

Toruń, 4 VI 2018 r.

**Dr hab. Zbigniew Naworski. prof. UMK**

### **Recenzja**

**rozprawy doktorskiej mgr. Jacka Waldocha pt. *Zarząd komisaryczny w samorządzie terytorialnym II Rzeczypospolitej (1919-1939) Studium historyczno-prawne*, Gdańsk 2018, ss. 372, napisanej pod kierunkiem prof. zw. dr. hab. Tadeusza Maciejewskiego.**

#### **Temat rozprawy.**

Rozprawa dotyczy jednego z najważniejszych elementów sprawowania nadzoru nad samorządem terytorialnym w II Rzeczypospolitej, jakim był zarząd komisaryczny, który to temat został ujęty zarówno w aspekcie doktrynalnym, jak i praktycznym. Literatura naukowa dotycząca samorządu terytorialnego w dwudziestoleciu międzywojennym jest ogromna – dotyczy to zarówno prac z tego okresu, jak i późniejszych, problematyką tą interesowali się bowiem prawnicy i administratywiści (ale także politycy, ekonomiści i socjologowie) zarówno w okresie PRL-u jak i współcześni.

Wydawać by się więc mogło, że niewiele nowego można do tego tematu wnieść. Tymczasem koncepcja przyjęta przez Doktoranta wskazuje, że i w tej materii można jeszcze znaleźć luki badawcze i twórczo je wykorzystać, mimo że ukazało się na ten temat kilka wcześniejszych i współczesnych opracowań. Mają one jednak charakter niepełny, a zarząd komisarycznym zajmują się marginalnie. Sam temat ma charakter wąski wymagał więc wszechstronnego naświetlenia i posłużenia się różnymi metodami badawczymi co też Doktorant starał się uczynić.

Wybór tematu należy zatem uznać za trafny.

Temporalny zakres pracy jest oczywisty – *terminus a quo* to początki II Rzeczypospolitej, *terminus ad quem* to jej koniec.

Jednocześnie jednak ów wąski wybór problematyki badawczej postawił przed Doktorantem szereg dylematów dotyczących starannego przemyślenia konstrukcji pracy, starannego doboru poruszanych w niej wątków, a na tym tle równie wyjątkowej staranności w doborze olbrzymiej przecież literatury i równie bogatych źródeł.

Wydaję się, że Doktorantowi w zasadzie, choć nie bez miejscami wyraźnych potknięć, udało się sprostać tym wszystkim wymogom.

### **Konstrukcja i treść rozprawy.**

Recenzowana rozprawa składa się z czterech rozdziałów, spisu treści, wstępu, zakończenia i bibliografii; dodatkowo po treści zakończenia umieszczony został niezbyt obszerny wykaz rozsądnie dobranych skrótów. Każdy z rozdziałów dzieli się jeszcze wewnątrz na podrozdziały; niektóre z nich dzielą się ponadto na punkty.

Wstęp (s. 4-14) przedstawia standardowo: cel pracy i przedmiot badań, ramy czasowe pracy, stan badań, metody badawcze i strukturę pracy. Uzasadnia tam też kryteria wyboru sześciu miast na prawach powiatu, w których szczegółowo omówione zostały zarządy komisaryczne oraz stwierdza dalej, że zarząd komisaryczny „obowiązywał także w tysiącach gmin i powiatów Rzeczypospolitej”, co zamierza przedstawić w sposób ogólny. Przedstawiając stan badań Autor dość skrótowo omawia literaturę przedmiotu i zbyt – jak sędzę – lakonicznie podstawy źródłowe pracy.

Rozdział I – Samorząd terytorialny i nadzór nad nim w Europie czasów późnonowoczesnych (XVIII/XIX-1918r.) – s. 15-66 został podzielony na dwa podrozdziały. W pierwszym została przedstawiona geneza koncepcji samorządu terytorialnego w europejskiej i polskiej myśli prawnej (s. 15-41), w drugim organizacja samorządu terytorialnego na ziemiach polskich pod zaborami (s. 41-66).

Jest to najslabszy rozdział pracy. Pierwszy podrozdział dotyczy w istocie doktryn polityczno-prawnych dotyczących samorządu terytorialnego w Europie kontynentalnej i w Wielkiej Brytanii. Całość rozważań została podbudowana imponującą literaturą, także obcojęzyczną – ma ona jednak charakter w dużej mierze przypadkowy. Także same rozważania nacechowane są uproszczeniami i nie zawsze trafnymi uwagami, całość jest chaotyczna i sprawia wrażenie braku jakiegось myśli przewodniej. I tak, brak jest zupełnie związku początkowych rozważań Autora poświęconych rodzącej się biurokracji (s. 15-17) z rozważaniami późniejszymi dotyczącymi genezy samorządu, z kolei omawiając tę genezę Doktorant pominął zupełnie samorząd anglosaski (pisze o nim później na s. 30-31 przy okazji omawiania poglądów Rudolfa von Gneista). Całość rozważań poświęcona jest w zasadzie w miarę szczegółowemu omówieniu naturalistycznej koncepcji samorządu terytorialnego, która została najpełniej wyrażona w rozdziale IV konstytucji belgijskiej z lutego 1831 r. oraz w rozwiązaniach francuskich z lat 1830, 1837 i 1838. Po Wiośnie Ludów koncepcja naturalistyczna przeszła do historii, tymczasem z tą koncepcją wiąże Doktorant np. rosyjskie ustawodawstwo samorządowe z końca XIX w. (s. 32), które to ustawodawstwo z samorządem miało niewiele wspólnego. W tej części pracy zostały pominięte w zasadzie całkowicie teoria państwowa samorządu (w jednym zdaniu jest wspomniane o koncepcji naturalistyczno-

