

Powiatowa administracja terenowa w okresie dwudziestolecia międzywojennego (1918–1939) – wybrane zagadnienia

2.1. Wprowadzenie

Odzyskana przez Polskę po I wojnie światowej niepodległość stanowiła początek dla tworzenia organów władzy państwowej zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym. W chwili odzyskania niepodległości w Polsce obowiązywały wzorce pochodzące z systemów narzuconych przez państwa zaborcze¹³⁵.

Niemal bezpośrednio po odzyskaniu niepodległości rządy premierów: Jędrzeja Moraczewskiego i Ignacego Paderewskiego, wydały dekrety dotyczące organizacji administracji publicznej, w tym samorządu terytorialnego, których celem było zdemokratyzowanie, rozbudowa struktur samorządowych, a także zwiększenie ich kompetencji¹³⁶. Unifikacja administracji oparta została o dotychczasowy stan, który podlegał reformom przeprowadzanym z uwzględnieniem zasad dwustopniowości terenowej administracji rządowej i zespolenia administracji.

Należy podkreślić, że kształtowanie administracji centralnej miało najszybszy przebieg, a jej organami byli ministrowie stojący na czele poszczególnych resortów, którzy kolegialnie tworzyli Radę Ministrów, z Prezesem Rady Ministrów na czele.

Zasadniczy wpływ na ujednoczenie regulacji dotyczącej administracji ogólnej, a także na urzeczywistnienie zasad: dwustopniowości terenowej administracji rządowej i zespolenia administracji, miało rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 19 stycznia 1928 roku o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej¹³⁷. Mocą tego aktu utrzymany został dotychczasowy trójstopniowy podział terytorialny państwa, który obejmował województwa, powiaty i gminy. Władzami

¹³⁵ Zob. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2003, s. 52 i 53.

¹³⁶ A. Ajnenkiel, *Administracja w Polsce. Zarys historyczny*, Warszawa 1977, s. 63.

¹³⁷ Dz. U. Nr 11, poz. 86 ze zm., Dz. U. z 1936 r. Nr 80, poz. 555, zwana dalej u.o.z.d.w.a.o.

administracji ogólnej zostali: wojewodowie, komisarz rządu, starostwie powiatowi i grodzcy, a także organy komunalne, realizujące określone prawem zadania administracji ogólnej.

Władze administracji ogólnej w zakresie właściwości miejscowej, obejmującej ich okręgi administracyjne, wykonywały zadania nałożone na nie przepisami prawa. Wojewodowie, komisarz rządu, starostwie powiatowi i grodzcy działali na własną odpowiedzialność, samodzielnie i jednoosobowo¹³⁸.

Ówczesne prawodawstwo przewidywało zespolenie na poziomie powiatu czynnika rządowego z samorządowym w osobie starosty, który był organem administracji rządowej, a jednocześnie członkiem kolegialnego organu samorządowego¹³⁹.

2.2. Starosta jako organ powiatowej administracji ogólnej

Naczelną władzę administracji ogólnej w powiecie sprawował starosta mianowany przez ministra spraw wewnętrznych, któremu podlegał pod względem osobowym. Natomiast służbowo podlegał bezpośrednio wojewodzie. Starosta był na obszarze powiatu przedstawicielem rządu oraz szefem administracji ogólnej (administracji spraw wewnętrznych i innych działów administracji, bezpośrednio zespolonych we władzach administracji ogólnej), a do jego podstawowych zadań należało zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego¹⁴⁰, jak również orzecznictwo w sprawach wykroczeń¹⁴¹.

Na rzecz starosty ustanowiono domniemanie właściwości, zgodnie z którym jako szef administracji ogólnej realizował wszystkie sprawy administracji państwowej na obszarze powiatu, o ile na mocy obowiązujących przepisów nie były zastrzeżone do właściwości władz naczelnych, wojewody i innych władz państwowych, jak również nie należały do zakresu działania powiatowych związków komunalnych, gmin miejskich i wiejskich oraz obszarów dworskich.

A zatem domniemanie właściwości starosty obejmowało nie tylko zadania realizowane przez władzę państwową, ale i samorząd terytorialny, pod warunkiem, że należały one do zakresu spraw administracji państwowej.

¹³⁸ Sprawy były załatwiane kolegialnie jedynie, jeżeli przepis szczególny tak stanowił.

¹³⁹ T. Maciejewski, *Historia administracji*, Warszawa 2006, s. 268.

¹⁴⁰ G. Górski, *Historia administracji*, Warszawa 2002, s. 270 i 271.

