruntowego i przemysłowego. Kolejnym wzmocnieniem miast było nadanie im w 1911 r. prawa tworzenia związków dla realizacji poważniejszych zadań, także obligatoryjnych.

W. Loschelder, *Die Städte – Ordnung für die östlichen Provinzen vom 30 V 1853*, Eberswalde 1931. Ordynacja nie doprowadziła do ujednoczenia ustroju miejskiego w Prusach. W 1918 r. obowiązywały w państwie niemieckim 23 różne ordynacje miejskie i gminne, wśród których różnić można trzy typy: „magistracki” (prowincje wschodnie i tu akt z 1853 roku), „burmistrzowski” (Westfalia, Hesja, Anhalt) i wreszcie system „rad miejskich” (Bawaria i w zmodyfikowanej wersji Wirtembergia). Por. K.G.A. Jeserich, H. Pohl, G. von Unruh (red.), *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Bd. 3, (zob. przyp. 14) s. 562–567 i Bd. 4, *Das Reich als Republik und in der Zeit des Nationalsozialismus*, Stuttgart 1985, s. 492–497, oraz von Bitter, op. cit. (zob. przyp. 11), s. 659.

⁴⁹ GS. S. 213.

⁵⁰ Liczebność radnych zależała od liczby mieszkańców gminy miejskiej i wynosiła od 12 w gminie liczącej poniżej 2500 mieszkańców, do 60 deputowanych w gminie liczącej 90 000–120 000 mieszkańców. Z każdymi kolejnymi 50 tys. obywateli gminy wiązało się prawo do wyboru dalszych 6 rajców (§ 12). Wyborców podzielono na trzy klasy, z których każda wybierała 1/3 składu rady miejskiej (§ 13).

⁵¹ Magistrat składał się z burmistrza (ze względu na ograniczenia dotyczące wyboru burmistrza – nie mógł być nim radny miejski ani niższy urzędnik magistralny – w Prusach wykształciła się więc osobna kasta zawodowa burmistrzów), jego zastępcy, oraz od 2 do 10 radnych – więcej w miastach liczących powyżej 100 000 mieszkańców (po 2 na każde dalsze 50 000). Istniała możliwość dokooptowania do składu zarządu miejskiego dalszych członków – syndyka, radcy szkolnego, radcy rolnego (§ 29–34). W większych miastach z konieczności zaczęto powoływać asesorów prowadzących sprawy miejskie, jednak bez prawa głosu. W ich funkcjach należy upatrywać zaczątków rozbudowanych aparatów komunalnych. Por. S. Salmonowicz, *Historia...* (zob. przyp. 14), s. 55.

Kontrolę nad miastami sprawował Landrat lub Prezes Rejencji oraz w drugiej i ostatniej instancji Nadprezydent Prowincji (§ 7 ustawy z 1 sierpnia 1883 r.), którzy zatwierdzali uchwały dotyczące ważniejszych rozporządzeń finansowych. Od 1883 r. kontrola obejmowała tylko legalność wydawanych aktów, nie zaś ich celowość.

Dla Polaków zaboru pruskiego ordynacja miejska z 1853 r. oznaczała jednak kres aktywniejszego udziału w samorządzie tego szczebla. Jako znacznie uboższa warstwa ludności, Polacy w ciągu pierwszych lat jej obowiązywania uzyskali kilka mandatów w klasie III (np. w Poznaniu 2 – na 36). Innym źródłem napięć były różnice religijne, a zwłaszcza stosunki z nacją żydowską, przy czym dążenia do zasymilowania bogatych Żydów z ludnością niemiecką zgodne były z polityką Nadprezydenta Prowincji, Flotwella. Chlubny przykład neutralnej pod tym względem współpracy stanowił Inowrocław, gdzie do początku XX wieku kompromisowo dzielono mandaty między katolików, protestantów i Żydów⁵².

4.2. Podstawa prawna działania, organizacja i zadania samorządu wiejskiego w Prusach. Na szczeblu gminy do pełniejszej liberalizacji zarządu doszło dopiero z chwilą wydania ordynacji gminnej z 1891 r.⁵³, choć naturalnie należy dostrzec tu wcześniejsze skutki ustawy powiatowej, istotnej dla kompleksowej reformy (likwidacja uprawnień policyjnych właściciela obszaru dworskiego oraz stanowiska sołtysów dziedzicznych). Jako twórcę regulacji z 1891 r. należy wskazać Ministra Spraw Wewnętrznych Ludwiga Herrfurtha (1830–1900).

