

Henryk Czajka

SAMORZĄD TERYTORIALNY W LATACH 1919-1939

Archiwum Państwowe w Zamościu, posiada w swych zasobach liczne Akta szeroko pojętej administracji terenowej. Najstarsze z nich pochodzą z początku XIX wieku. Akta miast i gmin oraz administracji państwowej i samorządowej różnych szczebli do 1950 r. liczą przeszło 160 mb dokumentów archiwalnych,¹ obejmując trzy zasadniczo odmienne ustrojowo okresy, a zatem zróżnicowaną organizację terenowych władz administracyjnych.

W swoich badaniach zająłem się administracją lokalną w latach międzywojennych. Jest to okres kształtowania się współczesnych form samorządu terytorialnego stopnia podstawowego (gminnego) i stopnia drugiego. Jako materiał do pracy posłużył wyjątkowo bogaty zasób literatury przedmiotu w bibliotece zamojskiego archiwum, również z lat przedwojennych, często niedostępnej w dużych bibliotekach naukowych².

Akta Archiwum Państwowego w Zamościu – z uwagi na dużą wartość historyczno-prawną zgromadzonych dokumentów – w przyszłości pomogą w ukazaniu w szerokim zakresie relacji pomiędzy prawem ustanowionym a stosowaną praktyką. Wg przyjętej koncepcji, za tzw. modelowe posłużą do badań akta gminy Zwierzyniec oraz Izbicy, których akta są za razem najobszerniej reprezentowane w zasobach Archiwum.

W poniższym wywodzie przedstawiony został poprzedzający przyszłe szczegółowe badania zarys organizacji samorządu obowiązujący w latach 1919-1939 na obszarze dzisiejszej Zamojszczyzny.

* * *

Samorząd terytorialny – to jedna z wielu instytucji samorządowych, zajmująca istotne miejsce w konstrukcji prawno-ustrojowej każdego państwa. Pod pojęciem samorządu terytorialnego rozumiemy „samodzielne i zasadniczo niezależne zawiadywanie przez grupy obywateli swoimi spra-

1. Wg *Informatora o zasobie archiwalnym* zamieszczonego na stronie internetowej Archiwum Państwowego w Zamościu (wydanie książkowe w druku).

2. Na przykład *Gmina wiejska i gromada w świetle nowej ustawy samorządowej*, Warszawa 1933.

wami, zawiądywanie, które polega na wykonywaniu funkcji administracji publicznej”.³

Badania samorządu pod względem prawnym doprowadziły do skonstruowania jego pojęcia jako instytucji prawnej, powołanej do załatwienia części spraw administracji państwowej w charakterze organu państwa.⁴ Samorząd jest zatem opartą na przepisach ustawy zdecentralizowanej, administracją państwa, wykonywaną przez centralne organy, niepodległe hierarchicznie innym organom i samodzielnie działającą w granicach ustawy i ogólnego porządku prawnego.⁵ Teorie samorządu wykształciły zasadniczy jego podział: na związki terytorialne (terytorialno-korporacyjne) i związki nie terytorialne (personalno-korporacyjne). Związki terytorialne, rozumiane jako korporacyjne instytucje samorządowe, oparte są na zasadzie przynależności terytorialnej, do których człowiek należy niezależnie od swojej woli, na mocy ustawowo unormowanego osobistego stosunku do danego terytorium. Klasycznym przykładem takiego związku jest **samorząd terytorialny**. Do związków nie terytorialnych, w których obowiązuje zasada dobrowolności zrzeszania się jej członków, należy zaliczyć min. samorząd gospodarczy, zawodowy itp.

Na przełomie XIX i XX wieku istniały w Europie w zasadzie dwa modele samorządu, to jest model **anglosaski** i **kontynentalny**. Model anglosaski charakteryzował się tym, że wybieralna przez lokalną społeczność reprezentacja samorządowa, niezależna od organów państwowych, przejęła większość spraw administracyjnych państwa.⁶ Drugi model charakteryzował się tym, że „był podporządkowany w większym lub mniejszym stopniu administracji państwowej. Zachodził więc tu związek podległości między administracją rządową a samorządem i zarazem podział zadań, tworząc tym samym dualizm administracji państwowej”.⁷ W oparciu o ten model tworzono samorząd terytorialny na ziemiach polskich w okresie zaborów oraz w II Rzeczypospolitej.⁸

Po uzyskaniu niepodległości przez Polskę w 1918 roku, wystąpiły trzy koncepcje rozwiązania kwestii administracji terytorialnej. Pierwsza koncepcja głoszona przez prawicę sugerowała oparcie administracji na systemie

3. H. Izdebski *Historia administracji*, Warszawa 1997, s. 101,

4. J. Panejko *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, s. 84

5. tamże, s. 87

6. Ustawa z roku 1888 zastosowała nowoczesne rozwiązania organizacyjne w miastach, dostosowując je do ustroju hrabstw, zgodnie z którymi wybieralna reprezentacja przejęła większość spraw administracyjnych oraz ustawa z 1894 roku, w podobny sposób zreformowała administrację organów wiejskich oraz nie municypalnych okręgów wiejskich i parafii wiejskich. Por. J. Panejko, tamże, s. 88

7. W. Kozyra *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej jako przejaw społeczeństwa obywatelskiego*, „Zeszyty Historyczno-Polityczne ŚD”, 1989, z. 3(62), s. 96.

