



Anna Tarnowska, *Z dziejów unifikacji administracji II Rzeczypospolitej. Rola przepisów pruskich*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2012, ss. 324, ISBN 978-83-231-2780-2.

Prezentowana praca stanowi skróconą wersję rozprawy doktorskiej pt. „Rola prawa pruskiego w dziejach administracji terytorialnej II Rzeczypospolitej”, obronionej przez autorkę w 2007 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Anna Tarnowska uczyniła przedmiotem swych badań kwestię roli ustawodawstwa pruskiego w administracji państwowej i samorządzie terytorialnym województw byłej dzielnicy pruskiej (poznańskiego i pomorskiego) oraz Górnego Śląska w latach II Rzeczypospolitej oraz problem inspiracji polskiej myśli ustrojowej rozwiązaniami nawiązującymi do tego ustawodawstwa, inspiracji, która znalazła następnie odbicie w aktach prawnych o znaczeniu ogólnopolskim. Praca ta zatem – oddając głos autorce – stanowi „próbę analizy doktryny międzywojennej oraz projektów ustawodawczych pod kątem ich ewentualnej inspiracji nauką i ustawodawstwem pruskim i oceny przyjętych w II RP rozwiązań administracyjnych” (s. 12). Z tych ostatnich przedmiotem szczególnej uwagi autorki stały się – będące po zamachu majowym 1926 r. istotnie „kamieniami węgielnymi administracji terenowej” (s. 12) – Rozporządzenie Prezydenta RP z 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej i Ustawa z 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie

ustroju samorządu terytorialnego. Cel postawiony przez autorkę – „zbadaenie unifikacji terenowej administracji rządowej i samorządowej przez pryzmat wpływów pruskich” (s. 14) – stanowi o prekursorskim charakterze omawianej publikacji.

Praca oparta została na szerokiej podstawie źródłowej. Przedmiotem badań autorki nie była praktyka funkcjonowania organów administracji, stąd ograniczony charakter kwerendy archiwalnej, przeprowadzonej w Geheimes Staatsarchiv Preußischer Kulturbesitz w Berlinie (akta rejencji bydgoskiej i prowincji Prusy Zachodnie), Archiwum Akt Nowych w Warszawie (akta Ministerstwa Spraw Wewnętrznych), Archiwum Państwowym w Bydgoszczy (akta Urzędu Wojewódzkiego Pomorskiego w Toruniu i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Toruniu), Archiwum Państwowym w Katowicach (akta Rady Narodowej Księstwa Cieszyńskiego, Śląskiej Rady Wojewódzkiej i Urzędu Wojewódzkiego Śląskiego) oraz w Archiwum Państwowym w Poznaniu (akta Urzędu Wojewódzkiego Poznańskiego i Starostwa Krajowego w Poznaniu). Zasadniczą natomiast podstawę dla rozważań autorki stanowiły, obok literatury przedmiotu, źródła prawa, zarówno akty normatywne państw zaborczych (tu w największej mierze pruskie, z kolei austro-węgierskie dla Królestwa Galicji i Lodomerii oraz rosyjskie dla Królestwa Polskiego i ziem zabranych), jak i Rzeczypospolitej Polskiej. W wypadku prawa polskiego wyróżnić należy: a) akty prawne organów dzielnicowych; b) akty rangi konstytucyjnej; c) dekrety Naczelnika Państwa, ustawy Sejmu RP oraz rozporządzenia Prezydenta RP; d) ustawy Sejmu Śląskiego, rozporządzenia wojewody śląskiego i delegata wojewody przy Dowódcy Samodzielnej Grupy Operacyjnej „Śląsk” w 1938 r.; e) rozporządzenia i okólniki Rady Ministrów i poszczególnych ministrów. Jeśli idzie o wykorzystaną przez autorkę obszerną literaturę przedmiotu, zarówno polską, jak i niemiecką, stwierdzić wypada jej kompletność. Może jedynie, w odniesieniu do literatury polskiej, upomnieć by się warto o dwuczęściowy artykuł Zdzisława Chmielewskiego na temat ustroju i organizacji władz miejskich na obszarze obu województw byłej dzielnicy pruskiej: poznańskiego i pomorskiego¹. W kontekście poruszanej miejscami praktyki administracyjnej i organizacji urzędów wojewódzkich, obok znanej autorce pracy Melanii Dereszyńskiej-Romaniuk², także o monografię autorstwa Waldemara Kozyry³. Nadto zaś autorka – przywołując na kartach tej pracy swój własny dorobek – przez skromność zapewne nie wymieniła bardzo wartościowego studium sprzed lat bez mała dziesięciu, które należy w tym miejscu przypomnieć⁴.