państwowej, ale jako „odłam” koncepcji naturalistycznej – s. 24), nie ma też nic o teorii politycznej samorządu, której przecież głównym przedstawicielem był R. von Gneist, choć jest znowu jednozdaniowa uwaga, że *selfgovernment* to pojęcie polityczne (s. 28). Doktorant nie zna dotyczącej tej problematyki publikacji K. Owsiak (*Z historii doktryn samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie 2007, nr 754). Dodajmy, że rozważania na temat teorii państwowej znalazły się w rozdziale następnym (s. 68-69). Trudno też nie zauważyć, że reformy administracyjno-samorządowe w Prusach (s. 26-27) były realizowane według założeń teorii państwowej, którą wiąże się z powstaniem państwa prawa, a nie naturalistycznej. O braku precyzji w rozważaniach Doktoranta w tej części świadczy przykładowo *passus* z końca s. 28 i początku s. 29 ...*dlatego też Anglia (podobnie jak Polska) była przykładem „niedecentralizacji”, w przeciwieństwie do innych europejskich państw kontynentalnych*. Po pierwsze „niedecentralizacji”, po drugie – jaka Polska? Jak się wydaje, Doktorant ma na myśli Rzeczpospolitą Obojga Narodów i to przed reformami Sejmu Czteroletniego (ale to domysł racenienta), w konsekwencji których samorząd szlachecki został zlikwidowany, a samorząd miejski znacznie ograniczony. Nieco lepiej prezentuje się fragment poświęcony polskiej myśli samorządowej, choć i tu trudno nie zauważyć, że Doktorant przemieszczał dość skromne i wtórne rozważania polskich prawników i administratywistów z II połowy XIX wieku ze znacznie wcześniejszymi, po części utopijnymi, politycznymi poglądami Wielkiej Emigracji. Dodać też trzeba, że poglądy Doktoranta o znaczącym wpływie polskich badaczy z przełomu wieków na rozwój teorii samorządowej w okresie dwudziestolecia międzywojennego (s. 40-41) są przesadne.

Podrozdział drugi zatytułowany *Organizacja samorządu terytorialnego na ziemiach polskich po zaborami* jest nierówny. Omawianie zaboru pruskiego Doktorant zaczyna od schyłku XVIII w. i omawia najpierw administrację rządową także dość chaotycznie. Zaczyna od departamentów kamer, potem pisze o prowincjach, a następnie o powiatach, wsiach i miastach – wszystko po kilka zdań (s. 41-42). Następnie przechodzi do reform Steina i Hardenberga, po czym miesza je z reformami z II połowy XIX wieku; wydaje się, że znacznie korzystniejsze byłoby przedstawienie stanu prawnego dotyczącego samorządu terytorialnego ze schyłku XIX w., ale w miarę dokładnie. Zupełnie niezrozumiałe jest zdanie [Po kongresie wiedeńskim] *W rezultacie, Prusy Nowowschodnie oraz część Prus Południowych odstąpiło Rosji Carskiej, dlatego ostatecznie po 1848 r. dawne ziemie polskie znalazły się również w obrębie prowincji poznańskiej, śląskiej i pomorskiej* (s. 43). Cóż się takiego stało w 1848 r., że nastąpiły jakieś znaczące zmiany terytorialne w państwie pruskim i dawne ziemie polskie znalazły się również w obrębie prowincji poznańskiej, śląskiej i pomorskiej? Doktorant po-

wołuje w tym miejscu w przypisach pozycje, w których rzeczywiście jedna operuje takim „skrótom myślowym, choć przywołuje je niedokładnie; w drugiej nic na ten temat nie ma (przypis 199). Dla ścisłości – cytata z przywołanej w przypisie publikacji: *Ostatecznie po 1848 r. ziemie polskie znajdowały się w następujących prowincjach państwa pruskiego...Galicja została opisana znacznie lepiej. Kilka uwag szczegółowych – system kurialny w wyborach do Sejmu Krajowego dzielił wyborców na kurie w zależności od statusu majątkowego i zawodowego a nie społecznego (s. 52), nie rozumiem też z jakiego powodu statut z 1866 r., dla Krakowa spowodował, że stał się on enklawą samorządności na tle zaboru rosyjskiego i pruskiego (s. 55), a nie np. statut dla Lwowa? W przypisie 256, s. 56 jest mowa o prezydentach Krakowa czy Lwowa? Z kolei przy omawianiu zaboru rosyjskiego zbyt mało uwagi poświęcił Doktorant Królestwu Polskiemu, a rozważania dotyczące ziem zabranych są mało precyzyjne.*

Nie wiadomo dlaczego pominięte zostały w tym rozdziale (ewentualnie w rozdziale następnym na s. 75) przepisy władz okupacyjnym z czasów I wojny światowej. Przecież w Generalnym Gubernatorstwie Warszawskim już w lipcu 1915 r. wprowadzono ordynację miejską Hindenburga (z wyj. Warszawy, która otrzymała odrębną ordynację miejską w maju 1916 r.), w styczniu 1916 r. została wydana ordynacja powiatowa, pod koniec 1916 r. wydano wspólną dla obu Generalnych Gubernatorstw ordynację wyborczą do sejmików powiatowych. Na terenie Generalnego Gubernatorstwa Lubelskiego we wrześniu 1917 r. przywrócono samorząd powiatowy, a samorząd miejski wprowadzono ostatecznie w lipcu 1918 r. Trudno jest przedstawić genezę instytucji samorządowych w Kongresówce po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. bez odniesienia się do tych aktów prawnych. Dla jasności dodać należy, że część z tych aktów została uwzględniona w innej części pracy, przy omawianiu poszczególnych wielkich miast w rozdziale IV.

Na koniec – dobrze by było, żeby Doktorant zapoznał się z ukazującym się drukiem dorobkiem intelektualnym międzynarodowych konferencji *Dziejów biurokracji* (np. artykuł Grzegorza Smyka, *Główne kierunki polskiej myśli administracyjnej w XIX w.*, Dzieje biurokracji, t. III, Lublin-Siedlce 2010, ale też publikacje Sabiny Rejman, czy Alicji Kuleckiej).

Rozdział II - Samorząd terytorialny w Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1918-1939 (s. 67-96), składa się z dwóch podrozdziałów. Pierwszy – Polska myśl samorządowa w latach 1918-1939 (s. 67-75) jest w istocie kontynuacją problematyki z rozdziału I. Doktorant uważa, że w dwudziestoleciu międzywojennym wykrystalizowały się dwie doktryny: naturalistyczna oraz państwowa, choć z dalszych wywodów wynika, że niemal wszystkich przedstawicieli doktryny należałoby zaliczyć do zwolenników koncepcji naturalistyczno-

państwowej przy czym spór nie dotyczył raczej istoty samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej, ale pochodzenia samej instytucji; przesadne jest – jak sądzę – przypisywanie teorii naturalistycznej dominującej pozycji przed zamachem majowym (szkoda, że Doktorant nie zna artykułów A. Tarnowskiej, *Uwarunkowania polityczne reformy samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej* i mojego, *Samorząd terytorialny w „Ankiecie” rządu Ignacego Paderewskiego*, *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny. Studium monograficzne*, Włocławek 2015, gdzie zostały przedstawione poglądy czołówki polskich prawników z Michałem Bobrzyńskim i Oswaldem Balzerem na czele oraz polskich polityków z Mieczysławem Wojciechowskim).