8. W. Kozyra *Urząd Wojewódzki w Lublinie w latach 1919-1939*, Lublin 1999, s. 287, Por. W. Kumaniecki, P. Typiak *Istotne różnice w ustroju samorządu miejskiego w b. Królestwie Kongresowym i na ziemiach wschodnich b. Zaboru rosyjskiego* „Gazeta Administracji i Policji Państwowej”, nr 18 z 15 marca 1934 r.

centralistycznym, czyli według wzorców francuskich. Samorząd terytorialny uległby znacznemu ograniczeniu. Drugą koncepcję wysuwała lewica rewolucyjna, która głosiła potrzebę rozwijania jak najszerszego samorządu, wzorowanego na rozwiązaniach Rosji bolszewickiej. Rzecznikiem trzeciej koncepcji był obóz umiarkowanej lewicy (obóz kompromisu społecznego) reprezentowany przez Polską Partię Socjalistyczną i ruch ludowy,⁹ który zalecał oparcie administracji na szerokim samorządzie terytorialnym.

Rząd J. Moraczewskiego wydał kilka dekretów z zakresu organizacji samorządu terytorialnego. Ich generalną tendencją było dążenie do zdecentralizowania administracji, rozbudowy organów samorządowych i rozszerzenia ich kompetencji.¹⁰ Koncepcje umiarkowanej lewicy wywarły duży wpływ na dotyczące się samorządu sformułowania zawarte w demokratycznej konstytucji z 17 marca 1921 roku, zwanej Konstytucją marcową. W jednym z pierwszych artykułów konstytucji znalazł się następujący zapis: „*Rzeczpospolita Polska, opierając swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego, przekazuje przedstawicielstwom samorządu właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa*”.¹¹ O ramowych tezach dotyczących samorządu terytorialnego Konstytucja marcowa mówiła w art. art: 65, 67, 69, 70, 71 i 73.¹²

Na terenie byłej kongresówki – również na terenie powiatu zamojskiego – obowiązywało ustawodawstwo samorządowe wprowadzone w latach 1918-1919 przez rząd ludowy. Samorząd zorganizowany był dwustopniowo, to jest stopień podstawowy, tworzyły go gminy wiejskie i miejskie (miasta niewydzielone), drugi stopień tworzyły związki powiatowe utworzone z gmin danego powiatu oraz miasta wydzielone.¹³ Samorządu III stopnia, to jest wojewódzkiego w II Rzeczypospolitej (oprócz woj. Śląskiego, poznańskiego i pomorskiego) nie utworzono. Natomiast przy urządach wojewódzkich powołano **radę wojewódzkie**, które w pewnym sensie można było uważać za samorząd wojewódzki, czyli samorząd III stopnia. Jednak ich podstawową funkcją było stanowienie organu opiniodawczo-doradczego przy urzędzie Wojewody.¹⁴

Samorząd gminy wiejskiej i gromady

Organizacja samorządu gminy wiejskiej w byłej kongresówce opierała się na prawie z 1864 roku z późniejszymi zmianami.¹⁵ Taki stan rzeczy

9. H. Izdebski *Historia administracji*, s. 149

10. A. Ajnenkiel *Historia administracji. Zarys historyczny*, Warszawa 1977, s. 63.

11. W. Reis *Zarys Prawa administracyjnego* Wilno 1930, s. 159, Dz.U.R.P. Nr 44 poz. 267, uchwała z dnia 17 marca 1921 roku . Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej

12. tamże

13. *Historia Państwa i prawa 1918 – 1939*, cz. 1, s. 197, Dz.Pr.P.P. Nr 65, poz. 395, ustawa tymczasowa z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji.

14. *Historia państwa i prawa...*, s. 203, Dz.U.R.P. Nr 90, poz. 829, ustawa z dnia 26 września 1922 roku o zasadach samorządu wojewódzkiego, M. Jaroszyński *Samorząd terytorialny w Polsce. Stan obecny. Wnioski do reformy*, Warszawa 1926, s.108

15. F. Bardowski i J. Karczewski *Zbiór ustaw włościańskich, obowiązujących w Królestwie Polskim*. Warszawa 1918.

przetrwiał do uzyskania niepodległości i trwał nadal. Charakterystyczną cechą samorządu, w okresie po uzyskaniu niepodległości, było obowiązywanie dwóch istotnych zasad, to jest zasady **zbiorowości** i zasady **stanowości**.¹⁶ Zasada **zbiorowości** polegała na tym, że w skład jednej gminy wchodziła z reguły większa ilość miejscowości. Gmina mogła więc objąć swym zasięgiem kilka, kilkanaście a nawet kilkadziesiąt wsi, folwarków i znaczną ilość mieszkańców nawet do kilkunastu tysięcy. Wyjątkiem od tej reguły były tzw. **Osady**, to jest skupiska o charakterze miejskim, które utraciły prawa miejskie w 1869 roku. Niektóre z nich weszły w skład gmin zbiorowych inne zaś (te większe i bardziej zaludnione) stały się samodzielnymi gminami. **Zasada stanowości**, wywodząca się z dawnych jeszcze przepisów rosyjskich przedstawiała organizację gromad w byłej kongresówce, opartej na zasadzie posiadania gospodarstwa lub nieruchomości.¹⁷