Omawiana praca składa się, obok wstępu i zakończenia, z czterech rozdziałów ujętych w układzie problemowym, bibliografii, która obok obszernego wykazu wykorzystanej przez autorkę literatury przedmiotu zawiera wzmiankowane wyżej źródła prawa, co ułatwia lekturę książki, jak też streszczenia w języku niemieckim i wykazu skrótów⁵. Wydaje się, że lekturze pracy sprzyjałoby zaopatrzenie jej w indeks osobowy, który, obok nie tak

¹ Z. Chmielewski, *Ustrój i organizacja władz miejskich Pomorza i Wielkopolski w latach 1919–1933*, Przegląd Zachodniopomorski, t. 28: 1984, z. 1–2, s. 29–40; idem, *Ustrój i organizacja władz miejskich Pomorza i Wielkopolski w latach 1933–1939*, ibid., t. 29: 1985, z. 3–4, s. 41–55.

² M. Dereszyńska-Romaniuk, *Kancelaria Urzędu Wojewódzkiego Pomorskiego w Toruniu w latach 1919–1939*, Warszawa 1998.

³ W. Kozyra, *Urząd Wojewódzki w Lublinie w latach 1919–1939*, Lublin 1999.

⁴ A. Tarnowska, *Wpływ prawa pruskiego i niemieckiego na kształt samorządu terytorialnego na ziemiach zachodnich w latach 1918–1939*, Czasopismo Prawno-Historyczne, t. 55: 2003, z. 2, s. 31–59.

⁵ Niestety nie całkiem kompletnego, a czytelnik chciałby zapewne w trakcie lektury wiedzieć, co oznaczają skróty: „Dz.Urz. ZTPiE” (s. 75, przyp. 262) oraz „Dz.U. i Rozp. Kr. Śl.” (s. 101, przyp. 326).

wprawdzie licznych osób wymienionych w tekście głównym, zawierałby też nazwiska autorów cytowanych prac.