Ustawa utrzymała dwa typy jednostek – gminy właściwe (*Landgemeinde*) i samodzielne obszary dworskie (*Gutsbezirke*), przy czym zachowanie tego podziału spotkało się z dużą krytyką⁵⁴. Ukaz królewski mógł jednak przekształcać obszary dworskie w gminy i odwrotnie. Ponadto dopuszczono możliwość łączenia gmin za zgodą zainteresowanych lub ze względu na interes publiczny, do czego dochodziło na mocy decyzji Wydziału Powiatowego. Na ten ostatni akt przysługiwała skarga do Rady Prowincjonalnej; Nadprezydent Prowincji mógł zaś wnieść kwestię pod osąd ministerstwa.

Pełne prawa gminne przysługiwały pełnoletnim posiadającym gospodarstwa, nie otrzymującym zapomogi ze środków publicznych, opłacającym

⁵² Por. L. Trzeciakowski, *Polacy i Niemcy w samorządzie miejskim w Wielkim Księstwie Poznańskim* [w:] *Kronika Wielkopolski* nr 3 (56) 1990, s. 30–41.

⁵³ *Landgemeindeordnung für die sieben östlichen Provinzen der Monarchie* z 3 czerwca 1891 r. (GS. S. 233).

⁵⁴ Por. K.G.H. Jeserich i in. (red.), op. cit., Bd. 3 (zob. przyp. 14), s. 701–702 oraz S. Salmonowicz (red.), *Historia...* (zob. przyp. 14), s. 55–58. Warto zaznaczyć, że ustawa gminna z 1850 roku przewidywała likwidację obszarów dworskich poprzez wcielenie ich do gmin.

podatki gminne⁵⁵. Powszechnie zgromadzenia osób uprawnionych (*Gemeindeversammlung*) odbywały się jednakże tylko w gminach najmniejszych, gdzie liczba uprawnionych do głosowania wynosiła do 40 (§ 49 ordynacji gminnej). W większych, ich uchwałodawczo-kontrolne funkcje przejmowało wybierane na 6 lat przedstawicielstwo (zgromadzenie) gminy (*Gemeindevertretung*), złożone z naczelnika gminy, 2–6 ławników i 6–24 radnych. Wyboru dokonywano w trzech grupach. Organem wykonawczym był naczelnik gminy, tłumaczony w II RP jako „Sołtys” (*Gemeindevorsteher*), lub Zarząd gminy (*Gemeindevorstand*), powoływany fakultatywnie w większych gminach.

Gmina stanowiła jednostkę administracji ogólnej i skarbowej. Na mocy ustawy z 1911 r. o związkach celowych (*Zweckverbände*), dla przedsięwzięć przekraczających możliwości gminy (a że były to zwykle słabe, mało autonomiczne gminy jednowioskowe, działo się tak często), gminy łączyły się w związki, realizujące zadania socjalne, w zakresie szkolnictwa czy dróg lokalnych. Nadzór Landrata i Prezesa Rejencji, sprawowany nad gminą, obejmował badanie legalności wydawanych aktów oraz ich celowości, gdy jasno przewidywały to ustawy. Naczelnik gminy władny był zawiesić uchwałę zgromadzenia gminy sprzeczną z prawem. Przewidziano też możliwość rozwiązania zgromadzenia gminy na mocy rozporządzenia królewskiego.

4.3. Podstawa prawna działania, organizacja i zadania samorządu miejskiego w Poznańskim i Pomorskiem. Ordynacje pruskie – miejską z 1853 r. i gminną z 1891 r. – zostały utrzymane w mocy w województwach zachodnich przez władze polskie nie tylko w okresie przejściowym, ale aż do 1939 r. Początkowo działo się tak na podstawie aktów Komisariatu NRL oraz Ministra b. Dzielnicy Pruskiej, ale i ustawa scaleniowa nie uchyliła całkowicie ordynacji, ograniczając się tylko do częściowych, choć istotnych zmian.

Organami samorządu miejskiego, zgodnie z utrzymaną w mocy pruską ordynacją miejską⁵⁶ były: Rada Miejska jako organ stanowiący (o ile danej kwe-

⁵⁵ Cenzus domicylu wynosił jeden rok, zaś dodatkowym wymogiem było alternatywnie posiadanie domu na terenie gminy, opłacanie podatku (gruntowego albo dochodowego) w odpowiedniej wysokości lub osiągnięcie dochodu rocznego w wysokości minimum 660 marek. Prawo głosu, wykonywane przez przedstawiciela, przysługiwało kobietom, małoletnim i osobom prawnym.