Pojęcie **obywatelstwa gminnego, przynależności, swojszczyzny lub członkostwa** ustawa rosyjska nie określała wcale. Praktyka utożsamiała członkostwo gminne z faktem zapisania danej osoby do **księgi ludności stałej**. Ustawa o obywatelstwie Państwa Polskiego¹⁸ szukając kryteriów do oceny tego obywatelstwa (równoległych do galicyjskiego *prawa swojszczyzny* czy pruskiego *stałego zamieszkania*) wskazuje, że *obywatelem polskim jest ten, kto na obszarze b. kongresówki jest zapisany albo ma prawo być zapisanym do księgi ludności stałej jednej z gmin*. Natomiast w Dekrecie o utworzeniu rad gminnych, art. 12 określał: *do czynnego udziału w życiu gminnym dopuszcza się wszystkich obywateli posiadających cenzus zamieszkania faktycznego przez okres 6 miesięcy, cenzus wieku i moralności*.

W wewnętrznej organizacji gminy wiejskiej wyróżnia się organy uchwałodawcze, wykonawczo-kontrolujące oraz wykonawcze. Organem uchwałodawczym było **zebranie gminne**, organem wykonawczo-kontrolującym **rada gminy**, natomiast organem wykonawczym był **Wójt**.¹⁹

Prawo do udziału w zebraniu gminnym uzyskali wszyscy pełnoletni mieszkańcy gminy, w tym również po raz pierwszy kobiety.²⁰ Jednakże osoby te musiały mieć ukończone 21 lat, musiały zamieszkiwać na terenie gminy co najmniej od 6 miesięcy, nie byli objęci postępowaniem przygotowawczym lub sądowym za przestępstwa powodujące utratę prawa i przywilejów szczególnych oraz nie byli oddani pod dozór policyjny z mocy wyroku sądowego. Do atrybutów zebrania gminnego należały wszystkie sprawy dotyczące gminy (z wyjątkiem spraw drogowych), uchwalanie budżetu, składek i innych ciężarów gminnych. Zebranie wybierało **Wójta i Ra-**

16. Dz.Pr.P.P. Nr 18, poz. 48, z dnia 27 listopada 1918 roku, Dekret o utworzeniu Rad Gminnych na obszarze b. Królestwa Kongresowego.

17. M. Jaroszyński *Samorząd terytorialny w Polsce...*, s.11, W. Reis *Zarys prawa administracyjnego*, s. 167.

18. Dz.U.R.P. Nr 7, poz. 44, Ustawa o obywatelstwie Państwa Polskiego, z dnia 20 stycznia 1920 roku.

19. Rada Gminna w samorządzie terytorialnym była instytucją **nową**, wcześniej w byłej kongresówce nie znana. A. Ajnenkiel *Administracja w Polsce*, s. 63.

20. tamże., s. 63-64

dę Gminy. Powinno być zwoływane przynajmniej 4 razy w roku, przez wójta, który jednocześnie jemu przewodniczył.²¹ Wymagalnym quorum, dla prawomocności uchwał zebrania była połowa głosów wszystkich mieszkańców uprawnionych do głosowania. Kwalifikowane quorum (2/3 uprawnionych do głosowania) wymagane było przy podejmowaniu uchwał dotyczących alienacji nieruchomości gminnej.²²

Rada Gminna składała się z 12 członków, wybieranych na okres 3 lat przez zebranie gminne, względną większością głosów, w głosowaniu tajnym.²³ W podobnym trybie głosowania wybierano wójta. Ponadto zebranie wybierało 6 zastępców, którzy wchodziłi do rady, w skutek utraty mandatu przez któregoś z członków Rady. Bierne prawo wyborcze przysługiwało wszystkim uprawnionym do udziału w zebraniu gminnym. Posiedzenie Rady zwoływał wójt, bądź z własnej inicjatywy, bądź na żądanie 5 członków rady. Zebrania powinny odbywać się przynajmniej raz w miesiącu. Uchwały Rady zapadały zwykłą większością głosów a w razie ich równości rozstrzygał głos wójta.

Rada przygotowywała wnioski i projekty budżetu na zebranie gminne, czuwała nad wykonaniem budżetu i uchwał zebrania, zarządzała nieruchomościami i funduszami gminy, kierowała i kontrolowała zakłady i instytucje gminne. Mianowała, kontrolowała i odwoływała urzędników gminnych, kontrolowała również działalność wójta. Wobec trudności zwoływania kwartalnych zebrań gminnych, Rada Gminna stanowiła faktycznie zasadniczy trzon samorządu w gminie.²⁴

Ze swej działalności Rada Gminna powinna raz w roku złożyć Zebraniu Gminnemu pisemne sprawozdanie. W jednej kwestii Radę Gminną można było traktować jako organ uchwałodawczy, starosta i wydział powiatowy a w II instancji wojewoda i wydział wojewódzki.²⁵ Wykluczający całkowicie kompetencje Zebrania Gminnego, a mianowicie w kwestii podejmowania uchwał dotyczących budowy, zarządzania i utrzymywania dróg gminnych

21. Wyjątkowo wójt nie mógł przewodniczyć w dwóch przypadkach, to jest w czasie wyborów wójta oraz podczas składania sprawozdania z wykonania budżetu gminy. W pierwszym przypadku zebraniu przewodniczył sędzia lub urzędnik starostwa, w drugim zaś najstarszy wiekiem sołtys. M. Jaroszyński *Samorząd terytorialny...*, s. 17.