Starościom podlegały organy Policji Państwowej, którym wydawał polecenia, a także kontrolował ich działalność.

¹⁴¹ Zob. M. Pietrzak, [w:] J. Bardach, B. Leśniorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2005, s. 514.

Do podstawowych zadań starosty należało:

- 1) reprezentowanie rządu¹⁴², o ile nie została oddelegowana do tej funkcji inna osoba;
- 2) uzgadnianie działalności całej administracji państwowej na obszarze powiatu, w świetle zasadniczej linii działalności rządu;
- 3) realizowanie spraw przekazanych (do odwołania) przez wojewodę za zgodą Ministra Spraw Wewnętrznych;
- 4) pełnienie funkcji:
 - służbowego zwierzchnika odnośnych władz, urzędów i organów oraz położonych funkcjonariuszy tych władz, urzędów i organów¹⁴³;
 - organu zarządzającego, orzekającego rozstrzygającego i stawiającego wnioski;
 - przewodniczącego wszystkich organów kolegialnych, powołanych do współdziałania w zakresie administracji spraw wewnętrznych, administracji przemysłu i handlu, administracji rolnictwa, administracji opieki społecznej i pośrednictwa pracy, administracji robót publicznych, administracji spraw wyznaniowych oraz spraw sztuki i kultury¹⁴⁴.

Istotnym uprawnieniem starosty była możliwość żądania wyjaśnień od naczelników władz, urzędów i zakładów państwowych, położonych na obszarze powiatu. W przypadkach szczególnie ważnych, gdy zwłoka zagrażała interesowi publicznemu, starosta był uprawniony do osobistego wglądu w tok spraw tych instytucji.

Strukturą, za pomocą której starosta realizował swoje zadania i kompetencje, było starostwo powiatowe oraz inne podległe mu na obszarze powiatu władze urzędy i organy. W myśl § 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 30 czerwca 1930 roku w sprawie wewnętrznej organizacji starostw oraz trybu ich urzędowania, wydanego w porozumieniu z ministrami pracy i polityki społecznej, przemysłu i handlu, robót publicznych, rolnictwa oraz wyznań religijnych i oświecenia publicznego¹⁴⁵, starostwo było organem starosty, za pomocą którego załatwiał on sprawy związane ze stanowiskiem starosty jako przedstawiciela rządu, zadania wynikające z funkcji starosty jako szefa administracji ogólnej, w szczególności kierownictwa i nadzoru nad podległymi staroście władzami, urzędami i organami, oraz inne sprawy z zakresu administracji państwowej, należące w myśl przepisów do starosty.

¹⁴² Zob. D. Janicka, *Ustrój administracji w nowożytnej Europie. Zarys wykładu z historii administracji*, Toruń 2010, s. 117. E. Ochendowski, *Prawo...*, s. 308.

¹⁴³ Zob. D. Janicka, *Ustrój...*, s. 117.

¹⁴⁴ Zob. K. Krasowski, [w:] K. Krasowski, M. Krzymkowski, K. Sikorska-Dzięgielewska, J. Wala-chowicz, *Historia ustroju państwa*, Poznań 2002, s. 379.

¹⁴⁵ Dz. U. poz. 464.

Pomimo że starostwo określane było jako organ, w istocie statusu takiego nie miało, bowiem w stosunkach zewnętrznych nie występowało samodzielnie, lecz tylko w imieniu starosty. Starostwo było aparatem pomocniczym starosty, składającym się z zespołu osobowego i z środków materialnych, za pomocą których realizowane były przez starostę sprawy administracji państwowej.

Podstawą organizacji pracy starostwa był szczegółowy podział czynności, obejmujący wyliczenie kategorii spraw załatwianych w starostwie. Kategorie spraw jednorodnych pod względem prawnym (względnie faktycznym) łączono w całość nazywaną referatem. Podział na referaty był dokonywany przez wojewodę, z uwzględnieniem stanu liczebnego i przygotowania personelu, zakresu czynności starostwa i obowiązującego ustawodawstwa. W każdym starostwie obligatoryjnie występowały następujące referaty:

- 1) ogólny – do spraw wynikających ze stanowiska starosty jako reprezentanta rządu;
- 2) organizacyjny – realizujący sprawy ogólnego kierownictwa, dotyczące wewnętrznej organizacji starostwa oraz innych organów i urzędów podległych staroście, czuwający nad ogólnym biegiem urzędowania, sprawami osobowymi i szkoleniowymi, a także sprawujący nadzór ogólny nad kancelarią starostwa;
- 3) administracyjno-prawny – obejmujący sprawy ściśle administracyjne wymagające przygotowania prawniczego, sprawy wodne przemysłowe, obywatelstwa, odbudowy itp.;
- 4) wojskowy – realizujący sprawy wojskowe i mobilizacyjne, a także wychowania fizycznego i przysposobienia wojskowego;
- 5) karno-administracyjny – zajmujący się orzecznictwem i polityką karno-administracyjną;
- 6) opieki społecznej;
- 7) inwalidów wojennych;
- 8) fachowe – załatwiające sprawy oparte w przeważającej mierze na zawodowej wiedzy poszczególnych referentów fachowych, przydzielonych do starostwa.

