

STRESZCZENIE
rozprawy doktorskiej
pt. *Zarząd komisaryczny w samorządzie terytorialnym II Rzeczypospolitej (1918–1939).*
Studium historyczno-prawne

Wydarzenia związane z rewolucją francuską z 1789 r. stały się przyczynkiem do transformacji społeczno-ustrojowej ówczesnych państw Europy Zachodniej. Już wtedy we Francji zdecydowano się na uregulowanie sytuacji ustrojowej gminy. Choć finalnie nie otrzymała ona szerokiej samodzielności, to idea *pouvoir municipal* szybko znalazła swoich zwolenników w całej Europie i stała się przedmiotem badań dziewiętnastowiecznych niemieckich uczonych. Tym samym rozpropagowano termin „samorząd” i ideę jego samodzielności, które zainteresowały również polskich badaczy, widzących istotną rolę samorządu w budowie niepodległego państwa polskiego.

Wpływy koncepcji naturalistycznej zauważyć można szczególnie w pierwszych latach niepodległej Polski, kiedy zarówno doktryna prawa, jak i ustawodawstwo, podążały w kierunku nadania samorządowi szerokich uprawnień. Naturaliści dowodzili, że *pouvoir municipal* uwzględnia te sprawy, które są niezbywalne i pierwotnie przypisane gminie. Autorzy dostrzegali jednak znaczenie państwa, a z czasem do głosu zaczęli dochodzić publicyści, którzy wpisywali się w założenia koncepcji państwowej samorządu terytorialnego twierdząc, że samorząd był organem państwa i podlegał jego nadzorowi.

Zagadnienie nadzoru znalazło swoje miejsce wśród debat nad przyszłością samorządu terytorialnego. W związku z wpływami dwóch głównych koncepcji samorządowych, autorzy skupiali się wokół analizy zasadności zwiększania bądź zmniejszania uprawnień nadzorczych oraz ich zakresu. Podobnie działo się w przypadku komisaryczności, która nie wzbudzała większego zainteresowania uczonych.

Cechą charakterystyczną ustawodawstwa z okresu po I wojnie światowej była jego ogólność i sposób ujmowania nadzoru nad samorządem terytorialnym w ten sposób, aby ten nie ograniczał organów samorządowych. Wraz ze zwiększającym się wpływem koncepcji państwowej oraz po zamachu stanu z 1926 r. zmianie uległo postrzeganie nadzoru przez ustawodawcę. Rozbudowie uległ aparat nadzorczy, natomiast w przepisach aktów prawnych zauważyć można dominującą pozycję władz rządowych, których wpływ w praktyce

ograniczał jednostki samorządu terytorialnego, a wręcz naruszał demokratyczne standardy. Chętnie sięgano po środki nadzorcze, które blokowały prawidłową pracę organów samorządowych, a nawet je rozwiązywały. Doprowadzono w ten sposób do ustanowienia zarządu komisarycznego, czyli mianowanej władzy, która w teorii miała tymczasowo sprawować obowiązki organów samorządu terytorialnego. Kierowano się przy tym motywami politycznymi, dążąc do odsunięcia od władzy opozycję.