22. Niezmiernie trudno było zebrać wymagane prawem quorum, aby uchwały zebrań miały moc prawną. W protokole zebrania gminnego, z dnia 4 XI 1920 r. (nr 23/182/20), które odbyło się w Zwierzyńcu, odnotowano fakt udziału w nim aż 1900 osób, z ogólnej liczby 3188 mających prawo głosu w zebraniu. Był to swoisty ewenement, w latach późniejszych takiej frekwencji nigdy już nie odnotowano. Zebranie dotyczyło wyboru ławnika i jego zastępcy do Sądu Pokoju. AP Zamość, Akta Gminy Zwierzyniec, syg. akt 36.

23. A. Ajnenkiel *Administracja w Polsce...*, s.63.

24. Z protokołu posiedzenia Rady Gminnej w Zwierzyńcu z 13 II 1933 wynika, że pomimo dwukrotnego zwoływania zebrania gminnego w celu uchwalenia budżetu gminnego i szkolnego, zebranie nie doszło do skutku, dlatego też rada zmuszona była projekt budżetu przedstawić do zatwierdzenia wydziałowi powiatowemu w Zamościu - AP Zamość, Akta Gminy Zwierzyniec, syg. 38.

25. W. Kozyra *Urząd wojewódzki...*, s. 288, tamże: W. Brzeziński *Terytorialna organizacja gminy wiejskiej w Polsce*, Dz.Pr.P.P. Nr 18, poz. 48, Dekret Naczelnika Państwa z 27 listopada 1918 r. o utworzeniu rad gminnych na obszarze b. Królestwa Kongresowego.

oraz w sprawach ustalania nakładów na cele drogowe.²⁶ Wójt wybierany był przez zebranie gminne na okres 3 lat.

W sumie zebranie wybierało dwóch kandydatów, z których jednego starosta zatwierdzał na wójta, drugiego zaś (zwanego podwójtem) na zastępcę.²⁷ Bierne prawo wyborcze przy wyborze wójta, przysługiwało wszystkim mieszkańcom, uprawnionym do udziału w zebraniu gminnym, pod warunkiem ukończonych 25 lat oraz posiadających umiejętność pisania i czytania w języku polskim. Wójt był organem wykonawczym Rady Gminnej i jednocześnie organem administracji rządowej, był władzą bezpieczeństwa publicznego (policja sanitarna, ogniowa itp.), egzekwował wyroki, wypełniał polecenia związane z poborem do wojska, doręczał urzędową korespondencję.²⁸ Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że zakres działania samorządu gminnego polegał na wykonywaniu własnych zadań, wynikających z ustawodawstwa samorządowego oraz na wykonywaniu tzw. zadań powierzonych (poruczonych) przez administrację rządową.

Poszczególne wsie i osady tworzyły **gromady wiejskie**. Organami gromady było **zebranie gromadzkie** oraz **sołtys**.²⁹ W zebraniu gromadzkim mogli uczestniczyć wszyscy pełnoletni gospodarze, właściciele nieruchomości oraz gospodynie (włościanki) posiadające samodzielne gospodarstwa rolne. Zebranie było organem **uchwalającym i kontrolującym**.

Sołtysi wybierani byli przez zebrania gromadzkie. Sołtys był organem wykonawczym zebrania wiejskiego (gromadzkiego). Był również pomocnikiem wójta i podlegał mu służbowo, w zakresie wykonywania władzy gminnej i administracji państwowej w gminie.³⁰ Nadzór nad samorządem gminnym sprawował w I instancji starosta i wydział powiatowy, a w II instancji wojewoda i wydział wojewódzki.

Samorząd miejski

W czasach panowania rosyjskiego samorząd miejski w b. kongresówce w ogóle nie istniał. Stworzyli go dopiero okupanci niemieccy i austriaccy, zaś państwo polskie urządziło go na nowo.³¹ Samorząd miejski opierał się na dekreście z dnia 4 lutego 1919 roku, o samorządzie miejskim.³² Powyższy

26. M. Jaroszyński *Samorząd terytorialny w Polsce...*, s. 19, Dz.U.R.P. Nr 6, poz. 31, Ustawa z dnia 10 grudnia 1920 roku o dostarczaniu środków przewozowych do budowy i utrzymania dróg publicznych i mostów.

27. W. Kozyra *Urząd wojewódzki w Lublinie...*, s. 288.

28. W. Reis *Zarys prawa administracyjnego...*, s. 167.

29. W. Ćwik, J. Reder *Lubelszczyzna, dzieje rozwoju terytorialnego, podziałów administracyjnych i podziału władz*. Lublin 1997, s. 143.