Starosta dokonywał podziału spraw między referentów, przy czym w zależności od rodzaju poszczególnych spraw mógł łączyć kilka referatów w rękę jednego urzędnika lub też jeden referat rozdzielić między kilku urzędników. Scalenie referatów czy też ich podział nie powodowało powstania w obrębie starostwa osobnej jednostki organizacyjnej.

Organami starosty, za pośrednictwem których załatwiane były określone sprawy¹⁴⁶ na oznaczonym obszarze powiatu, należące do jego zakresu działa-

¹⁴⁶ Z wyjątkiem spraw: wynikających z zakresu działania starosty jako reprezentanta rządu; wymagających kolegialnego współdziałania wydziału powiatowego i innych kolegiów; zarządzeń natury ogólnej; mobilizacyjnych i wojskowych.

nia, były ekspozytury, w skład których wchodziły jedna bądź kilka osób. Sprawy realizowane przez ekspozyturę, należące do jej zakresu działania, nie mogły być załatwiane przez starostwo. Kierownik ekspozytury był wyznaczany przez wojewodę. Należy podkreślić, że ani ekspozytura, ani jej kierownik nie występowali na zewnątrz powiatu samodzielnie, lecz w imieniu starosty.

W zakresie wewnętrznej organizacji starostwa i trybu jego urzędowania starosta:

1. Był zwierzchnikiem personelu starostwa. Należy zaznaczyć, że szczegółowe ustalanie podziału pracy, zakresu czynności oraz odpowiedzialności funkcjonariuszy poszczególnych kategorii i stanowisk (ze specjalnym uwzględnieniem urzędników fachowych) należało do wojewody, względnie do starosty.
2. Sprawował ogólne kierownictwo nad powiatem, z uwzględnieniem interesu publicznego oraz politycznych i rzeczowych dyrektyw wojewody.
3. Ponoślił odpowiedzialność za:
 - ogólny nadzór nad należytyym spełnianiem obowiązków przez podwładnych urzędników;
 - odpowiednie zatrudnienie urzędników;
 - ogólny nadzór nad funkcjonowaniem spraw kancelaryjnych;
 - koordynowanie działalności całego starostwa oraz podległych urzędów i organów pod względem prawnym i rzeczowym;
 - zgodność aprobowanych przez niego rozstrzygnięć z przepisami ustaw i rozporządzeń oraz z zarządzeniami natury ogólnej;
 - zgodność aprobowanych przez niego rozstrzygnięć z rzeczowymi i politycznymi dyrektywami wojewody i z ogólnym interesem publicznym oraz za zachowanie jednolitości w ich traktowaniu;
 - celowość aprobowanych przezeń rozstrzygnięć w ramach przepisów prawa i dyrektyw wojewody;
 - przestrzeganie zasad oszczędności;
 - ściśle informowanie wojewody o stanie spraw, które powinny być podawane do jego wiadomości;
 - ściśle podawanie dyrektyw wojewody do wiadomości funkcjonariuszy starostwa oraz urzędów i organów starości podległych, a także zapewnienie ich wykonania;
 - podjęcie inicjatyw wobec wojewody co do wydania niezbędnych zarządzeń, wynikających z przepisów prawnych bądź ze stosunków faktycznych, związanych z zakresem czynności starosty.

W celu realizacji zadań w zakresie wewnętrznej organizacji starostw oraz trybu ich urzędowania starosta:

- 1) udzielał referentom wskazówek co do kierunku załatwiania spraw pozostawionych do ich decyzji;

- 2) przeglądał akta wpływające do starostwa i w miarę potrzeby zamieszczał na nich krótkie dyrektywy o sposobie ich załatwienia;
- 3) odbywał konferencje z referentami;
- 4) czuwał nad czynnościami referentów w starostwie, nad działalnością podległych urzędów i organów, a także dokonywał w tym zakresie kontroli oraz komunikował swoje spostrzeżenia i wnioski wojewodzie;
- 5) aprobował ostatecznie te rozstrzygnięcia, które referenci byli obowiązani mu przedkładać;
- 6) był uprawniony do zastrzegania, że określone kategorie lub konkretne sprawy miały być mu przedkładane do wglądu;
- 7) troszczył się o należyte wyszkolenie urzędników.

