



KANCELARIA
SENATU

Administracja
państwowa
i samorząd w Polsce
w ujęciu
historyczno-prawnym
Wybrane zagadnienia

WARSZAWA 2018

Administracja
państwowa
i samorząd w Polsce
w ujęciu
historyczno-prawnym
Wybrane zagadnienia

REDAKCJA NAUKOWA

ELŻBIETA MREŃCA
PIOTR BENEDYKT ZIENTARSKI
BOŻENA CZWOJDRAK

KANCELARIA SENATU

WARSZAWA 2018

Przedruk materiałów Kancelarii Senatu w całości lub części możliwy jest wyłącznie za zgodą Kancelarii Senatu. Cytowanie oraz wykorzystanie danych empirycznych dozwolone jest z podaniem źródła.

Recenzenci

Prof. zw. dr hab. Marek Chmaj
Uniwersytet SWPS
Prof. nadzw. dr hab. Andrzej Bisztyga
Uniwersytet Zielonogórski

Korekta

Małgorzata Pogoda

Redaktor techniczny

Jacek Pietrzak

ISBN 978-83-65711-42-7

Centrum Informacyjne Senatu
Dział Edycji i Poligrafii
Warszawa 2018
Nakład 120 egz.

Słowo wstępne

Źródłosłów pojęcia „administracja” wywodzi się od łacińskiego czasownika *ministrare* (służyć)¹. J. Sondel, definiując słowo „administracja” (*Administratio, -oris*), w *Słowniku łacińsko-polskim dla prawników i historyków* przedstawił kilka jego znaczeń: zarząd, sprawowanie urzędu, kierownictwo, posługa, itd., zaś słowo „administrator” (*Administrator, -oris*) objaśnił jako m.in. zarządzającego, kierownika².

Jak wskazano w literaturze przedmiotu, „administracja od zarania dziejów była sługą ustroju i aparatem wykonawczym władzy publicznej”³. Jednakże, według H. Izdebskiego, nie każda dawna organizatorska działalność państwa w pełni zasługuje na nazwę administracji, gdyż musi to być działalność wyodrębniona, uporządkowana organizacyjnie

-
- 1 J. Boć, *Pojęcie administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2005, s. 7; A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wrocław 2004, s. 5–19; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006, s. 19–20; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2006, s. 25–26; M. Możdżeń-Marcinkowski, *Wstęp do prawa administracyjnego ogólnego*, Kraków 2006, s. 17; J. Borkowski, *Określenie administracji i prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. J. Starościak, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1977, s. 21; J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne (część I)*, Kraków 2003, s. 13; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 23; J. Radwanowicz, *Administracja publiczna i prawo administracyjne*, [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. M. Chmaj, Warszawa 2004, s. 9–10; H. Izdebski, *Badania nad administracją publiczną*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2005, s. 13; M. Stahl, *Pojęcie administracji i jej cechy i funkcje*, [w:] *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2002, s. 11; E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 21–22.
 - 2 J. Sondel, *Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków*, (wydanie na CD), 2003; zob. też: T. Maciejewski, *Historia administracji i myśli administracyjnej. Czasy nowożytne i współczesne (XVI–XX w.)*, Warszawa 2013, s. V.
 - 3 L. Kaczmarski, *Ewolucja pojęcia administracji publicznej w polskiej doktrynie prawa administracyjnego po II wojnie światowej*, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Sulechowie, Instytut Prawa i Administracji, „Studia Lubuskie”, Sulechów 2009, t. 5, s. 220.

i kompetencyjnie, a także formalnie. Zatem przez administrację należy rozumieć organizatorską działalność państwa: 1) realizowaną, przynajmniej po części, za pomocą systemu biurokratycznego, 2) obejmującą obszerny zakres spraw o znaczeniu społecznym, 3) regulowaną przez generalne normy prawne⁴. Stąd genezy administracji współczesnej należy doszukiwać się dopiero od XVIII w., kiedy to administracja zaczęła charakteryzować się wyżej wymienionymi szczególnymi cechami.

Historia administracji publicznej służy współczesności i przyszłości. Podejmowane badania historyczno-prawne w przedmiotowym zakresie ułatwiają analizowanie błędów popełnianych przez administrację⁵, co powinno mieć wpływ na poprawę efektywności funkcjonowania administracji publicznej obecnie. Stąd celem niniejszej publikacji jest analiza historyczno-prawna przeobrażeń administracji państwowej i samorządu od I do III Rzeczypospolitej. Rozważania zawarte w monografii obejmują wybrane zagadnienia z powyższego okresu, usystematyzowane w porządku chronologicznym, takie jak: urzędy i urzędnicy administracji państwowej w Królestwie Polskim XIV–XV w. (rozdział I), decentralizacja państwa szlacheckiego w końcu XVII i pierwszej połowie XVIII w. (rozdział II), sejmiki ziemskie jako organy szlacheckiego samorządu lokalnego w XVI–XVIII w. (rozdział III), zmiany w administracji państwowej i samorządowej w czasach saskich i u progu epoki stanisławowskiej (rozdział IV), doktryny samorządu terytorialnego II Rzeczypospolitej (rozdział V), działalności Naczelnika Państwa i jego Kancelarii Cywilnej w zakresie tworzenia prawa (rozdział VI), koncepcji eksperckich organów państwowych do spraw legislacji w II Rzeczypospolitej (rozdział VII), samorządu terytorialnego w PRL (rozdział VIII), reformy samorządu terytorialnego i centrum administracyjnego i gospodarczego rządu po 1989 r. (rozdział IX) oraz wyzwań dla administracji publicznej związanych z prawem unijnym (rozdział X).

Publikacja stanowi pokłosie konferencji pod tytułem *Administracja państwowa i samorząd w Polsce w ujęciu historyczno-prawnym*, zorganizowanej 26 marca 2018 r. przez Komisję Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP we współpracy z Wydziałem Prawa i Administracji Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Warszawie oraz Instytutem Historii Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach⁶.

4 H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 2001, s. 12.

5 J. Starościak, *Le caractère interdisciplinaire des recherches sur l'administration*, *Revue Internationale des Sciences Administratives* 1975, t. 41, s. 59–60.

6 <https://www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/konferencja,2,10541,konferencja-administracja-panstwowa-i-samorzad-w-polsce-w-ujeciu-historyczno-prawnym.html>

Autorzy wyrażają nadzieję, że niniejsza książka stanie się użyteczną pomocą dla administracji publicznej, zwłaszcza w kontekście analizy zjawisk i procesów zachodzących w tej dziedzinie.

Dr Elżbieta Mreńca

Dr, adw. Piotr Benedykt Zientarski

Wprowadzenie

Niezwykle ważnym składnikiem państwa od czasu despotii wschodnich jest administracja. O niejednoznaczności tego pojęcia świadczą liczne definicje, a trzeba pamiętać, że łaciński czasownik *ministrare* znaczy „służyć”. Pojęcie to na przestrzeni tysiącleci uległo znacznej ewolucji od „zarządzania jakimikolwiek sprawami” do „administracji” w pełnym tego słowa znaczeniu, co Hubert Izdebski określił jako organizatorską działalność państwa wypełniającą określone warunki¹. Odnośnie do ścisłych powiązań między administracją współczesną a administracją czasów nowożytnych i najnowszych przyjmuję za H. Izdebskim, iż bezpośrednia geneza administracji publicznej wiąże się z początkiem ery nowożytnej (monarchia absolutna)².

W ciągu dwudziestopięciolecia (1806–1831) ukształtowały się podstawy współczesnej administracji publicznej w Polsce. Szczególną rolę w tym zakresie odegrał krótki okres napoleońskiej historii Polski (1806–1815). Nastąpiła wówczas przyspieszona adaptacja nowoczesnych i obcych instytucji ustrojowych oraz prawnych do miejscowych warunków kraju. Proces ten był kontynuowany w okresie konstytucyjnym Królestwa Polskiego (1815–1831). W obu tych formach polskiej państwowości występowała samodzielność administracyjna (do 1831 r.)³.

Jak wiadomo, po zmianie ustroju w 1989 r. – po czterdziestoletniej przerwie – na mocy noweli konstytucyjnej z 8 marca 1990 r.⁴ przywrócono samorząd gminny, co stanowi największą z dotychczasowych reform III Rzeczypospolitej. Wymaga podkreślenia, że samorządy i podziały terytorialno-administracyjne państwa stanowią materię konstytucyj-

1 H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 2001, s. 11–12.

2 Tamże, s. 13.

3 Zob. m.in. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna, zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 65–66.

4 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 16, poz. 94).

ną. Poszerzony zakres regulacji dotyczącej samorządu terytorialnego zawiera Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (*Dru-ga Konstytucja kwietniowa*).

Od 2015 r. ujawniły się niekorzystne zmiany zagrażające prawidłowemu zarządzaniu (wykonywaniu) administracji publicznej w warunkach kryzysu demokratycznego państwa prawnego. Fundamentalne znaczenie dla działalności administracji ma związenie jej prawem, co znaczy, że działanie każdego organu musi mieć podstawę prawną. Aktualności nabiera też pytanie, jaka będzie administracja w przyszłości? Nie ulega wątpliwości, że będzie funkcjonowała w warunkach globalizacji i cyfryzacji, co oznacza zagrożenie zarówno dla pozycji jednostki, jak i ograniczenie roli państwa poprzez reinterpretację zasady trójpodziału władz. Jak stwierdza Irena Lipowicz: „Zasadę, że administracja publiczna realizuje w sposób twórczy i organizatorski na podstawie prawa, dobro wspólne nie staje się już więc wystarczającą ochroną pozycji człowieka (nie tylko obywatela) wobec administracji, skoro zakwestionowaniu podlega zarówno pojęcie prawa, jak i dobra wspólnego, a zasada materii ustawowej staje się nikłą przeszkodą dla ekspansji administracji”⁵. Po tym stwierdzeniu Autorka stawia pytanie: „Jaka jest granica stosowania podobnych działań przez współczesną i przyszłą administrację publiczną?”⁶.

Dla rozwoju współczesnej administracji publicznej (administracja rządowa i administracja samorządowa) zasadnicze znaczenie ma praktyka ustrojowa kształtująca się po 2015 r. Na naszych oczach dokonuje się ewolucja roli administracji samorządowej sprzeczna z jej konstytucyjnym statusem. Niezbędna jest realizacja zasady ustrojowej wyrażającej się utrzymaniem silnego samorządu w zdecentralizowanej Polsce. Przedmiotem dynamicznie prowadzonej kampanii winna być obrona konstytucyjnej pozycji samorządu terytorialnego z jego samodzielnością i niezależnością. Jednocześnie zintensyfikowania wymagają zabiegi o poszerzenie kompetencji organów samorządu terytorialnego w połączeniu z przyznaniem adekwatnych środków finansowych na realizację nowych zadań. Z tym wiąże się konieczność przeciwstawiania się postępującej recentralizacji i etatyzacji administracji publicznej. Pouczający byłby rejestr aktów normatywnych Sejmu VIII kadencji co

5 I. Lipowicz, *Nowe zagrożenia paradygmatu administracji publicznej demokratycznego państwa prawnego*, [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW r. dra hab. Jana Jeżewskiego*, pod red. J. Korczaka, Wrocław 2018, s. 273.

6 Tamże.

do ich zgodności z konstytucyjną zasadą decentralizacji administracji publicznej oraz z zasadą pomocniczości.

Równolegle nasila się proces konsekwentnego naruszania podstaw ustrojowych III Rzeczypospolitej przez rządzących. Wyraża to swoisty katalog skutków tych naruszeń w postaci: kryzysu konstytucyjnego; kryzysu demokratycznego państwa prawnego; kryzysu demokracji przedstawicielskiej; kryzysu parlamentarnego, jak i kryzysu opozycji politycznej. Ten stan rzeczy pogłębia nieprzewidywalność i wszechobecna niepewność co do przyszłej rzeczywistości.

*Prof. zw. dr hab. Marian Kallas**

* Prof. zw. dr hab. Marian Kallas – dziekan Wydziału Prawa i Administracji Akademii Ekonomiczno-Humanistycznej w Warszawie.

Rozdział I

Urzędy i urzędnicy administracji państwowej w Polsce do końca XV wieku¹

1. Monarchia pierwszych Piastów

Państwo piastowskie od przełomu X i XI w. było już na tyle rozległe terytorialnie, że władca nie mógł osobiście nim zarządzać. To z kolei powodowało, że niezbędni byli urzędnicy, którzy w jego imieniu ten zarząd sprawowali. Najważniejszym urzędnikiem w Polsce wczesnośrednio-wiecznej był wojewoda (*palatinus*). Miał on bardzo szerokie kompetencje. Po pierwsze, zawiadywał dworem, gdzie podlegali mu urzędnicy dworscy (m.in. cześnik, stolnik, komornik). Po drugie, wojewoda dowodził wojskiem w zastępstwie księcia i sprawował nadzór nad administracją państwową, w tym m.in. mianował naczelników grodowych². Z kolei administracja terytorialna w Polsce XI–XII w. była dwustopniowa, pierwszy to prowincja, drugi – okręg grodowy. Państwo było podzielone na prowincje, które odpowiadały dzielnicom. Przyjmuje się, że w tym czasie funkcjonowało 5 lub 6 prowincji, a mianowicie: mazowiecka, śląska, wielkopolska (czyli polska), krakowska, sandomierska i zapewne łączycko-kaliska. Na czele prowincji stał naczelnik, który był jednocześnie panem najważniejszego – stołecznego dla danej dzielnicy – grodu. Sprawował on nadzór nad zarządcami grodów, ale zakres wzajemnych relacji – z braku dostatecznych źródeł – jest trudny do sprecyzowania.

* Prof. zw. dr hab. Jerzy Sperka – dyrektor Instytutu Historii Uniwersytetu Śląskiego, członek Rady Narodowego Programu Rozwoju Humanistyki przy Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego, współredaktor czasopisma „Średnio-wieczne Polskie i Powszechne”.

1 Ze względu na ograniczenia wydawnicze niniejszy rozdział jest jedynie zarysem podejmowanej problematyki.

2 A. Gieysztor, *Urząd wojewodziński we wczesnych państwach słowiańskich w IX–XI w.*, „Archeologia Polski” 1971, t. 16, s. 317–325; A. Bogucki, *Książę i wojewoda. Tytułatura niekoronowanych władców i czeskich i polskich*, „Przegląd Historyczny” 1998, t. 89, s. 551–571; J. Bardach, *Historia państwa i prawa Polski*, Warszawa 1964, t. 1, s. 251–252.

Namiestników i zarządców grodów określano mianem żupana, oddawanym w języku łacińskim terminem *comes*. System ten przypominał karolińsko-ottoński model zarządzania państwem. Naczelników prowincji mianował monarcha, uwzględniając jednak wiele czynników, w tym specyfikę lokalnej społeczności. Ponieważ przekazywał im znaczny zakres władzy, z tego powodu niekiedy naczelnikami zostawali członkowie dynastii. Z okresu panowania Bolesława Krzywoustego (1102–1138) mamy pierwsze informacje o próbach zorganizowania marchii, czyli zmilitaryzowanych jednostek pogranicznych; źródła przekazują takie informacje odnośnie marchii głogowskiej i gdańskiej. Marchie, w przeciwieństwie do okręgów grodowych, które podlegały naczelnikom prowincji, były podporządkowane bezpośrednio księciu³.

Zakres uprawnień i kompetencje zarządców okręgów grodowych (panów grodowych) stojących na czele lokalnej administracji książęcej były bardzo szerokie i obejmowały: zarząd majątkiem monarszym, dowództwo nad wojskiem, uprawnienia sędownicze i policyjne. Wszystko to przypominało uprawnienia hrabiów na terenach niemieckich. Z kolei gród książęcy pełnił w stosunku do najbliższej okolicy funkcje reprezentacyjne (był bowiem siedzibą pana grodowego), administracyjno-skarbowe i wojskowe, gdyż tam stacjonował książęcy garnizon wojskowy⁴.

2. Polska dzielnicowa

Koniec jednolitego państwa polskiego nastąpił w latach 80. XII w., kiedy po pozbawieniu władzy zwierzchniej Mieszka III Starego w 1177 r. obalono jednocześnie wprowadzoną statutem Bolesława Krzywoustego zasadę senioratu powiązanego z pryncypatem. Skutkowało to oczywiście zanikiem władzy centralnej i rozpadem państwa na dzielnice, które stały się niezależnymi księstwami. W nowych księstwach została jednak skopiowana ogólnopolska struktura władzy, która mimo lokalnych odrębności spełniała te same funkcje jak w jednolitym państwie.

Około 1180 r. zanikł więc ogólnopolski urząd wojewody. Na jego miejsce powstał urząd wojewody dzielnicowego, który jednak nie był prostym odwzorowaniem tego pierwszego. Nowy wojewoda przejął bowiem

3 T. Lalik, *Organizacja grodowo-prowincjonalna w Polsce XI i początków XII w.*, „*Studia z Dziejów Osadnictwa*” 1967, t. 5, s. 5–51; A. Bogucki, *Komes w polskich źródłach średniowiecznych*, Toruń 1972, *passim*.

4 S. Zajączkowski, *Uwagi nad terytorialnym ustrojem Polski XII w.*, „*Czasopismo Prawno-Historyczne*” 1955, t. 7, s. 285–323; S. Szczur, *Historia Polski. Średniowiecze*, Kraków 2002, s. 149–151.

kompetencje naczelnika (*comesa*) prowincji, natomiast dawne jego kompetencje związane z zarządem dworu monarszego przypadły komornikowi. Wojewoda dzielnicowy był określany nazwą grodu, w którym znajdowała się siedziba dzielnicowego księcia, a był to z reguły główny gród prowincji. Od końca XII w. stopniowo mamy więc do czynienia z wojewodą (i województwem: *palatinatus*): krakowskim, sandomierskim, poznańskim czy płockim. Inaczej było na Śląsku, gdzie odpowiednikiem wojewody był komornik, a odrębność ta była efektem wpływów czeskich⁵. W XIII w. stało się regułą, że utworzenie nowego księstwa – co następowało w wyniku kolejnych podziałów dynastycznych – łączyło się z pojawieniem urzędu wojewody i oczywiście odrębnego dworu książęcego. Od połowy XIII w. na terenie jednego księstwa mogło jednak funkcjonować kilku wojewodów, zwłaszcza w sytuacji, kiedy dochodziło do łączenia się księstw (np. krakowskiego i sandomierskiego, czy kaliskiego i poznańskiego). Oznaczało to oderwanie się urzędu wojewody od osoby księcia i związanie go z konkretnym terytorium. W tej nowej sytuacji wojewoda stawał się przede wszystkim reprezentantem miejscowej elity, którą tworzyły rodziny możnowładcze. Te natomiast dążyły wszelkimi sposobami do zapewnienia sobie dostępu do tego urzędu, który gwarantował odpowiednie uposażenie, prestiż i możliwości wpływu na decyzje książęce. W realiach politycznych Polski dzielnicowej rola wojewody była bardzo istotna, a przejawem wysokich aspiracji wojewodów była ich tytulatura, w której niektórzy dodawali sobie wzorem książęciem określenie *Dei gratia* (z Bożej łaski). Wojewodowie wystawiali dokumenty potwierdzające transakcje majątkowe, zastępowali księcia w dowodzeniu wojskiem i sądownictwie, przewodniczyli sądom wiecowym oraz sprawowali sądownictwo nad Żydami. Z kolei urzędnikami dworu książęcego byli w tym czasie: wspomniany komornik, podkomorzy, skarbnik, sędzia i podsędek. Urzędnikiem dworu był także kanclerz stojący na czele kancelarii, której powstanie wiąże się z upowszechnieniem się dokumentu. Z czasem, w XIV–XV w., kanclerz (wraz z podkanclerzym) stanął się najważniejszymi urzędnikami państwowymi mającymi wielki wpływ na prowadzoną politykę wewnętrzną i zewnętrzną królestwa. Już jednak w XIII w. część urzędów była tylko czysto tytularna, jak np. stolnik, cześnik, miecznik, chorąży, którzy pełnili swe funkcje tylko podczas ważniejszych uroczystości państwowych, nie przebywając na co dzień na dworze książęciem⁶.

5 S. Szczur, *Historia Polski*, s. 213–216.

6 Tamże.

Od XIII w. pojawia się natomiast nowy termin określający podstawową jednostkę struktury administracyjno-terytorialnej w księstwie, a mianowicie kasztelania (*castelania*) i związany z nią nowy urząd: kasztelan (*castellanus*). Można powiedzieć, że dawny okręg grodowy został zastąpiony kasztelanią, a pan grodowy kasztelanem. Przyjmuje się, że zmiany te inspirowane były wzorami płynącymi z Niemiec, gdzie cesarz Konrad III Hohenstauf (1137–1152), reformując zarząd państwem, wprowadził burgrabstwa jako podstawowe jednostki administracji terytorialnej⁷.

W księstwach polskich liczba kasztelanii była różna, zależała od warunków lokalnych, gęstości zaludnienia i terytorium. Przyjmuje się, że na ziemi krakowskiej funkcjonowało 6 kasztelanii, w sandomierskiej – 11, łęczyckiej – 3, a w Wielkopolsce ponad 30. Podane liczby ulegały zmianom w poszczególnych okresach. Kompetencje kasztelana były szerokie. Obejmowały sprawy sądownicze, wojskowe (obrona kasztelanii i dowództwo w czasie wyprawy), policyjne, skarbowe oraz zarząd majątkami książęcymi. Natomiast uposażenie kasztelana i podległych mu urzędników (wojskiego, wóldarza, sędziego) oparte było na opłatach z kar sądowych, ceł i myt (później także na dochodach z żup solnych wielicko-bocheńskich) oraz na dobrach ziemskich, które otrzymywało się na czas pełnienia urzędu. Jednak wraz z postępem nadawania immunitetów (od połowy XIII w.), które wyłączały kompleksy dóbr spod kompetencji urzędników, gdyż przejmował je właściciel (możnowładca, Kościół), a także rozszerzaniem się osadnictwa na prawie niemieckim (co miało takie same skutki), kasztelan powoli zmieniał się w dostojnika bez realnej władzy⁸.

3. Monarchia zjednoczona – od Przemysławów do Jagiellonów

Istotne zmiany w podziale administracyjnym kraju, a także w strukturze urzędów i ich kompetencjach nastąpiły za panowania Wacława II czeskiego (w Krakowie od 1291 r., od 1300 r. króla Polski), a później za jego piastowskich następców. W związku z wprowadzeniem nowego

7 S. Kutrzeba, *Historia ustroju Polski w zarysie. Korona*, Poznań 2001, s. 60–61.

8 W. Pałucki, *Studia nad uposażeniem urzędników ziemskich w Koronie do schyłku XVI wieku*, Warszawa 1962, s. 14 i nast.; S. Kutrzeba, *Historia ustroju Polski*, s. 61–62; S. Szczur, *Historia Polski*, s. 215–216; F. Dąbrowski, *Studia nad administracją kasztelańską Polski XIII wieku*, Warszawa 2007.

urzędnika, starosty, zarządzającego starostwem – o czym dalej – na znaczeniu stracił urząd wojewody, który z namiestnika monarchy na obszarze województwa, stał się przedstawicielem danej ziemi u jego boku. Oczywiście urzędnicy ci nadal cieszyli się największym prestiżem, zasiadali w radzie książęcej (czy królewskiej), ale ich realny wpływ na politykę państwa znacząco zmalał.

Władza kasztelana (i znaczenie kasztelanii) osłabiona w wyniku zwolnień immunitetowych straciła całkowicie na znaczeniu, kiedy jego kompetencje przejęli starostowie, a kasztelanie zostały zastąpione przez starostwa (*capitaneatus*). W tej sytuacji w połowie XIV w. kasztelan, oderwany od grodu i terytorium, był już tylko urzędem czysto honorowym. Jednak paradoksalnie nadal prestiżowym, gdyż pełnienie urzędu skutkowało wejściem do rady królewskiej, i dochodowym. Sądy kasztelańskie (nad niektórymi ze szlachty i ludnością podległą prawu polskiemu) zlikwidowano ostatecznie przywilejem nieszawskim w 1454 r. Z przyczyn politycznych urzędu jednak nie zlikwidowano. Królowie Władysław Łokietek i Kazimierz Wielki podjęli co prawda próbę likwidacji części kasztelanii (nie obsadzając ich), ale zakończyło się to tylko połowicznym sukcesem⁹.

Jak wspomniałem, w miejsce dotychczasowych urzędów zarządu lokalnego Wacław II wprowadził nowy urząd starosty (*capitaneus*). Był to urzędnik łączący władzę terytorialną z zarządem dobrami królewskimi, ale co istotne odwoływalny, mianowany swobodnie przez władcę, który nie musiał w tym względzie liczyć się z miejscowymi elitami¹⁰. Po upadku rządów czeskich – na zasadzie odreagowania – starostów próbowano zastąpić namiestnikami (obsadzonymi w gronie dynastii: książąt piastowskich na Pomorzu czy Kazimierza Wielkiego w Wielkopolsce). Ponieważ zabieg ten się nie powiódł, ponownie przywrócono starostów. W ziemi sieradzkiej od 1314 r., w łęczyckiej od 1315 r., w Wielkopolsce od 1316 r., jedynie w Małopolsce w związku ze stałą obecnością

9 J. Bardach, *Historia państwa i prawa*, s. 479; W. Pałucki, *Studia nad uposażeniem*, s. 74–78; S. Kutrzeba, *Historia ustroju Polski*, s. 60–62; S. Gawlas, *O kształt zjednoczonego Królestwa. Niemieckie władztwo terytorialne a geneza społeczno-ustrojowej odrębności Polski*, Warszawa 1996, s. 54.

10 Na temat genezy urzędu i jego kompetencji zob.: S. Kutrzeba, *Starostowie, ich początki i rozwój w XIV w.*, Kraków 1903; A. Gąsiorowski, *Urzędnicy zarządu lokalnego w późnośredniowiecznej Wielkopolsce*, Poznań 1970, s. 145–288; E. Wólkiewicz, „*Capitaneus Slesie*”. *Królewscy namiestnicy księstwa wrocławskiego i Śląska w XIV–XV wieku*, [w:] *Monarchia w średniowieczu, władza nad ludźmi, władza nad terytorium*, red. J. Pysiak, A. Pieniądz-Skrzypczak, M.R. Pauk, Warszawa–Kraków 2002, s. 169–225; S. Gawlas, *O kształt zjednoczonego Królestwa*, s. 60–61.

tam króla, starosty początkowo nie powołano¹¹. Majątkiem królewskim zarządzał tam wielkorządca (*procurator generalis*) i podlegający mu podrzędcy, natomiast władzę policyjną sprawował justycjariusz, a sądowniczą sąd ziemski, który stopniowo w XIV w. wyszedł spod zwierzchnictwa królewskiego. Okręgi sądu ziemskiego zwano powiatami (*districtus*), ale nie pokrywały się one ze starostwami (czy burgrabstwami). Już jednak w końcowych latach panowania Kazimierza Wielkiego pojawił się starosta krakowski (1359) i sandomierski (ten trochę wcześniej: 1342–1348), którzy na stałe zaczęły funkcjonować w czasie panowania króla Ludwika Węgierskiego (1370–1382)¹².

Starostowie w imieniu monarchy sprawowali realną władzę na danej ziemi. Władca mógł ich – w przeciwieństwie do urzędników ziemskich – w każdej chwili odwołać. Starostą mogła zostać osoba spoza dzielnicy (nawet spoza państwa, przykładem niech będzie Wierzbęta z Palowic pochodzący ze Śląska, a zarządzający Wielkopolską z łaski króla Kazimierza Wielkiego), w której miał sprawować urząd. Na urząd starosty monarchowie często powoływali osoby spoza ścisłej elity władzy, z drobnego rycerstwa, aby rozbić lokalne układy, a jednocześnie kreować nową elitę polityczną. Władca mógł też swobodnie łączyć i dzielić starostwa. Starosta miał bardzo szerokie kompetencje. Zarządzał majątkiem królewskim, odpowiadał za obronę zamków, którymi administrowali burgrabiowie powoływani przez niego, zwoływał – na rozkaz króla – pospolite ruszenie. Miał uprawnienia policyjne, odpowiadając za porządek publiczny, i wykonywał władzę sądowniczą. Przed 1370 r. starosta był także zwierzchnikiem sądu królewskiego dla rycerstwa, rozstrzygał wszystkie rodzaje spraw, w imieniu króla kontrolował obrót gruntami, potwierdzając akty kupna i sprzedaży. Pod nieobecność króla zwoływał sąd wiecowy (sąd wyższej instancji w stosunku do sądów ziemskich i grodzkich). Najsilniejszą pozycję mieli starostowie generalni Wielkopolski i Rusi Czerwonej. Starostwa oddawane były w tzw. wierne ręce albo, od czasów króla Władysława

11 *Urzędnicy łączycy, sieradscy i wieluńscy XIII–XV wieku. Spisy*, oprac. J. Bieniak, A. Szymczakowa, Wrocław–Kraków 1985, s. 85, 136; *Urzędnicy wielkopolscy XII–XV wieku. Spisy*, oprac. M. Bielińska, A. Gąsiorowski, J. Łojko, Wrocław–Kraków 1985, s. 169; J. Kurtyka, *Odrodzone Królestwo. Monarchia Władysława Łokietka i Kazimierza Wielkiego w świetle nowszych badań*, Kraków 2001, s. 123.

12 S. Kutrzeba, *Sądy ziemskie i grodzkie w wiekach średnich*, „Rozprawy Akademii Umiejętności. Wydział Historyczno-Filozoficzny”, Kraków 1901, t. 40, s. 289 i nast., Kraków 1902, t. 42, s. 75 i nast.; *Urzędnicy małopolscy XII–XV wieku. Spisy*, oprac. J. Kurtyka, T. Nowakowski, F. Sikora, A. Sochacka, P. W. Wojciechowski, B. Wyrozumka, Wrocław–Kraków 1990, s. 286, 300, 307–308.

Jagielly, w tenutę, czyli dzierżawę, najczęściej za pożyczki udzielane królowi¹³.

Starostowie sprawowali też nadzór na sołtysami i zatwierdzali władze samorządowe w miastach królewskich (kontrolowali wybory do rady i czuwali nad interesami króla; w Krakowie nadzór sprawowali wielkorządca i wojewoda krakowski). Silna władza starosty wprowadzona przez króla Kazimierza Wielkiego spowodowała jednak, że w Wielkopolsce doszło do zawiązania konfederacji pod przywództwem wojewody poznańskiego Maćka Borkowica. Monarcha ostatecznie spacyfikował jednak rebelię, a przywódca znalazł miejsce w lochach zamku olsztyńskiego. Starosta jako królewski urzędnik odgrywał więc decydującą rolę w administracji państwa. Posiadłości monarsze były podzielne na klucze dóbr, zwane podrzęctwami (składały się z kilku lub kilkanastu wsi i często miasta) i zarządzane były: w Małopolsce przez podrzędczych lub burgrabiów, natomiast w innych dzielnicach przez starostę grodowego i podległych mu burgrabiów. Siedzibą burgrabiego był zamek, pełniący funkcję ośrodka władzy królewskiej¹⁴. W 1422 r. na mocy przywileju czerwińskiego wprowadzono zasadę niełączenia (*incompatibilitas*) w tej samej ziemi urzędu starosty z urzędem sędziego ziemskiego (chodziło o to, aby w rękach jednej osoby nie kumulowały się uprawnienia sądownicze grodzkie i ziemskie). Natomiast przywilej niezawski w 1454 r. zakazywał łączenia urzędu wojewody i kasztelana z pełnionym urzędem starosty grodowego; nie podlegało temu zakazowi starostwo krakowskie. Obawa przed nadmierną władzą starosty spowodowała, że w 1423 r. na mocy statutu warckiego ograniczone zostały jego prerogatywy sądowe, które sprowadzono do tzw. 4 artykułów (napad nad dom, rabunek na drodze publicznej, podpalenie, gwałt na kobiecie). Faktycznie jednak przed sądami grodzkimi załatwiano wszystkie sprawy, tylko te, które były zastrzeżone dla sądów ziemskich, trzeba było w określonym czasie po rozprawie wniesić (czyli wpisać) do ksiąg ziemskich sądu danej ziemi¹⁵.

Na koniec tych krótkich rozważań jeszcze kilka uwag o tzw. urzędnikach ziemskich w Polsce XIV–XV w. Po zjednoczeniu państwa w każdej ziemi pozostały miejscowe hierarchie urzędnicze wywodzące się

13 Zob. przypis wyżej; J. Kurtyka, *Odrodzone Królestwo*, s. 123–125.

14 F. Sikora, *Wielkorządy krakowskie na przełomie XIV i XV wieku*, [w:] *Urzędy dworu monarszego dawnej Rzeczypospolitej i państw ościennych*, red. A. Gąsiorowski, R. Skowron, Kraków 1996, s. 101–140; J. Kurtyka, *Odrodzone Królestwo*, s. 145–146.

15 J. Bardach, *Historia państwa i prawa Polski*, s. 462, 477–478; S. Kutrzeba, *Historia ustroju Polski*, s. 112; J. Kurtyka, *Odrodzone Królestwo*, s. 123–124.

z okresu rozbicia dzielnicowego, kiedy stanowiły zaplecze ówczesnych książąt. Władysław Łokietek, zabiegając o poparcie rycerstwa, zachował jednak urzędy dzielnicowe, mimo że nie miały one już praktycznego znaczenia, a z dawnej świetności pozostały jedynie tytuł, prestiż i uposażenie. Jedynie w ziemi krakowskiej większość urzędów stała się nadwornymi u boku króla (kanclerz, podkanclerzy, cześnik, podczasz, stolnik, podstoli, miecznik, podkomorzy, podkoni). Około 1358–1360 doszło jednak do reorganizacji dworu, co ostatecznie przesądziło o ukształtowaniu się odrębnej hierarchii dworskiej i ziemskiej krakowskiej. Urząd podkoniego krakowskiego został wtedy przekształcony w urząd marszałka nadwornego. Ten wkrótce stał się najważniejszym urzędem dworskim, ponieważ przejął on obowiązki podkomorzego, który z kolei stał się urzędnikiem ziemskim odpowiedzialnym przede wszystkim za rozstrzyganie sporów granicznych, pilnowanie dyscypliny wśród rycerstwa swej ziemi na wyprawie wojennej oraz nadzór nad żupami bocheńsko-wielickimi (to w przypadku podkomorzego krakowskiego)¹⁶.

Prawo mianowania na urzędy (ziemskie, grodzkie i centralne) polscy monarchowie zachowali do końca istnienia I Rzeczypospolitej i wykorzystywali nominacje do bieżących rozgrywek w państwie. Jeśli jednak w przypadku urzędów centralnych i grodzkich mieli całkowitą swobodę (choć musieli brać pod uwagę także czynniki nieformalne, np. polityczne), to w przypadku urzędów ziemskich obowiązywały ich spore obwarowania. Cechą charakterystyczną urzędów ziemskich od XIV w. stało się bowiem, po pierwsze, powiązanie ich z ziemią – trzeba było być posesjonatem, aby taki urząd sprawować, a po drugie, dożywotność. Monarcha mógł co najwyżej awansować kogoś w sytuacji wakatu na stanowisku, ale nie odwołać. Odebrać urząd można było tylko w przypadku zdrady stanu. W każdej ziemi funkcjonowała ściśle określona rozbudowana hierarchiczna struktura, składająca się zazwyczaj z kilkunastu urzędów ziemskich. Na jej czele stał wojewoda (inaczej było w ziemi krakowskiej, gdzie najważniejszym urzędnikiem ziemskim był kasztelan krakowski), potem szli kasztelanowie (ułożeni według znaczenia kasztelanii), następnie urzędnicy średniego szczebla, których listę otwierał podkomorzy, a dalej niżsi urzędnicy (cześnicy, stolnicy, łowczy, podczaszowie, itd.). Tylko niektórzy z tej rozbudowanej struktury wykonywali konkretne obowiązki, jak. np. wspomniani

16 J. Kurtyka, *Problem identyczności urzędów ziemskich krakowskich i nadwornych w wiekach XIV–XVI*, [w:] *Urzędy dworu monarszego dawnej Rzeczypospolitej i państw ościennych*, red. A. Gąsiorowski, R. Skowron, Kraków 1996, s. 21–54; tenże, *Odrodzone Królestwo*, s. 100–101.

podkomorzowie stojący na czele sądu granicznego czy sędziowie (i ich zastępcy podsędkowie) przewodniczący sądom ziemskim¹⁷. Z dawnych kompetencji wojewodów zostało im tylko sądownictwo nad Żydami, a z nowych – statutem warckim z 1423 r. – zyskali prawo do ustalania maksymalnych cen na wyroby rzemieślnicze (tzw. taksy wojewodzińskie) oraz kontrolę miar i wag w miastach¹⁸. Trzeba jednak pamiętać, że wojewodowie w późnośredniowiecznej Polsce – mimo utraty dawnych kompetencji – odgrywali także ważną rolę polityczno-społeczną. Z jednej strony byli przedstawicielami króla wobec wspólnoty ziemskiej, ale z drugiej, reprezentowali tę wspólnotę wobec króla, np. w radach koronnych, zjazdach generalnych i prowincjonalnych, byli też gwarantami przywilejów stanowych i traktatów międzynarodowych¹⁹. Ponieważ jednak wszystkie urzędy ziemskie miały uposażenie, a najważniejsze dawały przepustkę wejścia do rady królewskiej (a później do senatu w przypadku wojewodów i kasztelanów) i przynosiły prestiż, były celem zabiegów szlachty u króla. Jak mówiono, „szlachcic bez urzędu, to jak pies bez ogona”²⁰.

Na koniec jeszcze kilka zdań o radzie królewskiej w późnośredniowiecznej Polsce. Jej składu i kompetencji nie określał żaden akt normatywny, jednak jej rola była bardzo ważna. W skład rady wchodził bowiem najważniejsi dostojnicy państwowi piastujący urzędy centralne (kanclerz, podkanclerzy, podskarbi, marszałek wielki i nadworny), ziemskie (wojewodowie i kasztelanowie) i wysocy dostojnicy kościelni (arcybiskupi i biskupi Kościoła katolickiego). Król mógł jednak powołać do rady także inne osoby sprawujące mniej prestiżowe urzędy ziemskie albo ważne starostwa. Na jej forum zapadały istotne decyzje dotyczące państwa, wojny i pokoju, polityki zagranicznej; rada wyrażała swe zdanie w sprawach małżeńskich króla i w sprawie obsady urzędów. Od czasów Władysława Jagiełły (1386–1434), króla elekcyjnego – jej rola wzrosła, ponieważ monarcha nie mógł sobie pozwolić na otwarty z nią konflikt. Król jednak mógł swobodnie kształtować jej skład i powoływać do niej ludzi zaufanych, innych zaś pomijać; stosował to Jagiełło,

17 W. Pałucki, *Studia nad uposażeniem*, s. 119–239; S. Kutrzeba, *Historia ustroju Polski*, s. 108–109; Z. Góralski, *Urzędy i godności w dawnej Polsce*, Warszawa 1983, s. 188–193; J. Kurtyka, *Odrodzone Królestwo*, s. 116–120.

18 J. Bardach, *Historia państwa i prawa*, s. 479.

19 A. Szymczakowa, *Urzędnicy łęczyccy i sieradzcy do połowy XV wieku*, Łódź 1984, s. 86–91; S. Szybkowski, *Kujawska szlachta urzędnicza w późnym średniowieczu (1370–1501)*, Gdańsk 2006, s. 53–59; tenże, *Szlacheckie elity urzędnicze we wspólnocie terytorialnej w późnym średniowieczu*, [w:] *Człowiek w średniowieczu. Między biologią a historią*, red. A. Szymczakowa, Łódź 2009, s. 110–112.

20 W. Pałucki, *Studia nad uposażeniem*, passim.

a zwłaszcza Kazimierz Jagiellończyk (1447–1492). Skład rady odzwierciedlał zazwyczaj układ sił politycznych w państwie, ale król często omijał dużą radę i powoływał tzw. małą (tajną) radę, złożoną ze swoich zaufanych doradców, z którymi łatwo mu było wypracować konsensus²¹.

4. Podsumowanie

Struktura administracyjna i urzędnicza w Polsce średniowiecznej w ciągu kilku wieków w wyniku przede wszystkim czynników politycznych ulegała zmianom, nieraz bardzo poważnym. W miarę ustabilizowania do końca XII w. (kraj podzielony na prowincje zarządzane przez naczelników, a te dzielone na okręgi grodowe na czele z panami grodowymi), zmieniła się wraz z początkiem rozbicia dzielnicowego (okręgi grodowe zastąpiono kasztelaniami, a panów grodowych kasztelanami), by przejść zmiany wręcz rewolucyjne w wyniku reform Wacława II w końcu XIII i na początku XIV w. Ten bowiem ustanowił starostów, jako swoich namiestników w poszczególnych ziemiach, którzy przejęli pełnię kompetencji kasztelanów i wojewodów. Zmiany te zostały zaakceptowane przez ostatnich Piastów na polskim tronie, a także Jagiellonów. Ale – zwłaszcza tym pierwszym – nie starczyło sił i determinacji, aby zlikwidować po okresie rozbicia dzielnicowego strukturę urzędów ziemskich, w większości zbędnych, zwłaszcza tych, których obowiązki przejęli starostowie. Ukształtowała się w ten sposób kuriozalna sytuacja, w której urzędnik niemający praktycznie żadnych obowiązków (bo urząd był tylko tytularny) pobierał wynagrodzenie, a wysoki urzędnik ziemski miał jeszcze przywileje polityczne, gdyż dzięki piastowanemu urzędowi wchodził w skład rady królewskiej.

Struktura urzędnicza i administracyjna, która ukształtowała się w Polsce w XIV–XV w. przetrwała – oczywiście z pewnymi zmianami – do końca istnienia I Rzeczypospolitej.

21 K. Górski, *Kilka uwag o radzie koronnej w Polsce XV w.*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1975, t. 27, s. 89–95; J. Kurtyka, *Odrodzone Królestwo*, s. 89–92, 96–99; A. Marzec, *Rada królewska w monarchii Kazimierza Wielkiego*, [w:] *Narodziny Rzeczypospolitej. Studia z dziejów średniowiecza i czasów wczesnonowoczesnych*, red. W. Bukowski, T. Jurek, Kraków 2012, t. 2, s. 803–830; J. Wroniszewski, *Grupy decyzyjne w średniowiecznej Polsce – elita władzy*, [w:] *Genealogia – polska elita polityczna w wiekach średnich na tle porównawczym*, red. J. Wroniszewski, Toruń 1993, [4], s. 175–186; J. Sperka, *Szafraniec herbu Stary Koń. Z dziejów kariery i awansu w późnośredniowiecznej Polsce*, Katowice 2001, s. 288–289, 297–298.

Bibliografia

Literatura

- Bardach J., *Historia państwa i prawa Polski*, Warszawa 1964, t.1.
- Bielińska M., Gąsiorowski A., Łojko J. (oprac.), *Urzednicy wielkopolscy XII–XV wieku. Spisy*, Wrocław–Kraków 1985.
- Bieniak J., Szymczakowa A. (oprac.), *Urzednicy łączycy, sieradzcy i wieluńscy XIII–XV wieku. Spisy*, Wrocław–Kraków 1985.
- Bogucki A., *Komes w polskich źródłach średniowiecznych*, Toruń 1972.
- Bogucki A., *Księżę i wojewoda. Tytułatura niekoronowanych władców i czeskich i polskich*, „Przegląd Historyczny” 1998, t. 89.
- Dąbrowski F., *Studia nad administracją kasztelańską Polski XIII wieku*, Warszawa 2007.
- Gawlas S., *O kształt zjednoczonego Królestwa. Niemieckie władztwo terytorialne a geneza społecznoustrojowej odrębności Polski*, Warszawa 1996.
- Gąsiorowski A., *Urzednicy zarządu lokalnego w późnośredniowiecznej Wielkopolsce*, Poznań 1970.
- Gieysztor A., *Urząd wojewodziński we wczesnych państwach słowiańskich w IX–XI w.*, „Archeologia Polski” 1971, t. 16.
- Góralski Z., *Urzędy i godności w dawnej Polsce*, Warszawa 1983.
- Górski K., *Kilka uwag o radzie koronnej w Polsce XV w.*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1975, t. 27.
- Kurtyka J., *Problem identyczności urzędów ziemskich krakowskich i nadwornych w wiekach XIV–XVI*, [w:] *Urzędy dworu monarszego dawnej Rzeczypospolitej i państw ościennych*, red. A. Gąsiorowski, R. Skowron, Kraków 1996.
- Kurtyka J., *Odrodzone Królestwo. Monarchia Władysława Łokietka i Kazimierza Wielkiego w świetle nowszych badań*, Kraków 2001.
- Kurtyka J., Nowakowski T., Sikora F., Sochacka A., Wojciechowski P.W., Wyrozumska B. (oprac.), *Urzednicy małopolscy XII–XV wieku. Spisy*, Wrocław–Kraków 1990.
- Kutrzeba S., *Historia ustroju Polski w zarysie. Korona*, Poznań 2001.
- Kutrzeba S., *Starostowie, ich początki i rozwój w XIV w.*, Kraków 1903.
- Kutrzeba S., *Sądy ziemskie i grodzkie w wiekach średnich*, „Rozprawy Akademii Umiejętności. Wydział Historyczno-Filozoficzny” 1901, 1902, t. 40, t. 42.
- Lalik T., *Organizacja grodowo-prowincjonalna w Polsce XI i początków XII w.*, „Studia z Dziejów Osadnictwa” 1967, t. 5.
- Marzec A., *Rada królewska w monarchii Kazimierza Wielkiego*, [w:] *Narodziny Rzeczypospolitej. Studia z dziejów średniowiecza i czasów wczesnonowożytnych*, red. W. Bukowski, T. Jurek, Kraków 2012, t. 2.

- Pałucki W., *Studia nad uposażeniem urzędników ziemskich w Koronie do schyłku XVI wieku*, Warszawa 1962.
- Sikora F., *Wielkorządy krakowskie na przełomie XIV i XV wieku*, [w:] *Urzędy dworu monarszego dawnej Rzeczypospolitej i państw ościennych*, red. A. Gąsiorowski, R. Skowron, Kraków 1996.
- Sperka J., *Szafrancowie herbu Stary Koń. Z dziejów kariery i awansu w późnośredniowiecznej Polsce*, Katowice 2001.
- Szczur S., *Historia Polski. Średniowiecze*, Kraków 2002.
- Szybkowski S., *Kujawska szlachta urzędnicza w późnym średniowieczu (1370–1501)*, Gdańsk 2006.
- Szybkowski S., *Szlacheckie elity urzędnicze we wspólnocie terytorialnej w późnym średniowieczu*, [w:] *Człowiek w średniowieczu. Między biologią a historią*, red. A. Szymczakowa, Łódź 2009.
- Szymczakowa A., *Urzednicy łączycy i sieradzcy do połowy XV wieku*, Łódź 1984.
- Wólkiewicz E., „*Capitaneus Slesie*”. *Królewscy namiestnicy księstwa wrocławskiego i Śląska w XIV–XV wieku*, [w:] *Monarchia w średniowieczu, władza nad ludźmi, władza nad terytorium*, red. J. Pysiak, A. Pieniądz-Skrzypczak, M.R. Pauk, Warszawa–Kraków 2002.
- Wroniszewski J., *Grupy decyzyjne w średniowiecznej Polsce – elita władzy*, [w:] *Genealogia – polska elita polityczna w wiekach średnich na tle porównawczym*, red. J. Wroniszewski, Toruń 1993.
- Zajączkowski S., *Uwagi nad terytorialnym ustrojem Polski XII w.*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1955, t. 7.

Streszczenie

Urzędy i urzędnicy administracji państwowej w Polsce do końca XV wieku

Struktura administracyjna i urzędnicza w Polsce średniowiecznej w ciągu kilku wieków ulegała licznym zmianom. Do końca XII w. była w miarę ustabilizowana. Kraj podzielony był na prowincje zarządzane przez naczelników, a te dzielone były na okręgi grodowe, którymi zarządzali panowie grodowi. Do zmian doszło z początkiem rozbicia dzielnicowego; wtedy to okręgi grodowe zastąpiono kasztelaniami, a panów grodowych kasztelanami. Natomiast zmiany rewolucyjne przeprowadził w końcu XIII w. Wacław II, który ustanowił starostów jako swoich namiestników na poszczególnych ziemiach. Ci z kolei przejęli pełnię kompetencji kasztelanów i wojewodów. Zmiany te zostały zaakceptowane przez ostatnich Piastów na polskim tronie, a także Jagiellonów. Nie pociągnęło to niestety za sobą likwidacji urzędów ziemskich, które w większości stały się urzędami tytularnymi. Struktura urzędnicza i administracyjna, która ukształtowała się w Polsce w XIV–XV w. przetrwała – oczywiście z pewnymi zmianami – do końca istnienia I Rzeczypospolitej.

Słowa kluczowe: urzędy, urzędnicy, Polska średniowieczna, struktura administracyjna.

Summary

Offices and officers of state administration in Poland by the end of 15th century

The administrative structure of medieval Poland had been a subject of numerous changes over the centuries. By the end of 12th century, the system of offices was relatively still. The whole country was divided into provinces, governed by commanders. Provinces consisted of town districts with town governors as their heads. First changes in the structure were introduced with a new division of the Polish state after 1138. Town districts were replaced by castellanies, governed by castellans who replaced town governors. Much more revolutionary changes in the structure were introduced by king Wenceslaus II of Bohemia in late

13th century. New office, starost (capitaneus), was royal representative in a district. Starosts, with time, took over competences of both castellans and voivodes. These changes were adopted by both last Piast and Jagiellonian monarchs. It did not result however with elimination of land offices, that, in vast majority, kept rather honorary status only. The administrative structure, that took shape in 14th–15th centuries in Poland, remained almost intact – except for some minor changes – till the loss of independence in the very late 18th century.

Key words: offices, officials, medieval Poland, administrative structure.

Rozdział II

Rzeczpospolita samorządna. Kilka uwag o decentralizacji suwerenności państwa szlacheckiego w końcu XVII i pierwszej połowie XVIII wieku

Uznanie Rzeczypospolitej w drugiej połowie XVII i pierwszej połowie XVIII w. za „samorządną” oparte jest na oczywistej prowokacji. Z jednej strony odwołanie się do pojęcia „Rzeczypospolitej samorządnej” mogłoby wskazywać na akceptację pewnego stanu, w którym udział organów terytorialnych w życiu politycznym, określanym mianem „rządów sejmikowych”¹, był na tyle istotny, że nabrał on cech szczególnego wyróżnika struktury, ale także zasad funkcjonowania państwa. Z drugiej strony zawarte w podtytule pojęcie „decentralizacji suwerenności”, wskazujące na postrzeganie tego, co samorządne, jako pewnej szczególnej sytuacji, stanowi odwołanie się do formuły nie do końca prawniczo jasnej, ale za to dość obrazowo oddającej istotę niektórych zjawisk, która w pewnym stopniu została przyjęta w powszechnym obiegu².

* Prof. nadzw. dr hab. Dariusz Makiła – kierownik Katedry Powszechnej Historii Ustroju i Prawa oraz Doktryn Polityczno-Prawnych na Wydziale Prawa i Administracji Akademii Ekonomiczno-Humanistycznej w Warszawie.

1 Pojęcie wprowadzone przez badacza sejmików A. Pawińskiego w znanej pracy *Rządy sejmikowe w Polsce 1572–1795 na tle stosunków województw kujawskich*, Warszawa 1978.

2 Proces ten, polegający na powstawaniu coraz bardziej zróżnicowanych ośrodków władzy, zwłaszcza w terenie, trwał od końca pierwszej połowy XVII w., przybierając na sile w połowie stulecia i prowadząc do deformacji ustrojowej. Samo pojęcie, jak zauważa H. Olszewski (*Ustrój i doktryna*), jest „niezbyt dokładne prawniczo, ale bardzo sugestywne”, B. Leśnodorski, *Ustrój Trzeciego Maja w Polsce*, „Państwo i Prawo” 1946, t. 1, z. 4, s. 60. Stanowiło to powtórzenie myśli francuskiego prawnika Maurice’a Huarriou; D. Makiła, *Władza wykonawcza w Rzeczypospolitej. Od połowy XVII w. do 1763 r. Studium historyczno-prawne*, Toruń 2003, s. 66–70, 86–87. H. Olszewski, *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej*, [w:] *Polska XVII wieku. Państwo, społeczeństwo, kultura*, red. B. Leśnodorski, Warszawa 1969, s. 52–83.

W rzeczywistości od drugiej połowy XVII i pierwszej połowy XVIII w. mieliśmy do czynienia w Rzeczypospolitej z narastającym od dłuższego czasu poważnym kryzysem wewnętrznym, dotyczącym organizacji państwa, sposobu funkcjonowania instytucji politycznych, prowadzącym do deformacji ustroju, co przekładało się na sprawność i skuteczność. Przyjrzymy się procesom, które wtedy zachodziły.

Podstawowym zjawiskiem w stosunkach wewnętrznych, mającym znaczenie dla funkcjonowania ustroju Rzeczypospolitej od drugiej połowy XVII w. do pierwszej połowy XVIII w., kiedy państwo szlacheckie jako całość utraciło stabilność i skuteczność, było zachwianie równowagi między politycznym centrum³, będącym miejscem podejmowania decyzji politycznych i administracyjnych na szczeblu ogólnopaństwowym, a władzą i zarządem lokalnym.

Wiek XVII przyniósł zjawiska, które doprowadziły do paraliżu działania centralnych organów władzy państwowej. Szczególnie szkodliwe było niedochodzenie sejmów do skutku, nieskuteczność pracy centralnych urzędów państwowych, zwłaszcza ministerialnych, zawiązywanie konfederacji, rozpad centralnej skarbowości, złe funkcjonowanie wojska oraz państwowego wymiaru sprawiedliwości. Do tego dochodziła pozaprawna działalność facji magnackich, walczących o rządy i wpływy w państwie. Rzeczpospolita stawała się widownią walki o tron kilku kandydatów, uzależnionych od obcych interwencji, abdykacji monarchów, wojen domowych, a z czasem obcych okupacji⁴.

Załamaniem się systemu organów parlamentarnych w relacji sejm–sejmiki, wynikające przede wszystkim z nieskuteczności działania sejmu oraz osłabienia pozycji króla, a tym samym zmniejszenia się możliwości jego wpływu na życie polityczne w państwie, zwłaszcza w sferze

3 D. Makiła, *Władza wykonawcza w Rzeczypospolitej. Od połowy XVII w. do 1763 r. Studium historyczno-prawne*, Toruń 2003, s. 77 i nast.

4 H. Olszewski, *Ustrój i doktryna w Rzeczypospolitej czasów Jana III*, „Studia Historyczne” 1995, r. 28, z. 1, s. 22–25; J. A. Gierowski, *Rozkład państwowości szlacheckiej w czasach saskich*, [w:] *Między Wschodem a Zachodem. Rzeczpospolita XVI–XVIII w. Studia ofiarowane Zbigniewowi Wójcikowi w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, red. T. Chynczewska-Hennel, Warszawa 1993, s. 191–193; J. Dziegielewski, *Magnaci a senat w Rzeczypospolitej końca XVI – początku XVII wieku*, [w:] *Władza i prestiż. Magnateria Rzeczypospolitej w XVI–XVIII wieku*, pod red. J. Urwanowicza, przy współudziale E. Dubas-Urwanowicz i P. Guzowskiego, Białystok 2003, s. 23–45; tenże, *Fakcje a funkcjonowanie sejmu Rzeczypospolitej w końcu XVI i w XVII wieku*, „Barok” 2011, r. 18, nr 1, s. 155–170; tenże, *Uwagi o ustroju Rzeczypospolitej Obojga Narodów*, „Arcana” 2010, nr 92/93, s. 21–30; tenże, *Proces tworzenia staropolskiego ustroju politycznego i uwarunkowania jego dekonstrukcji*, [w:] tenże, *O ustroju, decydentach i dysydentach. Studia i szkice z dziejów Pierwszej Rzeczypospolitej*, Kraków 2011, s. 15–42.

wykonawczej, jakie nastąpiło w Rzeczypospolitej w połowie XVII w., wiodło w dwóch kierunkach. Z jednej strony spowodowało swoiste rozbięcie struktury państwowej w układzie więzi pionowych między centrum a prowincją, co w świetle doświadczeń państw sąsiednich, wykorzystujących walory centralizmu dla koncentracji zasobów i mobilizacji poddanych, nabierało szczególnej wagi. Z drugiej strony pozostawiało władzy królewskiej swobodę w nowym kształtowaniu w centrum politycznym zadań i funkcji *via facti*, a w terenie przejmowania niektórych funkcji państwa przez organy lokalne⁵. Wyrazem tego było przesuwanie się ośrodka realnej władzy wykonawczej w całym strukturalnym przekroju państwa. W centrum politycznym władza ta przeszła z sejmu na dwór królewski i jego otoczenie, w terenie zaś na sejmiki, czemu sprzyjała postępująca rzeczywistość decentralizacja państwa. Niemożność zharmonizowania systemu lokalnych władz samorządowych i centralnych władz państwowych, a zwłaszcza sejmu i sejmików, odzwierciedlającą utratę łączności między strukturami zarządzania Rzeczpospolitą⁶, pogłębił brak ścisłego rozgraniczenia kompetencji oraz określenia sfer odpowiedzialności. Oznaczało to oparcie funkcjonowania Rzeczypospolitej zarówno w centrum, jak i na prowincjach, nie tyle za pośrednictwem organów o charakterze reprezentacyjnym czy ustawodawczym, które nie dochodząc do skutku, przeżywały wyraźny kryzys, ile bardziej organów i instytucji o charakterze i funkcjach wykonawczych. Ponadto wzajemne relacje między powstałymi organami władzy wykonawczej zbudowane zostały na zasadach pozakonstytucyjnych, zarówno w układzie poziomym, między różnymi instytucjami w ramach centrum czy też zarządu terytorialnego, jak też w układzie pionowym, w relacjach między centrum a prowincją. W rezultacie nie było jedności systemowej organów zarządu w skali całego państwa, zaś granica między centrum politycznym a terenem, jaka powstała na przełomie XVII–XVIII w., zaczęła przebiegać między ośrodkami władzy i zarządu, na które składały się organy mające umocowanie w normach prawa państwowego Rzeczypospolitej i organy, które mimo swojego istnienia bądź funkcjonowania

5 D. Makilla, *Władza wykonawcza*, s. 181 i nast.; S. Ochmann, *Od stabilizacji do kryzysu władzy królewskiej. Państwo Wazów*, [w:] *Między monarchią a demokracją. Studia z dziejów Polski XV–XVIII wieku*, red. A. Sucheni-Grabowska, M. Żaryń, Warszawa 1994, s. 254.

6 Tymczasem – jak to określił A. Mączak – ustrój państwa i organizację wszelkich jego struktur zdominował brak swoistej sieci komunikacji między centrum a terenem, jaką mógłby wytworzyć sprawnie działający aparat administracyjny, A. Mączak, *Urzędy centralne Rzeczypospolitej. Kilka refleksji i propozycji*, [w:] *Urzędy monarsze dworu Rzeczypospolitej i państw ościennych*, red. A. Gąsiorowski i R. Skowron, Kraków 1993, s. 17.

nie znajdowały oparcia w porządku polityczno-prawnym państwa szlacheckiego. Zasadniczym kryterium przynależności do centrum politycznego Rzeczypospolitej stały się nie tyle uprawnienia władzy w zakresie stanowienia prawa, ale przede wszystkim pełnienie funkcji wykonawczych. W praktyce funkcjonowały nieraz skuteczne formy wykonywania władzy wykonawczej i zarządzania państwem, które pozwalając mu formalnie przetrwać czy nawet się rozwijać, *de facto* stanowiły całkowicie nową jakość polityczną i ustrojową.

Istotą tak ukształtowanych struktur wykonawczych Rzeczypospolitej w terenie było funkcjonalne przenikanie się administracji królewskiej z lokalnymi ośrodkami władzy państwowej, jakimi były sejmiki, co prowadziło do swoistego dualizmu zarządu. Płaszczyzną współdziałania obu systemów był wymiar sprawiedliwości, zaliczany wówczas niekiedy do sfery władzy wykonawczej, ale niewchodzący w zakres zarządzania. W ramach kompetencji starosty zachował się zarząd dobrami, dowództwo pospolitego ruszenia, nadzór nad miastami królewskimi. W wyłącznej kompetencji stanów pozostało natomiast stanowienie prawa. Zmiana charakteru urzędu starosty, który stał się urzędnikiem ziemskim (1611)⁷, ściśle powiązaniem ze szlacheckim społeczeństwem, uczestniczącym w pracach szlacheckiego sejmiku, prowadziła do likwidacji w praktyce zarządu monarszego. To z kolei stanowiło istotny krok w kierunku zmniejszenia możliwości oddziaływania króla w terenie, a także zakłócenia relacji między centrum a prowincją⁸.

Luka spowodowana słabością, a w końcu zanikiem funkcjonowania królewskiego zarządu terytorialnego zaczęła być wypełniana nowymi formami działania. Tworzyły je wojewódzkie zgromadzenia szlacheckie,

7 Konstytucja z 1611 r. *Ordo Officialium Terrestrium, Volumina legum*, wyd. J. Ohryzko, Petersburg 1859, t. 3, s. 16, (dalej: VL III).

8 Sytuacja ta nie oznaczała oczywiście jeszcze wtedy odsunięcia osoby króla od wpływu na bieg życia politycznego w lokalnych społeczeństwach, a tym bardziej politycznego rozbitcia. Wskazywało to jednak na konieczność zmiany jego postępowania. Utrzymaniu pozycji króla w terenie nie sprzyjały wynikające z elekcyjności kolejne zmiany osób na tronie, różnorodność politycznych koncepcji dworu, kierującego się często własnymi, a niekiedy osobistymi monarszymi interesami, próbującego wykorzystywać teren poprzez obsadę urzędów dla celów politycznych. Po stronie króla pozostały jednak ciągle prawne możliwości regulowania życia politycznego w prowincjach, formalnie uzależniające je od woli monarszej. Król jeszcze długo zachowywał prawo do zwoływania uniwersalami szlacheckich sejmików jako legalnych zgromadzeń politycznych, taką bowiem sankcję miały uniwersały. Przez długie lata szlachta nie znalazła innego trybu zwoływania zgromadzeń politycznych, który z jednej strony zapewniałby ich legalność, z drugiej zaś skuteczność w działaniu i podejmowaniu decyzji. D. Makła, *Władza wykonawcza*, s. 221 i nast.

które funkcjonowały jako sejmiki, zjazdy na pospolitym ruszeniu, na popisie, z okazji odbywania roków sądowych oraz zebrania odbywane z jakiegokolwiek innej okazji, zarówno za życia króla, jak i w czasie bezkrólewia. Były to też zgromadzenia, do których zwoływania szlachta nie posiadała prawa, albowiem przysługiwało ono w zwykłym czasie wyłącznie centralnym władzom Rzeczypospolitej, królowi albo sejmowi⁹. Jednocześnie zgromadzenia wojewódzkie były wyrazem zwiększonej aktywności średniej szlachty, i to już w latach 30. XVII w. Grupa ta, tracąc możliwość wpływania na bieg życia politycznego na szczeblu centralnym, zaczęła włączać się w działalność instytucji lokalnych, zwłaszcza sejmików.

Sejmik jako lokalny organ reprezentacji był początkowo, w okresie wzrostu znaczenia sejmu w XVI w., a później w pierwszej połowie XVII w., instytucją dokonującą wyłonienia reprezentacji sejmowej oraz repartycji uchwał sejmowych¹⁰ dotyczących obciążeń podatkowych uchwalonych na potrzeby przede wszystkim wojska, wyrażanych nakładaniem głównie podatku łanowego (poboru)¹¹, odpowiadając także

9 A. Lityński, *Problem szlacheckich zgromadzeń ziemskich w Polsce w XVII i XVIII w.*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1974, t. 26, z. 1, s. 181 (dalej: CPH); W. Kriegseisen, *Samorząd szlachecki w Małopolsce w latach 1669–1717*, Warszawa 1989, s. 36–37). Możliwość swobodnego obradowania nie oznaczała wszak możliwości decydowania w każdej sytuacji. Odmawiano bowiem mocy prawnej wszystkim innym zgromadzeniom niż sejmiki; wszelkie inne przypadki zwoływania i odbywania zgromadzeń szlacheckich traktowano jako nadużycie prawa (*abusus*).

10 Do czasów pierwszego bezkrólewia sejmiki z reguły wyrażały zgodę lub sprzeciw na proponowane ze strony tronu podatki. A. Pawiński, *Rządy sejmikowe*, s. 193–195; S. Piotrowski, *Uchwały podatkowe sejmiku generalnego wiszeńskiego 1592–1772*, Lwów 1932, s. 16; J. A. Gierowski, *Sejmik generalny księstwa mazowieckiego na tle ustroju sejmikowego Mazowsza*, Wrocław 1948, s. 104–105; R. Bosek, *Stanowisko sejmiku proszowickiego w sprawach skarbowych w latach 1572–1648*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1981, 504, „Historia” 34, s. 89–98; M. Talik, *Stanowisko sejmików mało- i wielkopolskich wobec spraw podatkowych w pierwszej i na początku drugiej połowy XVII w.*, [w:] tamże, s. 67–88; A. Filipczak-Kocur, *Sejmik województwa sieradzkiego wobec problemów skarbowych Rzeczypospolitej w latach 1587–1648*, [w:] *Kultura, polityka, dyplomacja. Studia ofiarowane prof. Jaremu Maciszewskiemu w sześćdziesiątą rocznicę Jego urodzin*, red. A. Bartnicki i in., Warszawa 1990, s. 141–157; M. Ujma, *Stosunek sejmiku lubelskiego do problemów skarbowych w świetle jego uchwał z lat 1572–1696*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Opolu”, „Historia” 30, 1994, s. 125–130.