W punkcie drugim podrozdziału Autor zajął się organizacją polskiego samorządu terytorialnego dzieląc jego losy na okres przed (s.75-88) i po unifikacji (s. 88-95). Przedstawia Doktorant trudności związane z odbudową administracji lokalnej w ogóle, a samorządowej w szczególności, związane zwłaszcza z faktem, że tworzące się państwo stanowiło zlepek dawnych ziem Królestwa Polskiego, zachodnich guberni Cesarstwa Rosyjskiego, Galicji będącej częścią Przedlitawii w monarchii austro-węgierskiej oraz ziem zaboru pruskiego; dodać do tego należy także część Spisza i Orawy (27 wsi), które przypadły Polsce w 1920 r., a które przed wojną były częścią Zalicawii i gdzie obowiązywało prawo węgierskie, to akurat Doktorant pominął. Następnie Autor omawia dekrety z 1918 r. dotyczące instytucji samorządowych w b. Królestwie Kongresowym, a następnie – relatywnie szeroko – wprowadzenie samorządu na Litwie, choć tu nasuwa się pytanie, na które w tekście brak odpowiedzi, czy wspomniane rozwiązania dotyczyły całości Ziemi Wschodnich, które obejmowały przecież, poza Litwą, także okręgi wołyński i miński. W porównaniu z wcześniejszymi uwagami część poświęcona byłej dzielnicy pruskiej, a zwłaszcza Galicji (o której zaledwie dwa zdania – s. 83) razi lakonicznością. Dalsze znacznie bardziej interesujące rozważania kończą się na konstytucji marcowej. Zupełnie niezrozumiałe jest natomiast pominięcie w tej części pracy uwag dotyczących samorządu wojewódzkiego, a zwłaszcza całkowite pominięcie fundamentalnej ustawy z 26 września 1922 roku o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego wraz z jej losami, nie ma też, poza jednozdaniową wzmianką w przypisie (przypis 419), pokazania sposobu dostosowania pruskiej ordynacji prowincjonalnej z 1875 r. i ustawy z 1879 r. tworzących przecież wyjątkowo skomplikowany system organów rządowych i samorządowych na tym szczeblu. Znacznie lepiej prezentuje się druga część podrozdziału omawiająca samorząd terytorialny po unifikacji. Do tej części pracy nie wnoszę żadnych uwag. Przydałoby się jednak jakieś podsumowanie, zwłaszcza, że ustawa z 1933 r. normowała jedynie podstawowe zasady dotyczące struktury, kompetencji i sposobu funkcjonowania orga-

nów samorządowych na szczeblu gminy i powiatu. Jaj uchwalenie nie zmieniło i tak braku spójności i korelacji między całym systemem prawnym dotyczącym samorządu terytorialnego państwa. Składał się on z wielu aktów prawnych o różnej mocy, wydanych przez różnych ustawodawców. Z jednej strony pozostawiono duże działy prawa samorządowego pod rządami dawnego prawa zaborczego, z drugiej zaś strony odesłano w licznych delegacjach ustawowych poszczególne kwestie do odrębnej regulacji. W rezultacie aż do końca istnienia II Rzeczypospolitej nie udało się w zasadzie zlikwidować występujących w tym systemie luk, nieścisłości i sprzeczności.

Rozdział III – Zarząd komisaryczny jako środek nadzoru nad samorządem terytorialnym 1918-1939 (s. 96-149) jest pierwszym merytorycznie związanym bezpośrednio z problematyką pracy, składa się z sześciu podrozdziałów, ostatni dzieli się jeszcze dodatkowo na sześć punktów. Podrozdział pierwszy – Problem pojęciowy nadzoru w polskiej teorii i praktyce prawa został już wcześniej opublikowany, nie uważam tego za uchybienie, ostatecznie to nic złego, że część materiałów związanych z doktoratem nadaje się do publikacji. Został on już w związku z tym poddany ocenie i z tego względu nie będę się nim zajmował. Podrozdział drugi – Ewolucja podstaw prawnych nadzoru zajmuje się omówieniem różnych sposobów określania nadzoru w kolejnych wybranych aktach normatywnych dotyczących samorządu (w tym miejscu pojawia się po raz pierwszy wyłącznie w kontekście nadzoru ustawa o samorządzie wojewódzkim z 1922 r. – s. 106), przedstawia też ewolucję instytucji nadzoru ukazując coraz szersze kompetencje organów nadzorczych oraz coraz większe uprawnienia nadzorcze organów administracji rządowej w stosunku do organów samorządu po 1928 roku. Podrozdział jest opracowany rzetelnie i szczegółowo. Zauważyłem tylko jeden błąd merytoryczny (s. 109, akapit drugi) – realizacja uchwał Wydziału Powiatowego nie należała chyba do wojewody, ale do starosty, inaczej bowiem wojewoda pełniłby funkcję organu odwoławczego od własnych decyzji. Podrozdział trzeci – Nadzór w opiniach praktyków i teoretyków prawa omawia poglądy najbardziej znanych z nich, także publicystów, Autor wraca przy tym do podziału na naturalistów i przedstawicieli koncepcji państwowej. Zróżnicowanie to, jak się wydaje, było sztuczne, ponieważ żaden z omawianych w tekście kilku badaczy nie kwestionował celowości nadzoru w ogóle, dyskusja mająca chyba walor ponadczasowy, dotyczyła granic ingerencji organów rządowych w funkcjonowanie, o ile nie kwestionowano badania legalności działania organów samorządu, o tyle już badanie celowości wzbudzało kontrowersje co do zakresu tych badań. Wyraźnie też widać, że problematyka nadzoru cieszyła się dość umiarkowanym zainteresowaniem, a szczegółowe regulacje z nim związane wyrażone w ustawie scaleniowej szerszej dyskusji także nie wywołały. Dobór poglądów i