Starostę zastępował stały zastępca, wyznaczony przez wojewodę spośród urzędników starostwa, zajmujących I kategorię w dziale administracji spraw wewnętrznych, z wyłączeniem urzędników fachowych. Do zastępcy starosty należało:

- zastępowanie z urzędu starosty jako szefa administracji ogólnej;
- pomoc staroście w zakresie referatu organizacyjnego;
- ponoszenie wobec starosty odpowiedzialności za stan organizacyjny, biurowość i urzędowanie starostwa oraz władz i urzędów staroście podległych;
- aprobowanie z polecenia starosty w jego zastępstwie spraw załatwianych w starostwie przez wszystkich referentów;
- wydawanie decyzji w wypadkach niecierpiących zwłoki we wszystkich sprawach zastrzeżonych na rzecz starosty jako szefa administracji ogólnej.

Szczegółowy zakres działania zastępcy określał starosta za zgodą wojewody.

Jak wyżej sygnalizowano, władza administracji ogólnej, oprócz starostów powiatowych, realizowana była również przez starostów grodzkich, stojących na czele powiatów miejskich¹⁴⁷. Starostów grodzkich mianował minister spraw wewnętrznych, który uprawniony był również do powierzenia funkcji starosty grodzkiego staroście powiatu sąsiadującego z powiatem miejskim. Powiaty miejskie tworzyły miasta posiadające powyżej 75 tysięcy mieszkańców¹⁴⁸.

Starości powiatowi współdziałali w wykonywaniu zadań administracji ogólnej, w zakresie wynikającym z przepisów prawa, z czynnikiem obywatelskim reprezentowanym przez organy samorządu powiatowego – rady powiatowej i wydziału powiatowego.

¹⁴⁷ Zob. K. Krasowski, [w:] K. Krasowski, M. Krzymkowski, K. Sikorska-Dzięgielewska, J. Walałowicz, *Historia...*, s. 379.

¹⁴⁸ Rada Ministrów uprawniona była w drodze wyjątku do utworzenia powiatu miejskiego z miast liczących mniej niż 75 tysięcy mieszkańców.

Rada powiatowa była organem opiniodawczym, zajmującym się na żądanie starosty sprawami natury ogólnej, należącymi do jego kompetencji i dotyczącymi ludności całego powiatu lub poszczególnych jej grup. Zarówno rada powiatowa, jak i wydział powiatowy posiadały głos stanowczy jedynie w wypadkach określonych ustawami; z tym że wydział powiatowy posiadał głos doradczy we wszystkich sprawach, które zostały mu przekazane przez starostę w celu zaopiniowania.

W ramach współdziałania z czynnikiem obywatelskim starosta zwoływał co najmniej raz w roku posiedzenia rady powiatowej, którym przewodniczył. Przedstawiał na posiedzeniu sprawozdanie o ogólnym stanie powiatu, działalności administracji państwowej na obszarze powiatu w ciągu ostatniego roku i informował o ważniejszych zamierzeniach, które miały być realizowane w przyszłości. Starosta obowiązany był wysłuchać opinii rady co do ogólnych potrzeb powiatu oraz projektów przedłożonych radzie przez starostę, jak i zgłoszonych przez członków rady.

Posiedzenia wydziału powiatowego starosta zwoływał w miarę potrzeby. Należy podkreślić, że w sytuacji gdy wydział powiatowy był niezorganizowany albo jego posiedzenie nie doszło do skutku z powodu braku odpowiedniego quorum, a zwłoka zagrażała interesowi publicznemu, jak również w sytuacji braku uchwały pomimo wezwania do jej podjęcia, starosta upoważniony był do samodzielnego wydania rozstrzygnięcia.

Analogiczne rozwiązanie występowało w miastach stanowiących powiaty miejskie, z tą jednak różnicą, że w miejsce wydziału powiatowego w zależności od rodzaju spraw ze starostą grodzkim współdziałało na jego wezwanie i pod jego przewodnictwem kolegium powołane z członków magistratu.

