

**Grzegorz Radomski\***

## **PROBLEMATYKA SAMORZĄDU W WYBRANYCH KONSTYTUCJACH PAŃSTW EUROPEJSKICH W OKRESIE MIĘDZYWOJENNYM**

### Streszczenie

Celem artykułu jest analiza przepisów konstytucyjnych z okresu międzywojennego odnoszących się do samorządu, a przede wszystkim samorządu terytorialnego. Założono, że samorząd, uzyskując status wartości regulowanej w ustawie zasadniczej, stawał się potrzebnym, a zarazem niezbywalnym elementem władzy. Uwzględnienie instytucji samorządu w konstytucji mogło świadczyć o uznaniu jego doniosłości w budowie państwa. Badaniom poddano konstytucje nowo powstałych państw oraz w mniejszym zakresie ustawy zasadnicze powstałe przed 1914 rokiem. Ukazano także inspiracje ustaw zasadniczych. Dokonano porównania polskich zapisów z rozwiązaniami przyjętymi w konstytucjach innych państw. Istotną była odpowiedź na pytanie, czy tradycje samorządności wpływały na przyjęte uregulowania. Do realizacji celu wykorzystano zarówno analizę instytucjonalno-prawną, jak i komparatystykę. Główna teza artykułu zawiera się w stwierdzeniu, iż rola samorządu w państwie, a także obecność zapisów odnoszących się do samorządu była zgodna ze ścieżką przekształceń ustrojowych. Demokratyzacja zwykle sprzyjała uwzględnieniu samorządu w systemie aksjologicznym określonym w konstytucji, natomiast w państwach autorytarnych ograniczono rolę samorządu. Przedstawioną tezę należy opatrzyć jednym zastrzeżeniem. Regulacje konstytucyjne miały różnorodny charakter i nie zawsze mniejsza ilość przepisów dotyczących samorządu oznaczała deprecjację znaczenia tej instytucji w państwie.

**Słowa kluczowe:** samorząd, konstytucja, myśl polityczna, autorytaryzm

### Wstęp

We współczesnym dyskursie politycznym podkreśla się, że samorząd jest konkretyzacją idei demokracji. Jeśli nawet pojęcie demokracji jest użyte w postaci hasła czy sloganu do konstytucyjnego opisu danej państwowości, to „bez prawdziwego samorządu praktycznie nie ma

---

\* Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, e-mail: g.radomski@wp.pl, ORCID: 0000-0001-6843-6693.

większego znaczenia”<sup>1</sup>. Rola samorządu jako czynnika porządkującego państwo demokratyczne rodzi konieczność jego umocowania w konstytucji i ustawowym porządku prawnym<sup>2</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że wynik I wojny światowej wydawał się potwierdzać wyższość rozwiązań demokratycznych. Na łamach „Rocznika Prawniczego Wileńskiego” stwierdzono: „To zwycięstwo państw o demokratyczno-parlamentarnej formie rządów miało miejsce i musiało wpłynąć na formę rządów tych państw, które swój ustrój państwowy po wojnie miały organizować”. Wskazując na zróżnicowanie konstytucji, ten sam autor pisał: „Treść polityczna jednak wszędzie jest identyczna”<sup>3</sup>. Teoretyk i praktyk samorządowy Maurycy Jaroszyński napisał: „Prawdziwy samorząd jest nieodzownym składnikiem ustroju nowoczesnego państwa i nie dającą się niczym zastąpić gwarancją trwałości jego bytu”<sup>4</sup>. W centralnym organie Związku Ludowo-Narodowego – „Gazecie Warszawskiej” stwierdzono: „Stawać w obronie praw samorządowych to, zdawałoby się obecnie, wybijanie otwartych drzwi, wobec takich przykładów, jakie dają najlepiej rządzące się państwa w Europie, Anglia i Szwajcaria”<sup>5</sup>. W artykule poddano analizie miejsce i rolę samorządu w konstytucjach państw europejskich okresu międzywojennego. Szczegółowej analizie poddano konstytucje nowo powstałych państw. W mniejszym stopniu uwzględniono ustawy zasadnicze, które nie zmieniły swoich zasad w stosunku do okresu sprzed 1918 roku. Analiza wszystkich aktów prawnych, a zwłaszcza nowelizacji przekraczałaby ramy niniejszego opracowania, dlatego zdecydowano się na ukazanie wybranych rozwiązań.

Podstawowe pytanie badawcze brzmiało: czy w analizowanych konstytucjach samorząd uzyskiwał status ważnej wartości aksjologicznej? Jako pomocnicze wskazano zagadnienia: 1) jakie różnice dostrzec można w regulacjach w zależności od reżimu politycznego? oraz 2) jak na tle regulacji europejskich należy ocenić rozwiązania zastosowane w polskich konstytucjach?

---

<sup>1</sup> J. Szymanek, *Konstytucyjno-aksjologiczne podstawy samorządu*, „Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego”, 2018, nr 37, s. 1.

<sup>2</sup> J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 2: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 151–175.

<sup>3</sup> I. Jaworski, *Konstytucja Estonii na tle porównawczym*, „Rocznik Prawniczy Wileński”, 1939, R. 10, s. 145.

<sup>4</sup> M. Grzybowska, *Decentralizacja i samorząd w II Rzeczypospolitej (aspekty ustrojowo-polityczne)*, Kraków 2003, s. 27.

<sup>5</sup> F. Nieczuja, *Oświata i samorząd*, „Gazeta Warszawska”, 1919, nr 115, s. 4.

Przyjęta metoda komparatystyczna „polega na zestawieniu cech względnie jednorodnych przynajmniej dwóch przedmiotów w celu stwierdzenia występujących między nimi identyczności, podobieństw i różnic”<sup>6</sup>. Na zasadność porównania zapisów konstytucyjnych zwracali uwagę niejednokrotnie badacze systemów autorytarnych<sup>7</sup>. Wykorzystano też metodę instytucjonalno-prawną i marginalnie analizę treści świadectw myśli politycznej.

Określenie roli samorządu w przepisach konstytucyjnych okresu międzywojennego nie było, jak dotychczas, przedmiotem badań. Ustawy zasadnicze poddawane były często analizom, ale nie uwzględniano kwestii samorządu. Mimo podejmowany licznych prób nie udało się wprowadzić powszechnie obowiązującej definicji samorządu. W okresie międzywojennym, posługując się terminem samorząd, faktycznie odwoływano się do samorządu terytorialnego<sup>8</sup>.

## Konstytucjonalizacja samorządów

Znany prawnik, teoretyk i działacz polityczny z okresu międzywojennego Bohdan Wasiutyński przypominał, iż konstytucja belgijska z roku 1831 opierała się na koncepcji naturalnego prawa wspólnot lokalnych do samorządu i w konsekwencji zagwarantowała jemu pozycję niemalże czwartej władzy, porównywalnej z pozycją trzech podstawowych. Podkreślał, że unormowanie konstytucyjne spowodowało, iż pozycja samorządu lokalnego uległa petryfikacji, a ewentualna zmiana wymagała nowelizacji konstytucji. Samorząd, uzyskując status wartości regulowanej w ustawie zasadniczej, stawał się potrzebnym i niezbywalnym elementem władzy. Specyficzne zakotwiczenie tej instytucji w konstytucji mogło świadczyć o uznaniu jej doniosłości w budowie państwa. Przywołane stwierdzenia należy opatrzyć pewnymi zastrzeżeniami. Konstytucyjne zasady ustroju mogą być zdefiniowane nie w postaci gotowych sformułowań. W artykule będę odwoływał się do zasad wyrażonych *expressis verbis*, a nie tych, które można wyinterpretować z całokształtu regulacji. Pamiętać też należy, że zakres przedmiotowy konstytucji de-

<sup>6</sup> R. Tokarczyk, *Wprowadzenie do komparatystki prawniczej*, Lublin 1996, s. 27.

<sup>7</sup> W.T. Kulesza, *Konstytucja kwietniowa i konstytucje republikańskich państw autorytarnych w międzywojennej Europie. Próba porównania – wybrane zagadnienia (część II)*, „Przegląd Sejmowy”, 2017, nr 1, s. 37–58.