⁵⁶ Por. *Rozporządzenie Ministra b. Dzielnicy Pruskiej z 12 sierpnia 1921 r. o zmianie ordynacji miejskiej dla sześciu wschodnich prowincji monarchii pruskiej z dnia 30 maja 1853 r. i o przeprowadzeniu wyborów komunalnych w miastach b. Dzielnicy Pruskiej* (Dz. U. R. P. Nr 71, poz. 490). Aktem wykonawczym do wskazanego rozporządzenia był *Regulamin Wyborczy dla przeprowadzenia wyborów do Rad Miejskich na podstawie przepisów przejściowych (art. 11–15) rozporządzenia Ministra b. Dz. P. z 12 sierpnia 1921 r.* (Dz. U. M. b. Dz. P. Nr 26, poz. 176).

stii nie zastrzeżono do kompetencji Magistratu) oraz kontrolujący, i Zarząd miejski – Magistrat, klasyczny organ wykonawczy wobec uchwał Rady Miejskiej, jak i aktów administracji rządowej.

Najszerze możliwości samodzielnego zarządu przysługiwały największym miastom w regionie, które wybierały, oczywiście już teraz w sposób powszechny, równy i bezpośredni, 30–40 radnych i ok. 3–4 ławników (członkowie organów zarządzających, jeżeli wchodził do składu rady)⁵⁷. Wśród nich Bydgoszcz, Gdynia⁵⁸, Gniezno, Grudziądz, Inowrocław, Poznań⁵⁹ i Toruń stanowiły miasta wydzielone z powiatowego związku samorządowego⁶⁰. W miastach tych dokonywano wyboru reprezentantów do Sejmików Wojewódzkich Pomorskiego i Poznańskiego, zaś Wydziały Miejskie wypełniały tu rolę organów I instancji administracji ogólnej i sądów administracyjnych.

Rada Miejska wybierała ze swego grona Przewodniczącego, jego zastępcę, sekretarza. Posiedzenia z reguły były jawne, podobnie jak głosowania. Do

⁵⁷ Zob. art. 1 ust. 4 *Ustawy z 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego...* (zob. przyp. 27) oraz ogólnie wydane na jej podstawie *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 9 października 1933 r. w sprawie regulaminu wyborczego do rad miejskich na obszarze województw pomorskiego i poznańskiego* (Dz. U. R.P. Nr 80, poz. 578).

⁵⁸ Powiat miejski Gdynia objęto zupełnie odrębną regulacją administracji rządowej ogólnej, stawiając na jego czele Komisarza Rządu, który skupiał w swym ręku kompetencje burmistrza, magistratu, przewodniczącego Rady Miejskiej oraz starosty grodzkiego. Zob. *Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 24 listopada 1930 r. o ustroju miasta Gdyni* (Dz. U. R. P. Nr 80, poz. 630) oraz *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 3 września 1932 r., wydane w porozumieniu z Ministrami Opieki Społecznej, Przemysłu i Handlu, Rolnictwa i Reform Rolnych, Skarbu oraz Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego w sprawie organizacji administracji na obszarze powiatu miejskiego w Gdyni* (Dz. U. R.P. Nr 95, poz. 823).

⁵⁹ W okresie przejściowym między rozejmem a podpisaniem układu pokojowego, niezwykle trudnym dla wielu miast Wielkopolski i Pomorza, Poznań znalazł swego męża opatrznociowego w Jarogniewie Drwęskim (1879 – 1921), który przejął obowiązki nadburmistrza w kwietniu 1919 r. To głównie dzięki działalności jego oraz Rady Ludowej na Miasto Poznań w oczach członków przybyłej do miasta wiosną 1919 r. misji alianckiej stolica Wielkopolski jawiła się miastem polskim. Następca Drwęskiego na długie dwanaście lat został wybrany w kwietniu 1922 r. przez Radę Miejską Cyryl Ratajski (1875–1942). Por. J. Topolski, L. Trzeciakowski, *Dzieje Poznania*, T. 2** (1918–1945), Warszawa–Poznań 1998, s. 827 i n.; Z. Dworecki, *Poznań i Poznaniacy w latach Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Poznań 1994, s. 294–296.

⁶⁰ Zob. alfabetyczny wykaz miast, rządzących się ordynacją miejską z dn. 30.5.1853 r., Załącznik I. do: *Ustrój samorządu miejskiego w województwach zachodnich*, Związek Miast Polskich, Warszawa 1933, s. 155. Od tego zjawiska prawnego odróżnić należy uznanie miasta za odrębny powiat miejski dla celów administracji państwowej na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 19 marca 1928 r. (Dz. U. R. P. Nr 46^o poz. 426) ze zmianami z 23 września 1929 r. (Dz. U. R. P. Nr 72 poz. 543) czy wreszcie rozporządzenia RM z 27 kwietnia 1932 r. (Dz. U. R. P. Nr 41 poz. 408). Na czele administracji rządowej miast powyżej 75.000 mieszkańców, stał starosta grodzki. Wśród miast rządzących się ordynacją z 1853 r. starosta grodzki pojawił się w Bydgoszczy, Gnieźnie, Grudziądzu, Inowrocławiu, Poznaniu i Toruniu. Funkcje starostów grodzkich mogły być przekazywane starostom sąsiednich powiatów czy nawet prezydentom miast.

zadań Rady należało podejmowanie uchwał budżetowych i statutów miejskich, przy czym zupełnie samodzielnie Rada regulowała kwestie wyborów miejskich. Mogła obradować in pleno bądź w komisjach.