2.3. Organ wykonawczy powiatowego związku samorządowego

Samorząd terytorialny w okresie II Rzeczypospolitej obejmował co najmniej trzy podstawowe systemy¹⁴⁹. Tak wielka różnorodność wynikała z podstaw jego funkcjonowania, które zawarte były w prawie państw zaborczych. Na ziemiach byłych zaborów austriackiego i pruskiego organizacja samorządu terytorialnego w pierwszych latach opierała się na nieznacznie zmodyfikowanych przepisach państw zaborczych. Wyjątek stanowiły ziemie byłego Królestwa Polskiego, gdzie ustrój terytorialny był przedmiotem regulacji dekretów naczelnika państwa z lat 1918–1919¹⁵⁰.

¹⁴⁹ I. Lewandowska-Malec, *Samorząd terytorialny w Polsce. Zarys wykładu, kazusy, wybór źródeł*, Kraków 2007, s. 14.

¹⁵⁰ J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2003, s. 152.

Duże znaczenie dla kształtowania się samorządu terytorialnego po odzyskaniu niepodległości miała Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 roku¹⁵¹, zgodnie z którą Rzeczpospolita Polska opierała swój ustroj na zasadzie samorządu terytorialnego, przekazując przedstawicielom tego samorządu właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa (zob. art. 3). Samorząd terytorialny postrzegany był jako odrębna od aparatu państwowego władza¹⁵².

Konstytucja marcowa wyrażała szeroko pojmowaną zasadę samorządności, przyznając jednostkom samorządu terytorialnego istotny zakres zadań¹⁵³. Deklarowała również trójstopniowy podział administracyjny kraju na województwa, powiaty i gminy (miejskie i wiejskie), które stanowiły zarazem jednostki samorządu terytorialnego¹⁵⁴. Ów trójstopniowy podział miał zostać dokonany w drodze ustawy. Samorząd gminny w chwili odzyskania niepodległości istniał na terenie całego kraju, analogicznie jak samorząd powiatowy. Natomiast samorząd wojewódzki występował jedynie na obszarze byłego zaboru pruskiego¹⁵⁵. Aktem normatywnym, który miał wprowadzić zunifikowane rozwiązania dotyczące samorządu wojewódzkiego, była ustawa z dnia 26 września 1922 roku o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego, a w szczególności województwa lwowskiego, tarnopolskiego i stanisławowskiego¹⁵⁶. Nie weszła ona jednak w życie.

W myśl art. 67 Konstytucji marcowej prawo stanowienia w sprawach należących do zakresu działania samorządu przysługiwało pochodzącym z wyborów radom, a czynności wykonawcze samorządu wojewódzkiego i powiatowego należały do organów utworzonych na zasadzie zespolenia kolegów, wybieranych przez ciała reprezentacyjne, z przedstawicielami państwowych władz administracyjnych i pod ich przewodnictwem.

Wydaje się, że przyjęcie takiej koncepcji organów wykonawczych miało związek z wyrażoną w art. 66 zasadą dekoncentracji, w myśl której organy administracji państwowej w poszczególnych jednostkach terytorialnych (starosta w powiecie, a wojewoda w województwie) miały być zespolone w jednym urzędzie pod jednym zwierzchnikiem. Zasada dekoncentracji, będąca nawiązaniem do pruskich wzorców samorządu, zapewniała konieczny związek administracji państwowej i samorządowej, lecz stanowiła zarazem (przewodniczenie starostów i wojewodów w wydziałach odpowiedniego szczebla) ograniczenie swobody samorządu¹⁵⁷.

¹⁵¹ Dz. U. Nr 44, poz. 267, zwana Konstytucją marcową

¹⁵² I. Lewandowska-Malec, *Samorząd...*, s. 14.

¹⁵³ Zob. R. Szwed, *Samorządowa Rzeczpospolita 1918–1939*, Częstochowa 2002, s. 13.

¹⁵⁴ D. Janicka, *Ustrój...*, s. 140.

¹⁵⁵ J. Malec, D. Malec, *Historia...*, s. 152–154.

¹⁵⁶ Dz. U. poz. 829.

¹⁵⁷ J. Malec, D. Malec, *Historia...*, s. 157.

W Konstytucji marcowej przyjęto koncepcję nadzoru wewnętrznego, polegającego na jego sprawowaniu przez nadrzędne struktury samorządowe, a nie przez administrację rządową. Państwo sprawowało nadzór nad samorządem terytorialnym za pomocą wydziałów samorządu terytorialnego wyższego stopnia (zob. art. 70 Konstytucji marcowej).

Należy podkreślić, że rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 19 stycznia 1928 roku o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej dało początek ograniczaniu zakresu działania samorządu terytorialnego poprzez wprowadzenie zasady domniemania kompetencji organów administracji rządowej, w myśl której organy samorządowe mogły podejmować działania wyłącznie w sprawach wyraźnie przekazanych do ich właściwości¹⁵⁸.