<sup>8</sup> A. Szustek, M. Szustek-Jankowska, *Samorząd w polskim porządku konstytucyjnym XX wieku. Koncepcje samorządu terytorialnego i samorządów specjalnych*, „e-politikon”, 2018, nr XXVII, s. 60.

terminowany jest kilkoma czynnikami<sup>9</sup>. Po pierwsze, wynika z założeń aksjologicznych. Po drugie, jest zależny często od bieżącej sytuacji społeczno-politycznej. Uwzględnione są w nim tradycje polityczne, a w przypadku instytucji samorządu istotne były regulacje ustawowe, wprowadzone w życie przed uchwaleniem konstytucji. Istotną rolę odgrywa też poziom kultury politycznej. Wiele konstytucji zawiera sformułowania niedoprecyzowane, pozostawiając duży zakres swobody ustawodawcy. Nie oznacza to jednak dowolności. Zakreślając pewne ramy ustrojowe, konstytucje określają wartości aksjologiczne. Z tego względu przeprowadzenie analizy wydaje się możliwe i istotne.

Konstytucjonalizacja wiąże się z objęciem danej materii unormowaniami ustawy zasadniczej. Oznacza to taki stan rzeczy, kiedy dana kwestia może być reglamentowana jednym lub kilkudziesięcioma przepisami konstytucyjnymi. Dlatego można mówić o konstytucjonalizacji ogólnej i szczegółowej. Pierwsza dotyczy sytuacji, gdy danemu problemowi poświęcono wzmiankę, a druga sytuacji, gdy danej instytucji dotyczy taka liczba przepisów konstytucyjnych, że została uregulowana przynajmniej większość najważniejszych kwestii z tą instytucją związanych.

Analizując przepisy, należy zastrzec, że pierwsze konstytucje europejskie poświęcały samorządowi niewiele miejsca. Wynikało to z kilku dość istotnych przyczyn:

- koncentrowano się w nich na określeniu podstaw funkcjonowania aparatu państwowego,
- samorząd uznawano za instytucję naturalną, natomiast konstytucje regulowały kwestie nienaturalne,
- konstytucje pojawiły się jako forma ograniczenia władzy centralnej, samorządy postrzegano natomiast jako nieopresyjne<sup>10</sup>.

Pamiętać też należy, że konstytucje państw powojennych powstawały w wyniku ostrych sporów politycznych i stanowiły kompromis między różnymi wizjami państwa i demokracji. Często więc brakowało chęci i woli do uregulowania zagadnień na szczeblu lokalnym. Przykładem może być konstytucja Austrii, będąca wynikiem kompromisu między Socjaldemokratyczną Partią Robotniczą a Partią Chrześcijańsko-Społeczną<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Szerzej: R.M. Małajny, *Konstytucjonalizm a przedmiotowy zakres konstytucji* [w:] *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1997, s. 96–102.

<sup>10</sup> Szerzej: E.W. Bockenforde, *Historyczny rozwój i różne znaczenia pojęcia konstytucja*, „Civitas”, 1997, nr 1, s. 11–15.

<sup>11</sup> A. Mirska, *Demokracja lokalna w Austrii* [w:] *Demokracja lokalna w państwach Europy*, red. I. Bokszczanin, A. Mirska, Warszawa 2014, s. 46.

W określeniu przepisów konstytucyjnych ważną rolę odegrały też inspiracje ideowe. Popularne były teorie Hugo Prienca i Otto Meyra. Pamiętać jednak należy, że znany teoretyk, a jednocześnie współtwórca konstytucji austriackiej Hans Kelsen uważał, iż utrwalanie demokracji ma wyraźne granice. Z jednej strony opowiadał się za wprowadzeniem instytucji demokracji bezpośredniej: referendum i inicjatywy ludowej, wiążąc z nimi oczekiwanie „wychowania dla demokracji”, czyli rozbudzania zainteresowań politycznych i poczucia odpowiedzialności. Z drugiej strony był przeciwny głębokiej decentralizacji władzy. Wychodząc z przeświadczenia o konieczności ścisłego powiązania administracji z prawem, w którym właśnie wyraża się wola ludu, postrzegał decentralizację (np. wybór władz dzielnic, rejonów) jako zagrożenie dla demokratycznego ustawodawstwa. Toteż nie mówił o demokracji na poziomie podstawowym, czyli o szerokiej partycypacji obywateli w pracach organów samorządowych tak wyraźnie jak John Dewey o społecznej współpracy obywateli. Akceptował wąskie rozumienie demokracji i w swych propozycjach nie wyszedł poza liberalne żądanie ograniczenia państwa w jego konstytucyjnych instytucjach<sup>12</sup>.

### Samorządy w konstytucjach państw demokratycznych

Inspirującą i niewątpliwie znaczącą rolę dla wielu rozwiązań zastosowanych w modelu państwa demokratycznego odegrała konstytucja francuska z 1875 roku. Jak zauważył znany badacz problematyki, wiele powojennych konstytucji „oparto na wzorach III Republiki”<sup>13</sup>. Ten akt prawny, a w zasadzie szereg ustaw, zgodnie z tradycją napoleońską, zawierał niewiele odniesień dotyczących samorządu i samorządności. Faktycznie dopiero ustawa gminna z 1884 roku w większym zakresie wprowadzała elementy decentralizacji do francuskiego ładu ustrojowego.

Z nowo powstałych konstytucji rolę wzorca odgrywała ustawa zasadnicza Republiki Weimarskiej z 1919 roku. Uchodziła ona za „ostatnie słowo prawodawstwa konstytucyjnego”. Zgodnie z nią gminy i związki gmin miały prawo do samorządu w granicach ustaw (art. 127)<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> E. Czerwińska, „*VOM Wesen und Wert der Demokratie*”. *Teoria demokracji Hansa Kelsena*, „Principia”, 2004, s. 188.

<sup>13</sup> M. Sczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 2013, s. 378.

<sup>14</sup> *Konstytucja Rzeszy Niemieckiej [w:] Nowe Konstytucje*, red. J. Makowski, Warszawa 1925, s. 359–415; N.M. Tańczyk, *Konstytucja republiki weimarskiej z 11 sierpnia 1919 roku jako demokratyczna podstawa prawna totalitarnego państwa*, „*Studia Iuridica Toruniensia*”, 2014, t. 14, s. 377–398.

W jednej z chronologicznie pierwszych, czyli w konstytucji Finlandii z 1919 roku, samorządowi poświęcono niewiele miejsca<sup>15</sup>. W rozdziale VI dotyczącym rządu i administracji znalazł się art. 51, zgodnie z którym zarząd gmin miał być oparty na zasadzie samorządu obywatelskiego w myśl postanowień specjalnych ustaw. Dla władz ustawodawczych pozostawiono decyzje w sprawie powołania samorządu w odniesieniu do okręgów wyższych niż gminy. Zgodnie z konstytucją miały to być powiaty i departamenty<sup>16</sup>. Podkreślano, że w razie nowego podziału administracyjnego należy uwzględnić czynnik narodowościowy. Okręgi miały być tak wyznaczone, aby ludność mówiła jednym językiem: fińskim lub szwedzkim.

Konstytucja Czechosłowacji z 1920 roku również niewiele miejsca poświęcała samorządowi. Zgodnie z art. 91 skład i kompetencje ciał samorządowych miała określić specjalna ustawa<sup>17</sup>. W innym artykule doprecyzowano wprawdzie, iż w niższych państwowych władzach administracyjnych winien być reprezentowany żywioł obywatelski, ale nie precyzowano, jak to ma być zrealizowane. Integralną część konstytucji stanowiła ustawa językowa. Odwoływano się w niej do traktatu z Saint-Germain-en-Laye. Zgodnie z ustawą w języku mniejszości narodowych mogły być ogłaszane obwieszczenia oraz kierowane petycje do władz samorządowych<sup>18</sup>.

