

ANNA TARNOWSKA (Toruń)

Pruskie prawo administracyjne w II Rzeczypospolitej. Uwagi o wybranych problemach

I. Prawo pruskie stanowiło integralną część ustroju ogólnej administracji terenowej II Rzeczypospolitej. To fakt częstokroć niesłusznie pomijany przez badaczy. Utrzymanie w mocy kluczowych pruskich ordynacji administracyjnych stanowiło cechę charakterystyczną prawnego *status quo* województw zachodnich. Trudno dziś w uzasadniony sposób domniemywać, czy była to świadoma decyzja ustawodawcy, początkowo dzielnicowego (Minister byłej Dzielnicy Pruskiej), następnie polskiego, który nie zawsze orientował się w daleko posuniętych separatyzmach, czy pragmatyczne w charakterze oczekiwanie szybkiej unifikacji administracji terytorialnej w całym kraju. Faktem jest, że o ile w województwach centralnych nastąpiło błyskawiczne spolszczenie administracji terenowej, rządowej i samorządowej (jesień 1918 – wiosna 1919 r.), a stosowne ustawy i rozporządzenia stopniowo opanowywały województwa wschodnie i południowe, o tyle po niemalże kosmetycznych nowelizacjach ustaw pruskich przez Ministra b. Dzielnicy Pruskiej (w pierwszej kolejności – nowe prawo wyborcze), ordynacje pruskie przetrwały, odpowiednio, do 1928 i 1933 r. Jednakże nawet ta ostatnia data, symboliczna unifikacja prawa samorządowego w II RP, nie oznaczała pełnej derogacji prawa pruskiego w ustroju administracji terytorialnej w województwach zachodnich. W Poznaniu i Pomorskiem pewne przepisy ordynacji pruskich nawet po 1933 r. miały charakter pomocniczy. Z kolei autonomia Śląska w zakresie wewnętrznego ustroju (art. 4 ust. 2, art. 14 statutu organicznego¹) gwarantowała, iż ustawy ogólnopolskie regulujące ustrój administracji, w tym ustawa scaleniowa, nie obowiązywały w górnośląskiej części państwa.

¹ Ustawa konstytucyjna z 15 lipca 1920 r., zawierająca statut organiczny Województwa Śląskiego (Dz.U.R.P. Nr 73, poz. 494).

Powyższe zjawisko stanowi szczególnie fenomen prawny. Oznaczało bowiem, że po obu stronach granicy, niemieckiej (czy ściślej pruskiej) i polskiej, po 1918 r., czy też właściwie w praktyce od pierwszych miesięcy 1920 r., to samo prawo z woli ustawodawcy obowiązywało jako część dwóch różnych państwowych systemów prawnych. Powszechna jest świadomość tego faktu w odniesieniu do prawa cywilnego czy karnego, o sferze administracji częściej się zapomina. Stąd też, niejako dla utrwalenia historii tego partykularyzmu, chciałabym poświęcić kilka uwag wybranym instytucjom w zakresie administracji terytorialnej, rządowej i samorządowej. Jednocześnie po obu stronach granicy pewne aspekty tych instytucji, niejednokrotnie przecież kilkudziesięcioletnich (ordynacja miejska 1853), były krytykowane, dążono do ich systematycznej reformy. Nie doszło do niej jednak aż do początku lat trzydziestych, przy czym graniczną datą zarówno w Polsce, jak i z oczywistych powodów politycznych w krajach republiki weimarskiej, jest rok 1933. Warto przyrzeć się bliżej tym instytucjom, podobieństwom i różnicom między nimi.

II. Podział terytorialny Prus miał, jak wiadomo, charakter czterostopniowy, od prowincji, poprzez *stricte* rządową rejencję, powiat do gminy lub też obszaru dworskiego. W Polsce, zgodnie z działaniami ustawodawczymi z sierpnia 1919 r. (ustanowienie województw zachodnich i centralnych²), a następnie usankcjonowaniem stanu prawnego w konstytucji marcowej³, podział terytorialny miał charakter trójstopniowy: województwo – powiat – gmina.

Dawne ziemie zaboru pruskiego w niepodległej Polsce zorganizowane zostały w trzy województwa: poznańskie (dawna prowincja Posen oraz powiaty sycowski, bez Sycowa, i namysłowski), pomorskie (ponad 60% prowincji Westpreussen) oraz śląskie. Jedynie w tym ostatnim przypadku doszło do połączenia ziem z różnych zaborów w granicach jednego województwa (austriacki Śląsk Cieszyński oraz ziemie Górnego Śląska, jakie przypadły Polsce w wyniku plebiscytu przeprowadzonego na mocy art. 88 traktatu wersalskiego z Niemcami, ostatecznie wyrażone w decyzji o podziale Górnego Śląska z 20 października 1921 r.). Granica polsko-niemiecka ukształtowana została nie tylko przez postanowienia traktatu pokojowego, ale i ostateczne wyniki dwóch referendów (warmińsko-mazurskiego i śląskiego).

Podział wskazanych województw na powiaty właściwie nie zmienił się, choć pewne przesunięcia miały miejsce – kilka gmin znalazło się w granicach Wolnego Miasta Krakowa, kilka innych przyłączono z rejencji kwidzyńskiej⁴.

² Ustawa o tymczasowej organizacji zarządu byłej Dzielnicy Pruskiej z 1 sierpnia 1919 r. (Dz.P.P.P. Nr 64, poz. 385); ustawa tymczasowa z 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji (Dz.P.P.P. Nr 65, poz. 395).

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 r. (Dz.U.R.P. Nr 44, poz. 267).

⁴ M.in. Rozporządzenie Ministra b. Dzielnicy Pruskiej z 7 czerwca 1920 r. o uregulowaniu granic powiatów politycznych w b. Dzielnicy Pruskiej (Dziennik Urzędowy Ministerstwa b. Dzielnicy Pruskiej [dalej: Dz.Urz.M. b. Dz.P.] Nr 33, poz. 292).

Polska część powiatu złotowskiego (*Flatow*), przeciętego granicą państwową, włączona została do powiatu sępoleńskiego. Zmiany w granicach terytorialnych jednostek nie były wielkie, za to od pierwszych miesięcy 1920 r. niemalże do końca swej działalności w 1922 r. Minister byłej Dzielnicy Pruskiej ustalał oficjalne polskie nazwy miejscowości.

W 1933 r. województwo pomorskie liczyło 19 powiatów, w tym ponad 1350 gmin wiejskich, 31 miejskich i 626 obszarów dworskich⁵. W większości były to dawne powiaty niemieckie, do wyjątków należały nowo utworzone powiaty: tczewski, działdowski i najmniejszy – gniewski, zlikwidowany w 1931 r. Szczególny przypadek stanowił powiat morski z siedzibą początkowo w Gdyni, a wraz z jej rozbudową i przekształceniem w powiat miejski – w Wejherowie⁶. W Pomorskiem 3 miasta: Toruń, Grudziądz i Gdynię wydzielono z powiatów. W Poznańskim, po zmianach z 1932 r., znalazło się łącznie 31 powiatów, w tym 2973 gminy wiejskie, 114 gmin miejskich, 1562 obszary dworskie i 3 miasta wydzielone (Poznań, Bydgoszcz, Inowrocław). Najmniejsze województwo śląskie liczyło ogółem 11 powiatów, w tym 3 miasta wydzielone z powiatu (Bielsko, Katowice i Królewska Huta), 395 gmin wiejskich i 15 miejskich. Cechą charakterystyczną województw zachodnich była wysoka gęstość zaludnienia przy stosunkowo małej powierzchni i złożonej strukturze wewnętrznej (małe powiaty, dzielące się nie tylko na gminy, ale i obszary dworskie). Województwo śląskie, z uwagi na autonomię, nie stało się przedmiotem reformy terytorialnej. Inaczej rzecz miała się z Pomorskiem. Krytykowano niewielką powierzchnię województwa przy jego geopolitycznym, strategicznym położeniu. Liczne, dość zgodne w sumie głosy, optujące za powiększeniem terytorium województwa doczekały się przeniesienia na grunt normatywny, w postaci ustawy tworzącej tzw. Wielkie Pomorze⁷.

Generalnie przyznać należy, iż po usankcjonowaniu stosownym przepisem konstytucyjnym, trójstopniowy podział terytorialny nie budził emocji w doktrynie. Dyskusja, udokumentowana solidnie chociażby w kolejnych tomach *Materiałów Komisji dla Usprawnienia Administracji*⁸, koncentrowała się raczej na konkretnych rozwiązaniach dotyczących granic poszczególnych województw.

⁵ Por. *Podział administracyjny państwa na województwa, powiaty, gminy wiejskie i miejskie*, oprac. przez Włodzimierza Konkolniaka, Warszawa 1933.

⁶ Rozporządzenie Prezydenta RP z 30 października 1926 r. w sprawie utworzenia powiatu morskiego w Gdyni (Dz.U.R.P. Nr 117, poz. 678); rozporządzenie Rady Ministrów z 28 grudnia 1926 r. w sprawie oznaczenia granic powiatu morskiego (Dz.U.R.P. Nr 128, poz. 760); rozporządzenie Prezydenta RP z 29 lutego 1928 r. w sprawie zmiany art. 1 rozporządzenia z 30 października 1924 r. w sprawie utworzenia powiatu morskiego w Gdyni (Dz.U.R.P. Nr 25, poz. 221), na mocy którego przeniesiono siedzibę władz powiatu do Wejherowa, przygotowując jednocześnie grunt pod utworzenie powiatu miejskiego Gdynia.