11 Był to stary powszechny podatek gruntowy, płacony przez kmieci z dóbr królewskich, szlacheckich, duchownych, chociaż obciążał w zasadzie całą ludność wiejską, trudniącą się także innymi zajęciami, początkowo w wysokości 12 gr od łana, by w 1578 r. osiągnąć wysokość 30 gr od łana, zwany był też symplą. Uzupełniany był szosem, czopowym, kwartą, pogłównym żydowskim, *subsidium charitativum*. *Uniwersał poborowy Roku Bożego 1578 r.* VL II, s. 191–197. Uniwersał ten stwarzał podstawę pod obciążenia w latach następnych, zob. A. Pawiński, *Skarbowość*, s. 144–148 i 424–432.

za prawidłowy pobór podatków¹². W sprawnie jeszcze funkcjonującym w XVI i na początku XVII w. systemie politycznym zadania te były wykonywane. Sejmiki Rzeczypospolitej, mimo kilkakrotnych szczególnych sytuacji, w których zwracano się do nich bezpośrednio o udział w ustanawianiu podatków¹³, nie podejmowały samodzielnie jakiejkolwiek działalności wykonawczej, a trzymały się swojego prawnie określonego przeznaczenia jako organu przedstawicielskiego¹⁴. Z czasem jednak sejmiki coraz częściej zaczęły podejmować czynności uchwałodawcze, które zaczęły przeplatać się z ustawodawstwem sejmowym, przy czym sejmiki albo potwierdzały decyzje sejmowe, albo pozwalały sobie na ich

-
- 12 Sejmiki przejęły zadanie wyznaczania poborców podatków państwowych na sejmikach relacyjnych, przy okazji zatwierdzania podatków. Wpierw czynili to powołani przez sejm szafarze. Konstytucje z 1589 r. *Czas oddawania poborów i Szafarze do tych poborów naznaczeni*, VL II, s. 303–304. Rola poborców znacznie wzrosła od drugiej połowy XVII w. Zajmowali się oni nie tylko zbieraniem podatków, ale także wypłatami. Sejmiki często zlecały poborcom, poza zarządzaniem podatkami, ich wydzierżawianie, zwłaszcza czopowego, a nawet obowiązki instygatorów, związane z pozywaniem zalegających na roczki skargowe do grodów albo do trybunału. Z. Trawicka, *Sejmik województwa sandomierskiego w latach 1572–1696*, Kielce 1985, s. 120; J. Włodarczyk, *Sejmiki łęczyckie*, Łódź 1973, s. 138–139.
- 13 Uczynił tak Stefan Batory, zwracając się bezpośrednio do sejmików o środki na wojnę z Gdańskiem, z pominięciem sejmu, traktując także w późniejszej praktyce uchwały sejmików na równi z sejmowymi. A. Pawiński, *Skarbowość polska i jej dzieje za Stefana Batorego*, [w:] *Źródła dziejowe*, Warszawa 1881, t. 8, s. 328; E. Dubas-Urwanowicz, *Król i szlachta na sejmach batoriańskich. Konflikty i kompromisy*, [w:] *Między monarchią a demokracją. Studia z dziejów Polski XV–XVIII wieku*, red. A. Sucheni-Grabowska, M. Żaryń, Warszawa 1994, s. 143–167; tejsze, *Metody i formy walki politycznej podczas obrad sejmików koronnych w dobie panowania Stefana Batorego*, [w:] *Kultura parlamentarna epoki staropolskiej*, Studia pod red. A. Stroynowskiego, Warszawa 2013, s. 117–128; J. A. Gierowski, *Sejmik generalny*, s. 105. Zwracanie się do sejmików z zapytaniami weszło w zwyczaj. A. Pawiński, *Rządy sejmikowe*, s. 199–200.
- 14 Sejmiki i ich poborcy zajmowali się zbieraniem podatków ustanowionych przez sejm, głównie poboru, ale także od wprowadzonego w 1629 r. podymnego, płaconego od domostw i budynków mieszkalnych oraz przemysłowych w miastach i wsiach. Konstytucje z 1629 r. *O podymnym przeszłym i Podymne nowe*, VL III, s. 311–312. S. Piotrowski, *Uchwały podatkowe sejmiku wiszeńskiego*, s. 60–61. Podymne za rządów Jana III Sobieskiego stało się głównym podatkiem uchwalanym przez sejm. Zob. Z. Trawicka, *Sejmik województwa sandomierskiego*, s. 106. Sejmik warszawski w 1658 r. uchwalił pogłówne generalne dla uzupełnienia przypadających na tę ziemię sum podatkowych. Uchwała sejmowa z 1662 r. wprowadziła ten podatek w całym państwie, mimo protestów szlachty postrzegającej w nim ograniczanie jej praw i wolności. Konstytucja z 1662 r. *Deklaracje podatkow wszystkich Woiewodztw y Ziem na zapłatę woysku*, VL IV, s. 398. Zob. też S. Rybarski, *Skarb i pieniądz za Jana Kazimierza, Michała Korybuta i Jana III*, Warszawa 1939, s. 179.

modyfikowanie¹⁵, a nawet uzyskały znaczącą przewagę przy ustalaniu ostatecznego postanowienia.

Jako element systemu władzy ustawodawczej i wykształconego już systemu przedstawicielskiego, sejmik zaczął podejmować szereg spraw bieżących, ważnych dla lokalnych społeczności, zwłaszcza dotyczących bezpieczeństwa publicznego¹⁶. W większości wykraczały one poza sprawy polityczne, określane przez treść królewskich uniwersałów, zwołujących sejmiki¹⁷, rozszerzając zakres podejmowanych działań. Obejmowały one już nie tylko wybieranie posłów na sejm, którym układano instrukcje, czy też zbieranie się na sejmikach elekcyjnych dla wyboru kandydatów na ziemskie urzędy sejmowe, ale także przyjmowanie relacji posłów wybranych na sejmikach, co sankcjonować zaczęło decyzje podejmowane na sejmie. Ponadto wprowadzono sejmik deputacki, na którym corocznie (początkowo 8 września), wybierano deputatów na Trybunał Koronny, a wreszcie pojawił się sejmik kapturowy, organizujący instytucje bezkrólewia, konfederacje i sądy. W połowie XVII w. wyodrębnił się sejmik gospodarski, który podejmował uchwały (lauda) w różnych sprawach ziemi, dokonywał repartycji podatków uchwalonych przez sejm, wybierał poborców podatkowych i kontrolował ich działalność¹⁸.

15 Był to swoisty *modus contribuendi* sejmików, które decydowały o rodzajach podatków, jak też o wpłaceniu do skarbu określonej sumy. S. Rybarski, *Skarb i pieniądz*, s. 14–15, 92–94. W 1632 r. część ziem zgodziła się na sejmie na podymne, inne na pobory. Konstytucje z 1632 r. *Czas oddawania podymnego, y poborow Koronnych, Czas oddawania poborow W. X. Lit., Pobory i podymne z Woiewodztw pozwolone, także y Poborcy do wybierania ich naznaczeni*, VL III, s. 341–343. W 1635 r. sejm zgadzał się na uchwalanie podatków przez sejmiki w celu wystawienia żołnierza powiatowego, dając im prawo wyboru podatku. Konstytucja z 1635 r. *Deklaracye Woiewodztw y Ziem Koronnych, reszty pozostałych podatkow, do czworga podymnego stosujących się, na Pruska wojnę z przeszłego Seymu uchwalonych: i naznaczenie Seymików Woiewodztwom y Ziemiom Koronnym*. VL III, s. 431–432. J. A. Gierowski, *Sejmik generalny*, s. 107.

16 Sprzyjał temu w jakiś sposób dwór królewski wskazujący potrzebę podjęcia spraw bezpieczeństwa publicznego przez sejmiki relacyjne. Zob. konstytucja z 1624 r. *O Sweywoli domowej Wielkiego X.L.*, VL III, s. 226.

17 W miarę jak słabła władza wykonawcza i wzrastał bezwład sejmu (H. Olszewski, *Praktyka limitowania sejmików*, CPH 1961, r. 13, s. 37–38). H. Olszewski, *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej*, s. 61–63.

18 Pojawienie się sejmiku gospodarskiego, obradującego po sejmiku deputackim, było tu pewną prawidłowością. Według A. B. Zakrzewskiego, początków sejmików gospodarskich doszukiwać się można już w 1613 r., kiedy konstytucja *O żołnierzu z województw* (VL III, s. 80) polecała wybór rotmistrzów powiatowych na rokach sądów ziemskich lub grodzkich, konstytucja z 1626 r. mówiła o poborcach i szafarzach (konstytucja z 1626 r. *Trybunał Radomski y Wileński, do sądzenia y wyciągania retent*, VL III, s. 237–238) zobowiązanych do pobierania

Mimo jednak systematycznego rozszerzania się uprawnień sejmików w zakresie zastępowania sejmu, nie przejęły one całkowitej roli sejmu ani w skali ogólnopaństwowej, ani lokalnej. Sejm, składający się zresztą z przedstawicieli sejmików, przeciwstawiał się innym instytucjom uzurpującym sobie prawo rozstrzygania spraw skarbowych czy też wkraczających w tę materię. To zaś zdarzało się nader często wskutek niesprawności instytucji parlamentarnych Rzeczypospolitej, zarówno centralnych, jak też terytorialnych, przede wszystkim organom

uchwalonych podatków lokalnych w celu zaciągu żołnierza do obrony – obie konstytucje dotyczyły kwestii z zakresu skarbowości i obronności, które przerzuczone zostały na lokalną szlachtę i jej lokalne zgromadzenia. A. B. Zakrzewski, *Sejmiki Wielkiego Księstwa Litewskiego XVI–XVIII w. Ustrój i funkcjonowanie: sejmik trocki*, Warszawa 2000, s. 178. Zob. także A. Rachuba, *Wielkie Księstwo Litewskie w systemie parlamentarnym Rzeczypospolitej w latach 1569–1763*, Warszawa 2002, s. 208–212. Sejmiki gospodarskie wywozono tam od sejmików pogromniczych, które zwoływano stale na 2 lutego każdego roku. Sejmik ten dokonywał wyboru funkcyjnych: poborców, szafarzy, posłów, komisarzy, sędziów skarbowych, administratorów czopowego i szelężnego, poborców hiberny, poborców pogłównego tatarskiego i żydowskiego, określał ich wynagrodzenia oraz zasady egzekucji zaległych podatków w powiecie. Tamże, s. 179–180. Podstawą prawną powoływania sejmików gospodarskich były w jakimś stopniu uniwersały królewskie z 1681 i 1684 r., w których zwoływano sejmiki w celach podatkowych. Dopuszczały one możliwość odbycia sejmiku gospodarczego nazajutrz po sejmiku deputackim w dogodnym terminie wrześnieowym. Zasadę tę potwierdzała osobna konstytucja sejmowa z 1685 r., w której zezwolono na odbycie sejmiku w tych sprawach w wymienionym terminie. Wskazywane są też inne okoliczności ich powstania, zwłaszcza w Wielkim Księstwie Litewskim. Wybór sejmiku deputackiego jako punktu odniesienia uzasadniony był głównie tym, że sprawami finansowymi zajmowały się wszystkie sejmiki (najrzadziej może elekcyjne). Wśród przyczyn powstania sejmiku gospodarskiego wymienić należałoby również zjawisko zrywania wszelkich sejmików, a nie tylko niedochodzenie do skutku sejmiku deputackiego. Decydować wreszcie mogło przyzwyczajenie do stałego miejsca i terminu obrad, jaki miały sejmiki deputackie. Potwierdza to W. Kriegsesien jako generalną regułę dla XVIII w., kiedy istniała mniejsza częstotliwość zrywania sejmików deputanckich, będących pogromniczymi; stały termin, podobnie jak w Koronie, pod koniec lata wydawał się najpewniejszy. Także A. B. Zakrzewski, *Sejmiki Wielkiego Księstwa Litewskiego XVI–XVIII wieku*, s. 181–182. W przypadku braku inicjatywy do zwołania sejmiku ze strony władz centralnych, sejmik zwoływany był w tym terminie przy zastosowaniu limity, pozwalającej to uczynić niezależnie od dojścia sejmiku do skutku. K. Przyboś, *Sejmik województwa krakowskiego w czasach saskich (1697–1763)*, Kraków 1981, s. 108; A. Lityński, *Szlachecki samorząd gospodarczy w Małopolsce (1606–1717)*, Katowice 1974, s. 35–38. Praktyka Prus Królewskich wskazuje, że sejmiki gospodarskie zbierały się regularnie w tych samych miejscowościach co sejmiki deputackie i to nazajutrz po ich zakończeniu. W województwie chełmińskim był to Radzyń, w województwie malborskim miejscem tym był Sztum, a w województwie pomorskim szlachta zjeżdżała się do Starogardu. S. Achremczyk, *Reprezentacja stanowa Prus Królewskich w latach 1696–1772. Skład społeczny i działalność*, Olsztyn 1981, s. 70, 72.

zbliżonym do dworu, zwłaszcza radom senatorskim jako elementowi władzy wykonawczej. Rady senatorskie były hamowane i torpedowane w swoich działaniach w kierunku dekretowania podatków lub dokonywania i realizowania nieprzewidywanych generalnymi założeniami wydatków, które przeznaczone były na funkcjonowanie państwa. W praktyce jednak rady i sejmiki uzyskały, wskutek naturalnej konieczności, prawo rozporządzania wydatkami nadzwyczajnymi, zwłaszcza w obliczu niesprawności sejmu i braku realizacji prawnej zasady wypowiedziania się przez sejm w kwestii wszelkich wydatków. Takie postępowanie stało się znaczącym elementem funkcjonowania czynników wykonawczych w sprawach podstawowych dla bytu państwa, przede wszystkim w zakresie realizacji uchwał podatkowych oraz bieżącego zarządu finansami państwa. Połowa XVII w., kiedy znaczną część czynności skarbowych w terenie przejęły organy samorządu, stała się okresem decentralizacji systemu finansowania wojska, a w ślad za nim decentralizacją całego systemu skarbowego Rzeczypospolitej¹⁹.

Wzrostowi częstotliwości zgromadzeń sejmikowych, począwszy od pierwszej połowy XVII w., odpowiadały nowe formy obrad. W omawianym okresie nastąpiło bowiem przejście od nieorganizowanego działania samorządowego sejmików, realizowanego na różnych posiedzeniach i zgromadzeniach sejmikowych, w kierunku budowy stałych struktur. Liczba spraw, którymi były zmuszone zajmować się sejmiki, czy też były one przekonane o konieczności zajęcia się nimi – stawała się tym większa, im bardziej pogłębiał się kryzys państwa, następujący wskutek nieskuteczności głównego organu władzy państwowej, czyli sejmu. Duże wątpliwości, w związku z brakiem odpowiednich przepisów

19 Samorząd przejął instytucje w zasadzie nie swoje i przystosował je do własnych potrzeb, swoje organy kształtując późno i skromnie oraz tylko w zakresie uzupełniającym względem sejmików, a mianowicie organy wykonawcze sejmików. Korrespondowało to z wyobrażeniami szlachty o samo zarządzaniu swoimi sprawami jako prawie szlacheccia obywatela. Pozostaje pytanie o motywy tego podejścia. A. Lityński, *Szlachecki samorząd gospodarczy*, s. 24; W. Kriegseisen, *Sejmiki Rzeczypospolitej szlacheckiej w XVII i XVIII wieku*, Warszawa 1991, s. 233–236; J. A. Gierowski, *Szlachecki samorząd województw i ziem w XVI–XVIII w.*, [w:] *Studia z dziejów Rzeczypospolitej szlacheckiej*, red. K. Matwijowski, Z. Wójcik, Wrocław 1988, s. 151–159; J. Sobczak, *Wielkopolski samorząd szlachecki*, „Kronika Wielkopolska” 1990, nr 3, s. 5–14; D. Makiła, *Władza wykonawcza w Rzeczypospolitej. Od połowy XVII w. do 1763 r. Studium historyczno-prawne*, Toruń 2003, s. 66–70, 86–87; M. Zwierzykowski, *Komisja Skarbowa Poznańska. Z dziejów sejmikowej administracji i sądownictwa skarbowego w Wielkopolsce w XVII i XVIII wieku*, Poznań 2003; tenże: *Samorząd sejmikowy województw poznańskiego i kaliskiego w latach 1696–1732*, Poznań 2010; A. Filipczak-Kocur, *Litewskie sądownictwo skarbowe 1591–1717*, [w:] *Rzeczpospolita państwem wielu narodowości i wyznań: XVI–XVIII wiek*, red. T. Ciesielski, A. Filipczak-Kocur, Warszawa 2008, s. 89–104.

prawa stanowionego, wiązały się ze sprawą zakresu rzeczowego obrad. Z jednej strony wywoływało je pytanie, czy w ogóle wolno obradować w danej kwestii, z drugiej było to rezultatem pomieszania problematyki samorządowej z państwową. W tej sytuacji o legalności lub nielegalności uchwały samorządu ziemskiego decydowała w teorii podstawa, na jakiej zwołano zgromadzenie. Szukano zatem w tym celu pretekstów, posługiwano się różnymi osobami, zwłaszcza miejscowymi senatorami, ale nie tylko. Uznawano bowiem – niejako drogą fikcji prawnej – ich prawo do zwołania zgromadzenia z pominięciem organów centralnych, formalnie do tego upoważnionych²⁰. Zasadniczo uchwały samorządu ziemskiego miały określoną moc prawną, czego nie posiadały decyzje innych zgromadzeń szlacheckich²¹. Uchwały podejmowano nieraz także mimo zerwania sejmiku²².

Kwestią, która pojawiła się dodatkowo, a miała znaczenie dla wypełniania przez sejmiki funkcji wykonawczych, było odstąpienie od ich doraźności, a przejście na działanie permanentne, co następowało w drodze stosowania limity, czyli praktyki ponownego gromadzenia się na podstawie uchwały poprzedniego sejmiku²³. W ten sposób limita sejmikowa stała się elementem tendencji do uniezależniania się organu samorządowego od władz centralnych²⁴, która zaowocowała ukształto-

20 W. Kriegseisen, *Samorząd szlachecki*, s. 37–39, s. 40–42.

21 A. Lityński, *W kwestii suwerenności wewnętrznej Rzeczypospolitej w epoce oligarchii*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego”, „Prace Prawnicze” 1971, t. 2, s. 149–158; tenże, *Sejmiki ziemskie koronne Rzeczypospolitej w okresie oligarchii*, CPH 1983, t. 35, z. 1, s. 180–182. Problemem otwartym jest, czy podobną moc decyzyjną miały zgromadzenia, które powstały samorzutnie, z woli miejscowej szlachty, ale w celu rozwiązania pilnej sprawy społeczności sejmikowej.

22 W. Kriegseisen, *Samorząd szlachecki*, s. 41.

23 Następowało to na podstawie uchwały sejmiku dochodzącego, który z góry niejako, asekurując się przed ewentualnym zerwaniem, wyznaczał termin kolejnego sejmiku, względnie termin ów wyznaczony bywał na zjeździe, który właśnie został zerwany, ale którego moc uchwały uznawano za obowiązującą. W. Kriegseisen, *Samorząd szlachecki*, s. 37–39, s. 42.

24 W. Kriegseisen, omawiając samorząd szlachecki w Małopolsce na przełomie XVII–XVIII w., podjął dyskusję także w kwestii limity. Zaprzeczył poglądowi H. Olszewskiego, jakoby limita była przede wszystkim wyrazem szlacheckiej skłonności do anarchii i walki z władzą centralną (H. Olszewski, *Praktyka limitowania sejmików*, CPH 1961, t. 13, z. 1, s. 33–55, zwł. 44–46, 50–53). Uznał natomiast, że pierwotnie limita była reakcją na zagrożenie, a dopiero później stała się formą walki i obrony przed centralistycznymi zakusami władzy królewskiej. Nie usunęła możliwości zrywania sejmików, ale dała szansę ich sprawnego funkcjonowania w okresach, gdy władza centralna nie działała, a magnaci byli szczególnie zainteresowani życiem sejmikowym (W. Kriegseisen, *Samorząd szlachecki*, s. 44–45). W kwestii: czy zgromadzenie z limity jest tym samym, co limitowane, czy też odrębnym, rozwiązanie przesuwają się z płaszczyzny kompetencji i treści

waniem się wspomnianego sejmiku gospodarskiego²⁵. Jako przyczyna praktykowania limity, przy braku uniwersału zwołującego sejmik, wskazywana była konieczność. Istnienie limity przede wszystkim zapobiegało zrywaniu sejmików i powodowało, że uchwały podjęte na sejmiku z limity nawet po zerwaniu kolejnego zjazdu nie traciły na ważności. Zapewniała ciągłość sejmikowania w razie sytuacji nagłych²⁶.

Zarząd terytorialny Rzeczypospolitej, oparty na organach samorządowych, był rozwiązaniem unikatowym. Określany często mianem rządów sejmikowych, uważany był często za przykład anarchizujących tendencji w życiu państwa. Przede wszystkim stał się rezultatem praktyki politycznej, ta zaś wynikała z konieczności zaspokojenia potrzeb

obrad na płaszczyznę formalnoorganizacyjną. Limita sejmikowa mogła odegrać pozytywną rolę w usprawnieniu działania sejmików przez wytworzenie stałych „gotowych” organów zarządu terytorialnego. To samo można powiedzieć o stałych gotowych organach wykonawczych w działaniach samorządowych, w których skupiono się na załatwianiu spraw bieżących. Nie wydaje się też, by ewolucja szła w kierunku zastępowania sejmików przez ich egzekutywę, która zawsze była sejmikom ściśle podporządkowana. A. Lityński, *Szlachecki samorząd*, s. 29.

- 25 A. Lityński, *Szlachecki samorząd*, s. 20–23. Badacz ten samorząd gospodarczy utożsamia z sejmikiem gospodarskim. Odmienne traktuje tę sprawę W. Kriegseisen, który różnicuje pojęcia „samorząd szlachecki” i „sejmik”, uznaje bowiem, że samorząd szlachecki był zjawiskiem szerszym i w sejmiku znajdował tylko jedną z wielu form funkcjonowania. W. Kriegseisen, *Samorząd szlachecki*, s. 32.
- 26 Były nimi: potrzeba zachowania lub zaprowadzenia porządku w województwie; niedostateczna liczba obradujących; niedostarczenie na czas królewskich instrukcji, zrywanie sejmików (czy też groźba zerwania). W. Kriegseisen, *Samorząd szlachecki*, s. 46–47. Zob. na ten temat także A. B. Zakrzewski, *Sejmiki Wielkiego Księstwa Litewskiego XVI–XVIII wieku*, s. 37–38. Z kolei J. Poraziński podkreślał konieczność rozpatrywania roli i znaczenia limity nie tylko w kategoriach prawnoustrojowych, ale także w zależności od szczególnych warunków politycznych. Te zaś sprzyjały jej rozwojowi zwłaszcza w okresach tak trudnych, jak wojna północna, która toczyła się na ziemiach polskich w latach 1701–1712. J. Poraziński, *Rola limity sejmików w okresie wojny północnej 1702–1709*, CPH 1992, t. 44, z. 1–2, s. 139–150, zwł. s. 148–150. Do tych samych instrumentów aktywności politycznej obok limity zalicza on także konfederację, której jednak rozwój w XVIII w. wynikał z faktu ingerencji w sprawę Rzeczypospolitej państw obcych. J. Poraziński, *Rzeczpospolita skonfederowana. Uwagi o funkcjonowaniu państwa w dobie wielkiej wojny północnej (1702–1710)*, „Czasy Nowożytne” 2001 (11), t. 10, s. 60–61. W. Kriegseisen, *Samorząd szlachecki*, s. 47–49; J. A. Gierowski podobnie podkreśla rolę i znaczenie limity, która obok konfederacji prowadziła do wytworzenia się trwalszych sejmikowych władz województwa czy ziemi. J. A. Gierowski, *Szlachecki samorząd województw i ziem w XVI–XVIII w.*, [w:] *Studia z dziejów Rzeczypospolitej szlacheckiej*, red. K. Matwijowski, Z. Wójcik, Wrocław 1988, s. 154; Podkreśla to S. Achremczyk z praktyki Prus Królewskich. Zob. S. Achremczyk, *Próby reformy sejmiku generalnego Prus Królewskich w XVII i XVIII wieku*, [w:] *Między wielką polityką a szlacheckim partykularzem. Szkice z dziejów nowożytnej Polski i Europy*, red. K. Wajda i in., Toruń 1993, s. 368–369.

zewnątrznych, zwłaszcza poczucia zagrożenia bezpieczeństwa publicznego, które wymuszały aktywność szerokich rzesz szlachty państwa polsko-litewskiego i wytyczały kierunek jej ambicji politycznych.

Pojawienie się form działalności samorządu szlacheckiego w znacznej mierze wypełniało lukę organizacyjną w strukturze organów terytorialnych, której nie zagospodarowała administracja królewska zarówno w sensie strukturalnym, ale przede wszystkim funkcjonalnym²⁷. W rezultacie rozwój form samorządowych spowodował przerost zarządu terenowego nad centralnym, co wkraczało we władcze uprawnienia państwa, wywołując zachwianie równowagi politycznej na rzecz jednej ze stron układu i zagrażając integralności państwa. Jednocześnie rozwój struktur samorządowych w sytuacji, kiedy zarząd centralny przechodził kryzys, a ponadto zagrożona była zewnętrzna nienaruszalność i suwerenność państwa, umożliwiał w pewnym sensie przetrwanie pewnym instytucjom. Samorząd lokalny zaczął się wzmacniać przez praktyczne odbieranie przez sejmiki kompetencji sejmowi, a więc poszerzanie swoich uprawnień w sferze ustawodawczej. Zagarniał i realizował kolejne uprawnienia, w znacznej części należące dawniej do sejmu. Nie cofano się nawet przed dekompozycją sejmu, uznając, że sejmiki lepiej zapewniają realizację celów, utrwalając szlachtę w błędnym przekonaniu o równorzędności, a nawet wyższości instytucji wojewódzkich czy ziemskich w stosunku do sejmu ogólnopaństwowego.

Sejm w 1717 r. dokonał wydatnego ograniczenia uprawnień samorządowych sejmików w celu przywrócenia równowagi ustrojowej. Decydujące dla tych działań było krytyczne spojrzenie na sejmikową rzeczywistość ze strony niektórych uczestników życia politycznego. Swobodne działanie sejmików rozbijało spójność państwa. Na tę dezaprobatę nałożyły się tendencje centralizacyjne, wykazywane przez szeroko pojmowane centrum, w którym skupiły się siły dążące do centralizacji władzy, głównie obóz królewski, szukający ze względu na swą słabość wsparcia poważnych sił wewnętrznych lub zewnętrznych. Sejmiki, zwłaszcza po uzyskaniu znacznej samodzielności, w sposób naturalny stały się opozycją przeciwko dążeniom dworu królewskiego do wzmocnienia pozycji króla. Utrudniały skutecznie rządzenie państwem i osiągnięcie celów politycznych. Ponadto szeroki zakres władzy wykonawczej, jaką miały sejmiki, wynikał bardziej z uzurpacji wykorzystującej próżnię polityczną, aniżeli z prawnych możliwości. Z tej też niewątpliwie przyczyny nie było protestów, gdy sejm niemy w 1717 r. wkroczył w działalność i kompetencje sejmików, przywracając formalnie prawną

27 A. Mączak, *Urzędy centralne*, s. 14.

równowagę pomiędzy centrum a organami terytorialnymi²⁸. Odzyskanie przez sejm pozycji za pomocą konstytucji z 1717 r. okazało się jednak wyłącznie formalne. Z jednej strony przywracały one rangę sejmu, zakazywały stosowania przez sejmiki limity sejmowej, dyscyplinowały króla. Jednocześnie jednak sejm nadal pozostawał bezskuteczny, nawet jego dojście do skutku w 1717 r. nastąpiło w drodze obcej interwencji, tym bardziej, że sejm 1717 r., znosząc wiele odrębności sejmików, pozostawił jednak sejmik gospodarczy, a wraz z nim możliwość obradowania nad sprawami dotyczącymi wewnętrznego porządku województwa.

Sejmiki, będąc częścią systemu politycznego, osiągnęły na przełomie XVII i XVIII w. pozycję, która nie znajdowała oparcia w prawie ustrojowym. Była rezultatem postępującej od XVI w. dekompozycji państwa, spowodowanej naruszeniem jego struktury pionowej. Stanowiła wynik deformacji ustroju, sprowadzającej się do atomizacji struktur. W tym znaczeniu działania takie stanowią w istocie zawsze wadę ustrojową²⁹, której skutkami są rozbitcie wewnętrzne i ogólna słabość państwa jako całości, w tym także w relacjach zewnętrznych. Objawia się ona kryzysem funkcjonowania instytucji i w skrajnych przypadkach prowadzi do rozbitcia państwa, a w końcowym rezultacie – do jego unicestwienia. Przełom XVII i XVIII stulecia był tego najlepszym przykładem, o znamionach uniwersalności, stanowiąc najbardziej widoczne *exemplum*.

28 A. Lityński, *Sejmiki ziemskie koronne Rzeczypospolitej w okresie oligarchii*, CPH 1983, t. 35, z. 1, s. 182; S. Grodziski, *W rocznicę Sejmu Niemego 1717–1967*, SH 1967, r. 10, z. 3–4, s. 17–26.

29 Prowadziło to do sytuacji, w której – według H. Olszewskiego – „stopniowo zanikała podrzędność sejmików wobec sejmu walnego” – sejmiki nie tylko uniezależniały się od sejmu walnego, ale wręcz narzucały mu swoje zwierzchnictwo. H. Olszewski, *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej*, s. 82–83.

Bibliografia

Literatura

- Achremczyk S., *Próby reformy sejmiku generalnego Prus Królewskich w XVII i XVIII wieku*, [w:] *Między wielką polityką a szlacheckim partykularzem. Szkice z dziejów nowożytnej Polski i Europy*, red. K. Wajda i in., Toruń 1993.
- Achremczyk S., *Reprezentacja stanowa Prus Królewskich w latach 1696–1772. Skład społeczny i działalność*, Olsztyn 1981.
- Bosek R., *Stanowisko sejmiku proszowickiego w sprawach skarbowych w latach 1572–1648*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1981, 504, „Historia” 34.
- Dubas-Urwanowicz E., *Król i szlachta na sejmach batoriańskich. Konflikty i kompromisy*, [w:] *Między monarchią a demokracją. Studia z dziejów Polski XV–XVIII wieku*, red. A. Sucheni-Grabowska, M. Żaryń, Warszawa 1994.
- Dubas-Urwanowicz E., *Metody i formy walki politycznej podczas obrad sejmików koronnych w dobie panowania Stefana Batorego*, [w:] *Kultura parlamentarna epoki staropolskiej*, Studia pod red. A. Stroynowskiego, Warszawa 2013.
- Dzięgielewski J., *Fakcje a funkcjonowanie sejmu Rzeczypospolitej w końcu XVI i w XVII wieku*, „Barok” 2011, r. 18, nr 1.
- Dzięgielewski J., *Magnaci a senat w Rzeczypospolitej końca XVI – początku XVII wieku*, [w:] *Władza i prestiż. Magnateria Rzeczypospolitej w XVI–XVIII wieku*. Pod red. J. Urwanowicza przy współudziale E. Dubas-Urwanowicz i Piotra Guzowskiego, Białystok 2003.
- Dzięgielewski J., *Proces tworzenia staropolskiego ustroju politycznego i uwarunkowania jego dekonstrukcji*, [w:] tenże: *O ustroju, decydentach i dysydentach. Studia i szkice z dziejów Pierwszej Rzeczypospolitej*, Kraków 2011.
- Dzięgielewski J., *Uwagi o ustroju Rzeczypospolitej Obojga Narodów*, „Arcana” 2010, nr 92–93.
- Filipczak-Kocur A., *Litewskie sądownictwo skarbowe 1591–1717*, [w:] *Rzeczpospolita państwem wielu narodowości i wyznań: XVI–XVIII wiek*, red. T. Ciesielski, A. Filipczak-Kocur, Warszawa 2008.
- Filipczak-Kocur A., *Sejmik województwa sieradzkiego wobec problemów skarbowych Rzeczypospolitej w latach 1587–1648*, [w:] *Kultura, polityka, dyplomacja. Studia ofiarowane prof. Jaremie Maciszewskiemu w sześćdziesiątą rocznicę Jego urodzin*, red. A. Bartnicki i in., Warszawa 1990.
- Gierowski J. A., *Rozkład państwowości szlacheckiej w czasach saskich*, [w:] *Między Wschodem a Zachodem. Rzeczpospolita XVI–XVIII w. Studia ofiarowane Zbigniewowi Wójcikowi w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, red. T. Chynczewska-Hennel, Warszawa 1993.

- Gierowski J. A., *Sejmik generalny księstwa mazowieckiego na tle ustroju sejmikowego Mazowsza*, Wrocław 1948.
- Gierowski J. A., *Szlachecki samorząd województw i ziem w XVI–XVIII w.*, [w:] *Studia z dziejów Rzeczypospolitej szlacheckiej*, red. K. Matwijowski, Z. Wójcik, Wrocław 1988.
- Grodziski S., *W rocznicę Sejmu Niemego 1717–1967*, SH 1967, r. 10, z. 3–4.
- Kriegseisen W., *Samorząd szlachecki w Małopolsce w latach 1669–1717*, Warszawa 1989.
- Kriegseisen W., *Sejmiki Rzeczypospolitej szlacheckiej w XVII i XVIII wieku*, Warszawa 1991.
- Leśnodorski B., *Ustrój Trzeciego maja w Polsce*, „Państwo i Prawo” 1946, t.1, z. 4.
- Lityński A., *Problem szlacheckich zgromadzeń ziemskich w Polsce w XVII i XVIII w.*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1974, t. 26, z. 1.
- Lityński A., *Szlachecki samorząd gospodarczy w Małopolsce (1606–1717)*, Katowice 1974.
- Lityński A., *Sejmiki ziemskie koronne Rzeczypospolitej w okresie oligarchii*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1983, t. 35, z. 1.
- Lityński A., *W kwestii suwerenności wewnętrznej Rzeczypospolitej w epoce oligarchii*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego”, „Prace Prawnicze” 1971, t. 2.
- Makiła D., *Władza wykonawcza w Rzeczypospolitej. Od połowy XVII w. do 1763 r. Studium historyczno-prawne*, Toruń 2003.
- Mączak A., *Urzędy centralne Rzeczypospolitej. Kilka refleksji i propozycji*, [w:] *Urzędy monarsze dworu Rzeczypospolitej i państw ościennych*, red. A. Gąsiorowski i R. Skowron, Kraków 1993.
- Ochmann S., *Od stabilizacji do kryzysu władzy królewskiej. Państwo Wazów*, [w:] *Między monarchią a demokracją. Studia z dziejów Polski XV–XVIII wieku*, red. A. Sucheni-Grabowska, M. Żaryń, Warszawa 1994.
- Olszewski H., *Praktyka limitowania sejmików*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1961, t. 13, z. 1
- Olszewski H., *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej*, [w:] *Polska XVII wieku. Państwo, społeczeństwo, kultura*, red. B. Leśnodorski, Warszawa 1969.
- Olszewski H., *Ustrój i doktryna w Rzeczypospolitej czasów Jana III*, „Studia Historyczne” 1995, r. 28, z. 1.
- Pawiński A., *Rządy sejmikowe w Polsce 1572–1795 na tle stosunków województw kujawskich*, Warszawa 1978.
- Pawiński A., *Skarbowość polska i jej dzieje za Stefana Batorego*, [w:] *Źródła dziejowe*, Warszawa 1881, t. 8.
- Piotrowski S., *Uchwały podatkowe sejmiku generalnego wiszeńskiego 1592–1772*, Lwów 1932.
- Poraziński J., *Rola limity sejmików w okresie wojny północnej 1702–1709*, CPH 1992, t. 44, z. 1–2.
- Poraziński J., *Rzeczpospolita skonfederowana. Uwagi o funkcjonowaniu państwa w dobie wielkiej wojny północnej (1702–1710)*, „Czas Nowożytny” 2001, t. 10 (11).
- Przyboś K., *Sejmik województwa krakowskiego w czasach saskich (1697–1763)*, Kraków 1981.
- Rybarski S., *Skarb i pieniądz za Jana Kazimierza, Michała Korybuta i Jana III*, Warszawa 1939.
- Rachuba A., *Wielkie Księstwo Litewskie w systemie parlamentarnym Rzeczypospolitej w latach 1569–1763*, Warszawa 2002.

- Sobczak J., *Wielkopolski samorząd szlachecki*, „Kronika Wielkopolska” 1990, nr 3.
- Trawicka Z., *Sejmik województwa sandomierskiego w latach 1572–1696*, Kielce 1985.
- Ujma M., *Stosunek sejmiku lubelskiego do problemów skarbowych w świetle jego uchwał z lat 1572–1696*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Opolu” 1994, „Historia” 30.
- Włodarczyk J., *Sejmiki łęczyckie*, Łódź 1973.
- Zakrzewski A. B., *Sejmiki Wielkiego Księstwa Litewskiego XVI–XVIII w. Ustrój i funkcjonowanie: sejmik trocki*, Warszawa 2000.
- Zwierzykowski M., *Komisja Skarbowa Poznańska. Z dziejów sejmikowej administracji i sądownictwa skarbowego w Wielkopolsce w XVII i XVIII wieku*, Poznań 2003.
- Zwierzykowski M., *Samorząd sejmikowy województw poznańskiego i kaliskiego w latach 1696–1732*, Poznań 2010.

Streszczenie

Rzeczpospolita samorządna. Kilka uwag o decentralizacji suwerenności państwa szlacheckiego w końcu XVII i pierwszej połowie XVIII wieku

Praca poświęcona jest strukturze państwowej Rzeczypospolitej Polskiej w końcu XVII i na początku XVIII w. Trudności, których doświadczało państwo, zakłóciły jego funkcjonowanie. Zasadniczym zjawiskiem tego okresu był kryzys najpoważniejszych instytucji politycznych: króla i sejmu, będących organami władzy najwyższej (od konstytucji *Nihil novi*, 1505). To z kolei wywierało negatywny wpływ na funkcjonowanie państwa. Jednocześnie kryzys ten osłabił relacje między organami władzy centralnej i lokalnej, w szczególności sejmików. Destrukcja politycznej i terytorialnej jedności, której następstwem był kryzys głównych instytucji politycznych, utorowała drogę do szczególnej decentralizacji suwerenności terytoriów, jak również dekompozycji struktur władzy i administracji państwowej. Ujawniło to szereg tendencji, które były kluczowe dla prawnej i administracyjnej struktury rządu Rzeczypospolitej. Tendencje te doprowadziły do naruszenia pionowej struktury państwa, łączącej organy centralne i prowincjonalne.

Problemy wewnętrzne Rzeczypospolitej otworzyły drogę do rozwoju nowych form organizacyjnych, dotyczących głównie zarządzania państwem. Polityczna ewolucja, która rozpoczęła się od połowy XVII w., zawierała w sobie przesunięcie ośrodka realnej władzy wykonawczej w całym strukturalnym przekroju państwa. W centrum politycznym władza ta przeszła z sejmu na dwór królewski i jego otoczenie, w terenie zaś na sejmiki, czemu sprzyjała postępująca rzeczywista decentralizacja państwa. W rezultacie nie było jedności systemowej organów zarządu w skali całego państwa, zaś granica między centrum politycznym a terenem, jaka powstała na przełomie XVII–XVIII w., zaczęła przebiegać między ośrodkami władzy i zarządu, na które składały się organy mające umocowanie w normach prawa państwowego Rzeczypospolitej i organy, które mimo swojego istnienia bądź funkcjonowania nie znajdowały oparcia w porządku polityczno-prawnym państwa szlacheckiego. Zasadniczym kryterium przynależności do centrum politycznego Rzeczypospolitej stały się nie tyle uprawnienia władzy w zakresie stanowienia prawa, ale przede wszystkim pełnienie funkcji wykonawczych. W praktyce funkcjonowały nieraz skuteczne formy zarządzania państwem, które pozwalając mu formalnie

przetrwąć czy nawet się rozwijać, *de facto* stanowiły całkowicie nową jakość polityczną i ustrojową.

Słowa kluczowe: Rzeczpospolita, samorządność, organy władzy wykonawczej, centrum polityczne, zarząd, organizacja państwa, XVII wiek, XVIII wiek.

Summary

The self-governmental Commonwealth. Some remarks concerning the decentralised sovereignty of Polish Commonwealth in the end of 17th and the beginning of 18th centuries

The paper is devoted to the State structure of the Polish Commonwealth from the end of the 17th century to the beginning of the 18th century. The difficulties suffered by the State disturbed its efficient functioning. The prominent feature of the period was a visible crisis in the most important political institutions: the Crown and the parliament (Sejm), which had the status of the highest executive body (from the 1505 Constitution). This, in turn, had a significant negative effect on the functional efficiency of the State. At the same time, it impaired the existing relations between the organs of central authority and the regional bodies of representation of the estates, i.e. gentry assemblies (regional councils). The destruction of political and also territorial unity, which followed the crisis within the main political institutions, paved the way for the characteristic decentralization of the territories' sovereignty, as well as decomposition of the structure of the authority bodies and state administration. This revealed some tendencies that were crucial to the legal and administrative structure and the Republic's government. The tendencies led to a breakdown of the vertical links of the state framework which joined the central and provincial organs.

The internal troubles of the State paved the way for the development of new organizational forms which related mainly to administration. The political evolution in the Republic that lasted from the middle of the 17th century consisted in a shift of the centre of real executive power in the entire structural cross-section of the State. In the political centre, the power shifted from the Sejm to the Royal Court and its circles, and to regional councils in the regions.

The organisational changes in the Republic's administration system affected both central and local authorities, and they followed two independent routes. The process proceeded despite the lack of legal grounds for establishing new governing structures and with confused responsibilities of individual bodies and institutions.

The formation of new forms of government was unrestrained, and it made use of the already existing bodies and institutions, such as the King in the political centre (in establishing numerous advisory and consultative bodies), and regional councils of landowners in territories belonging to the Republic. These were the bodies that actually, though spontaneously, assumed administrative duties within the framework of executive functions of the state.

Moreover, they established foundations for new experience in the state organization, different from the experience of neighbouring countries which promoted absolute power. The experience related mainly to self-government which is not anarchy, after all, but rather conscious, legally sanctioned transference of ruling powers from the State to society. It generates public engagement in state affairs and promotes the public spirit. In this sense, the Republic of Poland embarked on, by way of gradual evolution, a political experiment of great significance for the history of the modern state, alternative to the absolutist model.

Key words: Polish Commonwealth, self-government, executive organs, political centre, administration, state organization, 17th century, 18th century.

Rozdział III

Sejmiki ziemskie jako organy szlacheckiego samorządu lokalnego w XVI–XVIII wieku

1. Wprowadzenie

W literaturze historycznej i historycznoprawnej sejmiki ziemskie są traktowane jako organy szlacheckiego samorządu terytorialnego¹. Skoro tak, to należałoby skonfrontować formy zarządu lokalnego w Koronie Królestwa Polskiego w okresie przed zaborami ze współczesną instytucją samorządu terytorialnego. Niniejsza publikacja będzie więc próbą porównania zasad funkcjonowania współczesnych jednostek samorządu terytorialnego ze staropolskimi wspólnotami terytorialnymi.

2. Definicja samorządu terytorialnego

Współcześnie, najkrócej ujmując, samorząd terytorialny uważa się za zdecentralizowaną formę administracji publicznej. Pojęcia „samorząd terytorialny”, „administracja publiczna” czy „decentralizacja” w ich współczesnym rozumieniu pojawiły się w wieku XIX w związku z ukształtowaniem idei państwa prawnego². To, że jednak operujemy tymi nazwami w odniesieniu do starszych dziejów, jest do pewnego stopnia umowne. Celem naszym jest pokazanie pierwowzorów tych

* Prof. nadzw. dr hab., adw. Izabela Lewandowska-Malec – profesor nadzwyczajny w Katedrze Historii Prawa Polskiego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego.

1 W. Uruszczak, *Historia państwa i prawa polskiego*, wyd. 2, Warszawa 2013, t. 1, s. 217; W. Kriegseisen, *Sejmiki Rzeczypospolitej szlacheckiej w XVII i XVIII wieku*, Warszawa 1991, s. 15.

2 A. Dziadzio, *Koncepcja państwa prawa w XIX w.: idea i rzeczywistość*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2005, t. 57, z. 1, s. 178–181.

instytucji prawnych, ponadto jako historycy i historycy prawa chcemy być lepiej rozumiani przez badaczy z zakresu prawa pozytywnego (konstytucyjnego czy administracyjnego), a nadto innych zainteresowanych wcześniejszymi okresami w dziejach państwa i narodu.

Jakie elementy ustroju I Rzeczypospolitej powodowały, że poszukujemy w niej korzeni samorządu terytorialnego? Sięgnijmy zatem do jego początków...

3. Początki samorządu terytorialnego

Przywołajmy pogląd międzywojennego znawcy instytucji samorządu terytorialnego Jerzego Panejki: „[...] Jakkolwiek zaczątki samorządu istniały bez wątpienia we wszystkich epokach życia państwowego, to jednak samorząd jako pojęcie prawne dopiero wtedy powstał, gdy stosunek panującego w państwie absolutnem do poddanych ze stosunku władzy począł zmieniać się w stosunek prawny, gdy jednostka fizyczna poza prawami prywatnymi poczęła nabywać prawa publiczne, gdy w szczególności państwo konstytucyjne i praworządne na mocy swej ustawodawczej władzy zorganizowało związki gminne dla swych celów i włączyło je jako jednostki publicznoprawne w swój organizm. Ta chwila jest chwilą powstania instytucji samorządu w znaczeniu nowożytnem, a tem samem chwilą powstania nauki o samorządzie oraz w ogóle nauki prawa administracyjnego, jako prawa normującego stosunek państwa do jego poddanych, które to pojęcie państwu absolutnemu było zupełnie obce. [...]”³.

Trudno zgodzić się ze zdaniem J. Panejki z jednej przyczyny: Rzeczpospolita Obojga Narodów, która powstała po unii lubelskiej z 1569 r., posiadała ustrój polityczny odmienny od innych państw europejskich, w których królował absolutyzm monarszy. Relacje pomiędzy władzą a członkami ówczesnego społeczeństwa, rozumianego jako ogół ludności zamieszkującej terytorium państwa, były zgoła odmienne od stosunków pomiędzy władzą a mieszkańcami Rzeczypospolitej. Tu prawa polityczne uzyskiwała bowiem szlachta, stanowiąc tak zwany naród polityczny. Jak swój stosunek do króla przedstawiali członkowie owego narodu politycznego? W instrukcjach sejmików przedsejmowych pada czasem określenie, że czują się poddanymi monarchy. Na sejmiku chełmskim 9 lipca 1641 r. zapewniali króla: „Naprzód ichm, panowie posłowie nasi przy zaleceniu i oddaniu wiernego poddaństwa naszego JKMci P.n.m.

3 J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, wyd. 2, Wilno 1934, s. 9–10.

i powinszowaniu w dobrym zdrowiu długo szczęśliwym panowaniu wszelakich pomyślnych sukcesów *cum incremento* sławy nieśmiertelnej, JKMci za tak pilne i ojcowskie obmyślanie o całości dobra Rzeczypospolitej, od nas wiernych poddanych uniżenie podziękować mają⁴.

Można by z tego wnosić, że czuli się tak jak w państwie absolutnym jedynie poddanymi monarchy. Z drugiej jednak strony wobec szlachty wykształciło się pojęcie obywatelstwa; nie było to „obywatelstwo Rzeczypospolitej”, ale obywatelstwo koronne lub litewskie. Prócz tego w ówczesnej dobie silnego partykularyzmu szlachta była podmiotem praw i obowiązków w swojej jednostce terytorialnej. W wielu ówczesnych źródłach szlachta województwa czy ziemi pisze o sobie, że są obywatelami tegoż województwa, przykładowo jak w instrukcji sejmiku deputackiego w Lublinie z 15 września 1603 r.: „Zaczym my obywatele województwa lubelskiego, zrozumiawszy instrukcją Króla JMci, jakośmy niegdyś nie byli przeciwni słusznemu podaniu i żądaniu Króla JMci, tak i teraz umoderowawszy te rzeczy między sobą z ochroną praw i wolności naszych, aby to na potom *in sequelam* nie szło, pozwalamy pobór na poparcie tej wojny inflanckiej [...]”⁵.

Powyższy fragment doskonale obrazuje status „osób szlacheckich”, odwołujących się do swoich wolności i praw o charakterze politycznym i publicznoprawnym⁶. To czyni z nich nie tylko poddanych monarchy, lecz strony stosunku prawnego z państwem, posiadającym odrębny od monarchy byt prawny (*Corona Regni Poloniae*).

4. Geografia sejmikowa

Obywatele szlacheccy wykonywali swoje uprawnienia publicznoprawne w okręgach o różnym charakterze; w Koronie zbierali się na zjazdach niejednokrotnie w bardzo małych jednostkach terytorialnych, takich jak powiaty czy ziemie, względnie w dużych obszarowo województwach. Natomiast na Litwie podstawową jednostką był głównie powiat – tak podział dla celów wykonywania praw publicznych był bardziej systematyczny. Rozwój liczebny tych zgromadzeń przybliżył Zdzisław Ilski: „Od XV wieku liczba sejmików poselskich systematycznie wzrastała. Miało

4 Instrukcja sejmiku przedsejmowego w Chełmie 9.07.1641, *Akta sejmikowe ziemi chełmskiej 1572–1668*, oprac. W. Bondyra, H. Gmiterek, J. Ternes, Lublin 2013, s. 221.

5 Instrukcja sejmiku deputackiego w Lublinie 15.09.1603, *Akta sejmikowe województwa lubelskiego 1572–1632*, oprac. H. Gmiterek, Lublin 2016, s. 121.

to związek ze zmianami granic Polski w XVI stuleciu, przyłączeniem do Korony Mazowsza, Inflant, Podlasia i Ukrainy, z zawarciem unii lubelskiej oraz ze zniesieniem odrębności Prus Królewskich i innymi sprawami. Jeżeli więc w połowie XVI wieku zbierało się w Polsce 27 sejmików (7 w Małopolsce, 10 w Wielkopolsce i 10 w województwie mazowieckim), to po zawarciu unii lubelskiej było już 69 sejmików – 44 w Koronie (20 w Wielkopolsce i na Mazowszu, 16 w Małopolsce z Ukrainą, 8 w Prusach Królewskich), 24 w Wielkim Księstwie Litewskim i 1 w Inflantach. Sieć sejmików przedsejmowych ustaliła się niemal całkowicie w XVI wieku i zasadniczo pozostała niezmieniona do początku epoki rozbiorowej”.

Ile zatem cech współczesnego samorządu terytorialnego można dostrzec w dawnych sejmikach szlacheckich, biorąc pod uwagę, że obecnie jednostki samorządu terytorialnego są zdecentralizowaną formą administracji publicznej?

5. Federacja – autonomia – samorząd

Znany badacz dziejów sejmikowych, Stanisław Płaza, optował za przyjęciem stanowiska, że Polska w czasach przedrozbiorowych była federacją: „Zasygnalizowane procesy doprowadziły do wykształcenia się *sui generis* ustroju federacyjnego w Polsce, między organami zaś lokalnymi (sejmikami) a centralnymi (sejmem, królem) wytworzyła się pewna równowaga w tym sensie, że żaden z tych organów nie mógł narzucić swej woli drugiemu, musiały one ze sobą współpracować, stale uzgadniać swe stanowiska, były z sobą ściśle sprzężone, jeden bez drugiego nie mógł skutecznie działać”, między województwami panowała równość, szlachta zdobyła na swoim terytorium „w zasadzie” pełną władzę⁸.

Jednak teoria ta została odrzucona przez innych badaczy. Ryszard Łaszewski, który polemizując ze Stanisławem Płazą, stwierdził, że: „sejmiki nie mogły niczego samodzielnie stanowić, nie mogły też uchylać mocy wiążącej aktu normatywnego dotyczącego ich terytorium. Wreszcie niebagatelną sprawą dla samodzielności województw jest także sprawa samego zbierania się sejmików. Już z ustaleń Stanisława Płazy jasno

7 Z. Ilski, *Wzór systemu wyborczego Polski przedrozbiorowej (XV–XVIII wiek)*, „Studia Wyborcze” 2017, t. 24, s. 66.

8 S. Płaza, *Sejmiki i zjazdy szlacheckie województw poznańskiego i kaliskiego. Ustrój i funkcjonowanie (1572–1632)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” DCCXX, „Prace Prawnicze”, Warszawa–Kraków 1984, z. 110, s. 15, s. 17–18.

wynika, że szlachta mogła się zebrać na sejmiku tylko z woli króla lub z mocy prawa. Samorzutne zaś zjazdy budziły zawsze «poważne wątpliwości w kwestii ich legalności»⁹.

Odrzucić więc należy tezę o federacyjnym charakterze Korony Królestwa Polskiego jako członu Rzeczypospolitej Obojga Narodów.

Należy natomiast rozważyć, czy koronne ziemie, powiaty i województwa nie miały charakteru autonomicznego? Należałoby odnieść nasze rozważania do współczesnych ustaleń prawa administracyjnego, przede wszystkim o charakterze definicyjnym: „Należy tu wyraźnie odróżnić – pisze Aleksandra Wiktorowska – decentralizację od autonomii. Decentralizacja nie jest tożsama z autonomią. Stąd też prawna samodzielność gminy nie oznacza jej autonomii, bowiem gmina podlega państwu tworzonemu przez uprawnione organy państwowe”¹⁰.

Sejmiki szlacheckie miały udział w stanowieniu prawa za pośrednictwem posłów, obdarzonych instrukcją sejmiku, szczególnie gdy związanie instrukcją się upowszechniło. Obyczaj „brania uchwał do braci” rozwinął się w latach 60. XVII w., szczególnie w sprawach podatkowych, a następnie organizacji i opłacania wojska powiatowego. Należy także dodać jako argument na rzecz autonomii to, że decentralizacja dotyczy sprawowania zarządu, czyli kwestii administracyjnych, natomiast dawne jednostki terytorialne wykonywały kompetencje szersze niż należące do administracji; przykładowo realizowały zadania z zakresu sądownictwa poprzez sądy ziemskie, ale głównie wybór deputatów do Trybunału Koronnego czy Litewskiego; w okresie bezkrólewia lokalny zarząd i sądownictwo ulegało wzmocnieniu. Nadto, sejmiki podejmowały decyzje z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, organizując obronę przed nieprzyjacielem, w czasach rządów sejmikowych pojawiły się partykularne sądy skarbowe, wreszcie uniezależnienie sejmików od monarchii osiągnięto dzięki stosowaniu limity, czyli przekładania terminu obrad, nie czekając na kolejny uniwersał królewski. Co znamienne, w *Encyklopedii Staropolskiej* jej autor, Zygmunt Gloger, początkowo pisze o sejmikach jako organach samorządu szlacheckiego,

9 R. Łaszewski, *Recenzja monografii Stanisława Płazy, Sejmiki i zjazdy szlacheckie województw poznańskiego i kaliskiego. Ustrój i funkcjonowanie (1572–1632), „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” DCCXX, „Prace Prawnicze”, Warszawa–Kraków 1984, z. 110, s. 162, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1985, t. 47, z. 2, s. 365–368. <https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/17068/1/025%20PRZEGL%C4%84D%20PI%C5%9AMIENNICTWA.pdf>.*

10 A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002, s. 243–245.

a następnie już w czasach Władysława IV dostrzega w nich organy „autonomii ziemskiej”¹¹.

Efekt decentralizacji jest samodzielność samorządu terytorialnego, ograniczona nadzorem ze strony państwa z uwzględnieniem kryterium legalności. Do momentu upadku sejmu walnego organy centralne weryfikowały poczynania sejmików: król, jeśli byłyby zwołane niezgodnie z dotychczasowymi zasadami czy choćby poprzez zatwierdzanie uchwał sejmikowych na sejmie. Jednak degrengolada parlamentu umocniła znaczenie sejmików w kierunku ich autonomii. Stan ten trwał do 1717 r., gdy na sejmie niemym ograniczono ich uprawnienia.

W tym miejscu należy jednak dodać, że jeszcze do początków XX w. nie rozróżniano pojęcia autonomii i samorządu terytorialnego, używając ich zamiennie, nawet pod rządami ustawodawstwa, nadającego jednostkom podziału terytorialnego cechy samorządu terytorialnego. Co więcej, nawet obecnie kwestia ta powoduje duże trudności: rozróżnienie pojęć „autonomia” i „samorząd terytorialny” do dzisiaj może być problematyczne¹².

6. Pomocniczość (subsydiarność)

W jednym z poradników dla radnych tak wyjaśniono znaczenie tej zasady: „Przyjmując człowieka jako podstawowy podmiot wszelkich spraw, zasada pomocniczości głosi, że inne instytucje powinny być tworzone jedynie jako pomocnicze w stosunku do działań i potrzeb poszczególnej osoby. Zatem gmina ma się zajmować tym, czego pojedynczy człowiek wraz z rodziną nie może wykonać. Powiat powinien być traktowany jako pomocniczy w stosunku do gminy, a województwo w stosunku do powiatu. Ta sama zasada odnosi się również do państwa i jego rządu. Państwo ma być pomocnicze w stosunku do wszystkich instytucji i organizacji, działających w jego ramach i będących niejako «bliżej» obywatela”¹³.

Zakładając, że staropolskie ziemie, powiaty i województwa miały wręcz charakter autonomiczny tyczyłaby się ich zasada pomocniczości, znana współcześnie, nawet w stopniu wielokrotnionym. Rzeczpospolita

11 Z. Gloger, *Encyklopedia Staropolska*, https://pl.wikisource.org/wiki/Encyklopedia_staropolska/Sejmiki.

12 B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, wyd. 5, Warszawa 2012, http://cyfroteka.pl/ebooki/Samorzad_terytorialny-ebook/p0206859i020, s. 28 i nast.

13 *ABC samorządu terytorialnego (poradnik nie tylko dla radnych)*, http://www.frdl.org.pl/pliki/frdl/document/publikacjeFRDL/Poradnik%20odla%20radnych_ABC_samorzadu.pdf, s. 11.

ówczesna wykonywała bowiem jedynie te funkcje, którym nie mogły sprostać jednostki mniejsze. Należały do nich sprawy bezpieczeństwa zarówno wewnętrznego, jak i zewnętrznego oraz stanowienia prawa powszechnego przekraczającego granice danej ziemi czy województwa. W dobie prawa zwyczajowego, gdy mówiono, że „dużo jest starego, dobrego prawa”, kompetencja stanowienia prawa obowiązującego w państwie przypadła sejmowi walnemu. Jednak narzucanie reguł prawnych pod przymusem państwowym nie było wówczas możliwe; jeśli dana ziemia czy województwo zdecydowanie sprzeciwiało się rozciągnięciu prawa na swoje terytorium, wyłączano je spod mocy obowiązującej uchwalonych przepisów. Jednak jeśli inne ziemie przekonały się w późniejszym czasie do potrzeby rozciągnięcia mocy obowiązującej tych przepisów na ich teren, podejmowano stosowane uchwały sejmowe¹⁴.

7. Korporacyjność i osobowość prawna

Według definicji autorstwa Teresy Rabskiej, „[...] na pojęcie samorządu składają się następujące elementy: wyodrębniona grupa społeczna, określona przez prawo, której członkostwo powstaje z mocy prawa”¹⁵.

Obecnie w odniesieniu do instytucji samorządu terytorialnego wyodrębnia się dwie zasady: korporacyjności, czyli wspólnotowości oraz osobowości prawa, czyli podmiotowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego. Począwszy od średniowiecza, zaczęto wyróżniać zbiorowości jako osoby fikcyjne, które posiadały podmiotowość prawną odrębną od tworzących je osób fizycznych, czyli ludzi. Te wspólnoty osób zaczęto nazywać korporacjami – to wcześniejsza forma osób prawnych (sama nazwa pojawiła się dopiero w XIX w.), późniejsza to fundacje¹⁶. Można zatem powiedzieć, że korporacyjność oznaczała wówczas po prostu to, co rozumiemy teraz pod pojęciem osobowości prawnej. Należy przy tym zaznaczyć, że niewątpliwie takimi korporacjami były ówczesne ziemie, powiaty i województwa jako wspólnoty „osób szlacheckich”, zamieszkujących określone terytorium, nie zaś sejmiki szlacheckie, podobnie jak korporacją była Rzeczpospolita, nie zaś jej nadrzędny organ, czyli sejm.

14 Por. I. Lewandowska-Malec, *Sejm walny koronny Rzeczypospolitej Obojga Narodów i jego dorobek ustawodawczy (1587–1632)*, Kraków 2009, s. 576–577.

15 T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, Wrocław 1977, t. 1, s. 349–350.

16 S. Płaza, *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym*, Kraków 1997, t. 1, s. 226–228.

8. Stanowość *versus* powszechność

Autonomia czy, wężiej, samorząd szlachecki miał charakter stanowy, nie miał więc tak jak współczesny samorząd charakteru powszechnego. Z dobrodziejstw praw publicznych nie korzystały kobiety, które uważano za „wieczyście małoletnie”, a więc niezdolne do podejmowania samodzielnych decyzji, nie tylko w sferze prawa prywatnego, ale przede wszystkim publicznego. Ta sfera była zarezerwowana tylko dla mężczyzn.

9. Obligatoryjność przynależności

Obecnie przynależność do danej wspólnoty samorządowej: lokalnej i regionalnej jest przymusowa, czyli obligatoryjna; wiąże się z faktem stałego zamieszkania w danej jednostce. Katarzyna Marak wskazuje na skutki stosowania tej zasady: „Osoba fizyczna nie może odmówić przynależności do związku samorządowego ani też organ tego związku nie może jej z niego wykluczyć”¹⁷.

W okresie staropolskim prawo udziału w życiu publicznym było związane z własnością ziemi. Szlachcic korzystał więc ze swych praw tam, gdzie znajdowały się jego posiadłości ziemskie, przede wszystkim rodowe. Ale jeśli posiadał jedynie dobra nabyte, również dysponował uprawnieniami obywatela ziemi, powiatu czy województwa. Terrigenat, czyli osiadłość w danej ziemi, obejmował także posiadanie ziemi tytułem zastawu lub dzierżawy. W czasach staropolskich nie przewidywano ewidencji szlachty¹⁸. Jeśli obywatel narodu szlacheckiego miał dobra w kilku województwach, mógł brać udział w obradach sejmików tych ziem; jeśli odbywały się w tych samych terminach – uczestniczył w posiedzeniu sejmiku według swego wyboru, jednak z reguły tam, gdzie leżały jego największe dobra ziemskie¹⁹. Zdaniem Zofii Trawickiej, prestiż, znaczenie na sejmiku mieli jego najbogatsi uczestnicy²⁰. Jednak, jak wynika z badań Jolanty Choińskiej-Miki, niejednokrotnie uboższy szlachcic potrafił zyskać sobie autorytet u współbraci; często

17 K. Marak, *Ustrój, zadania samorządu terytorialnego oraz gospodarka komunalna*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, nr 3109, „Przegląd Prawa i Administracji” 2009, t. 79, s. 124.

18 W. Kriegseisen, *Sejmiki Rzeczypospolitej...*, s. 104.

19 Z. Trawicka, *Sejmik województwa sandomierskiego w latach 1572–1696*, Kielce 1985, s. 19–20.

20 Tamże, s. 20.

za ważniejsze niż posiadanie rozległych nieruchomości uważano sprawowanie jakiejś godności ziemskiej, choćby reprezentacyjnej²¹. Wraz z ubożeniem szlachty rosła liczebnie grupa nieposesjonatów, czyli gołoty szlacheckiej. Nie traciła ona jednak praw politycznych. Należy jednak zauważyć, że przynajmniej do połowy XVII w. to posesjonaci wiedli prym na sejmikach, dopiero w schyłkowej fazie gołota stała się istotnym problemem, stanowiąc klientelę magnatów, będącą na każde skinienie²². Swoją udział w sejmikach nieposesjonaci, owa szlachta „brukowa”, „szaraczkowa”, „zagrodowa”, która stylem życia niewiele odbiegała od chłopskiego, mogła na sejmikach podkreślić swoje stanowe prawa²³. Prawo do udziału w zgromadzeniach sejmikowych miał więc każdy, kto przynależał do stanu szlacheckiego lub dowiódł swego szlactwa w drodze nobilitacji. Dopiero ustawą o sejmikach z 24 marca 1791 r. nieposesjonatów pozbawiono prawa do udziału w sejmikach, co było posunięciem niedemokratycznym, lecz koniecznym²⁴.