Zgodnie z konstytucją Estonii z 1920 roku państwo miało być republiką demokratyczną. Wprowadzono odrębny, poświęcony samorządowi rozdział VII. Znalazły się w nim trzy artykuły. Według pierwszego tam, gdzie ustawa nie stworzyła specjalnych organów władzy centralnej, władzę miały sprawować organy samorządu lokalnego. Wyboru reprezentacji jednostek samorządu dokonywać miano w drodze powszechnego, równego, bezpośredniego i tajnego głosowania na zasadzie systemu proporcjonalności. Ustalono także, że jednostki samorządowe miały prawo do ustanawiania podatków i nakładania ciężarów w granicach i w sposób

<sup>15</sup> *Konstytucja Finlandii* [w:] *Nowe Konstytucje...*, s. 61–114.

<sup>16</sup> Zgodnie z ustawą funkcjonował podział na trzy poziomy: prowincje, powiaty lub okręgi oraz gminy. Po nowelizacji ustawy w 1932 roku wprowadzono możliwość tworzenia związków międzykomunalnych oraz wspólnych zarządów miejskich. Zob. M. Grzybowski, G. Kuca, *Finlandia*, „Annales Universitatis Pedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica”, 2010, z. VI, s. 176.

<sup>17</sup> W dniu uchwalenia konstytucji uchwalono też ustawę o podziale terytorialnym kraju, tworząc żupy, powiaty, miasta oraz gminy. Czechosłowacja borykała się z podobnym problemem jak Polska, związanym z obecnością dwóch odmiennych tradycji: austriackiej i węgierskiej. Szerzej: A. Czyż, *Samorząd terytorialny w państwach Grupy Wyszehradzkiej*, Katowice 2008, s. 17.

<sup>18</sup> *Konstytucja Czechosłowacji* [w:] *Nowe Konstytucje...*, s. 271–316.

określony przez ustawę. Część komentatorów wskazywała jednak na pewne niebezpieczeństwo związane z możliwością interpretacji art. 76. Zawarte w nim było sformułowanie: „Wszędzie, gdzie ustawa nie stworzyła specjalnych organów władzy centralnej, władzę miał sprawować samorząd”. Nie wykluczało to powołania przez rząd na mocy ustawy jakichś innych organów. Praktyka konstytucyjna nie potwierdziła jednak tych obaw. Dodatkowo w art. 22 znalazł się przepis dotyczący posługiwania się w samorządzie językiem mniejszości narodowej: „W miejscowościach, w których większość mieszkańców nie należy do narodowości estońskiej, lecz do miejscowej mniejszości narodowej, może stanowić język tej miejscowej mniejszości narodowej język urzędowy miejscowych instytucji samorządowych, przy czym każdy ma prawo do używania w tych instytucjach języka państwowego”<sup>19</sup>. W korespondencji i w kontaktach z administracją państwową miano używać języka państwowego.

Postanowienia odnośnie do samorządu zawierała konstytucja Wolnego Państwa Prus z 1920 roku<sup>20</sup>. Zebrane były w oddzielnym rozdziale zatytułowanym *Samorząd*. Zakres praw podzielono na własny i poruczony. Przygotowywana ustawa miała określić zasady podziału prowincji na powiaty, miasta oraz gminy wiejskie i miejskie. W sejmikach prowincjonalnych dopuszczano posługiwanie się innym językiem niż niemiecki. Zasady wyborów były zgodne z ordynacją wyborczą do parlamentu związkowego. Dopuszczono możliwość wprowadzenia zasady domicylu.

Zgodnie z konstytucją Austrii z 1920 roku jednostkami administracyjnymi i ciałami samorządowymi pozostawały gminy miejscowe i gminy okręgowe<sup>21</sup>. Wprowadzono hierarchię, zgodnie z którą gminy miejscowe miały być podporządkowane gminom okręgowym, te zaś krajom związkowym. Art. 117 precyzował wielkość gminy. Te, które liczyły ponad 20 tys. mieszkańców, mogły być uznane za gminy okręgowe. Zgodnie z art. 118 gminy miejscowe i okręgowe stawały się samodzielnymi ciałami samorządowymi. Miały prawo nabywać majątek wszelkiego rodzaju oraz rozporządzać nim w granicach ustaw związkowych. Mogły też prowadzić przedsiębiorstwa gospodarcze, pobierać podatki oraz samodzielnie kierować swoim budżetem. Art. 119 precyzował, iż organami gminy są wybrani przedstawiciele oraz urząd gminy. Wybory miały być pięcioprzymiotnikowe. Każdy kraj związkowy miał prawo ustalić ordynację wyborczą, ale musiała ona być zgodna z ordynacją do parlamentu. Wprowadzono też zasadę domicylu. Doprecyzowano także,

<sup>19</sup> *Konstytucja Republiki Estońskiej* [w:] *Nowe Konstytucje...*, s. 113–134.

<sup>20</sup> *Konstytucja Wolnego Państwa Pruskiego* [w:] *Nowe Konstytucje...*, s. 415–440.

<sup>21</sup> *Konstytucja republiki austriackiej* [w:] *Nowe Konstytucje...*, s. 441–497.

iz kierownicy urzędów gmin okręgowych muszą być obeznani z prawem. Zakres kompetencji gmin miały określić ustawy krajowe. Enumeratywnie wskazano jednak uprawnienia, które powinny zagwarantować, między innymi: zapewnienie bezpieczeństwa osób i mienia; utrzymanie ulic, dróg, placów i mostów gminnych. Gminy uzyskały też prawo do powołania policji drogowej, straży rybackiej oraz policji targowej. Przepisy konstytucji o gminie pozostawały jednak martwą literą, ponieważ nie było do nich przepisów wykonawczych. Z czasem do konstytucji wprowadzono przepis o ochronie prawnej gminnej, jednak ustawowo rozbudowano instytucję nadzoru oraz zawężono zakres zadań własnych<sup>22</sup>.

Polska konstytucja z 1921 roku w art. 3 deklarowała: „Rzeczpospolita Polska opiera swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego”. Zapisano w nim, że władze państwowe przeکاżą przedstawicielom samorządu właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa, który zostanie bliżej określony ustawami państwowymi<sup>23</sup>. Nieprecyzyjne pojęcie „szeroki” mogło odnosić się zarówno do dziedzin objętych regulacją konstytucyjną, a więc w zakresie administracji, kultury i gospodarstwa, ale także mogło wskazywać, iż zostanie rozszerzony na inne dziedziny. Zdaniem Ryszarda Szweđa konstytucja zawierała postępowe poglądy dotyczące roli i istoty samorządu. Samorząd miał funkcjonować na trzech szczeblach: gmina, powiat, województwo. Dokonując oceny przepisów konstytucji odnośnie do samorządu, Bohdan Wasiutyński wskazywał, iż przyjęte rozwiązanie jest zgodne z charakterem ustroju wprowadzonego przez konstytucję. Powtarzał więc tezę, iż ustrój samorządu dostosowuje się do charakteru państwa<sup>24</sup>.

Nadzór nad polskim samorządem miał być sprawowany przez wydziały samorządu wyższego stopnia. Mógł być on także w drodze ustawy przekazany sądownictwu administracyjnemu. Dopuszczano wyjątkowe przypadki, w których uchwały organów samorządowych wymagałyby zatwierdzenia przez organy samorządu wyższego stopnia lub ministerstwo. Zgodnie z pierwszą konstytucją odrodzonego państwa polskiego zagwarantowano prawnie finansową samorządność gmin poprzez rozgranichenie źródeł dochodów samorządu od dochodów państwa. Jak zauważyła Marta Grzybowska: „Takie uregulowanie z jednej strony gwarantowało samorządowi terytorialnemu pewną stabilność co do źródeł dochodów, z drugiej jednak strony prawo decydowania o doborze

<sup>22</sup> A. Mirska, *op. cit.*, s. 47.

<sup>23</sup> *Druga Rzeczpospolita. Wybór dokumentów*, oprac. A. Łuczak, J.R. Szaflik, Warszawa 1988, s. 99.

<sup>24</sup> B. Wasiutyński, *Centralizm i samorząd*, „Przełąd Narodowy”, 1921, nr 2, s. 153.



tych źródeł pozostawiało w gestii państwa, a ściślej organów ustawodawczych: Sejmu i Senatu<sup>25</sup>. W komentarzach pojawiały się niejednokrotnie opinie, iż wprawdzie konstytucja podkreślała podmiotowość samorządu, ale istotne było, aby dochody zabezpieczały realizację zadań jednostek samorządowych. Zdaniem wielu prawników i ekonomistów ustawa o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych z 1923 roku nie ograniczała źródeł dochodów państwa i samorządu, a tym samym nie realizowała art. 69 konstytucji<sup>26</sup>.