Magistrat odpowiadał za realizację zadań własnych samorządu (zarządzanie zakładami miejskimi, dochodami miejskimi) i zleconych (budowa szkół publicznych, opieka społeczna, administracja drogowa, budowlana, przemysłowa, pośrednictwo pracy). Z tego tytułu przedstawiał roczne sprawozdania⁶¹. Ordynacja (§ 79) zezwalała na rozwiązanie Rady Miejskiej decyzją Rady Ministrów (dawna prerogatywa królewska), na podstawie swobodnego uznania. W okresie przejściowym, do chwili ukonstytuowania się nowej Rady, uchwały tego ciała zastępowane były przez uchwały Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (przejął uprawnienia pruskich Wydziałów Obwodowych). Magistrat składał się z Prezydenta lub Burmistrza, jego zastępcy, kilku ławników oraz ewentualnie kilku płatnych członków, których nominacja musiała być zatwierdzona odpowiednio przez Wojewodę lub Ministra Spraw Wewnętrznych. Większość uchwał Rady wymagała zgody Magistratu, zanim weszły w życie. Magistrat obowiązany był przedstawiać coroczne sprawozdanie ze stanu spraw miejskich na posiedzeniu Rady Miejskiej. Burmistrz lub Prezydent spełniali też pewne funkcje władzy policyjnej. Dla administrowania poszczególnymi dziedzinami życia komunalnego mogły być powoływane delegacje (deputacje) miejskie.

Z niechęcią przypatrywano się na ziemiach zachodnich planom unifikacji samorządu miejskiego, nad jakimi pracowano już od 1921 r. Cyryl Ratajski (Prezydent Poznania w latach 1922–1934 oraz we wrześniu 1939 r.) zarzucał władzom, iż dążenia „do ujednoczenia ustroju wszystkich miast Rzeczypospolitej” realizują się „nie uwzględniając ani różnic społecznych i narodowych ich ludności, ani przepaści dzielących ich w rozwoju cywilizacyjnym”⁶². Upatrywano w nich próby ograniczenia autonomii władz miejskich, czego symptomem było m.in. wydanie wskazywanej już wyżej ustawy z 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych. Ustawa pruska z 1893 r. była w tym zakresie dużo bardziej liberalna, zwłaszcza gdy chodziło o ustalanie podatków samoistnych i wysokości dodatków do podatków państwowych oraz zaciąganie pożyczek.

Unifikację regulacji przyniosła ze sobą ustawa scaleniowa z 1933 r., oparta na dwóch głównych zasadach – zespoleniu organów administracji ogólnej i organów wykonawczych samorządu na szczeblu powiatu i województwa (przewodnictwo odpowiednio starosty lub wojewody) i – w razie wątpliwości – domniemaniu kompetencji na rzecz organów wykonawczych.

⁶¹ Por. J. Topolski, L. Trzeciakowski, op. cit. (zob. przyp. 59), s. 831–846.

⁶² C. Ratajski, *Rozwój Poznania pod rządami polskimi* [w:] Kronika Miasta Poznania Nr 11 z 1924, s. 201–202.

Utrzymano w mocy m.in. § 36 i 56 ordynacji z 1853 r., regulujące zakres działania Rady i Magistratu. Radzie, liczącej od 12 do 72 radnych, przydzielono zadania normatywne, wyliczone enumeratywnie w ustawie scaleniowej (art. 43), odjęto jej zaś (na rzecz Zarządu miejskiego) zadania stricte zarządzające. Jednocześnie ustawa rozszerzyła zakres kompetencji Burmistrza (Prezydenta) miasta kosztem organu kolegialnego – Magistratu. Prezydent reprezentował gminę na zewnątrz i był jedynym wykonawcą uchwał Magistratu. Ustawa dopuszczała możliwość powołania więcej niż jednego wiceprezydenta w dużych miastach. Upoważniła także Prezydenta RP do wydania rozporządzenia w sprawie statutu o ustroju miasta dla miast największych, w tym dla Poznania. Utrzymano w mocy § 72 ordynacji, umożliwiający za zgodą Wojewody i Izby Wojewódzkiej ustanowienie w miastach liczących do 2500 mieszkańców tzw. ustroju burmistrzowskiego, obejmującego 6 radnych, Burmistrza i ewentualnie 2–3 ławników, zastępców Burmistrza, którzy mogli być członkami Rady. Burmistrz stawał się wówczas Przewodniczącym Rady Miejskiej i jednoosobowym Magistratem, jako członek Rady z głosem stanowczym nie zatwierdzał już następnie jej uchwał.