10. Sejmik ziemski jako organ autonomii/samorządu szlacheckiego

Zdaniem Wacława Dawidowicza, piszącego poniższe słowa jeszcze w realiach poprzedniego ustroju: „[...] istota samorządu terytorialnego polega nie na istnieniu organów państwowych wybieranych przez ludność, lecz na tym, że istnieje jednostka tego samorządu jako osoba prawna i jako podmiot odrębnych kompetencji administracyjnych, i że jednostka ta działa przez wyłonione przez siebie organy, które wówczas są istotnie organami samorządowymi bez względu na swoją strukturę oraz tryb powoływania”²⁵.

Organem województwa, ziemi czy powiatu był sejmik szlachecki; nie był to jednak organ przedstawicielski, jakim są dzisiaj rady gminy, miasta, powiatu czy sejmik wojewódzki. Na sejmik szlachecki miał prawo przyjechać i w nim uczestniczyć każdy szlachcic; było to więc

21 J. Choińska-Mika, *Sejmiki mazowieckie w dobie Wazów*, Warszawa 1998, s. 73–74.

22 Por. W. Bednaruk, *Rola szlachty w procesie tworzenia uchwał sejmikowych*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego”, Kraków–Lublin–Łódź 2013, t. 16, s. 96–98.

23 W. Kriegseisen, *Sejmiki Rzeczypospolitej...*, s. 130.

24 W. Uruszczak, *Ustawy okołokonstytucyjne Sejmu Wielkiego z 1791 i 1792 roku*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2013, t. 6, z. 3, s. 249–250.

25 W. Dawidowicz, *Jeszcze jedna reforma rad narodowych czy przywrócenie samorządu terytorialnego?*, „Państwo i Prawo” 1982, nr 3–4, s. 106.

zgromadzenie dobrowolne, a udział miał charakter bezpośredni. Zgodnie z ustaleniami Adama Lityńskiego, sejmik ziemski miał charakter jednolity, natomiast w zależności od pełnionej w danej chwili funkcji można wyróżnić jego kilka rodzajów²⁶; w szczególności różnorodną postać miały w okresie panowania monarchy (*regnum*) oraz w okresie bezkrólewia (*interregnum*):

SEJMIKI W OKRESIE REGNUM	CHARAKTERYSTYKA
przedsejmowe	wyłaniały posłów do izby poselskiej oraz przygotowywały dla nich zlecenia zwane instrukcją
posejmowe (relacyjne)	wysłuchiwały sprawozdania posłów z przebiegu obrad sejmowych i podjętych uchwał
deputackie	wybierały corocznie deputatów, czyli sędziów do Trybunału Koronnego lub Litewskiego (na Litwie zwane były gromnicznymi, ponieważ zbierały się 2 lutego – w Koronie we wrześniu)
elekcyjne	w wypadku śmierci sędziego, podsędka lub pisarza sądu ziemskiego wybierały kandydatów na wakujący urząd, z których jednego mianował następnie król
gospodarskie	upowszechniły się w XVII w., zajmowały się sprawami porządkowymi, głównie skarbowymi danej jednostki

SEJMIKI W OKRESIE INTERREGNUM	CHARAKTERYSTYKA
kapturowe	zajmowały się organizacją życia publicznego, a głównie zabezpieczeniem porządku w swoim okręgu w czasie bekrólewia
przedkonwokacyjne	wyłaniały posłów na konwokację
pokonwokacyjne	wysłuchiwały sprawozdania posłów przybywających z konwokacji
poelekcyjne	oceniały przebieg i rezultaty elekcji monarchy

Wzrost znaczenia sejmików szlacheckich w drugiej połowie XVII w. zaowocował zjawiskiem zwanym „rządami sejmikowymi”. Powodów rozwoju tego fenomenu było wiele, a wśród nich: obawa przed *absolutum dominium*, osłabienie zaufania społeczeństwa szlacheckiego do władzy centralnej, umocnienie akcentu demokratycznego w ustroju monarchii mieszanej, coraz silniejsze związanie posłów instrukcjami sejmikowymi, zrywanie sejmów, osłabienie Rzeczypospolitej, uwikłanej w wojny

26 A. Lityński, *Szlachecki samorząd gospodarczy w Małopolsce 1606–1717*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego”, Katowice 1974, s. 34.

z sąsiadami, coraz poważniejsze trudności finansowe państwa. W tym czasie, do 1717 r., gdy władzę sejmików ograniczyły uchwały sejmu nie-mego, sejmiki stały się organami autonomii ziemskiej.

11. Podsumowanie

W systemie organów władzy w okresie staropolskim sejmiki szlacheckie odegrały ogromną rolę. Na przestrzeni dziejów I Rzeczypospolitej pełniły funkcje organów samorządowych, a nawet stawały się, wskutek upadku organów centralnych, reprezentacją autonomicznych okręgów ziemskich. Degrengolada sejmu walnego spowodowała przekazanie władzy prawodawczej w ręce sejmików; tym samym spełniony został wymóg przewidujący, że autonomia może stanowić własne prawo.

W okresie gdy Rzeczpospolita dysponowała silną władzą parlamentu, sejmiki stawały się organami miejscowego samorządu ziemskiego, przypominającego współczesny samorząd terytorialny. Mianowicie, były korporacją prawa publicznego, wspólnotą szlachty posesjonatów i nieposesjonatów – miejscowych terrigenów. Sejmiki pełniły funkcje w zgodzie z zasadą subsydiarności; w tym względzie ich znaczenie było o wiele poważniejsze, niż obecnie mają zebrania wiejskie czy miejskie oraz organy uchwałodawcze jednostek samorządu terytorialnego. Do szczególnie istotnych uprawnień należał wybór posłów na sejm czy sędziów nie tylko do sądu ziemskiego (I instancji), lecz także deputatów do najwyższego sądu szlacheckiego – Trybunału Koronnego oraz Litewskiego.

Bibliografia

Źródła drukowane

Akta sejmikowe województwa lubelskiego 1572–1632, oprac. H. Gmiterek, Lublin 2016.
Akta sejmikowe ziemi chełmskiej 1572–1668, oprac. W. Bondyra, H. Gmiterek, J. Ter-
nes, Lublin 2013.

Literatura

- Bednaruk W., *Rola szlachty w procesie tworzenia uchwał sejmikowych*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego”, Kraków–Lublin–Łódź 2013, t. 16.
- Choińska-Mika J., *Sejmiki mazowieckie w dobie Wazów*, Warszawa 1998.
- Dawidowicz W., *Jeszcze jedna reforma rad narodowych czy przywrócenie samorządu terytorialnego?*, „Państwo i Prawo” 1982, nr 3–4.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, wyd. 5, Warszawa 2012.
- Dziadzio A., *Koncepcja państwa prawa w XIX w.: idea i rzeczywistość*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2005, t. 57, z. 1.
- Grodziski S., *Obywatelstwo w szlacheckiej Rzeczypospolitej*, Kraków 1963.
- Iłski Z., *Wzór systemu wyborczego Polski przedrozbiorowej (XV–XVIII wiek)*, „Studia Wyborcze” 2017, t. 24.
- Kriegseisen W., *Sejmiki Rzeczypospolitej szlacheckiej w XVII i XVIII wieku*, Warszawa 1991.
- Lewandowska-Malec I., *Sejm walny koronny Rzeczypospolitej Obojga Narodów i jego dorobek ustawodawczy (1587–1632)*, Kraków 2009.
- Lityński A., *Szlachecki samorząd gospodarczy w Małopolsce 1606–1717*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego” 1974, nr 53.
- Łaszewski R., *Recenzja monografii Stanisława Płazy Sejmiki i zjazdy szlacheckie województw poznańskiego i kaliskiego. Ustrój i funkcjonowanie (1572–1632)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” DCCXX, „Prace Prawnicze”, Warszawa–Kraków 1984, z. 110, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1985, t. 47, z. 2.
- Marak K., *Ustrój, zadania samorządu terytorialnego oraz gospodarka komunalna*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, nr 3109, „Przegląd Prawa i Administracji” 2009, t. 79.
- Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, wyd. 2, Wilno 1934.

- Płaza S., *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym*, Kraków 1997, t. 1.
- Płaza S., *Sejmiki i zjazdy szlacheckie województw poznańskiego i kaliskiego. Ustrój i funkcjonowanie (1572–1632)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” DCCXX, „Prace Prawnicze”, Warszawa–Kraków 1984, z. 110.
- Rabska T., *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, Wrocław 1977, t. 1.
- Trawicka Z., *Sejmik województwa sandomierskiego w latach 1572–1696*, Kielce 1985.
- Uruszczak W., *Historia państwa i prawa polskiego*, wyd. 2, Warszawa 2013, t. 1.
- Uruszczak W., *Ustawy okołokonstytucyjne Sejmu Wielkiego z 1791 i 1792 roku*, „Kra-kowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2013, t. 6, z. 3.
- Wiktorowska A., *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002.

Inne źródła

- Gloger Z., *Encyklopedia Staropolska*, https://pl.wikisource.org/wiki/Encyklopedia_staropolska/Sejmiki.
- ABC samorządu terytorialnego (poradnik nie tylko dla radnych), http://www.frdl.org.pl/pliki/frdl/document/publikacjeFRDL/Poradnik%20dla%20radnych_ABC_samorządu.pdf.

Streszczenie

Sejmiki ziemskie jako organy szlacheckiego samorządu lokalnego w XVI–XVIII wieku

Sejmiki ziemskie pełniły bardzo istotną funkcję w okresie Rzeczypospolitej Obojga Narodów. Ich rolę można porównać do dzisiejszych organów samorządu terytorialnego. Dla szeregu reguł, opisujących istotę samorządu, można znaleźć adekwatne odpowiedniki w czasach staropolskich. Takie zasady jak: subsydiarność, korporacyjność czy osobowość prawna można odnieść do funkcjonowania sejmików. Te lokalne zgromadzenia umacniały swoją pozycję wówczas, gdy ulegała osłabieniu władza centralna; w tym przypadku stawały się wręcz organami jednostek terytorialnych, które przejmowały funkcje prawodawcze. Dzięki temu stawały się obszarami autonomicznymi. Jednak w pierwszej połowie XVIII w. znów ograniczono znaczenie sejmików, bowiem ziemie, powiaty i województwa ponownie zaczęły przypominać jednostki samorządowe. Negatywne zjawiska, mające miejsce w trakcie obrad sejmików, jak korupcja czy presja facji, postanowiono usunąć na Sejmie Wielkim ustawą z 1791 r. o sejmikach poprzez odebranie praw publicznych nieposesjonatom.

Słowa kluczowe: Rzeczpospolita, demokracja, sejmiki, samorząd terytorialny, autonomia.

Summary

Local assemblies of noblemen as the self-government bodies in 16th–18th centuries.

This article concerns the role of local assemblies in the Polish-Lithuanian Commonwealth in 16th–18th c. The status of them was connected with a relationships between the General Sejm and these assemblies. During a period, in which the Polish-Lithuanian parliament had a big position, local assemblies represented a self-government. But when the General Sejm became weak as a political body, these local assemblies had a fundamental status like a local parliaments, because they established a law for everyone in this area. For these reasons local assemblies

were sometimes the self-government authority and sometimes they were becoming the political body of autonomy. Participants of local assemblies were noblemen, both owners of a ground and they who didn't have any real properties. It was a huge danger for democracy, because they last one citizens were ready to give in to the pressure of the magnates, they were prone to corruption. According to the act from 1791 noblemen without right to land were deprived their suffrage.

Key words: Commonwealth, democracy, local assemblies, local government, autonomy.

Rozdział IV

Zmiany w administracji państwowej i samorządowej w czasach saskich i u progu epoki stanisławowskiej

Panuje powszechne przekonanie, że struktury zarządzające Rzeczpospolitą na przełomie XVII i XVIII w. charakteryzował silny niedowład i praktyczny brak władzy wykonawczej w terenie, wynikający z osłabienia władzy królewskiej, że *de facto* do reform sejmu konwokacyjnego w 1764 r., kiedy to utworzono Komisje Skarbu Koronnego i Skarbu WXL – kolegialne instytucje zarządzające, zastępujące jednoosobowe rządy podskarbiego – nie było w Rzeczypospolitej ani administracji publicznej, ani tym bardziej jej reform. To prawda, że od początku istnienia Rzeczypospolitej jej ustrój charakteryzował się brakiem scentralizowanego aparatu administracyjnego (zwłaszcza skarbowego). Minister odpowiedzialny za finanse – podskarbi – zarządzał poborem tylko części podatków: dochodów z królewszczyzn, w tym kwarty, ceł, donatywy kupieckiej, pogłównego żydowskiego, tatarskiego i kilku innych. Jego aparat skarbowy najczęściej nie docierał do samego płatnika. Zatrzymywał się na pewnym etapie, bowiem pośrednikiem w zbieraniu podatków był albo pan feudalny, albo samorząd miejski, albo kahał żydowski¹. Brak wykwalifikowanych sił administracyjnych sprzyjał też utrzymaniu systemu dzierżaw podatków i ceł jako najbardziej optymalnego w ówczesnych warunkach – znaczna część podatków spływała więc do skarbu państwowego w formie ryczałtu dzierżawnego, a dopiero później dzierżawca sam pokrywał wydatek, ściągając podatek czy cło². Nie

* Dr hab. Urszula Kosińska – Instytut Historyczny Uniwersytetu Warszawskiego.

1 Najlepsze przedstawienie struktury podatkowej w Rzeczypospolitej, kompetencji podskarbi i stanu skarbowości w pierwszej poł. XVIII w.: M. Nycz, *Geneza reform skarbowych sejmu niemego*, Poznań 1938.

2 W praktyce podskarbi, jako główny dzierżawca ceł i podatków, zatrudniał własny aparat administracyjny, zależny tylko od siebie, ale nabierający coraz bardziej cech stałej i fachowej centralnej administracji skarbowej, A. Perłakowski, *Jan Jerzy Przebendowski jako podskarbi wielki koronny (1703–1729)*, Kraków 2004, s. 287–320.

wytworzyło to potrzeby powoływania przez państwo wyspecjalizowanej administracji. Nieliczne urzędy, które potencjalnie mogły pełnić funkcję administracji państwowej (np. starostowie i podlegli im urzędnicy sądowi), w toku dziejów przekształciły się *de facto* w instytucje związane bliżej z sejmikami niż władzą centralną. Na skutek coraz częstszego niedochodzenia sejmów, ale także triumfu idei republikańskich promujących rozwiązanie niedające monarsze do ręki władzy wykonawczej, po województwach zaczęły powstawać specjalne samorządowe komisje do spraw poboru podatków wojewódzkich, np. czopowego. Poborczy (w zależności od podatku) wyznaczani byli bądź przez sejm, bądź sejmiki, starostów lub podskarbiego – nie stanowili stałej administracji skarbowej. Brak sił fachowych i woli politycznej szlachty, by regularnie przeprowadzać kosztowne i skomplikowane organizacyjnie aktualizacje taryf czy lustracje królewszczyzn, prowadził do licznych nadużyć poborców, jak i podatników (np. fałszywego zaprzysięgania rejestrów podatkowych). W XVII w. doszło więc do daleko idącej decentralizacji skarbu i wykształcenia się kilku odrębnych systemów skarbowych.

Tymczasem cała Europa szła w kierunku tworzenia centralnej silnej administracji zależnej od władzy królewskiej, o charakterze zawodowym, fachowym, mającej w coraz mniejszym stopniu charakter stanowy. Preferowano też coraz bardziej rozwiązania wprowadzające zarządzanie kolegialne. W Rzeczypospolitej końca XVII w. zmiany szły natomiast w kierunku odmiennym – decentralizacji. Władza centralna i jednoosobowa (król i jego ministrowie) przenikała się z lokalnymi ośrodkami władzy sprawującymi nadzór i zarządzającymi bądź w imieniu króla (starostowie, wojewodowie), bądź szlachty (sejmiki i powoływane przez nie komisje). Prowadziło to do rozbudowy szlacheckich instytucji samorządowych przy równoczesnym „zwijaniu się” organów centralnych – widzimy np. redukcję kompetencji wojewodów i starostów³. Dekompozycję systemu centralnego, w systemie demokracji szlacheckiej i tak dość wątego, pogłębiły kryzys sejmu i wojna północna (1700–1721).

W sytuacji wieloletniego utrzymywania się na terytorium Rzeczypospolitej stanu nadzwyczajnego (wojna, konfederacje, brak sejmów) doszło w sposób żywiołowy do zmiany roli różnych organów państwowych. Paradoksalnie jednak to nie rady przy królu przejęły w dziedzinie administracji funkcje administracji publicznej, a sejmiki. Permanencja działania organów sejmikowych zapewniona została

3 D. Makilla, *Władza wykonawcza w Rzeczypospolitej od połowy XVII w. do 1763 r. Studium historyczno-porównawcze*, Toruń 2003, s. 181–186.

dzięki upowszechnieniu się takich form ich działania, jak konfederacje prowincjonalne, sejmiki z limity, zjazdy na pospolitym ruszeniu, na popisie, z okazji roków sądowych. Doprowadziło to do wykształcenia się stałych organów wykonawczych sejmików. Terytorialna administracja sejmikowa (komisje i komisarze) zaczęła przejmować kompetencje przewidziane jeszcze w połowie XVII w. dla władzy centralnej: zapewnienie własnego systemu bezpieczeństwa (funkcje policyjne), repartycja i pobór podatków „po województwach”, powoływanie sejmikowych poborców, egzekutorów, komisarzy, uchwalanie własnych podatków i zatrzymywanie „państwowych” do własnej dyspozycji na cele wojewódzkie, np. czopowego i szelężnego, wypłata gratyfikacji za sprawowanie funkcji publicznych, tj. za udział w sejmach czy komisjach (funkcje skarbowe). Ze sfery zadań państwa przejęto repartycję i opłacanie wojska (bezpieczeństwo zewnętrzne) i niektóre sprawy administracji publicznej (np. naprawę dróg, regulację rzek). W czasie wojny północnej celem ograniczenia szkód sejmiki organizowały nawet zbieranie kontrybucji zarządzanych przez obce wojska. Kontaktując się z obcą władzą, wchodziły więc nawet w kompetencje z zakresu polityki zagranicznej. Zwiększyła się też rola samopomocy, np. wsparcia dla pogorzalców.

Sejmiki same wybierały do pobierania podatków poborców zwanych komisarzami. I choć nie wymagano od powołanych szczególnej fachowości w dziedzinie skarbowej, w rzeczywistości widać (świadczy o tym np. analiza publikowanych w *Polskim Słowniku Biograficznym* biogramów działaczy szczebla wojewódzkiego), że powstawała faktyczna specjalizacja, do której prowadziło np. wielokrotne sprawowanie funkcji komisarzkich do poboru podatków, do rozdziału soli suchedniowej czy rozliczeń fiskalnych. Dowodzi to niezwyklej plastyczności systemu, zdolności do samoregulacji i szybkiego reagowania na zmieniającą się rzeczywistość. Rola, funkcje i kompetencje poszczególnych organów zmieniały się samorzutnie bez ingerencji ustawodawcy. Zmiany te prowadziły jednak do umocnienia się przekonania, że w zasadzie administracja centralna nie jest konieczna – przy braku sejmu i braku zmian konstytucyjnych państwo funkcjonowało. Wieloletni okres wojen wykazał jednak bezsilność społeczeństwa wobec zmasowanych obcych uzurpacji, jak i rosnące potrzeby państwa, głównie w dziedzinie skarbowo-wojskowej – stąd konieczność reform.

Istotna jest cezura sejmu niemego z 1717 r., który uchwalił pierwszy stały budżet, obejmujący na razie tylko dochody i rozchody państwa przeznaczone na wojsko, oraz przyniósł reformę sejmików. Zmiany te, niezbyt rozległe, zapisane zostały w 3 konstytucjach: *Regulamen punktualnej płacy wojsku*, *Sejmiki relacyjne* i *Trybunał Skarbowy*. Wyznaczyły

one nowy etap zarówno w działalności sejmików, jak i rozwoju administracji terytorialnej. Zniesiono wówczas powstałe w sytuacji nadzwyczajnej stałe organa samorządu terytorialnego, a więc i powoływane przez nie organa administracyjne. Zakazano limity sejmikowej, działalności powoływanych przez sejmiki sądów skarbowych. Ustawowo wstrzymano ściąganie przez sejmiki podatków na rzecz wojska. Wprowadzono stałe podatki, którymi obciążono województwa – podstawą dochodów skarbu stało się niepopularne, ale łatwe do ściągnięcia pogłówne. Na potrzeby lokalne przeznaczono natomiast wpływy z podatku czopowego i szelężnego. Zniesiono poborców wojewódzkich oraz zasadę składania deklaracji podatkowych na sejmie czy możliwość zmiany przez sejmik relacyjny podatkowych decyzji sejmu. Z góry określono kwoty przypadające na każde województwo, które co pół roku odbierali sami deputaci wojskowi według z góry ustalonego systemu. Zniesiono wybór i kontrolę poborców czopowego i szelężnego, szafarzy wybranych sum, deputacje do rozliczeń czy powoływanie komisarzy wojewódzkich sądów skarbowych itp. Likwidując instytucje i organa winione powszechnie za niedomaganie systemu skarbowego, w praktyce nie zastąpiono ich jednak centralnym aparatem skarbowym. Zachowały się więc one i po 1717 r.⁴ Utrzymały się np. sądy skarbowe, a Komisja Skarbowa Poznańska zbierała się, mimo iż sejmiki poznańsko-kaliskie po 1717 r. były permanentnie zrywane⁵. W formie szczątkowej komisje sejmikowe przetrwały aż do 1766 r. pod nazwą „komisji *boni ordinis*”, kiedy odebrano województwom pobór czopowego i szelężnego. Zostały wówczas zastąpione komisjami porządkowymi cywilno-wojskowymi, tworamii niewyrastającymi już z sejmików⁶.

Po 1717 r. nadal funkcjonowały też sejmiki zwane gospodarskimi, zajmujące się sprawami wewnętrznego porządku w województwach. Domeną zainteresowań tych sejmików były sprawy samorządowe oraz skarbowe. Obejmowały one kontrolę wpływów z podatków, rozliczanie płatników, osądzanie zalegających z wpłatami, korekty repartycji, ustalanie aktualnych taryf, wydawanie asygnat, wybieranie komisarzy do Trybunału Skarbowego. Ponieważ administracja centralna nie została zreformowana, podejmowały też często sprawy ogólnopolskowe.

4 D. Makilla, dz. cyt., s. 200–201; W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce. 1764–1989*, Warszawa 2007, s. 61.

5 M. Zwierzykowski, *Samorząd sejmikowy województw poznańskiego i kaliskiego w latach 1696–1732*, Poznań 2010, s. 336; tenże, *Komisja Skarbowa Poznańska. Z dziejów sejmikowej administracji i sądownictwa skarbowego w Wielkopolsce w XVII i XVIII wieku*, Poznań 2003, s. 5.

6 D. Makilla, dz. cyt., s. 215.

Sejmiki zajmowały się też dystrybucją wspomnianych podatków wojewódzkich (czopowego i szeleżnego). Szły one na zapłatę dla milicji terytorialnej, spłatę długów województwa (głównie wojennych), odbudowę zniszczeń wojennych lub na skutek klęsk żywiołowych, na zasiłki dla poszkodowanych, wykup szlachty z niewoli, wsparcie dla kościołów i klasztorów, zubożałej szlachty, weteranów, na pensje dla posłów i deputatów trybunalskich, nagrody dla najaktywniejszych działaczy sejmikowych, na budowę i naprawę budynków użyteczności publicznej (np. sądów czy archiwów). Finansowaniem, a więc i kompetencjami administracyjnymi objęto poprawę zrujnowanych miast, dróg, mostów, oczyszczanie miast z nieczystości, ustalanie miar i wag, kursów monet, ceł, poczty wojewódzkiej, rozdział i sprzedaż soli suchedniowej itd.⁷ Były to więc kompetencje, które jako przynależne sejmikom ustaliły się znacznie wcześniej, bo już w XVII w.

Inaczej rzecz wyglądała w Skarbie Królewskim – osobistym funduszu króla zasilanym dochodami z tzw. dóbr stołowych, przeznaczonych na utrzymanie króla i dworu: folwarków, salin, dochodów z ceł niepodlegającym kontroli sejmowej. Tu obowiązywał jednolity system zarządzania: głównie dzierżawa, traktowana jako królewskie beneficjum i najczęściej przyznawana senatorom. W czasach saskich nastąpiła istotna reforma zarządu tych dóbr, wyrastająca z coraz popularniejszych w Europie teorii kameralistycznych, głoszących potrzebę rozwijania struktur administracyjnych opartych na nowoczesnej organizacji aparatu wykonawczego ku wyważonej korzyści całego organizmu społecznego (a nie tylko władzy absolutnej)⁸. O tej tzw. Kameronie Saskiej pierwsze wzmianki mamy już w 1701 r. Od 1710 r. istniała ona jako Sąd Skarbowy JKM. Za Augusta III nazywano ją Komisją JKM Skarbową. Zachowana została przez Stanisława Augusta Poniatowskiego jako Komisja Ekonomiczna. Zadaniem Sądu Skarbowego było „prowadzenie należytego porządku” w administracji ekonomii, salin, górnictwa, podatków, ceł, nadto rozwój rzemiosł i handlu, zwłaszcza handlu zagranicznego, a także poprawa stanu demograficznego dóbr królewskich, podnoszenie stanu gospodarki chłopskiej, ułatwienie lub umożliwienie chłopom zbytu nadwyżek rolnych, sprawiedliwe i sprawne sądzenie oraz udzielanie

7 Sprawami skarbowymi z upoważnienia sejmików zajmowali się marszałek sejmiku wraz z asesorami, zdający sprawozdanie przed sejmikiem, niekiedy zadanie to przejmował organ złożony z marszałka sejmiku, senatorów województwa, podkomorzego, urzędników ziemskich i komisarza na Trybunał Skarbowy, D. Makiła, dz. cyt., s. 218–219.

8 Przegląd teorii administracyjnych XVIII w., [w:] J. Malec, *Polska myśl administracyjna XVIII wieku*, Kraków 2008, s. 17–26.

chłopom daleko idącej pomocy. Dobra i dochody miały być oddawane w dzierżawę według zasady „plus oferencji”. Podobnie jak przy zbieraniu podatków centralnych, wychodzono z założenia, że lepiej i taniej jest dać dobra w dzierżawę, niż zbierać należności samemu i ponosić koszty utrzymywania administracji skarbowej. Panowało też przekonanie, że długoterminowy dzierżawca utrzymuje dobra w lepszym stanie niż odwoływalny administrator. Sąd Skarbowy dóbr ekonomicznych zajmował się więc szerokim spektrum spraw od gospodarki, przez skarbowość po sądownictwo. Obrady odbywały się kolegialnie (widoczny jest tu wpływ kameralistyki saskiej). Na czele sądu stał prezes powoływany przez króla (tytułarnie był to jeden z biskupów, faktycznie podskarbi nadworny koronny), 4 asesorów, pisarz skarbowy, kanceliści, kopiści (dobierani wedle zasady fachowości). W obradach uczestniczył podskarbi wielki. Sąd obradował w permanencji (zawsze gotów), a decyzje podejmowano większością głosów. I choć Kamera Saska zarządzała niewielką częścią dóbr królewskich i dochodów, istotny jest wpływ, jaki wywarła na późniejsze zmiany administracji państwowej w czasach Stanisława Augusta⁹.

W XVIII w. kolegialny ustrój władz stawał się w Europie zjawiskiem codziennym. „Gabinety, konferencje, dyrekcje, kancelarie, wydziały, kolegia, senaty, komisje, komitety – pisał Władysław Konopczyński – funkcjonują we wszystkich państwach od Atlantyku do Uralu, od Sztokholmu do Neapolu¹⁰. W czasach saskich idee kameralistyczne dość opornie przedzierały się jednak do teoretycznych rozważań polskich „statystów”. Przeważały obawy szlachty przed mitycznym królewskim absolutyzmem i interesy prywatne, w poprzek których stała ewentualna zmiana systemu. Od lat 20. kontrola państw ościennych i dążenie, aby wszystko pozostało *in statu quo* (*Negativepolitikpolens*), przyniosły blokadę ustawodawstwa na szczeblu centralnym. W efekcie po 1717 r. (aż do 1764 r.) nie przeprowadzono w Polsce żadnych reform systemowych. Władza ministeriów pozostała „rozstrzelona”. Nadal nie tworzyły one jednego gabinetu, a urzędy marszałka wielkiego, hetmana, podskarbiego, wojewodów, starostów czy referendarzy stanowiły ujście dla autonomicznych ambicji magnatów¹¹.

Myśl reformatorska – przynajmniej, dość wątpliwa – realizowała się w tworzeniu teoretycznych koncepcji o dość ograniczonym zasięgu odbiorców. Stanisław Dunin-Karwicki w latach 1705–1710 remedium

9 E. Stańczak, *Kamera saska za czasów Augusta III*, Warszawa 1973.

10 W. Konopczyński, *Geneza i ustanowienie Rady Nieustającej*, wyd. 2, Kraków–Warszawa 2014, s. 10.

11 W. Konopczyński, tamże, s. 33.

na naprawę niedomogów administracji państwowej widział w sejmie zarazem prawodawczym, jak i rządzącym, stałym, z ograniczeniem *liberum veto*. Planował wydzielenie w nim trzech izb, w tym jednej do spraw wewnętrznych, a jednej skarbowej – był to system radykalnie republikański, choć przy pozostawieniu instytucji króla¹². Projekty z 1714 r. saskiego ministra Jakuba Henryka Flemminga, mającego jednak istotny wpływ na kształt polityki polskiej Augusta II, przewidywały powołanie po województwach stałych izb administracyjnych (organy kolegialne) z wojewodami na czele oraz królewskiej Rady Stanów Generalnych, czyli czegoś na kształt rządu¹³. Z kolei autor *Głosu wolnego wolność ubezpieczającego* (jak się obecnie sądzi, był to Mateusz Białozor, lecz podpisał się pod tym projektem także Stanisław Leszczyński) polecał w 1733 r. podzielenie administracji na 4 części: sądy, wojsko, skarb i policję. Chciał utworzyć cztery Rady Ministerialne funkcjonujące permanentnie (a zarazem zlikwidować zwoływane okazjonalnie *senatus consilia*) po części w sejmie, które po obradach sejmowych dzieliłyby się na *Consilium Ministeriale* – rząd centralny i *Consilium Palatinale* – terytorialne organa władzy wykonawczej. Pomysł był bardzo republikański, idący w poprzek kielkującej już na Zachodzie zasadzie rozdziału kompetencji władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej Monteskiusza¹⁴.

Całkowicie jałowa ustawodawczo końcówka czasów saskich przyniosła jednak szereg przemyśleń dotyczących reformy administracji państwowej i terytorialnej, które miały szansę dotrzeć do szerszego grona odbiorców. Na sejmach lat 40. rozważano zasadniczy problem, jak zreorganizować centralny aparat administracyjny, głównie skarbowy, by podołał zadaniu sfinansowania planowanej aukcji wojska. Na sejmie 1744 r. kanclerz wielki koronny Andrzej Stanisław Załuski przedstawił np. projekt utworzenia przy boku podskarbiego komisji skarbowej o składzie mieszanym (urzędnicy-fachowcy oraz po jednym senatorze i pośle z każdej prowincji), która obradowałaby w permanencji między sejmami i konkludowała większość głosów. Miałaby ona kompetencje w dziedzinie normowania monety, zakładania mennic, kopalń, dbania o handel i miasta, infrastrukturę handlową i drogową (składy, drogi), ale też składałaby zamówienia na broń – są to obecnie kompetencje

12 W. Konopczyński, *Polscy pisarze polityczni XVIII wieku*, Kraków 2012, s.22–24.

13 W. Konopczyński, *Geneza*, s. 53; J. Staszewski, *Pomysły reformatorskie czasów Augusta II. Uwagi o dziełach i programach*, [w:] tenże, „*Jak Polskę przemienić w kraj kwitnący*”. Szkice i studia z czasów saskich, Olsztyn 1997, s. 84–86.

14 J. Malec, dz. cyt., s. 31–36.

kilku ministerstw¹⁵. Z tego samego okresu pochodzi inny, acz zbliżony, projekt pt. „Opisanie ministerii podskarbstwa wielkiego koronnego”. On też promował wzorzec kolegialny, urzędniczo-reprezentacyjny i nadał ministerium jeszcze szersze kompetencje. Byłaby to jakby „komisja skarbowo-wojskowa”. Temat reformy administracji publicznej musiał być aktualny i powszechnie dyskutowany, skoro jeden z największych szkodników sejmowych czasów saskich wojewoda bełski Antoni Potocki w „Odezwie do panów *utriusque status*” nawiązywał do pomysłu powołania „rady przytomnej na wszelkie potrzeby i przypadki”, postulując powołanie czegoś na kształt przyszej Rady Nieustającej¹⁶. Powstawały też wówczas doraźne rady do ułożenia regulaminu wojsk (1746) czy komisja ekonomiczna (1748). Jeszcze w 1752 r. pojawiała się myśl utworzenia stałej rady do spraw handlowych – przemawiali za tym na sejmie kanclerz wielki koronny Jan Małachowski czy kanclerz wielki litewski Michał Fryderyk Czartoryski. W 1760 r. kurlandzki rezydent Jan Aloy w interesie dworu zaproponował utworzenie stałego rządu, Rady Nieustającej, któremu też on pierwszy dał taką nazwę. W wielu projektach pojawiała się także – co znamienne – *figura iudiciaria*, czyli większość głosów jako sposób podejmowania decyzji. Wskutek ciągłego rwania sejmów, niejednokrotnie inspirowanego przez państwa ościenne pilnujące, aby w Rzeczypospolitej wszystko było „po staremu”, wszystkie te propozycje w czasach saskich pozostały jednak w sferze projektów¹⁷.

Do pomysłów tych nawiązał Stanisław Konarski w wydanym w latach 1760–1764 dziele *O skutecznym rad sposobie*. Skoncentrował się w nim na organizacji centralnej władzy wykonawczej: miała to być stała Rada Rezydentów złożona z senatorów, posłów i ministrów, podzielona na cztery departamenty: Sprawiedliwości, Policji, Skarbu i Wojny. Jej szerokie kompetencje nie obejmowałyby jedynie prawodawstwa i nakładania podatków. Większość głosów miała być podstawową metodą konkludowania. Konarski przewidywał też rozwój biurokracji (sprawozdawczości czy protokołowania)¹⁸.

W dyskusji publicznej czasów saskich nie widać natomiast głębszego namysłu nad problemami zarządu terytorialnego. Mimo to pojawiały się pierwsze jaskółki zainteresowania tym tematem. Na sejmach były to głosy o konieczności uporządkowania stanu przestrzennego miast, ich

15 Z. Zielińska, *Walka Familii o reformę Rzeczypospolitej 1743–1752*, Warszawa 1983, s. 89–90, 115–116.

16 W. Konopczyński, *Geneza*, s. 57 i 59; Z. Zielińska, dz. cyt., s. 99–102.

17 Tamże, s. 61–62.

18 W. Konopczyński, *Geneza*, s. 62–67; J. Malec, dz. cyt., s. 39–40.

spraw administracyjnych czy przepisów przeciwpożarowych. W Warszawie już w 1740 r. powołano Komisję Brukową mającą pod kierownictwem marszałka wielkiego koronnego Franciszka Bielińskiego zająć się nadzorem budowlanym i regulacją ulic. W miastach prywatnych zaczął się intensywny ruch budowlany w kierunku nadania im większej reprezentacyjności, co wymuszało zwrócenie uwagi na kwestie porządkowo-administracyjne¹⁹.

Już pierwsze reformy okresu stanisławowskiego pokazują, że refleksja teoretyczna końcówki czasów saskich musiała zapaść korzenie przynajmniej w części elit społeczeństwa szlacheckiego, skoro w okresie stanisławowski „Familia” weszła z gotowym programem reform. Na sejmie konwokacyjnym w 1764 r. Andrzej Zamojski, wojewoda inowrocławski, a niebawem kanclerz, w mowie sejmowej omawiał potrzebę wprowadzenia Nieustającej Rady Sejmowej, odrębnego systemu sądów i władzy wykonawczej – rady przybocznej złożonej zarówno z senatorów, jak i posłów, państwowej edukacji oraz rządów fachowców. Jak pisał Władysław Konopczyński: „budowano cicho i stopniowo”, by nie wzbudzić protestów opozycji i czujności państw ościennych. Zgnieciono opór podskarbich i hetmanów, powołując Komisje Skarbowe: Koronną i Litewską, Komisję Wojskową Koronną (a po koronacji i Litewską). Na sejmie w 1766 r. przydano marszałkom wielkim po 8 asesorów, a kanclerzom – 12. Tak powstał kolegialny urząd policji, a wkrótce także kolegialny sąd asesorski. Oprócz tych wielkich komisji o charakterze ministeriów w latach 1765–1766 powstały mniejsze: Mennicza i Brukowa. Nieco później, już na sejmie rozbiorowym 1773–1775 powstała Komisja Edukacji Narodowej, a zaraz potem Komisja Szpitalna²⁰.

Poważnym problemem było scalenie tego systemu oraz podział kompetencji między poszczególne komisje. Początkowo to sam król Stanisław August Poniatowski odgrywał tę scalającą rolę, powołując nieformalny twór zwany Radą Gabinetową albo Konferencją króla Jmci z ministerium i senatem. Twór ten zbierał się co dzień od końca 1765 r. Wchodzili doń ludzie powołani wyłącznie przez władcę i czasowo eksperci

19 Trzebiński, *Nadzór budowlany i przepisy policyjno-budowlane w Polsce oświecenia jako środki naprawy miast królewskich*, [w:] *Miasta doby feudalnej w Europie środkowo-wschodniej. Przemiany społeczne a układy przestrzenne*, red. A. Gieysztor, T. Rosłanowski, Warszawa 1976, s. 255; P. Jędrzejewski, *Działalność komisji boni ordinis dla miast wielkorządów krakowskich w Olkusz w latach osiemdziesiątych XVIII stulecia*, „Kwartalnik Historyczny” 2017, t. 124, z. 2, s. 237–265.

20 T. Korzon, *Wewnętrzne dzieje Polski za Stanisława Augusta (1764–1794)*, Warszawa 1897, t. 4, s. 80–86; J. Michalski, *Plan Czartoryskich naprawy Rzeczypospolitej*, „Kwartalnik Historyczny” 1956, t. 63, z. 3/4, s. 29–43; J. Malec, dz. cyt., s. 47–50.

wzywani do przeprowadzenia konkretnych spraw. Obradowano w tajemnicy, a ostateczna decyzja należała do króla. Klęska regalistów na sejmie w 1766 r. zmniejszyła jednak częstotliwość obrad tego pierwszego quasi-rządu, a konfederacja barska położyła im kres²¹.

Od 1764 r. podjęto także zaniebane kwestie zarządu terytorialnego, powołując Komisje Dobrego Porządku (*boni ordinis*) dla miast. Powstały one stopniowo w latach 60. i 70., jednak ich rozwój ograniczony był niedoborami finansów i brakiem wykwalifikowanych sił urzędniczych. W ich kompetencji leżało m.in. uporządkowanie stanu prawnego miast, opracowanie sumariuszy praw i przywilejów, map i inwentarzy, ocena stanu handlu i rzemiosł, opisanie i sanacja dochodów miasta, ułożenie taks mieszkań, napisanie nowych ordynacji miejskich, regulacja stosunków między chrześcijanami a Żydami, troska o porządek w mieście, stan higieny, bezpieczeństwo przeciwpożarowe itd. W skład komisji wchodziła wyłącznie szlachta, ale z różnych warstw. Na czele stali zwykle senatorowie. Do pomocy, także w pracach koncepcyjnych, brano natomiast nieraz mieszczan²².

Pierwszy etap reformy administracji publicznej w czasach Stanisława Augusta zamykają konstytucje sejmu rozbiorowego lat 1773–1775. Kolejne projekty (np. Antoniego Popławskiego, Michała Wielhorskiego czy Józefa Wybickiego) przygotowywały już reformę Sejmu Wielkiego. Temu etapowi przyświecało kilka najważniejszych idei – przede wszystkim idea kolegialności, a następnie rządu nieustającego, działającego także w okresie bezsejmowym. Powoli zwyciężała też większość głosów jako zasada podejmowania decyzji. Dominował nurt republikański: przewidywano mieszane senatorsko-poselsko-urzędnicze składy komisji czy ministeriów i wprowadzenie czynnika fachowego. Coraz większą uwagę przykładano nie tylko do reformy centralnej władzy wykonawczej i centralnej administracji, ale i władz lokalnych. Można zauważyć, że przy realizacji tego etapu reform czasów stanisławowskich w znacznym stopniu sięgano do pomysłów, które powstały w tzw. ciemnych czasach saskich.

21 W. Konopczyński, *Geneza*, s. 72–74.

22 W 1765 r. dla Warszawy, w 1775 r. dla Krakowa, w 1779 r. dla Poznania, w 1780 r. dla Lublina, Wschowy, Kalisza itd.; dwie pierwsze komisje Rada Nieustająca uznała za „najruchliwsze i najzdolniejsze”, J. Baranowski, *Komisje porządkowe (1765–1788)*, Kraków 1907; J. Deresiewicz, *Wielkopolska komisja dobrego porządku*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1966, t. 18, z. 2, s. 155–212.

Bibliografia

Literatura

- Baranowski I., *Komisje porządkowe (1765–1788)*, „Rozprawy Akademii Umiejętności Wydziału Historyczno-Filozoficznego” 1907, seria 2, t. 24.
- Deresiewicz J., *Wielkopolskie komisje dobrego porządku*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1966, t. 18, z. 2.
- Jędrzejewski P., *Działalność komisji boni ordinis dla miast wielkorządów krakowskich w Olkusz w latach osiemdziesiątych XVIII stulecia*, „Kwartalnik Historyczny” 2017, t. 124, z. 2.
- Konopczyński W., *Geneza i ustanowienie Rady Nieustającej*, wyd. 2, Kraków–Warszawa 2014.
- Konopczyński W., *Polscy pisarze polityczni XVIII wieku*, Kraków 2012.
- Korzon T., *Wewnętrzne dzieje Polski za Stanisława Augusta (1764–1794)*, Warszawa 1897, t. 4.
- Makiła D., *Władza wykonawcza w Rzeczypospolitej od połowy XVII w. do 1763 r. Studium historyczno-porównawcze*, Toruń 2003.
- Malec J., *Polska myśl administracyjna XVIII wieku*, Kraków 2008.
- Michalski J., *Plan Czartoryskich naprawy Rzeczypospolitej*, „Kwartalnik Historyczny” 1956, t. 63, z. 3/4.
- Nycz M., *Geneza reform skarbowych sejmu niemego*, Poznań 1938.
- Perlakowski A., *Jan Jerzy Przebendowski jako podskarbi wielki koronny (1703–1729)*, Kraków 2004.
- Stańczak E., *Kamera saska za czasów Augusta III*, Warszawa 1973.
- Staszewski J., *Pomysły reformatorskie czasów Augusta II. Uwagi o dziełach i programach*, [w:] tenże, „Jak Polskę przemienić w kraj kwitnący”. Szkice i studia z czasów saskich, Olsztyn 1997.
- Trzebiński W., *Nadzór budowlany i przepisy policyjno-budowlane w Polsce oświecenia jako środki naprawy miast królewskich*, [w:] *Miasta doby feudalnej w Europie środkowo-wschodniej. Przemiany społeczne a układy przestrzenne*, red. A. Gieysztor, T. Rosłanowski, Warszawa 1976.
- Witkowski W., *Historia administracji w Polsce. 1764–1989*, Warszawa 2007.
- Zielińska Z., *Walka Familii o reformę Rzeczypospolitej 1743–1752*, Warszawa 1983.
- Zwierzykowski M., *Komisja Skarbowa Poznańska. Z dziejów sejmikowej administracji i sądownictwa skarbowego w Wielkopolsce w XVII i XVIII wieku*, Poznań 2003.
- Zwierzykowski M., *Samorząd sejmikowy województw poznańskiego i kaliskiego w latach 1696–1732*, Poznań 2010.

Streszczenie

Zmiany w administracji państwowej i samorządowej w czasach saskich i u progu epoki stanisławowskiej

Tematyka artykułu dotyczy reformy administracji i przemian myśli politycznej obejmującej administrację państwową i samorządową w czasach saskich i u progu panowania Stanisława Augusta Poniatowskiego. Autorka omawia stan administracji centralnej i lokalnej w końcu XVII w., jej narastający kryzys i pierwsze reformy czasów sejmu niemego w 1717 r. Wymienia najważniejsze projekty zmian przedstawiane w pismach polskich pisarzy politycznych i opisuje pierwsze reformy administracji w czasach Stanisława Augusta Poniatowskiego (1764–1775). Wskazuje, że reformy czasów stanisławowskich w znacznym stopniu nawiązywały do pomysłów, które powstały w tzw. ciemnych czasach saskich.

Słowa kluczowe: August II, August III, Stanisław August Poniatowski, skarbowość XVIII w., reformy administracji w XVIII w.

Summary

Changes in the state and self-government administration in the Wettin times and at the beginning of Stanislas August era

The article revolves around the administration reforms and changes in political thought regarding state and self-government administration in the „Saxon era” in Poland and at the beginning of the reign of Stanislas August Poniatowski. The author discusses the state of central and local administration at the end of 17th century, its growing crisis and the first reforms of the dumb seym of 1717. She mentions the most important projects of reforms presented by the Polish publicists, and finally describes the first reforms of administration in the time of Stanislas August Poniatowski (1764–1775). She indicates that the stanislaist reforms largely referred to ideas born in the so-called “dark Saxon times”.

Key words: Augustus II the Strong, Augustus III Wettin, Stanislas August Poniatowski, 18th century treasury, administration reforms in 18th century.

Rozdział V

Doktryny samorządu terytorialnego II Rzeczypospolitej i ich znaczenie we współczesnej Polsce

Doktryna samorządowa Dwudziestolecia jest zjawiskiem tyleż ciekawym, co wciąż mało znanym we współczesnej literaturze prawniczej. Pomimo że w literaturze międzywojennej samorząd terytorialny był pojęciem szeroko dyskutowanym, a także pomimo ukazania się w ostatnich latach kilku publikacji na ten temat, wykorzystanie wielu doświadczeń samorządu terytorialnego i innych form samorządu II Rzeczypospolitej jest wciąż sprawą przyszłości¹. Dla współczesnych inspirująca powinna być nauka samorządowa przedstawiona przez polskich uczonych tego okresu, wypracowana przez nich terminologia, choć czasami przestarzała, a także badanie samorządu terytorialnego jako zjawiska.

Badania instytucji samorządu terytorialnego w Polsce międzywojennej mogą być również istotne z punktu widzenia stosowania

* Prof. zw. dr hab. Adam Bosiacki – dyrektor Instytutu Nauk o Państwie i Prawie na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

1 Z publikacji traktujących o zagadnieniach samorządu terytorialnego Dwudziestolecia warto w szczególności wymienić prace A. Wiktorowskiej (*Polska bibliografia prawnicza samorządu terytorialnego 1840–1983*, Wrocław 1986), S. Wójcicka (*Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa: historia i współczesność*, Lublin 1999) czy M. Grzybowskiej (*Decentralizacja i samorząd w II Rzeczypospolitej (aspekty ustrojowo-polityczne)*, Kraków 2003). Wcześniej książki na temat samorządu terytorialnego II RP przedstawili np. A. Łuczak (*Samorząd terytorialny w programach i działalności stronnictw ludowych 1918–1939*, Warszawa 1973) i R. Szwed (m.in. *Polska Partia Socjalistyczna w wyborach samorządów terytorialnych w latach 1919–1939*, Częstochowa 1993). W zamyśle piszącego monografię, obejmującą całość prawniczych czy w szczególności doktrynalnych, zagadnień samorządowych II RP była wydana w 2006 r. książka A. Bosiackiego, *Od naturalizmu do etatyizmu. Doktryny samorządu terytorialnego II Rzeczypospolitej 1918–1939*, Warszawa 2006, s. 264. Prezentowany szkic opiera się na tej właśnie pracy.

doktryny ustrojowej (w tym doktryny samorządowej) co najmniej trzech państw europejskich i wypracowania na tej podstawie unifikacji instytucji. Pomimo istnienia kilku państw, stosujących recepcję modelu administracji z innych systemów prawnych², w procesie dziejowym Polska wydaje się na ich tle zjawiskiem unikalnym. Również na tym tle badanie zjawisk doktrynalnych samorządu terytorialnego może prowadzić współcześnie do rozwiązań poszukiwanych wówczas w systemach prawnych, uznawanych dziś za klasyczne. W niniejszym szkicu starano się zaprezentować – z konieczności skrótowo – jedynie najważniejsze poglądy teoretyków samorządu terytorialnego w odniesieniu do samorządu jako zjawiska, poszukując również źródeł takiego rozumowania w europejskiej myśli prawniczej. W wielu wypadkach próbowano przy tym przedstawić możliwie pełną argumentację i sposób rozumowania autorów tego właśnie tematu.

W literaturze okresu międzywojennego nie określono jednej doktryny samorządowej, zarówno niejako oficjalnej, jak też w sferze dociekań naukowych. Przez dwadzieścia lat nie stworzono nie tylko jednolitej definicji poszczególnych rodzajów samorządu, ale nawet definicji samorządu terytorialnego, którą wszyscy byliby w stanie zaakceptować. Uczeni zastanawiali się, czy samorząd terytorialny jest jedynie pojęciem prawnym, czy może także – albo przede wszystkim – pojęciem politycznym, wreszcie czy nie jest także pojęciem społecznym albo wszystkimi trzema pojęciami łącznie, z przesunięciem akcentów na poszczególne aspekty pojęcia samorządu. W latach 1918–1939 rozwinięto teorię samorządu terytorialnego, poszukując genezy jego powstania i doszukując się w takiej genezie roli i miejsca samorządu terytorialnego w strukturze władz państwowych i w społeczeństwie.

W czasach II Rzeczypospolitej powszechnie przyjął się pogląd, że podstawowe kryterium definicji samorządu terytorialnego powinno stanowić określenie jego stosunku do państwa. Na podstawie takiego właśnie kryterium wyodrębniono przede wszystkim tzw. teorię naturalistyczną samorządu terytorialnego, formułując ją jako podstawową dla tej instytucji i wypływającą ze społecznych i demokratycznych tradycji antyzaborczych, a miejscami także elitarystycznych (antyszlacheckich).

2 Krajem stosującym recepcję instytucji administracyjnych innych państw jest np. Szwecja, gdzie występują instytucje przejęte z systemów administracji Anglii, Francji i Niemiec; Hiszpania recypuje stosunkowo znaczną liczbę administracyjnych instytucji francuskich, a Stany Zjednoczone, co oczywiste, przejęły pierwotnie niektóre instytucje administracji angielskiej. Szerzej por. np. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, wyd. 3 rozszerzone, Warszawa 2004, zvl. s. 52–64.

Po wysoce wadliwym funkcjonowaniu samorządu terytorialnego, skonstruowanego, jak mniemano, na podstawie takiej teorii, stworzono jej antidotum. Była to tzw. państwowa teoria samorządu. W literaturze określano ją niekiedy jako teorię naturalistyczno-państwową. Ta ostatnia jednak może stanowić syntezę obu teorii, choć przez niektórych autorów była uznawana za *de facto* państwową teorię samorządu terytorialnego.

Według założeń teorii naturalistycznej, samorząd był instytucją starszą od państwa i stanowił jedną z przyczyn jej powstania³. Dla naturalistów samorząd terytorialny, a bardziej konkretnie gmina, stanowił naturalną instytucję polityczną, nie zaś tylko instytucję administracyjną. Tak pojęty samorząd terytorialny stanowił swoisty odpowiednik idei parlamentaryzmu na szczeblu lokalnym, działający bez równoległego występowania przedstawicieli rządu w terenie⁴. Odbiciem tego typu ujęcia samorządu terytorialnego były m.in. postanowienia Konstytucji marcowej z 1921 r.

Za ojczyznę samorządowego naturalizmu mogła uchodzić angielska (nie: brytyjska⁵) tradycja samorządu i wiązana z nią koncepcja tzw. niecentralizacji⁶, a zatem wypracowanych niejako naturalnie właściwości lokalnej władzy, nieodbieranej wspólnotom przez władzę państwową, w przeciwieństwie do praktyk podejmowanych na kontynencie⁷. Pogląd o recepcji modelu angielskiego w polskim samorządzie wystąpił jednak w literaturze międzywojennej incydentalnie⁸ i jako taki nie miał wielu zwolenników, choć, jak będzie dalej mowa, poszukując źródeł teorii samorządu, odwoływano się czasami do myśli Johna Locke'a. Swoiste podejście do angielskiego municypalnego naturalizmu i próby jego recepcji można dostrzec w Polsce przed 1926 r. jako realizację bezwzględnej

3 Por. np. A. Łuczak, dz. cyt., s. 9 i nast.

4 Por. H. Izdebski, M. Kulesza, dz. cyt., s. 31.

5 Rozróżnienie angielskiej (odmiennej nieco od walijskiej i w sposób wyraźniejszy od szkockiej) i brytyjskiej tradycji administracji publicznej, por. dz. cyt., s. 32.

6 A. Shaw, *Municipal Government in Great Britain*, London 1898, następnie np. R.K. Grooch, *England*, [w]: *Local Government in Europe*, London 1939, G.M. Harris, *Municipal Self-Government in Britain*, London 1939, itd.

7 A. Shaw, *Municipal Government in Continental Europe*, London 1898, zwł. s. V–VIII.

8 K. Zembrzuski, *Samorząd angielski jako ideowa podstawa samorządu polskiego*, Warszawa 1934. Por. także np. [J. Słomka], *From Serfdom to Self-Government. Memoirs of a Polish Village Mayor 1842–1927. Translated from the Polish by William John Rose, PH. D.*, London 1941 (skrócone wyd. pol. J. Słomka., *Pamiętniki włościanina: od pańszczyzny do dni dzisiejszych*, z przedm. F. Bujaka i W. Sobieskiego, wyd. 1 i 2, Kraków 1929, wyd. 3, Tarnobrzeg 1994).

wolności⁹, ujmowanej przez zwolenników jako żywiołowy pęd rozwoju gminy, z reguły o charakterze wiejskim¹⁰.

Autorzy międzywojnia solidarnie stwierdzali, że u podstaw naturalistycznej koncepcji samorządu terytorialnego leżało wyodrębnienie w instytucji samorządu terytorialnego pojęcia tzw. własnego prawa oraz samej instytucji władzy municypalnej. Uważano w szczególności, że samorząd terytorialny zrodził się pod wpływem doświadczeń rewolucyjnych europejskiego Oświecenia i wypływał z jego cech antyabsolutystycznych. Osiągnięciem rewolucji francuskiej była gmina, niezależna od państwa i wykazująca swą podmiotowość – także w relacji z ustrojem *ancien régime'u*¹¹. Naturaliści zauważyli, że pierwsze takie ujęcie samorządu wprowadziła pierwsza ustawa o gminie porewolucyjnej Francji, uchwalona 14 grudnia 1789 r. Po raz pierwszy w dziejach wyodrębniono w niej samorząd terytorialny *de iure*, używając również pojęcia *pouvoir municipal*. W tym samym przepisie wprowadzono dwie kategorie spraw gminnych¹², czyniąc gminę zarówno organem administracji państwowej, jak też samodzielnym organem. „*Pouvoir municipal* – pisał entuzjastycznie Stanisław Podwiński – stała się przez to czwartą *pouvoir* – jako instytucja prawna obok innych *pouvoir*”¹³. Mylnie jednak, sugeruje cytowany autor, byłoby uznanie, że wraz z wyodrębnieniem francuska gmina została wyposażona przez ustawodawcę w osobowość prawną (której, notabene, w owych czasach nie znano w odniesieniu do podmiotów publicznoprawnych w dzisiejszym znaczeniu tego słowa)¹⁴.

Naturaliści uznawali jednak, że gmina, „posiadając własną sferę prawną w postaci *pouvoir municipal*, obejmuje w ten sposób sprawy jej wrodzone i niezbywalne wobec państwa”¹⁵. Prawa takie obejmowały sprawy nietykalne dla państwa, których państwo nie mogło gminy nigdy pozbawić. Siłą rzeczy – pisał o tym Józef Staryszak – w prezentowanej w ten sposób koncepcji zadań gminy „nasuwała się analogia z naturalnymi, przyrodzonymi prawami człowieka i obywatela”¹⁶. Podobnie jak doktryna rewolucji 1789 r. używano także terminu „władza

9 K. Zembrzuski, dz. cyt., s. 15.

10 Dz. cyt., s. 23. Z ostatnich prac por. np. E. C. Page, *Localism and Centralism in Europe*, New York 1991.

11 Por. polemikę w tym względzie [w:] J. Staryszak, *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*, Warszawa 1931, s. 13 i nast.

12 S. Podwiński, *Teoria i dzieje samorządu terytorialnego*, wyd. 2, Łódź 1947, t. 1, s. 178.

13 Tamże, s. 4.

14 Por. np. J. Staryszak, dz. cyt., np. s. 12.

15 Tamże.

16 J. Staryszak, dz. cyt., s. 15.

samorządowa” (*le pouvoir municipal*)¹⁷, który zrobił wśród naturalistów zawrotną karierę.

Koncepcja *le pouvoir municipal* stanowiła kamień węgielny stworzenia naturalistycznej teorii samorządu terytorialnego. Zastanawiając się nad nim, uczeni międzywojenni stwierdzali – w tym przypadku solidarnie – że władza samorządowa została wypracowana w doktrynie rewolucji francuskiej 1789 r.

Omawiając prace nad ustawą samorządową *nouveau régime*, Stanisław Podwiński zauważył, że dwaj doradcy Ludwika XVI, Marquis d’Argenson i Turgot (a szczególnie ten ostatni) domagali się uznania gmin za samodzielne wspólnoty, posiadające szeroki samorząd z własną policją i sądami¹⁸. Co istotniejsze ze współczesnego punktu widzenia, Marquis d’Argenson postulował nadanie gminom francuskim charakteru osób publiczno-prawnych¹⁹ oraz oparcie ich wewnętrznej organizacji na organach pochodzących z wyboru, a także upoważnienia ich do ściągania podatków²⁰. Turgot z kolei podobno pragnął „wyzyskać siły naturalnej wspólnoty, jaką jest gmina, przez powierzenie jej sprawowania czynności administracji publicznej za pomocą organów pochodzących z wyborów”²¹. François Thouret był natomiast zwolennikiem podziału państwa na gminy i wyższe związki komunalne o organach pochodzących z wyboru i podzielonych na organy uchwalające i wykonawcze. Istniejąca na takiej podstawie gmina miała być zarówno zwykłym organem administracji państwowej, jak też stanowić samodzielny organ, zupełnie odrębny od organizmu państwa²². Skłaniając się najwyraźniej do teorii naturalistycznej, Stanisław Podwiński już po drugiej wojnie światowej pisał, że postrzeganie gminy jako samodzielnego organu, zupełnie odrębnego od państwa, to właśnie przedmiot wywodów o słynnej dziś teorii *pouvoir municipal*²³.

17 Por. B. Constant, dz. cyt., tamże. Potwierdza to – niestety tylko pośrednio – W. Szyszkowski (dz. cyt., tamże). Ostatni autor pisze również, że Constant zdobył się „na dość banalne stwierdzenie, że władze samorządowe nie powinny krępować centralnej władzy wykonawczej, ale nie powinny też od niej zależeć”. Stwierdzenie to, oczywiście w czasach współczesnych, ma zasadnicze znaczenie przy omawianiu ewolucji koncepcji naturalistycznej, o czym jeszcze będzie mowa.

18 S. Podwiński, *Teoria i dzieje samorządu terytorialnego*, wyd. 2, Łódź 1947, t. 1, s. 4. S. Wójcik, dz. cyt., s. 53.

19 S. Podwiński, tamże.

20 Tamże.

21 Tamże.

22 Tamże.

23 Tamże.

Na podstawie przytoczonego rozumowania naturaliści państwowi prezentowali później jednak również drugą stronę medalu relacji państwa i samorządu: skoro, jak powiadali, państwo nie może ingerować w sferę zadań własnych gminy, gmina nie może także pozbawiać państwa jakichkolwiek uprawnień, a raczej przeciwnie: państwo pozbawia gminę innych uprawnień niż jej naturalne uprawnienia *ex lege*²⁴.

Jak słusznie zauważano, teoria naturalistyczna daleka była od tego, aby stać się prawem pozytywnym²⁵. Opisując gminę jako naturalną instytucję społeczną, jej zwolennicy opisywali relację gmina-państwo (i państwo-gmina) w sposób raczej nie prawny, a głównie społeczny.

Poszukując uzasadnienia teorii naturalistycznej, jej zwolennicy podkreślali, że rozumienie gminy, przedstawione powyżej, weszło do ustawy gminnej we Francji w 1789 r. „Wszystkie zasady konstytucji francuskiej w zakresie ustroju samorządu – pisał *ex post* Stanisław Podwiński – stały się w większej albo w mniejszej mierze podstawą dla organizacji gminnej prawie wszystkich współczesnych państw”²⁶. Polemizując z tego typu stanowiskiem, wskazywano, że we Francji szybko zarzucono koncepcję odrębności gminy (już za czasów dyktatury jakobinów, w 1793 r.). „Cała koncepcja miała charakter swoistej fikcji prawnej: suwerenność narodu – pisał jeden z autorów – ogłoszona przez rewolucję francuską, nie godziła się z niezależnością grup społecznych w stosunku do państwa”²⁷.

Wprowadzony przez jakobinów system odejścia od ustawy z 1790 r.²⁸ i wprowadzenie powtórnej centralizacji państwa zostały zanegowane przez doktrynę prawa francuskiej epoki restauracji (1815–1830). Fakty takie można by uznać za swoiste paradoksy historii, kiedy to rząd, deklarujący umiłowanie powszechnej równości i wolności, promował idee centralizacji, system antyrewolucyjny zaś proponuje decentralizacyjny model państwa. Teza ta, sformułowana przez Alexisa de Tocqueville (1805–1859)²⁹, to już jednak myśl odbiegająca od bezpośredniej tematyki prezentowanego szkicu.

Prawnicy okresu restauracji we Francji, przede wszystkim Prosper de Barante i Henrion de Pansey, oparli się z powrotem na rewolucyjnej

24 Sugerował to np. J. Staryszak (tamże).

25 Tamże.

26 S. Podwiński, dz. cyt., s. 5.

27 J. Staryszak, dz. cyt., s. 17.

28 W ustawie tworzącej w szczególności departamenty jako nowe jednostki podziału terytorialnego kraju, gminy otrzymały szerszy niż wcześniej zakres samodzielności, a *de facto* także osobowość publiczno-prawną.

29 A. de Tocqueville, *Dawny ustrój i rewolucja*, Kraków 1996.

pouvoir municipal i żądali podziału aktów administracji gminnej na takie, które wypływają z *pouvoir municipal* i stoją tylko pod nadzorem (*surveillance*) i te, które są delegowane przez państwo i wymagają jego zatwierdzenia (*la tutelle*)³⁰. W stosunku do aktów, jak formułowano doktrynę samorządu terytorialnego okresu restauracji, wypływających z *pouvoir municipal*, władzy nadzorczej przysługiwać ma tylko *ius cassationis*, a nie *ius reformationis*³¹.

Zwolennicy naturalistycznej teorii samorządu jako wzór dla państw czasów nowożytnych upatrywali zatem koncepcję gminy rewolucyjnego prawodawstwa francuskiego (choć nie było to jednak – jak wykazano – stwierdzenie do końca ścisłe). Wszyscy wskazywali jednak, że po Francji doktryna *pouvoir municipal* rozwinęła się w Belgii. Konstytucja tego kraju z 1830 r. jako pierwsza ustawa zasadnicza wprowadziła *pouvoir municipal* jako czwartą władzę w państwie (we Francji w 1789 r. uczynił to akt rangi ustawy)³². Konstytucja ta, jako pierwsza w dziejach, użyła co prawda terminu *pouvoir provincial et communal*, ale była to koncepcja identyczna z francuską z 1789 r. W porównaniu z konstytucją francuską, konstytucja belgijska jako pierwsza w dziejach przekształciła instytucję polityczną *pouvoir municipal* w konkretną instytucję prawną³³. Jak zwracano uwagę, właśnie w tej konstytucji gmina – obok władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowej – „stała się organem naczelnym władzy państwowej, osobą prawa publicznego w podmiotowym prawie publicznym [zdolną] do samodzielnego regulowania swych własnych spraw”³⁴ (czego, wypada zauważyć, w przeciwieństwie do Constanta, nie przewidywał Monteskiusz)³⁵.