W konstytucji marcowej samorząd gospodarczy został wprowadzony na mocy art. 68. Miał on być powołany dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego i działać jako izby rolnicze, handlowe, przemysłowe, rzemieślnicze, pracy najemnej i inne. Obowiązkowa była także przynależność do Naczelnej Izby Gospodarczej<sup>27</sup>. Ustawodawca zobowiązał izby do współpracy z władzami państwowymi. Samorząd gospodarczy miał stać się jedną z form realizacji zadań publicznych.

Zgodnie z konstytucją Królestwa Serbów, Chorwatów i Słoweńców z 1921 roku państwo było monarchią konstytucyjną, parlamentarną i dziedziczną<sup>28</sup>. Nie wyodrębniono wprawdzie rozdziału samorządowego, ale poświęcono mu dużo miejsca. Niezwykle rozbudowany był art. 69. Zgodnie z nim ustanowiono samorząd miejscowy, czyli gminny, powiatowy i obwodowy, zorganizowany na podstawie parlamentarnej zasady wyborczej. Przewidywano wydanie specjalnej ustawy, która określiłaby zasady samorządu miejskiego. Zgodnie z art. 98 specjalna ustawa miała uregulować organizację i kompetencje ciał samorządowych, chociaż w art. 69 wymieniono zadania administracji samorządowej. Zostały one zawarte w dwunastu punktach. Zaliczono do nich: finanse obwodów, roboty publiczne i przepisy budowlane, rozwój interesów gospodarczych obwodu, rolnictwo, hodowlę bydła, administrację majątków obwodu, zdrowie publiczne, wypełnianie obowiązków społecznych, organizowanie obwodowych zakładów dobroczynnych, zapewnienie komunikacji, współdziałanie w rozwoju szkolnictwa w obwodzie, zakładanie i utrzymywanie instytucji oszczędnościowych, wzajemnej pomocy i zakładów ubezpieczeniowych oraz wydawanie opinii na temat ustaw związanych z danym obwodem. Dodawano i wprowadzono również możliwość powierzenia nowych kompetencji na mocy ustawy. Dla zapewnienia reali-

<sup>25</sup> M. Grzybowska, *op. cit.*, s. 73.

<sup>26</sup> S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa. Historia i współczesność*, Lublin 1999, s. 165.

<sup>27</sup> Szerzej: K. Bandarzewski, *Samorząd gospodarczy w prawie polskim. Studium prawne*, Kraków 2014, s. 89–91.

<sup>28</sup> *Konstytucja Królestwa Serbów, Kroatów i Słoweńców [w:] Nowe Konstytucje...*, s. 221–270.

zacji celów przyjęto, że jednostki samorządowe miały posiadać swój budżet, który podlegał kontroli Ministerstwa Finansów oraz Izby Obrachunkowej.

W konstytucji określono też ogólną organizację samorządu na obszarze obwodów i powiatów. Miały istnieć sejmiki obwodowe i sejmik powiatowy, które wybierałyby swojego przewodniczącego, a także komitet obwodowy i komitet powiatowy. Sejmik obwodowy uzyskał prawo do wydawania rozporządzeń zgodnie ze swoimi kompetencjami. Do ich promulgacji został zobowiązany wielki żupan kierujący administracją obwodową. Był on powoływany przez króla. Wielki żupan mógł wstrzymać ogłoszenie przepisu, jeśli uznał, iż jest niekonstytucyjny. Wówczas decyzja należała do Rady Stanu. Art. 101 dodatkowo przewidywał kontrolę nad samorządem przez wspomnianego wielkiego żupana, ale także tzw. specjalne organy techniczne. Dla rozstrzygnięcia sporów przewidziano powołanie sądów administracyjnych. Rada Stanu, pełniąca funkcję najwyższego trybunału administracyjnego, miała sprawować kontrolę nad jednostkami samorządu na podstawie przepisów ustawy. Orzekała też w sporach kompetencyjnych między władzami państwowymi a samorządowymi.

Konstytucja litewska z 1922 roku zawierała odrębny rozdział samorządowy (rozdział VI)<sup>29</sup>. W art. 71 zapisano: „Organy samorządu zarządzają potrzebami państwowymi administracji lokalnej w porządku zapisanym przez ustawę”<sup>30</sup>. Określono też czteroprzymiotnikowy tryb wyborów do gmin: powszechne, równe, tajne, bezpośrednie. Gminy uzyskały prawo do nakładania podatków zgodnie z ustawami. Przewidziano również prawo do nadzoru ze strony rządu, natomiast sprawy sporne miały rozstrzygać sądy. Samorządy miały też prawo prowadzić szkoły, a zgodnie z art. 101 ogół mieszkańców gminy miał decydować o ilości punktów sprzedaży napojów alkoholowych. Brak informacji o innych niż gmina stopniach samorządu może sugerować brak woli ich powołania na wyższym szczeblu. W konstytucji tej znalazł się także artykuł dotyczący samorządu specjalnego. Jak zapisano w art. 89: „W drodze ustaw zakładane będą izby rolnicze, handlowo-przemysłowe i inne, których współpracę z państwem określa ustawa”<sup>31</sup>.

Konstytucja Rumunii z 1923 roku<sup>32</sup> zawierała niewiele artykułów samorządowych. Samorząd miał pewne uprawnienia w powoływaniu senatu. Zgodnie z art. 69 członkowie wybierani przez rady okręgowe

<sup>29</sup> *Konstytucja państwa litewskiego* [w:] *Nowe Konstytucje...*, s. 155–178.

<sup>30</sup> *Ibidem*, s. 170.

<sup>31</sup> *Ibidem*, s. 174.

<sup>32</sup> *Konstytucja Rumunii* [w:] *Nowe Konstytucje...*, s. 317–359.

oraz członkowie wybrani przez rady miejskie i wiejskie połączeni w jedno kolegium wybierali w głosowaniu obowiązkowym równym i tajnym jednego senatora na każdy okręg. Podobnie członkowie Izb Handlowych, Przemysłowych i Rolniczych połączeni w odrębne kolegia wybierali ze swego grona po jednym senatorze każdej kategorii i na każdy okręg wyborczy. Rozdział piąty dotyczył władz okręgowych i gminnych. W art. 108 wskazano, że odrębna ustawa ureguluje kwestie władz okręgowych i gminnych. Zaznaczono jednak: „Podstawą tych ustaw jest decentralizacja administracji”<sup>33</sup>. Wybory do rad okręgowych i gminnych miały być powszechne, równe, bezpośrednie i obowiązkowe. Przewidziano, że na mocy ustawy mogli być dokooptowani nowi członkowie, a wśród nich mogły się znaleźć kobiety<sup>34</sup>. Cenzus płci w wyborach powszechnych obowiązywał w tym państwie do 1939 roku.

W konstytucji Hiszpanii z 1931 roku problem decentralizacji związany był z dążeniami odśrodkowymi. Przyjęto nazwę państwo zintegrowane, co wynikało z dążeń socjalistów, którzy przeciwni byli federacji. Podmiotem zostawały gminy, które mogły się łączyć i tworzyć regiony, aby te ostatnie stawały się autonomicznymi. W okresie przed dyktaturą Francisco Franco tylko dwa regiony otrzymały taki status<sup>35</sup>.

### Samorządy w konstytucjach państw autorytarnych

Odmienne charakter miały uregulowania w konstytucjach państw niedemokratycznych. Wacław Brzeziński, polski prawnik z okresu dwudziestolecia międzywojennego, analizując rozwój samorządu w państwach, które określał mianem autorytatywnych, stwierdzał: „Samorząd natomiast – wyraz prawny życia gminy – jest uzależniony od układu sił politycznych w danym społeczeństwie”<sup>36</sup>. Zdaniem badacza estońskiego samorządu zależność tę można obserwować na trzech polach: sytuacji samorządu gminnego, zasad elekcji oraz zmian prawa dotyczącego samorządu<sup>37</sup>.

<sup>33</sup> *Ibidem*, s. 348.