Organami w zakresie kontroli nad działalnością finansową i gospodarczą organów zarządzających były powołane przez Rady komisje rewizyjne, spod których kompetencji wyjęto działania przełożonych gminy jako organów wykonawczych władz rządowych, albo władz administracji ogólnej (art. 48 w zw. z art. 62 p-kt 6). Zarząd miejski w osobie przełożonego składał na posiedzeniu Rady, przed przystąpieniem do uchwalania budżetu, coroczne sprawozdanie dotyczące finansów związku.

Nadzór nad miastami wydzielonymi sprawował Wojewoda, zaś w II instancji – Minister Spraw Wewnętrznych. Wykonywanie nadzoru nad miastami niewydzielonymi z powiatowych związków samorządowych zastrzeżono w I instancji dla Wydziału Powiatowego, w II – dla Wojewody współdziałającego z Izbą Wojewódzką. Była to zmiana w stosunku do stanu dotychczasowego, gdy 152 miasta ziem zachodnich podlegały bezpośrednio Wojewodzie (po 1933 r. już tylko 7). Miała ona na celu unifikację systemu kontroli nad samorządem na terytorium całej Rzeczypospolitej; w art. 96 przewidziano jednak możliwość wyłączenia spod nadzoru Wydziału Powiatowego miast niewydzielonych i objęcie ich bezpośrednim nadzorem Wojewody na mocy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych. W postępowaniu sporno-administracyjnym I instancją był Wydział Powiatowy, a II Wojewódzki Sąd Administracyjny.

Władza nadzorcza zatwierdzała wybór Burmistrza i jego zastępców. Przystąpiło jej także prawo rozwiązania organów stanowiącego lub zarządzającego, co stanowiło nowość w porównaniu z § 79 ordynacji miejskiej z 1853 r., który przewidywał tylko rozwiązanie Rady. Rozwiązanie wymienionych organów przewidywano w razie narazenia na szkodę interesu publicznego

wskutek przekroczenia właściwości lub naruszenia prawa. Podobnie działo się w przypadku narażenia związku na straty materialne czy wreszcie enigmatycznego dopuszczania się albo tolerowania wśród swych członków „publicznych wystąpień, które uwłaczają powadze lub obniżają zaufanie, jakim powinny cieszyć się organa administracji publicznej”. Ustawa przewidziała – to także nowość w porównaniu z ordynacją z 1853 r. – powołanie w pewnych przypadkach instytucji tymczasowych Zarządów Miejskich, tymczasowego Prezydenta i Burmistrza. Ponadto zwiększono ilość przypadków zatwierdzania uchwał Rad przez właściwe władze nadzorcze. Przypomnijmy, że na gruncie pruskiej ordynacji obowiązek ten dotyczył głównie aktów rozporządzających majątkiem samorządowym. Uchwały, które zostały podjęte przed wejściem w życie ustawy z 1933 r. zachowały swą moc bez spełnienia obowiązku ich zatwierdzenia. Uzasadniony jest wniosek, że nadzór wprowadzony na mocy tej ustawy stanowił w istocie zaprzeczenie idei samorządu, tak jak obawiał się Cyryl Ratajski.

4.4. Podstawa prawna działania, organizacja i zadania samorządu wiejskiego w Poznańskim i Pomorskiem. Zasadniczą regulacją ustroju gminy wiejskiej pozostała ordynacja z 1891 r., poddawana kolejnym nowelizacjom, modernizującym postanowienia i unifikującym je z nomenklaturą państwa. Prawo swojszczyzny, jak tłumaczono niemieckie *Gemeinderecht*⁶³, zastąpiono wkrótce pojęciem prawa wybierania i wybieralności. W pierwszych latach Zgromadzenie gminne nadal powołane było do stanowienia uchwał we wszystkich kwestiach nie przekazanych do kompetencji Sołtysa (przypomnijmy, że tak właśnie tłumaczono niemiecki urząd *Gemeindevorsteher*; natomiast pruski *Amtsvorsteher*, naczelnik obwodu, powołanego na szczeblu pośrednim między gminą wiejską a powiatem dla celów utrzymania porządku i przestrzegania rozporządzeń policyjnych, był pierwotnie tłumaczony w Pomorskiem jako wójt⁶⁴) lub Zarządu gminy. Gdy liczba osób dysponujących prawem udziału w Zebraniu przekraczała 100, Zgromadzenie zastępowała Rada gminna, do której wybory zarządzał Sołtys. Możliwość taką mogły przewidywać gminne statuty, nawet gdy gmina liczyła mniej niż 100 mieszkańców posiadających prawo swojszczyzny. Radę wprowadzano również na mocy uchwały Związku Powiatowego podjętej w interesie publicznym lub na

⁶³ Zob. *Ustrój gmin wiejskich w województwach zachodnich*, Związek Zawodowy Pracowników Administracji Gminnej R.P., Warszawa 1933, s. 15.