Teoria francuska i belgijska rozwinęła się w Królestwie Pruskim, a po 1871 r. w zjednoczonych Niemczech. Ten kolejny paradoks da się

30 J. Staryszak, dz. cyt., s. 17.

31 Tamże.

32 Ideę *pouvoir municipal* wprowadzono we Francji ustawą z 14 grudnia 1789 r. (por. np. J. Staryszak, dz. cyt.).

33 J. Staryszak, dz. cyt., s. 17.

34 Dz. cyt., s. 18.

35 Opisując podział władz w *O duchu praw* (księga XI, początek rozdziału VI), piszący nominalnie „o ustroju Anglii” Monteskiusz ani razu nie zająknął się o jakimkolwiek z rodzajów „samorządu”, który stanowił w kraju, służącym autorowi za pretekst do rozważań, bardzo starą i niejako „naturalną” instytucję polityczną, młodszą jedynie od samej monarchii. Podobnie nie wyodrębnił żadnych form samorządowych, pisząc o „osobliwych urządzeniach” ustroju w *poleis* (księga IV, rozdział VI i księga IV, rozdział VII). Pisał natomiast o pewnych formach decentralizacji, choćby w kontekście „udzielania władzy” (księga V, rozdział XVI) czy udzielaniu „jurysdykcji terytorialnej” na rzecz panów i kościołów (księga XXX, rozdziały XIX i XX).

wytłumaczyć nie tyle dążeniem tego państwa do decentralizacji, ile silnymi tradycjami niecentralizacyjnymi i stosunkowo popularnymi w połowie XIX w. ideami niemieckiego liberalizmu. O samorządzie w Prusach wspominało już w Landrechcie 1794 r., co mogło stanowić kontynuację myśli obecnej wówczas we Francji³⁶.

Później czołowi teoretycy niemieckiego liberalizmu, Karl von Rotteck (1775–1840) i Karl Theodor Welcker (1790–1869)³⁷, głosili pogląd, że gmina „dziejowo wcześniej występuje od państwa, posiada swój byt własny, pierwotny, a nie pochodny od państwa, a zatem i własną, pierwotną sferę swych spraw, do których należą przede wszystkim: wybór organów gminnych, przyjmowanie członków, administracja majątku, policja miejscowa i wszystko to, co wchodzi w zakres samodzielnej władzy gminnej”³⁸. Koncepcja pruska była jednak inna od francuskiej. Gmina w Prusach była bowiem używana do celów państwowych³⁹, co oznaczało, że państwo delegowało na jej rzecz część swych administracyjnych uprawnień celem samodzielnego administrowania. Pomimo tego jednak gminy miały zawsze własny zakres spraw „niezależnie” od państwa, a gwarancją ich niezależności były związki komunalne⁴⁰, stanowiące rodzaj organów wyższego stopnia (czego we Francji nie było). Koncepcję taką można określić jako zmodyfikowaną teorię naturalnych kompetencji gminy (o czym będzie mowa w dalszych rozważaniach). Zasadne jest jednak twierdzenie, że ustawodawstwo pruskie nawiązywało do teorii *pouvoir municipal*⁴¹. Do podobnej koncepcji nawiązywał w szczególności, w końcu XIX wieku, przywoływany w Dwudziestoleciu Georg Jellinek⁴², pisząc jednak, że „rozcłonkowanie państwa powinno

36 O gminach wspominał już Wstęp *Powszechnego Prawa Krajowego* (§ 1 i § 2). Z nowszych opracowań por. np. G. Bałtruszajtys, J. Kolarzowski, M. Paszkowska, *Wybór źródeł do historii prawa sądowego czasów nowożytnych*, Warszawa 2002, s. 43.

37 Por. liczne hasła, dotyczące problematyki samorządu terytorialnego: *Staatslexikon. Enzyklopädie der sämmlichen Staatswissenschaften für alle Stände*, red. K. von Rotteck, K. Welcker, t. I–XV, Altona 1847 (szerzej: A. Bosiacki, wstęp, [w:] R. von Mohl, *Encyklopedia umiejętności politycznych*, Warszawa 2003).

38 J. Staryszak, dz. cyt., s. 19.

39 S. Podwiński, dz. cyt., s. 7.

40 J. Staryszak, dz. cyt., s. 19. Stanowił o tym m.in. niewprowadzony nigdy w życie artykuł 184 Konstytucji Rzeszy Niemieckiej (*Reichsverfassung*), opracowany przez Parlament Frankfurcki 1848 r. (por. np. tamże).

41 Por. w tej kwestii także bardzo interesujące rozważania J. Staryszaka (dz. cyt., s. 19–20).

42 Por. np. G. Jellinek, *Ogólna nauka o państwie*. Tłum. M. Balsigierowa, M. Przedborski, Warszawa 1924, s. 496 i nast.

odpowiadać zarówno ogółowi, jak jednostce”⁴³. Zbliżało to tego autora do koncepcji, którą można określić jako naturalistyczno-państwową.

Oprócz koncepcji francuskiej i pruskiej (a potem w mniejszym stopniu niemieckiej) do idei *pouvoir municipal* nawiązywała także doktryna austriacka. W ustawie gminnej 1849 r. mówiło się, że wolna gmina ma być podstawą wolnego państwa⁴⁴. Doktryna austriacka prezentowała najszerzy, i najbardziej zbliżony do naturalistycznego, model samorządu terytorialnego. Była też najbardziej krytykowana przez antynaturalistów⁴⁵.

Za patrona naturalistycznej teorii samorządu uchodził w Niemczech jeden z klasyków niemieckiego liberalizmu XIX w., K. von Rotteck⁴⁶. Głosił on mianowicie – pisał np. J. Staryszak – że „gmina w takim swym zakresie może być użyta do celów państwowych, czyli że państwo może delegować jej część swych spraw do administrowania. Własna sfera spraw gminnych rodzi własne prawo gminy do ich zarządzania niezależnie od państwa, a gwarancją nietykałości jej ze strony państwa mają być wyższe związki komunalne”⁴⁷. Cytując von Rottecka, niektórzy autorzy międzywojnia szli jeszcze dalej, wskazując, że na takiej zasadzie państwo jest właściwie federacją gmin⁴⁸, co było już projekcją twierdzeń niemieckiego myśliciela. Koncepcja von Rottecka wywodziła się z poglądów głoszonych przez nestora niemieckich nauk administracyjnych, choć nie liberała, Rudolfa Gneista. Ten jednak przed wojną uchodził za patrona państwowej teorii samorządu.

W początkowym okresie uczeni Dwudziestolecia prezentowali niemal wyłącznie naturalistyczną koncepcję samorządu terytorialnego. W myśli polskiej korzeni takiej koncepcji można szukać jeszcze przed odzyskaniem niepodległości. Głosiły ją m.in. powstałe w polskim społeczeństwie doby zaborów główne partie polityczne. Co ciekawe, swoście naturalistyczne podejście do instytucji samorządu terytorialnego przed 1918 r. wykazywały zarówno programy socjalistyczne, jak i np. endeckie. Pewne ślady pojmowania samorządu powszechnego na zasadach naturalnej organizacji odnaleźć można już w programach tzw.

43 Dz. cyt., s. 485.

44 J. Staryszak, dz. cyt., s. 19.

45 Krytykę taką podjął m.in. J. Staryszak, dz. cyt., s. 20.

46 Por. np. A. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1947, s. 44 (przytoczony przez A. Łuczaka, dz. cyt., s. 19), J. Staryszak, dz. cyt., s. 18–19.

47 J. Staryszak, dz. cyt., s. 18–19.

48 S. Podwiński, dz. cyt., t. 1, s. 13.

Wielkiej Emigracji. Ogłoszony w 1836 r. Manifest Towarzystwa Demokratycznego postulował np. powszechne socjalne usamowolnienie⁴⁹.

Za patrona samorządowego naturalizmu II Rzeczypospolitej uchodził Aleksander Kroński⁵⁰, który głosił swą koncepcję od czasu odzyskania niepodległości i, jako jeden z bardzo nielicznych, pozostał jej wierny także w latach 30.

Kroński twierdził, że wcześniej niż państwo powstały stosunki międzyludzkie, wynikające z sąsiedztwa⁵¹. Produktem takich stosunków jest również gmina. Gmina jest ugrupowaniem naturalnym, pierwotnym, i jako taka istnieje wszędzie. To gmina, zdaniem Krońskiego i naturalistów, jest podstawowym czynnikiem powstania państwa, które mocą swojego imperium powoduje dopiero jej powstanie w sensie prawnym. Akt prawny, którym państwo powołuje gminę, w sensie prawa pozytywnego jest jednym, ale nie jedynym warunkiem powstania gminy⁵². Gmina istniała bowiem wcześniej niż państwo, a jak wykazują przykłady, mogła istnieć również przy braku państwa (było tak np. w czasie utraty niepodległości przez Polskę).

Naturalność gminy oznaczała również chęć mieszkańców do zajęcia się swymi sprawami, dążność do samodzielnego stanowienia o sobie. Dążność taka wynikała z równie naturalnego instynktu samozachowawczego⁵³. Instynkt taki, twierdził Kroński, powoduje łączenie się człowieka z innymi ludźmi w związki publiczno-prawne. Związki takie są jedyną społeczną możliwością zaspokojenia takiego instynktu. W sensie publiczno-prawnym, i w sensie państwa nowoczesnego, konieczne jest nadanie takim związkom imperium. Może je nadać jedynie państwo, ale, powtórzmy raz jeszcze, leży to również w interesie państwa.

Można powiedzieć, że tak skonstruowana koncepcja Krońskiego nie jest już, li tylko, koncepcją naturalistyczną, ale naturalistyczno-państwową. Według niektórych autorów⁵⁴, Kroński jest bowiem jedynie

49 *Scriptor, Nasze stronnictwa skrajne*, Kraków 1903, s. 362.

50 A. Kroński, *Ustrój komunalny miast*, Warszawa 1917, tenże: *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932, J. Staryszak, dz. cyt., s. 20, S. Podwiński, dz. cyt., s. 22–23.

51 A. Kroński, *Teoria samorządu terytorialnego*, dz. cyt. Identyfikacyjnie twierdził również program Stronnictwa Narodowego, jeszcze w 1938 r. (*Jak pracować w samorządzie. Opracowane przez Wydział Samorządowy Zarządu Głównego Stronnictwa Narodowego*, Nakładem Zarządu Okręgowego Cieszyńsko-Podhalańskiego Stronnictwa Narodowego w Bielsku, 1938, s. 3).

52 A. Kroński, dz. cyt., S. Podwiński, dz. cyt., s. 22.

53 A. Kroński, S. Podwiński, tamże.

54 Por. np. A. Łuczak, dz. cyt., s. 19.

samorządowym naturalistą, według innych zaś, zarówno teoria, jak jej przedstawiciel uznawali zawsze za konieczne zespolenie samorządu z państwem⁵⁵. Na marginesie można dodać, że na początku lat 30. sam Kroński również nie uważał się za naturalistę⁵⁶.

Z pełnym przekonaniem należy stwierdzić, że zgodne z rzeczywistością jest drugie stanowisko⁵⁷. Jak udowodniono wyżej, wszyscy naturaliści, przyznając gminie od czasów nowożytnych publiczno-prawny charakter, bynajmniej nie negowali potrzeby istnienia gminy w relacji z państwem. Nieuprawnione jest twierdzenie wielu autorów – a pogląd taki funkcjonuje już od czasów Dwudziestolecia – że teoria naturalistyczna przeciwstawiała samorząd państwu.

Jednak, jak pisał Kroński, gmina staje się zawsze granicą wszechwładztwa państwowego⁵⁸. Tyle że jest to ograniczenie państwa leżące w jego żywotnym interesie. Państwo jest bowiem zawsze ograniczone swobodą życia indywidualnego, w czasach nowożytnych przejawiającej się w instytucji praw obywatelskich. Nawet państwa starożytne, twierdził Kroński, zmuszone były uznać taki stan rzeczy. Cesarstwo Rzymskie, na przykład, wprowadziło regulację samorządu terytorialnego (*Codex Iulia Municipalis*), dążąc w ten sposób do rozwoju samorządności swoich obywateli⁵⁹.

Myśl podobną do teorii naturalistyczno-państwowej zaprezentował Tadeusz Bigo, którego jednak Kroński, podobnie jak wielu innych autorów, uznawał za przedstawiciela teorii państwowej⁶⁰. W 1928 r. Bigo opublikował głośną książkę *Związki publiczno-prawne w świetle*

55 S. Podwiński, dz. cyt., s. 23.

56 „Nie jest słuszna teoria naturalistyczna – pisał Kroński – w myśl której samorząd przeciwstawia się państwu jako czynnik od niego niezależny. Chociażby bowiem gmina istniała, jako mikrokosmos w ciaśniejszym lub szerszym znaczeniu, przed powstaniem państwa, jednak tylko od niego otrzymuje imperium, stając się związkiem prawa publicznego, podporządkowanym państwu (*Teoria samorządu terytorialnego*, dz. cyt., s. 23).

57 Rozbieżności dadzą się w tym przypadku wytłumaczyć również innym ułożeniem akcentów teorii zaprezentowanej przez Krońskiego.

58 Identyczne rozumowanie prezentował skrajny pogląd niemieckich zwolenników państwowej teorii samorządu terytorialnego. Por. H. Blodig, *Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff: eine Verwaltungsrechtliche Monographie*, Wien und Leipzig 1894, s. 5 i nast.

59 Jest to, być może, delikatna aluzja, zmierzająca do wywołania przekonania, że samorząd nie jest bynajmniej antagonistą państwa, a to ostatnie nie musi z nim w żadnej mierze konkurować. Pogląd taki wypowiedział autor w latach 30.

60 A. Kroński, dz. cyt., s. 23. Odmienne zdaje się sądzić współcześnie np. S. Wójcik (dz. cyt., s. 171), który bardzo trafnie zauważa polemikę T. Bigo z „ojcem teorii państwowej”, Jerzym Panejką (tamże).

*ustawodawstwa polskiego*⁶¹. Teza książki jest szeroko znana. W prawie publicznym, powiada autor, funkcjonują liczne związki o charakterze publiczno-prawnym⁶², których istotą jest przyznanie im osobowości, czyli podmiotowości prawnej. Są to tzw. korporacje prawa publicznego. Samorząd terytorialny, jako jednostki, a czasami jako organy, stanowi również korporację prawa publicznego. Kapitalne znaczenie z punktu widzenia teorii samorządu terytorialnego i podejścia doń jako do instytucji ma teoria osoby prawnej, leżąca u podstaw korporacji prawa publicznego, cytowana i wyprowadzona przez tego właśnie autora. Osoba prawna, zdaniem Bigo, może powstawać dwojako: albo z woli samej natury, jest to tzw. teoria fikcji (P. Laband), albo też z woli państwa (H. Kelsen)⁶³. Na podstawie właśnie tych dwóch teorii powstały, najprawdopodobniej, dwa podejścia do instytucji samorządu terytorialnego w myśli Dwudziestolecia: teoria naturalna i teoria państwowa.

Z obu teorii powstania osoby prawnej wynikają dalsze implikacje podejścia do samorządu terytorialnego, takie jak choćby teoria nadzoru, który może być sprawowany za pomocą państwa albo też samych organów samorządowych (ustanowionych przez państwo innych jednostek samorządu jako organów wyższego stopnia⁶⁴).

Jak wiadomo, T. Bigo definiował samorząd w kontekście decentralizacji jako formę administracji publicznej, której samodzielny podmiotami są korporacje powołane do tego przez ustawę⁶⁵. Ostatni człon przywołanej definicji mógłby sytuować Bigo w państwowej teorii samorządu; pogląd taki byłby jednak nieuprawniony. Bigo krytykował zarówno „twórca szkoły państwowej”, J. Panejko, jak i „ojciec naturalistów” A. Kroński. Panejko zarzucał Bigo, że samorząd nie ma spraw własnych

61 T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928. W odróżnieniu od wielu książek polskiej myśli prawnej Dwudziestolecia, praca ta, skądinąd przecież bardzo istotna, jest szeroko znana w obiegu prawniczym.

62 Omówienie konstrukcji związku publiczno-prawnego nie jest, oczywiście, przedmiotem niniejszego opracowania. Dlatego też, przedstawiając poglądy T. Bigo, skupimy się jedynie na zagadnieniach samorządu terytorialnego.

63 T. Bigo, dz. cyt., s. 27 i nast. oraz s. 38 i nast. Teorii kreacji osoby prawnej jest więcej, co autor również analizuje w swoich rozważaniach (tamże). Teorię fikcji, jako istoty kreacji osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego, przyjmowali zwolennicy teorii naturalistycznej, jak choćby Henryk Dembiński (por. np. dz. cyt., s. 145).

64 Zwróćmy uwagę, że instrument działania państwa w takiej teorii zbiega się z teorią naturalistyczno-państwową, bynajmniej nie zaprzeczając naturalnemu i apaństwowemu pochodzeniu samorządu.

65 T. Bigo, dz. cyt., s. 152, ostatnio S. Wójcik, dz. cyt., s. 171.

i zleconych przez państwo, a „wykonuje administrację tylko spraw państwowych”⁶⁶. Kroński z kolei zarzucał Bigo, że ten, jako „państwowiec”, niesłusznie utożsamia samorząd jedynie ze zjawiskiem decentralizacji⁶⁷, a gdyby było to prawdą, samorząd, zdaniem Krońskiego, dawno by zniknął (jednocześnie z rozwojem demokracji)⁶⁸. Wszystkie polemiki każą umiejscowić T. Bigo po stronie swoistej teorii naturalistyczno-państwowej.

Zwolenników teorii naturalistyczno-państwowej było więcej. Maurycy Jaroszyński, na przykład, zbliżał się do tej teorii, deklarując się jako antycentralista, w sytuacji, kiedy po przewrocie majowym centralizm wobec samorządu terytorialnego przybierał na sile⁶⁹. Jaroszyński optował za dekoncentracją samorządu terytorialnego, którą określał jako pośredni system między centralizmem a decentralizacją⁷⁰. Jeden z największych teoretyków samorządu Dwudziestolecia pisał przy tym, że „Polska była zawsze krajem wybitnych indywidualności regionalnych. Dążenia odśrodkowe poszczególnych organów były i są bardzo silne. Doprowadzone do skrajności, rozsadzają jedność państwa albo są źródłem anarchii. Umiarkowane jednak głęboką myślą o całości państwa i przez mądre prawo, szanujące naturalne indywidualności i pozwalające pracować na różne sposoby dla wspólnego celu, którym jest dobro całości – stają się źródłem siły i gwarancją trwałości państwowego bytu”⁷¹. Tak pojęta teoria w oczywisty sposób nie kłóciła się z państwem, przeciwnie. Jaroszyński nie był jednak zwolennikiem państwowej teorii samorządu, choćby dlatego, że deklarował się jako zwolennik tej instytucji według zasad Konstytucji marcowej. Zarazem jednak pisał: „Nie pomoże bowiem najbardziej demokratyczny ustrój państwowy, gdy poszczególny obywatel nie czuje się jednością z państwem. Nie pomogą przepisy prawne, z których niezbitnie wynika, że decydującym w państwie czynnikiem jest obywatel, gdy w rzeczywistości czuje on zupełną odrębność swoich spraw w stosunku do spraw państwowych. Państwo nowoczesne nie będzie naprawdę silne, dopokąd poszczególny obywatel nie będzie mógł z pełnym przeświadczeniem powiedzieć tak, jak mawiał Ludwik XIV: państwo – to ja. Jakżeż nam do tego daleko! O wiele nam dalej, niż innym, z powodu braku bezpośredniej teorii państwowej”⁷².

66 Cytat za S. Wójcik, dz. cyt., tamże.

67 A. Kroński, dz. cyt., s. 23.

68 Tamże.

69 M. Jaroszyński, *Rola i zadania samorządu terytorialnego w Polsce*, „Kalendarz Samorządowy” 1926, r. 1, s. 4.

70 Dz. cyt., s. 3.

71 Dz. cyt., s. 5.

72 Dz. cyt., s. 8.

Tak pojęta koncepcja samorządu kładła nacisk na wzajemną harmonijność pomiędzy państwem a samorządem. Jest to, jak się wydaje, synteza stosunku samorządu do państwa, ale zarazem postulat wzajemnego pogodzenia obu teorii. Podobny pogląd nie był odosobniony.

„Najpiękniejsza jednomysłność – pisał w 1933 roku młody wileński uczony Stanisław Paczyński – i najgorsze nieporozumienie istnieją równocześnie w naszej literaturze odnośnie pojęcia samorządu. Że samorząd jest możliwy, potrzebny i niezbędny, co do tego istnieje jedność, ale czym właściwie jest samorząd, na czym polega jego istota, odnośnie tego nie ma najmniejszej zgody. Jedni chcą widzieć w samorządzie czynnik wojujący z państwem, inni znowu uważają samorząd za granicę wszechwładztwa państwowego, stworzoną przez samo państwo w swoim dobrze rozumianym interesie, ograniczając rolę samorządu do regulowania li tylko stosunków ludzkich, wynikających z sąsiedztwa. Wreszcie nawet niektórzy zwolennicy tzw. teorii państwowej samorządu terytorialnego, wysuwając jako *essentiale* pojęcia samorządu osobowość publiczno-prawną jednostek komunalnych, upatrują w samorządzie odrębny od państwa podmiot administracji publicznej⁷³.”

Pomimo tak koncyliacyjnych koncepcji stosunku państwa i samorządu od połowy lat 20. w polskiej literaturze prawniczej zaczęła pojawiać się krytyka koncepcji naturalistycznej. W ciągu następnego dziesięciolecia teoria ta zajęła miejsce dominujące tak dalece, że za bodaj jedynego przedstawiciela naturalizmu uchodził, powszechnie zresztą krytykowany, Aleksander Kroński. W sensie ogólnym państwowa teoria samorządu wiązała się z proponowaną dość powszechnie koncepcją wzmocnienia władzy, i, co za tym idzie, ideami wzmocnienia państwa poprzez uczynienie go bardziej unitarnym, heteronomicznym i autorytarnym. Pojawienie się w literaturze państwowej koncepcji samorządu (w tym samorządu terytorialnego) zbiegło się zatem w czasie z tzw. przewrotem majowym i oficjalną zmianą doktryny ustroju państwowego; wiązało się także z negatywnymi odczuciami społecznymi na temat funkcjonującego ustroju i samorządu, nieudanymi reformami politycznymi i tak dalej.

Za sztandarową postać teorii państwowej uchodził jej najwybitniejszy przedstawiciel, profesor Uniwersytetu Stefana Batorego we Lwowie, Jerzy Panejko, którego można uznać za wyraziciela i twórcę państwowej teorii samorządu, pomimo że podobne poglądy pojawiały

73 S. Paczyński, *Techniczno-prawne momenty w organizacji związków komunalnych*, Wilno 1933, (reprint Warszawa 1990), s. 7–8.

się incydentalnie jeszcze przed przewrotem majowym, czyli przed wydaniem najważniejszej pracy w dorobku tego autora⁷⁴.

Już w 1924 r., w trakcie, ale i nieco po fiasku, drugiej reformy samorządowej, jeden z jej twórców zaprezentował pogląd na samorząd jako instytucję podległą *de facto*, i *de nomine*, państwu. Pogląd taki był w owym czasie odosobniony, tym bardziej, że jako chyba jedyny autor wywodził teorię państwową z przepisów Konstytucji marcowej. „Samorząd – pisał – nie jest sam dla siebie celem, lecz systemem administracji państwowej – w konsekwencji zatem musi być przy uwzględnieniu w najszerzej mierze interesów ludności miejscowej, jej życzeń i dążeń, zainteresowania się najszerzych jej sfer sprawami publicznymi, dostosowany jednak do potrzeb państwa i w mechanizm jego administracji ściśle włączony. Przyjmując bowiem za podstawy administracji państwowej samorząd – o ile administracja ta ma być jednolitą i prawidłową, muszą samorządowe ogniwa tego ustroju administracyjnego działać niezwykle sprawnie w ścisłej koordynacji z administracją rządową. (...) Samorząd (...) jest sprawowaniem władztwa miejscowego przez lokalne czynniki obywatelskie, tj. sprawowaniem przez te czynniki administracji terytorialnej państwa, jest udziałem tychże czynników w dążnościach państwa do realizacji potrzeb ludności na drodze ustawodawstwa lokalnego, wreszcie kontrolą ludności nad administracją publiczną. Konstytucja zasadę powyższą realizuje na podstawie zespolenia władz państwowych z samorządem, gdyż istotnym warunkiem dobrej administracji jest ciągła styczność i współdziałanie organów administracji publicznej z przedstawicielami narodu”⁷⁵. Autor cytowanych słów, Tadeusz Przeorski, był wysokim urzędnikiem w Wydziale Samorządowym Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Może to świadczyć, choć oczywiście nie musi, że w kręgach rządowych przebudowa samorządu w kierunku ścisłego podporządkowania go państwu wykryształizowała się już za czasów reformy rządu Władysława Sikorskiego. Podobne koncepcje pozostały jednak wtedy bez echa.

Po 1926 r. poglądy Panejki na instytucję i funkcjonowanie samorządu terytorialnego z czasem były uznawane niemalże za oficjalne⁷⁶. W myśl teorii Panejki, samorząd zawsze reprezentował państwo. Właściwość taka dotyczyła nie tylko samorządu terytorialnego, ale samorządu w ogóle. Samorząd jako organ państwa był instytucją w pojęciu

74 J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu terytorialnego*, wyd. 3, Warszawa 1934.

75 T. Przeorski, *Organizacja gminy miejskiej według projektu rządowego*, „Samorząd Miejski” 1924, nr 1, s. 4.

76 Por. np. sugestię skądinąd niechętnego „państwowcom” A. Krońskiego (A. Kroński, *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932, przedmowa).

prawnym, nie zaś w pojęciu politycznym, jak chcieli zwolennicy naturalizmu. Powołany prawem, samorząd terytorialny wykonywał część administracji państwowej, która musiała być ustalona ustawowo. Samorząd w takim rozumieniu wiąże się z decentralizacją administracji państwowej i jest formą takiej decentralizacji, ale tylko z woli państwa jako jej jedyne go kreatora.

Nade wszystko jednak samorząd, jak ujął to Panejko, w teorii państwowej funkcjonował jako organ państwa⁷⁷. Dopiero taki organ był powołany do wykonywania ustawowo określonej części administracji państwowej⁷⁸. Samorząd jako organ państwa oraz samorząd terytorialny jako część administracji państwowej, pojmowanej jako całość, to istota państwowej teorii samorządu. Jej gwarancją prawną jest nakładanie na samorząd obowiązków przez państwo *in corpore*, a administrację rządową *in concreto*, jedynie w drodze ustawy⁷⁹.

Według teorii państwowej, nie istnieje różnica pomiędzy administracją rządową a administracją samorządową⁸⁰, ponieważ obie tworzą jedną administrację państwową⁸¹. Różnica pomiędzy administracją rządową a administracją samorządową istnieje tylko w formalnej stronie samorządu, czyli w jego organizacji.

Różnica w organizacji samorządu terytorialnego jako rodzaju administracji dotyczyła m.in. jego osobowości prawnej. Wszyscy zwolennicy teorii państwowej byli zgodni co do tego, że samorząd terytorialny państwa nowoczesnego ma osobowość prawną (nie posiadała jej natomiast, jak widzieliśmy, gmina w państwie absolutystycznym⁸²). Osobowość prawna – co, jak wskazano, dla etatystów było niezmiernie istotne – nie była jednak pewną abstrakcją prawną⁸³, jak chcieli naturaliści, a instytucją powołaną do życia na podstawie ustawy. W różnicy pomiędzy kreacją osoby prawnej można szukać różnicy pomiędzy koncepcjami naturalistów i zwolenników teorii państwowej.

77 W myśli niemieckiej por. niecytowane przez J. Panejkę stanowisko: H. Blodig, *Die Selbstverwaltung*, s. 5 i nast., J. Staryszak, op. cyt., s. 21.

78 Jest to właśnie definicja samorządu według J. Panejki (por. J. Panejko, *Istota samorządu* [w:] J. Panejko, dz. cyt., s. 106).

79 Warto zauważyć, że od czasu noweli sierpniowej gwarancja ustawowej formy działania samorządu straciła na znaczeniu, gdyż zwierzchnik administracji rządowej mógł stanowić rozporządzenia z mocą ustawy.

80 J. Panejko, dz. cyt., s. 106. Definicję Panejki przytoczył S. Podwiński, dz. cyt., s. 19.

81 J. Panejko, tamże.

82 Por. np. J. Staryszak, dz. cyt., s. 13.

83 S. Podwiński, dz. cyt., s. 19.

Pojęcie osoby prawnej etatyści łączyli z pojęciem korporacji, którą z kolei łączyli z pojęciem państwowego organicyzmu, uosabianego według nich przez Ottona von Gierke⁸⁴, a następnie przez Hansa Kelsena⁸⁵. Von Gierke uchodził według etatystów również za twórcę pojęcia korporacji⁸⁶. Korporacja jako taka – dowodził Panejko – nie jest tylko pojęciem prawnym, ale także psychologicznym i socjologicznym. Korporacją prawną staje się ona dopiero przez nadanie jej właściwości podmiotu prawnego, tzn. zdolności stawania się podmiotem praw i zobowiązań. Podmiotem prawnym nie jest zatem żadna istota, lecz tylko stworzona przez porządek prawny zdolność prawna⁸⁷. Dlatego właśnie osoba, także osoba prawna powinna być traktowana jako twór prawa przedmiotowego. Za von Gierkem Panejko przyjmował, że osoby prawne i korporacje to synonimy.

Etatyści dzielili korporacje na prywatne i publiczne. Istotna różnica między jednymi i drugimi nie leży w przymusowym lub dobrowolnym charakterze jednych lub drugich, pisał Panejko. Korporacje prywatne powstają na podstawie dobrowolnego objawu woli członków, korporacje publiczne mogą powstać przez przymus władzy państwowej. Jednak nie ten przymus lub moment obowiązkowy stanowi charakterystyczną cechę osobowości publiczno-prawnej, lecz wykonywanie przez nią praw zwierzchniczych, czyli imperium (państwa)⁸⁸. Podmioty prywatno-prawne, twierdziła teoria państwowa, najczęściej powstają dobrowolnie; podmioty publiczno-prawne tworzy natomiast państwo w drodze przymusu. Podobnie w państwie nowoczesnym wygląda sytuacja z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego, który również

84 J. Panejko, dz. cyt., s. 108–109.

85 Por. T. Bigo, dz. cyt., np. s. 38. Por. także H. Kelsen, *O istocie i wartości demokracji*, dz. cyt. Jak wspomniano, Kelsen był zdecydowanie przeciwko zastępowaniu jakiegokolwiek modelu przedstawicielskiego demokracji ogólnopaństwowej albo lokalnej instytucjami korporacyjnymi (por. np. dz. cyt., s. 65 i nast.). Nie przeszkadzało to głosić temu autorowi poglądy podobne do „państwowców”. Pierwotnie por. H. Kelsen, *Algemeine Staatslehre*, wyd. 1, Berlin 1925, np. s. 188, tenże, *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre*, wyd. 1, Tübingen 1923, np. s. 406.

86 Por. O. von Gierke, *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, t. 1: *Rechtsgeschichte der deutschen Genossenschaft*, Berlin 1868, s. 743. Bardzo ciekawe jest w tym kontekście pojmowanie przez von Gierkego prawa lokalnego jako immanentnej wspólnoty, co z pewnością nie jest przejawem czysto państwowego traktowania samorządu terytorialnego (z drugiej strony, źródeł takiego prawa można z powodzeniem szukać w tradycyjnej nacjonalistycznej myśli niemieckiej I poł. XIX w.).

87 Tamże.

88 J. Panejko, s. 110.

wykonuje pewne elementy władzy zwierzchniej, ale co oczywiste, tylko z nadania imperium państwa.

Istotą samorządu nowoczesnego państwa, argumentował Panejko, jest przyznanie samorządowi terytorialnemu osobowości prawnej. Jeśli by tak się nie stało, samorząd nie byłby samorządem we współczesnym rozumieniu tego słowa. Instytucję taką można by jedynie porównać do wykonawcy zadań państwa, na wzór instytucji *ancien regime'u*, ale w żadnym razie nie samodzielnego podmiotu⁸⁹. W tej sytuacji nie ma znaczenia zagadnienie własnych – w znaczeniu społecznym, a nie prawnym – spraw samorządu⁹⁰.

Wraz z osobowością prawną, twierdził Panejko, samorząd otrzymuje od państwa cały katalog praw podmiotowych⁹¹. Skutek nabycia takich praw jest jednak inny niż w stosunkach cywilnoprawnych, gdyż ze strony państwa zawiera zawsze element władczości (brak zatem, co w stosunkach administracyjno-prawnych oczywiste, równorzędności podmiotów; stosunek państwo-samorząd jest, *ex definitione*, zawsze stosunkiem tego typu). Rozumowanie takie, twierdził Panejko, prowadzi do przekonania, że samorząd wykonuje prawa zwierzchnie, jako nadane mu przez państwo wobec innych podmiotów. Prawo takie jest odwoływalne, niemniej jednak państwo chroni samorząd w zakresie wykonywanej przezeń zwierzchności. Zasada rozdziału władzy i *principium* państwa prawnego na wzór niemiecki zakłada także sądową ochronę publicznych praw podmiotowych przez samorząd w przypadku obawy ich naruszania ze strony państwa⁹².

Panejko pisał, że z punktu widzenia państwa istotne jest, aby samorząd był od państwa niezależny. Nie jest natomiast istotne, pisał, czy państwo wykonuje swoje imperium nad organami samorządu pochodzącymi z wyboru, czy też z nadania. Tak czy inaczej korzystne dla państwa, nie tylko z powodu efektywności wykonywania władzy publicznej, jest istnienie niezależnego odeń samorządu.

Jak widać, teoria państwowa uznawała za warunek konieczny istnienia samorządu posiadanie przezeń osobowości prawnej. „Zgodzić się z tym należy – pisał później S. Podwiński – że osobowość prawna uwypukla samodzielność samorządu wobec władz rządowych, usprawnia jej działalność, rodzi prawa podmiotowe. Gdyby tej osobowości prawo podmiotowe nie przewidziało, w takim razie musiałoby obmyśleć

89 Por. także J. Staryszak, dz. cyt., s. 13 i nast.

90 Por. także B. Wasiutyński, *Samorząd i państwo*, Warszawa 1927, s. 7.

91 J. Panejko; S. Podwiński, dz. cyt., s. 20.

92 Por. W. L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego*, Warszawa 1924.

inną formę wyodrębnienia jednostki samorządowej z konstrukcji administracji publicznej, a to ze względu na korzyści, jakie daje osobowość prawna⁹³.

Jak stwierdzono, państwowa teoria samorządu stała się teorią dominującą po przewrocie majowym. Oprócz Panejki od połowy lat 20. głosili ją tacy autorzy jak Władysław Leopold Jaworski czy Kazimierz Komaniecki.

Argumenty „państwoców” wspierały także, szeroko obecne w życiu naukowym lat 30., wspomniane już poglądy twórcy normatywizmu, H. Kelsena. Choć uczoney ten występował przeciwko systemowi korporacyjnemu, zastępującemu naturalny i powszechny system przedstawicielski, był także przeciwko rozdziałowi samorządu terytorialnego od państwa. Autor *Czystej teorii prawa* nakreślił bardzo pesymistyczny obraz niezależności samorządu od państwa. Kelsen pisał mianowicie, że wraz ze wzrostem decentralizacji następuje zanik zasady legalności, czyli praworządności, bowiem sprzeczność zasady legalności (*Legalität*) z zasadą demokracji uwydatnia się tym silniej, im bardziej przy organizacji większego ustroju społecznego ujawnia się nieunikniona potrzeba decentralizacji, tj. przestrzennego rozczłonkowania społeczeństwa. „I w tym kierunku – pisał Kelsen – objawia się także funkcjonalna różnorodność dwóch etapów kształtowania woli państwowej. Tworzenie indywidualnych katów państwowych, tj. zakres tzw. władzy wykonawczej, godzi się z decentralizacją, a nawet potrzebuje jej w o wiele większym stopniu niż akt tworzenia norm ogólnych, tzw. ustawodawstwa. Tymczasem demokratyzując radykalnie średnie i niższe instancje, powstałe wskutek decentralizacji, narażamy się wprost na zniesienie demokratycznego ustawodawstwa. Jeżeli się dzieli terytorium państwowe na duże okręgi administracyjne, np. województwa, a te znowu na okręgi mniejsze, np. powiaty i jeżeli, zgodnie z ideałem demokratycznym, powierza się zarząd tych obszarów kolegom wybranym przez obywateli, zamieszkających w ich obrębie, tak że bezpośrednio pod rządem centralnym znajdują się zgromadzenia wojewódzkie, pod nimi zaś zgromadzenia powiatowe – w takim razie jest więcej niż prawdopodobne, że te organy samorządowe bynajmniej nie będą widziały najwyższego celu w legalności swych aktów, zwłaszcza jeżeli ich skład polityczny, ich liczebność partyjna różni się od centralnego ciała ustawodawczego.

93 S. Podwiński, dz. cyt., s. 20. Nie można jednak zgodzić się z autorem cytowanych słów, gdy pisze on w następnym zdaniu: „w każdym razie należy przyjąć, że osobowość ta jest kwestią tylko celowości” (tamże). Jest to, zauważmy, pogląd przeciwny teorii państwowej.

Znajdą się one, wręcz przeciwnie, łącznie w świadomej opozycji do ustaw, uchwalanych przez parlament centralny. Wola całości, wyrażona przez centralne ciało ustawodawcze, naraża się na paraliżujące działanie woli częściowej w poszczególnych ciałach samorządowych. (...) Z pewnością istnieją środki techniczne zapobiegania temu niebezpieczeństwu i unieważnienia nielegalnych aktów owych demokratycznie wybranych zorganizowanych czynników – ciał samorządowych. Ale te środki nie idą po linii demokratycznego tworzenia woli częściowych obszarów administracyjnych, są raczej jego ograniczeniem. Legalizm wykonania, równoznaczny przy demokratycznym ustawodawstwie z wolą narodu, więc z samą demokracją, z pewnością lepiej od ciał samorządowych zabezpieczają w średniej i niższej instancji organy jednoosobowe, zamianowane przez władzę centralną i przed nią odpowiedzialne, innymi słowy, autokratyczna organizacja tego odcinka tworzenia woli państwowej” – konkludował Kelsen⁹⁴.

Cytowany fragment, wart przytoczenia w całości nie tylko z uwagi na osobę autora, ale i pojmowanie samorządu, dobrze oddaje implikacje teorii państwowej, funkcjonującej *de facto* jako autokratyczne pojmowanie szeroko pojętego władztwa państwa nad samorządem, ale przy tym, co oczywiście bardzo istotne, władztwa funkcjonującego na poziomie prawa pisanego.

Bliskie teorii państwowej były także środowiska katolickie. Zdeklarowanym zwolennikiem teorii państwowej był np. Ignacy Czuma, profesor Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego. „Państwo – twierdził ten uczony – działa samo, państwo ułatwia lub umożliwia działanie, państwo toleruje działanie, państwo wreszcie sprzeciwia się działaniu. Ta przewaga państwa, w jego ustosunkowaniu do innych podmiotów, jeszcze w owej mierze czy kierunku podległych, nie jest wyrazem omnipotencji państwa, ale postulatem porządku i celowości. Działanie państwa i, znajdujących się w orbicie władzy tegoż, grup społecznych, czy jednostek, powinno bowiem reprezentować pewną ciągłość. Głównie jednak idzie o linię celów. Cele mniejsze podporządkowują się celom większym...”⁹⁵. Tego typu zjawiska, nakreślone zresztą dobrą wolą, nie były już tylko projekcją teorii państwowej, choć z taką właśnie je utożsamiano. Były natomiast próbą poszukiwania umocnienia państwa *per saldo* kosztem samorządu. Spowodowało to, jak pisał później Jerzy Bonkowicz-Sittauer, niebezpieczeństwo etatyzacji w samorządach⁹⁶.

94 H. Kelsen, *O istocie i wartości demokracji*, dz. cyt., s. 93–95.

95 I. Czuma, *Samorząd a państwo...*, dz. cyt., s. 386.

96 J. Bonkowicz-Sittauer, *Niebezpieczeństwo etatyzacji w samorządach (artykuł dyskusyjny)*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1929, nr 17, s. 607 (7).

Etatyzacja samorządów nie była jednak, co oczywiste, celem teorii państwowej. W środowiskach lokalnych zdarzało się jednak, że mimo woli stawała się szkołą takiej implikacją.

Polemiki naturalistów i ich przeciwników znalazły także oddźwięk na gruncie ściśle politycznym. Implikowały one dyskusje na forum parlamentu; przenikały także do programów partii politycznych i związanych z nimi ruchów⁹⁷. I w tym przypadku do połowy lat 20. reprezentowano teorię naturalistyczną, stopniowo przekształcając ją w kierunku państwowym. Generalnie można by stwierdzić, że nurt naturalistyczny prezentowały w swych programach partie lewicowe (PPS i ruch ludowy), podczas gdy zwolennicy prawej strony politycznego spektrum, od sanacji do endecji, ewoluowali w kierunku teorii państwowych. W każdym przypadku miały jednak miejsce (co prawda nieliczne) wyjątki. Opublikowany w 1938 r. program samorządowy Zarządu Głównego Stronnictwa Narodowego zakładał teorie naturalistyczne. Pisano na przykład (identycznie jak wcześniej A. Kroński), że samorząd jest tworem starszym od państwa i że tworzą go stosunki międzyludzkie, wynikające z sąsiedztwa⁹⁸. Z kolei PPS w latach 1925–1926 proponowała silniejsze związanie samorządu z państwem jako przeciwwagę dla anarchizacji życia publicznego, mającej miejsce przede wszystkim w samorządach. Tego typu zjawiska, stosunkowo częste w praktyce samorządu terytorialnego Dwudziestolecia, nie były jednak, co oczywiste, wyjątkowymi zmianami politycznymi, ale działaniami o ściśle bieżącym zabarwieniu, wymierzonym przeciwko politycznym przeciwnikom. Przed odzyskaniem niepodległości, przy wyborach do Dumy Państwowej w 1907 r., endecy proponowali na przykład (jako jedyni), ściślejszy nadzór nad samorządem ze strony władz rosyjskich⁹⁹, podczas gdy socjaliści po odzyskaniu niepodległości prezentowali program jednoznacznie naturalistyczny¹⁰⁰.

97 Programy polityczne w odniesieniu do samorządu terytorialnego w Dwudziestolecie zebrał ostatnio, z reguły bardzo skrupulatnie, R. Szwed (*Samorząd terytorialny w Polsce w latach 1918–1939: wybór materiałów źródłowych*, Częstochowa 2000).

98 *Jak pracować w samorządzie. Opracowane przez Wydział Samorządowy Zarządu Głównego Stronnictwa Narodowego*, Nakładem Zarządu Okręgowego Cieszyńsko-Podhalańskiego Stronnictwa Narodowego w Bielsku, 1938, s. 3.

99 Por. np. A. Gostkowski, *Nasz przyszły samorząd. Myśli, uwagi i projekty*, Warszawa 1907, s. 7.

100 Por. np. R. Szwed, *Samorząd terytorialny w Polsce w latach 1918–1939: wybór materiałów źródłowych*, Częstochowa 2000, tenże: *Kształtowanie się założeń programowych i taktycznych Polskiej Partii Socjalistycznej w zakresie samorządu terytorialnego po odzyskaniu niepodległości Polski*, [w:] R. Szwed, *Samorządowa Rzeczpospolita 1918–1939. Zbiór rozpraw i artykułów*, Częstochowa 2002, s. 75–102; A. Łuczak, dz. cyt. Ostatnia

Co oczywiste, samorząd terytorialny nie był dla partii politycznych zjawiskiem pierwszoplanowym. Instytucja samorządu terytorialnego oraz podejście do niej była jednak wyraźnie obecna we wszystkich takich programach.

Wkrótce po odzyskaniu niepodległości zaczęto głosić koncepcję tzw. socjalizmu municypalnego, tzn. socjalizmu w zastosowaniu do gospodarki miejskiej. Proponowano w szczególności jej uspołecznienie, czyli wyrwanie z rąk kapitalistów i skierowanie na drogę służenia szerokim masom mieszkańców¹⁰¹. Program taki, głoszony przez PPS, promował także zasadę równości i bezpośredniości wyborów oraz jak największe uniezależnienie samorządów w Polsce od krępujących je biurokratycznych władz nadzorczych¹⁰², czyli *de facto* rozluźnienie – albo w ogóle zniesienie – instytucji nadzoru administracji rządowej nad samorządem terytorialnym. Naturalistyczna koncepcja PPS postulowała także zniesienie ramowości¹⁰³ samorządu, czyli, prawdopodobnie, oparcie jej na różnorodnych czynnikach lokalnych, bez tworzenia jednolitej formuły prawnej samorządu. Był to pierwiastek naturalistycznej koncepcji angielskiego samorządu terytorialnego (jego propagowaniem zajmował się wtedy przebywający wcześniej długi czas w Wielkiej Brytanii Ignacy Mościcki, przyjaciel Piłsudskiego).

W działalności samorządowej PPS skupiała się przede wszystkim na samorządzie miejskim, przypisując zagadnieniom samorządu wiejskiego mniejsze znaczenie¹⁰⁴. Robotnicy tworzący samorząd w mieście powinni – zdaniem ideologów PPS – przejąć władzę w mieście, a gospodarkę miejską ująć w formy planowe.

Najbardziej naturalistyczne koncepcje samorządu pojawiły się w programach stronnictw ludowych. Znalazł się w nich wielokrotnie powtarzany postulat zniesienia nadzoru administracji rządowej (państwowej) nad samorządem terytorialnym. W szczególności program Polskiego Stronnictwa Ludowego w wersji z 1925 r. proponował nadanie jednostkom samorządu terytorialnego wszystkich szczebli prawo decydowania także i w dziedzinie państwowej, a program Niezależnej Partii Chłopskiej z tego samego roku – zupełną niezależność samorządów gminnych,

z wymienionych prac R. Szweda podaje głównie szczegóły dotyczące taktyki PPS w kolejnych wyborach samorządowych Dwudziestolecia.

101 R. Szwed, *Samorządowa Rzeczpospolita 1918–1939. Wybór rozpraw i artykułów*, Częstochowa 2002, s. 75.

102 Tamże.

103 Tamże.

104 Wątki samorządu wiejskiego pojawiły się w programie PPS dopiero w 1927 r. (program taki por. R. Szwed, *Samorząd terytorialny*, dz. cyt., s. 590–591).

powiatowych i wojewódzkich od władz administracyjnych¹⁰⁵. Także program Stronnictwa Chłopskiego, uchwalony w 1927 r., stwierdzał, że wojewódzka, powiatowa, gminna administracja państwowa winna się całkowicie opierać na samorządzie i być zupełnie z samorządem zespolona¹⁰⁶. W myśl tej koncepcji wybierani mieli być nie tylko wójtowie, ale także starostowie i wojewodowie¹⁰⁷. Analogiczny postulat zniesienia nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego głosiła chłopska lewica, dostrzegając jednak także faktyczną zależność samorządu od dzisiejszych urzędów administracyjnych¹⁰⁸, a nie tylko administracji państwowej *de nomine*. Postulaty zniesienia nadzoru administracji rządowej nad samorządem terytorialnym głosiły w pierwszym okresie istnienia II Rzeczypospolitej niemal wszystkie partie ludowe¹⁰⁹.

W kwestiach ogólniejszych w programach ugrupowań ludowych na temat samorządu istniała podobna jednomyślność. Podsumowując stosunek ruchu ludowego do zagadnień samorządu, Aleksander Łuczak pisał: „W zmienionej sytuacji politycznej [po odzyskaniu niepodległości, w programach ruchu ludowego] samorząd terytorialny był uważany za jeden z organów administracji państwowej. Troską stronnictw ludowych było jednak takie zagwarantowanie pozycji samorządu terytorialnego wobec administracji państwowej, aby nie zatracił on właściwej samorządowi niezależności i samodzielności oraz był rzecznikiem interesów mieszkańców. PSL Piast domagało się dlatego podziału zakresu działania samorządu na własny i poruczony, podkreślając, że ten ostatni powinien być ściśle ograniczony. PSL Wyzwolenie, określając samorząd jako organ wykonawczy administracji państwowej, zaznaczało, że nie powinien być on niczym nieograniczony z wyjątkiem tych spraw, które ze względów ogólnopaństwowych zaprowadzone być muszą”¹¹⁰. „Stronnictwo Chłopskie – pisze dalej cytowany autor – zapowiadało dążenie

105 Por. R. Szwed, *Samorząd terytorialny*, dz. cyt., s. 586 i 588.

106 z. cyt., s. 590.

107 Tamże.

108 *Projekt programu politycznego Zjednoczenia Lewicy Chłopskiej „Samopomoc”* z października 1928 r., [w:] R. Szwed, dz. cyt., s. 593.

109 Co prawda, można dostrzec niejaką ewolucję ludowców do instytucji samorządu terytorialnego, i nadzoru nad nim w szczególności. Program PSL w wersji z 1931 r. zakładał np. nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego ze strony wydziałów samorządu wyższego stopnia (a zatem w kształcie instytucji sprzed 1921 r.), z zastrzeżeniem jednak, że „nadzór państwowy nad samorządami nie może dotyczyć istoty spraw samorządowych, lecz tylko formalno-prawnej strony aktów samorządowych” (por. R. Szwed, *Samorząd terytorialny*, dz. cyt., s. 594).

110 A. Łuczak, dz. cyt., s. 69.

do takiej działalności samorządu, która, jeśli była zgodna z ustawami, nie mogła być niczym krępowana ani tamowana przez centralną władzę państwową. Daleko idącej niezależności samorządu domagały się Chłopskie Stronnictwo Radykalne i Niezależna Partia Chłopska. ChSR uważało szeroki, niczym nie skrępowany samorząd gminny, powiatowy i wojewódzki za filar i gwarancję należytego ustroju każdego społeczeństwa. Natomiast NPCh, realizując przez samorząd swój program walki z ustrojem burżuazyjno-obszarniczym, automatycznie wysuwała program walki o zupełną niezależność samorządów gminnych, powiatowych i wojewódzkich od władz administracyjnych¹¹¹.

Przytoczony fragment dowodzi, że ruch ludowy opowiadał się nie tylko solidarnie za naturalistyczną koncepcją samorządu terytorialnego, ale czynił to także konsekwentnie, począwszy od odzyskania niepodległości, i nie zmienił programu po ugruntowaniu się rządów sanacji. Podstawową jednostką takiego samorządu terytorialnego miała być dla ludowców gmina¹¹², co było również immanentnym przejawem koncepcji naturalistycznej. Po przejściu władzy przez sanację i wzmocnieniu instrumentów nadzoru nad działalnością gmin, radykalni ludowcy (PSL Wyzwolenie) domagali się powrotu do stanu ustawowego sprzed 1926 r. występowali np. za pozbawianiem władz administracyjnych prawa zatwierdzania albo odrzucania kandydatury wójta, wybranej przez radę gminy ze strony starosty¹¹³. Program tej partii z 1925 r. zakładał wręcz, że działalność wójta miała obejmować obok spraw z zakresu samorządu również sprawy z zakresu administracji państwowej¹¹⁴. Naturalistyczny radykalizm ludowców był nierzadko bardzo radykalny. W ramach koncepcji samorządu terytorialnego ludowców postulowano także, na przykład, szeroką autonomię (także dla mniejszości narodowych), włącznie z utworzeniem na Kresach wschodnich związków autonomicznych jednostek samorządu terytorialnego. Także elektorat ruchu ludowego był, *ex definitione*, najbardziej naturalny, z czym programy partii chłopskich musiały się liczyć. Jak ujął to Aleksander Łuczak, w okresie międzywojennym waga problemów przedstawianych przez stronnictwa często była uznawana przez ogół chłopów dopiero wtedy, gdy stwierdzono, że przynoszą one pozytywne rezultaty w rozwoju własnego gospodarstwa i w życiu własnej rodziny. Chłopów skłaniał do pracy politycznej często

111 A. Łuczak, dz. cyt., s. 70.

112 A. Łuczak, dz. cyt., s. 72.

113 Dz. cyt., s. 73.

114 Program PSL Wyzwolenie z 1925 r. [w:] S. Lato, W. Stankiewicz, *Programy stronnictw ludowych. Zbiór dokumentów*, Warszawa 1969, s. 233. Cytat za: A. Łuczak, dz. cyt., s. 74.

nie tyle program stronnictwa, ile przykład wójta lub członka rady gminnej, umiającego się wykazać wzorowymi metodami pracy we własnym gospodarstwie i troską o rozwój całej wsi¹¹⁵.

Podobne do przedstawionych naturalistycznych idei PPS i ruchu ludowego odnaleźć można w wielu programach obozu narodowej demokracji.

Program narodowej demokracji w kwestii samorządu terytorialnego zakładał znaczne pierwiastki pojmowania tej instytucji jako naturalnej organizacji społeczeństwa. W programie zwracało uwagę konsekwentne dążenie do rozszerzenia kompetencji samorządu (rozszerzenia atrybucji (...)) w miarę już niewątpliwych wymagań życiowych nowoczesnego państwa) i uznanie podmiotowości samorządu, zwłaszcza w relacji z administracją rządową. Naturalistyczne było już samo postrzeganie w programie endecji konieczności samodzielnego kierowania przez społeczności lokalne „najbliższych” i „najlepiej im znanych” spraw publicznych. Jak zobaczymy dalej, podobne naturalistyczne pierwiastki znajdowały się w programie Narodowej Demokracji także po odzyskaniu niepodległości. Współczesny programowi krytyczny badacz – z czym zgadza się także piśmiennictwo doby obecnej – pisał, że do celów, jakie sobie zakreśliła ND, najważniejsza jest instytucja samorządu gminnego¹¹⁶.

Najbardziej rozwinięty w kwestiach samorządu wydawał się w okresie międzywojennym program obozu sanacji. Rządy sanacyjne powołały do życia Komisję dla Usprawnienia Administracji Publicznej, działającą w latach 1928–1933, a zatem bardzo długo. Zarówno okres działalności komisji, jak zamierzenia co do skali reform były wówczas w Europie zjawiskiem niespotykanym; w Polsce działalności komisji i koncepcjom reform przyznawano istotne znaczenie¹¹⁷.

Koncepcja samorządu obozu sanacyjnego znalazła wyraz także w Konstytucji 1935 r., opracowanej m.in. przez Wacława Makowskiego i obóz BBWR.

Poglądy sanacji na samorząd znalazły bardzo klarowny wyraz w debacie nad ustawą samorządową (tzw. ustawą scaleniową 1933 r.). Powtórzono w niej przede wszystkim postulat jedności ustroju samorządowego, stworzonego na podstawie przepisów ustawowych (unifikacja norm

115 Dz. cyt., s. 65.

116 Scriptor, *Nasze stronnictwa skrajne*, dz. cyt. Cytat przytoczony także [w:] B. Toruńczyk (opr.), *Narodowa Demokracja. Antologia myśli politycznej „Przeglądu Wszechpolskiego” (1895–1905)*, Londyn 1983, s. 266.

117 Por. H. Izdebski, M. Kulesza, dz. cyt., s. 69.

prawnych dla wszystkich dzielnic¹¹⁸), oraz opowiedziano się za trzystopniowym podziałem kraju, przy dopuszczeniu instytucji gromady, obdarzonej jednak – odmiennie niż inne jednostki samorządu terytorialnego – jedynie podmiotowością prywatno-prawną¹¹⁹.

W teoretycznych koncepcjach BBWR na temat samorządu odrzucono tezę, że samorząd to odrębna władza, a zakres kompetencji samorządu to jakby okopy, z których winno się ostrzeliwać lub bronić od ingerencji czynnika państwowego. „Organizacja współczesnego demokratycznego państwa – argumentował Karol Polakiewicz, referent z ramienia BBWR ustawy scaleniowej uchwalonej przez Sejm w 1933 r. – musi się opierać na szerokim udziale obywateli w wykonywaniu zadań publicznych. Czerpiąc środki z tych samych źródeł dochodu społecznego, organizacja samorządowa, włączona do organizacji państwowej, winna stanowić należycie z administracją rządową zharmonizowane ogniwo w systemie administracji publicznej”¹²⁰.

Było to klarowne odrzucenie koncepcji naturalistycznych, zarazem jednak, *explicite*, pogląd teorii naturalistyczno-państwowej. Co prawda, pogląd taki został zarzucony w Konstytucji 1935 r.; wcześniej jednak mógł stanowić koncepcję obozu rządzącego. Do jakiejś pośredniej koncepcji państwowej nawiązywano wielokrotnie. „W warunkach rzeczywistości polskiej – argumentowano – przy niedostatecznym wyrobieniu państwowym i przy znanej geopolitycznej sytuacji, przy szczupłości dochodu publicznego, Państwo nie może wyrzec się należytego wpływu na bieg administracji samorządowej. Rząd centralny, stojący na straży najogólniejszych interesów Państwa i obywateli, jak obronność, Skarb i polityka zagraniczna, musi w stosunku do reprezentacji interesów lokalnych mieć zapewnioną możliwość ingerowania i koordynowania w razie sprzeczności w drodze nadzoru tych obu interesów”¹²¹. Teorią naturalistyczno-państwową obejmowano także zagadnienia nadzoru.

Obóz sanacji, ustami posłów BBWR, opowiadał się za odpartyjnieniem i, jak to określono, „odpolitykowaniem” samorządu. Zdając sobie sprawę, że nierealne jest wyeliminowanie partii politycznych z wyborów

118 Referat K. Polakiewicza (BBWR) z 13 lutego 1933 r. *Sprawozdanie stenograficzne z 85 posiedzenia Sejmu (...)*, łam 51; przedruk [w:] R. Szwed, *Samorząd terytorialny...*, dz. cyt., s. 539 (por. także następny przypis).

119 Referat przewodniczącego Komisji Administracyjnej Sejmu Karola Polakiewicza (BBWR) z 13 lutego 1933 r. *Sprawozdanie stenograficzne z 85 posiedzenia Sejmu (...)*, łamy 51–62; przedruk [w:] R. Szwed, *Samorząd terytorialny...*, dz. cyt., s. 535–545.

120 R. Szwed, dz. cyt., s. 539.

121 K. Polakiewicz, [w:] R. Szwed, dz. cyt., s. 541.

i z organów samorządu terytorialnego, proponowano „usunięcie polityki i szkodliwych skutków metod partyjnych z życia samorządowego (...). Załatwianie lokalnych spraw gospodarczych i kulturalnych winno być wolne od nieokiełznanej gry namiętności politycznych, bo wszyscy jako politycy wiemy, ile szkody zrobiła w życiu publicznym polskim przewaga politycznego myślenia i nastawienia”¹²². Wyrazem takiej właśnie polityzacji były tłumne zebrania gminne, bezpośrednio wybory wójta, charakter stanowy ustroju gromadzkiego w Kongresówce, obszary dworskie w województwach zachodnich. Wszystkie te, mało efektywne, instytucje zniknęły po wprowadzeniu ustawy scaleniowej.

Interesujące poglądy na temat samorządu terytorialnego zawarł w przemówieniu przed przyjęciem ustawy scaleniowej minister spraw wewnętrznych, gen. Bronisław Pieracki (1895–1934). Polityk ten, uchodzący, jak wiadomo, za bliskiego współpracownika Józefa Piłsudskiego i czołowego polityka obozu sanacji, może być przykładem dobrego wyraziciela poglądów tego środowiska. W odniesieniu do samorządu terytorialnego Pieracki wypowiedział się za polityką „rozsądnej ewolucji”, postulując samorząd „zdrowy, równy i trwały”. Samorząd – zdaniem Pierackiego – powinien być „wciągnąć szerokie masy społeczne w proces praktycznego upaństwowienia i zapewnić najlepszą obsługę wielu istotnym i najsilniej odczuwanym przez ogół obywateli interesom społecznym”. Zakończenie tak pojętej ewolucji samorządu terytorialnego powinno znaleźć wyraz w konstytucji państwa¹²³.

Pieracki zaprezentował się jako „przeciwnik dualizmu, a nawet przeciwstawności administracji samorządowej i rządowej”. Korzeni takiego dualizmu sanacyjny polityk upatrywał w okresie zaborów, gdy instytucje samorządowe były ostoją polskości, w przeciwieństwie do obcej administracji państwowej. „W szerokim pojmowaniu – mówił Pieracki – samorząd stał się i pozostał dziecięciem liberalizmu, broniąc dojrzewających do zarządzania swymi sprawami mas społecznych przed agresywnością molocha administracji państwowej, do niedawna wrogiej. I dzisiaj wizja ukształtowana przez przeszłość pragnie widzieć samorząd i rząd, ich instytucje, ustawione naprzeciw siebie w szyku bojowym, w postawie zaczepnej, w permanentnej walce”¹²⁴. Była to zatem próba poszukiwania *modus vivendi* pomiędzy naturalistyczną a państwową teorią samorządu terytorialnego, która podobnie jak w rozważaniach

122 Tamże.

123 *Sejm RP. Okres III. Sprawozdanie stenograficzne z 45 posiedzenia Sejmu RP z 22 stycznia 1932 r.* Przedruk [w:] R. Szwed, dz. cyt., s. 527–533. Dalsze cytaty i opis przemówienia B. Pierackiego pochodzą z tego właśnie wystąpienia.

124 R. Szwed, dz. cyt., s. 528.

ludzi nauki, mogła okazać się, w pewnym sensie, syntezą obu teorii również na gruncie politycznym.

Jak widać z przytoczonych przykładów, myśl samorządowa II Rzeczypospolitej była zjawiskiem niesłychanie płodnym – i z pewnością uznawanym wówczas za zjawisko istotniejsze, niż podejmują to dyskusje nad kształtem i rolą samorządu terytorialnego ostatniego piętnastolecia. Tak jak dzisiaj, koncepcja samorządu terytorialnego przeżywała podobną ewolucję, pomimo że w latach 1918–1939 doktryna nie wytworzyła nie tylko jednej koncepcji samorządu, ale ustroju państwa w ogóle. Złożyło się na to, między innymi, prawdopodobnie połączenie w Polsce tradycji samorządowego naturalizmu Anglii, naturalizmu połączonego z elementami silnego państwa w doktrynie rewolucyjnej Francji i konsekwentnego propaństwowego charakteru administracji lokalnej Prus, akcentującego często (wbrew np. postulatam takich autorów jak A. de Tocqueville) potrzebę ograniczania władzy samorządów lokalnych¹²⁵ na rzecz prawa państwowego Rzeszy Niemieckiej (*Reichstaatsrecht*)¹²⁶. Koncepcje samorządu terytorialnego, które tworzone w II Rzeczypospolitej, stanowią bowiem właśnie konglomerat klasycznej myśli samorządowej, ale, powtórzmy raz jeszcze, podobnie jak instytucje władzy i administracji lokalnej, stworzone co najmniej od czasów zaborów, tworzą w wielu wypadkach oryginalną myśl administracyjną wypracowaną przez Polaków, dziś nieco zapomnianą. Myśl taka i realizowane w jej efekcie rozwiązania warte są z pewnością badania z punktu widzenia nie tylko historii, ale także nauki administracji jako takiej. Warto zatem podejmować dalsze badania nad myślą samorządową i administracyjną polskiego Dwudziestolecia.

125 Por. np. H. Peters, *Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preussen. Ein Beitrag zur Lehre vom Verhältnis der Gemeinden zu Staat und Reich*, Berlin 1926, zwł. s. 111 i nast.

126 Por. np. R. von Mohl, *Das deutsche Reichsstaatsrecht: rechtliche und politische Erörterungen*, Tübingen 1873. Nieco informacji także [w:] R. von Mohl, *Encyklopedia umiejętności politycznych*, dz. cyt., s. XXII i nast. (we wstępie A. Bosiackiego).

Bibliografia

Materiały źródłowe

Bałtruszajtys G., Kolarzowski J., Paszkowska M., Rajewski K., *Wybór źródeł do historii prawa sądowego czasów nowożytnych*, Warszawa 2002.

Literatura

Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.

Blodig H., *Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff: eine Verwaltungsrechtliche Monographie*, Wien und Leipzig 1894.

Bonkowicz-Sittauer J., *Niebezpieczeństwo etatyzacji w samorządach* (artykuł dyskusyjny), „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1929, nr 17.

Bosiacki A., *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego II Rzeczypospolitej 1918–1939*, Warszawa 2006.

Gierke O. von, *Das deutsche Genossenschaftsrecht: Rechtsgeschichte der deutschen Genossenschaft*, Berlin 1868, t.1.

Gostkowski A., *Nasz przyszły samorząd. Myśli, uwagi i projekty*, Warszawa 1907.

Grzybowska M., *Decentralizacja i samorząd w II Rzeczypospolitej (aspekty ustrojowo-polityczne)*, Kraków 2003.

Harris G. M., *Municipal Self-Government in Britain*, London 1939.

Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, wyd. 3 rozszerzone, Warszawa 2004.

Jaroszyński M., *Rola i zadania samorządu terytorialnego w Polsce*, „Kalendarz Samorządowy” 1926, r. 1.

Jaworski W. L., *Nauka prawa administracyjnego*, Warszawa 1924.

Jellinek G., *Ogólna nauka o państwie*, Warszawa 1924.

Kelsen H., *Algemeine Staatslehre*, wyd. 1, Berlin 1925.

Kelsen H., *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre*, wyd. 1, Tübingen 1923.

Kroński A., *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932.

Kroński A., *Ustrój komunalny miast*, Warszawa 1917.

Lato S., W. Stankiewicz, *Programy stronnictw ludowych. Zbiór dokumentów*, Warszawa 1969.

Łuczak A., *Samorząd terytorialny w programach i działalności stronnictw ludowych 1918–1939*, Warszawa 1973.