<sup>34</sup> G. Kowalski, *Konstytucjonalizm rumuński w dwudziestoleciu międzywojennym (1923–1940)*, „Prace Komisji Środkoeuropejskiej PAU”, 2015, t. XXIII, s. 13–28.

<sup>35</sup> M.Z. Dankowski, *Kryzys konstytucyjny Hiszpanii początku XXI wieku. Szkice prawnoustrojowe. Geneza – rozwój – perspektywy*, Toruń 2021, s. 43–44.

<sup>36</sup> W. Brzeziński, *Charakterystyka samorządu miejskiego w państwach autorytatywnych*, „Samorząd Miejski”, 1935, z. 3, s. 134–135.

<sup>37</sup> L. Laanes, *From destruction to democratic revival: Local government in Estonia*, Helsinki 2018, s. 94.

W Estonii poprawka konstytucyjna została przyjęta w referendum w 1933 roku. Zmiany w konstytucji były na tyle znaczące, że można mówić o drugiej konstytucji. Główną implikacją dla samorządów lokalnych była likwidacja drugiego szczebla samorządu terytorialnego, przez co powiaty nie były już uważane za jednostki samorządu terytorialnego, ale za szczebel administracji państwowej. Jedną z przyczyn tej zmiany był fakt, że „powiaty, w przeciwieństwie do stosunkowo słabych gmin i miast wiejskich stanowiły potencjalny ośrodek oporu wobec władzy centralnej i tak było przez całą tzw. erę milczenia”. Jednym z możliwych motywów zniesienia powiatów był fakt, że były to lokalne fortece niektórych partii politycznych, celem było więc wyeliminowanie rywalizacji politycznej. Konstytucja z 1938 roku nie pozostawiła samorządu terytorialnego w stanie nienaruszonym, ponieważ ponownie ustanowiono dwupoziomowy system samorządowy, aczkolwiek odmienny od istniejącego przed 1934 rokiem. Samorząd lokalny drugiego szczebla składał się z delegowanych przedstawicieli władz miejskich i gmin wiejskich i z tego powodu powiaty nie mogły być uznawane za szczebel samorządu lokalnego. Konstytucja nie wymieniała rodzajów jednostek samorządu terytorialnego, ale pozwalała na określenie w ustawodawstwie organizacji samorządu terytorialnego. Ciało reprezentujące samorzady mogło wysunąć, obok obu izb parlamentu, kandydata na prezydenta.

Pamiętać trzeba, że w latach trzydziestych postanowiono wykorzystać samorząd do oparcia państwa na innych zasadach niż demokratyczne. Miał on odegrać znaczącą rolę w budowie państwa korporacjonistycznego. Przykładem mogą być rozwiązania zastosowane w Portugalii. Zgodnie z art. 5 konstytucji z 1933 roku państwo to miało zostać republiką korporacyjną. Z kolei art. 15 precyzował, iż zasady tego państwa zostaną zawarte w oddzielnym akcie prawnym. W rzeczywistości kilka takich aktów uchwalono jeszcze w 1933 roku<sup>38</sup>. Samorząd powiązano z nową organizacją państwa. Stwierdzono: „Państwo zapewnia istnienie i ochronę rodziny jako źródła zachowującego i rozwijającego rasę i jako głównej podstawy wychowania, dyscypliny i harmonii społecznej oraz całego porządku politycznego przez spojenie rodziny z ustrojem gminy”. Owe spojenie związane było z faktem, iż prawo wyborcze do rad przyznano rodzinom. Rady gmin wybierały kolejne ogniwa samorządu lokalnego, rady municypalne, a te z kolei uczestniczyły w wyborach do rad prowincji.

---

<sup>38</sup> M. Jagłowski, *System korporacyjny portugalskiego Nowego Państwa (1933–1974)*, „Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych”, 2018, t. LXXIX, s. 77–85; *Corporatism and Fascism: The corporatist Wave in Europe*, ed. A.C. Pinto, London–New York 2017, s. 286.

O popularności modelu świadczy także fakt, iż zgodnie z konstytucją austriacką z 1934 roku wprowadzono w tym państwie model „państwa stanowego” z korporacyjną strukturą<sup>39</sup>. W konstytucji znalazły się liczne odniesienia do samorządu, ale miały być one zgodne z polityką państwa (art. 126). Jako organy gminy wymieniano burmistrza i radę. Rada miała wykonywać zadania własne i powierzone (art. 127). Zadania własne zostały sprecyzowane w odrębnym artykule (art. 125). Przedstawiciele samorządu brali udział w wyborze prezydenta, ale sami byli zatwierdzani przez władze państwowe<sup>40</sup>.

Uchwalona w 1879 roku i potem nowelizowana konstytucja bułgarska przewidywała trójpoziomowy samorząd, ale rozwiązania systemowe wprowadzone po zamachu z 1934 roku ograniczały jego rolę. Podjęto decyzję o mianowaniu wójtów przez urzędników cara, a na szczeblu powiatu i departamentu powiązano administrację rządową z samorządową. Ważnym rozwiązaniem było dopuszczenie kobiet zamężnych i mających potomstwo do wyborów na szczeblu gminy.

Również polska konstytucja z 1935 roku nie uznawała samorządu terytorialnego za organ niezależny od państwa. Zdaniem części komentatorów nie przyznawała też samorządowi odrębnej osobowości prawnej<sup>41</sup>. Wprawdzie samorząd nie stanowił odrębnego bytu, to jednak uznawano jego istnienie za konieczne w ramach organizacji państwa, które samo organizowało społeczeństwo w struktury samorządowe. Na mocy aktu konstytucyjnego administracja samorządowa stawała się też komponentem administracji państwowej. Konstytucja odwoływała się więc do państwowej teorii samorządu, według której państwo kreowało samo-

---

<sup>39</sup> E. Czerwińska-Schupp, *Faszyzm austriacki (1934–1938) – założenia filozoficzno-ideowe, ustrojowe i praktyka polityczna*, „Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna”, 2012, t. I, nr 2, s. 99. Na Łotwie wykorzystano bezpośrednio rozwiązania włoskie. Od 1934 roku powoływano izby korporacyjne: Izbę Przemysłu i Handlu (1934), Izbę Rolniczą (1935), Izbę Pracowników (1936), Izbę Literatury i Sztuki oraz Izbę Zawodów (1938). Podlegały one Radzie Państwa, która pełniła rolę zarządu i organu konstytucyjnego. Także w Grecji autorytarny reżim Joannisa Metaxasa, dążąc do oparcia rządów na czynniku fachowym i wyeliminowania rywalizacji partii politycznych, akceptował rozwiązania korporacyjne. Przedstawiano społeczeństwo na wzór piramidy, na której szczycie znaleźli się rolnicy. W 1939 roku powołano Domy Rolników, korporację zrzeszające chłopów. O.E. Anastaskias, *Authoritarianism in 20<sup>th</sup> century Greece. Ideology and Educational under the dictatorships of 1936 and 1967*, s. 109, London School of Economics and Political Science, <http://etheses.lse.ac.uk> (15.04.2020).

<sup>40</sup> *Verordnung der Bundesregierung vom 24. April 1934 über die Verfassung des Bundesstaates Österreich*, Verfassungen der Welt, <http://www.verfassungen.at>, B.G.Bl. 1934 I, Nr. 239 (7.01.2022).

<sup>41</sup> Z. Janku, *Przenikanie państwa do samorządu terytorialnego w okresie międzywojennym i po wyzwoleniu*, „Kronika Wielkopolski”, 1990, nr 5, s. 104.

rząd do wykonywania zadań życia zbiorowego<sup>42</sup>. W koncepcjach piłsudczyków nie było w tej sprawie zgodności. W ustawie konstytucyjnej uchwalonej przez Sejm 26 stycznia 1934 roku znalazł się przepis, że samorząd terytorialny i gospodarczy są jednym z organów państwa. Wszakże ustawa podpisana przez prezydenta rok później nie zawierała już tego przepisu. Jak zauważył badacz myśli obozu sanacyjnego Waldemar Paruch: „Dokładnie nie wiadomo, dlaczego ostatecznie zdecydowano się na wykluczenie samorządów z tego ustrojowego wykazu, nadając im status instytucji konstytucyjnej niesamodzielnej”<sup>43</sup>.