Pomimo analogicznych założeń strukturalnych organizacja samorządu wykazywała znaczne odrębności¹⁵⁹. Aktem normatywnym, na podstawie którego dokonano unifikacji norm prawnych dotyczących samorządu terytorialnego, była ustawa z dnia 23 marca 1933 roku o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego¹⁶⁰. Jak podkreślono w doktrynie prawa, przepisy ustawy scaleniowej spowodowały marginalizowanie samorządu terytorialnego¹⁶¹, co znalazło także wyraz w uzasadnieniu projektu tejże ustawy, która *zrywa z liberalną doktryną odrębności administracji państwowej i samorządowej i staje na stanowisku, iż samorząd terytorialny jest jedynie przedłużeniem i uzupełnieniem administracji rządowej, że do pewnego stopnia jest instytucją zastępczą, pomocniczą w stosunku do administracji państwowej*¹⁶².

W wyniku unifikacji samorząd powiatowy – zwany powiatowym związkiem samorządowym – funkcjonował na obszarze powiatów oraz miast wydzielonych z powiatów.

Organem uchwałodawczym i kontrolnym w powiecie była rada powiatu (do 1933 roku sejmik), w skład której wchodził członek wydziału powiatowego oraz radni wyłaniany w wyborach pośrednich przez kolegia wyborcze, złożone z radnych i członków zarządów gmin wiejskich i miast, niewydzielonych z powiatowych związków samorządowych.

Organem wykonawczo-zarządzającym był wydział powiatowy, w skład którego wchodziło sześciu członków, wybieranych przez radę powiatu w głosowaniu tajnym i proporcjonalnym¹⁶³. Wybranych do wydziału powiatowego mógł być tylko

¹⁵⁸ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, A. Piekara (red.), Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 1998, s. 75.

¹⁵⁹ M. Pietrzak, [w:] J. Bardach, B. Leśniodorski, M. Pietrzak, *Historia...*, s. 531.

¹⁶⁰ Dz. U. Nr 35, poz. 294, zwana dalej ustawą scaleniową. J. Boć, P. Jurek, T. Kruszewski, [w:] J. Boć (red.), *Powiat*, Wrocław 2001, s. 13.

¹⁶¹ J. Babiak, A. Ptak, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, UAM, Poznań 2010, s. 31

¹⁶² Sejm RP okres III, Druk sejmowy 400, uzasadnienie.

¹⁶³ T. Maciejewski, *Historia...*, s. 273 i 274.

obywatel Polski, który: a) ukończył 24 lata; b) przynajmniej od roku mieszkał na obszarze powiatowego związku samorządowego, którego organ był wybierany; c) nie utracił prawa wybierania do Sejmu; d) władał językiem polskim w mowie i piśmie; e) posiadał przygotowanie praktyczne, którego warunki określało rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych.

W skład wydziału powiatowego wchodził również – z mocy prawa – starosta¹⁶⁴ jako jego przewodniczący, a także zastępca starosty. Należy podkreślić, że pomimo samorządowego charakteru wydziału powiatowego najważniejszą funkcję w tej strukturze kolegiatnej pełniły osoby będące zarazem organami władzy państwowej. Kadencja organu stanowiącego i wykonawczego samorządu powiatowego wynosiła pięć lat.

Na rzecz wydziału powiatowego ustanowiono domniemanie jego właściwości; należały do niego wszystkie sprawy, które nie wymagały uchwały rady, a ponadto przygotowywanie obrad organu stanowiącego i realizacja jego uchwał. Poza tym organ wykonawczy wykonywał zadania powierzone mu przez radę powiatową¹⁶⁵.

Do zadań państwowych wydziału powiatowego określonych przez ustawę scaleniową należało:

1. Sprawowanie nadzoru:

- a) nad gromadami, polegającego na:
 - zatwierdzaniu uchwał w sprawach dotyczących majątku, określonych w art. 24 ust. 2 ustawy scaleniowej;
 - uchylaniu każdej uchwały powziętej nieformalnie albo sprzecznie z przepisami¹⁶⁶;
- b) nad gminami, polegającego na:
 - zatwierdzaniu uchwał rady gminy i zarządu w sprawach określonych w art. 65 ust. 1 ustawy scaleniowej;
 - orzekaniu o ważności uchwał i postanowień rady i zarządu gminy¹⁶⁷;
 - uprawnieniu do wstrzymania wykonania uchwał rady gminy, które były niewykonalne lub sprzeczne z interesem gminy;
 - uprawnieniu do dokonywania inspekcji struktur samorządowych oraz do wglądu w tok załatwiania poszczególnych spraw.