ich wyrazicielei zależał oczywiście od uznania Doktoranta i nie wzbudza kontrowersji; szerzej przedstawione zostały tylko poglądy M. Jaroszyńskiego i J. Staryszaka. Kolejny podrozdział dotyczy definicji zarządu komisarycznego. Uwagi w nim zawarte nie są do końca jasne. Najpierw Autor pisze, że instytucja zarządu komisarycznego nie była przez ustawodawcę dookreślona, powołując się na dekret o samorządzie miejskim z 1919 r. (s. 117 - dlaczego tylko na ten dekret a nie na inne akty prawne nie wiadomo), który nie przewidywał wprowadzenia tymczasowego zastępcy po złożeniu z urzędu przewodniczącego gminy, a tym bardziej „komisarza rządowego” i że instytucja zarządu komisarycznego pojawiła się dopiero w ustawie scaleniowej z 1933 r., i że ani to pojęcie, ani też pojęcie „komisarza rządowego” w tej ustawie nie występowało, choć funkcjonowało ono w praktyce, tak jakby owo pojęcie nie występowało wcześniej (przeczą temu też uwagi w podrozdziale szóstym). Po czym zaraz dalej pisze, że jednak instytucja ta występowała już jesienią 1918 r., w trakcie działalności Polskiej Komisji Likwidacyjnej i Tymczasowego Rządu Ludowego w Lublinie, początkowo pod nazwą komisarza ludowego, ale na szczeblu powiatu, po czym wraca do wspomnianego wyżej dekretu o samorządzie miejskim pisząc, że jednak przewidywał on wprowadzenie tymczasowego zastępcy w miejsce burmistrza lub prezydenta miasta na okres 1 roku w sytuacji, gdy radni nie dokonali wyboru przełożonego gminy. Co więcej, pisze, że podobne rozwiązanie znalazło się w ustawie scaleniowej z 1933 r. (s. 121). Jednocześnie w treści podrozdziału przewijają się uwagi dotyczące stanowiska doktryny dotyczące komisaryczności, czemu poświęcony jest przecież podrozdział następny. Reasumując – rozsądne i w sumie trafne uwagi dotyczące samego pojęcia zarządu komisarycznego zostały przedstawione w sposób wyjątkowo zagmatwany i poplątany. Na szczęście na końcu podrozdziału została umieszczona klarowna definicja zarządu komisarycznego. Kolejny podrozdział prezentuje opinie środowisk prawniczych na temat instytucji komisaryczności. Doktorant podkreśla, że doktryna nie podejmowała szerszej dyskusji na ten temat, uzasadniając to faktem, że zagadnienie było wąskie, co mimo wszystko musi dziwić w kontekście częstego występowania zarządu komisarycznego w polskich gminach. Jak wynika z rozważań Autora zarząd komisaryczny stanowił raczej margines rozważań doktryny poświęcony nadzorowi nad samorządem, czy w ogóle polskiej myśli samorządowej w dwudziestolecie międzywojennym; konstatacja ta wydaje się trafna. Przedstawia w tym miejscu jedno orzeczenie Najwyższego Trybunału Administracyjnego (z drugiej ręki), a także poglądy na temat rozwiązywania organów samorządowych B. Wasiutyńskiego, J. Panejki, J. Huberta, L. Bara i J. Staryszaka. Tu tok rozważań i ich treść nie budzą żadnych zastrzeżeń. Ostatni podrozdział – Podstawy prawne ustanowienia zarządu komisarycznego jest jedną z najważniejszych

części pracy. Podrozdział został podzielony na dwie części. W pierwszej przedstawione zostały rozwiązania prawne obowiązujące przed unifikacją. Najpierw omówione zostały przepisy obowiązujące w zaborze pruskim - po kolei - w odniesieniu do gmin wiejskich, do miast, do powiatów i - wreszcie - województw. Obok stanu normatywnego przedstawione zostały dwa orzeczenie pruskiego Wyższego Trybunału Administracyjnego w Berlinie oraz jedno orzeczenie polskiego Najwyższego Trybunału Administracyjnego dotyczące b. dzielnicy pruskiej; wywody tu zawarte są kompletne. Podobnie ocenić należy omówienie stanu prawnego w Galicji - przytoczone zostały przepisy z czasów monarchii austro-węgierskiej z całym ich skomplikowaniem wraz z jednym orzeczeniem wiedeńskiego Trybunału Administracyjnego. Już w niepodległej Polsce przepisy austriackie dość enigmatyczne i ogólnikowe w kwestii nadzoru zostały wykorzystane najpierw przez Polską Komisję Likwidacyjną, a następnie władze w Warszawie - w Małopolsce zarządów komisarycznych było najwięcej, cenne w tej części rozważań jest podanie danych liczbowych dotyczących komisarzy rządowych nie tylko tam, lecz także w całym kraju (s. 140). Autor przywołuje w tym miejscu po raz kolejny wyrok NTA z 1926 r., który wyraźnie ograniczył całkowitą swobodę wojewody w rozwiązywaniu organów samorządowych i zastępowaniu ich zarządami komisarycznymi. W ten sam sposób, choć znacznie krócej, Doktorant opisuje komisaryczność na obszarze b. Kongresówki i Kresów Wschodnich dokonując egzegezy obowiązujących w tej mierze przepisów; brak tu jednak jakiegokolwiek ilustracji zastosowania tych rozwiązań formalnoprawnych w praktyce. Druga część podrozdziału dotyczy komisaryczności w ustawodawstwie samorządowym po 1933 roku, sam tytuł jest nieprecyzyjny, ponieważ Doktorant dokonuje tu wyłącznie szczegółowej egzegezy przepisów ustawy scaleniowej dotyczących komisaryczności. I tu brak nawiązania do praktyki, poza stwierdzeniami wynikającymi z analizy przepisów, że nastąpiło ograniczenia dla władz nadzorczych przed wykorzystywaniem radykalnych rozwiązań poprzez konieczność zastosowania skomplikowanej procedury administracyjnej i że najbardziej dogodnym okresem do wprowadzenia zarządu komisarycznego przez organy nadzorcze był czas wyborów samorządowych, kiedy można było wykorzystać polityczne tarcia wewnątrz rady, albo możliwość niezatwierdzenia wyników wyborów do organu wykonawczego.