- Mohl R. von, *Das deutsche Reichsstaatsrecht: rechtliche und politische Erörterungen*, Tübingen 1873.
- Mohl R. von, *Encyklopedia umiejętności politycznych*, Warszawa 2003.
- Paczyński S., *Techniczno-prawne momenty w organizacji związków komunalnych*, Wilno 1933, (reprint Warszawa 1990).
- Page E. C., *Localism and Centralism in Europe*, New York 1991.
- Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu terytorialnego*, wyd. 3, Warszawa 1934.
- Peretiatkowicz A., *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1947.
- Peters H., *Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preussen. Ein Beitrag zur Lehre vom Verhältnis der Gemeinden zu Staat und Reich*, Berlin 1926.
- Podwiński S., *Teoria i dzieje samorządu terytorialnego*, wyd. 2, Łódź 1947, t. 1.
- Przeorski T., *Organizacja gminy miejskiej według projektu rządowego*, „Samorząd Miejski” 1924, nr 1.
- Rotteck K. von, Welcker K. (red.), *Staatslexikon. Enzyklopädie der sämmlichen Staatswissenschaften für alle Stände*, t. I–XV, Altona 1847.
- Shaw A., *Municipal Government in Great Britain*, London 1898.
- Słomka J., *Pamiętniki włościanina: od pańszczyzny do dni dzisiejszych*, wyd. 1 i 2, Kraków 1929, wyd. 3, Tarnobrzeg 1994.
- Staryszak J., *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*, Warszawa 1931.
- Szwed R., *Polska Partia Socjalistyczna w wyborach samorządów terytorialnych w latach 1919–1939*, Częstochowa 1993.
- Szwed R., *Samorząd terytorialny w Polsce w latach 1918–1939: wybór materiałów źródłowych*, Częstochowa 2000.
- Tocqueville A. de, *Dawny ustrój i rewolucja*, Kraków 1996.
- Toruńczyk B. (opr.), *Narodowa Demokracja. Antologia myśli politycznej „Przeglądu Wszechpolskiego” (1895–1905)*, Londyn 1983.
- Wójcik S., *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa: historia i współczesność*, Lublin 1999.
- Zembrzuski K., *Samorząd angielski jako ideowa podstawa samorządu polskiego*, Warszawa 1934.

Inne

- Wiktorowska A., *Polska bibliografia prawnicza samorządu terytorialnego 1840–1983*, Wrocław 1986.

Streszczenie

Doktryny samorządu terytorialnego II Rzeczypospolitej i ich znaczenie we współczesnej Polsce

Artykuł przedstawia analizę bogatych intelektualnie dyskusji nad koncepcjami samorządu terytorialnego w Polsce międzywojennej (tzw. II Rzeczypospolitej, 1918–1939). Po raz pierwszy w Polsce nowożytnej, po okresie zaborów, próbowano wtedy wypracować doktrynę samorządu terytorialnego, szeroko czerpiąc z doświadczeń europejskich w tym zakresie. Po 1939 roku rozważania na temat istoty czy zadań samorządu terytorialnego powinny stać się bardzo istotne po odzyskaniu niepodległości w 1989 roku, a także współcześnie. Wiele kwestii bowiem w reformach samorządu terytorialnego III Rzeczypospolitej wciąż czeka na reformy czy dopracowanie.

Osią rozważań pozostawała relacja samorządu terytorialnego do instytucji państwa. Wypracowano z tego w szczególności naturalistyczną koncepcję samorządu terytorialnego, z jego naturalnymi prawami i niemal nieograniczoną samodzielnością. *Antidotum* stanowiła państwowa teoria samorządu terytorialnego, w której kompetencje samorządu terytorialnego były ściśle określone, wynikając bezpośrednio z ustaw. Koncepcje pośrednie, kładące nacisk na kompetencje administracji rządowej, bądź dające przewagę samorządowi terytorialnemu, wypracowały podmiotowość tej instytucji. Osobowość publiczno-prawna, władztwo podatkowe, planowanie przestrzenne, nadzór czy wybory do jednostek i organów samorządu terytorialnego, to przykłady instytucji funkcjonujące pomiędzy teorią naturalistyczną a państwową, istotne, jak wskazano, także przy reformach samorządu terytorialnego w Polsce po 1989 roku i obecnie.

Słowa kluczowe: II Rzeczpospolita, III Rzeczpospolita, samorząd terytorialny, naturalizm, naturalistyczna koncepcja samorządu terytorialnego, państwowa teoria samorządu terytorialnego, reformy administracji publicznej w Polsce, osobowość publiczno-prawna, władztwo podatkowe, planowanie przestrzenne, nadzór, wybory do jednostek i organów samorządu terytorialnego.

Summary

Doctrines of self-government of the Second Polish Republic and their significance in contemporary Poland

The article presents an analysis of intellectually rich discussions on the concepts of self-government in interwar Poland (the so-called Second Republic, 1918–1939). For the first time in modern Poland, after the period of partitions (1795–1918), attempts were made to develop the doctrine of territorial self-government, drawing broadly on European experience in this area. After 1939, considerations about the essence or tasks of local self-government should become very important after regaining independence in 1989, as well as in a very contemporary moment, when a substantial number of issues in the reforms of the self-government of the Third Republic still await reforms or refinement.

The relation of territorial self-government to state institutions remained the axis of considerations. In particular, a naturalistic concept of territorial self-government was developed, with its natural rights and almost unlimited independence. The antidote was the state theory of self-government, in which its competences were strictly defined, directly resulting from statutes. Intermediate concepts, placing emphasis on the competence of government administration or giving an advantage to territorial self-government, have developed the subjectivity of this institution, substantially shaping its subjectivity. Public-law personality, tax authority, spatial planning, supervision, or elections to local government units and its bodies are examples of institutions functioning between naturalistic and state theory, important as indicated also in the reforms of local self-government in Poland still after 1989.

Key words: The Second Republic (1918–1939), the Third Republic since 1989, local self-government, naturalism, the naturalistic concept of territorial self-government, the state theory of territorial self-government, public administration reform in Poland, public-law personality, tax authority, spatial planning, supervision, or elections to local government units.

Rozdział VI

Dr Elżbieta Mreńca*

Dr Piotr Benedykt Zientarski**

Rola Naczelnika Państwa i jego Kancelarii Cywilnej w procesie tworzenia prawa

Nauka administracji za jedną z cech konstytuujących organ administracji publicznej wskazuje taką właściwość tego organu, że jest nim człowiek (w przypadku organów monokratycznych) lub grupa ludzi (w przypadku organów kolegialnych). Zatem w sensie abstrakcyjnym należy mówić o organie jako o pewnej konstrukcji strukturalno-organizacyjnej oraz o obsadzie personalnej tego organu nazwanej jego piastunem¹. Od organu administracji publicznej należy odróżnić urząd tego organu (tzw. aparat pomocniczy), który jest zorganizowanym zespołem osób związanym z organem administracji publicznej i przydzielonym mu do realizacji jego funkcji². Bezspornie obsada personalna zarówno piastuna organu, jak i jego aparatu pomocniczego mają kluczowe znaczenie z punktu widzenia realizacji zadań z zakresu administracji publicznej, a tym samym funkcjonowania państwa.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza historyczno-prawna działalności prawotwórczej głowy państwa w okresie prowizorium ustrojowego, tj. Tymczasowego Naczelnika Państwa (od 22 listopada 1918 r. do 20 lutego 1919 r.) i Naczelnika Państwa (od 20 lutego 1919 r. do 14 grudnia 1922 r.) oraz rola pomocnicza w przedmiotowym

* Dr Elżbieta Mreńca – adiunkt w Katedrze Prawa Międzynarodowego i Europejskiego na Wydziale Prawa i Administracji Akademii Ekonomiczno-Humanistycznej w Warszawie, ekspert ds. legislacji, opiekun naukowy Studenckiego Koła Naukowego „Legislacja”.

** Dr Piotr Benedykt Zientarski – adwokat, przewodniczący senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, przewodniczący senackiej Komisji Ustawodawczej w latach 2009–2015; członek Krajowej Rady Sądownictwa (reprezentujący Senat RP) w latach 2007–2015.

1 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kantor Wydawniczy „Zakamycze”, Kraków 2005, s. 117–119, zob. też: *Nauka administracji*, red. Z. Cieślík, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 19.

2 J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 128.

zakresie jego Kancelarii Cywilnej. Opracowanie zostało przygotowane na podstawie materiałów archiwalnych zgromadzonych w Archiwum Akt Nowych w Warszawie (AAN). Niniejsza publikacja stanowi kontynuację cyklu artykułów na temat procesu legislacyjnego w Polsce w ujęciu historyczno-prawnym.

Urząd Tymczasowego Naczelnika Państwa został ustanowiony w drodze dekretu z dnia 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej³, który określał ustrój i kompetencje tymczasowych organów władzy państwowej do momentu ukonstytuowania wybranego w demokratycznych wyborach Sejmu Ustawodawczego. Na podstawie art. 1 wymienionego dekretu Józef Piłsudski, jako Tymczasowy Naczelnik Państwa, objął najwyższą władzę w Republice Polskiej do czasu zwołania Sejmu Ustawodawczego. W myśl art. 3 tego dekretu projekty ustawodawcze uchwalone przez Radę Ministrów podlegały zatwierdzeniu przez Tymczasowego Naczelnika Państwa i miały uzyskać moc obowiązującą, o ile nie stanowiły inaczej, z chwilą ogłoszenia w *Dzienniku Praw Państwa Polskiego*⁴. Miały utracić swoją moc w przypadku nieprzedstawienia ich do zatwierdzenia na pierwszym posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego⁴.

Dekretem Tymczasowego Naczelnika Państwa z dnia 11 grudnia 1918 r. została powołana Kancelaria Cywilna Naczelnika Państwa (KCNP)⁵. Kancelaria funkcjonowała jeszcze przed dekretem o powołaniu, stanowiąc prawdopodobnie komórkę cywilną Adiutantury Generalnej najpierw Naczelnego Wodza, później Naczelnika Państwa. Kancelaria Cywilna była urzędem pomocniczym Naczelnika Państwa⁶. Zakres jej pracy uregulowany był dodatkowo szeregiem uściślających rozporządzeń wewnętrznych. Do jej kompetencji należały sprawy o charakterze prawnopaństwowym dotyczące Naczelnika Państwa, załatwianie audiencji osób cywilnych, organizowanie przyjęć i podróży, normowanie spraw o charakterze protokolarnym i ceremonialnym w porozumieniu z Adiutanturą Generalną Naczelnika Państwa i Dyrekcją Protokołu Dyplomatycznego, który w charakterze wprowadzającego ambasadorów i posłów wchodził w skład domu Naczelnika Państwa. Kancelaria

3 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej (Dz.U. Nr 17, poz. 41).

4 Tamże.

5 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 11 grudnia 1918 r. w przedmiocie utworzenia Kancelarii Cywilnej Naczelnika Państwa (Dz.U. Nr 20, poz. 59).

6 Archiwum Akt Nowych w Warszawie, Teczka 54: Kancelaria Cywilna Naczelnika Państwa – Sprawozdanie z działalności Kancelarii Cywilnej Naczelnika Państwa za okres od 1 grudnia 1918 r. do 1 kwietnia 1920 r.

Cywilna przedstawiała Naczelnikowi Państwa akty ustawodawcze i rządowe, wymagające w myśl obowiązujących wówczas przepisów zatwierdzenia „najwyższej władzy”. Ponadto KCNP przyjmowała korespondencję skierowaną do Naczelnika Państwa przez organy rządowe oraz instytucje i osoby prywatne, z wyjątkiem pism wpływających do Wojskowej Adiutantury Generalnej. Prowadziła także archiwum oraz bibliotekę. Na czele Kancelarii stał szef. Podlegali mu: referenci prasowi, prawnopaństwowi, kasowo-gospodarczy, urzędnik do specjalnych poruczeń i kierownik biura wraz z personelem pomocniczym⁷.

Przez cały okres funkcjonowania KCNP, tj. od grudnia 1918 r. do grudnia 1922 r.⁸, funkcję jej szefa pełnił Stanisław Car, który należał do grona najbliższych współpracowników J. Piłsudskiego. W literaturze przedmiotu funkcjonuje pogląd, iż potrafił on przeforsować stanowisko obozu politycznego swego zwierzchnika, które nie zawsze było zgodne z prawem. Z tego powodu w środowisku politycznym nadano mu przydomek: „jego Inter pretatorskoje Wieliczestwo”⁹ i zarzucano mu „przedwokacenie stosunku do ustawy”, które mogło skłaniać obywateli, iż każdą ustawę można interpretować raz tak, raz inaczej¹⁰. Współczesnym odpowiednikiem wymienionego określenia może być, między innymi, stosowane w polskiej publicystyce pejoratywne określenie: „falandyzacja prawa”, czyli interpretacja przepisów prawa w doraźnym interesie interpretatora lub usprawiedliwiania organów władzy, których postępowanie balansuje na granicy prawa. W mojej ocenie zarzut stawiany S. Carowi, choć poważny, nie umniejszał jednak jego niewątpliwie wysokich kompetencji, zwłaszcza biorąc pod uwagę lakoniczność sformułowań dotyczących ówczesnych rozwiązań ustrojowych i ich prowizoryczność.

Sprawując urząd Tymczasowego Naczelnika Państwa, J. Piłsudski, choć formalnie nie miał prawa inicjatywy ustawodawczej, bowiem projekty aktów prawnych opracowywał rząd, za pośrednictwem szefa swojej Kancelarii Cywilnej starał się wpływać na kształt aktów prawnych, które miał później zatwierdzić. Powstanie niektórych z nich nawet

7 Archiwum Akt Nowych w Warszawie, Inwentarz Akt Kancelarii Cywilnej Naczelnika Państwa: 1918–1922, Oprac. M. Motas, Warszawa 1965.

8 Kancelaria Cywilna Naczelnika Państwa funkcjonowała do 14 grudnia 1922 r., kiedy to nastąpiło protokolarne przekazanie władzy przez Naczelnika Państwa nowo wybranemu Prezydentowi RP.

9 S. Car, *Polska koncepcja autorytaryzmu*, oprac. J. M. Majchrowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996, s. 6; zob. też S. Car, *Z zagadnień konstytucyjnych Polski*, Warszawa 1924.

10 S. Mackiewicz (Cat), *Historia Polski od 11 listopada 1918 r. do 17 września 1939 r.*, Wydawnictwo Puls, Londyn 1992, s. 239.

pośrednio inicjował w ten sposób, że jego Kancelaria Cywilna opracowywała projekty aktów prawnych i przysyłała je do poszczególnych ministerstw z prośbą o oficjalne wystąpienie z projektem. Niejednokrotnie kancelaria zwracała także uwagę na potrzebę uregulowania pewnych kwestii z prośbą o opracowanie stosownego projektu. Tymczasowy Naczelnik Państwa wypowiadał także swoje opinie na temat konkretnych projektów. Dużą rolę odegrał tu wspomniany S. Car.

Powyższa opinia znajduje potwierdzenie w korespondencji KCNP znajdującej się w AAN w Warszawie. Za przykład może tu posłużyć pismo z 14 grudnia 1918 r. Szefa Kancelarii Cywilnej Naczelnika Państwa skierowane do Przewodniczącego Komisji Prawa Morskiego, w którym wyraził uznanie w związku z zapoczątkowaniem prac w dziedzinie polskiego ustawodawstwa morskiego, a w szczególności dla podjętej inicjatywy ustawodawczej w zakresie uregulowania zagadnienia dostępu do morza, które w jego ocenie było dla Polski Zjednoczonej koniecznością państwową i warunkiem ubezpieczenia trwałości jej niezależnego bytu. Druga uwaga dotyczyła zakresu prac komisji. Otóż, S. Car sugerował, iż w związku z tym, że w dziedzinie prawa morskiego nie było wówczas żadnych rodzimych precedensów, w jego ocenie komisja nie powinna ograniczać swoich zadań do opracowania ustawodawstwa morskiego jedynie w zakresie stosunków prywatno-prawnych (prawo morskie materialne i formalne), w ścisłym tego słowa znaczeniu, lecz powinna zająć się również unormowaniem żeglugi morskiej oraz związanych z nią stosunków w zakresie prawa publicznego, a nawet międzynarodowego. W jego ocenie te dwie ostatnie dziedziny powinno się traktować priorytetowo, bowiem zachodzi obawa, że stosunki prywatno-prawne mogłyby być normowane prowizorycznie na zasadzie ogólnego prawa cywilnego i handlowego. S. Car przywołał tu przykłady państw takich jak Wielka Brytania, Dania, Szwecja, Norwegia, które nie miały wówczas nawet odrębnych kodeksów handlowych i regulowały odnośną sferę interesów na podstawie norm ogólnego prawa prywatnego. Stąd Szef Kancelarii Naczelnika Państwa kładł nacisk na włączenie do programu prac Komisji Prawa Morskiego kwestii opracowania morskiego prawa publicznego i międzynarodowego. Kończąc pismo, S. Car podkreślił, iż o podjętej inicjatywie w szczególności poinformuje Naczelnika Państwa¹¹.

11 Archiwum Akt Nowych w Warszawie, Teczka 41: Kancelaria Cywilna Naczelnika Państwa – projekty ustawodawcze w okresie od grudnia 1918 r. do stycznia 1922 r., pismo Szefa KCNP do Przewodniczącego Komisji Prawa Morskiego z dnia 14 grudnia 1918 r.

Kolejnym przejawem pośredniego wpływania na proces prawotwórczy było przesłanie przez Szefa Kancelarii Cywilnej Naczelnika Państwa w dniu 8 stycznia 1919 r. do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych wypracowanych przez Kancelarię Cywilną Naczelnika Państwa projektów dekretów w przedmiocie tymczasowych przepisów o zgromadzeniach i pochodach publicznych oraz w zakresie przechowywania i noszenia broni. S. Car zaznaczył, iż projekty te pozostają w związku z wydanym już dekretem o wprowadzeniu stanu wyjątkowego i z mającym się ukazać, a opracowanym przez KCNP i przedstawionym Prezydentowi Rady Ministrów dekretem o sądach doróżnych. Informował ponadto, że załączone projekty referował Naczelnikowi Państwa i uzyskał jego zasadniczą aprobatę. Jednak w związku z faktem, iż inicjatywa ustawodawcza musiała wypłynąć od jednego z ministerstw, Szef KCNP prosił ministra o potraktowanie projektów jako materiału ustawodawczego do ewentualnego wniosku.

Analogicznie, w dniu 10 stycznia 1919 r. Kancelaria Cywilna Naczelnika Państwa przesłała do Ministerstwa Sprawiedliwości do Sekcji Ustawodawczej i równolegle do Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych do Sekcji Prawnej projekt dekretu w przedmiocie tymczasowych przepisów o obywatelstwie Państwa Polskiego.

Tymczasowy Naczelnik Państwa za pośrednictwem swojej Kancelarii Cywilnej wpływał także na tempo prac legislacyjnych. 4 stycznia 1919 r. Szef KCNP skierował do Prezydium Rady Ministrów pismo z zapytaniem o losy ustawy o fundacjach, w którym wskazał na pilną potrzebę wprowadzenia w życie odnośnej ustawy ze względu na szereg fundacji czekających na zalegalizowanie. W związku z powyższym pismem nastąpiło przyspieszenie przedłożenia przedmiotowego projektu pod obrady Rady Ministrów.

Za kolejny przykład zaangażowania w proces tworzenia prawa może posłużyć pismo z 28 stycznia 1919 r., w którym Szef KCNP, powołując się na oświadczenie Prezydenta Rady Ministrów złożone na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 17 stycznia 1919 r. w przedmiocie opracowania projektu konstytucji, zwrócił się do Prezydium Rady Ministrów z prośbą o podanie do wiadomości Naczelnika Państwa, czy prace w tym względzie zostały już rozpoczęte i czy i jaka komisja została „wreszcie” powołana. Prosił o stałe informowanie o postępie tychże prac. Odpowiedź nadeszła 1 lutego 1919 r. Prezydium Rady Ministrów w swoim piśmie zakomunikowało, iż w celu przygotowania dla Sejmu projektów konstytucji z naukowego i politycznego punktu widzenia postanowiono powołać do życia komisję złożoną z „mężów nauki i osób biorących wybitny udział w życiu publicznym”.

Zgodnie z art. 3 dekretu o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej Naczelnik Państwa mógł zatwierdzić i promulgować tylko projekt ustawodawczy uchwalony przez Radę Ministrów. Uchwalane w Radzie Ministrów projekty dekretów były przesyłane przez Prezydium Rady Ministrów do Szefa Kancelarii Cywilnej Naczelnika Państwa z prośbą o przedstawienie Naczelnikowi Państwa do zatwierdzenia. Niektóre z nich zawierały adnotację: „z prośbą o jak najrychlejsze zatwierdzenie” lub „z prośbą o przekonanie Naczelnika Państwa do ich zatwierdzenia”. Kancelaria Cywilna Naczelnika Państwa odsyłała zatwierdzone przez Tymczasowego Naczelnika Państwa dekrety do kontrasygnaty Prezydenta Rady Ministrów i właściwego ministra.

Powołany wyżej przepis, który upoważniał Tymczasowego Naczelnika Państwa do zatwierdzania dekretów nie przewidywał możliwości, aby przy zatwierdzaniu projektu dekretu badał on jego zgodność formalną z prawem, a tym bardziej nie przewidywała dokonywania przez niego merytorycznej oceny przedłożonego mu aktu. Zdarzało się, że J. Piłsudski miał wątpliwości, czy może zatwierdzić przesłany mu projekt uchwalony przez Radę Ministrów, a ponieważ nie było terminu, do kiedy miał go zatwierdzić, zwracał się do Prezydenta Rady Ministrów i właściwego ministra o wyjaśnienie swoich wątpliwości. Wyjaśnienia rządu w przypadku dalszych wątpliwości Tymczasowego Naczelnika Państwa prowadziły niekiedy do wycofania projektu albo jego zmiany. Za przykład może tu posłużyć projekt Statutu Tymczasowego Władzy Krajowej dla Śląska Cieszyńskiego, który 31 grudnia 1918 r. został przesłany przez Prezydium Rady Ministrów do KCNP z prośbą o przedłożenie go jeszcze w tym samym dniu do zatwierdzenia Tymczasowemu Naczelnikowi Państwa z prośbą o „jak najrychlejszy zwrot”. 10 stycznia 1919 r. Szef Kancelarii Cywilnej Naczelnika Państwa skierował pismo do Prezydium Rady Ministrów, informując, iż Naczelnik Państwa po porozumieniu z Prezydentem Rady Ministrów i Ministrem Spraw Wewnętrznych postanowił zawiesić zatwierdzenie Statutu Tymczasowego Władzy Krajowej dla Śląska Cieszyńskiego przyjętego przez Radę Ministrów na posiedzeniu w dniu 30 grudnia 1918 r.¹² Zatem choć formalnie Tymczasowemu Naczelnikowi Państwa nie przysługiwało prawo weta, to w praktyce istniała możliwość zatrzymania projektów, które wzbudzały wątpliwości ówczesnej głowy państwa.

12 Archiwum Akt Nowych w Warszawie, Teczka 36: Ustawodawstwo Pozasejmowe (dekrety, rozporządzenia, rozkazy), t. II – okres od grudnia 1918 r. do lutego 1919 r.

Projekty ustawodawcze uchwalone przez rząd i zatwierdzone przez Tymczasowego Naczelnika Państwa po ogłoszeniu w *Dzienniku Praw Państwa Polskiego* stawały się ustawami. Miały zostać przedstawione do zatwierdzenia na pierwszym posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego. W przeciwnym razie traciły moc obowiązującą.

Dekrety zatwierdzone przez Tymczasowego Naczelnika Państwa dotyczyły szerokiego wachlarza zagadnień: władzy wykonawczej, władzy ustawodawczej, władzy sądowniczej, wojska i obrony kraju, granic państwa, administracji, samorządu, szkolnictwa, gospodarki oraz prawa pracy.

W zakresie ustroju Tymczasowy Naczelnik Państwa zatwierdził dekret z dnia 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej¹³, dekret z dnia 11 grudnia 1918 r. w sprawie utworzenia Kancelarii Cywilnej Naczelnika Państwa¹⁴ oraz dekret z dnia 7 lutego 1919 r. o Najwyższej Izbie Kontroli Państwa¹⁵. Dekrety związane z działalnością rządu dotyczyły: utworzenia Ministerstwa Kultury i Sztuki¹⁶, Ministerstwa Poczty i Telegrafów¹⁷, Państwowego Urzędu Zakupu Artykułów Pierwszej Potrzeby¹⁸, Urzędu Rozdzielczego¹⁹, Głównego Urzędu Likwidacyjnego, problematyki powrotu jeńców, uchodźców i robotników, rozszerzenia kompetencji Ministerstwa Robót Publicznych, przejścia kolei zbudowanych przez byłe władze okupacyjne pod zarząd Ministerstwa Komunikacji, tymczasowego przekazania Ministrowi Komunikacji prawa wydawania przepisów o przewozie pasażerów, bagażu i towarów oraz ustalania taryf przewozowych na kolejach polskich.

Jednym z najważniejszych dekretów zatwierdzonych przez Tymczasowego Naczelnika Państwa był dekret z dnia 29 listopada 1918 r. o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego²⁰, która została zmieniona dekretem z dnia 26 grudnia 1918 r.²¹ Pozostałe dekrety związane

13 Dz.U. Nr 17, poz. 41

14 Dz.U. Nr 20, poz. 59.

15 Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 183.

16 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 5 grudnia 1918 r. o utworzeniu Ministerstwa Kultury i Sztuki (Dz.U. Nr 19, poz. 52).

17 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 5 lutego 1919 r. o utworzeniu Ministerstwa Poczty i Telegrafów (Dz.Pr.P.P. Nr 13, poz. 142).

18 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 18 grudnia 1918 r. w przedmiocie utworzenia Państwowego Urzędu Zakupu Artykułów Pierwszej Potrzeby (Dz.U. Nr 21, poz. 69).

19 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 grudnia 1918 r. w przedmiocie utworzenia Urzędu Rozdzielczego w celu centralizacji zamówień rządowych (Dz.U. Nr 19, poz. 55).

20 Dz.U. Nr 18, poz. 46.

21 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 26 grudnia 1918 r. o zmianach w ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego (Dz.U. Nr 21, poz. 74).

z działalnością Sejmu Ustawodawczego dotyczyły: zwołania Sejmu Ustawodawczego²², przedłużenia niektórych terminów prekluzyjnych przy wyborach do Sejmu Ustawodawczego²³, wprowadzenia święta narodowego z okazji otwarcia Sejmu Ustawodawczego, nietykalności członków Sejmu Ustawodawczego, powołania do Sejmu Ustawodawczego Polaków, którzy w 1918 r. posiadali mandat poselski do Parlamentu Rzeszy Niemieckiej, zmiany art. 9 dekretu o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego²⁴.

Józef Piłsudski miał wielkie zasługi w dziedzinie organizacji jednolitej armii polskiej. W zakresie spraw wojskowych podjęto sprawy związane z odpowiedzialnością za uchylenie się od służby wojskowej²⁵, powołaniem do czynnej służby wojskowej lekarzy, powołaniem do czynnej służby wojskowej lekarzy weterynaryjnych, wyjęcia spod mobilizacji osób pełniących służbę przy władzach i urządach państwowych i publicznych²⁶.

W zakresie administracji Tymczasowy Naczelnik Państwa zatwierdził dekrety związane z nabywaniem i posiadaniem broni i amunicji²⁷, tymczasowymi przepisami pocztowymi²⁸, przepisami o organizacji Milicji Ludowej, przepisami o zarządzie drogami kołowymi, tymczasowymi przepisami budowlanymi na obszarach byłego zaboru rosyjskiego²⁹, tymczasowymi przepisami o widowiskach³⁰, organizacją archiwów państwowych i opieką nad archiwaliami³¹, unieważnieniem koncesji

22 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 5 lutego 1919 r. o zwołaniu Sejmu Ustawodawczego (Dz.Pr.P.P. Nr 16, poz. 217).

23 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 19 grudnia 1918 r. o przedłużeniu niektórych terminów prekluzyjnych przy wyborach do Sejmu Ustawodawczego (Dz.U. Nr 20, poz. 63).

24 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 8 lutego 1919 r. w sprawie zmiany art. 9 dekretu o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego, Dz.Praw 1918 r. Nr 18, poz. 46 (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 198).

25 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 4 lutego 1919 r. o odpowiedzialności za uchylenie się od służby wojskowej (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 168).

26 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 grudnia 1918 r. o wyjęciu z pod mobilizacji osób pełniących służbę przy władzach i urządach państwowych i publicznych (Dz.U. Nr 19, poz. 54).

27 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 25 stycznia 1919 r. o nabywaniu i posiadaniu broni i amunicji (Dz.Pr.P.P. Nr 9, poz. 123).

28 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. o tymczasowych przepisach pocztowych (Dz.Pr.P.P. Nr 17, poz. 222).

29 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie tymczasowych przepisów budowlanych na obszarach byłego zaboru rosyjskiego (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 176).

30 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie przepisów tymczasowych o widowiskach (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 177).

31 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. o organizacji archiwów państwowych i opiece nad archiwaliami (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 182).

na budowę i odbudowę kolei żelaznych lub na roboty dotyczące żeglugi rzecznej nadanych przez b. rząd rosyjski i b. władze okupacyjne³², opłat od podań oraz świadectw urzędowych, rekwizycji lokali na potrzeby urzędów państwowych, przymusowego zarządu państwowego³³.

Sporo dekretów Tymczasowego Naczelnika Państwa dotyczyło szkolnictwa i obejmowało kwestie obowiązku szkolnego³⁴, kształcenia nauczycieli szkół powszechnych, odpowiedzialności dyscyplinarnej stałych nauczycieli publicznych szkół powszechnych i postępowania dyscyplinarnego, szkół z niemieckim językiem wykładowym³⁵, statutów szkół³⁶, wprowadzenia języka polskiego jako języka wykładowego, wynagrodzenia nauczycieli szkół powszechnych³⁷, mianowania składu profesorów uniwersyteckich³⁸, zmiany Ustawy Instytutu Muzycznego Warszawskiego z dnia 23 maja 1889 r.³⁹.

Sprawy samorządu uregulowane dekretami były związane z utworzeniem Rad Gminnych na obszarze b. Królestwa Kongresowego⁴⁰, tymczasową ordynacją wyborczą do sejmików powiatowych⁴¹, tymczasową ordynacją powiatową dla obszarów Polski byłego zaboru rosyjskiego, wyborami do rad miejskich na terenie b. Królestwa Kongresowego⁴²,

32 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. o unieważnieniu koncesji na budowę i odbudowę kolei żelaznych lub na roboty dotyczące żeglugi rzecznej, nadanych przez b. rząd rosyjski i b. władze okupacyjne (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 195).

33 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 16 grudnia 1918 r. w przedmiocie przymusowego zarządu państwowego (Dz.U. Nr 21, poz. 67).

34 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. o obowiązku szkolnym (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 147).

35 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. o szkołach z niemieckim językiem wykładowym (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 192).

36 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. Statut Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 148).

37 Dekret Tymczasowy Naczelnika Państwa z dnia 18 grudnia 1918 r. o stabilizacji i wynagrodzeniu nauczycieli szkół powszechnych (Dz.U. Nr 21, poz. 65) – niektóre z dekretów miały w sposób wyraźny wpisane w nazwie, iż są dekretami tymczasowymi.

38 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. o rozciągnięciu na wydział teologiczny Uniwersytetu Warszawskiego mocy obowiązującej dekretu w przedmiocie mianowania pierwszego składu profesorów tegoż Uniwersytetu (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 165).

39 Dekret w przedmiocie zmiany Ustawy Instytutu Muzycznego Warszawskiego z dnia 23 maja 1889 r. (Dz.Pr.P.P. 1919 Nr 15 poz. 214).

40 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 27 listopada 1918 r. o utworzeniu Rad Gminnych na obszarze b. Królestwa Kongresowego (Dz.U. Nr 18, poz. 48).

41 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 5 grudnia 1918 r. o tymczasowej ordynacji wyborczej do Sejmików Powiatowych (Dz.U. Nr 19, poz. 51).

42 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 13 grudnia 1918 r. o wyborach do Rad Miejskich na terenie b. Królestwa Kongresowego (Dz.U. Nr 20, poz. 58).

samorządem miejskim, przyznaniem magistratowi miasta Łodzi kredytu w wysokości 7 000 000 mk⁴³.

Najwięcej dekretów dotyczyło wymiaru sprawiedliwości, w tym: przekazania krajowemu sądowi wyższemu w Krakowie niektórych funkcji Sądu Najwyższego⁴⁴, złagodzenia niektórych kar wymierzonych przez były sądy okupacyjne niemieckie⁴⁵, statutu tymczasowego palestry Państwa Polskiego⁴⁶, objęcia zarządu wymiaru sprawiedliwości w b. zaborze austriackim⁴⁷, taksy dla komorników sądowych⁴⁸, rozciągnięcia na okręgi sądowe bialski i suwalski przepisów dotyczących zarządu i wymiaru sprawiedliwości obowiązujących w okręgu Sądu Apelacyjnego Warszawskiego⁴⁹, utworzenia Prokuratorji Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁰, dyslokacji sądów⁵¹, utworzenia sądów dla nieletnich⁵², kary za niewypełnienie obowiązków ławnika⁵³, aplikacji sądowej⁵⁴, uchylenia rozporządzeń b. władz okupacyjnych w zakresie sądowego prawa karnego dla osób cywilnych⁵⁵, ustroju Sądu Najwyższe-

43 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 16 grudnia 1918 r. w przedmiocie przyznania magistratowi m. Łodzi kredytu w wysokości 7. 000.000 mk (Dz.U. Nr 20, poz. 61).

44 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 19 grudnia 1918 r. o przekazaniu krajowemu sądowi wyższemu w Krakowie niektórych funkcji Sądu Najwyższego (Dz.Pr.P.P. Nr 20, poz. 64).

45 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 23 grudnia 1918 r. w przedmiocie złagodzenia niektórych kar, wymierzonych przez były sądy okupacyjne niemieckie (Dz.U. Nr 21, poz.73).

46 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 24 grudnia 1918 r. w przedmiocie statutu tymczasowego Palestry Państwa Polskiego (Dz.U. Nr 22 poz. 75).

47 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 31 grudnia 1918 r. w przedmiocie objęcia wymiaru sprawiedliwości w b. zaborze austriackim (Dz.U. Nr 23, poz. 76).

48 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 30 stycznia 1919 r. w przedmiocie taksy dla komorników sądowych (Dz.Pr.P.P. Nr 12, poz. 131).

49 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 4 lutego 1919 r. o rozciągnięciu na okręgi sądowe bialski i suwalski przepisów dotyczących zarządu i wymiaru sprawiedliwości obecnie obowiązujących w okręgu Sądu Apelacyjnego Warszawskiego (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 188).

50 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie utworzenia Prokuratorji Generalnej Rzeczypospolitej (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 181).

51 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie dyslokacji sądów (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 170).

52 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie utworzenia sądów dla nieletnich (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 171).

53 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie kar za niewypełnienie obowiązków ławnika (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 160).

54 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 8 lutego 1919 r. o aplikacji sądowej (Dz.Pr.P.P. Nr 18, poz. 225).

55 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 8 lutego 1919 r. w przedmiocie uchylenia rozporządzeń b. władz okupacyjnych w zakresie sądowego Prawa Karnego dla osób cywilnych (Dz.Pr.P.P. Nr 15, poz. 206).

go⁵⁶, przepisów tymczasowych o obrońcach sądowych i obrońcach przy sądach pokoju⁵⁷, taksy tymczasowej dla pisarzy hipotecznych⁵⁸, przepisów tymczasowych o wynagrodzeniu adwokatów⁵⁹, zmian w urządzeniach wymiaru sprawiedliwości w b. zaborze austriackim⁶⁰, przedłużenia terminów wekslowych w okręgu Sądu Apelacyjnego, zawieszeniem terminów i przedawnień⁶¹.

Dekrety wydane w zakresie prawa karnego obejmowały kwestie: zmiany kodeksu karnego i ustawy o postępowaniu karnym⁶², wydania kodeksu karnego⁶³, obrony ludności przed lichwą wojenną⁶⁴, ochrony majątku nieobecnych właścicieli⁶⁵, amnestii przy przekroczeniach przepisów⁶⁶, amnestii z okazji otwarcia Sejmu Ustawodawczego⁶⁷, przepisów tymczasowych o uprawnieniu Komisarzy Ludowych do wymierzania kar w drodze postępowania administracyjno-karnego⁶⁸,

56 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 8 lutego 1919 r. w przedmiocie ustroju Sądu Najwyższego (Dz.Pr.P.P. Nr 15, poz. 199).

57 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 8 lutego 1919 r. w przedmiocie przepisów tymczasowych o obrońcach sądowych i obrońcach przy sądach pokoju (Dz.Pr.P.P. Nr 15, poz. 205).

58 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 8 lutego 1919 r. w przedmiocie taksy tymczasowej dla pisarzy hipotecznych (Dz.Pr.P.P. Nr 15, poz. 204).

59 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 8 lutego 1919 r. Przepisy tymczasowe o wynagrodzeniu adwokatów (Dz.Pr.P.P. Nr 15, poz. 203).

60 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 8 lutego 1919 r. w przedmiocie zmian w urządzeniu wymiaru sprawiedliwości w b. zaborze austriackim (Dz.Pr.P.P. Nr 15, poz. 200).

61 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 16 stycznia 1919 r. w przedmiocie zawieszenia biegu terminu przedawnień (Dz.Pr.P.P. Nr 9, poz. 121).

62 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 19 grudnia 1918 r. w przedmiocie zmian w Kodeksie Karnym i Ustawie Postępowania Karnego (Dz.U. Nr 20, poz. 57).

63 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 8 lutego 1919 r. w przedmiocie tekstu kodeksu karnego (Dz.Pr.P.P. Nr 17, poz. 220).

64 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 5 grudnia 1918 r. w przedmiocie obrony ludności przed lichwą wojenną (Dz.U. Nr 19, poz. 50) oraz dekret Naczelnika Państwa z dnia 8 lutego 1919 r. w przedmiocie zmiany art. 5 dekretu o karach za lichwę wojenną (Dz.Pr.P.P. Nr 17, poz. 221).

65 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 16 grudnia 1918 r. w przedmiocie ochrony majątku nieobecnych właścicieli (Dz.Pr.P.P. Nr 21, poz. 68).

66 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie amnestii przy przekroczeniach przepisów o podatkach bezpośrednich, opłatach skarbowych oraz podatku od spadku i darowizn (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 191).

67 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 8 lutego 1919 r. w przedmiocie amnestii z okazji otwarcia Sejmu Ustawodawczego (Dz.Pr.P.P. Nr 16, poz. 219).

68 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie przepisów tymczasowych o uprawnieniu Komisarzy Ludowych do wymierzania kar w drodze postępowania administracyjno-karnego (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 154).

organizacji okręgowych dyrekcji więziennych⁶⁹, tymczasowych przepisów więziennych⁷⁰.

Odnośnie prawa cywilnego dekrety Tymczasowego Naczelnika Państwa dotyczyły: powstania Polskiej Krajowej Kasy Pożyczkowej⁷¹, fundacji i zatwierdzania darowizn i zapisów⁷², przepisów wywłaszczeniowych⁷³. W kwestii ochrony lokatorów uregulowano problematykę związaną z moratorium mieszkaniowym dla pozostających bez pracy⁷⁴.

Do innych niezwykle istotnych dekretów Tymczasowego Naczelnika Państwa należały dekrety: o związkach zawodowych⁷⁵, ośmiogodzinnym dniu pracy⁷⁶, zasadach ubezpieczenia społecznego. Ponadto w zakresie prawa pracy wydał on dekrety dotyczące obowiązkowego ubezpieczenia na wypadek choroby⁷⁷, organizacji państwowych urzędów pośrednictwa pracy i opieki nad wychodźcami⁷⁸, utworzenia Kasy Przeworności pracowników Kolei Państwowych Polskich w b. zaborze rosyjskim⁷⁹.

Zgodnie z dekretem z dnia 23 listopada 1918 r. o 8-godzinnym dniu pracy od dnia ogłoszenia w *Dzienniku Praw Państwa Polskiego* niniejszych przepisów praca robotnika we wszystkich zakładach przemysłowych, górniczych, hutniczych, rzemieślniczych, przy komunikacjach

69 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie organizacji okręgowych dyrekcji więziennych (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 173).

70 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 8 lutego 1919 r. w sprawie tymczasowych przepisów więziennych (Dz.Pr.P.P. Nr 15, poz. 202).

71 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 grudnia 1918 r. Ustawa Polskiej Kasy Pożyczkowej (Dz.U. Nr 19, poz. 56).

72 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. o fundacjach i zatwierdzaniu darowizn i zapisów (Dz.Pr.P.P. Nr 15, poz. 215).

73 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie przepisów tymczasowych o wywłaszczeniu przymusowym na użytek dróg żelaznych i innych dróg komunikacyjnych lądowych i wodnych oraz wszelkich urządzeń użyteczności publicznej (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 162).

74 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 19 grudnia 1918 r. w przedmiocie przepisów tymczasowych o moratorium mieszkaniowym dla pozostających bez pracy (Dz.U. Nr 20, poz. 62).

75 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 8 lutego 1919 r. w przedmiocie tymczasowych przepisów o pracowniczych związkach zawodowych (Dz.Pr.P.P. Nr 15, poz. 209).

76 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 23 listopada 1918 r. o 8-godzinnym dniu pracy (Dz.U. Nr 17, poz. 42).

77 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 11 stycznia 1919 r. o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby (Dz.Pr.P.P. Nr 9, poz. 122).

78 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 27 stycznia 1919 r. o organizacji państwowych urzędów pośrednictwa pracy i opieki nad wychodźcami (Dz.Pr.P.P. Nr 11, poz. 127).

79 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 8 lutego 1919 r. o ustawie tymczasowej Kasy Przeworności pracowników Kolei Państwowych Polskich w b. zaborze rosyjskim (Dz.Pr.P.P. Nr 15, poz. 210).

lądowych i wodnych oraz w przedsiębiorstwach handlowych – trwać miała bez wliczenia przerw odpoczynkowych najwyżej 8 godzin na dobę, zaś w soboty 6 godzin. W tych działach, w których charakter zajęć wymagał dłuższej jednorazowej pracy, ogólna liczba godzin przepracowanych w tygodniu nie mogła przekraczać 46 godzin, nie wliczając przerw odpoczynkowych. W handlu 6-godzinny dzień pracy mógł być przeniesiony na mocy uchwały gminy miejskiej lub wiejskiej z „dnia sobotniego” na inny powszechny dzień w tygodniu. Uchwała taka wymagała zatwierdzenia Ministra Pracy i Opieki Społecznej. Zastrzeżono, iż dekret niniejszy nie mógł pociągać za sobą obniżenia płac robotników i pracowników. Nadliczbowe godziny pracy musiały być specjalnie wynagradzane. Obowiązkowa praca dodatkowa usprawiedliwiona być mogła tylko przez warunki wywołane siłą wypadków żywiołowych lub przez wyjątkowe okoliczności.

Szereg dekretów Naczelnika odnosiło się do kwestii skarbowości i regulowało takie sprawy jak pobór jednorazowej państwowej daniny od nieruchomości i majątku w kapitale⁸⁰, temat skarbu narodowego powstałego za sprawą darczyńców będących osobami prywatnymi⁸¹, zakaz wywozu kruszców w monetach, sztabach i wyrobach⁸², wysokość dodatków krajowych do państwowych podatków⁸³, jednostki monetarnej waluty polskiej⁸⁴, wprowadzenia podatków od zysków wojennych⁸⁵, podatku majątkowego⁸⁶, skarbowości gmin wiejskich⁸⁷, skarbowości powiatowych związków komunalnych⁸⁸.

80 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 29 stycznia 1919 r. w przedmiocie poboru jednorazowej państwowej daniny od nieruchomości i majątku w kapitale (Dz.Pr.P.P. Nr 11, poz. 128).

81 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 29 stycznia 1919 r. o skarbie narodowym powstałym z ofiar prywatnych (Dz.Pr.P.P. Nr 11, poz. 129).

82 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 4 lutego 1919 r. o zakazie wywozu kruszcu w monetach, sztabach i wyrobach (Dz.Pr.P.P. Nr 13, poz. 144).

83 Rozporządzenie Naczelnika Państwa z dnia 4 lutego 1919 r. o wysokości dodatków krajowych do państwowych podatków na potrzeby Galicji w 1919 r. (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 189).

84 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 5 lutego 1919 r. w przedmiocie jednostki monetarnej waluty polskiej (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 174).

85 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 5 lutego 1919 r. w przedmiocie wprowadzenia podatku od zysków wojennych (Dz.Pr.P.P. Nr 12, poz. 136).

86 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 5 lutego 1919 r. w przedmiocie podatku majątkowego (Dz.Pr.P.P. Nr 12, poz. 135).

87 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie skarbowości gmin wiejskich (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 150).

88 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie skarbowości powiatowych związków komunalnych (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 151).

Ponadto Tymczasowy Naczelnik Państwa zatwierdził dekrety dotyczące przemysłu⁸⁹, handlu⁹⁰, przewozu towarów⁹¹, bankowości⁹², ubezpieczeń majątkowych⁹³, zdrowia⁹⁴, rolnictwa⁹⁵, wyznań⁹⁶, prasy⁹⁷, stowarzyszeń⁹⁸.

-
- 89 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. o przekazaniu dozoru nad kotłami parowymi „Warszawskiemu Stowarzyszeniu Dozoru nad kotłami parowymi” (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 158); dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie przepisów tymczasowych o zakładach drukarskich i składach druków (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 146) oraz dekret Naczelnika Państwa z dnia 8 lutego 1919 r. w przedmiocie przeznaczenia 75.000.000 mk na ulgowe pożyczki dla przemysłowców (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 196).
- 90 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. o rejestrze handlowym (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 164).
- 91 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie wywozu towarów zagranicę, przywozu z zagranicy i przewozu tranzytowego (Dz.Pr.P.P. Nr 15, poz. 216).
- 92 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 5 lutego 1919 r. w przedmiocie statutu Polskiego Państwowego Banku Rolnego (Dz.Pr.P.P. Nr 12, poz. 134); dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie upoważnienia dyrekcji Polskiej Krajowej Kasy Pożyczkowej do przygotowania 250.000.000 marek polskich (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 167) oraz dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. o utworzeniu Poczтовой Kasy Oszczędnościowej (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 163).
- 93 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie przepisów tymczasowych dla ubezpieczeń wzajemnych budowli od ognia w b. Królestwie Polskim (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 190).
- 94 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie zwalczania chorób zakaźnych oraz innych chorób występujących nagminnie (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 184); dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie przymusowego szczepienia ochronnego przeciwko ospie (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 180) oraz dekret Naczelnika Państwa z dnia 8 lutego 1919 r. Państwowa zasadnicza ustawa sanitarna (Dz.Pr.P.P. Nr 15, poz. 207).
- 95 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 29 stycznia 1919 r. w sprawie odpowiedzialności za niedostarczenie ziemiopłodów w terminach przepisanych (Dz.Pr.P.P. Nr 10, poz. 126) oraz dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. upoważniający Ministra Rolnictwa i Dóbr Państwowych do podjęcia parcelacji majątków b. ros. Banku Włościańskiego i do wydzierżawiania dóbr państwowych małorolnym i bezrolnym (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 156).
- 96 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. o zmianach w organizacji gmin wyznaniowych żydowskich na terenie b. Królestwa Kongresowego (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 175).
- 97 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie tymczasowych przepisów prasowych (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 186).
- 98 Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie zmiany ustawy Towarzystwa Kredytowego Ziemskiego z dnia 9 czerwca 1888 r., uchwalona przez ogólne zebranie połączonych władz Towarzystwa w dniu 5 i 11 marca 1918 r. (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 179) oraz dekret Naczelnika Państwa z dnia 8 lutego 1919 r. w przedmiocie zatwierdzenia statutów zrzeszeń handlowo-przemysłowych o kapitale zmiennym (Dz.Pr.P.P. Nr 17, poz. 223).

Zasady działania Tymczasowego Naczelnika Państwa i jego kompetencje określone w dekrete z 22 listopada 1918 r. obowiązywały 81 dni. Okres ten określano jako „dyktaturę głowy państwa”⁹⁹, która trwała do czasu zebrania się Sejmu Ustawodawczego.

Na pierwszym posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego, 10 lutego 1919 r., odczytano spis 216 dekretów przedłożonych przez ministerstwa zgodnie z dekretem Rady Regencyjnej z 15 października 1918 r. oraz dekretem Naczelnika Państwa z 22 listopada 1918 r. „do ustawowego traktowania”. Ogółem komisje sejmowe spośród 216 dekretów zdołały przedstawić sprawozdania tylko o 62 dekretach. Sejm Ustawodawczy, którego zadaniem było uchwalenie nowej konstytucji, nie zdołał ich wszystkich rozpatrzyć. Stopniowo w toku prac legislacyjnych dekrety były zastępowane ustawami¹⁰⁰.

Zgodnie z zapowiedzią Józef Piłsudski 20 lutego 1919 r. złożył na ręce Sejmu Ustawodawczego Urząd Tymczasowego Naczelnika Państwa. W tym dniu Sejm podjął uchwałę prowizorycznie określającą ustrój państwa, zwaną „Małą Konstytucją z 1919 r.”¹⁰¹ Osobowość J. Piłsudskiego miała decydujący wpływ na usytuowanie głowy państwa w Małej Konstytucji, gdyż w obawie przed jego ewentualną dyktaturą ograniczono funkcjonalną i polityczną rolę Naczelnika Państwa i całej władzy wykonawczej¹⁰². Koncentracja pełni władzy państwowej miała miejsce w Sejmie, co zapoczątkowało okres tzw. sejmokracji, czyli systemu rządów parlamentarnych w skrajnej postaci¹⁰³.

Piłsudski niechętnie zaakceptował przyznane mu w wymienionej uchwale kompetencje zwłaszcza odnośnie zasady, zgodnie z którą Naczelnik Państwa w sprawach wojskowych miał być jedynie wykonawcą uchwał Sejmu. W kilka lat później zarzucono mu, że nie starał się wpłynąć na kształt przepisów Małej Konstytucji, przez co dopuścił do ograniczenia swojej władzy. Odpierał te zarzuty twierdzeniem, iż „nie chciał utrudniać załatwienia sprawy, której potrzebę pilnego uregulowania doceniali wszyscy”¹⁰⁴.

99 R. Kraczkowski, *Dekretowanie ustaw w Polsce w latach 1918–1926*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1994, s. 32.

100 Tamże, s. 38.

101 Uchwała Sejmu Ustawodawczego z dnia 20 lutego 1919 r. w przedmiocie powierzenia Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa (Dz.Pr.P.P. Nr 19, poz. 226).

102 Z. Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921–1935*, Toruń 1987, s. 19.

103 S. Hłasko, J. Pollak, *Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1919; M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne w Polsce w 1919–1926*, Warszawa 1969, s. 50.

104 J. Piłsudski, *Pisma zbiorowe*, Warszawa 1937, t. V, s. 248.

Naczelnik Państwa reprezentował państwo na zewnątrz i był najwyższym wykonawcą uchwał Sejmu w sprawach cywilnych i wojskowych. Za swe działania ponosił odpowiedzialność przed Sejmem. Jego decyzje wymagały udziału kontrasygnującego ministra¹⁰⁵. Naczelnik nie miał uprawnień związanych z tworzeniem prawa, typowych dla głowy państwa, takich jak inicjatywa ustawodawcza, weto ustawodawcze, ogłaszanie ustaw, prawo do rozwiązania parlamentu.

J. Piłsudski jako Naczelnik Państwa sprawował swój urząd do 14 grudnia 1922 r. W literaturze przedmiotu wskazano, że w praktyce jego pozycja była wyższa, niż przewidywała to Mała Konstytucja¹⁰⁶. Nie oddziaływał, przynajmniej oficjalnie, na ustawodawstwo, natomiast w zakresie szeroko pojętej władzy wykonawczej jego rola była bardzo istotna¹⁰⁷. Starał się realizować własną strategię polityczną poprzez działania pozaparlamentarne¹⁰⁸. Przykładem na to była jego samodzielna polityka wobec Wileńszczyzny¹⁰⁹.

Z akt zgromadzonych w Archiwum Akt Nowych w Warszawie wynika, iż J. Piłsudski, choć nie miał, jak wyżej wskazano, prawa inicjatywy ustawodawczej, nieoficjalnie za pośrednictwem swojej Kancelarii Cywilnej sporadycznie starał się wpływać na proces prawotwórczy. Zwłaszcza był otwarty na propozycje i wnioski obywateli dotyczące kształtu prawodawstwa. Przykładowo 7 listopada 1919 r. Szef Kancelarii Cywilnej Naczelnika Państwa skierował do Ministra Skarbu pismo, a w załączeniu podanie dr. Wojciecha Dąbrowskiego, adwokata z Nowego Targu, dotyczące ustawy o utraconych tytułach na okaziciela, w celu ewentualnego wniesienia projektu takiej ustawy do Sejmu Ustawodawczego. Jednocześnie odrębnym pismem z dnia 7 listopada 1919 r. Szef Kancelarii Naczelnika Państwa poinformował zainteresowanego, że przekazał sprawę do Ministerstwa Skarbu do ewentualnego przedstawienia projektu ustawy Sejmowi Ustawodawczemu.

Ponadto w dniu 6 czerwca 1921 r. Kancelaria Cywilna Naczelnika Państwa zwróciła się do Ministerstwa Sprawiedliwości z zapytaniem, czy nie byłoby skłonne wziąć w swe ręce inicjatywy ustawodawczego uregulowania kwestii skonfiskowanych majątków polskich. Zdaniem

105 A. Burda, R. Klimowiecki, *Prawo państwowe*, Warszawa 1958.

106 J. Ciapała, *Uwagi ogólne o pozycji ustrojowej prezydenta w projektach i postanowieniach konstytucji II Rzeczypospolitej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Roczniki Prawnicze” 1994, nr 5, s. 33–34.

107 Tamże, s. 34.

108 W. Komarnicki., *Ustrój państwowy Polski współczesnej*, Wilno 1937, s. 63.

109 S. Krukowski, *Mała konstytucja z 1919 r.*, [w:] *Konstytucje Polski*, red. M. Kallas, Warszawa 1990, t. 2, s. 13.

Kancelarii sprawy te, będące przedmiotem zapytań ze strony dużej liczby petentów, budziły wiele wątpliwości w praktyce, zwłaszcza że pomiędzy stanem prawnym a poczuciem słuszności istniała rozbieżność, której według Kancelarii: „inaczej, jak w drodze ustawodawczej usunąć się nie da”.

22 czerwca 1921 r. Szef Kancelarii Cywilnej skierował do Ministerstwa Skarbu, Generalnego Delegata Rządu dla Galicji we Lwowie, Głównego Urzędu Likwidacyjnego pismo sygnalizując, iż dość często do Kancelarii Cywilnej Naczelnika Państwa zwracają się petenci z Małopolski w sprawie wypłaty odszkodowania lub zaliczek na poczet odszkodowania za mienie zniszczone wskutek wypadków wojennych. Petenci dołączali do swoich podań formalne akta poszczególnych komisji szacunkowych. W związku z powyższym Kancelaria Cywilna prosiła o zawiadomienie, czy przyznane już sumy odszkodowań lub zaliczek mogą być na mocy powyższych dowodów wypłacane i jakie urzędy są uprawnione do ich wypłaty.

KCNP wносиła także poprawki do projektów aktów prawnych. 19 stycznia 1921 r. Szef Kancelarii Cywilnej Naczelnika Państwa przesłał do Ministerstwa Spraw Wojskowych poprawki do rozporządzenia Ministrów: Spraw Wojskowych, Zagranicznych, Wewnętrznych i Sprawiedliwości w sprawie wykonania ustawy z dnia 1 sierpnia 1919 r. o godłach i barwach Rzeczypospolitej Polskiej¹¹⁰. Poszczególne resorty również przesyłały KCNP projekty aktów prawnych do konsultacji. Przykładem jest tu pismo z dnia 14 grudnia 1920 r. Naczelnego Dowództwa Wojsk Polskich Adjutantury Generalnej, które przesłało KCNP do „zaaprobowania przez Naczelnika Państwa ustępów o chorągwi”¹¹¹.

Konkludując, na podstawie materiałów archiwalnych zgromadzonych w Archiwum Akt Nowych w Warszawie, należy stwierdzić, że charyzma i autorytet J. Piłsudskiego, jak i wysokie kompetencje S. Cara, sprawiły, iż pełniąc funkcję Tymczasowego Naczelnika Państwa nie ograniczał swojej roli prawotwórczej do formalnego zatwierdzania dekretów. Zatem w praktyce jego rola w przedmiotowym zakresie była większa, niż wynikałoby to z przyznanych mu kompetencji.

J. Piłsudski zostawił po sobie bogatą spuściznę pisarską, która obejmuje lata 1914–1931. W zakresie ustroju państwa zajmował się kwestiami władz naczelnych państwa, parlamentu, Prezydenta Rzeczypospolitej,

110 Ustawa z dnia 1 sierpnia 1919 r. o godłach i barwach Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1919 nr 69 poz. 416).

111 Archiwum Akt Nowych w Warszawie, Teczka 55: Projekty ustawodawcze kierowane do opinii Naczelnika Państwa (I 1919 r. – XI 1921 r.).

Rady Ministrów, ustawodawstwa. W 1921 r. Wydział Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego nadał Marszałkowi dyplom honorowego doktora praw¹¹².

Osobowość J. Piłsudskiego była inspiracją dla twórców konstytucji okresu Dwudziestolecia międzywojennego, jeśli chodzi o ukształtowanie pozycji głowy państwa. Inspiracja ta przybierała skrajne postacie. Z jednej strony projektodawcy Konstytucji marcowej z 1921 r.¹¹³, w obawie, że Piłsudski obejmie ten urząd, starali się ograniczyć pozycję głowy państwa. Z drugiej strony pozycja ustrojowa prezydenta w Konstytucji kwietniowej z 1935 r.¹¹⁴ została wzmocniona do tego stopnia, iż sprawował on niepodzielnie władzę państwową¹¹⁵.

112 A. Laniewski, *Józef Piłsudski a zagadnienia prawa i ustawodawstwa*, „Czasopismo Sędziowskie”, Lwów 1936, Rocznik X, s. 5–6.

113 Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267, z późn. zm.).

114 Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 227).

115 J. Piłsudski, *Pisma zbiorowe*, Warszawa 1937, t. VIII, s. 33.

Bibliografia

Akty prawne

- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267, z późn. zm.).
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 227).
- Uchwała Sejmu Ustawodawczego z dnia 20 lutego 1919 r. w przedmiocie powierzenia Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa (Dz. Pr.P.P. Nr 19, poz. 226).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej (Dz.U. Nr 17, poz. 41).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 23 listopada 1918 r. o 8-godzinnym dniu pracy (Dz.U. Nr 17, poz. 42).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 27 listopada 1918 r. o utworzeniu Rad Gminnych na obszarze b. Królestwa Kongresowego (Dz.U. Nr 18, poz. 48).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 29 listopada 1918 r. o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego (Dz.U. Nr 18, poz. 46).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 5 grudnia 1918 r. w przedmiocie obrony ludności przed lichwą wojenną (Dz.U. Nr 19, poz. 50).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 5 grudnia 1918 r. o tymczasowej ordynacji wyborczej do Sejmików Powiatowych (Dz.U. Nr 19, poz. 51).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 5 grudnia 1918 r. o utworzeniu Ministerstwa Kultury i Sztuki (Dz.U. Nr 19, poz. 52).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 grudnia 1918 r. o wyjęciu z pod mobilizacji osób pełniących służbę przy władzach i urządach państwowych i publicznych (Dz.U. Nr 19, poz. 54).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 grudnia 1918 r. w przedmiocie utworzenie Urzędu Rozdzielczego w celu centralizacji zamówień rządowych (Dz.U. Nr 19, poz. 55).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 grudnia 1918 r. Ustawa Polskiej Kasy Pożyczkowej (Dz.U. Nr 19, poz. 56).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 11 grudnia 1918 r. w przedmiocie utworzenia Kancelarii Cywilnej Naczelnika Państwa (Dz.U. Nr 20, poz. 59).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 13 grudnia 1918 r. o wyborach do Rad Miejskich na terenie b. Królestwa Kongresowego (Dz.U. Nr 20, poz. 58).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 16 grudnia 1918 r. w przedmiocie przyznania magistratowi m. Łodzi kredytu w wysokości 7.000.000 mk. (Dz.U. Nr 20, poz. 61).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 19 grudnia 1918 r. w przedmiocie zmian w Kodeksie Karnym i Ustawie Postępowania Karnego (Dz.U. Nr 20, poz. 57).

- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 19 grudnia 1918 r. w przedmiocie przepisów tymczasowych o moratorium mieszkaniowym dla pozostających bez pracy (Dz.U. Nr 20, poz. 62).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 19 grudnia 1918 r. o przedłużeniu niektórych terminów prekluzyjnych przy wyborach do Sejmu Ustawodawczego (Dz.U. Nr 20, poz. 63).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 19 grudnia 1918 r. o przekazaniu krajowemu sądowi wyższemu w Krakowie niektórych funkcji Sądu Najwyższego (Dz.Pr.P.P. Nr 20, poz. 64).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 16 grudnia 1918 r. w przedmiocie przymusowego zarządu państwowego (Dz.U. Nr 21, poz. 67).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 16 grudnia 1918 r. w przedmiocie ochrony majątku nieobecnych właścicieli (Dz.Pr.P.P. Nr 21, poz. 68).
- Dekret Tymczasowy Naczelnika Państwa z dnia 18 grudnia 1918 r. o stabilizacji i wynagrodzeniu nauczycieli szkół powszechnych (Dz.U. Nr 21, poz. 65).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 18 grudnia 1918 r. w przedmiocie utworzenia Państwowego Urzędu Zakupu Artykułów Pierwszej Potrzeby (Dz.U. Nr 21, poz. 69).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 26 grudnia 1918 r. o zmianach w ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego (Dz.U. Nr 21, poz. 74).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 23 grudnia 1918 r. w przedmiocie złagodzenia niektórych kar, wymierzonych przez były sądy okupacyjne niemieckie (Dz.U. Nr. 21, poz.73).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 26 grudnia 1918 r. o zmianach w ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego (Dz.U. Nr 21, poz. 74).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 24 grudnia 1918 r. w przedmiocie statutu tymczasowego Palestry Państwa Polskiego. (Dz.U. Nr 22 poz. 75).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 31 grudnia 1918 r. w przedmiocie objęcia wymiaru sprawiedliwości w b. zaborze austriackim (Dz.U. Nr 23, poz. 76).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 11 stycznia 1919 r. o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby (Dz.Pr.P.P. Nr 9, poz. 122).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 16 stycznia 1919 r. w przedmiocie zawieszenia biegu terminu przedawnień (Dz.Pr.P.P. Nr 9, poz. 121).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 25 stycznia 1919 r. o nabywaniu i posiadaniu broni i amunicji (Dz.Pr.P.P. Nr 9, poz. 123).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 27 stycznia 1919 r. o organizacji państwowych urzędów pośrednictwa pracy i opieki nad wychodźcami (Dz.Pr.P.P. Nr 11, poz. 127).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 29 stycznia 1919 r. w sprawie odpowiedzialności za niedostarczenie ziemiopłodów w terminach przepisanych (Dz.Pr.P.P. Nr 10, poz. 126).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 29 stycznia 1919 r. w przedmiocie poboru jednorazowej państwowej daniny od nieruchomości i majątku w kapitale (Dz.Pr.P.P. Nr 11, poz. 128).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 29 stycznia 1919 r. o skarbie narodowym powstałym z ofiar prywatnych (Dz.Pr.P.P. Nr 11, poz. 129).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 4 lutego 1919 r. o zakazie wywozu kruszcu w monetach, sztabach i wyrobach (Dz.Pr.P.P. Nr 13, poz. 144).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 4 lutego 1919 r. o odpowiedzialności za uchylenie się od służby wojskowej (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 168).

- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. o Najwyższej Izbie Kontroli Państwa (Dz. Praw P.P. Nr 14, poz. 183).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 4 lutego 1919 r. o rozciągnięciu na okręgi sądowe bialski i suwalski przepisów, dotyczących zarządu i wymiaru sprawiedliwości, obecnie obowiązujących w okręgu Sądu Apelacyjnego Warszawskiego (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 188).
- Rozporządzenie Naczelnika Państwa z dnia 4 lutego 1919 r. o wysokości dodatków krajowych do państwowych podatków na potrzeby Galicji w 1919 r. (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 189).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 5 lutego 1919 r. w przedmiocie statutu Polskiego Państwowego Banku Rolnego (Dz.Pr.P.P. Nr 12, poz. 134).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 5 lutego 1919 r. w przedmiocie podatku majątkowego (Dz.Pr.P.P. Nr 12, poz. 135).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 5 lutego 1919 r. w przedmiocie wprowadzenia podatku od zysków wojennych (Dz.Pr.P.P. Nr 12, poz. 136).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 5 lutego 1919 r. o utworzeniu Ministerstwa Poczty i Telegrafów (Dz.Pr.P.P. Nr 13, poz. 142).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 5 lutego 1919 r. w przedmiocie jednostki monetarnej waluty polskiej (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 174).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 8 lutego 1919 r. o ustawie tymczasowej Kasy Przewozności pracowników Kolei Państwowych Polskich w b. zaborze rosyjskim (Dz.Pr.P.P. Nr 15, poz. 210).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 5 lutego 1919 r. o zwołaniu Sejmu Ustawodawczego (Dz.Pr.P.P. Nr 16, poz. 217).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie przepisów tymczasowych o zakładach drukarskich i składach druków (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 146).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. o obowiązku szkolnym (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 147).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. Statut Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 148).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie skarbowości gmin wiejskich (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 150).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie skarbowości powiatowych związków komunalnych (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 151).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie przepisów tymczasowych o uprawnieniu Komisarzy Ludowych do wymierzania kar w drodze postępowania administracyjno-karnego (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 154).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. upoważniający Ministra Rolnictwa i Dóbr Państwowych do podjęcia parcelacji majątków b. ros. Banku Włościańskiego i do wydzierżawiania dóbr państwowych małorolnym i bezrolnym (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 156).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. o przekazaniu dozoru nad kotłami parowymi „Warszawskiemu Stowarzyszeniu Dozoru nad kotłami parowymi” (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 158).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie kar za niewypełnienie obowiązków ławnika (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 160).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie przepisów tymczasowych o wywłaszczeniu przymusowym na użytek dróg żelaznych i innych dróg

- komunikacyjnych lądowych i wodnych oraz wszelkich urządzeń użyteczności publicznej (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 162).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. o utworzeniu Pocztowej Kasy Oszczędnościowej (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 163).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. o rejestrze handlowym (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 164).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. o rozciągnięciu na wydział teologiczny Uniwersytetu Warszawskiego mocy obowiązującej dekretu w przedmiocie mianowania pierwszego składu profesorów tegoż Uniwersytetu (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 165).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie upoważnienia dyrekcji Polskiej Krajowej Kasy Pożyczkowej do przygotowania 250.000.000 marek polskich (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 167).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie dyslokacji sądów (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 170).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie utworzenia sądów dla nieletnich (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 171).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie organizacji okręgowych dyrekcji więziennych (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 173).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. o zmianach w organizacji gmin wyznaniowych żydowskich na terenie b. Królestwa Kongresowego (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 175).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie tymczasowych przepisów budowlanych na obszarach byłego zaboru rosyjskiego (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 176).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie przepisów tymczasowych o widowiskach (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 177).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie zmiany ustawy Towarzystwa Kredytowego Ziemskiego z dnia 9 czerwca 1888 r., uchwalona przez ogólne zebranie połączonych władz Towarzystwa w dniu 5 i 11 marca 1918 r. (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 179).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie przymusowego szczepienia ochronnego przeciwko ospie (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 180).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie utworzenia Prokuratorji Generalnej Rzeczypospolitej (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 181).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. o organizacji archiwów państwowych i opiece nad archiwaliami (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 182).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie zwalczania chorób zakaźnych oraz innych chorób występujących nagminnie (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 184).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie tymczasowych przepisów prasowych (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 186).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie przepisów tymczasowych dla ubezpieczeń wzajemnych budowli od ognia w b. Królestwie Polskim (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 190).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie amnestji przy przekroczeniach przepisów o podatkach bezpośrednich, opłatach skarbowych oraz podatku od spadku i darowizn (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 191).

- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. o szkołach z niemieckim językiem wykładowym (Dz. Praw. P.P. Nr 14, poz. 192).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. o unieważnieniu koncesji na budowę i odbudowę kolei żelaznych lub na roboty dotyczące żeglugi rzecznej, nadanych przez b. rząd rosyjski i b. władze okupacyjne (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 195).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. o fundacjach i zatwierdzaniu darowizn i zapisów (Dz.Pr.P.P. Nr 15, poz. 215).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie wywozu towarów zagranicę, przywozu z zagranicy i przewozu tranzytowego (Dz.Pr.P.P. Nr 15, poz. 216).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. o tymczasowych przepisach pocztowych (Dz. Pr.P.P. Nr 17, poz. 222).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 8 lutego 1919 r. w przedmiocie przeznaczenia 75.000.000 mk. na ulgowe pożyczki dla przemysłowców (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 196).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 8 lutego 1919 r. w sprawie zmiany art. 9 dekretu o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego, Dz. Praw 1918 r. Nr 18, poz. 46 (Dz. Pr.P.P. Nr 14, poz. 198).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 8 lutego 1919 r. w przedmiocie ustroju Sądu Najwyższego (Dz.Pr.P.P. Nr 15, poz. 199).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 8 lutego 1919 r. w przedmiocie zmian w urzędzeniu wymiaru sprawiedliwości w b. zaborze austriackim (Dz.Pr.P.P. Nr 15, poz. 200).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 8 lutego 1919 r. w sprawie tymczasowych przepisów więziennych (Dz.Pr.P.P. Nr 15, poz. 202).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 8 lutego 1919 r. Przepisy tymczasowe o wynagrodzeniu adwokatów (Dz.Pr.P.P. Nr 15, poz. 203).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 8 lutego 1919 r. w przedmiocie taksy tymczasowej dla pisarzy hipotecznych (Dz.Pr.P.P. Nr 15, poz. 204).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 8 lutego 1919 r. w przedmiocie przepisów tymczasowych o obrońcach sądowych i obrońcach przy sądach pokoju (Dz.Pr.P.P. Nr 15, poz. 205).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 8 lutego 1919 r. w przedmiocie uchylecia rozporządzeń b. władz okupacyjnych w zakresie sądowego Prawa Karnego dla osób cywilnych (Dz.Pr.P.P. Nr 15, poz. 206).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 8 lutego 1919 r. Państwowa zasadnicza ustawa sanitarna (Dz.Pr.P.P. Nr 15, poz. 207).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 8 lutego 1919 r. w przedmiocie tymczasowych przepisów o pracowniczych związkach zawodowych (Dz.Pr.P.P. Nr 15, poz. 209).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 8 lutego 1919 r. w przedmiocie amnestji z okazji otwarcia Sejmu Ustawodawczego (Dz.Pr.P.P. Nr 16, poz. 219).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 8 lutego 1919 r. w przedmiocie tekstu kodeksu karnego (Dz.Pr.P.P. Nr 17, poz. 220).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 8 lutego 1919 r. w przedmiocie zatwierdzenia statutów zrzeszeń handlowo-przemysłowych o kapitale zmiennym (Dz.Pr.P.P. Nr 17, poz. 223).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 8 lutego 1919 r. o aplikacji sądowej (Dz.Pr.P.P. Nr 18, poz. 225).

Archiwum Akt Nowych w Warszawie

- Archiwum Akt Nowych w Warszawie, Inwentarz Akt Kancelarii Cywilnej Naczelnika Państwa: 1918–1922, Oprac. M. Motas, Warszawa 1965.
- Archiwum Akt Nowych w Warszawie, Teczka 36: Ustawodawstwo Pozasejmowe (dekrety, rozporządzenia, rozkazy), tom II – okres od grudnia 1918 r. do lutego 1919 r.
- Archiwum Akt Nowych w Warszawie, Teczka 41: Kancelaria Cywilna Naczelnika Państwa – projekty ustawodawcze – okres od grudnia 1918 r. do stycznia 1922 r.
- Archiwum Akt Nowych w Warszawie, Teczka 54: Kancelaria Cywilna Naczelnika Państwa – Sprawozdanie z działalności Kancelarii Cywilnej Naczelnika Państwa za okres od 1 grudnia 1918 r. do 1 kwietnia 1920 r.
- Archiwum Akt Nowych w Warszawie, Teczka 55: Projekty ustawodawcze kierowane do opinii Naczelnika Państwa w okresie od stycznia 1919 r. do listopada 1921 r.

Literatura

- Burda A., Klimowiecki R., *Prawo państwowe*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1958.
- Car S., *Polska Koncepcja Autorytaryzmu*, oprac. J. M. Majchrowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996.
- Car S., *Z zagadnień konstytucyjnych Polski*, Warszawa 1924.
- Ciapała J., *Uwagi ogólne o pozycji ustrojowej prezydenta w projektach i postanowieniach konstytucji II Rzeczypospolitej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Roczniki Prawnicze” 1994, nr 5.
- Cieślik Z. (red.), *Nauka administracji*, LexisNexis, Warszawa 2012.
- Hłasko S., Pollak J., *Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1919.
- Komarnicki W., *Ustrój państwowy Polski współczesnej*, Wilno 1937.
- Kraczkowski R., *Dekretowanie ustaw w Polsce w latach 1918–1926*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1994.
- Krukowski S., *Mała konstytucja z 1919 r.*, [w:] *Konstytucje Polski*, red. M. Kallas, Warszawa 1990, t. 2.
- Laniewski A., *Józef Piłsudski, a zagadnienia prawa i ustawodawstwa*, „Czasopismo Sędziowskie”, Lwów 1936, Rocznik X.
- Mackiewicz S. (Cat), *Historia Polski od 11 listopada 1918 r. do 17 września 1939 r.*, Wydawnictwo Puls, Londyn 1992.
- Pietrzak M., *Rządy parlamentarne w Polsce w 1919–1926*, Warszawa 1969.
- Piłsudski J., *Pisma zbiorowe*, Warszawa 1937, t. V.
- Piłsudski J., *Pisma zbiorowe*, Warszawa 1937, t. VIII.
- Witkowski Z., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921–1935*, Toruń 1987.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2005.

Streszczenie

Rola Naczelnika Państwa i jego Kancelarii Cywilnej w procesie tworzenia prawa

Obsada personalna organu, jak i kierownictwa jego aparatu pomocniczego mają decydujący wpływ na sposób realizacji kompetencji przez ten organ. Stąd przedmiotem opracowania jest analiza pozycji ustrojowej Naczelnika Państwa z punktu widzenia jego faktycznego wpływu na proces tworzenia prawa. Analiza została dokonana w szczególności na podstawie dokumentów przechowywanych w Archiwum Akt Nowych w Warszawie. W rozważaniach zastosowano metodę historyczno-prawną.

Słowa kluczowe: Naczelnik Państwa, tworzenie prawa, akt normatywny.

Summary

The role of the Head of State and his Civil Support Center in the process of law making

Personnel employed by that body as well as managers of its Support Center have a decisive impact on a way in which powers are being exercised by that body. Therefore, the object of this paper is to analyze the Head of State's political position in terms of his actual impact on the law making process. That analysis has been made, in particular, based on the volumes of files kept in custody of the New Files Archives in Warsaw. The historical and legal method has been employed for the purposes of deliberations.

Key words: The Head of State, law making, normative act.

Rozdział VII

Koncepcje eksperckiego organu do spraw legislacji w II Rzeczypospolitej

Problematyka zwiększenia jakości i efektywności stanowionego prawa ma charakter wieloczynnikowy. Jednym z nich jest niezaprzeczalnie apolityczne zaplecze eksperckie procesu legislacyjnego. Stąd zarówno w przeszłości, jak i współcześnie formułowano w Polsce koncepcje powołania autonomicznego eksperckiego organu do spraw legislacji. Niniejsze opracowanie zawiera analizę koncepcji w przedmiotowym zakresie, które zrodziły się w II Rzeczypospolitej i jest publikowane w ramach cyklu artykułów na temat procesu legislacyjnego w Polsce w ujęciu historyczno-prawnym. Przedmiotowa analiza została dokonana na podstawie takich kryteriów jak: 1) umiejscowienie organu w systemie organów państwowych, 2) sposób jego kreacji, 3) formalny i faktyczny zakres jego niezależności, 4) etap procesu legislacyjnego, na którym organ ten podejmował aktywność.

Wzorem eksperckiego organu w sprawach tworzenia prawa była i jest francuska Rada Stanu (*Conseil d'État*)¹, będąca jedną z najstarszych francuskich instytucji ustrojowych². Została utworzona przez Napoleona Bonapartego w 1799 r. jako organ pomocniczy rządu, mający za zadanie tworzenie projektów ustaw i rozporządzeń administracyjnych³, a także

1 P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2013, s. 320; zob. też: M. Małek, *Rada Stanu w procesie legislacji rządowej we Francji*, „Przeгляд Legislacyjny” 1997, nr 4, s. 62; H Izdebski, *Francuska Rada Stanu*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2005, nr 1, s. 137–142; M. Kruk, *Rola Rady Stanu Republiki Francuskiej jako „rady legislacyjnej”*, „Biuletyn Rady Legislacyjnej” 1992, nr 29, s. 9–22; W. Berutowicz, *Rola Rady Legislacyjnej w tworzeniu prawa*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 1–2, s. 5; J. Wróblewski, *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Warszawa 1985, s. 320; A. Szymt, *Przygotowanie rządowego projektu ustawy*, „Studia Prawnicze” 1986, nr 1–2, s. 106–107.

2 Obecnie instytucja Rady Stanu funkcjonuje m.in. we Francji, Włoszech, Belgii, Holandii.

3 Obecnie we Francji Rada Stanu opiniuje wszystkie rządowe projekty ustaw i dekretów oraz jest sądem administracyjnym najwyższej instancji.

rozwiązywanie trudności, jakie powstaną w zakresie działania administracji. Ten dualizm w funkcjonowaniu cechuje funkcjonowanie Rady Stanu do dzisiaj⁴. Rada Stanu (na wzór francuskiej Rady Stanu) w polskim systemie ustrojowym pojawiła się już w czasach Księstwa Warszawskiego⁵. Rada Stanu funkcjonowała także w Królestwie Polskim⁶.

Conseil d'État była w II Rzeczypospolitej inspiracją dla różnych koncepcji eksperckiego organu do spraw legislacji. W pewnym stopniu była wzorem dla Rady Prawniczej powołanej w drodze rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 12 sierpnia 1926 r.⁷ Zgodnie z art. 1 wymienionego rozporządzenia Rada miała sporządzać na żądanie Rządu opinie o projektach ustaw i rozporządzeń⁸. Na jej czele stał Minister Sprawiedliwości. Składała się z radców zwyczajnych, radców nadzwyczajnych i referentów (art. 2). Biuro Rady wchodziło w skład Ministerstwa Sprawiedliwości. Na podstawie art. 7 rozporządzenia Rada Prawnicza opiniowała projekty ustaw i rozporządzeń pod względem ich zgodności z Konstytucją oraz całokształtem obowiązującego ustawodawstwa oraz pod względem techniki ustawodawczej.

Ustrój wewnętrzny Rady Prawniczej oraz regulamin jej prac określało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 1926 r. – Regulamin Rady Prawniczej⁹, które zostało wydane na wniosek Ministra Sprawiedliwości. Projekty skierowane do Rady były opracowywane przez referentów. W następnej kolejności Minister Sprawiedliwości decydował o tym, czy istnieje konieczność rozpatrywania danego projektu na posiedzeniu komisyjnym. Opiniowanie projektów odbywało się w komisjach stałych (redakcyjna, administracji ogólnej, administracji gospodarczej, samorządowej, prawa cywilnego, prawa karnego i prawa skarbowego) lub nadzwyczajnych (w razie potrzeby w zależności od przedmiotu obrad). Komisje składały się z pięciu osób, tj. czterech radców i referenta. Rozszerzenie składu komisji mogło nastąpić w przypadku bardziej skomplikowanego projektu. Opinie Rady zapadały większością głosów obecnych na posiedzeniu. W posiedzeniu komisji mógł brać udział z głosem stanowczym właściwy minister lub jego delegat. Minister Sprawiedliwości przedstawiał Radzie Ministrów opinię Rady

4 P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2005, s. 320.

5 M. Krzymkowski, *Rada Stanu Księstwa Warszawskiego*, Poznań 2011, s. 15–31.

6 J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2003, s. 103–104.

7 Dz.U. Nr 83, poz. 466 oraz z 1927 r. Nr 29, poz. 234.

8 S. Płaza, *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym. Okres międzywojenny*, Część 3, Kraków 2001, s. 44.

9 Dz.U. Nr 94, poz. 553 oraz z 1927 r. Nr 29, poz. 235.

Prawniczej oraz swoją, jeśli różniła się od tej pierwszej. Opinia Rady Prawniczej nie była wiążąca dla Rady Ministrów¹⁰.

Rada Prawnicza nie była organem autonomicznym. Jej ustrój wewnętrzny i regulamin pracy był racjonalny. Można odnieść wrażenie, że Rada Prawnicza była namiastką współcześnie funkcjonującego Rządowego Centrum Legislacji, które ma jednak szersze kompetencje, np. w zakresie zapewnienia koordynacji działalności legislacyjnej Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i innych organów administracji rządowej. Funkcjonowanie Rady Prawniczej było stosunkowo krótkie. Jej powołanie zostało nieprzychylnie przyjęte przez parlament, który upatrywał w Radzie zagrożenia dla własnych kompetencji. Konsekwencją tego było nieprzyznanie Radzie w kolejnym roku środków finansowych na działanie, co doprowadziło do stopniowego paraliżu prac i postępującej marginalizacji jej znaczenia. W rezultacie Rada Prawnicza zakończyła działalność na początku 1928 r. Przez następne pięćdziesiąt lat (do czasu powołania Rady Legislacyjnej) w polskim systemie prawnym nie funkcjonował organ o podobnym profilu¹¹.

W omawianym okresie, jak wyżej wspomniano, pojawiły się również inne koncepcje utworzenia organu właściwego do spraw legislacji, które nie zostały uskutecznione, takie jak: Straż Praw, Centralny Urząd Ustawodawczy oraz Rada Stanu (cztery koncepcje).

Propozycja powołania Straży Praw, która usprawniłaby procedurę legislacyjną w Sejmie i Senacie, pojawiła się w 1919 r. W jej skład mieli wchodzić w połowie członkowie wybrani przez Sejm, a w połowie przez: 1) sejmiki ziemskie (po jednym członku), 2) liczące się ośrodki naukowe (po jednym członku wybranym przez grono profesorskie), 3) rady miejskie: Warszawy, Krakowa, Lwowa, Poznania, Wilna (po jednym członku), 4) Prezesów Najwyższego Trybunału Administracyjnego i Sądu Najwyższego (po jednym członku). Niezależność Straży Praw miał gwarantować wybór jej członków na okres kadencji Sejmu, bez możliwości odwołania w jej trakcie. Przewodniczącym Straży miał być Marszałek Sejmu, a jego zastępcą delegat Trybunału Administracyjnego. Nie wskazano, w jakich okolicznościach delegat ten zastępowałby Marszałka Sejmu. Straż Praw miała badać przekazane jej ustawy pod względem formalnym i merytorycznym, a w szczególności pod względem zgodności z ustawą zasadniczą i innymi ustawami. Po zapoznaniu się z daną ustawą Straż Praw miała

10 Szerzej o Radzie Prawniczej: T. Hilarowicz, *Rada Prawnicza*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1927; W. Makowski, *O Radzie Prawniczej kilka uwag*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1927.

11 A. Lichorowicz, Z. Siwik, M. Kępiński, M. Frączkiewicz, *Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów – zadania i jej organizacja*, „Przegląd Legislacyjny” 2008, nr 1, s. 204.

podejmować uchwałę albo o przedłożeniu ustawy Marszałkowi Sejmu bez zarzutu, albo skierować do Prezydenta Rzeczypospolitej wnioski o zastosowanie weta ustawodawczego bądź skierować wnioski do Sejmu o dokonanie zmian w ustawie o charakterze formalnym lub merytorycznym¹². Nie wskazano jednak, na jakim etapie procesu ustawodawczego miała być podjęta uchwała i czy uchwała ta miała charakter wiążący dla Marszałka Sejmu, Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejmu.

Z kolei, w tym samym roku (tj. 1919 r.), przedstawiciele Towarzystwa Prawniczego Lwowskiego w swoim memoriale postulowali utworzenie Centralnego Urzędu Ustawodawczego¹³. Jego niezależność miała być zagwarantowana ustawowo, a zasiadałoby w nim najwybitniejsi prawnicy z wszystkich trzech byłych zaborów. Zadaniem Urzędu miało być badanie projektów ustaw przygotowywanych przez poszczególne ministerstwa pod względem „techniki kodyfikacyjnej” oraz pod względem ich zgodności z „ustawodawstwem obowiązującym już w trzech byłych zaborach”. Zakładany kierunek opiniowania wymienionych projektów należy uznać za nieracjonalny. Priorytetem powinno być bowiem ujednoczenie prawa pozaborczego, a nie badanie zgodności projektów ustaw z często niespójnym prawem pozaborczym. Centralny Urząd Ustawodawczy, obok działalności opiniodawczej, miał opracowywać na wniosek Sejmu projekty ustawodawcze o określonej przez Sejm treści. Najbardziej istotne projekty ustaw przedstawiano by do oceny stałym radom, które miały być utworzone w siedzibach uniwersytetów. W ich skład mieli wchodzić przedstawiciele „wydziałów prawa uniwersytetów, prezydiów sądów wyższych, towarzystw prawniczych, zawodowych związków prawniczych (sędziowskich, adwokackich, notarialnych, itp.)”¹⁴. W memoriale nie sprecyzowano trybu powoływania tych rad i sposobów ich procedowania oraz czy opinie rad miały być wiążące. Zwłaszcza że opinie te mogły być wzajemnie sprzeczne.

Następnie w 1922 r. S. Estreicher, współautor wymienionego wyżej memoriału z 1919 r., w pracy zbiorowej *O naprawę Rzeczypospolitej*, zaproponował powołanie Rady Stanu, która miała się składać z „fachowych

12 Wniosek posła Głabińskiego i tow. ze Związku Ludowo-Narodowego. Przedruk u Jaworskiego, „Prawa Państwa Polskiego”, Kraków 1919, z. 2.

13 Memoriał Wydziału Prawa i Umiejętności Politycznych Uniwersytetu Lwowskiego, Towarzystwa Prawniczego we Lwowie i Związku Adwokatów Polskich, „Kwartalnik Prawa Cywilnego i Karnego” 1919, z. 2, s. 287 i nast. Szerzej: A. Redzik, *Prawo prywatne na Uniwersytecie Jana Kazimierza we Lwowie*, Warszawa 2009, s. 107–110.

14 R. Hausner, *Przygotowanie i ogłaszanie obowiązujących przepisów*, Warszawa 1933, s. 35.

prawników” (radców stanu) nominowanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej. Rada opiniowałaby „pod względem prawnym, a nie politycznym czy gospodarczym”: rządowe projekty ustaw i rozporządzeń, poselskie projekty ustaw oraz projekty aktów prawnych „wniesione do terytorialnych ciał prawodawczych”. Ponadto Rada Stanu miała opracowywać projekty ustaw na zlecenie Sejmu oraz projekty ustaw i rozporządzeń na zlecenie rządu. Jej opinie miały być przedkładane przez Radę Ministrów Sejmowi i Senatowi wraz z projektem aktu prawnego. Prezydent Rzeczypospolitej miałby również prawo przedkładać Radzie, celem zasięgnięcia opinii, ustawy uchwalone przez parlament i przedstawione mu do podpisu. Zatem Rada Stanu oprócz opiniowania i pisania projektów ustaw sprawowałaby prewencyjną kontrolę norm prawnych. Nie wiadomo jednak, czy Rada miała opiniować daną ustawę w granicach wniosku Prezydenta, czy mogła wypowiadać się o całym projekcie i czy jej opinie miały charakter wiążący.

Z kolei na VII Zjeździe Prawników i Ekonomistów Polskich, który odbył się w Poznaniu w czerwcu 1922 r., przyjęto *Rezolucję o utworzeniu w Polsce instytucji Rady Stanu na wzór francuski*. Zakładano, iż do jej kompetencji miało należeć: a) sądownictwo administracyjne, b) opracowywanie i opiniowanie projektów „ustaw administracyjnych i rozporządzeń dla Sejmu i Rady Ministrów” – na ich żądanie, c) sądownictwo dyscyplinarne w najwyższej instancji w sprawach wytoczonych urzędnikom administracyjnym, d) „sądownictwo kompetencyjne” (z udziałem sędziów Sądów Najwyższego)¹⁵.

Kolejna koncepcja z grudnia 1924 r. była formą autorskiego projektu ustawy o utworzeniu Rady Stanu przygotowanego przez prezesa Najwyższego Trybunału Administracyjnego, J. Kopczyńskiego. Projekt zakładał powołanie Rady Stanu Rzeczypospolitej Polskiej, zwanej dalej RSRP, do której miało należeć: a) przygotowywanie, „względnie” opiniowanie projektów ustaw i rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej i Rady Ministrów, b) opiniowanie rozporządzeń ministrów przed ich ogłoszeniem w Dzienniku Ustaw, c) systematyzowanie obowiązującego ustawodawstwa, d) redakcja i „administracja” Dziennika Ustaw, e) wydawanie opinii prawnych w innych sprawach, które ze względu na ich znaczenie dla państwa wniosłby Prezes lub Wiceprezes Rady Stanu – z własnej inicjatywy lub na żądanie Sejmu lub Senatu. Zatem spektrum działania RSRP było stosunkowo szerokie¹⁶.

¹⁵ Tamże, s. 40.

¹⁶ J. Kopczyński, *Projekt ustawy o utworzeniu Rady Stanu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1926, nr 1, s. 18–21.

Prezesem RSRP miał być Prezes Rady Ministrów, I Wiceprezesem Minister Sprawiedliwości, II Wiceprezesem jeden z członków RSRP mianowany – na wniosek Rady Ministrów – przez Prezydenta Rzeczypospolitej. Zatem skład prezydium RSRP nie gwarantował jej autonomii. Ponadto w skład RSRP miało wchodzić pięciu sędziów Sądu Najwyższego, pięciu sędziów Najwyższego Trybunału Administracyjnego, trzydziestu członków wybranych spośród profesorów wydziałów prawnych „szkół akademickich”, adwokatów i innych osób o wykształceniu prawniczym lub posiadających znajomość zagadnień gospodarczych oraz szefowie departamentów RSRP (ich stanowiska mogły być obsadzone wyłącznie przez osoby z wykształceniem prawniczym). Zatem RSRP miała być wieloosobowym organem kolegialnym, który dysponowałby wykwalifikowanym personelem urzędniczym. Dla poszczególnych spraw tworzone by komisje złożone z członków RSRP. Do komisji wchodziłoby (fakultatywnie) rzeczoznawcy powołani spoza jej składu. Referentami spraw na Ogólnych Zgromadzeniach RSRP mieli być szefowie departamentów lub wyznaczeni przez nich członkowie. W rozpatrywaniu projektów ustaw i rozporządzeń opracowywanych przez poszczególne ministerstwa brałoby udział przedstawiciele zainteresowanych ministerstw. RSRP miała miesiąc na zaopiniowanie skierowanych do niej projektów, a w sprawach pilnych tylko 7 dni. Wszystkie władze i urzędy państwowe – na jej żądanie – byłyby zobowiązane do udzielania potrzebnych wyjaśnień. Członkowie RSRP lub wydelegowani przez nią urzędnicy uczestniczyliby także w posiedzeniach komisji Sejmu i Senatu na równi z przedstawicielami rządu. Członkowie RSRP delegowani przez rząd mieli również zabierać głos w sprawie projektów ustaw i opinii RSRP na posiedzeniach plenarnych parlamentu. Powyższa koncepcja budziła wątpliwości. Mianowicie, nie wiadomo, na jakich zasadach RSRP opracowywałaby projekty ustaw i rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej i Rady Ministrów. Czy byłyby to wytyczne dotyczące treści projektowanej regulacji i kto decydowałby o końcowym kształcie opracowywanego projektu. Nie wskazano także formy i sposobu wyrażania opinii przez RSRP ani czy opinia ta miałaby charakter wiążący. Tryb procedowania RSRP określono też w sposób niezupełny.

Do przedwojennej koncepcji powołania organu wzorowanego na francuskiej Radzie Stanu¹⁷ powrócono w 2006 r. Ówczesny Rzecznik

17 Por. projekt ustawy o Radzie Stanu (II RP) oraz rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 12 sierpnia 1926 r. w sprawie utworzenia Rady Prawniczej (Dz.U. Nr 83, poz. 466 oraz z 1927 r. Nr 29, poz. 234) z projektem ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i projektem ustawy o Radzie Stanu opracowanymi pod patronatem RPO dra Janusza Kochanowskiego (2008 r.).

Praw Obywatelskich, J. Kochanowski, przedstawił – w dniu 14 września 2006 r. na posiedzeniu senackiej Komisji Ustawodawczej, które dotyczyło reformy procesu stanowienia prawa w Polsce – propozycję powołania Rady Stanu jako organu opiniującego projekty aktów normatywnych. W 2008 r. Biuro RPO opracowało projekt zmiany konstytucji oraz projekt ustawy o Radzie Stanu¹⁸. Jednakże propozycja ta budziła wątpliwości zwłaszcza w odniesieniu do kwestii obowiązkowego przedstawiania opinii przez Radę Stanu do wszystkich projektów, co biorąc pod uwagę 15-osobowy skład Rady, mogłoby doprowadzić do zablokowania procesu legislacyjnego.

Organem, który odegrał najistotniejszą rolę w procesie prawotwórczym II Rzeczypospolitej, była Komisja Kodyfikacyjna¹⁹ – powołana w drodze ustawy z dnia 3 czerwca 1919 r.²⁰ – w celu opracowania projektów ustaw unifikujących prawo pozaborowe na potrzeby nowo powstałego państwa polskiego²¹. Do zadań Komisji należało w szczególności przygotowanie projektów jednolitego ustawodawstwa dla wszystkich ziem w dziedzinie prawa cywilnego i karnego oraz przygotowanie innych projektów ustawodawczych na skutek uchwały Sejmu lub w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości. Członków Komisji Kodyfikacyjnej mianował Naczelnik Państwa, a później Prezydent RP (od 1922 r.). W jej skład wchodziłi najwybitniejsi cywiliści i karniści: przedstawiciele doktryny prawa, a także praktycy – adwokaci i sędziowie²².

Komisja Kodyfikacyjna w okresie swojego funkcjonowania (20 lat) opracowała projekty cieszące się uznaniem krajowych i zagranicznych środowisk prawniczych, takie jak między innymi: kodeks karny (1932), kodeks zobowiązań (1933), kodeks handlowy (1934), kodeks postępowania karnego (1928), kodeks postępowania cywilnego (1930), prawo o ustroju sądów powszechnych (1928), prawo wekslowe (1924) i czekowe (1936), prawo prywatne międzynarodowe i międzydzielnicowe (1926), prawo nieuczciwej konkurencji (1926), prawo autorskie (1926), sądowe prawo egzekucyjne (1932), prawo upadłościowe (1934), prawo układowe (1934). Z uwagi na wybuch II wojny światowej nie ukończono prac nad

18 www.rpo.gov.pl/pliki/12087763070.pdf, dostęp: 16 października 2010 r.

19 S. Piłza, *Historia...*, dz. cyt., s. 36–37.

20 Dz.Pr.P.P. Nr 44, poz. 315.

21 S. Grodziski, *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej*, CPH 1981, t. XXXIII, z. 1, s. 48; Tenże: *Prace nad kodyfikacją i unifikacją polskiego prawa prywatnego (1919–1947)*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1992, z. 1–4, s. 11; L. Górnicki, *Prawo cywilne w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919–1939*, Wrocław 2000.

22 M. Bieniak, *Rola adwokatów w pracach nad kodeksem zobowiązań*, „Palestra” 2009, nr 9–10, s. 171.

ujednoceniem prawa w Polsce (szczególnie prawa cywilnego). Jednakże projekty przygotowane przez Komisję Kodyfikacyjną wykorzystano w pracach nad Kodeksem cywilnym w okresie powojennym²³.

Wydaje się, iż komisje kodyfikacyjne powoływane współcześnie, w trybie art. 12a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów²⁴, powinny działać przy Rządowym Centrum Legislacji, ich rozproszenie nie sprzyja spójności tworzonego prawa.

Konkludując, należy stwierdzić, że próby wykreowania eksperckiego organu do spraw legislacji po dzień dzisiejszy nie znalazły zadowalającego rozwiązania. Trzeba mieć na uwadze, iż samo istnienie takiego organu nie daje gwarancji, że będzie miał rzeczywisty i istotny wpływ na jakość tworzonego prawa. Świadczy o tym pozycja funkcjonującej współcześnie Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów. W ocenie samej Rady Legislacyjnej – wyrażonej w jej opinii z 25 kwietnia 2012 r. w sprawie propozycji RCL dotyczącej usprawnienia rządowego procesu legislacyjnego²⁵ – jej „rzeczywista dotychczasowa rola nie wydaje się być do końca taka, jak by to wynikało z formalnego uregulowania tej kwestii w obowiązujących przepisach. Rada nie była bowiem często proszona o wyrażenie opinii co do projektów ustaw o szczególnej doniosłości społecznej, ekonomicznej i prawnej, a stosowany przez organy rządowe dobór spraw do zaopiniowania był dość chaotyczny i nie zawsze zrozumiały”. Zatem obecna rola Rady Legislacyjnej w procesie legislacyjnym nie jest zadowalająca nawet dla niej samej.

Ponadto wydaje się, iż w obliczu kryzysu demokracji, jaki mamy obecnie, konieczna jest kompleksowa reforma procesu ustawodawczego²⁶. Istnieje potrzeba odbudowania zaufania obywateli do państwa i tworzonego przez nie prawa.

23 A.J.R., *Komisja tworzenia dobrego prawa*, „Palestra” 2009, nr 9–10, s. 161 i nast.

24 Dz.U. z 2012 r. poz. 392, z późn. zm.

25 Nr opinii: RL-0303-7/12.

26 E. Mreńca, *Procedura przygotowywania rządowych projektów ustaw w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2016, s. 199.

Bibliografia

Literatura

- A.J.R. (oprac.), *Komisja tworzenia dobrego prawa*, „Palestra” 2009, nr 9–10.
- Berutowicz W., *Rola Rady Legislacyjnej w tworzeniu prawa*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 1–2.
- Bieniak M., *Rola adwokatów w pracach nad kodeksem zobowiązań*, „Palestra” 2009, nr 9–10.
- Górnicki L., *Prawo cywilne w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919–1939*, Wrocław 2000.
- Grodziski S., *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1981, t. XXXIII, z. 1.
- Grodziski S., *Prace nad kodyfikacją i unifikacją polskiego prawa prywatnego (1919–1947)*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1992, z. 1–4.
- Hausner R., *Przygotowanie i ogłaszanie obowiązujących przepisów*, Warszawa 1933.
- Hilarowicz T., *Rada Prawnicza*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1927.
- Izdebski H., *Francuska Rada Stanu*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2005, nr 1.
- Kopczyński J., *Projekt ustawy o utworzeniu Rady Stanu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1926, nr 1.
- Kruk M., *Rola Rady Stanu Republiki Francuskiej jako „rady legislacyjnej”*, „Biuletyn Rady Legislacyjnej” 1992, nr 29.
- Krzymkowski M., *Rada Stanu Księstwa Warszawskiego*, Poznań 2011.
- Lichorowicz A., Siwik Z., Kępiński M., Frączkiewicz M., *Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów – zadania i jej organizacja*, „Przegląd Legislacyjny” 2008, nr 1.
- Makowski W., *O Radzie Prawniczej kilka uwag*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1927.
- Małek M., *Rada Stanu w procesie legislacji rządowej we Francji*, „Przegląd Legislacyjny” 1997, nr 4.
- Mreńca E., *Procedura przygotowywania rządowych projektów ustaw w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2016.
- Plaża S., *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym. Okres międzywojenny*, Część 3, Kraków 2001.
- Redzik A., *Prawo prywatne na Uniwersytecie Jana Kazimierza we Lwowie*, Warszawa 2009.
- Sarnecki P., *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2013.
- Szmyt A., *Przygotowanie rządowego projektu ustawy*, „Studia Prawnicze” 1986, nr 1–2.
- Wróblewski J., *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Warszawa 1985.

Streszczenie

Koncepcje eksperckiego organu do spraw legislacji w II Rzeczypospolitej

W okresie Dwudziestolecia międzywojennego podejmowano próby wykreowania eksperckiego organu do spraw legislacji. W pewnym zakresie inspiracją dla powołanej w 1926 r. Rady Prawniczej była francuska *Conseil d'État*. Powołanie Rady zostało negatywnie odebrane przez władzę ustawodawczą, która upatrywała w niej zagrożenia dla własnych kompetencji. W rezultacie Rada Prawnicza zakończyła działalność na początku 1928 r. Przez kolejne pięćdziesiąt lat, do czasu powołania Rady Legislacyjnej, nie funkcjonował w Polsce organ o podobnym profilu.

Słowa kluczowe: II Rzeczpospolita, III Rzeczpospolita, tworzenie prawa, akt normatywny.

Summary

The Concepts of an Expert Authority in Charge of Legislation Affairs in the Second Republic of Poland

In the twenties of the twenty century, just before outbreak of the Second World War, some attempts had been made to form the expert authority for legislation affairs. To some extent, French *Conseil d'État* was the inspiration for the Council of Lawyers established in 1926. Formation of the Council was perceived by a legislative authority as a negative phenomenon since legislators found it to cause threats to powers of a legislative authority. As a consequence, the Council of Lawyers ceased to exist at the beginning of 1928. For the subsequent 50 years, until the moment at which the Legislative Council was established, no body of similar profile had existed.

Słowa kluczowe: The Second Republic (1918–1939), the Third Republic since 1989, law making, normative act.

Rozdział VIII

Samorząd terytorialny w Polsce Ludowej – likwidacja i próby odrodzenia

Stopniowe przejmowanie władzy przez partię komunistyczną zmieniło pozycję samorządu terytorialnego w Polsce. Lata 1944–1950 to okres, jak pisze Bogdan Dolnicki, „kształtowania się zasadniczej koncepcji modelu administracji terenowej, bowiem nie można jeszcze mówić o przejściu jakiegos w zględnie stałego rozwiązania w tym w zględzie. Znaczący wpływ na taki stan rzeczy miała ówczesna sytuacja polityczna”¹. Powstała z inicjatywy Polskiej Partii Robotniczej (PPR), 31 grudnia 1943 r./1 stycznia 1944 r., Krajowa Rada Narodowa (KRN) miała działać na podstawie systemu rad narodowych – wojewódzkich, powiatowych, miejskich i gminnych. Zakładano, że w jej skład wejdą przedstawiciele „wszystkich organizacji i zrzeszeń demokratyczno-niepodległościowych”. Miały one działać na wzór radziecki, na zasadzie jednolitości władzy. Nie przewidywano istnienia innych organów terenowych. Tym samym odrzucano funkcjonowanie samorządu terytorialnego².

Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego (PKWN) w swym *Manifestie*, 22 lipca 1944 r., odwoływał się do Konstytucji marcowej z 1921 r.³, ale jednocześnie stwierdzał, iż „sprawuje władzę poprzez wojewódzkie, powiatowe, miejskie i gminne rady narodowe i przez upewnomocnionych przedstawicieli. Tam, gdzie rady narodowe nie istnieją, demokratyczne organizacje obowiązane są natychmiast powołać je do życia”⁴. Tymi „upewnomocnionymi przedstawicielami” stali się zgodnie z dekretem

* Prof. nadzw. dr hab. Kazimierz Miroszewski – dziekan Wydziału Nauk Społecznych Uniwersytetu Śląskiego.

1 B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012, s. 50.

2 H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2009, s. 75.

3 Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267).

4 *Manifest PKWN*, Warszawa 1974, s. 18.

PKWN z 21 sierpnia 1944 r. wojewodowie i starostowie⁵. Natomiast dekret PKWN z 23 listopada 1944 r. mówił o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego. Przywracał on organy wykonawcze samorządu w postaci wydziałów wojewódzkich, wydziałów powiatowych oraz zarządów gminnych i miejskich wraz z wójtami, burmistrzami i prezydentami. Wydział wojewódzki, wprowadzony po raz pierwszy w Polsce, był organem wykonawczym Wojewódzkiej Rady Narodowej. Przewodniczącym był wojewoda lub jego zastępca. Wojewodów początkowo mianował PKWN na wniosek ministra administracji publicznej. Po uchwaleniu tzw. Małej Konstytucji (1947) wojewodów mianował Prezydent RP na wniosek Ministra Administracji Publicznej po zasięgnięciu opinii właściwej Wojewódzkiej Rady Narodowej. Wydział Powiatowy był organem wykonawczym Powiatowej Rady Narodowej. Kierował nim, jako przewodniczący, starosta. Był on mianowany przez Ministra Administracji Publicznej lub Ministra Ziem Odzyskanych na wniosek wojewody, po zasięgnięciu opinii właściwej Powiatowej Rady Narodowej. Wojewódzka i Powiatowa Rada Narodowa sprawowała więc „społeczną kontrolę” nad wojewodami i starostami. Organem wykonawczym Miejskiej Rady Narodowej (MRN) był zarząd miejski, którego przewodniczącym był burmistrz lub prezydent, w zależności od wielkości miasta. Wójt przewodniczył zarządowi gminy, organu wykonawczego Gminnej Rady Narodowej. Członkowie wydziałów i zarządów byli wybierani przez rady narodowe danego stopnia⁶. W dużej mierze opierano się na regulacjach prawnych określonych w ustawie z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego⁷.

Ustawa KRN z 11 września 1944 r.⁸ rozszerzała dualistyczny model organów administracji terenowej o rady narodowe. Początkowo uznano je za „tymczasowe organy ustawodawcze i samorządowe”. Nowelizacja ustawy z 3 stycznia 1946 r.⁹ oddawała nadzór nad radami narodowymi KRN¹⁰.

5 Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 21 sierpnia 1944 r. o trybie powołania władz administracji ogólnej I-ej i II-ej instancji (Dz.U. Nr 2, poz. 8).

6 Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 14, poz. 74), zob. też.: M. Kallas, A. Lityński, *Historia ustroju i prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2000, s. 58–59.

7 Dz.U. Nr 35, poz. 294.

8 Ustawa z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz.U. Nr 5, poz. 22).

9 Ustawa z dnia 3 stycznia 1946 r. o zmianie ustawy z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz.U. Nr 3, poz. 19).

10 M. Kallas, A. Lityński, *Historia ustroju...*, s. 58.

W sumie nowe władze doprowadziły do ścisłego powiązania samorządu terytorialnego z radami narodowymi. Rady stały się organem uchwałodawczym samorządu terytorialnego, a samorząd „stawał się wyłącznie organem wykonawczym rady, będąc przez nią powoływany i nadzorowany”¹¹. Rady sprawowały nadzór nad samorządem m.in. poprzez zatwierdzanie uchwał rad niższych przez prezydium rad wyższego stopnia, dotyczących spraw finansowych oraz zagadnień regulowanych przez przepisy samorządowe z okresu II Rzeczypospolitej, wstrzymywały wykonywanie uchwał rad niższych stopni lub ich organów przez prezydium rad wyższego stopnia. Rady wyższego stopnia mogły przeprowadzać kontrolę rad niższego stopnia i ich organów wykonawczych.

Ustawa KRN z 11 września 1944 r. nie przewidywała wyborów do rad narodowych. Do gminnych i miejskich rad narodowych radni byli delegowani przez terenowe komitety PPR oraz partie, stronnictwa polityczne oraz organizacje i zrzeszenia z tzw. obozu demokratyczno-niepodległościowego. W związku z tym radni powiatowych i wojewódzkich rad narodowych byli delegowani z prezydiów rad gminnych i miejskich. Dawało to możliwość eliminowania z udziału w pracach rad narodowych wszelkich przeciwników ustroju wprowadzanego przez PPR oraz gwarancję, że rady będą realizować politykę PPR.

We wspomnianej nowelizacji ustawy z 3 stycznia 1946 r.¹² „Rady nie były już traktowane jako organy władzy ustawodawczej, lecz tylko jako organy planowania działalności publicznej i nadzoru. Pozycja prawna rady została więc pomniejszona”¹³. Wykonywanie zadań organów uchwałodawczych samorządu stało się szczególnym zadaniem zleconym¹⁴.

Komuniści dążyli więc do połączenia tradycji narodowej – modelu wypracowanego w okresie II Rzeczypospolitej z modelem radzieckim, w imię tzw. demokracji ludowej. Jak stwierdził H. Izdebski: „Polska Ludowa była zmuszona do coraz rozleglejszej recepcji instytucji radzieckich. Początkowo była to recepcja częściowa”¹⁵. Samorząd terytorialny stał się tylko organem wykonawczym rad narodowych.

Skład rad narodowych ulegał częstym zmianom. W drugiej połowie 1945 r. doszło do reorganizacji składów MRN. Chodziło o zmianę składu radnych tak, aby zachowana była przewaga radnych z PPR.

11 S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku*, Lublin 1999, s. 214.

12 Dz.U. z 1946 r. Nr 3, poz. 26.

13 S. Wójcik, *Samorząd terytorialny...*, s. 215.

14 H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, s. 76.

15 Tamże, s. 75.

W następnych latach utrzymano klucz partyjny. PPR zachowała co najmniej połowę miejsc w MRN. Rok 1948 przyniósł kolejne zmiany w składach MRN. Tym razem PPR wymuszała na działaczach Polskiej Partii Socjalistycznej usuwanie tych radnych, którzy byli przeciwni tzw. zjednoczeniu ruchu robotniczego.

W składzie MRN praktycznie nie było przedstawicieli Polskiego Stronnictwa Ludowego (PSL) i Stronnictwa Pracy. Jak słusznie pisał Stanisław Wójcik: „Ówcześni zwolennicy nowego ustroju tłumaczyli tę politykę PPR potrzebą dominacji w składzie rad narodowych własnej partii, wprowadzanie do władz lokalnych przedstawicieli klasy robotniczej, chłopów małorolnych i bezrolnych. Sięgano do argumentacji ideologicznej, sztucznie wyolbrzymiając proces zaostrzenia się walki klasowej”¹⁶. Eliminowano PSL nie tylko za brak zgody na wspólny blok wyborczy w wyborach do Sejmu Ustawodawczego, ale także za krytykę roli rad narodowych. PSL optował za zrównoważeniem pozycji samorządu terytorialnego i rad narodowych. W programie uchwalonym na I Kongresie PSL (19–21 stycznia 1946 r.) pisano: „Administracja w państwie sprawowana będzie przez rząd i samorząd terytorialny i gospodarczy. Odrodzony i szeroko rozbudowany samorząd przejmie cały szereg funkcji, spełnianych dotąd przez administrację rządową. Legalność zarządzeń władz administracyjnych i samorządowych powinna podlegać sprawdzeniu przez specjalne sądy”¹⁷.

Całkowite przejście radzieckiego modelu nastąpiło w 1950 r. Jak pisał S. Wójcik: „...samorząd terytorialny był typowym zjawiskiem państwa burżuazyjnego. Niektóre jego formy mogły być czasowo wykorzystywane w państwie socjalistycznym, w pierwszym okresie jego rozwoju”¹⁸. Ustawa z 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej¹⁹ znosiła resztki samorządu terytorialnego oraz terenowe organy rządowej administracji ogólnej. Władzę ustawodawczą i wykonawczą przejęły rady narodowe. Prezydium rad stały się organem wykonawczo-zarządzającym. W ramach tzw. centralizmu demokratycznego organy wykonawcze rad były podporządkowane poziomo – radzie, a pionowo – prezydium rad wyższego stopnia. Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej było podporządkowane Radzie Ministrów. Nadzór nad radami sprawowała również Rada Państwa. Faktycznie rady były

16 S. Wójcik, *Samorząd terytorialny...*, s. 216.

17 R. Kozłowski, J. Sziling, *Historia PRL 1944–1950. Wybór źródeł*, cz. I, Toruń 1978, s. 212.

18 Tamże, s. 222.

19 Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. Nr 14, poz. 130, z późn. zm.).

podporządkowane komitetom Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (PZPR) danego szczebla. Rady narodowe przestały być reprezentantem lokalnej społeczności. Miały być jednocześnie reprezentantem lokalnej społeczności i państwa. Ujemnymi skutkami tej ustawy było również:

- zlikwidowanie gminy jako instytucji posiadającej osobowość prawną, a tym samym likwidacja pojęcia własności komunalnej,
- budżet rad narodowych stał się elementem budżetu państwa,
- pozbawienie gmin możliwości przejawiania własnej inicjatywy gospodarczej²⁰.

Konstytucja PRL z 22 lipca 1952 r.²¹ potwierdzała nowy stan prawny.

Ponieważ nie uchwalono ordynacji wyborczej, radni byli nadal desygnowani za zgodą komitetu PZPR. Co najmniej połowa radnych danej rady narodowej była członkami PZPR. Nie zmieniła się formuła działalności rad narodowych. Nadal były one komenderowane przez komitety PZPR. Radni nie byli zainteresowani pracą w radzie. Brak aktywnego uczestnictwa w posiedzeniach rady oraz jej komisjach wynikał głównie z braku wiary radnych w możliwość realnego wpływu na podejmowane decyzje. Pozycja miejskich i powiatowych rad narodowych, pomimo ustawy z 1950 r., była fasadowa. Miały mały zakres kompetencji. Dysponowały zbyt małą ilością środków w stosunku do potrzeb miasta i powiatu. O większych inwestycjach decydowały władze wojewódzkie lub centralne. Posiedzenia rad były formalne i schematyczne, ponieważ większość uchwał była już wcześniej zatwierdzona przez komitety partyjne. Stąd też większość uchwał podejmowano bez analizy przez radnych. Większość radnych traktowała swój udział w pracach rady narodowej jako kolejną pracę społeczną. W tym okresie zrodziło się określenie: „radny bezradny”.

Pierwszy raz wybierano radnych w całym kraju w głosowaniu powszechnym, bezpośrednim, równym i tajnym dopiero dziesięć lat po wojnie, 5 grudnia 1954 r. PZPR starała się zachować pozory demokracji. Akcję przedwyborczą prowadziły komitety Frontu Narodowego (FN), które ustalały też listy kandydatów na radnych. Liczba kandydatów odpowiadała liczbie mandatów do danej rady narodowej. Skład polityczny i socjalny rady musiał być zgodny z wytycznymi Komitetów Wojewódzkich PZPR i Wojewódzkich Rad Narodowych. Komitety FN były powoływane i kierowane przez komitety PZPR. Rady narodowe były nadal instytucją fasadową, kierowaną przez PZPR.

20 Tamże, s. 219, 224.

21 Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. Nr 33, poz. 232, z późn. zm.).

Kryzys roku 1956 przyniósł krytykę funkcjonowania rad narodowych. Jednak nie pojawiły się postulaty przywrócenia samorządu terytorialnego. Próba rozszerzenia samodzielności rad narodowych była ustawa z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych²² i jej nowelizacja z dnia 28 czerwca 1963 r.²³ Rady mogły koordynować zamierzenia jednostek gospodarki uspołecznionej, kierowanych centralnie, a działających na ich terenie. Wprowadzono obowiązek partycypacji jednostek gospodarki uspołecznionej w kosztach budowy urządzeń komunalnych. Zastąpiono dotacje dla budżetów terenowych udziałami w dochodach budżetu centralnego. Jednak reformy te dotyczyły tylko Wojewódzkich Rad Narodowych. Natomiast wszystkie rady narodowe otrzymały prawo do decydowania o sprawach, które nie należały do uprawnień innych organów władzy. Prezydium rad pozostały organem wykonawczym i zarządzającym, reprezentowały radę na zewnątrz. Ustawa z 1963 r. zwiększała rolę komisji i sesji rad narodowych²⁴.

2 lutego 1958 r. odbyły się wybory do rad narodowych według nowej formuły. Liczba kandydatów na radnych mogła być większa, ale nie więcej niż o dwie trzecie. Wybory przeprowadzono pod szyldem Frontu Jedności Narodu (FJN). Była to fasadowa organizacja, która kamuflowała hegemoniczną pozycję PZPR nad stronnictwami politycznymi i organizacjami społecznymi. Ten scenariusz wyborczy był powtarzany w wyborach do rad narodowych w latach: 1961, 1965 i 1969.

Po wydarzeniach w Grudniu 1970 r. rady narodowe zaczęto określać w ustawodawstwie jako organy władzy państwowej i samorządu społecznego. Ustawa z 29 listopada 1972 r. o utworzeniu gmin i o zmianie ustawy o radach narodowych²⁵ powracała częściowo do rozwiązań sprzed 1950 r. Nastąpił rozdział funkcji organów przedstawicielskich od funkcji organów wykonawczych. Prezydium rad narodowych stały się wyłącznie organami kierującymi pracami rady, utraciły charakter organu wykonawczego i zarządzającego. Stały się organem wewnętrznym rady, kierującym jej działalnością. W skład prezydium wchodził: przewodniczący gminnej rady narodowej, jego zastępcy oraz przewodniczący stałych komisji rady. Organem administracji państwowej w gminie został naczelnik gminy. Stał się on jednocześnie organem wykonawczym i zarządzającym gminnej rady narodowej. Ustawa z dnia 22 listopada

22 Dz.U. Nr 5, poz. 16, z późn. zm.

23 Ustawa z dnia 28 czerwca 1963 r. o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. Nr 28, poz. 164).

24 M. Kallas, A. Lityński, *Historia ustroju...*, s. 167. S. Wójcik, *Samorząd terytorialny...*, s. 226–227.

25 Dz.U. Nr 49, poz. 312.

1973 r. o zmianie ustawy o radach narodowych²⁶ rozszerzała te zmiany na pozostałe jednostki podziału terytorialnego Polski. Wojewodowie, naczelnicy powiatów (do 1975 r.), naczelnicy miast i gmin byli mianowani przez organ zwierzchni i kierowali podległymi im urzędami jednoosobowo. Było to sprzeczne z tradycją samorządu terytorialnego w Polsce, ale zgodne z panującą wówczas zasadą centralizacji administracji²⁷. Jednocześnie Biuro Polityczne KC PZPR ustaliło, iż przewodniczącymi rad narodowych będą zostawali pierwsi sekretarze PZPR. W wyniku tych reform zmieniły się uprawnienia rad narodowych. Teoretycznie zwiększono ich uprawnienia w zakresie oddziaływania na instytucje planowania centralnego m.in. w sprawach socjalnych i inwestycjach komunalnych oraz na przedsiębiorstwa, instytucje i organizacje społeczne. Rady miały inspirować i mobilizować społeczeństwo do realizacji planów społeczno-gospodarczych. Wykonywały nadzór i kontrolę nad działalnością administracji. Ustawy te nie przywracały samorządu terytorialnego w znaczeniu tradycyjnym. Sposób wyboru rad narodowych nie uległ zmianie.

Okres tzw. karnawału Solidarności przyniósł pierwsze dyskusje nad koncepcją stworzenia rzeczywistego samorządu terytorialnego. Jednak, jak pisał Jerzy Regulski: „Spraw samorządu terytorialnego po prostu nie rozumiano, a więc i nie doceniano”²⁸. Jesienią 1980 r. powstało w Krakowie, z inicjatywy Kazimierza Barczyka, Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych. W jego skład wchodził m.in. Mieczysław Gil, Walerian Pańko i Tadeusz Syryjczyk. Na posiedzeniu Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość”, 12 czerwca 1981 r., wygłoszono referat na temat odbudowy samorządu terytorialnego w Polsce. Był to pierwszy dokument zaczynający walkę o przywrócenie samorządu. 9 lipca 1981 r. doszło do pierwszego spotkania Społecznego Zespołu Samorządów Terytorialnych i Instrumentów Polityki Przestrzennej. Na jego czele stał Jerzy Regulski. Później Zespół został połączony ze Społecznym Komitetem Reformy Gospodarczej przy Polskim Towarzystwie Ekonomicznym. We wrześniu 1981 r. I Krajowy Zjazd Delegatów NSZZ „Solidarność” przyjął program *Samorządna Rzeczpospolita*, w którym napisano: „Samodzielne prawnie, organizacyjnie i majątkowo samorządy terytorialne muszą

26 Dz.U. Nr 47, poz. 276.

27 M. Kallas, A. Lityński, *Historia ustroju...*, s. 167–168. S. Wójcik, *Samorząd terytorialny...*, s. 227.

28 J. Regulski, M. Kulesza, *Droga do samorządu. Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981–1989)*. Warszawa 2009, s. 28.

być rzeczywistą reprezentacją społeczności lokalnej²⁹. Jesienią 1981 r. odbyło się kilka seminariów i dyskusji poświęconych samorządowi. „Dążenia do stworzenia z samorządów podstawowej siły reformowania państwa prowadziło do postulatu przyznania im szerokiego zakresu zadań. Chcieliśmy, by władze lokalne były pełnymi i rzeczywistymi gospodarzami swego terenu. Postulat samodzielności samorządów był od początku traktowany przez nas jako kluczowy i niepodlegający dyskusji³⁰. Niestety stan wojenny zahamował te prace.

W latach 1982–1985 studia nad samorządnością prowadziły Zakład Gospodarki Regionalnej Instytutu Nauk Ekonomicznych Polskiej Akademii Nauk, Zakład Ekonomiki Rozwoju Miast Uniwersytetu Łódzkiego pod kierunkiem Jerzego Regulskiego oraz zespół Michała Kuleszy na Wydziale Prawa Uniwersytetu Warszawskiego. Poszukiwano modelu polskiego samorządu terytorialnego również poprzez szeroki program międzynarodowych badań porównawczych. Efekty badań – postulaty merytoryczne znalazły się w liście Episkopatu Polski do Sejmu z 9 marca 1983 r. Domagano się w nim: „przywrócenia samorządności terytorialnej, wraz z przyznaniem miastom i gminom osobowości prawnej, i wprowadzenia demokratycznych wyborów”. Programy badawcze prowadziły również m.in. zespoły Antoniego Kuklińskiego, Bohdana Jałowickiego i Grzegorza Gorzelaka na Uniwersytecie Warszawskim oraz Waleriana Pańki na Uniwersytecie Śląskim. W 1985 r. program badawczy został wstrzymany, ponieważ władze państwowe uznały prace za niepożądane³¹.

Od 1985 r. problem samorządu terytorialnego był poruszany w prasie podziemnej. Na łamach dwutygodnika „Samorządna Rzeczpospolita” ukazało się szereg artykułów, których autorami byli pracownicy naukowi oraz studenci. Sprawy samorządu dyskutowano na spotkaniach Konwersatorium Bogdana Grotowskiego³².

Natomiast władze czyniły tylko kosmetyczne zmiany. W ustawodawstwie określono rady narodowe jako organy władzy państwowej i samorządu terytorialnego. Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego³³ przywróciła pojęcie

29 Tamże, s. 36–37. J. Regulski, *Samorząd w budowie*, [w:] *Wartość podstawowa samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, red. P. Swianiewicz, Warszawa 1997, s. 185–186.

30 J. Regulski, M. Kulesza, *Droga do samorządu ...*, s. 40.

31 Tamże, s. 57, 61. J. Regulski, *Samorząd III Rzeczpospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000, s. 40–41, 43.

32 J. Regulski, M. Kulesza, *Droga do samorządu ...*, s. 63–64.

33 Dz.U. Nr 41, poz. 185.

samorządu terytorialnego. Rady nie uzyskały jednak odrębności majątkowej i finansowej. Gminy wiejskie i miejskie były nadal użytkownikami własności prywatnej. Były pozbawione samodzielnych dochodów. Nadal korzystały z budżetu wojewódzkiego lub centralnego. Dlatego też rady nie mogły dysponować środkami finansowymi, aby zaspokoić potrzeby mieszkańców. Wojewódzkie Rady Narodowe decydowały o inwestycjach w miastach i gminach. Rady nadal odgrywały rolę organów władzy państwowej. Wojewodowie, prezydenci miast (w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców oraz w miastach będących siedzibą wojewódzkiej rady narodowej) i naczelnicy miast (w miastach do 100 tys. mieszkańców) byli wybierani przez odpowiednie rady narodowe. Wojewodów, na podstawie uchwały Wojewódzkiej Rady Narodowej, powoływał Prezes Rady Ministrów. Prezydentów i naczelników miast, na podstawie uchwały Miejskiej Rady Narodowej, powoływał wojewoda³⁴. Ustawa jedynie pozorowała funkcjonowanie samorządu terytorialnego.

W 1988 r. nowa ordynacja wyborcza miała zwiększyć reprezentatywność rad narodowych. Zwiększono możliwość wysuwania kandydatów przez wszystkich obywateli oraz zniesiono preferencje dla określonych (pierwszych w kolejności) kandydatów na listach wyborczych. Ustawa z dnia 16 czerwca 1988 r. o zmianie ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego³⁵ nadal nie zapewniła miastom i gminom samodzielności gospodarowania. Budżet gminy był uzależniony od decyzji fiskusa dotyczącej wielkości przekazywanych dotacji oraz udziałów w dochodach budżetu centralnego, a także uprawnień do swobodnego dysponowania funduszami³⁶.

Dopiero transformacja ustrojowa w 1989 r. doprowadziła do odrodzenia samorządu terytorialnego. Z inicjatywy Komitetu Obywatelskiego przy Lechu Wałęsie powstała Komisja Samorządowa, której przewodniczącym został Jerzy Regulski. Jej podstawowym zadaniem było przygotowanie do możliwości negocjacji z władzami. W trakcie obrad „okrągłego stołu” (6 lutego 1989 r. – 5 kwietnia 1989 r.) problem samorządu terytorialnego, z konieczności, był traktowany marginesowo. Istotniejszymi sprawami były kwestie reform politycznych, gospodarczych i pluralizm związkowy. Powstał jednak podzespół do spraw samorządu terytorialnego i form własności, zwany grupą roboczą. Stanowiska prezentowane przez stronę rządową i stronę solidarnościową różniły się zasadniczo. Strona rządowa dążyła do skupienia funkcji

34 S. Wójcik, *Samorząd terytorialny...*, s. 228–230.

35 Dz.U. Nr 19, poz. 130.

36 Tamże, s. 230.

organów administracji państwowej i samorządu terytorialnego w istniejących radach narodowych. Strona solidarnościowa była za pełną realizacją postulatu samorządności. Zadania administracji rządowej powinny być zlecane organom wykonawczym samorządu terytorialnego. Dlatego też strona solidarnościowa opowiadała się za skróceniem kadencji działających rad narodowych (kadencja kończyła się w 1992 r.) i rozpisaniem wyborów według nowej, demokratycznej ordynacji wyborczej. Strona rządowa na ten postulat nie chciała się zgodzić. Ostatecznie sformułowano definicję samorządu terytorialnego jako związku ogółu mieszkańców gminy miejskiej i wiejskiej z osobowością prawną gminy. Prawna podmiotowość miała wyrażać się w:

- samodzielności funkcjonalnej jednostek samorządu terytorialnego gwarantowanej posiadaniem własnych organów ustrojowych oraz ograniczeniu nadzoru nad samorządem do zapewnienia legalności jego działań,
- demokratycznym sposobem wyłaniania organów uchwałodawczych,
- samodzielności finansowej, w szczególności przez ustanowienie źródeł stałych dochodów własnych oraz dotacji,
- samodzielności gospodarczej, pod warunkiem że nie będzie ona stanowiła zagrożenia dla realizacji zadań samorządu,
- samodzielności majątkowej poprzez wprowadzenie własności komunalnej.

Stworzono możliwość zaskarżenia przez organ samorządu terytorialnego decyzji władz państwowych do Naczelnego Sądu Administracyjnego i sądów powszechnych. Przewidywano, iż proces legislacyjny – dostosowanie prawa administracyjnego i innych aktów prawnych – skończy się do 1992 r. Grupa robocza zakończyła prace 4 marca 1989 r. Protokół podpisali: Jerzy Regulski ze strony solidarnościowej i Wojciech Sokolewicz ze strony rządowej³⁷. Zawierał on stanowiska obu stron. Wypracowano następujący zapis: „Grupa robocza uznała, że ustanowienie samorządu terytorialnego i zagwarantowanie w Konstytucji praw społeczności lokalnych do samorządu jest koniecznością. Warunkiem realizacji tego prawa jest upodmiotowienie społeczności lokalnej – traktowanie samorządu terytorialnego jako podmiotu władzy publicznej oraz podmiotu obrotu cywilnoprawnego”³⁸.

37 J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej ...*, s. 51– 60.

38 Protokół końcowy grupy roboczej „okrągłego stołu”, [w:] *Wartość podstawowa samorządu...*, s. 174.

Wybrany w wyborach czerwcowych Senat na posiedzeniu 29 lipca 1989 r. przyjął jednogłośnie uchwałę o potrzebie utworzenia samorządu w miastach i gminach. W uzasadnieniu uchwały pisano: „wchłonięcie samorządu przez terenowe organy władzy państwowej spowodowało ubezwłasnowolnienie jednostek i społeczności lokalnych, całkowite ich uzależnienie od samowoli lokalnych przedstawicieli administracji państwowej, sparaliżowanie indywidualnej i grupowej aktywności gospodarczej i społecznej”³⁹. W Senacie utworzono komisję samorządową, która miała zająć się opracowaniem projektu kształtu samorządu terytorialnego. Na jej czele stanął Jerzy Stępień. Głównym ekspertem prawnym komisji był Michał Kulesza.

25 września 1989 r. Jerzy Regulski został mianowany pełnomocnikiem Rządu ds. Samorządu Terytorialnego w randze podsekretarza stanu. Od 1 października 1989 r. przy Urzędzie Rady Ministrów działało Biuro ds. Samorządu Terytorialnego. Jerzy Regulski kładł nacisk na równoległą działalność na trzech płaszczyznach:

- legislacyjnej, czyli zmiana ustroju politycznego i dostosowanie przepisów prawnych,
- społecznej, czyli przygotowanie społeczeństwa do nowych działań,
- instytucjonalnej, czyli przebudowa istniejących struktur administracyjnych i gospodarczych⁴⁰.