⁷ Ustawa z 12 czerwca 1937 r. o zmianie województw: poznańskiego, pomorskiego, warszawskiego i łódzkiego (Dz. U.R.P. Nr 46, poz. 350).

⁸ Por. w pierwszej kolejności *Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji*: t. I, Warszawa 1929, t. IV, Warszawa 1930, t. V, Warszawa 1931.

Podział prowincji nastęrczał problemów w racjonalnym uporządkowaniu administracji terenowej wschodnich prowincji Wolnego Państwa Pruskiego, jako kraju federalnej Republiki Weimarskiej. Pozostałe skrawki prowincji Posen oraz Westpreussen stanowiły właściwie pasy przygraniczne na granicy Prus Wschodnich oraz na wschodniej granicy rejencji frankfurckiej i koszalińskiej, nawet nie połączone ze sobą terytorialnie. Prawdopodobnie ze względów propagandowych rząd pruski nie zdecydował się na likwidację tych kadłubowych prowincji. W 1922 r. na ich miejsce utworzono *Grenzmark Posen – Westpreussen* (Marchia Graniczna Poznań – Prusy Zachodnie), złożoną z 9 powiatów w 3 rozdzielonych terytoriach⁹. Na granicy Prus Wschodnich wyodrębniono nową rejencję Prusy Zachodnie (w skład jej weszły powiaty: elbląski, kwidzyński, malborski, suski oraz sztumski). W 1919 r. doszło do rozdzielenia Śląska na 2 prowincje: Śląsk Górny (rejencja opolska) oraz Dolny (rejencja wrocławska i legnicka). Po przeprowadzeniu plebiscytu na Śląsku, w dniu 3 września 1922 r. przeprowadzone zostało zapowiadane już w 1920 r. powszechne głosowanie, podczas którego odpowiadano na pytanie, czy Górny Śląsk ma pozostać w granicach Prus, czy ma tworzyć osobny „land”. Za pozostaniem w granicach Prus opowiedziało się 517 tysięcy głosujących, około 50 tysięcy – za autonomią. Rejencja opolska pozostała formalnie odrębną prowincją.

Podzielone powiaty, tzw. „kadłubowe” (*Restkreise*), istniały do 1927 r. Wówczas zniesiono powiaty: rybnicki, lubliniecki, zabrzański i powiększono kosztem ich terytoriów inne powiaty. W ramach akcji oszczędnościowej, ustawą z 1 sierpnia 1932 r., przeprowadzono dalsze reformy podziału na powiaty, dążąc do zmniejszenia ich liczby.

Między 1918 a 1939 r. przybyło ogółem na terenach przygranicznych 8 powiatów miejskich, wiele spośród już istniejących powiększyło swe obszary (Bytom, Gliwice, w znacznym stopniu Wrocław w 1928 r.). Ostatnia poważna reforma przeprowadzona została na mocy nazistowskiej już ustawy z 21 marca 1938 r.: połączono obie prowincje śląskie, a prowincję Grenzmark Posen – Westpreussen zdegradowano do roli rejencji¹⁰.

Oczywiste jest, że przekształcenia w podziale terytorialnym są pochodną wyboru określonego modelu administracji. Scentralizowany model pruski zakładał istnienie niewielkich, słabych gmin przy jednoczesnym znaczącym obciążeniu poręczonymi sprawami samorządowymi – powiatów. Powiat i ściśle rządowa rejencja pełniły również rolę jednostek na potrzeby administracji sądowej, w tym sądownictwa administracyjnego. Prowincja była jednostką na

⁹ Por. T. Cieślak, *Prowincja „Pogranicze Poznańsko-Pruskie” (1922-1938)*, „Zapiski Historyczne”, 1955, z. 3-4, s. 154-159.

¹⁰ Por. W. Trzebiński, (oprac.), *Dokumentacja geograficzna Instytutu Geografii PAN, z. 9. Niemieckie podziały administracyjne ziem polskich w okresie 1815-1945 (Zarys historyczny)*, Warszawa 1955, s. 34-43.

poły rządową i samorządową, dbającą o interesy regionalne, ale i po części – nadal interesy stanowe. Model ten odziedziczyły Prusy, pozostające w granicach Republiki Weimarskiej, i zachodnie województwa polskie. Warto zbać, jakie zmiany uznano za priorytetowe.

III. Zasadnicza różnica między modelem pruskim a modelem polskim koncentruje się wokół jednego szczeblu administracji. Model czterostopniowy, choć miał w Polsce swoich nielicznych zwolenników¹¹, generalnie uznany został za zbyt skomplikowany, w sferze rozdziału kompetencji, i kosztowny. Stąd też, jak wspomniano, dla administracji rządowej i równoległe samorządowej funkcjonować miał model trójstopniowy – województwo, powiat, gmina.

Dla ziem zachodnich oznaczało to zredukowanie administracji o jeden szczebel. Na mocy konstytucyjnej dla województw pomorskiego i poznańskiego ustawy z 1919 r. wojewoda przejął uprawnienia w sprawach, w których uprzednio rozstrzygali monokratycznie nadprezydent prowincji i prezes rejencji. Już sam ten fakt prowadził do oczywistego pata – liczne sprawy sporne rozstrzygać miał ten sam organ w dwóch kolejnych instancjach. Pewnym zabezpieczeniem miało być zastrzeżenie podejmowania decyzji przez utworzone pośpiesznie kolegia – na miejsce pruskiego wydziału obwodowego, funkcjonującego na szczeblu rejencji, działać odtąd miały rada administracyjna i odrębny wojewódzki sąd administracyjny¹². W tych przypadkach, gdzie prawo pruskie przewidywało zatwierdzenie decyzji organu jednoosobowego przez króla lub ministra, funkcje te przejęła formalnie Rada Ministrów. Urzędy wojewódzkie przejęły atrybucje rejencji obwodowych.

Na niższym szczeblu – w powiecie, nie doszło do większych zmian. Przy niemieckich landratach ustanowiono komisarycznych polskich kontrolerów, starostów, którzy stopniowo przejmowali ich funkcje. Utrzymano ciało kolegialne przy landracie w postaci wydziału powiatowego, który stanowił I instancję sądownictwa administracyjnego,

Podstawę ustrojowego prawa administracyjnego dla ziem zachodnich stanowiły ustawy pruskie¹³, podlegające modernizacji i dostosowaniu do pol-

¹¹ Piotr Dunin-Borkowski czy Marian Zbrowski, których opracowania znalazły się w t. IV *Materiałów Komisji dla Usprawnienia Administracji*, op. cit.; R. Starzyński, *Projekt podziału terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Bellona”, t. XXX, 1928, s. 101-129.

¹² Rozporządzenie Ministra byłej Dzielnicy Pruskiej z 21 lutego 1920 r. dotyczące utworzenia Wojewódzkich Rad Administracyjnych oraz Wojewódzkich Sądów Administracyjnych (Dz.Urz.M.b.D.P. Nr 10, poz. 81).

¹³ Wśród nich: *Kreisordnung für die Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien und Sachsen* z 13 grudnia 1872 r. (GS. S. 661), ze zm.: *Gesetz betreffend die Abänderungen von Bestimmungen der Kreisordnung für die Provinzen...* z 19 marca 1881 r. (GS. S. 155); *Provinzialordnung für die Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Schlesien und Sachsen* z 29 czerwca 1875 r. (GS. S. 335); ze zm.: *Gesetz betreffend die Abänderung von Bestimmungen der Provinzialordnung für die Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Schlesien und Sachsen... und Ergänzung*

skich warunków przez działalność ustawodawczą Ministra b. Dzielnicy Pruskiej¹⁴. Do 1928 r. istniały więc pewne różnice między ustrojem administracji ogólnej na szczeblu województwa w województwach zachodnich i w pozostałej części kraju. Podstawowa różnica związana była z zachowaniem aspektów kolegialnej działalności administracji – wojewodowie poznański i pomorski rozstrzygali jednoosobowo w tych sprawach, w których uprzednio monokratycznie rozstrzygali nadprezydent prowincji i prezes rejencji, oraz w sprawach przekazanych wojewodom przez ustawy polskie. Pozostały jednak liczne przypadki, gdy ustawodawstwo pruskie przewidywało rozstrzygnięcie ciała kolegialnego¹⁵. Rozporządzenie Ministra b. Dzielnicy Pruskiej określiło je jako „współdziałanie (w oryginale: „współdziała”) urzędu wojewódzkiego na zasadzie kolegialności w administracji województwa sprawowanej przez wojewodę” (§ 2). Zasada kolegialności została przeniesiona w polską rzeczywistość w trzech formach. Urząd wojewódzki działał kolegialnie w postaci:

1. zebrania plenarnego obradującego na wezwanie i pod przewodnictwem wojewody, według ustalonego przezeń porządku. Uczestniczyli w nim wszyscy urzędnicy UW od VI stopnia służbowego w górę, a spośród urzędników niższych stopniem – ci, którzy posiadali wyższe kwalifikacje administracyjne w świetle pruskiego prawa urzędniczego; ponadto prezes i sędziowie zawodowi wojewódzkiego sądu administracyjnego, zaś na polecenie wojewody także inni urzędnicy. Do zadań zebrania należało opiniowanie projektów aktów prawnych, przedkładanie sprawozdań władzom centralnym, o ile zawierały wnioski racjonalizatorskie co do organizacji administracji, rozstrzyganie spraw zleconych przez wojewodę, a także konfliktów kompetencyjnych między np. sądem cywilnym i administracyjnym lub organami administracyjnymi¹⁶;

derselben z 22 marca 1881 r. (GS S. 176); *Gesetz betreffend die Verfassung der Verwaltungsgerichte und das Verwaltungsstreitverfahren* z 3 lipca 1875 r. (GS. S. 375), wraz ze zmianami wprowadzonymi w 1880 r. (*Bekanntmachung, betreffend die Redaktion des Verwaltungsgerichtsgesetzes* z 2 sierpnia 1880 r. (GS. S. 328); *Gesetz betreffend die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden und der Verwaltungsgerichtsbehörden im Geltungsbereiche der Provinzialordnung*, z 29 czerwca 1876 r. (GS. S. 297); *Gesetz betreffend Befähigung für den höheren Verwaltungsdienst* z 11 marca 1879 r. (GS. S. 160); *Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung* z 30 lipca 1883 r. (GS. S. 195); *Gesetz über die Zuständigkeit der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden* z 1 sierpnia 1883 r. (GS. S. 237); *Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung und die Zuständigkeit der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden in der Provinz Posen* z 19 maja 1889 r. (GS. S. 108).

¹⁴ Jak chociażby w rozporządzeniu z 10 lutego 1922 r., wprowadzającym zmiany obowiązujących przepisów o organizacji prowincjonalnych władz administracyjnych ogólnego zarządu, tj. wojewodów i urzędów wojewódzkich na obszarze b. dzielnicy pruskiej (Dz.U.R.P. Nr 22, poz. 188).

¹⁵ W szczególności § 3 ustawy o ogólnej administracji kraju z 1883 r. i art. 8 ustawy o tymczasowej organizacji zarządu b. Dzielnicy Pruskiej.

¹⁶ Uchwały zapadały większością głosów; głos decydujący w razie wątpliwości należał do wojewody. Jak stanowił § 4 ust. 3, „zebranie nie jest władzą”. Stąd niedopuszczalne było odwołanie się wydziału do zebrania plenarnego, jak i formalna korespondencja zebrania plenarnego z wydziałem. Zebranie nie posiadało odrębnego personelu, a przygotowaniem spraw na posiedzenie zebrania zajmował się wydział właściwy rzeczowo.

2. zebrania wydziałowego, obradującego na wezwanie i pod przewodnictwem wojewody; w jego skład wchodziłi urzędnicy od VII stopnia w górę oraz niższych stopni, ale z kwalifikacjami do wyższej służby administracyjnej. Gdy urzędników było mniej niż trzech, zamiast uchwały zebrania, decyzję podejmowali wspólnie wojewoda i naczelnik wydziału. Zebranie wydziałowe decydowało o projektach i etatach w wydziale, rozpatrywało odwołania i zażalenia przeciw zarządzeniom wydziału, decydowało o umowach zawieranych przez wydział, sprawach spornych Skarbu Państwa, wypłatach pieniężnych, gdy brakowało odnośnych przepisów prawnych, sprawach przekazanych przez wojewodę lub takich, w których referent i koreferent nie byli zgodni;

3. porozumienia wojewody z naczelnikiem wydziału.

Wojewoda dysponował prawem zawieszenia uchwały zebrania plenarnego lub wydziałowego, z którą się nie zgadzał. Gdy uważał zwłokę w załatwianiu sprawy za szkodliwą, mógł zarządzić załatwienie sprawy według własnej opinii. W przypadkach pilnych lub braku porozumienia z naczelnikiem, wojewoda decydował samodzielnie, na własną odpowiedzialność. Z kolei naczelnik wydziału mógł zawiesić uchwałę zebrania wydziałowego, z którą się nie zgadzał, i odwołać się w tej sprawie do wojewody. Ten decydował ostatecznie, czy sprawę załatwić zgodnie z uchwałą, według opinii naczelnika, czy też odesłać do decyzji zebrania plenarnego¹⁷.

Na aktach spraw załatwianych w trybie kolegiальnym widniał nagłówek „Urząd Wojewódzki”, w odróżnieniu do pozostałych oznaczanych jako załatwiane przez „wojewodę”. Z kolei tytuł „wicewojewody” uzyskał formalnie zastępca wojewody na mocy § 7 cytowanego wcześniej rozporządzenia Rady Ministrów z 11 lutego 1924 r. w przedmiocie organizacji władz II instancji¹⁸.

Inną charakterystyczną różnicą ustrojową między ziemiami zachodnimi a pozostałymi terytoriami II RP było utrzymanie w mocy prawa wydawania rozporządzeń policyjnych, które przysługiwało pruskim organom na mocy ustawy o ogólnej administracji kraju z 1883 r. i ustawy o administracji policji. Do spraw regulowanych przepisami policyjnymi (wydawanych przez miejscowe władze policyjne), ta ostatnia ustawa zaliczyła m.in. ochronę osób i własności, porządku, bezpieczeństwa na drogach, placach, mostach, brzegach i wodach, ruch targowy, porządek i legalność zebrań, sprawy lokali gastronomicznych (kawiarni, piwiarni, winiarni), policję ogniową, jak również zapobieganie szkodliwym i niebezpiecznym dla ogółu działaniom, przedsięwzięciom i wydarzeniom, ochronę pól, łąk, lasów, upraw drzew i winnic, wreszcie inne sprawy, co do których w szczególnym interesie gminy i jej mieszkańców winny być wydane zarządzenia policyjne. Z kolei według § 12,

¹⁷ Por. także B. Wasiutyński, *Ustrój władz administracyjnych, państwowych i samorządowych*, [w:] A. Peretiatkiewicz (red.), *Encyklopedia prawa obowiązującego w Polsce*, Cz. 1, z. 2, Poznań 1925, s. 44-47.

¹⁸ Dz.U.R.P. Nr 21, poz. 225.

przepisy policyjne wydawane przez rejencję – a zatem w państwie polskim przez wojewodę – mogły się odnosić zarówno do spraw wyżej wymienionych, ale i do wszystkich innych spraw, wobec których stosunki miejscowe wymagały policyjnego uregulowania. Przepis § 15 zakazywał jedynie wydawania postanowień sprzecznych z ustawami i rozporządzeniami władzy wyższej. W kolejnych latach ten szeroki zakres uległ wprawdzie zawężeniu poprzez przepisy ustaw szczegółowych, mimo to ogólnikowe klauzule dawały wojewodom poznańskiemu, pomorskiemu i śląskiemu szerokie pole do popisu¹⁹. Analogicznego instrumentu dla zachowania ładu i bezpieczeństwa publicznego nie posiadali wojewodowie pozostałych województw aż do 1928 r.²⁰

Starostowie w byłej dzielnicy pruskiej, analogicznie jak w innych dzielnicach, stali na czele wszystkich działów administracji, o ile nie powołano odrębnych organów I instancji. Podstawę prawną ich działalności nadal jednak stanowiła pruska ordynacja powiatowa. Starostowie nadzorowali wykonanie czynności administracyjnych, powierzonych organom policyjnym lub samorządom miast niewydzielonych i gmin wiejskich. Policja państwowa podlegała właściwym władzom administracyjnym (starostom, staroście grodzkiemu w Poznaniu, prezydentom Bydgoszczy, Grudziądza i Poznania) „w zakresie służby bezpieczeństwa i jako organy egzekutywy w czynnościach wykonawczych”²¹. Obok starosty funkcjonował wydział powiatowy, sprawujący zarówno funkcje organu administracyjnego o uprawnieniach władczych jak i sądu administracyjnego I instancji. W miastach wydzielonych, stanowiących odrębne powiaty, na jego miejsce wchodził wydział miejski²².

Zastępcą starosty był sekretarz powiatowy. W skład starostw nie wchodziłi tzw. urzędnicy fachowi, ponieważ w I instancji zasada zespolenia na ziemiach tych zostanie wprowadzona dopiero w 1928 r. Kancelaria w przeważającej większości starostw aż do czasu zmian z lat 1929-1931 r. opierała się na nieco zmodyfikowanych przepisach pruskich.

¹⁹ Liczne przykłady rozporządzeń policyjnych wojewody pomorskiego wydane w latach 1920-1921 [zatem częściowo podczas obowiązywania stanu wyjątkowego] zawiera chociażby zespół akt UWP Toruń, w AP Bydgoszcz, t. 2. Rozporządzenia wojewody dotyczącą m.in. składania broni palnej, ograniczeń sprzedaży do grona osób zamieszkujących województwo, złożenia deklaracji dotyczących posiadania samochodów, maszyn, uregulowania napływu przyjezdnych, ustanowienia godziny policyjnej, dokonywania zgłoszeń policyjnych, przekraczania granicy w miejscach nieoficjalnych itp.