Rozdział IV - Zarząd komisaryczny w praktyce ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1918-1939 to zasadnicza, podstawowa część pracy zajmująca bez mała połowę jej objętości (s. 150-333). Praktyka ta jest oczywiście niepełna, bo jej ilustracją jest przedstawienie zarządów komisarycznych w sześciu wybranych dużych miastach Rzeczypospolitej uzupełniona podrozdziałem dotyczącym „komisaryczności w innych „wielkich miastach”



Polski międzywojennej. Rozdział otwiera Warszawa, najpierw – skrótowo – przedstawiono dwukrotne wybory do rady miejskiej miasta wraz z politycznymi imponderabiliami, po czym Doktorant zajął się właściwym problemem, czyli rozwiązaniem warszawskiego samorządu miejskiego 3 marca 1934 r. (powodem były rzekome nieprawidłowości zawarte w preliminarzu budżetowym na lata 1934/1935 przyjętym przez władze miasta) i konsekwencjami tego faktu. Uzasadnienie było oczywistym pretekstem, stąd działania naprawcze władz miejskich uznane zostały za niewystarczające i komisarzem został czołowy polityk sanacyjny, ówczesny wojewoda białostocki Marian Zyndram-Kościałkowski, który już 21 lutego przyjechał do Warszawy; wkrótce potem bo już w lipcu 1934 r. komisarzem rządowym został Stefan Starzyński. Jego status wzmocniło rozporządzenie Prezydenta RP z września 1934 r. o tymczasowych organach ustrojowych gminy m.st. Warszawy. Zgodnie z nim władzę w Warszawie miał sprawować prezydent i 5 wiceprezydentów tworzących Zarząd Tymczasowy Miejski. Rozporządzenie zakładało zakończenie tymczasowości do 31 marca 1936 r., systematycznie ją jednak kolejnymi ustawami przedłużano. Dalej Doktorant omawia sytuację polityczną w mieście i rosnący opór przeciwko narzuconym władzom, a następnie szczegółowo ustawę samorządową dla Warszawy z sierpnia 1938 r. oraz krótko ordynację wyborczą do władz miejskich. Wybory odbyły się w grudniu 1938 r. przy wyjątkowo niskiej frekwencji i dały zwycięstwo ugrupowaniu skupionemu wokół Starzyńskiego. Nowe władze rozpoczęły urzędowanie dopiero pod koniec marca 1939 r. kończąc w ten sposób okres tymczasowości. Ponieważ jednak Radzie Miejskiej nie udało się wyłonić w wyborach Prezydenta miasta, zgodnie z obowiązującymi przepisami, minister spraw wewnętrznych mianował na to stanowisko Starzyńskiego. Nasuwa się w tym miejscu pytanie, na które Autor nie udzielił odpowiedzi, czy fakt ten należy uznać za kontynuację jakiejś formy komisaryczności, czy też sytuację tę pod względem prawnym należy ocenić w inny sposób. Dalej Doktorant omawia postawę S. Starzyńskiego podczas obrony Warszawy, a kończy tę część pracy obszernymi uwagami na temat politycznej postawy prezydenta, jego pozycji w Obozie Zjednoczenia Narodowego, jego wizji dotyczącej przyszłości Warszawy i pracę na rzecz rozwoju miasta. Całość jest bardzo dobrze udokumentowana źródłowo, dokładnie też zostały zanalizowane akty prawne związane z przedstawianą problematyką.

Ten sam schemat został zastosowany przy analizie sytuacji w Łodzi, z tym, że nieco szerzej Doktorant przedstawił sytuację samorządu miejskiego w latach wojennej okupacji. Pierwsze wybory samorządowe w niepodległej Polsce odbyły się w Łodzi 23 lutego 1919 r. (o nich i o późniejszej sytuacji tylko kilka zdań), po czym Rada Miejska została w 4 lata później przez ministra spraw wewnętrznych rozwiązana, z powodów pozapolitycznych, w

związku z zdekompletowaniem składu Rady, a przeprowadzenie wyborów uzupełniających okazało się niemożliwe, bo w niewyjaśnionych okolicznościach zaginęły listy wyborcze mieszkańców. Władzę przejął Magistrat, a kolejne wybory odbyły się w maju 1923 r.. Do 1933 r. rządziły kolejne władze wybierane w wyborach; organy miejskie minister spraw wewnętrznych rozwiązał 11 lipca 1933 r. na wniosek wojewody łódzkiego. Odpowiedzialnością za zaistniałą sytuację, zdaniem władz nadzorczych kryzysową, ponosiła kolegialnie Rada Miejska i prezydent i upoważnił wojewodę do powołania komisarza rządowego; został nim były wiceprezydent W. Wojewódzki. Ta sytuacja trwała do wyborów, które odbyły się 27 maja 1934 r. Rada Miejska przejęła władzę dopiero pod koniec grudnia 1924 r., ale nadal brak było zatwierdzenia składu Zarządu Miejskiego. Doktorant opisuje skomplikowaną sytuację polityczną w mieście, która ułatwiała działania rządowi, a która doprowadziła w końcu do kolejnego rozwiązania Rady Miejskiej 2 lipca 1935 r., nowym komisarycznym prezydentem miasta został W. Głazek, wraz z nim została powołana Rada Przyboczna jako organ opiniotawczy. Następnie Autor omawia działalność obu komisarycznych zarządców miasta. Kolejne wybory do władz odbyły się we wrześniu 1936 r., Zarząd Miejski wybrano w styczniu 1937 r. Nie został on jednak zatwierdzony przez ministra spraw wewnętrznych. Ponowne wybory odbyły się w lutym, jednak 31 marca 1937 r. ponownie Rada Miejska została rozwiązana. Komisarycznym prezydentem został M. Godlewski, powołano też nową Radę Przyboczną. Kolejne wybory do rady Miejskiej odbyły się w grudniu 1938 r., a 4 marca zarząd komisaryczny zakończył swoją pracę, Na koniec rozważań Doktorant przedstawia dokonania M. Godlewskiego. Trzeba podkreślić, że całość problematyki dotyczącej Łodzi została przedstawiona w sposób wyjątkowo interesujący, bogato udokumentowana, a co najważniejsze opisuje sytuację prawną i polityczną miasta dotychczas prawie zupełnie nieznaną. Ten fragment pracy należy uznać za znakomity.