30. Przed objęciem urzędu sołtysa, kandydaci składali w obecności starosty przysięgę: *Przysięgam Panu Bogu Wszechmogącemu na powierzonym mi stanowisku pożytek Państwa Polskiego oraz dobro publiczne mieć zawsze przed oczyma, władzy zwierzchniej Państwa Polskiego wierność dochować, wszystkich obywateli kraju w równym mając zachowaniu, przepisów prawa strzec pilnie, obowiązki gorliwie i sumiennie, rozkazy przełożonych wykonywać dokładnie, tajemnicy urzędowej dochować. Tak mi Panie Boże dopomóż.* - AP Zamość, Akta Gminy Zwierzyniec, sygn. akt 119

31. M. Jaroszyński, op.cit, s. 50, H. Izdebski, *Historia administracji*, s. 150.

32. Dz.U.R.P. Nr 13, poz. 140, Dekret z dnia 4 lutego 1919 r., o samorządzie miejskim.

dekret obowiązywał w tych miastach, które były wymienione w dołączonym do niego wykazie. Pierwszym dekretem o organizacji samorządu miejskiego z 1918 roku objęto 150 miast. Liczba miast została następnie rozszerzona. Dekret wprowadził pojęcie gminy miejskiej, jako samodzielnej jednostki terytorialnej i zarazem osoby prawa publicznego.³³ Zakres działania samorządu dzielił się na własny i powierzony (zlecony). Własny wynikał z przepisów prawa samorządowego, powierzony (poruczony) - należał do administracji państwowej i został przez nią przekazany samorządowi na mocy odpowiednich decyzji.³⁴

Członkami gmin miejskich byli obywatele polscy, stale mieszkający w gminie od co najmniej 6 miesięcy. Czynne prawo wyborcze przysługiwało osobom z chwilą ukończenia 21 lat, pod warunkiem, że nie były one pod kuratelą i nie były w upadłości, albo pozbawione lub ograniczone w prawach na mocy wyroku sądowego, tudzież nie utrzymywały się z wyszynku. Biernie posiadały osoby, które ukończyły 25 lat, legitymowały się umiejętnością pisania i czytania w języku polskim oraz posiadały czynne prawo wyborcze.³⁵ Mandat radnego trwał 3 lata.

Samorząd miejski występował w postaci **Rad Miejskich** – wybieranych w oparciu o system cenzusowy (cenzus wieku, zamieszkania, wykształcenia) – jako organ uchwałodawczy oraz **Magistratów** – z burmistrzem lub prezydentem (w tzw. miastach wydzielonych) na czele, jako organ wykonawczy. Magistrat, a zwłaszcza jego przełożony (burmistrz, prezydent) był silnie podporządkowany nadzorowi państwowemu, natomiast w bardzo małym stopniu własnej radzie.³⁶ Liczba radnych była różna, ich liczba uzależniona była od liczby mieszkańców danego miasta i wahała się od 12-120 członków.

Miastami **wydzielonymi** były te miasta, które nie wchodziły w skład powiatowego związku komunalnego, lecz stanowiły osobny powiatowy samorząd miejski.³⁷ Posiedzenia rady odbywały się raz na miesiąc. Dla zachowania prawomocności podejmowanych uchwał wymagane było quorum zwykłej większości członków rady. Kwalifikowana większość (2/3 członków rady) była wymagana przy zatwierdzaniu uchwał dotyczących zaciągania pożyczek, dysponowania nieruchomościami miejskimi oraz zmiany regulaminu rady. Rada była wyłącznym organem **uchwałodawczym** we wszystkich sprawach zaliczanych do tzw. własnego zakresu działania gminy

33. A. Ajnenkiel *Administracja w Polsce ...*, s. 66-67. Dz.Pr.P.P. Nr 20, poz. 58, dekret z dnia 13 grudnia 1918, o wyborach do rad miejskich.

34. W. Reis *Zarys prawa administracyjnego ...*, s. 166.

35. tamże, s. 166. Cenzus zamieszkania jakkolwiek krótki pozbawiał członkostwa gminnego liczne grupy osób, zmieniające ze względów zarobkowych miejsce zamieszkania, wśród nich bezrobotnych. Miał więc charakter klasowy. Istniała również instytucja honorowego członkostwa gminy. Por. A. Ajnenkiel, op.cit s. 67.

36. W. Cwik, J. Reder *Lubelszczyzna ...*, s. 142, por. *Historia państwa i prawa ...*, s. 197.

37. M. Jaroszyński *Samorząd terytorialny w Polsce...*, s. 51. Do 1939 r. Zamość nie uzyskał statusu miasta wydzielonego z powiatowego związku komunalnego nie był więc powiatem miejskim, a to dlatego, że nie przekroczył 25 tys. mieszkańców. W dwudziestoleciu międzywojennym status miasta wydzielonego posiadał Lublin, Siedlce i Chełm.

miejskiej. Oprócz tego Rada sprawowała kontrolę nad magistratem, bądź bezpośrednio, bądź za pośrednictwem specjalnej komisji.³⁸

Magistrat w miastach wydzielonych składał się z prezydenta, wiceprezydenta oraz ławników. W miastach niewydzielonych w skład magistratu wchodził burmistrz, jego zastępca i ławnicy. Liczba ławników w każdym mieście wynosiła 10% liczby radnych.³⁹ Wszystkich członków magistratu wybierali członkowie Rady Miejskiej, na okres swojej kadencji.