⁶⁴ Por. przykładowo § 90 ordynacji wiejskiej z 1891 r., wskazany GS. S. 262 i jego tłumaczenie w: *Ustrój gmin...* (zob. przyp. 63), s. 25. Nt. obwodu w prowincji pomorskiej por. S. Salmonowicz, *Historia...* (zob. przyp. 14), s. 53 i 57. W Poznańskim zamiast obwodów utworzono dla tych samych celów dystrykty, z mianowanym komisarzem na czele. Wykluczało to udział samorządu w obsadzaniu tego stanowiska. *Amtsvorsteher* był zaś urzędnikiem niezawodowym. Por. K. Grzybowski, op. cit. (zob. przyp. 11), s. 562.

wniosek zainteresowanych⁶⁵. Zarząd, składający się z Sołtysa i 2–6 ławników – lub samodzielnie Sołtys – przygotowywał i wykonywał uchwały Rady. Ich wybór zatwierdzał Starosta (przepisy pruskie przewidywały tu zasięgnięcie opinii komisarza stojącego na czele dystryktu w prowincji poznańskiej, zaś wójta – na Pomorzu). Odmowę zatwierdzenia musiał poprzeć Wydział Powiatowy. W większych gminach można było powołać sołtysa płatnego lub nawet, za zgodą Ministra Spraw Wewnętrznych, płatnych ławników. Sołtys spełniał również w gminie pewne zadania policyjne, takie jak m.in. aresztowanie osoby schwytanej na gorącym uczynku czy nadzór nad osobami pozostającymi pod kuratelą policji.

Działalność samorządu wiejskiego nadzorował Starosta, w II instancji – Wojewoda przy ewentualnym współdziałaniu Wydziału Powiatowego lub Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Ordynacja przewidywała typowe instrumenty nadzoru, jak zawieszenie wykonania uchwały Rady przez Sołtysa, nakładanie kar porządkowych czy, najdalej idące, rozwiązanie Rady gminnej decyzją Rady Ministrów. Pewne odrębności dotyczyły obszarów dworskich, które nie były oczywiście związkami samorządowymi. Pełnię władzy administracyjnej wykonywał tu właściciel, określany mianem Przełożonego obszaru dworskiego, ewentualnie wskazany przez niego zastępca⁶⁶, składający odpowiednią przysięgę wobec wójta. Czynności związane z zarządzeniem administracyjnym obszaru Przełożony mógł przekazać za wynagrodzeniem Sołtysowi sąsiedniej gminy. O ile wymagało tego sprawne administrowanie, również Wydział Powiatowy nakazywał wyznaczenie zastępcy dla części obszaru oddalonych od majątku głównego. W razie niespełnienia tego obowiązku lub wskazania zastępcy niezaakceptowanego przez organy nadzorcze, Starosta za zgodą Wydziału Powiatowego mógł mianować zastępcę komisarycznego na (określony przez Wydział) koszt właściciela majątku.

Ustawa scaleniowa zmieniła ogólny układ. Po krótkim okresie przejściowym zniosła Zgromadzenia gminne (art. 89 w zw. z art. 114 ust. 2). Jak już wspomniano opisując Radę Miejską, ustawa na nowo określiła zakres działania Rady, widzianej odtąd wyłącznie jako organ kontrolny i uchwałodawczy. Założono, iż w skład gminy wchodzić będzie jedna lub więcej miejscowości (osad, miasteczek, wsi, siół itp.), przy czym jej wielkość miała odpowiadać „zasięgowi wspólnego zainteresowania lokalnymi sprawami publicznymi ogółu mieszkańców połączonych miejscowości, jak również zapewnić gminie zdolność wykonywania ciężących na niej zadań”. Funkcje organu zarządzającego wykonywał kolegialny Zarząd gminy, złożony z Wójta, reprezentują-

⁶⁵ Por. A. Peretiatkowicz, *op. cit.* (zob. przyp. 24), s. 103.