Nieco inna sytuacja miała miejsce w Gdyni. Autor opisuje położenie Gdyni, która była niewielką wsią w gminie Chylonia, gdzie obowiązywały pruskie przepisy samorządowe. Budowa portu zmieniła sytuację i władze gminy wystąpiły o nadanie Gdyni statusu miasta wyłączonego z powiatu wejherowskiego. Władze wojewódzkie w maju 1925 r. nadały Gdyni prawa miejskie; miała tam obowiązywać pruska ordynacja miejska. Różnego rodzaju koncepcje dotyczące statusu Gdyni, o których pisze Doktorant, nie wyszły poza stadium dyskusji, stąd wojewoda pomorski powołał pierwsze władze miejskie w kwietniu 1926 r. Urzędowały one do wyborów, pierwsze posiedzenie nowo wybranej Rady Miejskiej odbyło się w grudniu 1926 r. – podkreśla jednocześnie Doktorant poważne konflikty w jej łonie. Zamach majowy zmienił stanowisko władz centralnych wobec Gdyni. W październiku i

grudniu 1926 r. na podstawie rozporządzeń Prezydenta RP i Rady Ministrów w miejsce powiatu puckiego powołano powiat morski, na czele którego stanął starosta morski urzędujący w Gdyni ze szczególnymi, znacznie szerszymi w porównaniu z innymi powiatami kompetencjami. Następnie Autor opisuje perturbacje związane ze zorganizowaniem starostwa, co spowodowało przyjęcie koncepcji wojewody pomorskiego skutkującej powiększenie powiatu morskiego o powiat wejherowski i przeniesienia starostwa do Wejherowa. Po zamachu majowym Gdynią znacznie intensywniej zaczęły interesować się zarówno władze centralne (powołano Stałą Komisję Międzyministerialną ds. Rozwoju Portu i Miasta Gdyni), a także władze wojewódzkie. Skutkiem tych działań była ingerencja wojewody i poddanie Magistratu i Rady Miejskiej ścisłemu nadzorowi ze strony specjalnego delegata wojewody. Konflikty władz miejskich z władzami wojewódzkimi doprowadziły w listopadzie 1928 r. do rozwiązania Rady Miejskiej i – nieco wcześniej - do zawieszenia w obowiązkach burmistrza Gdyni, a o władzach miasta zaczęła decydować Izba Wojewódzka w Toruniu., ostatecznie swego delegata rządowego dla Gdyni powołał minister spraw wewnętrznych. Kolejne kroki opisywane przez Doktoranta to wyodrębnienie Gdyni z powiatu morskiego w styczniu 1929 r., przejście władzy przez nowo wybraną Radę Miejską we wrześniu 1929 r., konflikt między Radą a Magistratem, kolejne kontrole wysłanników wojewody i – na końcu – wydanie w 1930 r. ustawy komisarycznej, czyli rozporządzenia Prezydenta o ustroju miasta Gdyni. Na mocy tych przepisów komisarz rządowy pełnił obowiązki starosty grodzkiego, przewodniczącego Rady Miejskiej, uzyskał też kompetencje Kolegium Magistratu, co więcej komisarzowi rządu przekazał też część swoich uprawnień wojewoda pomorski. Rozporządzenie miało obowiązywać przez 5 lat, z możliwością jego przedłużenia na dalsze 3 lata przez Radę Ministrów. Dalej Autor przedstawia działania 4 kolejnych komisarzy rządowych, a następnie omawia paradoks jakim było, wbrew przepisom, funkcjonowanie przez cały ten okres dotychczasowej Rady Miejskiej jako organu doradczego komisarza, wreszcie wybory połowy składu Rady Miejskiej w marcu 1933 r. (drugą połowę mianował minister spraw wewnętrznych) i jej działania. Pozostała część rozważań dotyczy przedstawienia skomplikowanej prawnej i politycznej sytuacji miasta u schyłku lat trzydziestych oraz ocenę działań ostatniego komisarza F. Sokoła. Ta część pracy swoim poziomem nie odbiega od poprzedniej i zasługuje na wysoką ocenę. Wyraźnie też pokazuje, że przyjęte w Gdyni rozwiązania miały charakter oryginalny i odbiegały od konstrukcji stosowanych w innych miastach.

Przedstawiając sytuację w Poznaniu Doktorant standardowo charakteryzuje prawną i polityczną sytuację w mieście akcentując znakomite dwunastoletnie rządy Cyryła Ratajskiego jako Prezydenta miasta. Jego krytyczny stosunek do władz sanacyjnych oraz absolutna

większość endecji w Radzie Miejskiej doprowadziły najpierw do mianowania komisarycznego członka magistratu w lutym 1931 r., a następnie do paraliżu prac Magistratu poprzez odmowę zatwierdzania kolejnych wybranych jego członków. Po kolejnych wyborach do Rady Miejskiej, w listopadzie 1933 r. minister spraw wewnętrznych konsekwentnie odmawiał zatwierdzenia wybranych przez Radę miejską Prezydentów, po czym we wrześniu 1934 r. powołał własnego komisarycznego Prezydenta. Znalazł się on od razu w konflikcie z Radą Miejską, czego efektem było jej rozwiązanie w rok później. Spory między Radą a władzami rządowymi były rozstrzygane przez NTA. Skutkiem wyroku NTA było reaktywowanie Rady rozwiązanej uprzednio Rady Miejskiej, która została ponownie rozwiązana w styczniu 1937 r. Zarząd komisaryczny miasta zakończył się formalnie po wyborach i podjęciu pracy przez Radę Miejską w styczniu 1929 r., ale konflikt na linii rząd – władze miasta trwał aż do wybuchu wojny. I ta część rozważań swoim poziomem nie odbiega od poprzednich