Komisaryczność w polskim samorządzie pojawiła się praktycznie jeszcze przed odzyskaniem przez Polskę niepodległości, kiedy w celu przejęcia władzy od Austriaków na obszarze Galicji mianowano początkowo kilkudziesięciu komisarzy rządowych, a następnie wprowadzono ich we wszystkich małopolskich powiatach oraz w większości gmin. Odbywało się to zgodnie z praktykowaną w austriackim porządku prawnym zasadą swobodnej oceny dokonywanej przy rozwiązywaniu organów ustrojowych jednostek samorządu terytorialnego. To właśnie w ustawodawstwie byłego zaboru austriackiego odnaleźć można genezę instytucji zarządu komisarycznego przeniesionej następnie na grunt prawa polskiego. Zarząd komisaryczny wprowadzany *ad hoc* tuż po zakończeniu I wojny światowej wynikał z przekonania o konieczności usunięcia dawnych władz kojarzonych z obcym zarządem i wprowadzenia polskiej administracji lokalnej. Niewykluczone, że przemawiały tam także argumenty natury politycznej. Zauważyć jednak należy tendencję do stopniowego likwidowania zarządów komisarycznych i zastępowania ich władzami pochodzącymi z wyborów. Tylko w województwie lwowskim liczba komisarzy spadła z 2011 do 134 między 1927 a 1928 r. Nie nastąpiło jednak wstrzymanie wykorzystywania zarządu komisarycznego, ponieważ w gminach miejskich nadal zaobserwować można było liczne przypadki występowania tego środka nadzoru. W przypadku powiatów miejskich zjawisko to pojawiło się już w pierwszej połowie lat dwudziestych (Kraków), choć jego intensyfikacja nastąpiła w latach późniejszych. Na 14 „wielkich miast”, będących zarazem odrębnymi powiatami miejskimi, aż 12 doświadczyło wykorzystania zarządu komisarycznego. W dwóch kolejnych miastach – Chorzowie i Katowicach, ograniczono się do ustanowienia komisarycznej Rady Miejskiej, co oznacza, że żadne z dużych miast Polski nie obroniło się przed władczą ingerencją organów nadzorczych. Należy zwrócić uwagę, że argumentacja towarzysząca wprowadzaniu zarządów komisarycznych sprawiała wrażenie uzasadnionej. Ponadprzeciętne zadłużenie, wewnętrzne konflikty paraliżujące pracę agend samorządowych i znaczne przekroczenie okresu kadencji rad miejskich – to wszystko mogło usprawiedliwiać podjęcie radykalnych kroków w postaci rozwiązania nadzorowanych organów. Wątpliwości pojawiają się jednak przy wystąpieniu okoliczności, które są elementem łączącym większość

przykładów komisaryczności w powiatach miejskich, a chodzi tu o bezzasadne przedłużanie rządów pochodzących z mianowania. Sugeruje to upolitycznienie instytucji nadzoru nad samorządem terytorialnym. Jaskrawym tego przykładem był łódzki samorząd, w którym władza nadzorcza posługiwała się posiadanymi uprawnieniami tak, aby zarządzanie miastem powierzyć osobie z kręgu prorządowego. Finalnie, zarząd komisaryczny trwał w Łodzi niemal 6 lat. Podobnie rzecz miała się w Warszawie, gdzie również zwlekano z przeprowadzeniem wyborów.

Do nadzwyczajnej sytuacji doszło w Gdyni, której strategiczne położenie i potencjał gospodarczy sprawiły, że pozostawała pod stałym nadzorem administracji rządowej. Wprowadzony tam zarząd komisaryczny w swojej formie nie przypominał żadnej dotychczasowej konstrukcji. Najistotniejsze przeobrażenia dotknęły organ wykonawczy w mieście, ponieważ w ręku komisarza rządu skupiono władzę szczebla powiatowego i samorządowego, co skutkowało likwidacją Magistratu i starostwa powiatowego. Komisarz rządu sprawował de facto funkcję starosty, burmistrza, Magistratu oraz przewodniczącego Rady Miejskiej.

Zarząd komisaryczny z okresu międzywojennego nacechowany był ingerencją polityki w sprawy samorządowe, jednak należy podkreślić, że w wielu przypadkach takie rozwiązanie przyniosło pozytywne skutki dla gminy. Za przykład może posłużyć Warszawa i Gdynia, których komisarze stali się chlubą mieszkańców tych miast, a nawet komisarz Łodzi, który także mógł się pochwalić licznymi osiągnięciami. Za ich rządów doszło do zreorganizowania pracy urzędu, redukcji kadry urzędniczej, wprowadzenia polityki oszczędnościowej, za którą szła poprawa wyników finansowych. Przeprowadzono także szereg kluczowych inwestycji, a w ramach realizowania idei „wielkich miast” poszerzono ich granice. Zaletą komisarzy było pozostawanie poza wewnętrznymi sporami członków ugrupowań politycznych. Doświadczenie samorządowe, znajomości w ministerstwach oraz swoboda w działaniu – to wszystko sprawiło, że komisarze mogli odnieść sukces, który przełożył się na wyniki gospodarcze zarządzanych przez nich jednostek samorządu terytorialnego.

SUMMARY
of doctoral dissertation
Entitled *Local government receivership in the II Republic of Poland*
Historical-Legal Study

Events connected with the French Revolution from 1789 were conducive to socio-political transformation of Western European countries of that time. It was then that in France the constitutional situation of municipality was regulated. Although finally it did not receive a wide independence, the idea of *pouvoir municipal* soon found its supporters in the whole Europe and became the subject of research for the 19th century academics. Thus, the notion of local government and the idea of its independence was spread, which interested also the Polish academics who saw the crucial role of self-governing in building an independent Polish state.