W stosunku do konstytucji z 1921 roku nowa konstytucja zwracała o wiele mniej przepisów dotyczących samorządu. Pominięto te, które dotyczyły struktury wewnętrznej organów władzy i wybieralności ciał uchwałodawczych<sup>44</sup>. Zdaniem Andrzeja Ajnenkiela „zniknęły postanowienia odnoszące się do struktury wewnętrznej organów administracyjnych i samorządowych, a odnoszące się do samorządu terytorialnego zostały sformułowane tak, jak gdyby dopiero to konstytucja go powoływała”<sup>45</sup>. Podobną ocenę sformułował Stanisław Wójcik: „Zapoczątkowała ona proces zdecydowanej centralizacji administracji, przy silnej redukcji przepisów o samorządzie, nie dając wykładni co do istoty samorządu, obieralności ciał stanowiących, uwypuklenia samodzielnego decydowania, stanowiąc jedynie, że samorzady sprawują administrację państwową”<sup>46</sup>. Najbardziej lapidarny komentarz zaprezentował jeden z ekspertów do spraw administracji w obozie piłsudczykowski Maurycy Jaroszyński, który stwierdził, że samorząd nie był już bastionem praw wolnościowych obywateli wobec państwa. Było to zgodne z popularnym wówczas poglądem A. Rocco, który sygnalizował, iż zagadnieniem zasadniczym nie są prawa obywateli, ale prawa państwa, a ich odpowiednikiem są obowiązki obywateli<sup>47</sup>. Pewna grupa teoretyków z okresu dwudziestolecia formułowała inne opinie. Tadeusz Bigo wskazywał, że opuszczenia spowodowane były zwięzłością redakcyjną i lapidarnością

<sup>42</sup> M. Grzybowska, *op. cit.*, s. 28.

<sup>43</sup> W. Paruch, *Samorzady w autorytaryzmie. Piłsudczykowska koncepcja samorządności (1926–1939)* [w:] *Samorząd w polskiej myśli politycznej XX wieku*, red. G. Radomski, Toruń 2006, s. 157.

<sup>44</sup> R. Szwed, *Samorządowa Rzeczpospolita 1918–1939, Wybór rozpraw i artykułów*, Częstochowa 2002, s. 17.

<sup>45</sup> A. Ajnenkiel, *Konstytucje Polski w rozwoju dziejowym 1791–1997*, Warszawa 2001, s. 222.

<sup>46</sup> S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa. Historia i współczesność*, Lublin 1999, s. 145.

<sup>47</sup> S. Wachholz, *Wolność i władza (Z rozważań nad konstytucją RP)*, Kraków 1935, s. 13.

stylu. Dostrzegał więc perspektywy rozwoju samorządności w Polsce<sup>48</sup>. Do instytucji nadzoru nad samorządem terytorialnym zaliczono Radę Ministrów, wojewodę oraz starostów. Nie pojawiły się natomiast przepisy dotyczące możliwości kontroli legalności aktów samorządowych sprawowanych przez sądy administracyjne.

Zgodnie z konstytucją z 1935 roku samorząd gospodarczy uznano za część administracji państwowej. Miał być powoływany dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego. Poszczególne jednostki tego samorządu miały charakter podmiotów prawa publicznego. Nie określono jednak charakteru zadań publicznych przekazywanych samorządowi gospodarczemu poza dość ogólnym stwierdzeniem wskazującym na powołanie tego samorządu dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego. Wyjątkową pozycję przeznaczono dla Naczelnej Izby Gospodarczej. Do jej zadań zaliczono: rozwiązywanie zagadnień dotyczących całokształtu życia gospodarczego, opiniowanie projektów ustaw gospodarczych, harmonizowanie poczynań w poszczególnych gałęziach gospodarstwa narodowego, udział w zamierzeniach ustawodawczych władzy państwowej w zakresie życia gospodarczego. Nadzór sprawować miała Rada Ministrów poprzez powołane do tego organy.

Nie uregulowano zasad członkostwa w samorządzie gospodarczym, ale ponieważ miały one charakter publicznoprawny, przynależność do nich następowała na mocy prawa. Samorząd gospodarczy w konstytucji kwietniowej został ujęty w bardziej przejrzysty i uporządkowany sposób niż samorząd terytorialny<sup>49</sup>.

W 1938 roku zmieniono konstytucję Rumunii. Bardzo krótki fragment dotyczył administracji na szczeblu lokalnym. Samorządowi poświęcono odrębny rozdział, ale enigmatyczny i stwierdzający, iż określi to ustawa. W kilku innych artykułach znalazło się odwołanie do gmin i powiatów, którym miano zagwarantować m.in. dochody. Konstytucja nie przesądzała samorządowego charakteru administracji<sup>50</sup>.

## Samorządy w państwach totalitarnych

W państwach totalitarnych bez wprowadzania nowej konstytucji – jak w Niemczech – ograniczono rolę samorządu. Decydujące znaczenie

---

<sup>48</sup> T. Bigo, *Samorząd terytorialny w nowej konstytucji* [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Leona Pnińskiego*, t. 1. Lwów 1936, s. 4–5.

<sup>49</sup> A. Bosiacki, *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Warszawa 2006, s. 82.

<sup>50</sup> *Konstytucja Królestwa Rumunii z dnia 27 lutego 1938 roku oraz dekret królewski o mniejszościach z dnia 3 sierpnia*, Warszawa 1938.

miała ustawa gminna z 1935 roku. Oparta została na trzech zasadach: łączności gminy z partią narodowo-socjalistyczną, zespolenia administracji gminnej z narodową wspólnotą, włączenia gminy w organizm państwowy. Zwiększono zakres nadzoru, obejmujący daleko posunięty udział w funkcjach organizacyjnych (mianowanie i odwoływanie burmistrza, decydujący głos przy powoływaniu i odwoływaniu ławników) i badanie zgodności zarządzeń burmistrza z celami politycznymi. Przy każdej gminie powołano pełnomocników partii, którzy nie podlegali burmistrzowi. Pojawiło się pytanie, czy w takim kształcie można mówić jeszcze o samorządzie. Niemieccy prawnicy chcieli przekonać, że tak, ale wielu komentatorów w to wątpiło<sup>51</sup>.

W państwie radzieckim wydano trzy konstytucje. Ich znaczenie realne było jednak niewielkie. Jak zauważył Wacław Komarnicki: „Idea komunizmu jest w założeniu swym sprzeczna z idą konstytucjonalizmu. Mogą przy niej istnieć tylko pseudokonstytucyjne instytucje, jak formy bez wewnętrznej treści”<sup>52</sup>. Konstytucja Rosji Radzieckiej z 1918 roku zakładała dominującą rolę rad na szczeblu lokalnym<sup>53</sup>. W rozdziale poświęconym wskazywano na potrzebę powołania rad obwodowych, gubernialnych, powiatowych oraz włościańskich. Do kompetencji rad zaliczono: wprowadzanie w życie postanowień odnośnych wyższych organów władz rad, stosowanie wszystkich środków w celu rozwoju danego regionu pod względem kulturalnym i gospodarczym, rozstrzygnięcie wszystkich kwestii mających znaczenie lokalne, zjednoczenie całej działalności rad w granicach danego terytorium. Wybierane były na dwa lata i miały swoje organy wykonawcze. Rady wyższego szczebla miały prawo kontrolować rady niższego szczebla oraz uchylać ich decyzje<sup>54</sup>. Przyjęcie takich rozwiązań było zgodne z zasadą centralizmu demokratycznego, która w praktyce eliminowała samorząd, mimo że, jak zauważył cytowany wyżej autor, „jest to *sui generis self government* – oparcie (w teorii) ustroju na zasadzie samorządu”<sup>55</sup>. Samorząd sowiektów lokalnych zastąpiony został autokracją partyjną.

<sup>51</sup> Przykładowo: J. Grenowski, *Obecny ustrój gmin pruskich. Część czwarta*, „Samorząd Miejski”, 1935, nr 12, s. 644–645. Krytycznie oceniał tzw. list wiejski i miejski, na mocy którego bez wyborów wprowadzano do rad przedstawicieli NDSAP.