⁶⁶ Wyznaczenie zastępcy było obligatoryjne, gdy majątek należał np. do wdowy, kobiety niezamężnej, osoby prawnej lub kilku właścicieli, którzy nie doszli do porozumienia w sprawie objęcia funkcji Przełożonego. Por. *ibidem*, s. 108–109.

cego gminę wiejską jako jej Przełożony, Podwójciego i ławników. Rada gminna liczyła od 12 do 20 radnych, w zależności od wielkości gminy. Powoływała komisje stałe, czasowe lub w celu załatwienia konkretnej kwestii, te zaś mogły tworzyć podkomisje. Wójt występował jako przedstawiciel gminy wiejskiej w jej własnych sprawach, zarazem też odpowiadał jednoosobowo za załatwianie spraw zleconych (poruczonych) gminie. Ustawa przewidywała możliwość powołania Wójta zawodowego na podwójną kadencję po zatwierdzeniu przez właściwego Wojewodę. Podwójci i ławnicy byli niezawodowymi członkami Zarządu gminy. Zakres obowiązków Podwójciego określał Wójt. Określono także warunki, jakim powinien odpowiadać sekretarz gminy.

Utrzymano w mocy (po 1933 r.) § 140 ordynacji gminnej – na skutek odwołania się do § 29 ustawy z 1883 r. o właściwości władz administracyjnych i sądowno-administracyjnych, regulujących zawieszenie wykonania uchwał Rady, które „przekraczają jej uprawnienia lub naruszają ustawy”⁶⁷.

W wypadku, gdy gmina obejmowała więcej niż jedną miejscowość (gmina zbiorowa), dzielono ją na gromady, które współdziałały z gminą w wykonywaniu jej zadań i zarządzały własnym majątkiem. Gromady dotychczas nie funkcjonowały na ziemiach zachodnich, więc w praktyce chodziło tu o dawne gminy jednowioskowe. Normy ustawy przewidywały wyjątkowo możliwość łączenia dwóch lub więcej wsi w jedną wspólną gromadę. Przepis art. 92 ustawy scaleniowej dotyczył likwidacji obszarów dworskich, które miały być włączone do obszarów gmin wiejskich, na mocy odpowiednich rozporządzeń Ministra Spraw Wewnętrznych.

Funkcje organu uchwalającego spełniały: Rada gromadzka powoływana w gromadach liczących ponad 200 mieszkańców, bądź Zebranie gromadzkie, tworzone przez wszystkich mieszkańców posiadających prawa wyborcze do samorządu. Radę tworzyli Sołtys jako organ wykonawczy, Podsołtys i radni gromadzcy w liczbie od 12–30. Wybór Sołtysa i Podsołtysa podlegał zatwier-

⁶⁷ Por. *Ustrój gmin...*, op. cit. (zob. przyp. 63), s. 33. W przypadku podobnego zabiegu, zastosowanego przepisem art. 93 ustawy scaleniowej w odniesieniu do ordynacji miejskiej, komentatorzy nie byli zgodni. Istniał pogląd, że mimo formalnego utrzymania w mocy § 77 ordynacji miejskiej, w praktyce miały obowiązywać tylko art. 66 ust. 2. ustawy scaleniowej, przewidującej możliwość wstrzymania wykonania uchwały Rady gminy, która zdaniem Zarządu lub władzy nadzorczej „jest niewykonalna lub sprzeczna z interesem gminy” (por. *Ustrój samorządu...*, zob. przyp. 60, s. 57, komentarz do § 77). Sprzeczność uchwały z obowiązującym prawem stanowiła już przesłankę nieważności postępowania (art. 66 ust. 1) – zgodnie z obowiązującymi przepisami bardzo nowoczesnej, jednej z pierwszych w świecie procedury administracyjnej (*Rozporządzenie Prezydenta RP o postępowaniu administracyjnym* z 22 marca 1928 r., Dz. U. R. P. Nr 36, poz. 341). W okresie do 1928 r. na ziemiach zachodnich obowiązywały pruskie ustawy z 1883 r. (oczywiście pewne ich art. utrzymano w mocy nawet po 1933 r.) oraz *Ustawa w sprawie środków prawnych od orzeczeń władz administracyjnych* z 1 sierpnia 1923 r. (Dz. U. R. P. Nr 91 poz. 712).

dzeniu Starosty (art. 20 ust. 5). Sołtys był także organem pomocniczym Zarządu gminy na terenie gromady, podlegającym służbowo Wójtowi. Nadzór nad działalnością gromad sprawował Wydział powiatowy, zaś organy gromad działały pod bezpośrednią kontrolą Wójta (art. 24 ust. 1).