Odrodzenie samorządu terytorialnego w Polsce, potwierdzone ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym⁴¹, stało się podstawą do tworzenia państwa demokratycznego. Było finałem prac koncepcyjnych prowadzonych w latach 80. XX w.

39 S. Wójcik, *Samorząd terytorialny...*, s. 275.

40 J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej...*, s. 71–73.

41 Dz.U. Nr 16, poz. 95.

Bibliografia

Akty prawne

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. Nr 33, poz. 232, z późn. zm.).

Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 21 sierpnia 1944 r. o trybie powołania władz administracji ogólnej I-ej i II-ej instancji (Dz.U. Nr 2, poz. 8).

Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 14, poz. 74).

Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 35, poz. 294).

Ustawa z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz.U. Nr 5, poz. 22, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. Nr 14, poz. 130, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych (Dz.U. Nr 5, poz. 16, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 28 czerwca 1963 r. o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. Nr 28, poz. 164).

Ustawa z dnia 29 listopada 1972 r. o utworzeniu gmin i o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. Nr 49, poz. 312).

Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 41, poz. 185).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95).

Materiały źródłowe

Kozłowski R., Sziling J., *Historia PRL 1944–1950. Wybór źródeł*, cz. I, Toruń 1978.
Manifest PKWN. Warszawa 1974.

Literatura

Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012.

Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2009.

Kallas M., Lityński A., *Historia ustroju i prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2000.

Regulski J., Kulesza M., *Droga do samorządu. Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981–1989)*, Warszawa 2009.

Regulski J., *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000.

Regulski J., *Samorząd w budowie*, [w:] *Wartość podstawowa samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, red. P. Swianiewicz, Warszawa 1997.

Wójcik S., *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku*, Lublin 1999.

Streszczenie

Samorząd terytorialny w Polsce Ludowej – likwidacja i próby odrodzenia

W latach 1944–1950 władze komunistyczne doprowadziły do likwidacji samorządu terytorialnego w Polsce. Przyjęto radziecki model funkcjonowania jednolitej władzy państwowej. Władzę ustawodawczą i wykonawczą przejęły rady narodowe. Dopiero transformacja ustrojowa w 1989 roku doprowadziła do odrodzenia samorządu terytorialnego. Wykorzystano prace koncepcyjne prowadzone w latach 80. XX w.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, PRL.

Summary

Local government in Polish People's Republic – liquidation and revival

In 1944–1950, the communist authorities led to the liquidation of territorial local government in Poland. The Soviet model of the functioning of a unified state power was adopted. Legislative and executive power has been taken over by the national councils. It was only the political transformation in 1989 led to rebirth of local government. Conceptual works carried out during the eighties were used.

Key words: local government, Polish People's Republic.

Rozdział IX

Reformy samorządu terytorialnego oraz centrum administracyjnego i gospodarczego rządu po 1989 roku

Reformy administracji publicznej, w szczególności reformy samorządu terytorialnego, oraz jak ją zaczęto nazywać po 1995 r., „centrum administracyjnego i gospodarczego” rządu (najpierw tylko „centrum gospodarczego” rządu), stanowiły istotną część transformacji ustrojowej, którą nasz kraj przeżywał od 1989 r. – od „państwa socjalistycznego” czy „demokracji socjalistycznej” do demokracji liberalnej, określanej także jako demokracja konstytucyjna, funkcjonującej w państwie stopniowo wchodzącym w skład organizacji demokratycznej Europy i świata zachodniego. Potwierdzeniem kierunku transformacji było ratyfikowanie w 1993 r. Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i przystąpienie do Rady Europy, ratyfikowanie w 1994 r. Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, przyjęcie w 1997 r. Konstytucji RP oraz w 2004 r. akcesja RP do Unii Europejskiej.

Rangę i wymiar transformacji można tym bardziej docenić, gdy od ponad dwóch lat obserwuje się postępujący regres w przestrzeganiu, wyrażonych w Konstytucji RP i aktach prawa pierwotnego UE, wartości i zasad demokracji konstytucyjnej, który można w kategoriach teoretycznych określić jako przechodzenie od konstytucjonalizmu poprzez, typowy dla kontynentu europejskiego w XIX w. oraz dla doktryny „prawa socjalistycznego”, legicentryzm do ustawowego nihilizmu prawnego¹;

* Prof. zw. dr hab., r. pr., adw. Hubert Izdebski – dyrektor Instytutu Prawa, Wydział Prawa, Uniwersytet SWPS; członek korespondent Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych Polskiej Akademii Nauk; redaktor naczelny miesięcznika „Samorząd Terytorialny”.

1 Por. H. Izdebski, *Konstytucjonalizm – legicentryzm – ustawowy nihilizm prawny. O powołaniu naszych czasów do nauki konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2016, r. 71, z. 6, s. 5–24. W literaturze funkcjonują różne określenia takiego regresu, ogólnie nazywanego „regresem konstytucyjnym” – por. H. Izdebski, *Zasada*

jest to w istocie powracanie, choć nieco w innym wydaniu niż „Polska Ludowa”, do punktu wyjścia procesów transformacji. Przynajmniej jak dotąd powracanie nie jest jednak pełne, bowiem zachowywane są nie tylko instytucjonalne formy, ale i w pewnym zakresie typowe dla okresu po 1989 r. treści – a zakres ten obejmuje instytucje samorządu terytorialnego.

Inną uwagą, którą trzeba przedstawić na początku niniejszego opracowania, jest – poza tym, że w pewnych materiach z jego zakresu występują nie tyle jako obserwator i komentator, ile jako uczestnik działań – to, że użyte w tytule określenie „reformy” jest bardzo szerokie. Nie charakteryzuje ono w sposób wystarczająco precyzyjny różnych przedmiotowo procesów i ich efektów. Przyjmując rozróżnienie trzech poziomów działania reformatorskiego: modernizacyjny, menedżerski (w sferze mechanizmów zarządzania sprawami publicznymi) i fundamentalny (transformacji ustrojowej)², podkreślić należy zasadniczą różnicę między reformami w znaczeniu ścisłym (przeprowadzanymi, co powinno następować regularnie, na poziomie pierwszym oraz okresowo na poziomie drugim) i fundamentalnymi zmianami prawnoustrojowymi, które dotyczą całości sfery spraw publicznych wraz z jej odróżnianiem od spraw prywatnych i zachodzą tylko w pewnych warunkach, nienadających się do przewidzenia i zaplanowania.

Określenie „reformy” jest w takim przypadku adekwatne do przeprowadzonych w latach dziewięćdziesiątych XX w. zmian w „centrum rządu”, które przypisać można do drugiego poziomu działań reformatorskich, lecz nie do dwóch, jak się zwykło je określać, etapów reformy samorządowej: z 1990 r. i 1998 r., która łącznie składała się na transformację architektury państwa. „Centrum rządu” istotnie zmieniło się po 1989 r., w szczególności w wyniku wejścia w życie serii ustaw z lat 1996–1997, ale punktem wyjścia zmian była zasada kontynuacji rozwiązań wypracowanych w poprzednim okresie. Gdy w 1989 r. instalował się rząd Tadeusza Mazowieckiego, pierwszy niekomunistyczny rząd po drugiej wojnie światowej, do Urzędu Rady Ministrów, ministerstw i urzędów centralnych przyszli na wiele stanowisk kierowniczych nowi ludzie, ale dotychczasowy aparat i mechanizmy jego funkcjonowania pozostały, mimo zmiany otoczenia politycznego (w tym zaniku dotychczasowego rzeczywistego „centrum” decyzyjnego, czyli struktur Komitetu

proporcjonalności a ograniczanie praw człowieka, [w:] *Konstytucja w państwie demokratycznym*, red. S. Patyra, M. Sadowski i K. Urbaniak, Poznań 2017, s. 390 i nast.

² Por. H. Izdebski i M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, wyd. 3, Warszawa 2004, s. 336 i nast.

Centralnego PZPR) – by podlegać, i to bynajmniej nie od razu, modernizacji i reformom ze sfery zarządzania, których zewnętrznym wyrazem stała się w 1996 r. zmiana nazwy podstawowej instytucji „centrum rządu” z Urzędu Rady Ministrów na Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

Stosowanie tego samego określenia „reforma” do fundamentalnych zmian, które oznaczały zerwanie z dotychczasowymi rozwiązaniami właściwymi „socjalistycznej” zasadzie jednolitości władzy państwowej³, a taki charakter miała ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (dziś o samorządzie gminnym)⁴ wraz z odpowiednią zmianą Konstytucji⁵ i dalszymi ustawami związkowymi⁶, może zacierać znaczenie tego istotnego elementu transformacji.

Za próbę reformy – więcej niż nieśmiałą, bo po prostu fasadową, w warunkach politycznie i ekonomicznie słabnącej „Polski Ludowej” – można by raczej uznać przyjęcie ustawy z 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego⁷, która przywracała językowi prawnemu określenie „samorząd terytorialny”, wyrugowane zeń w 1950 r. Przez samorząd terytorialny rozumiała jednak (art. 3 ust. 3) rady narodowe, czyli organy typowe dla radzieckiego modelu jednolitości władzy państwowej, wraz z samorządem mieszkańców miast i wsi, czyli instytucjami po części nawiązującymi do tradycji (samorząd wiejski), a po części mającymi umacniać socjalistyczne ludowładztwo; w preambule ustawy to ostatnie określenie, typowe dla całego okresu przed 1989 r., zajęło ważne miejsce, bowiem ustawa miała być wydana „w celu utrwalania socjalistycznego ludowładztwa i umacniania terenowych organów władzy i administracji państwowej oraz zapewnienia powszechnego udziału mieszkańców miast i wsi we współrządzeniu i współodpowiedzialności za sprawę kraju”.

3 Przebieg zmian w sferze administracji publicznej po 1989 r. został ogólnie przedstawiony m.in. w: H. Izdebski i M. Kulesza, dz. cyt., s. 77 i nast.; H. Izdebski, *Historia administracji*, wyd. 5, Warszawa 2001, s. 228 i nast.; J. Itrich-Drabarek, *Transformacja administracji publicznej*, „Studia Politologiczne” 2009, t. 15, s. 80–102.

4 Dz.U. Nr 16, poz. 95, z późn. zm. – obecnie Dz.U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.

5 Dz.U. Nr 16, poz. 94.

6 Mowa w szczególności o ustawach: z dnia 22 marca o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 21, poz. 124, z późn.zm.) – obowiązywała do 2008 r.; z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191, z późn. zm.) oraz z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej (Dz.U. Nr 34, poz. 198).

7 Dz.U. Nr 41, poz. 185, z późn. zm. – tj. z 1988 r. Nr 26, poz. 183.

Ustawodawstwo 1990 r. – wypracowane w atmosferze walki z tymi, którzy chcieli jedynie reformować model rad narodowych⁸ – rewolucyjnie model ten, wraz z całą doktryną jednolitości władzy państwowej, odrzuciło, wprowadzając na szczeblu gminy (pozostawionym bez zmian i stanowiącym w rezultacie wynik reformy z 1972 r.) klasyczny dla naszej części Europy samorząd terytorialny, cechujący się wszechstronną samodzielnością i ochroną prawną tej samodzielności. Aczkolwiek „ojcowie reformy samorządowej”: Michał Kulesza, Jerzy Regulski i Jerzy Stępień nie używali terminu „pionowy podział władz” (przyznawali się potem, że nie docierała też do nich jeszcze w pełni podstawowa dla określenia pozycji samorządu zasada pomocniczości), doprowadzili w istocie do wprowadzenia takiego podziału – o którym pisał już jeden z „ojców konstytucji amerykańskiej”, Thomas Jefferson⁹; jest oczywiste, że samorząd, jako szczególna część składowa władzy wykonawczej, musiał w ich ujęciu funkcjonować w ramach tradycyjnie rozumianego, pionowego podziału władz, ze szczególną w tym zakresie rolą władzy sądowniczej jako gwaranta ochrony samodzielności samorządu. Konkretnie wzory rozwiązań czerpali oni, rozwijając koncepcje konkretyzacji „samorządnej Rzeczypospolitej” od 1981 r., z różnych zresztą źródeł: z rozwiązań II Rzeczypospolitej („nostalgia prawnicza” sięgająca do wzorów przedwojennych występowała już zresztą od lat 70. XX w.), z historycznych i współczesnych rozwiązań niemieckich (a to ze względu na tradycyjne orientowanie się polskiego ustawodawstwa samorządowego na sąsiadów z Zachodu), ale też z rozwiązań Danii jako tego państwa skandynawskiego, które pod różnymi względami było najbliższe kontynentalnej Europie¹⁰.

„Reforma gminna” była od początku rozumiana jako pierwszy etap wprowadzania – czy po części przywracania po przerwie w „Polsce Ludowej” – samorządu terytorialnego¹¹. Szybko przystąpiono do przygotowywania koncepcji dalszych rozwiązań, wychodząc od potrzeby wprowadzenia silnego samorządu regionalnego (w czasie rządu Jana Krzysztofa Bieleckiego, gdy powołany został odrębny Zespół ds.

8 Por. np. M. Kulesza, *Budowanie samorządu. Wybór tekstów ze „Wspólnoty” 1990–2007*, Warszawa 2007; J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcja i realizacja*, Warszawa 2000; J. Stępień, *W poszukiwaniu współczesnego kształtu samorządu terytorialnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, t. 77, nr 2, s. 47–63.

9 Por. H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, wyd. 4, Warszawa 2017, s. 306.

10 Por. np. J. Regulski i M. Kulesza, *Droga do samorządu. Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981–1989)*, Warszawa 2009.

11 Por. M. Kulesza, *Polskie doświadczenia w zarządzaniu reformą decentralizacyjną*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 9, s. 5–34.

Opracowania Koncepcji Zmian w Organizacji Terytorialnej Państwa) albo, następnie, od potrzeby stopniowego wprowadzania wyższych szczebli, w szczególności samorządowych powiatów („reforma powiatowa” była intensywnie przygotowywana w okresie rządu Hanny Suchockiej). Później prace te zostały zahamowane – poza próbą stworzenia w 1994 r. nowej, po wprowadzonej w 1990 r., konstrukcji ustroju m.st. Warszawy (która to konstrukcja została zarzucona w 2002 r.)¹² – i wznowiono je dopiero w 1997 r., gdy premierem został Jerzy Buzek. Efektem było przeprowadzenie w 1998 r. – przygotowanego w dużej mierze przez Michała Kuleszę, znów jako pełnomocnika rządu, tyle że tym razem do spraw reform ustrojowych państwa – tzw. drugiego etapu reformy samorządowej, polegającego na wprowadzeniu samorządu powiatowego¹³ (w ślad za projektami z 1993 r. i tak samo bez wprowadzenia większych zmian terytorialnych w stosunku do dotychczasowych rejonów, czyli jednostek dla celów administracji rządowej) oraz w nowo utworzonych województwach utożsamionych z regionami¹⁴.

W okresie przerwy w pracach nad kontynuowaniem „reformy samorządowej”, w okresie rządu Józefa Oleksego i następnie Włodzimierza Cimoszewicza, podjęto natomiast z coraz większą intensywnością prace nad – termin ten jest tu, jak wynika z uprzednich wyjaśnień, w pełni adekwatny – reformą najpierw „centrum gospodarczego”, potem już, gdy okazało się, że nie da się wprowadzić zmian w funkcjonowaniu ministerstw gospodarczych bez zmiany w całości centralnych struktur rządowych, „centrum administracyjnego i gospodarczego” rządu, czy po prostu „centrum rządu”.

12 Ustawa z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 48, poz. 195, z późn.zm.) – por. S. Faliński, *Warszawski samorząd terytorialny w latach 1990–2002. Geneza, ustroj, idee ustrojowe, aktywność*, Warszawa 2012 oraz B. Pobłóży, *Ewolucja ustroju samorządu terytorialnego m.st. Warszawy w koncepcjach organizacji społeczno-politycznych oraz ustawodawstwie w latach 1989–2002*, „Rocznik Nauk Politycznych” 2002, nr 1, s. 219–244.

13 Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego Państwa (Dz.U. Nr 96, poz. 603, z późn. zm.); ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. Nr 91, poz. 578, z późn. zm. – obecnie Dz.U. z 2018 r. poz. 995, z późn. zm.).

14 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. Nr 91, poz. 576, z późn. zm. – obecnie Dz.U. z 2018 r. poz. 913, z późn. zm.). Poza tym w skład ustawodawstwa „drugiego etapu” wchodziły m.in. ustawy: z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową Państwa (Dz.U. Nr 106, poz. 668, z późn.zm.) oraz z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872, z późn. zm.). Por. J. Płoskonka, *Reforma administracji publicznej 1998–2001*, Warszawa 2003.

Nie oznacza to, że prac takich nie było przed 1995 r. Przeciwnie, zaczęto je prowadzić w ramach rządu Jana Krzysztofa Bieleckiego (który powołał osobny Zespół ds. Reformy Administracji Państwowej), rozwinięto w okresie rządu Jana Olszewskiego (Zespół ds. Reorganizacji Administracji Publicznej pod kierunkiem J. Stępnia, który zdążył opracować założenia kompleksowej reformy, obejmującej także administrację terenową, służbę cywilną czy też zarządzanie majątkiem Skarbu Państwa), oraz kontynuowano w okresie rządu Hanny Suchockiej (funkcjonował wówczas, ukierunkowany na tę problematykę, nieformalny zespół nadzorowany przez szefa Urzędu Rady Ministrów Jana Marię Rokitę, a w jego ramach oraz w ramach własnych zadań działał M. Kulesza jako pełnomocnik rządu ds. reformy administracji publicznej). Co więcej, efektem tych prac było przygotowanie serii projektów ustaw, w tym projektu ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów. Projekty te (projekt o Radzie Ministrów jako materiał informacyjny) zostały wniesione do Sejmu przez ustępujący rząd H. Suchockiej, lecz wycofane przez reprezentujący inną orientację polityczną kolejny rząd, kierowany przez Waldemara Pawlaka.

Projekt ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów stał się jednak, co warto podkreślić, podstawą projektu uchwalonego w ramach „reformy centrum rządu”¹⁵. Prace nad tą reformą organizował pełnomocnik rządu ds. reformy centrum gospodarczego rządu Marek Pol, a ich efektem była seria ustaw z 8 sierpnia 1996 r., w tym ustawa o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów. Już po rezygnacji Marka Pola ze stanowiska pełnomocnika rządu, ale przy jego istotnym udziale, została wypracowana i uchwalona 4 września 1997 r. ważna ustawa o działach administracji rządowej¹⁶, która wprowadziła, nie w pełni zresztą wykorzystywaną, elastyczność kształtowania składu Rady Ministrów i odpowiednich struktur ministerstw.

Należy przy tym zauważyć, że obie podstawowe ustawy stanowiące efekt „reformy centrum rządu”: ustawa o Radzie Ministrów i ustawa o działach administracji rządowej nadal obowiązują – po dokonaniu w nich licznych zmian, nienaruszających jednak ich podstawowych konstrukcji. Nie oznacza to jednak zachowania całości koncepcji, którymi kierowano się, dokonując reformy „centrum rządu” w 1996–1997 r.

15 Por. E. Mreńca, *Procedura przygotowywania rządowych projektów ustaw w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2016, s. 22 i nast.

16 Dz.U. Nr 41, poz. 943, z późn. zm. – obecnie Dz.U. z 2018 r. poz. 762, z późn. zm. Por. I. Jackiewicz, *Administracja centralna 1997–2001*, [w:] *Budowanie instytucji państwa...*, dz. cyt.

Co więcej, można mówić bardziej o psuciu niż poprawianiu przyjętych rozwiązań. Nie odnosi się to do, należących do pierwszego poziomu reformatorskiego, zmian w układzie ministerstw, bowiem ustawa o działach administracji rządowej została stworzona po to, by umożliwić takie wielokierunkowe zmiany, zależne od bieżących uwarunkowań politycznych i merytorycznych. Można jednak mieć wątpliwości co do zasadności rychłego odrzucenia, przyjętej w ramach reformy, koncepcji szerokiego zastosowania instytucji urzędów centralnych jako swoistego odpowiednika znanych w wielu państwach „niezależnych agencji rządowych”, dzięki której mogło dojść do, jakże potrzebnego, rozdzielenia sfery politycznej rządu (ministrowie i obsługujące ich ministerstwa) i sfery wykonawczo-administracyjnej (urzędy centralne); pozostały w dużej mierze tylko te urzędy, których istnienie i (względna) niezależność wynikają z norm europejskich i międzynarodowych. Inna sprawa, że co do tego typu organów można zaobserwować pewne ogólne falowanie realizowanych koncepcji, po okresach ich preferowania często następują okresy ich znoszenia i włączania do struktur ministerialnych, z tym jednak że nie wystąpiła u nas powrotna fala ich wyodrębniania. Za psucie trzeba już z kolei uznać pozbawienie się przez rząd, ostatecznie w 2006 r., zaplecza sztabowego, którym było powołane do życia w ramach pakietu z dnia 8 sierpnia 1996 r. Rządowe Centrum Studiów Strategicznych¹⁷. Zamiast poprawić, na pierwszym poziomie zmian, funkcjonowanie tego zaplecza, spowodowano brak instytucji, która w różnych formułach występuje we wszystkich państwach, do których staramy się nawiązywać, i odgrywa szczególną rolę w wypracowywaniu średnio- i długoterminowych polityk politycznych na zasadzie *evidence-based*, a nie *politics-based*.

„Centrum rządu” nie może też działać, czego dowodzą doświadczenia wszystkich państw rozwiniętych, bez należycie zorganizowanej służby cywilnej – jako, jak deklaruje art. 153 ust. 1 Konstytucji RP, korpusu zapewniającego zawodowe, rzetelne, bezstronnie i politycznie neutralne wykonywanie zadań państwa. Pod tym względem nie udało się wypracować stabilnego modelu rozwiązań, o czym świadczą częste zmiany ustawodawstwa (kolejne ustawy z 1996, 1998, 2006 i 2008 r. – ta ostatnia fundamentalnie znowelizowana w końcu 2015 r.)¹⁸, przy czym dwukrotnie: w 2006 r. i obecnie służbę cywilną ograniczono, choć praw-

17 Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Rządowym Centrum Studiów Strategicznych została uchylona już w 2001 r. (Dz.U. Nr 1154, poz. 1800).

18 Por. J. Itrich-Drabarek, *Służba cywilna w Polsce. Koncepcje i praktyka*, Warszawa 2012.

nie nastąpiło to w różny sposób, do stanowisk niższych, wbrew istocie tego koniecznego składnika nowoczesnego państwa. Służba cywilna, należy podkreślić, zalicza się do fundamentalnych instytucji ustrojowych, a zatem ograniczanie zakresu jej realnego zastosowania może być uznawane za element zmian trzeciego poziomu – tym razem jednak zmian w kierunku nowej transformacji, od demokracji konstytucyjnej i demokratycznego państwa prawnego do innych formuł ustrojowych.

Dokonane rozróżnienie pomiędzy reformami samorządowymi lat 1990 i 1998, jako stanowiącymi element zmian poziomu trzeciego, zmian transformacyjnych, a „reformą centrum rządu” w latach 1996–1997, należąca do reform w znaczeniu ściślejszym, nakazuje zwrócenie szczególnej uwagi na zmiany, do jakich doszło w odniesieniu do samorządu terytorialnego po 1999 r.

Jak się wydaje, jedyne, co się nie zmieniło, to stały brak stabilnych i solidnych podstaw finansowych funkcjonowania samorządów¹⁹, z pewnym może wyjątkiem gmin jako poważnie wyposażonych w majątek w ramach tzw. komunalizacji rozpoczętej w 1990 r. O ile ustrojowe ustawodawstwo samorządowe okazuje się stosunkowo stabilne, o tyle ustawodawstwo dotyczące finansów samorządowych było nie tylko prowizoryczne (dwie ustawy wprost wyrażały prowizoryczność w tytułach²⁰), ale pozostaje w dużym stopniu prowizoryczne. Także bowiem obecnie obowiązująca ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²¹ nie tylko miała być poddana rewizji po dwóch latach obowiązywania, do czego nie doszło, ale jest przedmiotem różnych sporów, w tym trzykrotnie, gdy idzie o tzw. janosikowe, toczonych przed Trybunałem Konstytucyjnym²², a często zdarza się, że różne ustawy powodują zwiększenie zadań jednostek samorządu przy pośrednim pomniejszaniu źródeł ich dochodów.

Poza tym zaś, zamiast mówić o, wynikających z realizacji konstytucyjnej zasady pomocniczości, regularnych postępach decentralizacji

19 Por. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, wyd. 3, Warszawa 2014, s. 320 i nast.

20 Ustawa z dnia 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w latach 1991–1993 (Dz.U. Nr 89, poz. 518, z późn. zm.) i ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2000 (Dz.U. Nr 140, poz. 983, z późn. zm.) – tytuł zmieniono następnie: w latach 1999–2003. Pomiedzy tymi ustawami obowiązywała ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin (Dz.U. Nr 129, poz. 600, z późn. zm.).

21 Dz.U. Nr 133, poz. 1966, z późn. zm.; obecnie Dz.U. z 2017 r. poz. 1453, z późn. zm.

22 Por. H. Izdebski, *Funkcjonowanie instytucji wpłat na subwencję ogólną („Janosikowe”) z punktu widzenia finansów m.st. Warszawy i województwa mazowieckiego*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 11, s. 5–16.

(która też jest sama w sobie zasadą konstytucyjną), stwierdzić trzeba falowanie – po falach decentralizacji następują fale centralizacji; obecnie również występuje taka właśnie silna fala. Tymczasem samorząd potrzebuje nie falowania, ale umacniania – przy dostrzeżeniu tego, że on sam i całość systemu władz publicznych funkcjonuje w innych warunkach i w innym otoczeniu niż w roku 1990 czy 1998. W ramach „drugiego etapu reformy”, wprowadzającego regionalizację poprzez samorząd województw, można było jeszcze, przykładowo, pominąć problem metropolizacji, tj. skonstruowania instytucjonalnych mechanizmów funkcjonowania obszarów metropolitalnych, poczynając od, bardzo różnych, metropolii warszawskiej i metropolii górnośląskiej, a tym bardziej można było nie dostrzec, wówczas dopiero pojawiających się w skali ogólnej, potrzeb zapewnienia „demokracji partycypacyjnej” i związanego z nią prawa do miasta. Obecnie takie pomijanie i niedostrzeganie staje się niemożliwe.

Samorząd wymaga odpowiednich zmian wykraczających poza nie tylko pierwszy, ale i drugi poziom reformatorski – i, ze względu na wymiar, wypracowanych w ramach debaty publicznej. Debatę taką próbowano kilkakrotnie podejmować – ostatnio w zbiorowym opracowaniu *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, sporządzonym w 2013 r. z inicjatywy Jerzego Hausnera²³, który w związku z tym sformułował też hasło i postulat „trzeciego etapu reformy samorządowej”.

Obecne uwzględnienie niektórych potrzeb zmiany – w zakresie pewnych elementów „demokracji partycypacyjnej”²⁴ oraz zarządzania sprawami metropolii górnośląskiej²⁵ – nie może być uznane za częściowe wejście w „trzeci etap reformy”, a to, przy braku oficjalnej wizji samorządu terytorialnego w trzeciej dekadzie i w drugiej ćwierci XXI stulecia, ze względu na, cechujące obecny okres, tendencje centralizacyjne, jak i ogólny brak realnej debaty publicznej, poczynając od debaty parlamentarnej.

23 Autorzy: J. Bober i in., Kraków 2013; t. 2, J. Hausner i in., Kraków 2014.

24 Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (poz. 130).

25 Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (poz. 730).

Bibliografia

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 16, poz. 94).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej (Dz.U. Nr 34, poz. 198).
- Ustawa z dnia 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w latach 1991–1993 (Dz.U. Nr 89, poz. 518, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin (Dz.U. Nr 129, poz. 600, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 48, poz. 195, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2012 r. poz. 392, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Rządowym Centrum Studiów Strategicznych (Dz.U. Nr 106, poz. 495, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej (Dz.U. Nr 106, poz. 496, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej (Dz.U. Nr 106, poz. 497, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz.U. z 2016 r. poz. 154, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2018 r. poz. 762, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2018 r. poz. 913, z późn. zm.).

- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 995, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego Państwa (Dz.U. Nr 96, poz. 603, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową Państwa (Dz.U. Nr 106, poz. 668, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2000 (Dz.U. Nr 140, poz. 983, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1453, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. poz. 2260).
- Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (poz. 730).
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (poz. 130).

Literatura

- Faliński S., *Warszawski samorząd terytorialny w latach 1990–2002. Geneza, ustroj, idee ustrojowe, aktywność*, Warszawa 2012.
- Itrich-Drabarek J., *Transformacja administracji publicznej*, „Studia Politologiczne” 2009, t.15.
- Itrich-Drabarek J., *Służba cywilna w Polsce. Koncepcje i praktyka*, Warszawa 2012.
- Izdebski H., *Historia administracji*, wyd. 5, Warszawa 2001.
- Izdebski H., *Funkcjonowanie instytucji wpłat na subwencję ogólną („Janosikowe”) z punktu widzenia finansów m.st. Warszawy i województwa mazowieckiego*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 11.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, wyd. 3, Warszawa 2014.
- Izdebski H., *Konstytucjonalizm – legicentryzm – ustawowy nihilizm prawny. O powołaniu naszych czasów do nauki konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2016, r. 71, z. 6.
- Izdebski H., *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, wyd. 4, Warszawa 2017.
- Izdebski H., *Zasada proporcjonalności a ograniczanie praw człowieka*, [w:] *Konstytucja w państwie demokratycznym*, red. S. Patyra, M. Sadowski, K. Urbaniak, Poznań 2017.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, wyd. 3, Warszawa 2004.
- Kulesza M., *Polskie doświadczenia w zarządzaniu reformą decentralizacyjną*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 9.

- Kulesza M., *Budowanie samorządu. Wybór tekstów ze „Wspólnoty” 1990–2007*, Warszawa 2007.
- Mreńca E., *Procedura przygotowywania rządowych projektów ustaw w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2016.
- Płoskonka J., *Reforma administracji publicznej 1998–2001*, Warszawa 2003.
- Pobłóży B., *Ewolucja ustroju samorządu terytorialnego m.st. Warszawy w koncepcjach organizacji społeczno-politycznych oraz ustawodawstwie w latach 1989–2002*, „Rocznik Nauk Politycznych” 2002, nr 1.
- Przecziszewski P., *Reforma centrum administracyjno-gospodarczego rządu*, [w:] *Budowanie instytucji państwa. 1998–2001. W poszukiwaniu modelu*, red. I. Jackiewicz, Warszawa 2004.
- Regulski J., *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcja i realizacja*, Warszawa 2000.
- Regulski J., Kulesza M., *Droga do samorządu. Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981–1989)*, Warszawa 2009.
- Stępień J., *W poszukiwaniu współczesnego kształtu samorządu terytorialnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, t. 77, nr 2.

Streszczenie

Reformy samorządu terytorialnego oraz centrum administracyjnego i gospodarczego rządu po 1989 roku

Reformy administracji publicznej, w szczególności reformy samorządu terytorialnego oraz, jak je zaczęto nazywać po 1995 r., centrum administracyjnego i gospodarczego rządu, stanowiły istotną część transformacji ustrojowej, którą Polska przeżywała od 1989 r. – od „państwa socjalistycznego” czy „demokracji socjalistycznej” do demokracji konstytucyjnej, z tym że trzeba zaznaczyć aktualne nasilanie się „regresu konstytucyjnego”, który może prowadzić do utraty dotychczasowych osiągnięć. Reformę można rozumieć szeroko, jako zmiany dokonujące się na trzech poziomach organizacji i funkcjonowania instytucji publicznych: modernizacyjnym, menedżerskim i fundamentalnym, ale także ściślej, ograniczając, w celu wydobycia fundamentalnego znaczenia zmian transformacyjnych, zastosowanie tego terminu do dwóch pierwszych poziomów zmiany. Mimo że utarło się, by mówić o dwóch etapach reformy samorządowej, wprowadzenie w 1990 r. wyposażonego w samodzielność i ochronę prawną samorządu gminnego, a w 1998 r., także samodzielnego, samorządu powiatowego i samorządu regionalnego (wojewódzkiego) stanowiło nie reformę, lecz fundamentalną zmianę ustrojową. Pomędzy tymi dwoma etapami, w latach 1996–1997, przeprowadzono z kolei zmiany w centrum rządu, które miały cechy reformy drugiego poziomu. W opracowaniu przedstawione zostały podstawowe zmiany w obydwóch zakresach w latach 90., jak również dokonano oceny kierunku i potrzeb zmian w obecnym stuleciu.

Słowa kluczowe: transformacja ustrojowa, reforma ustrojowa, samorząd terytorialny, centrum rządu.

Summary

Reforms of Territorial Self-Government and of the Centre of Government in Poland after 1989

Reforms of public administration, in particular reforms of territorial self-government and of the “administrative and economic centre of government”, as it was begun to be called after 1995, constituted an

important element of the systemic transformation Poland had been living since 1989 – from “socialist state” or “socialist democracy” to constitutional democracy, though the present “constitutional reversion” has to be noted, leading to a possible loss of what has been achieved. “Reform” can be meant in a large sense, that of changes taking place on three levels of organization and functioning of public institutions: modernization, managerial, and fundamental ones, but also in a strict sense, limiting, in order to accentuate the fundamental role of transformation changes, the use of the term to changes on the first two levels. Though the talk is usually on the “two stages of the self-government reform”, establishment in 1990 of municipality self-government, equipped with independence and legal protection, and in 1998 of similar self-government organization of district and regions (voivodships), constituted a fundamental change of the system of government, and not a simple reform. Between those stages, in 1996–1997, important changes within the centre of government were made, that can be qualified as the second-level reforms. In the article, essential changes occurred in the two respective fields in the nineties are reported, and an assessment of the direction and needs of changes of the present century is presented.

Key words: systemic transformation, administrative reform, territorial self-government, centre of government.

Rozdział X

Wyzwania prawa unijnego dla administracji publicznej

Problem funkcjonowania administracji publicznej i samorządu terytorialnego należał do tych zagadnień, które były obiektem zainteresowania dwóch europejskich systemów regionalnych, a mianowicie z jednej strony Rady Europy, z drugiej Wspólnot Europejskich (obecnie Unii). Zauważyć należy, że był on też przedmiotem licznych dociekań doktryny. Wiązały się one w pierwszej kolejności z pracami w ramach Rady Europy. Badaczy interesowała kwestia regionalizmu i decentralizacji, a także sprawy związane z zadaniami samorządu terytorialnego. Stanowiło to konsekwencję faktu, że po drugiej wojnie światowej podejmowano mniej lub bardziej odważne próby integracji europejskiej, generalnie w ramach dwóch systemów prawnych, a mianowicie: Rady Europy i Unii Europejskiej (wcześniej Wspólnot).

Zarysowaną wyżej problematykę Rada Europy podjęła wcześniej od Wspólnot Europejskich (Unii), widząc w lokalnej i regionalnej administracji jeden z podstawowych składników nowoczesnej demokracji europejskiej¹. Dążyła przy tym do uaktywnienia i konsolidacji samorządu lokalnego. Wiązało się to ściśle z kwestią regionalizacji, którą – co należy przypomnieć – rozważano w koncepcji „Europy Regionów”,

* Prof. zw. dr hab. Jacek Sobczak – sędzia Izby Karnej Sądu Najwyższego w stanie spoczynku, kierownik Katedry Prawa Ochrony Własności Intelektualnej, Uniwersytet SWPS; redaktor naczelny „Themis Polska Nova”.

1 Godzi się przypomnieć, że problematyka regionu i konieczność współpracy regionalnej pojawiała się już znacznie wcześniej w aktach prawa wewnętrznego. Zob. m.in. Bretońska Unia Regionalna powstała w 1898 r., czy Francuska Federacja Regionalna z 1990 r., a także w dokumentach międzynarodowych, zob. art. 21 Paktu Ligi Narodów, gdzie wskazano, iż porozumienie regionalne to instrument służący zapewnieniu pokoju na świecie. Także w koncepcji Karty Narodów Zjednoczonych układy regionalne miały utrzymać międzynarodowy pokój i bezpieczeństwo w poszczególnych narodach. Zob. J. Sobczak, *Europejska współpraca regionalna. Problemy i perspektywy. Wyzwania dla samorządu terytorialnego*, [w:] *Polski samorząd terytorialny. Europejskie standardy i krajowa specyfikacja*, red. A. Lutrzykowski, Toruń 2014, s. 47–78.

czyli samorządnych krain regionalnych, co pozostawało w opozycji do koncepcji „Europy Ojczyzn” bądź „Europy Narodów” zarówno w ujęciu federalistycznych, jak i konfederalistycznych².

Nie wdając się w analizę rozważań prezentowanych w doktrynie, wypada skonstatować, że jednym z celów Rady Europy jest uaktywnianie i konsolidacja samorządu lokalnego. Podstawowy dokument w tym zakresie to Europejska Karta Samorządu Lokalnego (dalej: EKSL)³. Treść i zasady tego dokumentu zostały wielokrotnie przedstawione w literaturze, co zwalnia od konieczności ich omawiania w tym miejscu⁴.

- 2 W kwestiach tych por. J. Stefanowicz, *Iluzje ponadnarodowości i realia „Europy ojczyzn”*, [w:] *Suwerenność i państwa narodowe w integrującej się Europie – przeżytek czy przyszłość*, red. J. Fiszer, Cz. Mojsiewicz, Warszawa 1995, s. 23; A. Marszałek, *Z historii europejskiej idei integracji międzynarodowej*, Łódź 1996, s. 147 i nast.; K. Kwaśniewski, *Ojczyzna, Europa czy Europa ojczyzn*, „Przebieg Zachodni” 1989, nr 5–6, s. 238 i nast.; A. Kwilecki, *Idea zjednoczenia Europy: polityczno-socjologiczne aspekty integracji zachodnioeuropejskiej*, Poznań 1969, passim; K. Pomian, *Europa i jej narody*, Gdańsk 2004, s. 189–244. K. Łastawski, *Historia integracji europejskiej*, Toruń 2006, s. 135–175.
- 3 Europejska Karta Samorządu Lokalnego została sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r. Weszła w życie po ratyfikacji przez cztery państwa 1 września 1988 r. Polska podpisała ją 26 kwietnia 1993 r., przy czym w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej 1 marca 1994 r., aczkolwiek tekst jej został promulgowany dopiero 25 listopada 1994 r. Z oświadczenia rządowego z dnia 14 lipca 1994 r. w sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu 15 października 1985 r. (Dz.U. 1994, Nr 124, poz. 608) wynika, że Polska stała się stroną Europejskiej Karty, składając dokumenty ratyfikacyjne 22 listopada 1993 r. Tekst Karty zob. Dz.U. 1994, Nr 124, poz. 607. Warto zauważyć, że w literaturze J. Lemańska omyłkowo wskazuje, iż Polska ratyfikowała Kartę 14 lipca 1994 r., zob. J. Lemańska, *Region, regionalizm...*, s. 139. Podkreślić należy, że Europejska Karta Samorządu Lokalnego funkcjonowała początkowo w polskim systemie prawnym oraz w doktrynie jako „Europejska Karta Samorządu Terytorialnego”. W tym brzmieniu została także promulgowana w Dzienniku Ustaw. Sprostowanie tytułu preambuły oraz art. 2, 3, 11 i 13 nastąpiło na mocy obwieszczenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędów, Dz.U. 2006, Nr 154, poz. 1107. Por. w tym przedmiocie rozważania M. Kuleszy, *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego na cenzurowanym. Rażące przekłamania*, „Wspólnota” 1997, nr 6, s. 1 i nast. Problem nazewnictwa wyniknął z wieloznaczności angielskiego terminu *European Charter of Local Self-Government*. Zauważyć należy, że słowo *local* jest pojęciem szerokim, że mieści w sobie zarówno pojęcie „lokalny”, „terytorialny”, jak i „regionalny”.
- 4 J. Sobczak, *Europejska współpraca regionalna. Problemy i perspektywy*, [w:] *Polski Samorząd Terytorialny. Europejskie standardy i krajowa specyfikacja*, red. A. Lutrzykowski, Toruń 2014, s. 47–78. H. Goik, *Podstawowe struktury organizacyjne Rady Europy zajmujące się problematyką samorządu terytorialnego (wybrane zagadnienia)*, „Biuletyn Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego” 1992, nr 4, s. 56–61. Zob. także J. Jaskiernia, *Elementy dobra wspólnego w systemie aksjologicznym Rady Europy*, [w:] W. J. Wołpiuk, *Dobro wspólne. Problemy konstytucyjnoprawne i aksjologiczne*, Warszawa 2008, s. 103–122;

W 1994 r. Kongres Władz Regionalnych i Lokalnych Rady Europy⁵ przyjął rezolucję nr 8, zawierającą zalecenie dla Izby Regionów Kongresu, aby ta na wzór EKSL opracowała Europejską Kartę Samorządu Regionalnego (dalej EKSR). Projekt taki został przygotowany przez Izbę Regionów i przyjęty na IV sesji Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych w Strasburgu w dniach 3–5 czerwca 1997 r. w rekomendacji nr 34⁶. W jej tekście Kongres zwrócił się z prośbą do Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy o poparcie Karty oraz do Komitetu Ministrów Rady Europy o przyjęcie jej jako stosownej konwencji.

L. Kieres, *Regionalizacja w Europie. Doświadczenia Rady Europy i jej Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych*, [w:] K. Nowacki, R. Russano, *Prawne problemy...*, s. 115–131; zob. także T. Szewc, *Samorząd terytorialny w konwencjach Rady Europy i w prawie europejskim*, Bytom 2006; tenże, *Samorząd terytorialny w pracach Rady Europy (wybrane zagadnienia)*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1/2, s. 5–14; L. Kieres, *Europejska Karta Samorządu Regionalnego: przyszła konstytucja regionów*, [w:] *Administracja publiczna w państwie prawa. Księga jubileuszowa dla Prof. Jana Jendrośki w osiemdziesiątą rocznicę urodzin i pięćdziesięciolecie pracy naukowej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo CCLXVI”, Wrocław 1999, s. 141.

5 Rada Europy zawsze starała się promować demokrację lokalną, a działania na rzecz większego zaangażowania obywateli w projekty europejskie uważała za swoją główną funkcję, jednak dopiero w 1994 r. w konsekwencji pierwszego Szczytu Szefów Państw i Rządów Rady Europy został powołany Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy. Kongres zastąpił Konfederację Władz Lokalnych i Regionalnych, zbierającą się od 1957 r. Działa on na podstawie uchwały statutowej (2000) 1 Komitetu Ministrów i załączonej do niej Karty Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych. Sam Kongres jest organem doradczym Rady Europy i ma zapewnić rzeczywisty udział samorządów lokalnych i regionalnych w realizacji ideałów tej organizacji. Czyni to, wspierając demokrację lokalną i regionalną oraz działające na tym szczeblu władze. Kongres składa się z dwóch izb: Izby Władz Lokalnych i Izby Regionów. Do Prezydium Kongresu należy koordynacja prac obu izb i podział między nimi problemów do rozpatrzenia; każde państwo członkowskie ma w nim prawo do liczby miejsc równej tej, jaką dysponuje w Zgromadzeniu Parlamentarnym. Kongres ma doradzać Komitetowi Ministrów i Zgromadzeniu Parlamentarnemu we wszystkich kwestiach dotyczących polityki lokalnej i regionalnej. Może także przedstawiać Komitetowi Ministrów propozycje dotyczące sposobów promowania demokracji na tym szczeblu. Przygotowuje także regularne raporty o sytuacji w tej dziedzinie we wszystkich państwach członkowskich i kandydujących do Rady Europy. Do jego zadań należy podejmowanie działań zmierzających do tego, aby szanowane były zasady zawarte w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego. Uchwały Kongresu kierowane są do wszystkich samorządów, a Komitet Ministrów i Zgromadzenie Parlamentarne otrzymują je do wiadomości.

6 Recommendation 34 of the Congress of Local and Regional Authorities on the Draft European Charter of Regional Self-Government (CONGRESS/REC34/1997/E June 1997), cyt. za: L. Kieres, *Regionalizacja w Europie. Doświadczenia Rady Europy...*, s. 124.

Zgromadzenie Parlamentarne udzieliło Kongresowi poparcia i Kartę przyjęło. Charakter konwencji międzypaństwowej Karta uzyska jednak dopiero po złożeniu podpisów przez przynajmniej 5 państw wyrażających wolę ratyfikacji⁷.

EKSR w zamierzeniach twórców miała być aktem normatywnym porządkującym w Europie status regionów. Karta nie wprowadza jednolitej regionalizacji w krajach członkowskich Rady Europy, ma jedynie stworzyć wskazówki dla państw członkowskich, które zamierzają reformować swój system polityczny i społeczny. Treść jej zasadza się na przekonaniu, że regionalizacja jest zjawiskiem o charakterze instytucjonalnym, którego celem jest ustalenie odpowiedniego szczebla dla decentralizacji, wystarczająco rozległego, by mógł odpowiadać za sprawy zagospodarowania przestrzennego i rozwój, ale na tyle lokalnego, aby pozostawał pod kontrolą obywateli⁸. W Karcie określono ramy ustrojowe niezbędne do efektywnego działania samorządowych władz regionów. Stwierdzono, że regiony (organy regionalne) mają mieć kompetencje własne (*own competences*) i kompetencje delegowane (*delegated powers*) – wyraźnie nawiązując tutaj do postanowień EKSL, z tym jednak, że o ile w treści art. 4 EKSL mowa o tym, że kompetencje gmin i innych jednostek samorządu terytorialnego wynikają z konstytucji lub ustawy, o tyle w EKSR mówi się ogólnie o kompetencjach regionu, które powinny być określone lub uznane przez konstytucję, ustawę, statut regionu lub przepisy prawa międzynarodowego. Rozwiązanie to, przynajmniej w założeniu, zdaje się chronić od strony formalnej samodzielność regionu przed ewentualnymi próbami ograniczeń ze strony władz centralnych. Fakt, że źródłem kompetencji regionów ma być prawo międzynarodowe, daje w praktyce możliwość władzom regionów na powoływanie się na ratyfikowane konwencje jako na podstawę ich kompetencji⁹.

7 Twórcy Karty zdawali sobie sprawę z faktu, iż pewne uregulowania mogą być kontrowersyjne, dlatego też zawarto w jej tekście postanowienia pozwalające poszczególnym krajom na wyłączenie niektórych przepisów. Jednak tych możliwości jest niewiele, stąd pojawiają się trudności z ratyfikacją Karty. L. Kieres, *Przyszłość regionów, przyszłość reformy*, „Rzeczpospolita” 1998, nr 83.

8 A. Balcerowska, *Regiony europejskiej przestrzeni prawnej*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 7–8, s. 103–104; L. Kieres, *Europejska Karta Samorządu Regionalnego: przyszła konstytucja regionów*, [w:] *Administracja publiczna w państwie prawa. Księga jubileuszowa dla Prof. Jana Jendrośki w osiemdziesiątą rocznicę urodzin i pięćdziesięciolecie pracy naukowej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo CCLXVI”, Wrocław 1999, s. 141.

9 Zob. R. Sowiński, *Samorząd terytorialny w kontekście suwerenności państwa*, [w:] *Koncepcje suwerenności państwowej*, red. I. Gawłowicz, I. Wierzchowiecka, Warszawa 2005, s. 211–237; tenże, *Europejska Karta Samorządu Regionalnego*

Treść Karty została przyjęta z olbrzymią rezerwą, gdyż większość członków Rady Europy widziała w niej mechanizm pozwalający na „rozmontowanie” struktur państwowych w Europie. Wyrażano obawę, iż regionalizacja zagrażać będzie suwerenności czy integralności narodowej. Częstość pomawiano także twórców EKSR o chęć podporządkowania spornych obszarów państwu ościennemu, silniejszym gospodarczo bądź ciekawszym kulturalnie. Tekst Karty jawił się także jako mechanizm niszczący tożsamość narodową i etniczną, tradycje historyczne bądź wyznaniowe. Podnoszono, że region samorządowy posiadałby podmiotowość prawną, co pociągałoby za sobą samodzielność prawną, nawet w formie charakterystycznej dla autonomii. Szczególne obawy rodziła zasada subsydiarności kształtująca relacje regionu samorządowego z innymi władzami publicznymi. Władze centralne, praktycznie we wszystkich państwach członkowskich Rady Europy, z rezerwą odnosiły się do koncepcji decentralizacji zadań i przekazania ich regionom. Istotny sprzeciw budziła perspektywa standaryzacji statusu regionu samorządowego w formie aktu prawnomiędzynarodowego. W literaturze zauważano także, że elity polityczne wiążące swoje interesy z władzami centralnymi, wyraźnie obawiają się regionalizacji, która prowadziłyby do powstania nowych regionalnych elit politycznych¹⁰. Treść EKSR była wielokrotnie dyskutowana na forum międzynarodowym¹¹.

w procesie integracji europejskiej, „Zeszyty Naukowe WSB w Poznaniu” 1998, nr 2–3, s. 61 i nast.

10 L. Kieres, *Regionalizacja w Europie...*, s. 127.

11 Wielkie znaczenie dla tego dokumentu miało stanowisko Konferencji Ministrów odpowiedzialnych za władze lokalne i regionalne, obradującej w Helsinkach w dniach 27–28 czerwca 2002 r. Conference of European Ministers Responsible for Local and Regional Authorities, 13th session, Helsinki 27 and 28 June 2002, doc. MCL 13 (2002) 4, cyt. za: L. Kieres, *Regionalizacja w Europie...*, s. 124. Podczas jej trwania odniesiono się nie tylko do treści EKSR, ale dokonano także przeglądu stanowisk państw co do samej koncepcji regionalizacji oraz w kwestii pozycji regionu w ustroju państwa. Kolejna dyskusja odbyła się podczas sesji Konferencji Ministrów w Budapeszcie w 2005 r. Oczywiście została ona poprzedzona pracami Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych i Komitetu Rozwoju Demokracji Lokalnej i Regionalnej, będącego organem pomocniczym Komitetu Ministrów Rady Europy. W pracach tych koncentrowano się na ustaleniu możliwości przyjęcia jednego dokumentu prawnego, który wskazywałby kierunki rozwiązań wyznaczające pozycje regionów samorządowych w ustroju państw członkowskich Rady Europy oraz statuującego organizację wewnętrzną takiego regionu. Konferencja Ministrów odrzuciła całkowicie tę koncepcję, uznając, że sporządzenie takiego dokumentu jest przedwcześnie, aczkolwiek zgodzono się, że regionalizacja jest ważnym instrumentem dobrego rządzenia. Stanowisko przyjęte na Konferencji Ministrów w Budapeszcie zostało zaakceptowane na 3. szczycie Rady Europy w Warszawie. Przy tej okazji

Problematyka regionalizacji przez długi czas pozostawała poza ob-
rębem zainteresowań Wspólnot Europejskich. Implikował to charakter
Unii jako organizacji o celach przede wszystkim gospodarczych. Poli-
tykę regionalną Unii Europejskiej reguluje art. 175 Traktatu o Funk-
cjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE), będący powtórzeniem
rozwiązania zawartego w art. 159 Traktatu Ustanawiającego Wspól-
notę Europejską (dalej: TWE)¹². Jest rzeczą znamionną, że początkowo
akcent w zakresie prowadzenia polityki regionalnej położono na od-
działywania za pomocą funduszy strukturalnych, a mianowicie: Eu-
ropejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej – sekcja orientacji

uznano, że Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych jest podstawową insty-
tucją Rady Europy uprawnioną do przygotowania, sporządzenia i prezentacji
założeń i projektów aktów Rady Europy w sprawach samorządności teryto-
rialnej, w tym regionalnej. Na kolejnej sesji Konferencji Ministrów w Walencji
w 2007 r. dotychczasowe stanowisko zostało podtrzymane, z tym że dokona-
no wstępnego przeglądu tendencji kształtujących perspektywy regionalizacji.
Zob. 15th session of the Conference of European Ministers responsible for local
and regional government (Valencia, 15-16 October 2007) – Report by the Secre-
tary General (CM (2008) 14, CM (2008) 14 add, GR-DEM (2008) CB 4 rev.), cyt.
za. L. Kieres, *Regionalizacja w Europie...*, s. 125. Kongres Władz Lokalnych i Re-
gionalnych zaproponował przy tym dalszą dyskusję nad EKSR, wskazując, że
pożądane byłoby przyjęcie Protokołu Dodatkowego do EKSL, wskazującego na
możliwość adaptacji tego aktu dla potrzeb regionu samorządowego. Protokół
ten określiłby także status regionu samorządowego poprzez odniesienie jego
kompetencji do samorządu lokalnego jako podstawowej instytucji samorządu
terytorialnego. Propozycja ta nie znalazła jednak akceptacji ze strony Konfe-
rencji Ministrów, zalecającej dalsze badania oraz sporządzenie raportu o kie-
runkach i środkach wzmacniania pracy Rady Europy nad demokracją lokalną
i regionalną.

- 12 Art. 159 został wprowadzony do Traktatu Ustanawiającego Europejską Wspólno-
tę Gospodarczą na mocy Jednolitego Aktu Gospodarczego jako art. 130b. Jednak
ograniczał się on wówczas jedynie do tekstu art. 1 dzisiajszego art. 175 TFUE.
Dopiero później, na podstawie Traktatu z Maastricht, wprowadzono akapity 2
i 3, dotyczące obowiązku przedstawiania przez Komisję sprawozdania w spra-
wie postępów w urzeczywistnianiu spójności gospodarczej i społecznej. W tre-
ści tych akapitów ustanowiono podstawę prawną dla podejmowania przez Radę
działającą jednomyślnie innych niż strukturalne działań w ramach wspólnoto-
wej polityki regionalnej. Dalsze modyfikacje wprowadził Traktat z Nicei, kiedy
wspomniany wymóg jednomyślnego stanowienia przez Radę na wniosek Kom-
isji zastąpiono odesłaniem do procedury współdecydowania uregulowanej w ów-
czesnej treści art. 251 TWE. Ostatnia zmiana została wprowadzona przez Traktat
z Lizbony, który dokonał korekty akapitu 3 art. 175 TFUE (to jest dawnego art.
159 TWE) w ten sposób, iż wskazał, że to Rada i Parlament podejmują środki
w zakresie innych niż fundusze strukturalne instrumentów polityki regionalnej
UE – a nie jedynie Rada, jak to formułowano w art. 159 TWE. Zob. P. Kuchar-
ski, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel,
Warszawa 2012, t. 2, s. 1181–1182.

Europejskiego Funduszu Społecznego¹³ i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego¹⁴. Wskazano jednocześnie na możliwość oddziaływania za pomocą Europejskiego Banku Inwestycyjnego¹⁵ oraz innych

-
- 13 Zadania Europejskiego Funduszu Społecznego określa obecnie Decyzja Rady z 17 października 1983 r. w sprawie zadań Europejskiego Funduszu Społecznego (Dz.Urz. UE L 1983, Nr 289, str. 38 z późn. zm.). Z mocy art. 9 tej decyzji straciła moc decyzja 71/66 EWG z dnia 1 lutego 1971 r. w sprawie reformy Europejskiego Funduszu Społecznego (Dz.Urz. UE L 1971, Nr 28, str. 15) zmieniona Decyzją 77/801/EWG (Dz.Urz. UE L 1977, Nr 33, str. 8). W decyzji rady z 17 października 1983 r. wskazano, że zadaniem Europejskiego Funduszu Społecznego jest w szczególności udział w finansowaniu kształcenia zawodowego, promocja zatrudnienia i geograficznej mobilności. Fundusz ten ma być instrumentem wspierania polityki zatrudnienia. Przy okazji należy zwrócić uwagę na decyzję Komisji z dnia 22 grudnia 1983 r. w sprawie zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym (Dz.Urz. UE L 1983, Nr 377, str. 1) oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006 (Dz.Urz. UE L 2013, Nr 347, str. 470). A także rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/2195 z 9 lipca 2015 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 1304/2013 w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego w odniesieniu do definicji standardowych, stawek jednostkowych i kwot ryczałtowych stosowanych w celu refundacji przez Komisję wydatków poniesionych przez państwa członkowskie (Dz.Urz. UE L 2015, nr 313 poz. 22).
- 14 Kwestie funkcjonowania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego reguluje art. 176 TFUE (dawniej art. 160 TWU), wyznaczający ramy prawne dla działania tego Funduszu. Ma on wzmocniać spójność gospodarczą i społeczną i przyczyniać się do korygowania podstawowych dysproporcji regionalnych w Unii poprzez udział w rozwoju i dostosowywaniu regionów opóźnionych oraz w przekształcaniu upadających regionów przemysłowych. Szczegółowy zakres zadań Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego został określony przez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006. (Dz.Urz. UE L 2013, Nr 347, str. 289, z późn. zm.). Rozporządzenie to w art. 15 uchyliło rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999 (Dz.Urz. UE L 2006, Nr 210, str. 1, z późn. zm.).
- 15 Europejski Bank Inwestycyjny oraz utworzony przez ten Bank Europejski Fundusz Inwestycyjny mogą aktywnie uczestniczyć na warunkach określonych w statutach tych instytucji finansowych w programowaniu pomocy funduszy oraz na wniosek państw członkowskich brać udział w przygotowaniu narodowych strategicznych ram odniesienia oraz programów operacyjnych oraz w partnerstwach publiczno-prywatnych. Zob. Statut Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego zatwierdzony 14 czerwca 1994 r. i zmieniony 19 czerwca 2000 r., 30 listopada 2007 r., 8 marca 2012 r. i 27 maja 2014 r. przez Walne Zgromadzenie (2015/C 95/10) Dz.Urz. UE C 2015, Nr 95, str. 22. Por. także M. Czajkowska, *Finansowanie małych i średnich przedsiębiorstw przez Europejski Fundusz Inwestycyjny i Europejski Bank Inwestycyjny*, ABC 70049.

istniejących instrumentów finansowych¹⁶. Zauważyć należy, że cele Unii w zakresie polityki regionalnej mają charakter gospodarczy, a ich zasadniczym celem jest harmonijny rozwój całego obszaru unijnego, zwłaszcza likwidacja różnic gospodarczych, społecznych i terytorialnych¹⁷. W literaturze podkreśla się, że celem Unii jest nie tylko niwelowanie różnic między państwami członkowskimi, ale także między regionami¹⁸. Zauważa się także, że wszystkie te działania odnoszą się w pierwszej kolejności do obszarów, które charakteryzują się niewystarczającą infrastrukturą, niskimi kwalifikacjami siły roboczej, słabym rozwojem technologicznym, brakiem warunków dla rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, a także są dotknięte upadkiem tradycyjnych przemysłów, zwłaszcza węglowego, stalowego, stocznio-owego, tekstylnego¹⁹.

W literaturze podkreśla się, że nowe prerogatywy, przyznane w traktatach instytucjom unijnym, ograniczały regionalne kompetencje

16 Do innych narzędzi unijnej polityki regionalnej należą m.in. Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej, zob. Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (Dz.Urz. UE L 2006, Nr 210, str. 19). Ponadto Europejski Fundusz Społeczny (zob. decyzja Rady z dnia 17 października 1983 r. w sprawie zadań Europejskiego Funduszu Społecznego 83/516/EWG, Dz.Urz. UE L 1983, Nr 289, str. 38) oraz Fundusz Spójności (zob. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz rozwoju obszarów wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności Europejskiej i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, Dz.Urz. UE L 2013, Nr 347, str. 320, z późn. zm.). Ponadto wskazuje się wśród innych istniejących instrumentów finansowych Fundusz Solidarności Europejskiej. Zob. Rozporządzenie Rady (WE) nr 2012/2002 ustanawiające Fundusz Solidarności Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE L 2002, Nr 311, str. 3).

17 III Raport na temat Spójności, s. 4; A. Evans, *Regional development and co-ordination of structural instruments*, [w:] *Handbook on European Enlargement. A Contemporary on the Enlargement Process*, red. A. Ott, K. Inglis, The Hague 2002, s. 1014.

18 L. Tsoukalis, *The New European Economy. The Politics and Economics of Integration*, Oxford 1991, s. 203.

19 S. Naruszewicz, *Polityka spójności Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2004, s. 278 i nast.; I. Steinerowska-Streb, *Rozwój polityki regionalnej polityki europejskiej*, [w:] *Rozwój regionalny w perspektywie integracji europejskiej*, red. A. Zagórowska, K. Malik, M. Myszewski, Bytom 2001, s. 21 i nast.; M. Sadowska-Kisiel, *Fundusze strukturalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, passim; Ch. Rumford, *European Cohesion? Contradictions in EU Integration*, London 2000, s. 21.

decyzyjne w większym stopniu niż dotychczas, prowadząc do stopnia zainteresowania obroną zagrożonych kompetencji regionów, zarówno na poziomie państwa, jak i Unii Europejskiej²⁰. W doktrynie na gruncie prawa unijnego przyjmuje się, że „region” to segment określonego terytorium, znajdujący się bezpośrednio poniżej szczebla państwowego, częstokroć posiadający parlament, organy wykonawcze i administracyjne. Zauważa się jednak, że może być czymś więcej, ale także czymś mniej od przestrzeni politycznej, że może być przestrzenią funkcjonalną, posiadającą instytucje odpowiedzialne za planowanie i realizację polityki regionalnej, ale pozbawioną bezpośrednio wybieranych zgromadzeń. Zauważa się także, że region może być przestrzenią kulturową, zwłaszcza jeżeli zamieszkują go grupy zwarte etnicznie lub językowo. Regiony stały się ważną częścią polityki Unii po wejściu w życie Jednolitego Aktu Europejskiego. Należy też pamiętać, że od połowy lat 80. wzrasta gwałtownie liczba międzynarodowych stowarzyszeń skupiających regiony europejskie. Największym z nich jest Zgromadzenie Regionów Europy skupiające ponad trzysta regionów. Stowarzyszenia międzyregionalne w obszarze politycznym Unii Europejskiej mają najrozmaitsze zadania i cele, przede wszystkim gospodarcze. Od 1994 r. rozpoczął pracę Komitet Regionów ustanowiony w Traktacie z Maastricht jako instytucja doradcza Rady i Komisji. Komitet Regionów składa się z przedstawicieli wspólnot regionalnych i lokalnych, którzy zgodnie z postanowieniami Traktatu muszą posiadać mandat społeczności regionalnej bądź lokalnej, bądź być odpowiedzialni politycznie przed wybranym zgromadzeniem²¹. Komitet Regionów doradza Radzie i Komisji, formułując

20 A. K. Bourne, *Regionalna Europa*, [w:] *Unia Europejska, organizacja i funkcjonowanie*, red. M. Cini, Warszawa 2007, s. 391.

21 Art. 263 Traktatu o Unii Europejskiej. Zob. *Polska w Unii Europejskiej. Wybór dokumentów*, oprac. J. Barcz, A. Michoński, Warszawa 2006. W Traktacie określono, jaką liczbę członków Komitetu Regionów powinny posiadać państwa unijne. W myśl tych postanowień, Niemcy, Francja, Włochy, Wielka Brytania mają po 24 członków, Hiszpania i Polska – po 21, Belgia, Czechy, Grecja, Węgry, Holandia, Austria, Portugalia i Szwecja – po 12, Dania, Irlandia, Litwa, Słowacja, Finlandia – po 9, Estonia, Łotwa, Słowenia – po 7, Cypr, Luksemburg – po 6 i Malta – 5. Po uchwaleniu Traktatu i przyjęciu Bułgarii i Rumunii, tej pierwszej przyznano 12 miejsc w Komitecie Regionów, a tej drugiej – 15. Każdy członek Komitetu Regionów ma swojego zastępcę. Listy kandydatów na członków i zastępców przedkładają państwa członkowskie. Mają one swobodę we wskazaniu, które władze regionalne będą reprezentowane w Komitecie Regionów. Rada kwalifikowaną większością głosów przyjmuje listę członków Komitetu i ich zastępców. Mandat członka Komitetu Regionów trwa 4 lata i może być odnowiony. Kadencja członków kończy się automatycznie, gdy mandat, na podstawie którego zostali zaproponowani, dobiega końca. Kończą także swoje funkcje w wyniku złożenia rezygnacji lub śmierci. Nie mogą być oni członkami Parlamentu Europejskiego.

niewiążące prawnie opinie dotyczące polityki regionalnej i lokalnej. Funkcjonowanie Komitetu ściśle związane jest z funkcjonowaniem zasady pomocniczości i propagowaniem idei „Europy regionów”²².

Koncepcja „Europy regionów” była pomysłem na uzupełnienie państw zróżnicowanych narodowo. Źródłem jej należy poszukiwać w projekcie austriackiego filozofa i ekonomisty Leopolda Kohra, który opracował i opublikował projekt podziału Europy na 50 regionów mniej więcej równej wielkości. Rozwój tej idei nastąpił jednak w latach 60. i był wynikiem dążenia do zachowania różnorodności Europy oraz chęci skutecznej ochrony języków i kultur mniejszościowych. Oscyluje ona wokół zagadnień Europy federalnej i Europy integrującej się²³.