Polska administracja terenowa w II Rzeczypospolitej od początku przyjęła charakter dualistyczny, właściwy dla administracji pruskiej i austriackiej. Prócz organów administracji państwowej funkcjonowały zatem organa administracji samorządowej, obok administrowania majątkiem komunalnym wykonujące też właściwe dla swego szczebla, poruczone im zadania z zakresu administracji państwowej ogólnej. Podobnie jak w modelu pruskim (rola landrata) na szczeblu powiatu nastąpiła koncentracja zwierzchnictwa nad administracją państwową i samorządową w ręku starosty powiatowego. Z kolei samorząd wojewódzki funkcjonował w II Rzeczypospolitej (z wyjątkiem istnienia do 1928 r. pewnej jego namiastki w Galicji w postaci Tymczasowego Wydziału Samorządowego) jedynie na terenie obu województw byłej dzielnicy pruskiej, przejmując zadania i majątek pruskiego samorządu prowincjonalnego. Na pozostałym obszarze kraju, mimo iż konstytucja RP z 17 III 1921 r. przewidywała powołanie samorządu wojewódzkiego, istniał samorząd tylko na szczeblu gminnym i powiatowym, po wejściu w życie zaś Ustawy z 23 III 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, która w kwestii podziału administracyjnego przewidywała rozciągnięcie charakterystycznej dla byłego zaboru rosyjskiego gminy zbiorowej także na teren byłego zaboru austriackiego i pruskiego, najniższym szczeblem samorządu stała się gromada. Terenowa administracja państwowa pierwszej i drugiej instancji (powiatowa i wojewódzka), której wiele działów przed wejściem w życie Rozporządzenia Prezydenta RP z 19 I 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej miało charakter resortowy i podlegało bezpośrednio właściwym ministrom, zaczęła po 1928 r. w coraz większym stopniu konsolidować działalność i unifikować swe struktury w obrębie administracji ogólnej (a więc w urzędach starościńskich i wojewódzkich), przy jednoczesnym zwiększeniu nadzoru zwierzchników tej ostatniej (starostów i wojewodów) nad urzędami administracji specjalnej (niezespólonej). Rozporządzenie Prezydenta RP z 19 I 1928 r. i ustawa scaleniowa z 23 III 1933 r., jakkolwiek przyczyniły się w znacznym stopniu do zunifikowania administracji terytorialnej państwowej i samorządowej w skali całego państwa, to jednak nie w pełni wyeliminowały odrębności ustrojowe, szczególnie wyraźne w byłej dzielnicy pruskiej, a w pewnej mierze także w byłym zaborze austriackim. Odrębną kwestią był brak pełnej unifikacji z resztą kraju w zakresie administracji terytorialnej województwa śląskiego, co było efektem obowiązywania tam od 1922 r. śląskiego statutu organicznego, uchwalonego przez Sejm RP 15 VII 1920 r. w formie ustawy konstytucyjnej.

Powyższe uwagi, z konieczności ogólnej natury, nie mogą oddać skali wyzwania, jakim dla polskiego ustawodawstwa i władz centralnych było zbudowanie i zunifikowanie w skali całego kraju administracji terytorialnej, wykonującej zadania dla państwa i samorządu. O ile jednak unifikacja terenowej administracji państwowej, przy zachowaniu pewnych odrębności w województwach zachodnich, przyniosła po 1928 r. jej ujednoczenie oraz koncentrację uprawnień nadzorczych (także nad samorządem) w obrębie administracji ogólnej, co – przy całej świadomości znaczenia zmian, jakie zaszły po zamachu majowym 1926 r. – było logiczną konsekwencją prawidłowej rozbudowy aparatu państwowego, o tyle poważnym przedsięwzięciem władz państwowych była rozbudowa i unifikacja samorządu w skali kraju. Ten bowiem przed wybuchem pierwszej wojny światowej istniał faktycznie jedynie w zaborze austriackim i pruskim, przy czym w prowincjach pruskich był bardziej rozbudowany i zdecydowanie lepiej funkcjonował. Wprowadzenie w latach wojny na okupowanym przez wojska państw centralnych obszarze Królestwa Polskiego – zależnie od