5. Uwagi końcowe. Dla regulacji samorządowych Polski lat 1918–1939 oczywisty był trend unifikacji. Ustawodawca z wielu względów zdecydował się jednak utrzymać w mocy odrębności prawne terytoriów dawnych prowincji pruskich Westpreussen i Posen. Należy wskazać tu na kontynuację obowiązywania postanowień takich aktów jak: ustawa o właściwości władz administracyjnych i władz administracyjno – sądowych z 1 sierpnia 1883 r., a wśród regulacji stricte samorządowych: ordynacja prowincjonalna z 29 czerwca 1875 r., znowelizowana w 1881 r., ordynacja powiatowa z 13 grudnia 1872 r. ze zmianami z 1881 r., na szczeblu zaś gminnym – ordynacja miejska z 1853 r. i ordynacja gmin wiejskich z 1891 r.

Przejmujący urzędy od swych niemieckich poprzedników polscy urzędnicy⁶⁸ borykali się z ogromnymi trudnościami, w tym także niedostępnością tych ważnych aktów prawnych w języku polskim. Oficjalne wydawnictwo z tłumaczeniem ordynacji miejskiej sygnowane przez Związek Miast Polskich ukazało się dopiero w 1933 r., zalecone Okólnikiem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z 26 czerwca tego roku.

Co godne podkreślenia, nawet pod rządami ustawy scaleniowej z 1933 roku najważniejsze przepisy wskazanych ustaw nadal regulowały ustrój samorządu pomorskiego i poznańskiego, co więcej – dopiero tym aktem rozciągnięto na ziemie poznańskie obowiązywanie ordynacji powiatowej z 1872 r. Takie *status quo* przetrwało do 1939 r., opierając się autorytarnym rządów w Polsce lat trzydziestych. Być może brano w Warszawie pod uwagę również fakt, że terytoria te były stosunkowo stabilne, posiadały bezsporną polską większość i były gospodarczo zaawansowane. Dlatego można było utrzymać dla nich stan prawny, który uważano za niebezpieczny czy nierealistyczny dla Małopolski czy ziem zabużańskich. Hipotetycznie odegrał tu swą rolę i element polityki – raz utrzymane w mocy uprawnienia niewygodnie było odbierać.

Uzasadniona jest teza o istotnym wpływie prawa pruskiego, a następnie ogólnoniemieckiego na wizerunek samorządu terytorialnego w Polsce lat 1918–1939. Samorząd II RP przedstawia obraz oparty na dyferencjacji systemu samorządowego – bardziej zunifikowanym modelu ziem centralnych,

⁶⁸ Polacy w Pomorskim jednogłośnie wystąpili przeciwko zatrzymaniu w służbie polskiej części urzędników niemieckich; zapowiedź takiej decyzji zawierała odezwa NRL z 30 VI 1919 r. Por. M. Wojciechowski, *Powrót Pomorza do Polski 1918–1920*, Warszawa – Poznań – Toruń 1981, s. 176–182.

wschodnich i południowych oraz partykularnym systemie postpruskim na ziemiach zachodnich. Jak wyglądał wpływ konkretnych rozwiązań pruskich na ostateczny kształt regulacji polskich, w tym ustawy scaleniowej – pozostaje kwestią nie do końca zbadaną. Jej wyjaśnienie stanowić może dalszy, czekający na opracowanie problem naukowy.

L'INFLUENCE DES DROITS PRUSSIEN ET ALLEMAND SUR LA FORME DU
SELF-GOVERNEMENT SUR LES TERRITOIRES OCCIDENTAUX
DE LA POLOGNE DANS LES ANNÉES DE 1918 À 1939

Résumé

Après 1918 en Pologne, la formation de l'autonomie locale n'était pas une tâche facile à réaliser surtout sur les territoires occidentaux du pays qui jusqu'à ce temps-là appartenait à la Prusse. Le tendance de l'unification était évidente, bien que le législateur a pris la décision de conserver des particularismes juridiques dans les provinces de Westpreussen et de Posen en forme des régulations des années 1883–1891. Après la reprise des postes de ses prédécesseurs allemands, les fonctionnaires polonais avaient des difficultés bien grandes car les actes n'étaient pas accessibles; il y avait des problèmes de la traduction correctes de ceux-là. Ce n'est qu'en 1933 il est apparue une édition officiel de ces actes allemands dans la langue polonaise. S'il s'agit des principes de l'organisation de l'autonomie locale dans les voïvodies de Pommeranie et de Posen, les régulations d'avant 1918 réstaient en vigueur aussi après la promulgation de la loi complexe de 1933 sur les collectivités locales. Cette situation existait jusqu'au 1939. Symbolisant la stabilité juridique, elle permettait de contredire au gouvernement autoritaire dans les années 30. A la IIème République Polonaise, la présence des droits prussien et allemand constitue un témoignage bien intéressent des diverses solutions du problèmes des collectivités locales et du self-gouvernement.