Członków Komitetu Regionów nie wiąże żadna instrukcja. Są w pełni niezależni w wykonywaniu swoich funkcji w ogólnym interesie Wspólnoty. Komitet Regionów wybiera spośród swoich członków przewodniczącego i prezydium (w skład prezydium wchodzi przewodniczący i pierwszy wiceprzewodniczący, 25 wiceprzewodniczących – po jednym z każdego państwa, 25 innych członków oraz dodatkowo przewodniczący grup politycznych) na okres 2 lat oraz uchwała swój regulamin wewnętrzny. Członkowie i zastępcy członków tworzą delegacje krajowe, których funkcjonowanie jest wspierane administracyjnie przez Sekretarza Generalnego Komitetu Regionów. Możliwe jest także tworzenie grup politycznych, do których powołania konieczna jest chęć działania w ramach takiej grupy 20 członków z co najmniej 3 państw. Przewodniczący Komitetu zobowiązany jest do opublikowania list członków grup politycznych w Dzienniku Urzędowym UE. Członkowie i zastępcy członków mogą także powoływać grupy międzyregionalne. Na początku każdej kadencji ustanawiane są komisje na podstawie propozycji przedłożonych przez prezydium. Skład komisji winien odzwierciedlać skład narodowy Komitetu Regionów. Każdy członek Komitetu musi należeć do co najmniej do jednej komisji, jednak nie więcej niż do dwóch.

22 W kwestii tej por. Y. Luchaire, *Les régions et l'Europe*, „Annuaire des Collectivités Locales”, Paris 1990, s. 15; T. Christianson, *Réflexions critiques sur l'Europe des Régions*, „Economica” 1994, nr 9, s. 11; J. Pietrzyk, *Polityka regionalna...*, s. 203.

23 Prowadzona przez Unię Europejską polityka regionalna oraz polityka strukturalna mają na celu zbliżenie poziomu rozwoju gospodarczego i dobrobytu społeczeństw w różnych państwach i regionach wchodzących w skład Unii. Warto przy tym zauważyć, że pojęcia „polityka regionalna” i „polityka strukturalna” bywają niekiedy traktowane jako synonimy, co jest w pewnym stopniu uzasadnione, zważywszy, że ponad 90% środków przeznaczonych na politykę strukturalną związanych jest z potrzebami regionalnymi. Podpisanie w 1986 r. Jednolitego Aktu Europejskiego uznaje się za moment przełomowy dla wypracowania polityk regionalnej i strukturalnej. Pamiętać należy, że właśnie wtedy zajęto się w Traktacie o Wspólnotach Europejskich problemem spójności ekonomicznej i społecznej. Na mocy Traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht utworzony został Fundusz Spójności przeznaczony na finansowanie projektów z zakresu ochrony środowiska i inwestycji strukturalnych. Polityka regionalna w dużej mierze finansowana jest przez Europejski Bank Inwestycyjny. Z polityką regionalną współgra polityka spójności nakierowana na regiony wymagające wsparcia z racji słabszego rozwoju, osiągające PKB poniżej 70% średniej unijnej oraz doświadczone różnego typu kryzysów, wreszcie stare okręgi przemysłowe

W Europie federalnej jednostkami składowymi miały być regiony, a nie państwa narodowe, natomiast w Europie integrującej się – regiony obok instytucji wspólnotowych i państw członkowskich miały być trzecim ogniwem europejskiej konstrukcji. Przeciwnicy Europy regionów podkreślają, że miałyby ona zastąpić państwa zróżnicowane narodowo i historycznie, lecz jest projektem utopijnym²⁴. Pomysł tworzenia euroregionów jako formy współpracy transgranicznej pojawił się w Europie w latach 50. wraz z tworzeniem struktur EWG²⁵. Euroregiony stały się ważnym elementem integracji europejskiej, kreującym – przynajmniej w założeniu – świadomość europejską²⁶. Zmieniając

wymagające restrukturyzacji, obszary przygraniczne, zwłaszcza przy zewnętrznej granicy Unii, tereny peryferyjne, wyspy, obszary górskie, słabo zaludnione tereny dalekiej Północy. Beneficjentami polityki spójności są też najuboższe państwa członkowskie zwane „państwami kohezyjnymi”. Zob. Z. Krajewski, *Unia Europejska i jej wspólne polityki*, Lublin 2008, s. 77–80.

- 24 S. Parzymieś, *Europa regionów*, „Sprawy Międzynarodowe” 1994, nr 3, s. 19–20; zob. także M. Greta, *Euroregiony a integracja europejska*, Łódź 2003, s. 25–28.
- 25 Zob. w tym przedmiocie M. Bałtowski (red.), *Regiony, euroregiony, rozwój regionalny*, Lublin 1996, t. 4, s. 40; W. Gierłowski, *Szanse rozwoju nowych modeli współpracy transgranicznej w zmieniającej się Europie*, [w:] *Regiony graniczne. Współzależność i współpraca*, red. S. Bielen, Warszawa 1993, s. 47; P. Dobrowolski, M. Łata, *Wielki Region – Saar-Lor-Lux. Przykład współpracy transgranicznej w Europie*, Wrocław 2001; W. Malendowski, M. Ratajczak, *Euroregiony. Pierwszy krok do integracji europejskiej*, Wrocław 1998, to samo z nielicznymi zmianami: *Euroregiony. Polski krok do integracji*, Wrocław 2000. Z. Puślecki, *Projekty polsko-niemieckiej współpracy regionalnej i transgranicznej a problem suwerenności*, [w:] *Suwerenność i państwa narodowe w integrującej się Europie – przeżytek czy przyszłość*, red. J. Fiszer, Cz. Mojsiewicz, Warszawa 1995; T. Łoś-Nowak, *Euroregion jako czynnik kreujący tożsamość europejską. Przesłanki, możliwości, zagrożenia*, [w:] *Euroregiony, mosty do Europy bez granic*, red. W. Malendowski, M. Szczepaniak, Warszawa 2000, s. 34–45; A. Mikołajczyk, *Euroregion jako forma instytucjonalizacji współpracy transgranicznej*, „Studia Europejskie” 1998, t. 2, s. 51–64. Funkcjonowaniu wielu euroregionów poświęcono liczne szczegółowe monografie i artykuły. Zob. m.in. R. Kuźniar, *Euroregion karpaccy – przesłanki powstania, uwarunkowania współpracy*, „Sprawy Międzynarodowe” 1994, nr 3, s. 90 i nast.; A. Skrzydło, *Euroregiony z udziałem podmiotów polskich jako forma współpracy transgranicznej*, „Sprawy Międzynarodowe” 1994, nr 3, s. 53 i nast.
- 26 Pamiętać jednak należy, że problem współpracy ponadgranicznej niezależnie od Wspólnot europejskich (potem Unii) podejmowała Rada Europy. Efektem tych działań była najpierw Europejska Konwencja Ramowa o współpracy transgranicznej pomiędzy Wspólnotami i władzami regionalnymi (zwana także konwencją madrycką), przyjęta przez Radę Europy 21 maja 1980 r. Konwencja ta podpisana została przez Polskę i ratyfikowana oświadczeniem rządowym z 1 kwietnia 1993 r. (Dz.U. 1993 Nr 16, poz. 287 i 288). Rok później, 20 listopada 1994 r., Rada Europy uchwaliła Europejską Kartę Regionów Przygranicznych, która 1 grudnia 1995 r. zmieniła swoją nazwę na Europejską Kartę Regionów Granicznych i Transgranicznych. Karta ta nie ma charakteru aktu prawa międzynarodowego,

dzielący charakter granic, stawały się elementem integracji. Przyczyniły się w pewnym stopniu do zwiększenia ekonomicznej i politycznej spójności państw UE. Wydaje się jednak, że potencjał społeczny, polityczny i gospodarczy, jaki niosły, po kilku latach uległ stopniowemu wyczerpaniu.

W literaturze podkreśla się, że rozwój polityki regionalnej Unii Europejskiej można podzielić na trzy fazy: początkową, rozpoczętą utworzeniem Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, fazę ekspansji, związanej z reformami wprowadzonymi przez Jednolity Akt Europejski i Traktat z Maastricht oraz fazę finalną, funkcjonującą pod presją bliskiego rozszerzenia. Podkreśla się także, iż regionalną politykę tłumaczyć można funkcjonalną koniecznością oraz negatywnym wpływem integracji rynku na regiony peryferyjne. Wskazuje się także, że kolejne rozszerzenia pomogły zbudować koalicję potencjalnych beneficjentów netto oraz powiązać żądania funduszy strukturalnych z uczestnictwem w Unii Gospodarczej i Walutowej²⁷. Na gruncie UE dyskutuje się, czy nie staje się ona Europą Regionów – zunifikowanym politycznie, federalistycznym organizmem, którego podstawowymi jednostkami byłyby regiony wyodrębnione głównie według kryteriów etniczno-kulturowych i językowych (a nie państwa członkowskie). Koncepcja ta znajduje poparcie wśród partii nacjonalistycznych i niektórych mniejszości europejskich. W literaturze zauważa się, że nie uwzględnia ona braku wystarczającej świadomości regionalnej w Europie, znacznych różnic w regionalnych strukturach administracyjnych oraz brak odpowiedniego aparatu administracyjnego na szczeblu europejskim²⁸. Podkreśla się także, że władza polityczna państwa i jego zdolność działania podlegają jednoczesnej erozji „z góry” i „z dołu”²⁹, aczkolwiek rządy centralne ciągle dominują w procesie decyzyjnym Unii, co pozwala im „określać kontekst instytucjonalny, w jakim działają zarówno Komisja, jak i władze regionalne”. Zauważa się, że regiony mogą wywierać wpływ na proces decyzyjny Unii tylko

jest jedynie deklaracją współpracy i swoistym kodeksem dobrych praktyk transgranicznych. Por. w przedmiocie charakteru Karty: S. Malarski, *Regiony i euroregiony, zagadnienia organizacyjne, prawne, administracyjne*, Opole 2003, s. 9.

27 A. K. Bourne, *Regionalna Europa...*, s. 405–406.

28 G. Marks, L. Hooghe, „Europe with the Regions”: *Channel of Regional Representation in the European Union*, „Publius: The Journal of Federalism” 1996, vol. 26, nr 1, s. 73; *The Rise of Meso Government in Europe*, red. L. Sharpe, London 1993, s. 3.

29 G. Marks, L. Hooghe, K. Blank, *European Integration from the 1980s: State-Centric v. Mobilization in the European Union*, [w:] G. Marks, F. W. Scharpf, P.C. Schmitter, W. Streeck, *Governance in the European Union*, London 1996.

wtedy, kiedy ich poglądy znajdują odzwierciedlenie w stanowisku negocjacyjnym odpowiednich rządów centralnych³⁰.

Polityka regionalna Unii Europejskiej dotyczy sfery gospodarczej, społecznej i niewątpliwie ma odniesienia regionalne. Ulegała ona w toku istnienia Wspólnot Europejskich, a potem Unii, poważnej ewolucji, co związane było z rozszerzaniem EWG i potrzebą wzmacniania całego jej obszaru, a także koniecznością stymulowania procesów integracyjnych³¹. Szczególnie głębokie zmiany zaszły w tym zakresie po roku 2007³². Zauważalne jest rozszerzanie zasad unijnej polityki gospodarczej³³. Wśród zasad generalnych wymienia się w pierwszej kolejności zasadę pomocniczości, koordynacji, koncentracji, elastyczności, równości płci i zrównoważonego rozwoju³⁴. W literaturze wskazuje się także zasady finansowania polityki regionalnej, wymieniając wśród nich zasadę koncentracji, dodatkowości, komplementarności proporcjonalności, podziału zarządzania³⁵ oraz odrębnie zasady monitorowania i kontroli finansowej³⁶. Warto zauważyć, że Unia Europejska nie formułuje w ramach polityki regionalnej wskazań odnoszących się do organizacji terytorialnej administracji publicznej bądź samorządu.

30 A. Moravcsik, *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*, "Journal of Common Market Studies" 1993, vol. 34, nr 4, s. 483–485.

31 Kwestie te są dość dobrze opisane w literaturze, zob. I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, Warszawa 2006, s. 96 i nast.; J. Łacny, *Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej w dziedzinie polityki spójności*, Warszawa 2010, s. 103 i nast.

32 A. Gajda, *Spójność gospodarcza i społeczna*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, red. J. Barcz, Warszawa 2005, s. II–667.

33 J. Tkaczyński, J. Wila, R. Świstak, *Fundusze Unii Europejskie 2007–2013, cele – działania – środki*, Kraków 2008, s. 77; G. Kuźnik, *Prawne aspekty rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej i w Polsce*, [w:] *Rozwój regionalny w perspektywie integracji europejskiej*, red. A. Zagórska, K. Malik, M. Miszewski, Bytom 2001, s. 147.

34 Zob. P. Kucharski, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2012, t. 2, s. 1173–1177. Por. także I. Pietrzyk, *Polityka regionalna*, s. 157–160; J. Łacny, *Ochrona interesów...*, s. 107; G. Kuźnik, *Prawne aspekty*, s. 147. Wśród zasad organizacji polityki regionalnej wskazuje się zasadę programowania, partnerstwa, elastyczności i spójności. P. Kucharski, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...*, s. 1177–1178; S. Naruszewicz, *Polityka spójności*, s. 280; I. Pietrzyk, *Polityka regionalna*, s. 167; A. Gajda, *Spójność gospodarcza i społeczna*, s. II–655.

35 Zob. P. Kucharski, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...*, s. 1178–1179; I. Pietrzyk, *Polityka regionalna*, s. 182; A. Gajda, *Spójność gospodarcza i społeczna*, s. II–655; J. Łacny, *Ochrona interesów...*, s. 114.

36 H. Jahns, *Komentarz do rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006*, [w:] *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich w zakresie Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2007–2013*, red. H. Jahns, Warszawa 2006, s. 77.

Podwaliny pod współpracę terytorialną w systemie prawnym Unii Europejskiej (wcześniej Wspólnot Europejskich) położyło rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (EUWT)³⁷. W jego treści odwołuje się do art. 159³⁸ Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską (dalej TUWE)³⁹, w myśl którego państwa członkowskie mają prowadzić swoje polityki gospodarcze i koordynować je w taki sposób, aby osiągnąć cele wskazane w art. 158 wspomnianego Traktatu, czyli spójność gospodarczą i społeczną oraz zniesienie dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów, a także zacofania regionów, w tym zwłaszcza obszarów wiejskich. Pamiętać należy, że w myśl art. 159 TUWE co trzy lata Komisja ma przedstawiać Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu i Komitetowi Regionów sprawozdanie w sprawie postępów w urzeczywistnianiu spójności gospodarczej i społecznej oraz w sprawie sposobu, w jaki różne środki przewidziane w treści tego przepisu przyczyniły się do tego. Warto pamiętać, że Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, który wspierać ma osiągnięcie celów zmniejszania dysproporcji w poziomach rozwoju, mający charakter funduszu strukturalnego, ma na celu przyczynienie się do korygowania podstawowych dysproporcji regionalnych we Wspólnocie poprzez udział w rozwoju i dostosowaniu strukturalnym regionów opóźnionych w rozwoju oraz w przekształcaniu upadających regionów przemysłowych (art. 160 TUWE).

W treści rozporządzenia (WE) nr 1082/2006 wskazano, że harmonijny rozwój całej Wspólnoty oraz większa spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna wymagają wzmocnienia współpracy terytorialnej. Zauważono, że niezbędne jest w związku z tym podjęcie środków w celu zmniejszenia istotnych trudności napotykaných przez państwa członkowskie, w szczególności przez władze regionalne i lokalne podczas realizacji działań związanych ze współpracą terytorialną, a także w trakcie zarządzania tymi działaniami w ramach różnych praw i procedur krajowych. Skonstatowano przy tym, że istniejące wcześniej instrumenty, takie jak Europejskie Ugrupowanie Interesów Gospodarczych, okazały się słabo

37 Dz.Urz. UE L 2006, Nr 210, str. 19.

38 Według numeracji i treści zmienionej przez art. 12 ust. 1 i 2 Traktatu z Amsterdamu zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty (Dz.U. 2004, Nr 90, poz. 864/31) oraz w myśl art. 2 pkt 13 Traktatu z Nicei zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty (Dz.U. 2004 Nr 90, poz. 864/32).

39 Dz.U. 2004, Nr 90, poz. 864/2.

przystosowane do kształtowania współpracy. Zastrzeżono jednak, że rozporządzenie nie ma na celu obejścia ram ustanowionych przez Radę Europy ani ustanowienia zbioru szczególnych wspólnych zasad, którym by podlegały wszystkie porozumienia o ponadgranicznej współpracy władz regionalnych i lokalnych w całej Wspólnocie. Podkreślono przy tym, że rozporządzenie ma zwiększyć środki na rzecz wsparcia Europejskiej Wspólnoty Terytorialnej, wskazując, że przystąpienie do Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (dalej EUWT) powinno być dobrowolne, natomiast samo EUWT winno mieć zdolność do działania w imieniu swoich członków, a w szczególności tworzących to ugrupowanie władz regionalnych i lokalnych. Podkreślono przy tym, że utworzenie EUWT nie wpływa na odpowiedzialność finansową władz regionalnych i lokalnych, a także państw członkowskich zarówno w odniesieniu do zarządzania funduszami wspólnotowymi, jak i funduszami krajowymi. Zastrzeżono także w tekście rozporządzenia, że uprawnienia władz regionalnych i lokalnych jako władz publicznych nie są przedmiotem wspomnianego rozporządzenia. Zauważono też, iż EUWT powinno mieć własny statut, organy, a także zasady dotyczące budżetu i ponoszenia odpowiedzialności finansowej. Podniesiono w końcu, że warunki współpracy terytorialnej regulowane przez rozporządzenie powinny być zgodne z zasadą pomocniczości określonej w treści art. 5 TUWE stanowiącego, jak wiadomo, element kompleksowej regulacji kompetencji unijnych zarysowanej w art. 2 TUWE i uregulowanej w szczególności w art. 3–6 TUWE⁴⁰. Bardzo istotne jest zastrzeżenie zawarte w części wstępnej rozporządzenia, w którym stwierdzono, że art. 159 ust. 3 TUWE nie pozwala na objęcie podmiotów z państw trzecich przepisami prawa, dla których stanowi on podstawę prawną. Zauważono jednak, że przyjęcie środka wspólnotowego pozwalającego na utworzenie EUWT nie powinno jednak wykluczyć możliwości uczestniczenia podmiotów z państw trzecich EUWT utworzonych rozporządzeniem (WE) nr 1082/2006 w przypadku, gdy pozwala na to ustawodawstwo państwa trzeciego lub umowy między państwami członkowskimi a państwami trzecimi.

W treści stwierdzono, że EUWT może zostać utworzone na terytorium Unii na warunkach przewidzianych w rozporządzeniu. Wskazano, że jego celem jest ułatwianie i wspieranie współpracy terytorialnej, w tym co najmniej jednego z komponentów tej współpracy, a mianowicie współpracy transgranicznej, transnarodowej lub międzyregionalnej

40 Zob. P. Saganek, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2012, t. 1, s. 209–210.

między członkami⁴¹. Jeszcze raz wywiedziono, że celem EUWT jest wzmocnienie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Unii. Zaznaczono wyraźnie, że EUWT posiada osobowość prawną, a w każdym z państw członkowskich ma zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych w najszerszym zakresie, jaki jest przyznawany osobom prawnym na mocy prawa krajowego poszczególnych państw członkowskich. Wywiedziono też, że może ono w szczególności nabywać i zbywać mienie ruchome i nieruchome oraz zatrudniać pracowników i występować jako strona w postępowaniu sądowym. W myśl art. 1 ust. 5 rozporządzenia siedziba statutowa EUWT znajduje się w państwie członkowskim, którego prawu podlega przynajmniej jeden z członków⁴².

W treści rozporządzenia wskazano, że członkami EUWT mogą być: państwa członkowskie lub władze na szczeblu krajowym; władze regionalne bądź lokalne; przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. b Dyrektywy 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. koordynującej procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sferach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych⁴³; podmioty prawa publicznego w rozumieniu art. 1 ust. 9 Dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi⁴⁴. Ponadto członkami EUWT mogą być w świetle rozporządzenia przedsiębiorstwa, którym powierzono realizację usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym zgodnie z krajowym lub unijnym prawem, a także krajowe, regionalne lub lokalne władze albo podmioty lub przedsiębiorstwa publiczne. EUWT zasadniczo składa się z członków mających swoją siedzibę przynajmniej w dwóch państwach członkowskich⁴⁵.

41 Cel EUWT został określony w art. 1 ust. 2 rozporządzenia zmienionego przez art. 1 pkt 1 lit. a rozporządzenia nr 1302/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r., zmieniającego rozporządzenie z dniem 22 czerwca 2014 r. (Dz.Urz. UE L 2013, Nr 347, str. 303).

42 Art. 1 ust. 5 został dodany przez art. 1 pkt 1 lit. b rozporządzenia nr 1302/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r., zmieniającego rozporządzenie z dniem 22 czerwca 2014 r. (Dz.Urz. UE L 2013, Nr 347, str. 303).

43 Dz.Urz. UE L 2004, Nr 134, str. 1.

44 Dz.Urz. UE L 2004, Nr 134, str. 114.

45 Przewidziano także po nowelizacji rozporządzenia przez art. 1 pkt 4 rozporządzenia nr 1302/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. zmieniającego rozporządzenie z dniem 22 czerwca 2014 r. (Dz.Urz. UE L 2013, Nr 347, str. 303) możliwość wejścia do EUWT co najmniej jednego państwa trzeciego sąsiadującego co najmniej z jednym z dwóch państw członkowskich, w tym z ich regionami najbardziej oddalonymi, jeżeli te państwa członkowskie i państwa trzecie wspólnie prowadzą działania w ramach współpracy terytorialnej lub realizują programy wspierane

W treści rozporządzenia zauważono, że decyzja o utworzeniu EUWT może być podejmowana tylko z inicjatywy przyszłych członków, przy czym każdy z nich powinien powiadomić państwo członkowskie zgodnie z prawem, które zostało utworzone, o swoim zamiarze uczestnictwa w EUWT oraz przesłać temu państwu członkowskiemu kopię proponowanego statutu. Po takim powiadomieniu państwo członkowskie zatwierdza uczestnictwo przyszłego członka EUWT i „konwencję”, czyli dokument formułujący EUWT, która powinna być przyjęta jednogłośnie przez członków⁴⁶ – chyba że uzna, że jest to sprzeczne z rozporządzeniem (WE) nr 1082/2006, innymi unijnymi przepisami dotyczącymi działań i działalności EUWT, przepisami krajowymi, bądź że uczestnictwo nie jest uzasadnione ze względu na interes publiczny lub porządek publiczny państwa członkowskiego, w końcu w sytuacji, kiedy stwierdzi, że statut nie jest zgodny z konwencją. W myśl rozporządzenia państwo członkowskie podejmuje decyzję w sprawie zatwierdzenia uczestnictwa przyszłego członka w EUWT w ciągu 6 miesięcy od dnia, w którym przyszły członek powiadomił o swoim zamiarze uczestnictwa w EUWT. Zawarowano jednocześnie, że jeżeli państwo takowe nie zgłosi sprzeciwu, uczestnictwo przyszłego członka oraz „konwencję” uważa się za zatwierdzone, z tym jednak, że państwo, w którym ma się znajdować proponowana siedziba statutowa EUWT, musi formalnie zatwierdzić konwencję w celu umożliwienia utworzenia EUWT⁴⁷.

przez Unię. Wyraźnie zastrzeżono, że EUWT nie może być utworzone tylko przez członków z państwa członkowskiego i co najmniej jednego członka z krajów lub terytoriów zamorskich (KTZ) powiązanego z tym samym państwem członkowskim.

46 W myśl art. 8 ust. 2 rozporządzenia konwencja winna określić nazwę EUWT i jego siedzibę statutową; zasięg terytorium, na którym EUWT może wykonywać swoje zadania; cel i zadania EUWT; okres funkcjonowania EUWT i warunki jego rozwiązania; wykaz członków EUWT; wykaz organów EUWT i ich odnośnych kompetencji; unijne prawo właściwe i krajowe prawo państwa członkowskiego, w którym EUWT ma siedzibę statutową, do celów wykładni i egzekwowania konwencji; właściwe prawo unijne i prawo krajowe państwa członkowskiego, w którym działają organy EUWT; uzgodnienia dotyczące zaangażowania członków z państw trzecich lub z KTZ, w stosownych przypadkach łącznie z określeniem mającego zastosowanie prawa, jeżeli EUWT realizuje zadania w państwach trzecich lub KTZ; właściwe prawo unijne i prawo krajowe bezpośrednio dotyczące działalności EUWT prowadzonej w ramach zadań wyszczególnionych w konwencji; przepisy mające zastosowanie do personelu EUWT, jak również zasady, którym podlegają uregulowania w zakresie zarządzania personelem i procedur rekrutacji; uregulowania dotyczące odpowiedzialności EUWT i jego członków; odpowiednie ustalenia dotyczące wzajemnego uznawania, w tym w odniesieniu do kontroli finansowej zarządzania środkami publicznymi; oraz procedury przyjmowania statutów i wprowadzania zmian do konwencji.

47 Bieg sześciomiesięcznego terminu określonego dla zatwierdzenia uczestnictwa przyszłego członka EUWT i konwencji ulega w myśl rozporządzenia przerwaniu

Konwencja, statut i wszelkie ich późniejsze zmiany podlegają rejestracji lub publikacji w państwie członkowskim, w którym dane EUWT ma siedzibę statutową, zgodnie z właściwym prawem krajowym tego państwa członkowskiego. EUWT uzyskuje osobowość prawną w dniu rejestracji lub publikacji konwencji i statutu, zależnie od tego, która z nich nastąpi wcześniej. Członkowie informują państwa członkowskie, których to dotyczy, i Komitet Regionów o rejestracji lub publikacji konwencji i statutu. EUWT zapewnia przesłanie do Komitetu Regionów, w terminie 10 dni roboczych od rejestracji lub publikacji konwencji oraz statutów, wniosku zgodnego z wzorem znajdującym się w załączniku do niniejszego rozporządzenia. Komitet Regionów przekazuje ten wniosek do Urzędu Publikacji Unii Europejskiej w celu opublikowania w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, seria C, ogłoszenia o utworzeniu EUWT wraz ze szczegółowymi informacjami określonymi w załączniku do niniejszego rozporządzenia⁴⁸.

Właściwe organy państwa członkowskiego, w którym znajduje się siedziba statutowa EUWT, organizują przeprowadzanie kontroli zarządzania finansami publicznymi przez EUWT, a państwo członkowskie, w którym znajduje się siedziba statutowa, ma obowiązek wyznaczyć organ właściwy do realizacji tego zadania przed udzieleniem zgody na uczestnictwo w EUWT. W rozporządzeniu wskazano, że EUWT wykonuje zadania powierzone mu przez członków, a zadania te określone są w konwencji uwzględnionej przez członków EUWT. Winny one polegać na ułatwianiu i wspieraniu współpracy terytorialnej w celu zwiększenia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej oraz przezwyciężania barier na rynku wewnętrznym. Każde zadanie określane jest przez jego członków jako mieszczące się w zakresie kompetencji każdego z członków, chyba że państwo członkowskie lub państwo trzecie zatwierdzą udział członka utworzonego na mocy ich prawa krajowego, nawet jeśli taki członek nie będzie posiadał kompetencji w odniesieniu do wszystkich zadań określonych w konwencji⁴⁹.

w razie złożenia jakiegokolwiek wniosku od państwa członkowskiego do przyszłego członka o dodatkowej informacji. Jednak bieg nie zostanie przerwany, jeżeli przyszły członek nie udzieli odpowiedzi na uwagi państwa członkowskiego w ciągu 10 dni roboczych po rozpoczęciu okresu przerwania (art. 4 ust. 3).

48 Art. 5 rozporządzenia.

49 W rozporządzeniu wskazano, że zadania EUWT mogą dotyczyć przede wszystkim realizacji programów współpracy lub ich części, lub też realizacji operacji wspieranych przez Unię za pośrednictwem Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego lub Funduszu Spójności. Państwa członkowskie mogą ograniczyć zakres zadań, które EUWT może wykonywać bez wsparcia finansowego Unii, jednak nie mogą wykluczyć zadań, które dotyczą priorytetów inwestycyjnych, o których mowa w art. 7 rozporządzenia

W rozporządzeniu określono, że statut EUWT przyjmowany jednomyślnie na podstawie konwencji powinien określać postanowienia dotyczące sposobu działania jego organów i ich kompetencji, jak również liczbę przedstawicieli członków w odpowiednich organach; procedury podejmowania decyzji; jego język lub języki robocze; ustalenia dotyczące jego funkcjonowania; procedury w zakresie zarządzania personelem i rekrutacji; uregulowania dotyczące wkładów finansowych członków; mające zastosowanie przepisy dotyczące rachunkowości i budżetu jego członków; wyznaczenie niezależnego zewnętrznego audytora sprawozdania finansowego EUWT; oraz procedury wprowadzania zmian do statutu⁵⁰.

Określono także w rozporządzeniu strukturę EUWT, wskazując, że powinno być ono kierowane przez dyrektora reprezentującego EUWT i działającego w jego imieniu; organem EUWT ma być też zgromadzenie składające się z przedstawicieli członków. Ustalono, że statut może przewidywać powołanie jeszcze innych dodatkowych organów.

Wiele uwagi poświęcono w rozporządzeniu kwestiom finansowym, wskazując, że EUWT ma ustanowić budżet, który jest przyjmowany przez zgromadzenie, przy czym zawierać powinien komponent dotyczący kosztów bieżących oraz, jeśli jest to konieczne, komponent operacyjny. Wskazano jednocześnie, że sporządzenie sprawozdania finansowego, w tym towarzyszącego mu sprawozdania rocznego, jeżeli będzie wymagane, oraz przeprowadzenie audytu i publikacja tego sprawozdania

Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu Europejska Współpraca Regionalna. Zob. Dz.Urz. UE L 2013, Nr 347, str. 259. Podkreślono także w tym rozporządzeniu, że zadania powierzone EUWT przez jego członków nie mogą dotyczyć wykonywania uprawnień przyznanych na mocy prawa publicznego lub obowiązków, których celem jest ochrona ogólnych interesów państwa lub ochrona ogólnych interesów innych organów publicznych, takich jak: uprawnienia policyjne i regulacyjne, wymiar sprawiedliwości i polityka zagraniczna.

⁵⁰ Zob. art. 9 rozporządzenia (WE) nr 1082/2006. W treści stwierdzono, że w przypadku gdyby EUWT prowadziło jakąkolwiek działalność naruszającą przepisy państwa członkowskiego dotyczące porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, zdrowia publicznego lub moralności publicznej, względnie naruszającą interes publiczny państwa członkowskiego, wówczas właściwy organ takiego państwa może zakazać prowadzenia tej działalności na jego terytorium lub zażądać wystąpienia z EUWT tych członków, którzy zostali utworzeni zgodnie z jego prawem, chyba że EUWT zaprzestanie prowadzenia takowej działalności. Zawarowano jednak, że zakazy takie nie mogą stanowić środka arbitralnego lub ukrytego ograniczania współpracy terytorialnej członków EUWT, stanowiąc jednocześnie, że konieczne jest umożliwienie kontroli takowej decyzji przez organ sądowy. Zob. art. 13 rozporządzenia.

ma być regulowana prawem krajowym państwa członkowskiego, w którym EUWT ma siedzibę statutową. Zauważono także, że bez uszczerbku dla odpowiedzialności finansowej państw członkowskich w odniesieniu do wszelkiego finansowania, pochodzącego z funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności przekazanego EUWT w odniesieniu do państw członkowskich, nie powstaje żadna odpowiedzialność finansowa na podstawie treści rozporządzenia w stosunku do EUWT, którego państwo nie jest członkiem. Wskazano na możliwość przewidzianą w statucie, że po ustaniu członkostwa w EUWT jego członkowie będą ponosić odpowiedzialność za zobowiązania EUWT niezależnie od charakteru tych zobowiązań, a udział każdego z członków zostanie ustalony proporcjonalnie do jego wkładu finansowego. Wskazano też, że w statucie winny być zamieszczone uregulowania dotyczące wkładów finansowych⁵¹.

W myśl rozporządzenia w odniesieniu do likwidacji, upadłości, zaprzestania płatności oraz podobnych procedur EUWT podlegać będzie przepisom prawa państwa członkowskiego, w którym znajduje się jego siedziba statutowa, stwierdzając jednocześnie, że EUWT odpowiada za wszystkie swoje zobowiązania. Rozwiązanie EUWT może nastąpić na podstawie zasad przewidzianych w konwencji, jednak właściwy sąd lub organ państwa członkowskiego, w którym znajduje się siedziba statutowa EUWT, może nakazać – na wniosek jakiegokolwiek właściwego organu posiadającego uzasadniony interes – rozwiązanie EUWT, jeżeli uzna, że nie spełnia ono już wymogów przewidzianych w rozporządzeniu lub też działa poza zakresem powierzonych mu zadań. Wskazano jednocześnie, że właściwy sąd lub organ mogą jednak wyznaczyć EUWT termin na naprawienie stwierdzonych braków, kiedy jednak te żądania nie zostaną spełnione, nastąpi rozwiązanie EUWT.

Treść rozporządzenia została implementowana do prawa polskiego ustawą z dnia 7 listopada 2008 r. o Europejskim Ugrupowaniu Współpracy Terytorialnej⁵². Tworząc ustawę, zwrócono uwagę, że zgodnie z art. 16 rozporządzenia 1082/2006, państwa członkowskie są zobowiązane ustanowić przepisy konieczne dla zapewnienia skutecznego

51 W treści rozporządzenia zawarowano, że osoby trzecie, które uważają się za pokrzywdzone w wyniku działań lub zaniechań EUWT, są uprawnione do dochodzenia swoich roszczeń w drodze procesu sądowego. Sądami właściwymi do rozwiązania takich sporów są sądy państwa członkowskiego, którego decyzja jest kwestionowana, aczkolwiek generalnie stosuje się przepisy prawa unijnego dotyczące jurysdykcji, przy czym w przypadkach nieprzewidzianych prawem unijnym sądami właściwymi są sądy państwa członkowskiego, w którym znajduje się siedziba statutowa EUWT (art. 15 rozporządzenia).

52 Dz.U. Nr 218, poz. 1390, z późn. zm.

stosowania tego aktu prawnego. Projekt ustawy ma zatem stworzyć odpowiednie ramy prawne dla funkcjonowania nowej instytucji prawnej, którą tworzy rozporządzenie – europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (zwanego dalej „ugrupowaniem”). Prawo wspólnotowe powołuje do życia ugrupowanie w drodze rozporządzenia, czyli aktu prawnego bezpośrednio skutecznego we wszystkich państwach członkowskich. W odróżnieniu od dyrektywy, rozporządzenie zasadniczo nie pozostawia państwom członkowskim swobody w wyborze metody realizacji celów prawa wspólnotowego. Niemniej jednak, ze względu na specyficzny charakter problematyki ugrupowania, konieczne jest wydanie na poziomie prawa krajowego przepisów, które uzupełniają regulację wspólnotową. Niezależnie od wprowadzenia wymogu ustanowienia przepisów implementujących, będących gwarancją sprawnego działania ugrupowania w państwach członkowskich, rozporządzenie upoważnia ustawodawcę krajowego do uzupełniania luk pozostawionych przez prawo wspólnotowe, a także do wprowadzenia odstępstw od standardowych rozwiązań przyjętych w rozporządzeniu. Dotyczy to w szczególności zakresu odpowiedzialności, jaką członkowie ugrupowania ponoszą za jego zobowiązania⁵³.

Warto zwrócić uwagę, iż implementując we wspomnianej ustawie rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 wskazano, że w sprawach nieuregulowanych w rozporządzeniu oraz ustawie do EUWT stosować się będzie odpowiednio przepisy o stowarzyszeniach. Ustalono, że uchwałę o przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej podejmować będzie Rada Ministrów, natomiast uchwałę o przystąpieniu do EUWT jednostki samorządu terytorialnego będzie podejmować organ stanowiący taką jednostkę bezwzględnie większością głosów ustawowego składu. Uchwała

53 Uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy nr 893. W uzasadnieniu stwierdzono, że ugrupowanie stanowi nowy instrument prawny utworzony w celu zacieśnienia i usprawnienia współpracy terytorialnej pomiędzy partnerami z różnych państw członkowskich. W założeniach Komisji Europejskiej wprowadzenie tego instrumentu pozwoli na przezwyciężenie barier, na jakie napotykają obecnie wspólne przedsięwzięcia o charakterze transgranicznym, transnarodowym lub międzyregionalnym ze względu na zróżnicowane systemy prawne i instytucjonalne podmiotów, które biorą w nich udział. Przymiot podmiotowości prawnej pozwoli ugrupowaniom sięgać po środki ze Wspólnoty w celu realizacji zintegrowanych projektów współpracy terytorialnej. Podkreślono, że ugrupowanie jest nowym podmiotem o charakterze ponadnarodowym, który nie ma odpowiednika w polskim porządku prawnym. Ugrupowania nie są organizacjami międzynarodowymi, związkami komunalnymi, stowarzyszeniami czy spółkami. Zbliżoną formę do ugrupowań mają Europejskie Zgrupowania Interesów Gospodarczych funkcjonujące na podstawie ustawy z dnia 4 marca 2005 r. o europejskim zgrupowaniu interesów gospodarczych i spółce europejskiej.

o przystąpieniu do EUWT jednostki samorządu terytorialnego oraz decyzja o przystąpieniu do niego podmiotu prawa publicznego wchodzi w życie po uzyskaniu zgody wyrażonej w formie decyzji przez ministra spraw zagranicznych w uzgodnieniu z ministrem spraw wewnętrznych, ministrem finansów oraz ministrem rozwoju regionalnego – w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania uchwały lub decyzji. Ustanowiono jednocześnie rejestr Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej, stwierdzając, że będzie on prowadzony przez ministra spraw zagranicznych. Wskazano, że ugrupowanie mające siedzibę statutową na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej podlega wpisowi do tego rejestru i nabywa osobowość prawną z dniem wpisania do rejestru⁵⁴.

W ustawie stwierdzono, że ugrupowanie prowadzi rachunkowość na zasadach określonych w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵⁵. Kontrola zarządzania środkami publicznymi ugrupowania prowadzona jest z mocy art. 17 ustawy na podstawie odrębnych przepisów. Zawarowano jednocześnie, że skarb państwa nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązanie ugrupowania, którego członkiem jest Rzeczpospolita Polska. Podobnie jednostki samorządu terytorialnego, a także państwowe i samorządowe osoby prawne nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania ugrupowania, którego są członkami.

Godzi się w tym miejscu pamiętać, iż z mocy art. 176 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej TFUE)⁵⁶ ustanowiono jako jeden z funduszy strukturalnych Europejski Fundusz Rozwoju

54 W myśl art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. stwierdzono, że do zgłoszenia ugrupowania do rejestru należy dołączyć konwencję i statut opracowania, uchwały albo decyzje członków ugrupowania o przyjęciu statutu, upoważnienia do dokonywania czynności z wpisem ugrupowania do rejestru, zgodę na przystąpienie każdego z członków do ugrupowania. Wpis do rejestru, odmowa wpisu i zmiany w rejestrze oraz wykreślenie ugrupowania z rejestru następującej mają w drodze decyzji (art. 11 ustawy). Konwencja i statut EUWT oraz ich zmiany podlegają nieodpłatnemu ogłoszeniu w Monitorze Sądowym i Gospodarczym. Ogłoszenia takowego dokonuje Minister Spraw Zagranicznych. Zasady prowadzenia rejestrów określono w rozporządzeniu Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 17 czerwca 2009 r. w sprawie sposobu prowadzenia rejestru Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej (Dz.U. Nr 105, poz. 875).

55 Dz.U. z 2018 r. poz. 395, z późn.zm. Sprawozdanie finansowe UEWT podlega przy tym badaniu i ogłoszeniu zgodnie z tą ustawą (art. 18 ustawy z dnia 7 listopada 2008 r.)

56 Według numeracji ustalonej przez art. 12 ust. 1 Traktatu z Amsterdamu zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, (Dz.U. 2004, Nr 90, poz. 864/31), zmieniony i według numeracji ustalonej przez art. 2 pkt 2 lit. a i art. 5 ust. 1 Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz.U. UE C 2007, Nr 306, str. 1).

Regionalnego, którego celem w myśl Traktatu ma być przyczynianie się do korygowania podstawowych dysproporcji regionalnych w Unii, udział w rozwoju i dostosowaniu strukturalnym regionów opóźnionych oraz w przekształcaniu upadających regionów przemysłowych. Działania tego Funduszu powinny być komplementarne i spójne z pozostałymi politykami Unii Europejskiej, w szczególności ze strategiami przyjętymi w ramach realizacji programów ramowych w dziedzinie badań i rozwoju technologicznego oraz programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji. Pomoc z Funduszu powinna być udzielana w ramach ogólnej strategii polityki regionalnej Unii Europejskiej i winna się koncentrować na trzech celach priorytetowych, o których mowa w art. 3 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 1 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/99⁵⁷. W literaturze podkreśla się, że Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego ma za zadanie w większym stopniu przyczynić się do osiągnięcia dwóch podstawowych celów strategii lizbońskiej, to jest podnoszenia wzrostu gospodarczego oraz tworzenia nowych i trwałych miejsc pracy⁵⁸.

Szczegółowy zakres zadań Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach poszczególnych celów priorytetowych został określony w art. 4, 5 i w szczególności art. 6 rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999⁵⁹, które zostało uchylone art. 15 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UW) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.

57 Dz.Urz. UE L 2006, Nr 210, s. 25, z późn. zm. Rozporządzenie to zostało uchylone z dniem 1 stycznia 2014 r. rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającym wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, oraz uchylającym rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, (Dz.Urz. UE L 2013, Nr 347, str. 320, z późn. zm.).

58 M. Załęska, *Komentarz do rozporządzenia (WE) nr 1080/2006*, [w:] *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich w zakresie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2007–2013*, red. H. Jahns, Warszawa 2006, s. 117; zob. także P. Kucharski, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 192–196.

59 Dz.Urz. UE L 2006, Nr 210, str. 1.

w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006⁶⁰. W treści rozporządzenia po raz kolejny stwierdzono, że Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego przyczynia się do finansowego wsparcia działań, mających na celu zwiększenie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej poprzez niwelowanie głównych dysproporcji regionalnych Unii przez zrównoważony rozwój oraz dostosowanie strukturalne regionalnych gospodarek, w tym przekształcenia upadających regionów przemysłowych i regionów opóźnionych w rozwoju⁶¹. Priorytety inwestycyjne Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego zostały wyliczone w bardzo obszernym art. 5 rozporządzenia nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. Wśród nich wypada zwrócić uwagę na inwestycje mające wspierać zachowanie i ochronę środowiska, w ramach których

60 Dz.Urz. UE L 2013, Nr 347, str. 289.

61 W art. 3 rozporządzenia z dnia 17 grudnia 2013 r. stwierdzono, że Europejski Fundusz wspiera następujące przedsięwzięcia w celu przyczynienia się do realizacji priorytetów inwestycyjnych: inwestycje produkcyjne, przyczyniające się do tworzenia i ochrony trwałych miejsc pracy poprzez bezpośrednie wspieranie inwestycji w małych i średnich przedsiębiorstwach; inwestycje produkcyjne, bez względu na wielkość danego przedsiębiorstwa, które przyczyniają się do realizacji priorytetów inwestycyjnych określonych w art. 5 pkt 1 i 4, a także w przypadku, gdy ta inwestycja wiąże się ze współpracą między dużymi przedsiębiorstwami; inwestycje w infrastrukturę zapewniającą obywatelom podstawowe usługi w dziedzinie energetyki, środowiska, transportu; inwestycje w infrastrukturę społeczną, zdrowotną, badawczą, innowacyjną biznesową i edukacyjną; inwestycje w rozwój potencjału endogenicznego poprzez inwestycje trwałe w wyposażenie i małą infrastrukturę, w tym małą infrastrukturę kulturalną i małą infrastrukturę zrównoważonej turystyki, usługi dla przedsiębiorstw, wsparcie podmiotów zajmujących się badaniami i innowacjami oraz inwestycje w technologie i badania stosowane w przedsiębiorstwach; tworzenie sieci, współpracę i wymianę doświadczeń pomiędzy właściwymi instytucjami regionalnymi, lokalnymi, miejskimi i innymi władzami publicznymi, partnerami gospodarczymi i społecznymi oraz odpowiednimi podmiotami reprezentującymi społeczeństwo obywatelskie, badania, działania przygotowawcze i budowanie potencjału. W ramach celu „Europejska współpraca terytorialna” Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego może również wspierać wspólne wykorzystywanie obiektów i zasobów ludzkich oraz wszystkich rodzajów infrastruktury transgranicznej we wszystkich regionach. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego nie wspiera: likwidacji ani budowy elektrowni jądrowych; inwestycji na rzecz redukcji emisji gazów cieplarnianych pochodzących z listy działań wymienionych w załączniku I do dyrektywy 2003/87/WE; wytwarzania, przetwórstwa i wprowadzania do obrotu tytoniu i wyrobów tytoniowych; przedsiębiorstw w trudnej sytuacji w rozumieniu unijnych przepisów dotyczących pomocy państwa; inwestycji w infrastrukturę portów lotniczych, chyba że są one związane z ochroną środowiska lub towarzyszą im inwestycje niezbędne do łagodzenia lub ograniczenia ich negatywnego oddziaływania na środowisko.

znalazły się te nakierowane na zachowanie, ochronę, promowanie i rozwój dziedzictwa naturalnego i kulturowego (art. 5 pkt 6 lit. c); podejmowanie przedsięwzięć mających na celu poprawę stanu jakości środowiska miejskiego, rewitalizację miast, rekultywację i dekontaminację, czyli działania polegające na usunięciu i dezaktywacji substancji szkodliwych: chemikaliów, materiałów radioaktywnych, czynników biologicznych, które zagrażają życiu lub zdrowiu ludzi poprzez kontakt bezpośredni lub używane sprzęty (art. 5 pkt 6 lit. e); ponadto zaś podejmowanie działań zmierzających do niwelacji wyłączenia społecznego oraz walki z ubóstwem (art. 5 pkt 9 lit. a–d); wreszcie podejmowanie inwestycji w kształcenie, szkolenie, rozwój infrastruktury edukacyjnej i szkoleniowej (art. 5 pkt 10) oraz wzmacnianie zdolności instytucjonalnych instytucji publicznych i sprawności administracji publicznej (art. 5 pkt 11).

Nie wolno także zapominać o Europejskim Funduszu Społecznym, powołanym na mocy art. 164 TFUE, którego funkcjonowanie określa rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006⁶² wydane z uwzględnieniem opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego⁶³ oraz opinii Komitetu Regionów „Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego”⁶⁴.

Regionalizacja państw europejskich jest faktem niezaprzeczalnym. Odśrodkowość działań poszczególnych regionów w ramach struktur państwowych także zdaje się nie ulegać wątpliwości. Próby „oswojenia” tych tendencji, przetworzenia ich potencjału o charakterze dezintegracyjnym na integracyjny są niezwykle interesujące. Wydaje się jednak, że nie da się w krótkim czasie – w ciągu jednego pokolenia – zatrzeć granic językowych, historycznych, religijnych, kulturowych i ekonomicznych. Czy tego typu zacieranie granic jest rzeczą konieczną, to zupełnie inna kwestia, wymagająca odpowiedzi na pytanie, czy projekty europejskie mają służyć homogenizacyjnym działaniom, których celem miałyby być stworzenie sytego, kulturowo nijakiego, religijnie indyferentnego Europejczyka posługującego się *business english*, wstydzącego się przeszłości

62 Dz. Urz. UE L 2013, Nr 347, str. 470.

63 Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z dnia 22 maja 2013 r. w sprawie wniosku dotyczącego zmiany wniosku Komisji COM (2011) 607 final/2 dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006 (Dz. Urz. UE C 2013, Nr 271, str. 101).

64 Dz. Urz. UE C 2012, Nr 225, str. 127.

nacji, z której się wywodzi, wykorzenionego narodowo, myślącego kategoriami jednostki i to poprzez pryzmat wyłącznie gospodarczy, czy też chodzi o to, aby europejski zaścianek świata, będący jednak kolebką światowej cywilizacji, zamieszkiwali ludzie o wieloszczeblowej tożsamości, pielęgnujący wielokulturowość, przyjaźni i empatyczni wobec sąsiadów? Regionalizacja sprzyjać może obu tym celom, od sposobów jej realizacji zależy, jaki rezultat zostanie osiągnięty.

Nie można także zapominać, że koncepcje regionalistyczne Unii Europejskiej pozwalają organom samorządu terytorialnego na skorzystanie z możliwości, jakie rysują przed nimi odpowiednie programy unijne i fundusze działające w ramach Unii. Wymaga to jednak większego zaangażowania po stronie władz samorządowych. Niewątpliwe korzyści niesie ze sobą także funkcjonowanie Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej.

Bibliografia

Akty prawne

Traktat z Maastricht o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r. (Dz.Urz. UE C 115, s. 13).

Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, 2.10.1997 r. (Dz.Urz. WE 1997 C 340, s. 1).

Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie oraz niektóre związane z nimi akty, 26.02.2001 r. (Dz.Urz. WE 2001 C 80, s. 1).

Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, 13.12.2007 r. (Dz.Urz. UE 2007 C 306, s. 1); Oświadczenie rządowe z dnia 29 listopada 2009 r. w sprawie mocy obowiązującej Traktatu z Lizbony (Dz.U. 2009, Nr 203, poz. 1570).

Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, sporządzona w Madrycie dnia 21 maja 1980 r. (Dz.U. 1993, Nr 61 poz. 287).

Europejska Karta Samorządu Terytorialnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994, Nr 124, poz. 608).

Rozporządzenie Rady (WE) nr 2012/2002 z dnia 11 listopada 2002 r. ustanawiające Fundusz Solidarności Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE L 2002, Nr 311, str. 3).

Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999 (Dz.Urz. UE L 2006, Nr 210, str. 1, z późn. zm.).

Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (Dz.Urz. UE L 2006, Nr 210, str. 19).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu zatrudnienia” oraz w sprawie uchylecia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 (Dz.Urz. UE L 2013, Nr 347, str. 289, z późn. zm.).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego

- i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.Urz. UE L 2013, Nr 347, str. 320, z późn. zm.).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006 (Dz.Urz. UE L 2013, Nr 347, str. 470).
- Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/2195 z 9 lipca 2015 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 1304/2013 w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego w odniesieniu do definicji standardowych, stawek jednostkowych i kwot ryczałtowych stosowanych w celu refundacji przez Komisję wydatków poniesionych przez państwa członkowskie (Dz.Urz. UE L 2015, nr 313 poz. 22).
- Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o Europejskim Ugrupowaniu Współpracy Terytorialnej (Dz.U. Nr 218, poz. 1390, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2018 r. poz. 395, z późn. zm.).

Literatura

- Balcerowska A., *Regiony europejskiej przestrzeni prawnej*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 7–8.
- Bałtowski M. (red.), *Regiony, euroregiony, rozwój regionalny*, Lublin 1996, t. 4.
- Bourne A.K., *Regionalna Europa*, [w:] *Unia Europejska, organizacja i funkcjonowanie*, red. M. Cini, Warszawa 2007.
- Christianson T., *Réflexions critiques sur l'Europe des Régions*, “Economica” 1994, nr 9.
- Dobrowolski P., Łata M., *Wielki Region – Saar-Lor-Lux. Przykład współpracy transgranicznej w Europie*, Wrocław 2001.
- Evans A., *Regional development and co-ordination of structural instruments*, [w:] *Handbook on European Enlargement. A Contemporary on the Enlargement Process*, red. A. Ott, K. Inglis, The Hague 2002.
- Gajda A., *Spójność gospodarcza i społeczna*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, red. J. Barcz, Warszawa 2005.
- Gierłowski W., *Szanse rozwoju nowych modeli współpracy transgranicznej w zmieniającej się Europie*, [w:] *Regiony graniczne. Współzależność i współpraca*, red. S. Bieleń, Warszawa 1993.
- Goik H., *Podstawowe struktury organizacyjne Rady Europy zajmujące się problematyką samorządu terytorialnego (wybrane zagadnienia)*, „Biuletyn Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego” 1992, nr 4.
- Greta M., *Euroregiony a integracja europejska*, Łódź 2003.
- Jahns H., *Komentarz do rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006*, [w:] *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich w zakresie Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2007–2013*, red. H. Jahns, Warszawa 2006.
- Jaskiernia J., *Elementy dobra wspólnego w systemie aksjologicznym Rady Europy*, [w:] W. J. Wołpiuk, *Dobro wspólne. Problemy konstytucyjnoprawne i aksjologiczne*, Warszawa 2008.
- Kieres L., *Europejska Karta Samorządu Regionalnego: przyszła konstytucja regionów*, [w:] *Administracja publiczna w państwie prawa. Księga jubileuszowa dla Prof. Jana*

- Jendroški w osiemdziesiątą rocznicę urodzin i pięćdziesięciolecie pracy naukowej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo CCLXVI”, Wrocław 1999.
- Kieres L., *Przyszłość regionów, przyszłość reformy*, „Rzeczpospolita” 1998, nr 83.
- Kieres L., *Regionalizacja w Europie. Doświadczenia Rady Europy i jej Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych*, [w:] *Prawne problemy regionalizacji w Europie*, red. K. Nowacki, R. Russano, Wrocław 2008.
- Krajewski Z., *Unia Europejska i jej wspólne polityki*, Lublin 2008.
- Kulesza M., *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego na cenzurowanym. Rażące przekłamania*, „Wspólnota” 1997, nr 6.
- Kuźniak R., *Euroregion karpacki – przesłanki powstania, uwarunkowania współpracy*, „Sprawy Międzynarodowe” 1994, nr 3.
- Kuźnik G., *Prawne aspekty rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej i w Polsce*, [w:] *Rozwój regionalny w perspektywie integracji europejskiej*, red. A. Zagórowska, K. Malik, M. Miszewski, Bytom 2001.
- Kwaśniewski K., *Ojczyzna, Europa czy Europa ojczyzn*, „Przegląd Zachodni” 1989, nr 5–6.
- Kwilecki A., *Idea zjednoczenia Europy: polityczno-socjologiczne aspekty integracji zachodnioeuropejskiej*, Poznań 1969.
- Luchaire Y., *Les régions et l'Europe*, “Annuaire des Collectivités Locales”, Paris 1990.
- Lutrzykowski A. (red.), *Polski Samorząd Terytorialny. Europejskie standardy i krajowa specyfikacja*, Toruń 2014.
- Łacny J., *Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej w dziedzinie polityki spójności*, Warszawa 2010.
- Łastawski K., *Historia integracji europejskiej*, Toruń 2006.
- Łoś-Nowak T., *Euroregion jako czynnik kreujący tożsamość europejską. Przesłanki, możliwości, zagrożenia*, [w:] *Euroregiony, mosty do Europy bez granic*, red. W. Malendowski, M. Szczepaniak, Warszawa 2000.
- Malarski S., *Regiony i euroregiony, zagadnienia organizacyjne, prawne, administracyjne*, Opole 2003.
- Malendowski W., Ratajczak M., *Euroregiony. Pierwszy krok do integracji europejskiej*, Wrocław 1998.
- Marks G., Hooghe L., Blank K., *European Integration from the 1980s: State-Centric v. Mobilization in the European Union*, [w:] G. Marks, F. W. Scharpf, P.C. Schmitter, W. Streeck, *Governance in the European Union*, London 1996.
- Marks G., Hooghe L., “*Europe with the Regions*”: *Channel of Regional Representation in the European Union*, “Publius: The Journal of Federalism” 1996, vol. 26, nr 1.
- Marszałek A., *Z historii europejskiej idei integracji międzynarodowej*, Łódź 1996.
- Mikołajczyk A., *Euroregion jako forma instytucjonalizacji współpracy transgranicznej*, „Studia Europejskie” 1998.
- Moravcsik A., *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*, “Journal of Common Market Studies” 1993, vol. 34, nr 4.
- Naruszewicz S., *Polityka spójności Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2004.
- Parzymięs S., *Europa regionów*, „Sprawy Międzynarodowe” 1994, nr 3.
- Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, Warszawa 2006.
- Pomian K., *Europa i jej narody*, Gdańsk 2004.

- Puślecki Z., *Projekty polsko-niemieckiej współpracy regionalnej i transgranicznej a problem suwerenności*, [w:] *Suwerenność i państwa narodowe w integrującej się Europie – przeżytek czy przyszłość*, red. J. Fiszer, Cz. Mojsiewicz, Warszawa 1995.
- Rumford Ch., *European Cohesion? Contradictions in EU Integration*, London 2000.
- Sadurska-Kisiel M., *Fundusze strukturalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2002.
- Sharpe L. (red.), *The Rise of Meso Government in Europe*, London 1993.
- Skrzydło A., *Euroregiony z udziałem podmiotów polskich jako forma współpracy transgranicznej*, „Sprawy Międzynarodowe” 1994, nr 3.
- Sobczak J., *Europejska współpraca regionalna. Problemy i perspektywy. Wyzwania dla samorządu terytorialnego*, [w:] *Polski samorząd terytorialny. Europejskie standardy i krajowa specyfikacja*, red. A. Lutrzykowski, Toruń 2014.
- Sowiński R., *Europejska Karta Samorządu Regionalnego w procesie integracji europejskiej*, „Zeszyty Naukowe WSB w Poznaniu” 1998, nr 2–3.
- Sowiński R., *Samorząd terytorialny w kontekście suwerenności państwa*, [w:] *Koncepcje suwerenności państwowej*, red. I. Gawłowicz, I. Wierzchowiecka, Warszawa 2005.
- Stefanowicz J., *Iluzje ponadnarodowości i realia „Europy ojczyzn”*, [w:] *Suwerenność i państwa narodowe w integrującej się Europie – przeżytek czy przyszłość*, red. J. Fiszer, Cz. Mojsiewicz, Warszawa 1995.
- Steinerowska-Streb I., *Rozwój polityki regionalnej polityki europejskiej*, [w:] *Rozwój regionalny w perspektywie integracji europejskiej*, red. A. Zagórska, K. Malik, M. Myszewski, Bytom 2001.
- Szewe T., *Samorząd terytorialny w konwencjach Rady Europy i w prawie europejskim*, Bytom 2006.
- Szewe T., *Samorząd terytorialny w pracach Rady Europy (wybrane zagadnienia)*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1/2.
- Tkaczyński J., Wila J., Świstak R., *Fundusze Unii Europejskiej 2007–2013, cele–działania–środki*, Kraków 2008.
- Tsoukalis L., *The New European Economy. The Politics and Economics of Integration*, Oxford 1991.
- Wróbel A. (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, t. 2.
- Załęska M., *Komentarz do rozporządzenia (WE) nr 1080/2006*, [w:] *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich w zakresie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2007–2013*, red. H. Jahns, Warszawa 2006.

Streszczenie

Wyzwania prawa unijnego dla administracji publicznej

Problematyka regionalizacji przez długi czas pozostawała poza ob-
rębem zainteresowań Wspólnot Europejskich. Wynikało to z charak-
teru Unii jako organizacji o celach przede wszystkim gospodarczych.
Jednak Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w art. 175, a wcześ-
niej Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską w art. 159, określił
politykę regionalną Unii. Prowadzona być miała za pomocą funduszy
strukturalnych. Pamiętać przy tym należy, że regiony stały się waż-
ną częścią polityki Unii po wejściu w życie Jednolitego Aktu Europej-
skiego. Nie wolno zapominać o roli Komitetu Regionów, ustanowionego
w Traktacie z Maastricht. Polityka regionalna Unii ulegała zmianom,
co związane było z rozszerzaniem Wspólnot. Współpraca terytorial-
na w systemie prawnym UE regulowana była przez rozporządzenie
1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady, w którym statuowano po-
wstanie Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej. Treść
tego rozporządzenia została implementowana do prawa polskiego usta-
wą z dnia 7 listopada 2008 r. o Europejskim Ugrupowaniu Współpracy
Terytorialnej.

Słowa kluczowe: prawo unijne, Jednolity Akt Europejski, Komitet
Regionów, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Europejskie
Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej, ustawa o Europejskim Ugru-
powaniu Współpracy Terytorialnej.

Summary

Challenges of EU law for public administration

The issue of regionalization has remained outside the interests of the
European Communities for a long time. It resulted from the nature of
the Union as an organization with primarily economic goals. However,
the Treaty on the Functioning of the European Union in art. 175, and
earlier the Treaty establishing the European Community in art. 159,
defined the Union's regional policy. This policy was to be conducted by
the Structural Funds. It should be remembered that the regions have

become an important part of the Union's policy after the entry into force of the Single European Act. One must not forget about the role of the Committee of the Regions, established in the Maastricht Treaty. The Union's regional policy has been changing, which was connected with the enlargement of the Communities. Territorial cooperation in the EU legal system was regulated by Regulation 1082/2006 of the European Parliament and the Council in which the establishment of the European Grouping of Territorial Cooperation was confirmed. The content of this Regulation has been implemented into Polish law by the Act of 7 November 2008 on the European Grouping of Territorial Cooperation.

Key words: European Union Law, Single European Act, The European Committee of the Regions, The Treaty on the Functioning of the European Union, European Grouping of Territorial Cooperation.

Spis treści

Słowo wstępne.	3
Wprowadzenie	6
ROZDZIAŁ I	
Jerzy Sperka – <i>Urzędy i urzędnicy administracji państwowej w Polsce do końca XV wieku</i>	11
Bibliografia	21
Streszczenie	23
ROZDZIAŁ II	
Dariusz Makiła – <i>Rzeczpospolita samorządna. Kilka uwag o decentralizacji suwerenności państwa szlacheckiego w końcu XVII i pierwszej połowie XVIII wieku</i>	27
Bibliografia	40
Streszczenie	43
ROZDZIAŁ III	
Izabela Lewandowska-Malec – <i>Sejmiki ziemskie jako organy szlacheckiego samorządu lokalnego w XVI–XVIII wieku</i>	49
Bibliografia	60
Streszczenie	62
Rozdział IV	
Urszula Kosińska – <i>Zmiany w administracji państwowej i samorządowej w czasach saskich i u progu epoki stanisławowskiej</i>	67
Bibliografia	77
Streszczenie	78
Rozdział V	
Adam Bosiacki – <i>Doktryny samorządu terytorialnego II Rzeczypospolitej i ich znaczenie we współczesnej Polsce</i>	81
Bibliografia	109
Streszczenie	111

Rozdział VI

Elżbieta Mreńca, Piotr Benedykt Zientarski – *Rola Naczelnika Państwa i jego Kancelarii Cywilnej w procesie tworzenia prawa* 115

Bibliografia 133
Streszczenie 139

Rozdział VII

Piotr Benedykt Zientarski, Elżbieta Mreńca – *Koncepcje eksperckiego organu do spraw legislacji w II Rzeczypospolitej* 143

Bibliografia 151
Streszczenie 152

Rozdział VIII

Kazimierz Miroszewski – *Samorząd terytorialny w Polsce Ludowej – likwidacja i próby odrodzenia* 155

Bibliografia 166
Streszczenie 168

Rozdział IX

Hubert Izdebski – *Reformy samorządu terytorialnego oraz centrum administracyjnego i gospodarczego rządu po 1989 roku* 171

Bibliografia 180
Streszczenie 183

Rozdział X

Jacek Sobczak – *Wyzwania prawa unijnego dla administracji publicznej* 187

Bibliografia 213
Streszczenie 217

Recenzowana praca jest wartościową monografią poświęconą administracji państwowej, czy też rządowej, oraz samorządowi terytorialnemu. Wychodząc od pojęcia samej administracji i jej istoty, poszczególni autorzy z dużą znajomością problematyki analizują przekształcenia samej administracji i jej struktury urzędniczej od czasów monarchii piastowskiej aż po współczesność. Ostatni rozdział jest zresztą poświęcony wyzwaniom prawa unijnego dla polskiej administracji publicznej. Całość rozważań opiera się na solidnej warstwie źródłowej, przepisach prawnych i literaturze przedmiotu, o czym świadczą liczne i obszernie przypisy. Autorzy należą do grona wybitnych specjalistów, zarówno teoretyków, jak i praktyków prawa.

Prof. zw. dr hab. Marek Chmaj
Uniwersytet SWPS

Przeprowadzona dzięki ustrojowej transformacji 1989 roku reforma samorządu terytorialnego w Polsce zakończyła się sukcesem pozwalającym na stwierdzenie, że współczesna Rzeczpospolita Polska samorządem terytorialnym stoi. Czasem nie wszyscy zdają sobie sprawę z tego, że współczesny polski system administracji rządowej oraz terytorialny samorząd wyrosły na gruncie europejskich idei lokalnego i regionalnego zarządu, w tym w znacznym stopniu na gruncie rodzimych tradycji i dokonań w tym zakresie. A polskie tradycje lokalnego zarządu oraz terytorialnej samorządności są tradycjami znaczącymi. Świadomość ich istnienia powinna towarzyszyć wszystkim współcześnie związanym ze strukturami samorządu terytorialnego, w tym zwłaszcza samorządowym animatorom, działaczom i twórcom prawa samorządowego i administracyjnego. Autorzy tej wartościowej zbiorowej historyczno-prawnej pracy przypominają nam o tym, a lektura utwierdza odbiorców w przekonaniu, że konstytucyjnie gwarantowane samodzielność oraz prawa jednostek samorządu terytorialnego są wartościami, bez których polskie społeczeństwo obywatelskie nie mogłoby się cieszyć pełnią rozwoju. Dlatego wartościom tym należy się szacunek i ochrona.

Prof. nadzw. dr hab. Andrzej Bisztyga
Uniwersytet Zielonogórski

ISBN 978-83-65711-42-7