²⁰ Wreszcie, warto na marginesie wskazać żartobliwie inny partykularyzm Wielkopolski. Krążyło w okresie międzywojennym w Poznańskim powiedzenie, iż na II Rzeczpospolitą składa się szesnaście województw i jedno hrabstwo – właśnie województwo poznańskie, określone tym mianem z uwagi na fakt, że trzej kolejni wojewodowie poznańscy, Adolf Bniński, Piotr Dunin Borkowski i Roger Raczyński, nosili tytuł hrabiego. Por. S. Sierpowski (red.), *Urząd wojewody w Poznaniu. Od X wieku do współczesności*, Poznań 1997, s. 72-76.

²¹ Por. Okólnik Ministerstwa b. Dzielnicy Pruskiej Nr 100 (L.dz. 2116/20), z 24 września 1920 r., AP Bydgoszcz, UWP Toruń, t. 183, k. 100.

²² Liczył pięciu członków – burmistrza lub jego zastępcę oraz czterech członków wybranych przez magistrat ze swego grona. Przewidziano również możliwość wyboru odrębnego przewodniczącego, gdy osoba burmistrza nastęrczała komplikacji. Przewodniczący i jeden z członków musieli legitymować się kwalifikacjami na wyższy urząd administracyjny.

Według przepisów ustawodawstwa pruskiego (ordynacje powiatowe z 1828 i 1872 r. z późniejszymi zmianami) „powiaty państwowe” stanowiły zarazem jednostki samorządu. W odróżnieniu jednak od prawa b. Królestwa Kongresowego, miasta liczące powyżej 15 tys. mieszkańców, wydzielone ze związku samorządowego, były też odrębnymi powiatami miejskimi, w których organy komunalne pełniły funkcje organu administracji ogólnej I instancji²³.

Odrębności dzielnicowe z reguły utrzymały się w mocy do chwili wydania przez Prezydenta RP rozporządzenia unifikującego ustroj administracji rządowej w terenie²⁴. Od tego momentu administracja rządowa miała z reguły jednolity charakter, aczkolwiek nadal doszukiwać się można pewnej specyfiki w działaniach wojewodów pomorskiego i poznańskiego, dotyczących chociażby współdziałania z organami samorządowymi czy wydawania rozporządzeń policyjnych.

Odrębnością w zakresie administracji rządowej na ziemiach zachodnich, której nie zniesiono w 1928 r., było funkcjonowanie okręgów (obwodów) policyjnych. W gminach wiejskich b. dzielnicy pruskiej zadania policyjne należały do urzędników, w ustroju pruskim znanych generalnie pod nazwą *Amtsvorsteher*. W polskich województwach zachodnich stosowano różną nomenklaturę: komisarze obwodowi (w Poznańskim; tłumaczenie terminu: *Distriktkommissar*) lub wójtowie obwodowi czy naczelnicy urzędów okręgowych (w Pomorskiem). Z kolei w urzędowej korespondencji na Śląsku pojawiały się określenia: naczelnik urzędu okręgowego, naczelnik obwodu czy nawet „amtowy”²⁵.

Komisarz obwodowy czy okręgowy stał na czele okręgu łączącego kilka gmin. Wójtostwa w województwie pomorskim obejmowały jedną lub kilka gmin wiejskich i obszarów dworskich. Wójta i jego zastępcę mianował na okres 6 lat wojewoda w oparciu o listę kandydatów przygotowaną przez sejmik powiatowy²⁶. Charakterystyczne jest, że w pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości panowała w powiatach opinia, iż urząd ten winien być utrzymany, mimo że kompetencje jego stopniowo przejmowali starostowie²⁷. Roz-

²³ Ciekawie zestawiał to R., doszukując się aż sześciu nie wykluczających się wzajemnie kategorii większych miast: wchodzące w skład zarówno powiatu państwowego jak i samorządowego (np. Tarnopol), miasta stanowiące odrębne powiaty samorządowe (Lublin), miasta stanowiące odrębne powiaty samorządowe i państwowe (Poznań, Kraków, Łódź), miasta, w których organa miejskie sprawują funkcje samorządowe – miejskie i powiatowe (Łódź) oraz takie, których władze sprawują także w całości funkcje administracji powiatowej (Poznań) lub też w ograniczonym zakresie (poza administracją policji – Kraków). Por. idem, *T.zw. miasta wydzielone a Konstytucja*, [w:] *GAiPP* 1926, Nr 15, s. 237.

²⁴ Rozporządzenie Prezydenta RP z 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dz.U.R.P. Nr 11, poz. 86).

²⁵ Por. dokumenty w AP Katowice, zespół akt UWŚI – Wydział Prezydyalny, t. 113, k. 25, 31.

²⁶ Por. szerzej: I.R., *Komisariaty obwodowe w województwie Poznańskim*, „Samorząd”, 1926, Nr 48, s. 990-991, Nr 49, s. 1009-1010; W. Dalbor, *Wójtostwa obwodowe w Polsce Zachodniej a wójtowie gminni w innych dzielnicach*, „Wiadomości Samorządowe”, 1928, Nr 9, s. 133-135.

²⁷ Por. Opinia starosty świętochłowickiego, AP Katowice, zespół akt UWŚI – Wydział Prezydyalny, t. 113, k. 22-28; także informacja Wydziału Administracyjnego UWŚI przygotowana dla

porządzenie Prezydenta RP z 1928 r. nie zlikwidowało wójtostw, istniejących nadal w Pomorskiem (a nawet rozciągnęło ich organizację – opartą na § 46-73 pruskiej ordynacji powiatowej w kształcie z 1881 r. – na obszar województwa poznańskiego, uchylając przepisy dotyczące działających w b. Wielkim Księstwie Poznańskim komisarzy obwodowych). Uczyniła to dopiero samorządowa ustawa scaleniowa.

Uzasadniony jest wniosek, iż prace nowelizacyjne dotyczące ustroju administracji terenowej na Zachodzie miały przez pierwsze dziesięciolecie na celu wyłącznie dostosowanie prawa pruskiego do nowych warunków, jak trójstopniowy podział administracyjny. Jednocześnie, w oczekiwaniu na kompleksową reformę ogólnopaństwową, nowelizacje te nie ingerowały zbyt w merytoryczny wymiar zwłaszcza materialnych kompetencji wojewodów czy starostów. Kształt samego modelu, który cechował się centralizacją i szczególną rolą organów rządowych wobec samorządu, ściśle odpowiadał zapotrzebowaniu ze strony centralnych władz państwa, zwłaszcza po 1926 r. Świadczą o tym w dużej mierze unifikacyjne przepisy rozporządzenia Prezydenta RP z 1928 r., koncentrujące się na budowaniu szczególnego autorytetu wojewody i starosty, uzasadnionego szerokimi kompetencjami w zakresie administracji ogólnej, działów zespolonych, ale także działów szczególnych administracji oraz organów samorządowych.

W tym samym czasie – na przełomie lat dwudziestych i trzydziestych XX w. – toczyła się debata o reformę administracji w pruskiej części republiki weimarskiej. Administrację pruską, odziedziczoną po czasach II Rzeszy, uważano we współczesnym piśmiennictwie niemieckim za przestarzałą, nadmiernie scentralizowaną i nie do końca odpowiadającą nowemu charakterowi państwa niemieckiego. Tu zatem na pierwszy plan wypłynęły nowe motywy, i nowe chwytliwe hasła. W znacznym stopniu dyskusja ta ogniskowała się właśnie wokół hasła „komunalizacji” ustroju administracji terenowej.

Landrat, który stał się przecież wzorcem dla polskiego starosty, w czasach Wolnego Państwa pozostawał nadal głównym urzędnikiem państwowym w terenie, pełniącym także funkcje przewodniczącego sejmiku oraz szefa administracji powiatowej. Według nowych projektów nadal miał realizować te zadania, pochodziłby także z mianowania przez rząd. Jednak sejmik powiatowy miał uzyskać prawo przedstawienia kandydatów na opróżnione stanowisko landrata. W teorii byłby to duży krok w kierunku zwiększenia uprawnień samorządu powiatowego i ściślejszego powiązania landrata z jego organami, lecz nie sprecyzowano, co miało się dzieć w przypadku braku akceptacji przez administrację rządową wniosku sejmiku.

Inny element komunalizacji stanowić miały przepisy projektu dotyczące zastępstwa landrata – wybierać zastępców miałyby nadal sejmik, już nie z ogó-

łu obywateli, ale spośród członków wydziału powiatowego. Tu wskazać należy wyraźną analogię ze stosunkami polskimi, rozgrywała się bowiem w Prusach identyczna debata – czy zastępcą starosty nie powinien być właśnie członek wydziału, pozostający „w kursie spraw powiatowych”. Według propozycji pruskich ów zastępca nie byłby jednak powoływany do stałej pomocy, a jedynie pełniłby swe funkcje w razie przeszkód pełnienia obowiązków przez landrata. Jednocześnie projekt przewidywał furtkę w postaci przejęcia uprawnień mianowania zastępcy landrata do władzy dyskrecjonalnej organów nadzorczych (prezesa rejencji), „jeśli jest to wskazane ze względu na interes państwowy”²⁸.