strefy okupacyjnej – rozwiązań pruskich i austriackich, zaowocowało u progu niepodległości ich wpływem na ustawodawstwo polskie, przeniesione z kolei na obszar województw wschodnich (odzyskanej w latach 1919–1921 części dawnych ziem zabranych). Poważnych zmian dokonano z biegiem lat dwudziestych w samorządzie galicyjskim. Z kolei bardzo rozbudowany samorząd w obu województwach byłej dzielnicy pruskiej (poznańskim i pomorskim), w stosunku do którego zmiany po 1920 r. ograniczyły się w głównej mierze do jego polonizacji instytucjonalnej i personalnej, został zunifikowany z resztą kraju dopiero wskutek ustawy scaleniowej z 23 III 1933 r., lecz do końca istnienia II Rzeczypospolitej oba te województwa pozostały jedynymi, w których funkcjonował samorząd wojewódzki. Likwidacja w samorządzie terytorialnym byłej dzielnicy pruskiej wielu pozostałości ustrojowych będących dziedzictwem okresu zaboru pruskiego nie zmieniała jednak faktu, że to w ustawie scaleniowej w największym stopniu odbijały się „tropy” i „zapożyczenia” z rozwiązań ustrojowych pruskich, określając przez to ich wpływ na kształt samorządu terytorialnego w całym kraju po 1933 r. Jakkolwiek autorka pisze o „dokonaniu syntezy przepisów pruskich z nowymi regulacjami unifikacyjnymi” (s. 273), to jednak zaznacza wyraźnie (s. 275), że pojęcia „zapożyczenie”, „wpływ” czy „tropy” są dla zrozumienia istoty roli, jaką odegrały pruskie przepisy w polskim ustawodawstwie samorządowym, znacznie bardziej adekwatne niż termin „repcja”. Podobnie rzecz się miała w wypadku niektórych rozwiązań ustrojowych w administracji państwowej, choć wpływ przepisów pruskich wyraźniej zaznaczył się właśnie w ustawodawstwie samorządowym.

Spośród czterech rozdziałów swej rozprawy pierwsze dwa poświęciła autorka kwestii organizacji i unifikacji administracji państwowej, kolejne dwa zaś – problematyce unifikacji samorządu terytorialnego. W pierwszym wypadku wewnętrzną cezurą jest rozporządzenie Prezydenta RP z 19 I 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej, w drugim – ustawa z 23 III 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego.

W rozdziale pierwszym („Sytuacja prawna terenowej administracji rządowej do 1928 r.”) obok uwag ogólnych porządkujących kwestię aparatu pojęciowego omówiono organizację administracji terenowej w poszczególnych zaborach w drugiej połowie XIX i początkach XX w. (ze zwróceniem szczególnej uwagi na ziemie zaboru pruskiego), po czym ewolucję każdej z tych administracji u progu niepodległości, a odrębnie organizację administracji terenowej w województwie śląskim po przyłączeniu tej dzielnicy w 1922 r. do Polski, odrębność ta bowiem wynikała ze śląskiego statutu organicznego z 1920 r. Następnie przeanalizowano sytuację prawną państwowej administracji terytorialnej do 1928 r., a więc przed wprowadzeniem w życie rozporządzenia Prezydenta RP z 19 I 1928 r. Zatem – status i kompetencje wojewody i jego urzędu, władz miasta stołecznego Warszawy, organizację urzędów wojewódzkich, problem rad wojewódzkich jako organu doradczego wojewody, status i kompetencje starosty i jego urzędu oraz organizację władz administracji ogólnej pierwszej instancji w miastach wydzielonych z powiatowego związku samorządowego. Rozdział ten, będąc syntetyczną i rzeczową analizą dziedzictwa trójzaborowego w zakresie organizacji i ustroju administracji terytorialnej oraz osiągnięć władz polskich w przedmiocie unifikacji i budowy własnej administracji terenowej przed 1928 r., stanowi niezbędny wstęp do rozważań na temat zmian spowodowanych wprowadzeniem w życie jednego z dwóch zasadniczych aktów prawnych w odniesieniu do organizacji administracji terytorialnej: rozporządzenia Prezydenta RP z 19 I 1928 r. Może jedynie w wypadku organizacji urzędów wojewódzkich, w odniesieniu do praktycznego wymiaru tego zagad-

nienia, przydałoby się pełniejsze uwzględnienie znanej autorce pracy Melanii Dereszynskiej-Romaniuk opartej na szerokiej kwerendzie zasobu aktowego Urzędu Wojewódzkiego Pomorskiego w Toruniu, a także sięgnięcie do monografii urzędu wojewódzkiego w Lublinie pióra Waldemara Kozyry.