The impact of naturalistic concept might be observed particularly in the first period of independent Poland when both legal doctrine and legislation were directed at giving local government extensive powers. Naturalists were trying to prove that *pouvoir municipal* takes these matters into account which are inalienable and primarily attributed to municipality. The authors noticed, however, the significance of state, and with time also publicists started to voice their opinions. The latter supported the assumptions of the state concept of local government, stating that a local government was the state authority and was subject to its supervision.

The notion of supervision found its place among the debates about the future of a local self-government. Owing to influences of two main concepts about self-governing, the authors concentrated on the analysis of legitimacy of increasing or decreasing supervisory powers and their range. Similar thing took place in the case of forced administration which was of no particular interest for the academics.

The distinctive feature of legislation in the initial period after the World War I was its general nature and the way of understanding the supervision of a local government as the one not restricting local authorities. Along with increasing influence of the state concept and after the coup d'état in 1926 there was a change in legislator's understanding of supervision.

Supervisory apparatus was highly developed and in provisions of legislative acts the dominant role of government authorities is to be noticed. In practise, its influence restricted local self-government units and even disrupted democratic standards. Supervisory means were eagerly used, which blocked proper working of local authorities and even dissolved them. This led to introduction of forced administration - nominated power which in theory was to fulfil the duties of local authorities temporarily. The motivation here was political and aimed at removing opposition from power.

Forced administration in Polish self-government appeared practically before Poland regained independence. In Galicia initially several dozens of government commissioners were appointed in order to take power from the Austrians. Next, they were introduced in all Malopolska districts and most municipalities. It was executed accordingly to the principle of free assessment made when dissolving political bodies of local government units practised in Austrian legislation. It is the legislation of the former Austrian partition in which one may find the origins of the institution of forced administration later transferred into Polish legislation. Local government receivership introduced *ad hoc* just after the World War I resulted from the conviction about the need to remove former authorities associated with foreign administration and necessity to introduce Polish local administration. There might also have been some arguments of political nature. However, a tendency to gradual liquidation of receiverships and replacing them with elected authorities must be noticed. In Lvov Voivodship only, the number of commissioners dropped from 2011 to 134 between 1927 and 1928. Still, there was no suspension in taking advantage of local government receivership as in urban municipalities numerous cases of using this means of supervision were still observed. In the case of city districts this phenomenon already appeared in the first half of the 1920's (Cracow) whereas its intensification took place later. Out of 14 „big cities” being also separate city districts, 12 experienced forced administration. In two other cities - Chorzów and Katowice enforced City Council was introduced, which means that none of the Polish big cities were free of authoritative interference of supervisory organs. It must be emphasised that argumentation accompanying the introduction of forced administration seemed to be justified. Great indebtedness, internal conflicts paralysing activity of self-governing departments, and considerable exceeding of the term of office might have justified such radical steps as dissolving bodies supervised. However, doubts arise about the circumstances commonly shared by most cases of local government receivership in city districts, which are connected with unjustified prolongation of the office held by appointed authorities. It suggests a political role of institution supervising local authorities. A blatant

example of such a politicisation is Łódź local government in which supervisory authority used its powers so as to entrust management of the city to a person from the governmental circles. As a result, the receivership in Łódź took almost 6 years. It was similar in Warsaw where elections were procrastinated.

Extraordinary situation was in Gdynia whose strategic location and economic potential resulted in Gdynia being constantly monitored by government administration. Local government receivership introduced there did not resemble any other of the kind. The most significant transformations concerned the executive body in the city, as government commissioner was given the powers at the poviat and self-governing level, which resulted in the liquidation of the Magistrate and the District Governor's Office. The government commissioner performed the duties of a district governor (starosta), mayor, Magistrate and the President of the City Council.

Local government receivership from the interwar period was characterized by interference of politics into self-governing but it must be emphasised that in many cases it brought positive consequences for a municipality. Warsaw and Gdynia might serve as examples. These cities prided themselves in good commissioners who were respected by the inhabitants. Also a commissioner in Łódź had many achievements. When they were holding the office, work there was reorganised, the number of civil servants was reduced and savings policy was introduced, the latter resulting in improvement of financial results. A great number of important investments was made and, because the idea of „big cities” was also executed then, so their boundaries were extended. A great asset of commissioners was that they stayed away from internal conflicts of political groups members. Experience in local governments, acquaintances in ministries and freedom in acting – all of it enabled the commissioners to achieve success which, subsequently, resulted in economic growth in local self-governing units ruled by them.