Franz Joseph von Papen, nieszczęsny kanclerz monarchista i Komisarz Rzeszy dla Prus po dymisji premiera Otto Brauna, zapowiadał przeforsowanie kompleksowego projektu wraz z równoległą reformą samorządową, jako jedno z największych posunięć obecnej doby, porównywalne z reformami Steina i Hardenberga. Niestety rozporządzenie, wydane ostatecznie 3 września 1932 r., objęło tylko sprawy administracji ogólnej, w minimalnej zaś części – samorządu, o czym mowa poniżej. Co ciekawe, rozporządzenie zawierało pewne podobieństwa do rozwiązań ujętych w rozporządzeniu Prezydenta RP z 1928 r., ale ogólny wynik reformy, przeprowadzanej w okresie dramatycznych wydarzeń politycznych w Rzeszy i samych Prusach, okazał się fragmentaryczny.

Landrat pozostał generalnym zastępcą rządu w powiecie, pełnił nadrzędne stanowisko wobec kierowników działów administracji niezespolonej. Można mówić tu o pewnej koncentracji, lecz nie przeprowadzono, tak jak w Polsce, daleko idącego zespolenia działów administracji – w przeciwieństwie do wyższego szczebla administracji, gdzie doszło do daleko idącego zespolenia i koncentracji władzy w rękę prezesa rejencji. Nadprezydent prowincji pozostawał stałym, generalnym przedstawicielem rządu w prowincji, organem nadrzędnym wobec wszystkich innych władz w prowincji – jego uprawnienia miały jednak bardziej nadzorczy niż *stricte* administracyjny charakter. Nie wprowadzono wprawdzie postulowanego organu jedynej instancji pośredniej między powiatem a „centralą”, kumulującego uprawnienia i prezesa rejencji, i nadprezydenta prowincji, jednakże pod hasłem większej efektywności administracji doszło do zniesienia lub w wysokim stopniu zminimalizowania zasady kolegialności na rzecz jednoosobowości w administracji rządowej²⁹. Niestety w Niemczech były to ostatnie miesiące państwa demokratycznego.

²⁸ Za: M. Jaroszyński, *Tendencje komunalizacyjne w pruskich projektach o ustroju komunalnym*, „Samorząd”, 1930, Nr 39, s. 690-691.

²⁹ Por. szerzej: *Die Vorschläge des Reichssparkommissars zur Verwaltungsreform deutscher Länder*. Dargestellt von seinen Mitarbeitern, Stuttgart 1931, passim; M. J., *Sprawy komunalne w reformie administracji w Prusiech*, „Samorząd”, 1932, nr 42, s. 658-660; A. Wielopolski, *Zagadnienie reformy administracji w Polsce i w Niemczech*, GAIPP 1932, Nr 9, s. 285-294.

Reforma papenowska okazała się zatem fragmentaryczna, a w pewnych elementach także niespójna. Z jednej strony przyświecała jej idea dekoncentracji kompetencji, z drugiej nie dopuściła do osłabienia pozycji landrata na rzecz organów samorządu powiatowego, a nawet wzmocniła stanowisko prawne prezesa rejencji.

IV. Warto wreszcie zamieścić w tym miejscu kilka uwag na temat sytuacji samorządu, działającego na mocy pruskich przepisów po obu stronach granicy, tzn. w Pomorskiem i Poznańskim, a także w pruskiej części Republiki Weimarskiej.

Na ziemiach zachodnich w pierwszych latach niepodległości obowiązywały wszystkie pruskie ordynacje samorządowe: miejska, dla gmin wiejskich, powiatowa i prowincjonalna, przy czym dla prowincji poznańskiej należy uwzględnić także akty wcześniejsze, o stanowym nierzadko charakterze³⁰. Podstawowe zmiany, jakie przeprowadził w ustawodawstwie samorządowym Minister b. Dzielnicy Pruskiej, dotyczyły demokratyzacji prawa wyborczego. Zrozumiałe jest, iż w przejściowym okresie organy samorządowe zostały rozwiązane i zastąpione komisarycznymi wydziałami i zarządami, już jednak w 1921 r. przeprowadzono wybory do ciał uchwałodawczych samorządu.

Samorząd prowincjonalny przeobrażony został w samorząd tzw. krajowy (Poznański i Pomorski Krajowy Związek Komunalny), w toku lat dwudziestych przemianowany na samorząd wojewódzki. Był to jedyny przypadek, poza autonomicznym Śląskiem, gdzie utworzono organy samorządowe na szczeblu wyższym niż powiatowy, realizując tym samym nakaz ustawodawcy zapisany w art. 65 ust. 1 konstytucji marcowej. Sejmik wojewódzki przejął uprawnienia sejmu prowincjonalnego, wydział wojewódzki – wydziału prowincjonalnego. Dawny *Landesdirektor*, w II RP – starosta krajowy – pełnił funkcje reprezentacyjne oraz nadzorował realizację bieżących zadań.

Po raz pierwszy ustawodawca II RP musiał uporać się z odmiennym ustrojem samorządowym w procesie wejścia w życie wspomnianego wyżej rozporządzenia unifikującego administrację rządową w terenie z 1928 r. Okazało się

³⁰ *Städte-Ordnung für die sechs östlichen Provinzen der Preußischen Monarchie* z 30 maja 1853 r. (GS. S. 261); *Kreisordnung für die Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien und Sachsen* z 13 grudnia 1872 r. (GS. S. 661), uwzględnić należy także *Gesetz betreffend die Abänderungen von Bestimmungen der Kreisordnung für die Provinzen...* z 19 marca 1881 r. (GS. S. 155); *Provinzialordnung für die Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Schlesien und Sachsen* z 29 czerwca 1875 r. (GS. S. 335); wraz ze zmianami wynikającymi z *Gesetz betreffend die Abänderung von Bestimmungen der Provinzialordnung für die Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Schlesien und Sachsen... und Ergänzung derselben* z 22 marca 1881 r. (GS. S. 176); dla prowincji poznańskiej należy uwzględnić także *Kreisordnung für das Großherzogthum Posen* z 20 grudnia 1928 r. (GS. 1829, S. 3), następnie przemianowaną na *Kreisordnung für die Provinz Posen* oraz *Verordnung betreffend die Verwaltung des provinzialständischen Verbandes der Provinz Posen* z 5 listopada 1889 r. (GS. S. 177), wreszcie *Landgemeindeordnung für die sieben östlichen Provinzen der Monarchie* z 3 czerwca 1891 r. (GS. S. 233).

wówczas, iż w przypadku ziem zachodnich nie zrealizowano na szczeblu wojewódzkim zasady zespolenia, tzn. podporządkowania wydziału wojewódzkiego kierownictwu wojewody. Rozporządzenie Prezydenta RP stanowiło, iż organy samorządowe realizować mają zasadę udziału tzw. czynnika obywatelskiego (wymóg art. 67 obowiązującej konstytucji marcowej). W przypadku ziem zachodnich istniały takie organy – w pozostałych dzielnicach ich namiastką miały być rady wojewódzkie i wydziały wojewódzkie, zmajoryzowane przez czynnik rządowy (art. 40-63 przedmiotowego rozporządzenia). W województwach zachodnich, tam gdzie samorząd wojewódzki rzeczywiście funkcjonował, nie okazano wystarczającego zaufania organom samorządowym. Sejmik miał wprawdzie występować odtąd w analogicznej roli, jaką przewidywało rozporządzenie dla rady, jednak warto uświadomić sobie, iż przedmiotowe uprawnienia określone były bardzo wąsko. Z kolei wydział, dla którego zarezerwowano szersze kompetencje zwłaszcza w kontekście nadzoru nad samorządem niższego stopnia (kolejny raz wypada odwołać się do konstytucji, tym razem do art. 70) – miał spełniać swe funkcje, przewidziane przez przepisy rozporządzenia, „za pośrednictwem” izby wojewódzkiej. W skład tego organu wchodziło trzech przedstawicieli wydziału, wojewoda i dwóch urzędników państwowych (w niektórych przypadkach sędzia niezawisłego wojewódzkiego sądu administracyjnego), zatem czynnik rządowy przeważał w praktyce nad elementem samorządowym.

Samorząd powiatowy nie odbiegał organizacją od samorządu na tym szczeblu w innych dzielnicach, pozytywnie natomiast ocenić należy praktykę jego działań, zwłaszcza w świetle szczególnej słabości samorządu na tym szczeblu w województwach południowych. Zgodnie z modelem pruskim, zaadaptowanym następnie przez ustrojodawcę polskiego, starosta stał na czele wydziału powiatowego. Zasadnicza inna funkcja, realizowana wyłącznie przez zachodnie wydziały, wiązała się z trójinstancyjnym na tych ziemiach sądownictwem administracyjnym. Wydział, nadal na podstawie przepisów pruskich, stanowił sąd I instancji w tym szczególnym schemacie.