2. Wydawanie opinii w sprawach:

- nakładania przez starostę kar dyscyplinarnych na sołtysów i podsołtysów;

¹⁶⁴ Zob. A. Tuchocka, *Powiat między zbiorowością w wspólnotą*, Warszawa 2007, s. 17.

¹⁶⁵ B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 46 i 47; zob. art. 37 dekretu z 4 lutego 1919 r. o tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszarów Polski byłego zaboru rosyjskiego, Dz.P.P.P. Nr 134, poz. 141, zwany tymczasową ordynacją powiatową.

¹⁶⁶ Poza przypadkami przewidzianymi w przepisach szczególnych.

¹⁶⁷ W myśl art. 66 ust. 1 ustawy scaleniowej nieważne były postanowienia organów ustrojowych gminy, powzięte z naruszeniem istotnych wymagań formalnych albo sprzeczne z obowiązującym prawem.

- zawieszenia przez starostę, sołtysa i podsołtysa w czynnościach służbowych;
 - rozwiązania przez starostę rady gromadzkiej;
 - rozstrzyganych przez starostę zażaleń i protestów wyborczych, wniesionych przeciw wyborom do rady gromadzkiej oraz do organów ustrojowych gminy wiejskiej, a także przeciw wyborom do rady miejskiej lub zarządu miast niewydzielonych z powiatowego związku samorządowego;
 - zatwierdzenia przez starostę wyboru niezawodowych burmistrzów i wiceburmistrzów w miastach, a także wyboru niezawodowych wójtów i podwójtów;
 - z nakazu starosty dokonania wyboru przełożonego gminy lub jego zastępcy w oznaczonym terminie (co najmniej dwutygodniowym), w przypadku gdy radni nie dokonali wyboru;
 - nakładania przez starostę na wójtów i podwójtów kar porządkowych w razie stwierdzenia przekroczeń i zaniedbań przy wykonywaniu czynności z zakresu spraw administracji rządowej.
3. Zatwierdzanie uchwał rady gminnej w sprawie:
- powołania na urząd przełożonego gminy, zawodowego wójta;
 - powołania na urząd przełożonego gminy bądź też jego zastępcy zawodowego burmistrza, a także zawodowego wiceburmistrza.

Starosta jako przewodniczący rady i wydziału powiatowego¹⁶⁸ przygotowywał sprawy pod obrady wydziału, kierował obradami organu stanowiącego i wykonawczego, realizował uchwały tychże organów, a także załatwiał sprawy bieżące¹⁶⁹. Istotnym uprawnieniem starosty była możliwość podjęcia czynności subsydiarnych w wypadkach niecierpiących zwłoki, polegających na wykonaniu wszystkich czynności należących do zakresu działania wydziału powiatowego. W przypadku podjęcia czynności subsydiarnej starosta powinien niezwłocznie zwołać posiedzenie zarządu w celu przedstawienia mu podjętego rozstrzygnięcia do zatwierdzenia¹⁷⁰.

Zadania państwowe starosty, określone przez ustawę scaleniową, miały następujący charakter:

1. Personalny, polegający na:
 - a) nakładaniu, po zasięgnięciu opinii wydziału powiatowego, na sołtysów i podsołtysów kar dyscyplinarnych w razie stwierdzenia przekroczeń i zaniedbań w wykonywaniu obowiązków służbowych;

¹⁶⁸ Zob. E. Ochendowski, *Prawo...*, s. 308.

¹⁶⁹ Zob. art. 41 tymczasowej ordynacji powiatowej.

¹⁷⁰ B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 46 i 47; zob. art. 42 tymczasowej ordynacji powiatowej.