Burmistrz względnie Prezydent, musiał być obywatelem polskim, musiał posiadać bierne prawo wyborcze do rady miasta, legitymować się wykształceniem przynajmniej na poziomie szkoły powszechnej. Nie musiał być członkiem gminy, która go wybrała. Inni członkowie magistratu musieli spełniać te same kryteria, oprócz cenzusu wykształcenia. Wszyscy członkowie magistratu byli opłacanymi urzędnikami, według norm ustalonych przez Radę Miejską.⁴⁰

Magistrat był organem **zarządzającym i wykonawczym**. Nadzór nad tym samorządem wykonywali, podobnie jak w przypadku samorządu wiejskiego, dla miast niewydzielonych w I instancji wydziały powiatowe sejmików powiatowych i starostowie, w II instancji wojewoda. Natomiast dla miast wydzielonych – odpowiednio wojewoda i wydział wojewódzki, rady wojewódzkiej oraz minister spraw wewnętrznych.⁴¹

Samorząd powiatowy - ustrój samorządu powiatowego opierał się na dekreście Naczelnika Państwa o tymczasowej ordynacji powiatowej z 4 lutego 1919 r i na dekreście z dnia 5 grudnia 1918 o tymczasowej ordynacji wyborczej do sejmików powiatowych.⁴²

Rozróżniano dwa rodzaje powiatów, to jest powiat ziemski (gminy miejskie i miasta niewydzielone) i powiat miejski – grodzki (miasta wydzielone z powiatowych związków komunalnych i nie podlegające nadzorowi wydziałów powiatowych).⁴³ Miasta liczące ponad 25 tys. Mieszkańców stanowiły samodzielne powiaty miejskie. Organami ziemskiego samorządu powiatowego był: sejmik, wydział powiatowy i przewodniczący wydziału powiatowego.

Sejmik – był organem uchwałodawczym samorządu powiatowego, decydującym o wszystkich sprawach z zakresu działania związków powiatowych. Mandat członka sejmiku trwał 3 lata i była to funkcja honorowa. Rady Gmin delegowały po 2 delegatów do sejmiku, zaś rady miejskie od 2-5 delegatów, w zależności od liczby ludności miasta.⁴⁴ Bierne prawo wybor-

38. tamże.

39. W. Reis, op. cit, s. 166.

40. M. Jaroszyński, op.cit, s. 51-52.

41. W. Kozyra *Urząd wojewódzki...*, s. 288-289, Dz.Pr.P.P. Nr 13, poz. 140 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 4 czerwca 1919 r. Por. A. Ajnenkiel *Administracja w Polsce*, s. 68, M.Jaroszyński, op.cit. s. 43.

42. Dz.Pr.P.P nr 13 poz. 14, dekret z 14 lutego 1919 r, Dz.Pr.P.P. Nr 19 poz. 51, dekret z 5 grudnia 1918 r.

43. M. Jaroszyński *Samorząd terytorialny w Polsce...*, s. 63

44. Dz.U.R.P. Nr 18, poz. 99, ustawa z dnia 3 lutego 1923 r. w sprawie delegatów od miast w sejmikach powiatowych.

cze przysługiwało członkom rad gminnych i miejskich, przy zachowaniu cenzusu umiejętności czytania i pisania w języku polskim. Przewodniczącym sejmiku był **Starosta**.⁴⁵ Sejmik powiatowy był organem uchwałodawczym i kontrolującym, do jego kompetencji należało: zatwierdzanie budżetu i obrachunku rocznego, zaciąganie pożyczek, wydawanie statutów powiatowych dotyczących wprowadzania i pobierania podatków i opłat, wybór członków wydziału powiatowego, oznaczenie liczby i uposażenia powiatowych urzędników komunalnych.⁴⁶ Funkcja kontrolująca sejmiku przejawiała się w prawie do kontroli działalności organów wykonawczych samorządu powiatowego, który mógł przeprowadzić bezpośrednio kontrolę czy też za pośrednictwem komisji kontrolnej lub rewizyjnej.

Wydział powiatowy składał się z przewodniczącego i 6 członków, wybieranych na 3 letnią kadencję, zwykłą większością głosów, spośród mieszkańców powiatu, posiadających bierne prawo wyborcze do rad miejskich i gminnych.⁴⁷ Wydział powiatowy przygotowywał sprawy, mające wejść pod obrady sejmiku, nadto podejmował decyzje we wszystkich sprawach, nie wymagających uchwał sejmiku, sprawował władzę dyscyplinarną wobec burmistrzów, ławników, wójtów i sołtysów. Wykonywał zalecenia władz państwowych i ustawowych, to jest sprawował nadzór na samorządem gmin wiejskich i miast niewydzielonych. Wydziałowi powiatowemu przysługiwało prawo żądania poddania rewizji każdej uchwały sejmiku, o ile naruszała ona ustawę, była niewykonalna lub mogła przynieść szkodę powiatowemu związkowi komunalnemu.

Właściwym organem wykonawczym powiatowego związku komunalnego był Starosta, który był jednocześnie przewodniczącym wydziału powiatowego. Do jego obowiązków należało: wykonywanie wszystkich uchwał sejmiku i wydziału powiatowego, załatwianie bieżących spraw i podpisywanie korespondencji, zatrudnianie urzędników powiatowego związku komunalnego po wysłuchaniu opinii wydziału powiatowego. W sprawach nie cierpiących zwłoki Starosta miał prawo podejmowania decyzji, nawet w sprawach należących do kompetencji wydziału, ale dla ich prawomocności, wydział musiał je zatwierdzić na najbliższym posiedzeniu. Staroście przysługiwało wobec uchwał wydziału takie samo prawo żądania rewizji, jak wydziałowi wobec uchwał sejmiku.