Rozdział drugi („Rozporządzenie Prezydenta RP z 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej – unifikacja administracji terytorialnej?”) niebezzasadnie opatrzonej został przez autorkę znakiem zapytania. Mimo bowiem stworzenia tym aktem „pierwszej wspólnej podstawy prawnej dla administracji rządowej wszystkich ziem II Rzeczypospolitej (poza województwem śląskim)” (s. 271) rozporządzenie to nie było, bo na tym etapie jeszcze być nie mogło, aktem prawnym, na podstawie którego dokonać można byłoby pełnej unifikacji administracji państwowej. Podobnie zresztą było z późniejszą ustawą z 23 III 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego i zachowanie w obu wypadkach pewnych istotnych odrębności na terenie województw byłej dzielnicy pruskiej – choć jest tego najwyraźniejszym chyba objawem – pokazuje dowodnie, iż celem ustawodawcy nie była całkowita unifikacja administracji i samorządu za pomocą jednego aktu prawnego, lecz raczej zunifikowanie obu tych obszarów sfery publicznej w wymiarze zasadniczym, gwarantujące strukturalną i prawną jednolitość oraz sprawność funkcjonowania administracji terytorialnej, przy zachowaniu zwierzchności i nadzoru nad samorządem ze strony czynnika państwowego. W rozdziale drugim omówiono status wojewody i jego urzędu oraz zmiany w organizacji urzędów wojewódzkich w świetle rozporządzenia Prezydenta RP z 19 I 1928 r. (dla urzędów wojewódzkich w Poznaniu i Toruniu oznaczające zniesienie kolegalności tych urzędów), jak też przewidziane tym rozporządzeniem: kompetencje władz miasta stołecznego Warszawy, rolę rad wojewódzkich jako kolegalnych organów doradczych u boku wojewody, jednocześnie pomyślanych przez ustawodawcę jako forma udziału czynnika obywatelskiego w administracji, a w gruncie rzeczy substytut samorządu wojewódzkiego (który pozostał w dzielnicach zachodnich), status i kompetencje powiatowych organów pierwszej instancji administracji państwowej ogólnej (starosty i jego urzędu, władz powiatów miejskich, organizację władz pierwszej instancji administracji ogólnej w Gdyni w związku z powołaniem tam w 1930 r. Komisarza Rządu), wreszcie zaś, co szczególnie istotne, partykularyzm ustroju państwowej administracji terytorialnej w byłej dzielnicy pruskiej po wprowadzeniu w życie rozporządzenia Prezydenta RP z 19 I 1928 r., zwłaszcza w zakresie uprawnień wojewodów, współpracy wojewody i jego urzędu z sejmikiem wojewódzkim, sądownictwa administracyjnego czy utrzymania obwodów wójtowskich zniesionych dopiero rozporządzeniem ministra spraw wewnętrznych z 27 III 1935 r. Przy bardzo rzetelnej analizie zmian przepisów prawnych brak jednak uwzględnienia towarzyszącego im czynnika politycznego. Zmiany te nie wynikały bowiem z samych tylko tendencji unifikacyjnych, wyraźnych już przed Majem 1926 r., lecz z przejęcia władzy w wyniku majowego zamachu stanu przez formację polityczną dążącą do wzmocnienia władzy wykonawczej i przeprowadzenia możliwie szybkiego – przy tym odgórnego – procesu modernizacji państwa, a docelowo i społeczeństwa. Tymczasem był to czynnik bardzo istotny i w dużym stopniu określający intencje ustawodawcy. Co nie zmienia faktu, że wprowadzenie w życie rozporządzenia Prezydenta RP z 19 I 1928 r. generalnie ocenić należy pozytywnie.