W kwestii samorządu miejskiego podkreślić należy, iż ustawodawca II RP dla ziem centralnych, a następnie wschodnich, wybrał tzw. badeński ustrój miejski, charakteryzujący się stosunkowo słabą pozycją burmistrza i zarządu miejskiego, widzianych raczej jako szczególnych członków rady miejskiej niż silny organ wykonawczy. W b. dzielnicy pruskiej obowiązywała nadal sprawdzona, klasyczna ordynacja z 1853 r., oparta na ustroju magistrackim. Magistrat, z burmistrzem czy prezydentem na czele, wybierany był przez członków rady. Najsprawniej korzystano z mechanizmów, jakie oferowała ordynacja, w największych miastach regionu, tzn. w Bydgoszczy, Poznaniu, Toruniu, Grudziądzu, Gnieźnie i Inowrocławiu. Reforma samorządowa z 1933 r. skorzystała z wielu doświadczeń pruskich, chociażby wzmacniając rolę magistratu, w szczególności burmistrza, a także wprowadzając rozróżnienie zawodowych i honorowych członków zarządów gmin. Jasno i konkretnie ustawa

scalenkowa określiła zakres kompetencji organów komunalnych, podczas gdy ordynacja pruska dopuszczała tu stosunkowo dalece posuniętą samodzielność statutową. W zakresie nadzoru nad miastami posunięto się dalej, przewidując restrykcyjną możliwość rozwiązania także zarządu miejskiego, a i zwiększając liczbę uchwał wymagających zatwierdzenia.

Zasadnicze różnice w ustroju samorządu dotyczyły organizacji gmin. W Prusach i monarchii austro-węgierskiej, przy wyższym zaludnieniu, gminy miały charakter jednostkowy, obok nich występowały zaś archaiczne obszary dworskie. W centrum i na wschodzie kraju, w dawnym zaborze rosyjskim, istniały stosunkowo duże gminy, złożone z mniejszych gromad. Spór o model gminy, rzutujący także pośrednio na organizację powiatu (przynajmniej na kwestie wielkości powiatów i zakresu zadań organów powiatowych), zaostrzał się w latach dwudziestych i pośrednio stanowił także przyczynę nieudolności legislacyjnej sejmu w zakresie unifikacji prawa gminnego i powiatowego. Do najbardziej kontrowersyjnych kwestii w dyskusji, nie tylko w komisjach sejmowych, ale i na łamach specjalistycznych czasopism, należały pytania o wielkość gminy i jej ewentualny zbiorowy charakter, o definicję korporacji w ustawie gminnej, rozkład kompetencji organów uchwałodawczych i wykonawczych, tudzież zakres nadzoru. Rozterki wzbudzało przyszłe prawo wyborcze, jak problemy głosów pluralnych czy debata wokół zasady hierarchiczności czy też bezpośredniości wyborów do organów samorządu szczebla powiatowego. Wobec takich dylematów na dalszy plan schodziły problemy praktyczne, jak finansowanie samorządów i niedostosowanie w tej kwestii stanu prawnego do wymagań konstytucyjnych³¹.

Ostatecznie uchwalona w 1933 r. ustawa przyjęła centralno-wschodni model gminy. Art. 10 postanawiał, iż w skład gminy wchodzić miała jedna lub więcej miejscowości, przy czym wielkość obszaru „powinna odpowiadać naturalnemu, o ile możliwości, zasięgowi wspólnego zainteresowania lokalnymi sprawami publicznymi ogółu mieszkańców połączonych miejscowości”, jak również zapewnić gminie zdolność wykonywania ciążących na niej zadań. Gminę określono jako „samorządną jednostkę terytorialną, osobę prawa publicznego i podmiot praw majątkowych”. Przepis ust. 2 przedmiotowego artykułu pozwalał teoretycznie przynajmniej utrzymać jednostki oparte na jednej wsi, która dysponowała wystarczającymi możliwościami finansowymi i gospodarczymi, jako regułę jednak wprowadzono gminę większą, gminę zbioro-

³¹ Warto na marginesie przypomnieć, że ustawa z 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz.U.R.P. Nr 94, poz. 747), zamiast kompleksowej reformy doczekała się ponad 40 nowelizacji. Autorka pomija tutaj interesującą kwestię samorządowych spraw skarbowych; podstawowe informacje dotyczące dzielnicy pruskiej zawarła w pracy: *Podatki jako źródło dochodów samorządu b. dzielnicy pruskiej – między partykularyzmem a unifikacją*, [w:] D. Bogacz, M. Tkaczuk (red.), *Podstawy materialne państwa. Zagadnienia historyczno-prawne. Materiały z Konferencji Polskich Historyków Państwa i Prawa, Szczecin 23-26 września 2004*, Szczecin 2006, s. 277-293.

wą. Oznaczało to kres małej gminy miejscowej, obecnej w województwach zachodnich i południowych, gdzie każda wieś czy osiedle stanowiło dotąd odrębną jednostkę³².

Wobec właściwie niezmienionej struktury, zwłaszcza na tych szczeblach, którym poświęcano najwięcej uwagi także w Polsce, tzn. w gminie i powiecie, podjęto także po drugiej stronie granicy pewne próby zreformowania systemu, w którym po dziesiątkach lat obowiązywania dostrzegano liczne wady. Co ważne, okazuje się, że proces reformy po obu stronach granicy napotykał liczne, często podobne przeszkody.

Sytuacja związków komunalnych w epoce republiki weimarskiej uległa pogorszeniu, zwłaszcza w przypadku miast. Jednym z poważniejszych czynników była tu zapewne Erzbergerowska reforma finansów z 1920 r. (głównie ustawa dotycząca podatków krajowych z 30 marca 1920 r.), ale także, o ironio, demokratyzacja prawa, wyrównująca dotychczas istniejące różnice między miastami i gminami wiejskimi. Egalitaryzm potrzeb komunalnych oznaczał egalitaryzm w rozdziale danin, co wymagało wyrównawczej ingerencji państwa w sprawy komunalne. W wyniku tej demokratyzacji zastąpiono dotychczasowe *Bürgergemeinde* wspólnotą wszystkich mieszkańców, *Einwohnergemeinde*³³.

³² Autorka ograniczyła się, zgodnie z ideą niniejszego tekstu, do wskazania podstawowych trendów organizacyjnych i unifikacyjnych dotyczących samorządu zachodniego. Jednocześnie odesłać może chociażby do swojego przyczynku pt. *Wpływ prawa pruskiego i niemieckiego na kształt samorządu terytorialnego na ziemiach zachodnich w latach 1918-1939*, CPH, T. LV, 2003, z. 2, s. 31-59. Zauważalny jest w ostatnich latach wzrost zainteresowania problematyką samorządu w II RP, o czym świadczą wartościowe monografie M. Grzybowskiej, *Decentralizacja i samorząd w II Rzeczypospolitej (aspekty ustrojowo-polityczne)*, Kraków 2003, czy też A. Bosiackiego, *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918-1939*, Warszawa 2006. Ukazała się także pokonferencyjna praca zbiorowa pod red. G. Radomskiego, *Samorząd w myśli politycznej XX wieku*, Toruń 2006. Jednocześnie w opinii autorki, obie wcześniej wskazane prace łączy dość stereotypowe podejście do problematyki samorządu ziem zachodnich, chociażby w negatywnym stosunku do samorządu wojewódzkiego, określanego mianem „surogatu”. Niewystarczająco podkreślają także twórcy monografii fakt utrzymania w mocy głównych ordynacji i rzadko się do nich odwołują. Wszak obowiązywały one na ziemiach zachodnich do 1933 r., a w pewnych przypadkach i dłużej, co stanowi dłuższy okres, niż zaledwie sześcioletni czas obowiązywania ustawy samorządowej.

³³ Por. szerzej: F. Stier-Sommlo, *Das Grundrecht der kommunalen Selbstverwaltung unter besonderer Berücksichtigung des Eingemeindungsrecht*, „Archiv für Öffentliches Recht” [dalej: AÖR], Bd. 56 (Neue Folge, NF. 17), 1929, s. 1-93; F. Glum, *Das Recht der Selbstverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Art. 127 der Reichsverfassung*, AÖR, Bd. 56 (NF. 17), 1929, s. 379-415; H. Herzfeld, *Demokratie und Selbstverwaltung in der Weimarer Epoche*, Stuttgart 1957, passim, w szczególności s. 11-37; K.G.A. Jeserich, *Kommunalverwaltung und Kommunalpolitik*, [w:] K.G.A. Jeserich, H. Pohl, G.Ch. v. Unruh, *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Bd. 4, Stuttgart 1985, s. 488-524. Z drobniejszych przyczynków: W.R. Krabbe, *Die Tendenz zur autoritären Kommunalverfassung: Preußen, Deutschland und das Rheinland 1920-1935*, [w:] M. Wensky (Hg.), *Preußen und die Rheinische Städte*, Köln-Bonn 1994, s. 75-94; A. Wirsching, *Zwischen Leistungsexpansion und Finanzkrise. Kommunale Selbstverwaltung in der Weimarer Republik*, [w:] A. Birke, M. Brechtken, *Geschichte und Gegenwart...*, s. 37-64.