45. To, że starosta był z urzędu przewodniczącym wydziału, było rzeczą słuszną, ale jako urzędnik państwowy nie powinien przewodniczyć sejmikowi, gdyż w ten sposób w ten sposób wzmacniała się przewaga administracji państwowej w samorządzie. Powinien uczestniczyć w posiedzeniach sejmiku, bez prawa głosowania a tym bardziej bez prawa bez prawa przemawiania poza kolejnością i prawa do inicjatywy. Por. M. Jaroszyński.

46. W. Reis *Zarys prawa administracyjnego*, s. 169.

47. Wolno więc było sejmikowi wybierać członków wydziału także z poza swojego grona, czyli wybierać członków którzy nie wywodzili się z rady miejskiej czy gminnej. Por. M. Jaroszyński.

Nadzór nad samorządem powiatowym sprawował w I instancji wojewoda przy udziale wydziału wojewódzkiego, w II zaś instancji minister spraw wewnętrznych.⁴⁸

Samorząd na szczeblu województwa nie został w okresie międzywojennym w województwie lubelskim wprowadzony.⁴⁹ Funkcję samorządu wojewódzkiego pełniła **Rada Wojewódzka**.⁵⁰ Był to quasi-organ powołany przy wojewodzie, stosownie do ustawy tymczasowej z dnia 2 sierpnia 1919 r. Ustawa ta ogólnie określała organizację Rady Wojewódzkiej i zakres jej kompetencji. Tak więc jej zadaniem było *wydawanie opinii w sprawach poddanych pod jej obrady przez wojewodę a ponadto podejmowanie uchwał stanowczych w sprawach przekazywanych jej przez ustawy*.⁵¹ W skład Rady Wojewódzkiej wchodził wojewoda, jako przewodniczący (lub jego zastępca), kierownicy działów państwowej administracji w województwie oraz przedstawiciele sejmików powiatowych i rad miejskich wydzielonych (stanowiących samodzielne powiaty komunalne).⁵² Postanowienia i uchwały rady, wojewoda mógł zawiesić, przedkładając je do ostatecznego rozstrzygnięcia odpowiednio właściwym ministrom. Od orzeczeń rady służyło odwołanie do właściwego dla danej sprawy ministra.

W myśl art. 32 Rozporządzenia RM z dnia 13 listopada 1919 roku wojewoda winien poprosić o opinię radę *we wszystkich sprawach większego znaczenia dla województwa, tak pod względem gospodarczym jak i kulturalnym, a w szczególności w sprawach aprowizacyjnych, budowy kolei, kanałów, portów, regulacji rzek, zmiany granic województwa i powiatów, ulg podatkowych [...] budowy większych szpitali, nakładów humanitarnych itp. oraz we wszystkich sprawach ważniejszych wchodzących w zakres działania związków komunalnych*.⁵³

Zapowiedziana przez konstytucję marcową, potrzeba utworzenia samorządu wojewódzkiego, potwierdziła również ustawa z 1922 r., o powszechnym samorządzie województw. Art. 3 konstytucji zapowiadał oparcie ustroju Rzeczypospolitej na *zasadach szerokiego samorządu terytorialnego*, któremu w drodze ustawodawstwa zwykłego przekazany będzie właściwy zakres ustawodawstwa *zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gos-*

48. W. Kozyra *Urząd wojewódzki...*, s. 289, tamże: Dz.Pr.P.P. Nr 13 poz. 141, Dekret Naczelnika Państwa o ordynacji powiatowej z dnia 4 lutego 1919 r. J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Wydawnictwo UJ, Kraków 2000 r. s. 154. Por. M. Jaroszyński *Samorząd terytorialny w Polsce...*, s. 87 - *Nadzór państwowy nad samorządem powiatowym wykonywał Minister Spraw Wewnętrznych przy pomocy wojewody II instancja i sam wojewoda jako I instancja*. Tamże: Dz.U.R.P. Nr 90, poz. 490, Rozporządzenie wykonawcze Rady Ministrów z dnia 13 listopada 1919 r. do ustawy o organizacji władz administracyjnych drugiej instancji.

49. Wł. Ćwik, J. Reder, *Lubelszczyzna...*, s. 144. Dz.Pr.P.P. Nr 65, poz. 395, ustawa tymczasowa z dnia 2 sierpnia 1919 r., o organizacji władz II instancji, Dz.U.R.P. Nr 90, poz. 490, rozporządzenie wykonawcze Rady Ministrów z 13 listopada 1919 r.