W rozdziale trzecim omówiono organizację i kompetencje samorządu terytorialnego na podstawie różnych w wielu punktach przepisów dzielnicowych, przed wprowadzeniem w życie ustawy scaleniowej z 23 III 1933 r. Podobnie jak w rozdziale pierwszym rozważania

autorki poprzedziły uwagi ogólne poświęcone miejscu i roli idei samorządności w doktrynach ustrojowych i przepisach prawnych, ze szczególnym uwzględnieniem prawa pruskiego i myśli samorządowej polskiej. Następnie omówiono zasady funkcjonowania samorządu na ziemiach polskich pod zaborami i u progu niepodległości (z najobszerniejszym podrozdziałem na temat najbardziej rozbudowanego samorządu w zaborze pruskim), z kolei ustrój i funkcjonowanie samorządu do 1933 r. na obszarze byłego Królestwa Polskiego i województw wschodnich (ziem zabranych), w byłym zaborze austriackim, w województwie śląskim i w obu województwach byłej dzielnicy pruskiej (osobno wojewódzkiego, powiatowego, miejskiego i gminnego).

W rozdziale czwartym („Na drodze do unifikacji ustroju samorządu terytorialnego w II RP. Ustawa »scaleniowa« z 23 marca 1933 r.”), wychodząc od elementów ustawodawstwa samorządowego i niesfinalizowanych projektów reform samorządowych przed 1933 r., przez istotne fragmenty debaty nad kształtem i modelem samorządu terytorialnego, ukazano drogę do uchwalenia przez Sejm RP Ustawy z 23 III 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego. Następnie omówiono nową strukturę samorządu terytorialnego po unifikacji oraz przedstawiono sytuację samorządu na terenie obu województw zachodnich: poznańskiego i pomorskiego, na szczecelu wojewódzkim, powiatowym oraz gmin miejskich i wiejskich, także w kontekście zachowania pewnych odrębności ustrojowych samorządu w byłej dzielnicy pruskiej w sytuacji dążenia ustawodawcy do ściślejszego związania samorządu terytorialnego z terenową administracją rządową. Właśnie w odniesieniu do owych dążeń ustawodawcy w kierunku bardzo istotnych dla obozu rządzącego rozwiązań ustrojowych, jednej kwestii mi jednak w tym rozdziale zabrakło – podobnie jak w rozdziale drugim w wypadku Rozporządzenia Prezydenta RP z 19 I 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej – a mianowicie wyraźniejszego przedstawienia politycznego kontekstu zmian zaordynowanych ustawą scaleniową z 23 III 1933 r. O ile bowiem intencją ustawodawcy była unifikacja samorządu terytorialnego w całym kraju (choć ustawodawca nie był tu konsekwentny do końca, niezależnie od pozostawienia odrębności ustrojowych w byłej dzielnicy pruskiej), o tyle rzeczą nie mniej istotną było konsekwentne po Maju 1926 r. dążenie obozu władzy do uczynienia samorządu możliwie sprawnym i funkcjonalnym, szczególnie na obszarze województw centralnych i wschodnich, przez to zaś osiągnięcie efektu szerszego włączenia obywateli w obręb spraw publicznych z jednoczesnym uczynieniem z samorządu, a zwłaszcza z jego organów wykonawczych, czynnika pomocniczego w stosunku do władz terenowych administracji państwowej ogólnej.

Praca Anny Tarnowskiej jest jednak przede wszystkim studium prawnohistorycznym, w którym przeanalizowano aspekty prawne i instytucjonalne procesu unifikacji administracji terytorialnej w II Rzeczypospolitej, ze szczególnym uwzględnieniem roli ustawodawstwa pruskiego i wpływu przepisów pruskich na ustawodawstwo polskie, zarówno w byłej dzielnicy pruskiej, jak i w skali ogólnopolskiej. Jest monografią dobrze napisaną i udokumentowaną, a szczególną zasługą autorki jest przeanalizowanie i usystematyzowanie wiedzy na temat zmian w systemie organizacji i zasad działania administracji państwowej i samorządu, następujących z ewolucją przepisów prawnych oraz poglądów na kształt i model tej administracji w latach II Rzeczypospolitej. Jest przez to znakomitym punktem wyjścia do badań nad praktyką administracyjną i funkcjonowaniem administracji terytorialnej w II Rzeczypospolitej.

Przemysław Olstowski (Toruń)