<sup>52</sup> W. Komarnicki, *Nowy ustrój państwowy Związku Sowiektów*, „Rocznik Prawniczy Wileński”, 1938, r. 9, s. 214.

<sup>53</sup> *Konstytucja (ustawa zasadnicza) Rosyjskiej Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Rad* [w:] *Nowe Konstytucje...*, s. 181–201.

<sup>54</sup> *Ibidem*, s. 188.

<sup>55</sup> W. Komarnicki, *op. cit.*, s. 214. Podobną opinię sformułował Jan Wasilewski, twierdząc, że trudno się zgodzić z poglądami radzieckich prawników utrzymujących, iż



Konstytucja ZSRR została uchwalona w 1924 roku<sup>56</sup>. Zabrakło w niej bezpośrednich przepisów odnoszących się do kwestii władz lokalnych. Wspominano wszakże o zjazdach rad, wymieniając gubernialne. Natomiast zgodnie z tzw. konstytucją stalinowską z 1936 roku rady lokalne, wcześniej uznawane za władzę zwierzchnią w granicach swoich terytoriów, przekształcone zostały w lokalne organy władzy państwowej. Zdaniem Wiktora Sukiennickiego niczym się nie różniły od funkcjonujących w państwach zachodnich samorządów, mając poruczony i własny zakres zadań.

### Zakończenie

Obserwując tendencje ustrojowe międzywojennej Europy, należy zauważyć widoczne redukcje roli samorządu, na co zwrócił uwagę W. Komarnicki. W państwach demokratycznych wolność polityczna miała zostać zabezpieczona poprzez parlament, w autorytarnych natomiast państwo, przejmując troskę o dobro powszechne, ograniczało rolę czynnika społecznego. Komarnicki, komentując wspomniane zjawisko, zauważał, że: „znaczenie samorządu nie jest tylko techniczne, ale także polityczne. To drugie jest raczej podstawowe i decydujące dla powierzenia niektórych agend przez państwo organom samorządowym, agendy te bowiem pod względem technicznym niejednokrotnie mogłyby być bardziej sprawnie wykonywane przez wyszkolone zawodowo organy administracji rządowej”<sup>57</sup>.

Ewolucyjne ograniczenie roli samorządu dostrzec można w przeanalizowanych wcześniej ustawach zasadniczych. W konstytucjach nowo powstałych państw miejsce i rola samorządu były określone w różny sposób. Można w tym wypadku dostrzec dwie tendencje. W pierwszej podkreślano rolę samorządu poprzez wyodrębnienie części poświęconej samorządowi, np. w konstytucjach polskiej i estońskiej. W drugim ujęciu samorząd traktowano jako część administracji i w ramach jej rozwiązań uwzględniano te, które dotyczyły samorządu. W większości konstytucji przepisy miały ogólny charakter. W części ustaw zasadniczych pojawiały się zapisy dotyczące samorządu specjalnego, a więc np. izb rolniczych czy gospodarczych. Na obszarach wielonarodowościowych znalazły się odwołania do samorządu mniejszości narodowych. Zapewne też istnieje

---

w ZSRR istnieje samorząd. J. Wasilewski, *Zagadnienie samorządu w Z.S.R.R.*, Warszawa 1937, s. 113.

<sup>56</sup> *Konstytucja Związku Socjalistycznych Republik Rad [w:] Nowe Konstytucje...*, s. 202–218.

<sup>57</sup> W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Kraków 2006, s. 353.

nie silnych samorządów wiązało się z większą ochroną praw obywatelskich. Niekoniecznie jednak przyjęcie republikańskiej formy rządów zwiększało ilość zapisów dotyczących samorządu. Przykładem może być konstytucja weimarska zawierająca o wiele mniej zapisów niż konstytucja jugosłowiańska. Mogło to wynikać z przekonania, że tam, gdzie podkreślano rolę suwerennego ludu, nie było miejsca zarówno na wprowadzenie kontroli działań ustawodawcy, jak i wskazywania na rolę samorządu<sup>58</sup>. Brak było jednego standardu regulacyjnego, co zresztą nie powinno dziwić, bowiem i we współczesnych konstytucjach dostrzec można zróżnicowane regulacje<sup>59</sup>. Także tradycje samorządności nie wpływały w istotny sposób na przepisy konstytucyjne. Przykładem jest konstytucja Polski z 1921 roku z wieloma regulacjami dotyczącymi samorządu. Natomiast w konstytucji Republiki Weimarskiej, mimo długiej tradycji samorządności, przepisów było niewiele.

W większości analizowanych aktów ustawodawczych odwoływano się do państwowej teorii samorządu. Na poziomie regulacji konstytucyjnych najczęściej zachodziła pełna kompatybilność między koncepcją dobra wspólnego w państwie a wspólnotą samorządową<sup>60</sup>. Specyficzne rozumienie dobra wspólnego w duchu solidarystycznym wpływało na dowartościowanie idei samorządu gospodarczego w państwach wprowadzających korporacjonizm (Austria, Portugalia).

W formułowanych w okresie dwudziestolecia międzywojennego komentarzach wskazywano na legitymizacyjną dla demokracji rolę samorządu. Natomiast w państwach autorytarnych przypisywano mu rolę ornamentu. Wszakże wpisanie instytucji samorządu do konstytucji umożliwiło samorządom funkcjonowanie i faktycznie samorządy stanowiły barierę dla omnipotencji państwa. Polskie rozwiązania przyjęte w konstytucji marcowej uznać należy za prekursorskie na tle europejskim, były bowiem rozbudowane i dość precyzyjne.

Ewolucja ustrojowa państw europejskich w kierunku autorytaryzmu spowodowała zmianę pozycji samorządu, co skutkowało zmniejszeniem ilości odniesień do tej instytucji, ale także ograniczeniem jej roli. Przykładem może być polska konstytucja z 1935 roku. Wprawdzie zbyt daleko idące były oskarżenia wysuwane przez przedstawicieli opozycji, iż w praktyce pozostawał „sam rząd”, to jednak niewątpliwie ograniczała

---

<sup>58</sup> A. Dziadzio, *Ochrona konstytucyjności prawa w Europie w XIX wieku*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego”, 2008, t. XI, s. 177.

<sup>59</sup> Bardzo szczegółowe regulacje zawiera konstytucja Włoch, konstytucja RFN natomiast bardzo ogólne.

<sup>60</sup> Zob. D. Dudek, *Państwo jako dobro wspólne a wspólnota samorządowa – tożsamość czy kolizja wartości*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, 2020, nr 1, s. 16–42.

ona samorząd<sup>61</sup>. Podobną ewolucję można dostrzec w Estonii i na Łotwie. Pozostawiono jednak samorządom możliwość działania. Ciekawego podsumowania dokonał jeden z estońskich polityków. Porównał on samorząd do jałowca, „który choć nie jest piękny, jest silny i twardy; utrzymuje się z wieków na wieki pomimo różnych wiatrów, czy to z zachodu, czy ze wschodu, czy z północy, czy z południa. Błyskawica, która przychodzi wraz z burzą, nie niszczy jego, ponieważ jałowiec ma tę cechę, że utrzymuje się na ziemi; jeśli złamiesz jedną gałąź, pozostałe nie zaginą”<sup>62</sup>. Opinię tę można uzupełnić trzeźwym spostrzeżeniem W. Komarnickiego, który stwierdził, iż praktyka konstytucyjna „zdecyduje, w jakie kształty przyobekną się w życiu instytucje konstytucyjne, jakimi staną się w swym działaniu”<sup>63</sup>. Rozwój samorządu i jego konstytucyjne umocowanie uzależnione więc było od ścieżki rozwoju ustrojowego<sup>64</sup>.