Kolejną część pracy Doktorant poświęca Krakowowi. Zaczyna nietypowo bo od schyłku XVIII w., do dwudziestolecia międzywojennego wraca dopiero po kilku stronach. Po kilkunastu zdaniach charakteryzujących sytuację w pierwszych latach niepodległości Doktorant przechodzi do przedstawienia decyzji wojewody krakowskiego, który w lipcu 1924 r. rozwiązał radę Miejską, wprowadził komisarza rządowego i ustanowił Radę Przyboczną jako jego organ doradczy. (Tu Doktorant wraca nagle do podobnej sytuacji, która miała miejsce w 1914 r.) Radni wniosli skargę do NTA, który decyzję wojewody uchylił (w 1926 r.). Następnie Autor krótko przedstawia ocenę dwuletniej kadencji władz komisarycznych, po czym przechodzi do działań reaktywowanych władz miasta. Kolejne rozważania dotyczą zaskakującej decyzji wojewody krakowskiego z lutego 1931 r. znowu rozwiązującej Radę Miejską oraz szczegółowego opisu działań komisarycznych władz miasta. Ich działalność zakończyła się wraz z wyborami do władz miasta w grudniu 1933r., a więc już pod rządami ustawy scaleniowej likwidującej odmienną krakowskiego samorządu. Co ciekawe prezydentem miasta został dotychczasowy komisaryczny prezydent Mieczysław Kaplicki. Po kolejnych wyborach, w grudniu 1938 r. radni przez ponad dwa miesiące nie byli w stanie wybrać prezydenta miasta zmuszając ministra spraw wewnętrznych do wyznaczenia zarządu komisarycznego i tymczasowego prezydenta, które to władze przetrwały aż do wybuchu wojny. Ten fragment pracy oceniam jak dobry, ale słabszy od poprzednich – część rozważań została przedstawiona dość pobieżnie, znalazły się też wątki poboczne niekoniecznie związane z poruszaną problematyką.

Ostatnim wielkim miastem przedstawionym przez Doktoranta jest Lwów. Po interesującym opisie pierwszego burzliwego okresu budowy władz miejskich oraz działań w tej mie-

rze Tymczasowego Komitetu Rządzącego i utrzymaniu (z niewielkimi zmianami) statutu miasta Lwowa z czasów galicyjskich spowodowało utrzymanie niezmienionego składu władz miejskich sprzed I wojny światowej, stan ten był tolerowany przez władze w Warszawie. Sytuacja, zmieniała się po objęciu rządów przez sanację, wojewoda lwowski w sierpniu 1927 r. rozwiązał Tymczasową Radę Miejską (także przecież nie pochodzącą z demokratycznych wyborów) i wprowadził komisarza rządowego i Radę Przyboczną. I tu radni złożyli skargę do NTA (wyrok nie wpłynął na zmianę sytuacji, bo wytknął tylko braki formalne). Dalej następuje opis sytuacji politycznej w mieście i działań kolejnych komisarzy rządowych, rozprawy przed NTA i stanowiska w tej sprawie polityków rządzącego obozu. W rezultacie w maju 1930 r. wojewoda lwowski wydał decyzję o powołaniu Nowej Tymczasowej Rady Miejskiej, która miała się składać z 36 radnych wybranych w 1913 r. i 94 nominatów wojewody. Pierwsze powojenne wybory do Rady Miejskiej odbyły się w maju 1934 r., kolejne w maju 1938 r. – oba opisane przez Doktoranta bardzo krótko.

Ostatni podrozdział zajmuje się pozostałymi „wielkimi miastami”, czyli terytorialnie odrębnymi powiatami miejskimi pozostawia uczucie niedosytu. Doktorant nie potraktował bowiem omawianych ośrodków miejskich jednolicie, co więcej niektóre wywody są niezbyt jasne. I tak, przy przedstawianiu sytuacji w Bydgoszczy, to zarząd komisaryczny skończył się w 1921 r., czy też miał miejsce jeszcze w latach trzydziestych? (s. 324). Znacznie szerzej została przedstawiona sytuacja w Lublinie (s. 324-326), krótko w Częstochowie, szerzej w Katowicach i Chorzowie, przy czym w tych dwu przypadkach brak jest wyjaśnień jaki był stan prawny w związku z autonomią województwa śląskiego, bardzo krótko w Białymstoku, nieco szerzej w Wilnie.

Reasumując, mimo wytkniętych kilku słabości jest to niewątpliwie najlepszy i najbardziej wartościowy rozdział pracy.

### **Źródła i literatura.**

Problematyka pracy, a przede wszystkim wybrany przez Doktoranta jej zakres spowodował, że liczba źródeł i literatura są olbrzymie i w związku z tym wymagały starannej selekcji. Wybór źródeł wskazuje, że Doktorant sumiennie przejrzał źródła archiwalne związane z problematyką pracy przeprowadzając kwerendę w archiwach w całym kraju, a także w Wilnie i Lwowie i to w pracy widać. Zbadana została prasa, przejrzone publikatory urzędowe i inne źródła drukowane. Uznać więc należy, że materiał w tej mierze jest niemal kompletny. Niemal, ponieważ zabrakło orzecznictwa. Autor cytuje w pracy kilka wyroków Wyższego Sądu Administracyjnego w Berlinie, jeden wyrok Trybunału Administracyjnego w Wiedniu

i kilka wyroków Najwyższego Trybunału Administracyjnego w Warszawie – wszystko z drugiej ręki. O ile stan taki jest usprawiedliwiony w odniesieniu do wyroków sądów zaborczych, o tyle brak orzecznictwa polskich sądów administracyjnych stanowi poważny mankament. Nie wiadomo bowiem, jak wiele wyroków wydały polskie sądy administracyjne w odniesieniu do problematyki przedstawianej w pracy, skoro zarządy komisaryczne według Doktoranta obowiązywały „w tysiącach gmin i powiatów”. Celowo piszę o sądach, bo ciekawym byłoby zbadanie orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych w Toruniu i Poznaniu (o ile takowe wyroki były).