50. A. Ajnenkiel, *Administracja w Polsce ...*, s. 155.

51. Dz.Pr.P.P. Nr 65, poz. 395, art. 4.

52. M. Jaroszyński *Samorząd terytorialny w Polsce ...*, s. 108.

53. W. Kozyra *Urząd wojewódzki ...*, s. 289-290.

podarstwa.⁵⁴ Organami uchwałodawczymi i kontrolującymi miały być sejmiki (w województwach wschodnich dwuizbowe, o przydziale posłów do izby decydować miało kryterium narodowościowe). Organ wykonawczy stanowić miały wydziały wojewódzkie z wojewodą na czele. Omawiana wyżej ustawa nigdy nie weszła w życie.⁵⁵

Wydział Wojewódzki jako organ wykonawczy Rady Wojewódzkiej, składał się z wojewody jako przewodniczącego, dwóch urzędników państwowych i trzech członków wybieranych przez radę. Posiadał następujące kompetencje: 1) głos doradczy w sprawach, które mu wojewoda do zaopiniowania przedłożył. 2) głos stanowiący w sprawach określonych przez różne przepisy prawa.⁵⁶

Wydział Wojewódzki wykonywał nadzór nad samorządem terytorialnym, sprawował nadzór nad pracą organów samorządowych podległych wojewodzie, sprawował nadzór w II instancji nad organami samorządu terytorialnego w imieniu wojewody oraz rozstrzygał odwołania od orzeczeń i zarządzeń sejmików powiatowych i miast wydzielonych.⁵⁷ Radę Wojewódzką i Wydział Wojewódzki mógł rozwiązać minister spraw wewnętrznych a ich zadania przejmował wojewoda.

Ustawa scaleniowa z 1933 roku

Ujednoczenie samorządu w skali całego kraju dokonano dopiero w drodze ustawy z dnia 23 marca 1933 r., o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, zwanej popularnie ustawą scaleniową.⁵⁸ Ustawa ujednoczyła nazwy oraz ustrój samorządu gminnego, miejskiego i powiatowego. Dzielila ona organy samorządu na **uchwałodawcze** (ściślej mówiąc na kontrolujące) oraz **wykonawcze** (zarządzające i wykonawcze).⁵⁹ Organami uchwałodawczymi były rady gminne, miejskie i powiatowe.⁶⁰ Ustawa ograniczała **bezpośredniość** wyborów do rad niższego stopnia - rady powiatowe, tak jak poprzednio wybierane były pośrednio. Wprowadzając tzw. gminę zbiorową, dla większych gromad w tym dla wszystkich gmin jednostkowych, wprowadzono rady gromadzkie, które wybierano w sposób jawny. W rezultacie członkowie rad gminnych byli wybierani bezpośrednio tylko w tych gromadach, które nie miały własnych rad, w przeciwnym wypadku wybierali ich członkowie rad gromadzkich. Zasada bezpośredniości wyborów znajdowała zatem pełne zastosowanie jedynie w odniesieniu do wyborów miejskich.⁶¹

54. J. Malec, D. Malec *Historia administracji ...*, s. 157.

55. Tamże, s. 155.

56. W. Kozyra *Urząd wojewódzki...*, s. 290.

57. Tamże,

58. Dz.U.R.P. Nr 35, poz. 294 z 1933 roku i szereg rozporządzeń wykonawczych. AP Zamość, Ustrój samorządu miejskiego w województwach centralnych, Warszawa 1933 r.

59. H. Izdebski, *Historia administracji...*, s. 150.

60. H. Izdebski, *Historia administracji...*, s. 150.

61. AP Zamość, Gmina wiejska i gromada w świetle nowej ustawy samorządowej, Warszawa 1933, s. 25.

Organami wykonawczymi samorządu gminnego był **zarząd gminy** oraz **wydziały powiatowe**.⁶² Na czele zarządu miejskiego, w zależności od wielkości miasta stał burmistrz lub prezydent. Wybór wymagał zatwierdzenia przez właściwy organ administracji rządowej.

Zrezygnowano z dotychczasowej nazwy **magistrat**. Na czele wydziału powiatowego stał **starosta** czyli organ administracji rządowej. Ustawa przewidywała możliwość powoływania na długie kadencje zawodowych przełożonych gmin, którzy tym samym mieli charakter bardziej organów biurokratycznych niż samorządowych. Ustawa ograniczała również dotychczasową samodzielność samorządu. Ograniczenie to polegało między innymi na wprowadzeniu zasady **domniemania kompetencji przewodniczących organów wykonawczych** oraz **samych organów wykonawczych**. Zasada ta oznaczała, że organy uchwałodawcze mogły działać tylko w przypadkach wyraźnie wskazanych przez ustawę, wszelkie zaś inne sprawy, o ile należały do zakresu działania samorządu, miały być ustawie.⁶³ Oznaczało to istotne wzmocnienie pozycji starostów, prezydentów, burmistrzów, wójtów. Ponieważ od 1928 r. obowiązywała już zasada rozpatrywane przez organy wykonawcze, z tym, że kolegialnie decydowano tylko w sprawach wyliczonych w **domniemania kompetencji organów administracji rządowej** - organy samorządowe mogły działać tylko w tych sprawach, które w sposób wyraźny zostały im przekazane, zakres działania organów uchwałodawczych samorządu był istotnie ograniczony.

Mimo ograniczonego charakteru i mimo szerokiego korzystania przez obóz rządzący ze środków nadzorczych w celach politycznych, samorząd terytorialny stanowił w II Rzeczypospolitej istotną platformę walki szerokich mas społeczeństwa o poprawę swojego położenia. Znaczenia tej instytucji z żaden sposób nie wolno lekceważyć, gdyż to ona sprawiła, że po przewrocie majowym w 1926 roku reżim polityczny był autorytarny a nie faszystowski.

62. Wł. Ćwik, J. Reder *Lubelszczyzna...*, s. 143.

63. H. Izdebski, op.cit. s. 152.