## Bibliografia

- Ajnenkiel A., *Konstytucje Polski w rozwoju dziejowym 1791–1997*, Warszawa 2001.
- Anastaskias O.E., *Authoritarianism in 20<sup>th</sup> century Greece. Ideology and Educational under the dictatorships of 1936 and 1967*, s. 109, London School of Economics and Political Science, <http://etheses.lse.ac.uk> (15.04.2020).
- Bandarzewski K., *Samorząd gospodarczy w prawie polskim. Studium prawne*, Kraków 2014.
- Bigo T., *Samorząd terytorialny w nowej konstytucji* [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Leona Pnińskiego*, t. 1, Lwów 1936.
- Bockendorfe E.W., *Historyczny rozwój i różne znaczenia pojęcia konstytucja*, „Civitas”, 1997, nr 1.
- Bosiacki A., *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Warszawa 2006.
- Brzeziński W., *Charakterystyka samorządu miejskiego w państwach autorytatywnych*, „Samorząd Miejski” 1935, z. 3.
- Corporatism and Fascism: The corporatist Wave in Europe*, ed. A.C.Pinto, London–New York 2017.
- Czerwińska E., „*VOM Wessen und Wert der Demokratie*”. *Teoria demokracji Hansa Kelsena*, „Principia”, 2004.
- Czerwińska-Schupp E., *Faszizm austriacki (1934–1938) – założenia filozoficzno-ideowe, ustrojowe i praktyka polityczna*, „Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna”, 2012, t. I, nr 2.

<sup>61</sup> J. Wojnicki, *Regulacje konstytucyjne dotyczące samorządu terytorialnego na tle ujęcia historycznego w Polsce*, „Teki of Political Science and International Relations”, 2018, t. 13, s. 35–47.

<sup>62</sup> L. Laanes, *op. cit.*, s. 50.

<sup>63</sup> M. Mohyluk, *Wacław Komarnicki o Konstytucji marcowej*, „Miscellanea historico-iuridica”, 2015, z. 2, s. 115. Podobną opinię sformułował już w 1921 roku Maurycy Jaroszyński, który pisał: „Konstytucja nadała samorządowi bardzo szerokie ramy prawne, ale nazbyt mgliste”.

<sup>64</sup> L. Laanes, *op. cit.*, s. 94.

- Czyż A., *Samorząd terytorialny w państwach Grupy Wyszehradzkiej*, Katowice 2008.
- Dziadzio A., *Ochrona konstytucyjności prawa w Europie w XIX wieku*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego”, 2008, t. XI.
- Dudek D., *Państwo jako dobro wspólne a wspólnota samorządowa – tożsamość czy kolizja wartości*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, 2020, nr 1.
- Druga Rzeczpospolita. Wybór dokumentów*, oprac. A. Łuczak, J.R. Szaflik, Warszawa 1988.
- Grenowski J., *Obecny ustrój gmin pruskich. Część czwarta*, „Samorząd Miejski”, 1935, nr 12.
- Grzybowski M., *Decentralizacja i samorząd w II Rzeczypospolitej (aspekty ustrojowo-polityczne)*, Kraków 2003.
- Grzybowski M., Kuca G., *Finlandia*, „Annales Universitatis Pedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica”, 2010, z. VI.
- Dankowski M.Z., *Kryzys konstytucyjny Hiszpanii początku XXI wieku. Szkice prawnoustrojowe. Geneza – rozwój – perspektywy*, Toruń 2021.
- Jąglowski M., *System korporacyjny portugalskiego Nowego Państwa (1933–1974)*, „Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych”, 2018, t. LXXIX.
- Janku Z., *Przenikanie państwa do samorządu terytorialnego w okresie międzywojennym i po wyzwoleniu*, „Kronika Wielkopolski”, 1990, nr 5.
- Jaworski I., *Konstytucja Estonii na tle porównawczym*, „Rocznik Prawniczy Wileński”, 1939, r. 10.
- Komarnicki W., *Nowy ustrój państwowy Związku Sowieckiego*, „Rocznik Prawniczy Wileński” 1938, r. 9.
- Komarnicki W., *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Kraków 2006.
- Konstytucja Królestwa Rumunii z dnia 27 lutego 1938 roku oraz dekret królewski o mniejszościach z dnia 3 sierpnia*, Warszawa 1938.
- Korczak J., *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego [w:] System prawa administracyjnego, t. 2: Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Kowalski G., *Konstytucjonalizm rumuński w dwudziestoleciu międzywojennym (1923–1940)*, „Prace Komisji Środkowoeuropejskiej PAU”, 2015, t. XXIII.
- Kulesza W.T., *Konstytucja kwietniowa i konstytucje republikańskich państw autorytarnych w międzywojennej Europie. Próba porównania – wybrane zagadnienia (część II)*, „Przegląd Sejmowy”, 2017, nr 1.
- Laanes L., *From destruction to democratic revival: Local government in Estonia*, Helsinki 2018.
- Małajny R.M., *Konstytucjonalizm a przedmiotowy zakres konstytucji [w:] Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1997.
- Mirska A., *Demokracja lokalna w Austrii [w:] Demokracja lokalna w państwach Europy*, red. I. Bokszczyński, A. Mirska, Warszawa 2014.
- Mohyluk M., *Wacław Komarnicki o Konstytucji marcowej*, „Miscellanea historico-iuridica”, 2015, z. 2.
- Nieczuja F., *Oświata i samorząd*, „Gazeta Warszawska”, 1919, nr 115.
- Nowe Konstytucje*, red. J. Makowski, Warszawa 1925.
- Paruch W., *Samorzady w autorytaryzmie. Piłsudczykowska koncepcja samorządności (1926–1939) [w:] Samorząd w polskiej myśli politycznej XX wieku*, red. G. Radomski, Toruń 2006.
- Szczaniecki M., *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 2013.

- Szustek A., Szustek-Jankowska M., *Samorząd w polskim porządku konstytucyjnym XX wieku. Koncepcje samorządu terytorialnego i samorządów specjalnych*, „e-politikon”, 2018, nr XXVII.
- Szwed R., *Samorządowa Rzeczpospolita 1918–1939, Wybór rozpraw i artykułów*, Częstochowa 2002.
- Szymanek J., *Konstytucyjno-aksjologiczne podstawy samorządu*, „Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego”, 2018, nr 37.
- Tańczyk N.M., *Konstytucja republiki weimarskiej z 11 sierpnia 1919 roku jako demokratyczna podstawa prawna totalitarnego państwa*, „Studia Iuridica Toruniensia”, 2014, t. 14.
- Tokarczyk R., *Wprowadzenie do komparatystki prawniczej*, Lublin 1996.
- Verordnung der Bundesregierung vom 24. April 1934 über die Verfassung des Bundesstaates Österreich*, Verfassungen der Welt, <http://www.verfassungen.at>, B.G.Bl. 1934 I, Nr. 239 (7.01.2022).
- Wachholz S., *Wolność i władza (Z rozważań nad konstytucją RP)*, Kraków 1935.
- Wasilewski J., *Zagadnienie samorządu w Z.S.R.R.*, Warszawa 1937.
- Wasiutyński B., *Centralizm i samorząd*, „Przegląd Narodowy”, 1921, nr 2.
- Wojnicki J., *Regulacje konstytucyjne dotyczące samorządu terytorialnego na tle ujęcia historycznego w Polsce*, „Teka of Political Science and International Relations”, 2018, t. 13.
- Wójcik S., *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa. Historia i współczesność*, Lublin 1999.

### Local government problems in selected constitutions of European states in the interwar period

#### Abstract

The aim of this article is to analyse the constitutional provisions of the interwar period relating to self-government and, in particular, local self-government. I assumed that self-government, by gaining the status of a value regulated by the basic law, was becoming a necessary and at the same time inalienable element of power. The inclusion of the institution in the constitution may have reflected a recognition of its importance in state building. The constitutions of the newly created states and, to a lesser extent, the basic laws created before 1914 were examined. The inspiration of the basic laws has also been shown. A comparison was made between Polish regulations and solutions adopted in constitutions of other countries. It was important to answer the question whether the traditions of self-governance influenced the adopted regulations. Both institutional and legal analysis and comparative studies were used to achieve the objective. The main thesis of the article is that the role of self-government in the state as well as the presence of provisions relating to self-government was in line with the path of political transformation. Democratisation has tended to foster the inclusion of local government in the axiological system set out in the constitution, whereas in authoritarian states the role of local government has been limited. The presented thesis should be accompanied by one reservation. Constitutional regulations have been of a varied nature, and it is not always the case that fewer provisions on self-government have depreciated the significance of this institution in the state.

**Key words:** self-government, constitution, political thought, authoritarianism