Co do literatury, zakres tematyczny pracy doczekał się tak olbrzymiej literatury, że nie sposób przytoczyć jej w całości. Oczywiście przedstawiona literatura jest i tak ogromna i świadczy o erudycji Autora i jego pracowitości. Nie sposób też dyskutować o jej doborze, bo stanowi to indywidualną decyzję Doktoranta. Tym niemniej odnosi się jednak wrażenie pewnej przypadkowości, którą zilustruje tylko jednym przykładem. Otóż Doktorant przywołuje jeden artykuł J. Zawadzkiego opublikowany w Samorządzie Miejskim w 1918 r., ale drugi artykuł tegoż Autora, chyba ważniejszy, opublikowany także w Samorządzie Miejskim w roku 1932 już nie (Czy zmienić Konstytucję w stosunku do samorządów). Zabrakło mi też ważnych a związanych z tematem opracowań z okresu dwudziestolecia międzywojennego: W. Wasiutyński, Ustrój władz administracyjnych, państwowych i samorządowych, Poznań 1929; T. Bigo, Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego, Warszawa 1928; Tenże, Samorząd terytorialny w nowej konstytucji {w:] Księga pamiątkowa ku czci Leona Pinińskiego, t. I, Lwów 1936; M. Jaroszyński, Konstytucyjne podstawy samorządu terytorialnego, Samorząd Terytorialny, r. 9, 1937, nr 1-2

### **Formalna ocena rozprawy**

Rozprawa nie budzi zastrzeżeń pod względem redakcyjnym. Jest napisana poprawną polszczyzną, interesującym i barwnym językiem, a terminologią prawną i prawniczą Doktoranta posługuje się prawidłowo i swobodnie. Czasami tylko jego wywody bywają nie do końca jasne i precyzyjne, o czym wspominałem wyżej. Przypisy i ich redakcja odpowiadają standardom wymaganym od prac naukowych.

Zdarzają się oczywiście błędy, ale drobne i nieliczne, np. powtórzenia niektórych publikacji w spisie literatury (s. 356, 357, 366), praktycznie brak jest „literówek”, co przy tak dużej liczbie przypisów świadczy o dużej staranności Doktoranta.

### **Merytoryczna ocena rozprawy**

Praca jest nierówna. Wynika to ze zbyt ambitnych planów Doktoranta, który z jednej strony poszerzył zakres problematyki wynikającej z tytułu pracy, z drugiej zaś strony ją zawęził. Poszerzył bo dwa pierwsze rozdziały pracy z tematem związane są dość luźno, przynajmniej w formule wybranej przez Doktoranta, a ponieważ wymagały one z ogromnej wiedzy i niesłychanie precyzyjnej selekcji nie zawsze, mimo ogromnej erudycji Doktoranta, udało się to osiągnąć.

Z kolei zawężenie problematyki polega na tym, że Doktorant przedstawił prawie wyłącznie zarządy komisaryczne w dużych miastach, a tytuł sugeruje, że praca ma dotyczyć całego samorządu. Są co prawda wzmianki dotyczące zarządów komisarycznych w powiatach, ale tylko z początków dwudziestolecia międzywojennego, co było związane głównie z działalnością Polskiej Komisji Likwidacyjnej; czy zdarzały się takie sytuacje później – nie wiadomo. W pracy nie ma ani słowa o zarządach komisarycznych w gminach wiejskich, a wiadomo, że takie zarządy funkcjonowały zarówno w Galicji, jak i w b. dzielnicy pruskiej. A co z samorządem wojewódzkim? Wiadomo, że w Małopolsce działały wydziały komisaryczne powołane przez ministra spraw wewnętrznych i sprawujące kompetencje rad wojewódzkich, a czy zdarzyło się wprowadzenie zarządów komisarycznych lub innej formy „komisaryczności” w województwie pomorskim lub poznańskim. Też tego nie wiemy, a Doktorant nie zajmuje w tej kwestii żadnego stanowiska. I wreszcie rzecz ostatnia – Doktorant pisze we wstępie o zarządach komisarycznych w tysiącach gmin i powiatów, nigdzie nie ma jednak precyzyjnego potwierdzenie tego twierdzenia poza jednym fragmentem (s.140), w którym podaje dane fragmentaryczne dotyczące jednego województwa łwowskiego oraz jednego roku 1929. Natomiast żadnych danych liczbowych nie ma np. po wejściu w życie ustawy scaleniowej. Na to także Doktorant winien zwrócić uwagę.

Wreszcie uwaga ostatnia. Wnioski wynikające z omówionej problematyki są ważne i cenne. Doktorant udowodnił, że wprowadzanie zarządów komisarycznych w dużych miastach miało przede wszystkim, choć nie zawsze, charakter polityczny. Jednocześnie jednak trafnie zauważa, że dość często w działaniach owych zarządów przeważały elementy dodatnie nad ujemnymi, że władze te znacząco przyczyniały się do rozwoju miasta, a na czele zarządów z reguły stawali co prawda politycy ale jednocześnie dobrzy fachowcy. Interesujące byłoby w tym kontekście zanalizowanie, czy sytuacja taka miała miejsce także w pozostałych organach samorządowych, ale tego typu badania wymagałyby pracy wieloosobowego zespołu.

Reasumując, mimo uwag krytycznych, które w tekście recenzji mają po części charakter dyskusyjny stwierdzam, że zalety pracy przeważają zdecydowanie nad jej wadami, a pracy broni przede wszystkim rozdział IV, którego fragmenty nadają się do publikacji w formie artykułów naukowych. Rezultatem mojej całościowej oceny pracy jest zawarta poniżej konkluzja.

#### **Konkluzja.**

Praca mgr Jacka Waldocha, *Zarząd komisaryczny w samorządzie terytorialnym II Rzeczypospolitej (1918-1939). Studium historyczno-prawne* jest pod względem formy, treści, sformułowanych tez i ocen rozprawą, która zasługuje na pozytywną ocenę. Uważam, że w pełni odpowiada wymogom, które stawiane są rozprawom doktorskim, stanowi oryginalne rozwiązanie zagadnienia naukowego, świadczy o dobrej teoretycznej wiedzy z zakresu historii prawa, a także dowodzi umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Tym samym rozprawa doktorska mgr Jacka Waldocha spełnia wszystkie wymogi art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. po tytule naukowym i stopniach naukowych oraz o stopniach i tytule z zakresu sztuki (Dz.U. Nr 56, poz. 595). Wnoszę zatem o dopuszczenie mgr Jacka Waldocha do dalszych etapów postępowania zmierzającego do nadania stopnia naukowego doktora nauk prawnych.

Dr hab. Zbigniew Naworski, prof. UMK