Sam ustrój gminny w republice weimarskiej – poza demokratyzacją prawa wyborczego na początku lat dwudziestych i niezbyt daleko idącymi nowelizacjami dotyczącymi Prus z grudnia 1927 r., jak unifikacja nomenklatury (odtąd wszędzie wójt – *Bürgermeister*, także tam, gdzie dotychczas zwano go *Amtmann*), wybór wójta przez reprezentacje gminne i zatwierdzenie przez landrata, zamiast nominacji nadprezydenta, czy rozszerzenie kompetencji naczelników gmin (*Gemeindevorsteher*, po polsku nazywanych sołtysami) względem wójtów – w zasadzie się nie zmienił³⁴. Systematycznie natomiast pojawiały się głosy przemawiające za jego gruntowną reformą³⁵.

Warto przytoczyć założenia jednego z najpoważniejszych projektów, opracowanego przez pruskie ministerstwo spraw wewnętrznych. W postaci tzw. *Referentenentwurf* został opublikowany w prasie samorządowej projekt kodyfikacji samorządowej, obejmującej dwie ustawy – o samorządzie komunalnym (*Gesetz über kommunale Selbstverwaltung*) oraz ustawy wprowadzającej (*Gesetz zur Einführung der Gesetze über die kommunale Selbstverwaltung und die allgemeine Landesverwaltung*)³⁶. Jeśli chodzi o samą technikę kodyfikacji, polscy komentatorzy podkreślali w szczególności jednolitość, przejrzystość, jak i odwagę wprowadzenia do projektu pojęć uważanych za teoretyczne, np. pojęcia samorządu („prawo korporacji terytorialnej do samodzielnego zarządzania własnymi sprawami miejscowej lub szerszej wspólnoty [...*die eigenen Angelegenheiten der örtlichen oder weiteren Gemeinschafts selbst zu verwalten*])” czy miasta („podporządkowane państwu publiczno-prawne korporacje terytorialne, które zarządzają samodzielnie zadaniami, wynikającymi ze współżycia w wspólnocie miejskiej i ułatwiają dla Rzeszy i państwa sprawy zlecone”)³⁷. Poprzez takie działanie autorzy projektu ustawy dali do zrozumienia, jakie elementy zostały przez nich uznane za charakteryzujące zjawisko samorządu – terytorialność, korporacyjność, niezależność od rządu w postaci prawa do samorządu, wreszcie uniwersalność samorządu rozumiana jako tożsame zadania dla wszystkich jednostek samorządowych, przy jednoczesnym zastosowaniu norm zabezpieczających przed ujemnymi skutkami konkurencji między związkami. Podstawowe zadanie własne wspólnot samorządowych zostało określone dość ogólnie: troska o dobro duchowe, moralne i gospodarcze wspólnoty (*die Pflege der geistigen, sittlichen und wirtschaftlichen Wohlfahrt der Gemeinschaft*).

³⁴ Por. F.B., *Nowelizacja ustawy o ustroju gminnym w Prusach. Samorząd u obcych*, „Samorząd”, 1928, Nr 11, s. 169-171.

³⁵ Por. W. Hofman, *Zwischen Rathaus und Reichskanzlei. Die Oberbürgermeister in der Kommunal- und Staatspolitik des Deutschen Reiches von 1890-1933*, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1974, s. 68-98. O słabościach niemieckiego samorządu pisał w Polsce Kazimierz Windakiewicz. Por. tegoż, *Powiaty w Niemczech*, „Samorząd”, 1927, Nr 7, s. 110-112, Nr 8, s. 130-131.

³⁶ „Kommunalpolitische Blätter”, 10 kwietnia 1930 r., Hf. 7.

³⁷ Por. M. Jaroszyński, *Nowe projekty ustaw o ustroju samorządu terytorialnego w prawie pruskim*, „Samorząd Terytorialny”, 1930, z. 2, s. 350-351.

Projekt pozostawiał gminę ściśle miejscową, ale zakładał tworzenie *Ämter*, okręgów czy też gmin okręgowych, złożonych z gmin miejscowych, na prawach korporacji terytorialnej, z uprawnieniami samoistnego zarządzania „własnymi sprawami zbiorowości”. Jednostki te przejąć miały wszystkie sprawy zlecone, a nawet własne samorządowe, na podstawie uchwały reprezentacji samorządowej. Poność miały koszty wykonywania policji miejscowej, posługiwać się miały w tym celu organami gmin miejscowych. Oznaczało to w zasadzie „bezwzględne skoncentrowanie spraw zleconych w gminie okręgowej”, a „możność skoncentrowania wszystkich istotnych spraw samorządowych w gminie okręgowej”.

Projekt przewidywał także przekazanie gminom miejscowym, a tam, gdzie istniały – także okręgowym, całej administracji policji porządkowej (budowlanej, pożarniczej, zdrowia publicznego, weterynaryjnej, przemysłowej, szkolnej, ubogich itp.). W miejsce zarządzeń (*Verfügungen*) władz policyjnych wejść miały zarządzenia władz zarządów gminnych, na miejsce zaś rozporządzeń policyjnych (*Polizeiverordnungen*) – statuty miejscowe. Punkt ciężkości działań samorządowych miał spoczywać jednak na związkach powiatowych i gminach okręgowych.

Innym charakterystycznym rysem projektu było dążenie do rozbudowy pomocniczych organów zarządzających w postaci kolegiów (wydziały uchwalające [*beschliessende Ausschüsse*] w związkach o ustroju jednoizbowym, tzn. miastach i gminach; wydziały administracyjne [*Verwaltungsausschüsse*] w powiatach i prowincjach). Wydziałom uchwalającym przekazywano według projektu zarządzanie określonymi działami administracji albo załatwianie poszczególnych spraw; wydziały administracyjne jako organy wydziałów powiatowych lub prowincjonalnych w określonym zakresie miały zastąpić organy zarządzające. Projekty utrzymywały w pełni instytucję zawodowych organów wykonawczych; obligatoryjnie zawodowymi urzędnikami byli burmistrzowie, starosta krajowy i radcy krajowi, fakultatywnie radcy miejscy, naczelnicy gmin wiejskich i ławnicy, naczelnicy gmin okręgowych. Projekt wskazywał ponadto instrumenty nadzorcze dla nadzoru państwowego, mniej uwagi poświęcając kontroli wewnętrznej. Zwrócić należy uwagę na regulację dotyczącą zawieszania uchwał samorządowych o znaczeniu ponadmiejscowym przez ministra spraw wewnętrznych za zgodą wydziału państwowego (*Staatausschuss*), gdy zabrakło już innych środków nadzoru przewidzianych ustawą, jeśli uchwała taka sprzeciwiała się interesowi państwowemu (nie: publicznemu!). Miał to być wprawdzie w zamierzeniu szczególny środek nadzorczy, niemniej skierowany właśnie przeciw działaniom politycznym. Projekt zawierał także ogólną podstawę prawną dla tworzenia międzykomunalnych wspólnot pracy (*zwischengemeindliche Arbeitsgemeinschaften*), znanych już uprzednio prawu obowiązującemu w Nadrenii-Westfalii, a także kodyfikował organizację związków międzykomunalnych o charakterze celowym³⁸.

³⁸ Por. szerzej M. Jaroszyński, *Nowe projekty ustaw...*, w szczególności s. 355-365.

Ponadto według projektu prowincje miały uzyskać pewien zakres autonomii – władne byłyby normować w formie statutów takie zagadnienia, jak: sprawy nauczania dla ludności obcojęzycznej (z zastrzeżeniem ochrony mniejszości niemieckiej), nauki religii w szkolnictwie powszechnym, dopuszczania innego języka urzędowego poza niemieckim, jednolite uregulowanie opieki nad młodzieżą, sprawy drogowe. Pewne zadania miały także zmienić swój statut – ze zleconego na samorządowy, np. tzw. *Heimatspflege* (opieka nad kulturą krajową, badania nad historią ojczyzną, opieka nad pomnikami), sprawy pożarnictwa i wychowania opiekuńczego³⁹. Ostatecznie jednak zapowiadane zmiany, zwłaszcza w odniesieniu do samorządu, okazały się połowiczne.

Projekt zapowiadany był jako kompleksowa regulacja samorządowa. Pojawily się jednak trudności polityczne. Ostatecznie wydane rozporządzenie objęło tylko sprawy administracji rządowej, gdyż – jak ocenił w mowie radiowej z 9 września 1932 r. premier komisarycznego rządu pruskiego (*stellvertreter Reichskommissar*), dr Franz Bracht – w świetle niezwykle silnych sporów między stronnictwami po upadku socjaldemokratów rząd nie posiadał dostatecznych pełnomocnictw do przeprowadzenia reformy komunalnej; „reforma samorządu łącznie z reformą finansów komunalnych pozostaje nadal pilną kwestią otwartą bieżącej doby”⁴⁰.

Kwestie uregulowane ostatecznie w rozporządzeniu, mające znaczenie dla ustroju samorządu, to m.in. zagadnienie zastępstwa landrata (stały pomocnik, w jego braku – w zakresie administracji rządowej zastępować go miał urzędnik kancelaryjny rządowy (*Bürobeamte*), a w sprawach administracji samorządowej – urzędnik powiatowego związku komunalnego, wyznaczony przez wydział powiatowy). Gdy przeszkoda trwa dłużej, zastępował landrata deputowany powiatowy. Prezes rejencji mógł wyznaczyć oficjalnego zastępcę. Landrat sprawował także nadzór nad miastami do 10 tys. mieszkańców. Gminy miejskie do 3 tys. mieszkańców mogły ustanawiać neodpłatnych i niezawodowych burmistrzów. Inne kwestie dotyczyły administracji szkolnej (nadzór landrata nad związkami szkolnymi, utrzymującymi publiczne szkoły ludowe), sanitarnej czy skarbowej (komisarze podatkowi przy gminach przetrzymujących wpływy z podatków państwowych, dopuszczalność egzekucji przeciw organowi komunalnym jedynie na podstawie organu uchwałowego, niedopuszczalność postępowania upadłościowego, możliwość zarządzenia postępowania rozdzielczego (*Verteilungsverfahren*)⁴¹.

³⁹ Por. idem, *Pruska gmina okręgowa według nowych projektów o ustroju samorządu*, „Samorząd”, 1930, Nr 22, s. 413-415; idem, *Tendencje komunalizacyjne w pruskich projektach o ustroju samorządu*, „Samorząd”, 1930, Nr 39, s. 690-691.

⁴⁰ Za: M. J. [Maurycy Jaroszyński], *Sprawy komunalne w reformie administracji w Prusiech*, „Samorząd”, 1932, nr 42, s. 659.

⁴¹ Por szerzej: ibidem, s. 658-660.

Były to w zasadzie ostatnie zmiany w państwie demokratycznym. W nowej epoce politycznej nie było miejsca dla samorządu⁴². Hitler jako zwolennik arcycentralizmu doprowadził w 1934 r. do likwidacji wszelkich odrębności (*Gleichschaltung*), głównie poprzez przeniesienie uprawnień krajów na organy centralne Rzeszy. Nawet urząd premiera Prus stał się czysto tytułarny i utrzymał się prawdopodobnie tylko dzięki temu, że powierzono go Hermanowi Göringowi⁴³.

V. Po obu stronach granicy stan prawny w przełomowym okresie 1918-1919 był bardzo zbliżony. Wprawdzie znaczące różnice dotyczyły administracji prowincji poznańskiej, ale na terenie polskiego Pomorza (dawnych Prus Zachodnich) obowiązywały z reguły te same zasady organizacji administracji terenowej, co w sąsiednim *Pommern* czy *Brandenburg*.

Cel, jaki postawiła sobie autorka, z natury rzeczy ograniczyć się musiał do wskazania podstawowych różnic oraz podobieństw między działaniami ustawodawcy polskiego i pruskiego, reformującymi administrację pruską, nie przeprowadzając ich drobiazgowej analizy. Pewne wnioski wydają się jednak nawet po tym pobieżnym spojrzeniu uzasadnione.

Na wschodnich terenach Republiki Weimarskiej utrzymano w mocy podział czterostopniowy, dokonując jedynie niezbędnych przesunięć wynikłych z przeprowadzenia granicy przez pruskie prowincje. W Polsce należało niejako *ab ovo* zdecydować o podziale; optymalna okazała się struktura trój-szczeblowa.

W zakresie administracji rządowej, zmiany przeprowadzone w dzielnicach zachodniej związane były z eliminacją jednego szczebla struktury hierarchicznej i koniecznością połączenia uprawnień obu dawnych organów, nadprezydenta prowincji i prezesa rejencji, w ręku wojewody. Przypomnieć warto na marginesie, że takie głosy pojawiały się także w piśmiennictwie niemieckim. Charakterystyczne jednak, że dalsze trendy reformacyjne poszły w Polsce i Prusach w radykalnie innych kierunkach.

O ile w założeniach projektów pruskich dążono do „komunalizacji” administracji rządowej poprzez ścisłe powiązanie (wybór landrata przez landtagi) i współpracę z samorządem, w Polsce właśnie klasyczny model pruski zyskał akceptację i sankcję ustawową. Postawiono na scentralizowany model, w którym organa rządowe, zarówno wojewoda jak i starosta, dysponowały szerokimi uprawnieniami w zakresie administracji ogólnej, kilku ważnych działów

⁴² „Die gemeindliche Selbstverwaltung wurde letzters Endes schon durch die Machtergreifung des Jahres 1933 ihrer Fundamente beraubt”, za: H. Herzfeld, *Demokratie...*, s. 30. Na temat zmian w pruskim ustawodawstwie samorządowym po 1933 r. por. M. Jaroszyński, *Przemiany samorządu pruskiego*, „Samorząd Terytorialny”, 1934, z. 2-3, s. 161-184; J. Grenowski, *Obecny ustrój gmin pruskich*, „Samorząd Miejski”, VI 1935, z. 11, s. 566-576, Z. 12, s. 638-646.

⁴³ Por. S. Salmonowicz, *Prusy. Dzieje państwa i społeczeństwa*, wyd. 3, Warszawa 2004, s. 431-433.

zespolonych, a w szczególnych wypadkach – wobec działów niezespolonych (np. kwestia zebrań periodycznych z kierownikami działów niezespolonych, przejęcie działów administracji w razie mobilizacji). Organy rządowe wyraźnie „dyrygowały” samorządem.

Silna pozycja nadprezydenta prowincji w Prusach nie uległa erozji, jednakże jego kompetencje sformułowano bardziej jako nadzorcze. Na szczeblu powiatu zespolenie nie zaszło tak dalece jak w Polsce, choć landrat wykonywał pewne czynności nadzoru także nad administracją szkolną czy skarbową.

W zakresie reformy samorządu należy docenić w szczególności, iż pruscy legislatorzy czerpali wprost z nauki prawa administracyjnego, definiując w projektach ustaw pojęcia samorządu czy korporacji. W Polsce próby takie powodowały jedynie zastój w procedurze ustawodawczej, która i tak przewlekła się nadspodziewanie długo. Warto podkreślić, że ostateczny efekt w postaci ustawy scaleniowej z 1933 r. bardziej był wynikiem siły politycznej BBWR czy też pewnego fortelu legislacyjnego (prace nad ustawą, określaną początkowo mianem „małej”, dotyczyć miały najbardziej pilnych problemów samorządowych), nie zaś ostatecznego konsensu środowisk partyjnych co do modelu samorządu.

Charakterystyczne, iż Prusacy chcieli „komunalizować”, w Polsce zaś chciano centralizować; przynajmniej po 1926 r. oczywiście było, iż kolejne projekty mają coraz bardziej restrykcyjny charakter. Podczas gdy w całej Republice Weimarskiej snuto plany marginalizacji nadzoru policyjnego na rzecz samodzielności statutowej organów miejskich i gminnych, w Polsce uprawnienia policji miejscowej odbierano naczelnikom gmin i wójtom, przekazując je wprost starostom.

Ostatecznie jednak nowa narodowo-socjalistyczna siła polityczna w Niemczech zlikwidowała wszelkie dylematy silną ręką. W Polsce zaś, po trudnym okresie między zamachem stanu z 1926 r. a uchwaleniem nowej konstytucji w 1935 r., sytuacja złagodniała, czego dowodem są stosunkowo spokojne wybory samorządowe końca lat trzydziestych⁴⁴. Nie zmienia to ostatecznej konkluzji, iż pomimo decentralistycznych założeń konstytucji marcowej, władza centralna już w latach dwudziestych niechętnie przekazywała kompetencje organom innym niż rządowe. Mniej być może doskwierało to na terenach Polski wschodniej, gdzie samorząd nie miał tak rozwiniętej formy i bogatych doświadczeń. Samorządowcy Wielkopolski czy Pomorza przeciwstawiali się będącej wyrazem zwycięstwa teorii państwowej unifikacji, która chociażby dla organizacji miast oznaczała pewien regres, zaś dla samorządu wojewódzkiego – marginalizację.

⁴⁴ Por. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*. Cz. I: *Zagadnienia ogólne. Samorząd przed 1933 r.*, „Samorząd Terytorialny”, 1991, Nr 5, s. 35-40; Cz. II: *Samorząd w latach 1933-1939*, „Samorząd Terytorialny” 1991, Nr 6, s. 46-54, zwłaszcza ostatnie strony.

Jednak jako wniosek ostateczny niech służy spostrzeżenie, iż dobre prawo nie ma narodowego charakteru. Odarte z antypolskich zastrzeżeń i zdemokratyzowane pruskie prawo służyło dobrze zarówno administracji rządowej w terenie, jak i samorządowi w niepodległej Polsce. W zakresie rozwiązań administracyjnych była Dzielnicą Pruska pozostawała w awangardzie, tu wojewoda liczyć się musiał z realnym czynnikiem obywatelskim w postaci kolegialnego urzędu wojewódzkiego czy też wojewódzkiego sądu administracyjnego, tu samorząd wojewódzki sprawnie podejmował działania o zasięgu przekraczającym możliwości powiatu.

Roman Dmowski podkreślał z goryczą, iż „przeciętny obywatel tych ziem w duchu sobie powiada: dam państwu wszystko to, co dawał swemu państwu Niemiec, dam więcej, bo kocham Polskę, ale chciałbym, żeby mi państwo dawało to, co dawało niemieckie Niemcowi”⁴⁵.

⁴⁵ Za: R. Dmowski, *Spółczesność Poznańskiego i Pomorza w odbudowanej Polsce*, Poznań 1927, s. 23.