- b) uprawnieniu, po wysłuchaniu opinii wydziału powiatowego, do zawieszenia sołtysa i podsołtysa w czynnościach służbowych, w przypadku gdy prowadzono przeciwko niemu postępowanie karno-sądowe lub wszczęto dochodzenie służbowe w sprawie usunięcia go z urzędu, jeżeli ze względu na rodzaj i doniosłość zarzucanego mu przestępstwa lub naruszenia obowiązków służbowych wskazane było odsunąć go od wykonywania obowiązków służbowych;
 - c) uprawnieniu, po zasięgnięciu opinii wydziału powiatowego, do rozwiązania rady gromadzkiej jeżeli:
 - wskutek przekroczenia właściwości lub innego istotnego naruszenia obowiązujących przepisów albo statutów rada gromadzka naraża na szkodę interes publiczny;
 - wskutek beczynności bądź też nieudolnego lub niedbałego wykonywania ciężących na nim zadań rada gromadzka narażała związek samorządowy na straty materialne albo też powodowała w gospodarce samorządowej istotne nieprawidłowości;
 - rada gromadzka dopuszczała się albo tolerowała wśród swych członków publiczne wystąpienia, które uwłaczały powadze lub obniżały zaufanie, jakim powinny się cieszyć organy administracji publicznej;
 - d) uprawnieniu do powołania tymczasowego przełożonego gminy, a w razie potrzeby także jego zastępców, w sytuacji gdy rada gminy była rozwiązana, a mandaty przełożonego gminy i jego zastępcy (zastępców) wygasły albo osoby te złożyły je lub utraciły bądź też zawieszono były w pełnieniu służby¹⁷¹;
 - e) pełnieniu funkcji tymczasowego zarządu w powiatowym związku samorządowym w razie rozwiązania rady powiatowej i wydziału powiatowego.
2. Wyborczy, polegający na:
- a) uprawnieniu do podziału gminy wiejskiej na okręgi wyborcze, z określeniem zależnie od liczby ich mieszkańców przypadającą na każdy okręg liczbę mandatów radnych;
 - b) uprawnieniu do zarządzania wyborów uzupełniających, jeżeli w ciągu kadencji liczba radnych zmniejszy się o 20%. W sytuacji, gdy liczba radnych zmniejszy się o 30%, starosta obowiązany jest do zarządzania wyborów uzupełniających;
 - c) rozstrzyganiu, po wysłuchaniu opinii wydziału powiatowego, zażaleń i protestów wyborczych, wniesionych przeciw wyborom do rady gromadzkiej

¹⁷¹ Starosta uprawniony był również do ustanowienia przy tymczasowym przełożonym gminy i pod jego przewodnictwem rady przybocznej o charakterze opiniodawczym, składającej się z potrzebnej liczby osób, cieszących się prawem wybieralności do rady gminy.

- oraz do organów ustrojowych gminy wiejskiej, a także przeciw wyborom do rady miejskiej lub zarządu miast niewydzielonych z powiatowego związku samorządowego;
- d) zatwierdzaniu, po uzyskaniu opinii wydziału powiatowego, wyboru niezawodowych burmistrzów i wiceburmistrzów w miastach¹⁷², a także wyboru niezawodowych wójtów i podwójcich;
 - e) nakazywaniu, po uzyskaniu opinii wydziału powiatowego, dokonania wyboru przełożonego gminy lub jego zastępcy w oznaczonym terminie (co najmniej dwutygodniowym), w przypadku gdy radni nie dokonali wyboru. Jeżeli rada gminy nie dokonała wyboru w wyznaczonym terminie, starosta dokonywał obsady wakatującego stanowiska przez tymczasowego przełożonego gminy lub jego zastępcę.
3. Bezpośredniego nadzoru nad czynnościami przełożonych gmin wiejskich i miast (zarówno wydzielonych, jak i niewydzielonych z powiatowych związków samorządowych) z zakresu administracji rządowej, polegającego na:
- a) koordynowaniu kierowanych do przełożonych gmin poleceń władz rządowych oraz wydawanie im z polecenia zainteresowanych władz potrzebnych zarządzeń;
 - b) uprawnieniu do:
 - wydawania zarządzeń, poleceń i wiążących wskazówek;
 - wglądu w akta poszczególnych spraw oraz lustracji odpowiednich agend;
 - rozstrzygania w toku instancji oraz innych uprawnień przewidzianych dla instancji odwoławczej;
 - stosowania środków wykonania zastępczego;
 - nakładania na wójtów i podwójtów kar porządkowych, po zasięgnięciu opinii wydziału powiatowego, w razie stwierdzenia przekroczeń i zaniedbań przy wykonywaniu czynności z zakresu spraw administracji rządowej¹⁷³.

Odmienne zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego od określonych wyżej zostały wprowadzone przez Konstytucję z dnia 23 kwietnia 1935 roku¹⁷⁴, która zakładała centralizację ustroju państwowego i ograniczenie samodzielności organów samorządu terytorialnego¹⁷⁵.

Istotnym ograniczeniem samorządu było określenie jego funkcji jako aparatu wykonawczego administracji państwowej, czego wyraz dawał art. 75 ust. 1 Konstytucji kwietniowej, w myśl którego *stosownie do podziału Państwa na obszary admini-*

¹⁷² Z wyłączeniem miast będących siedzibą powiatowych władz administracji ogólnej.

¹⁷³ Do kar porządkowych należały: upomnienie, nagana, grzywna do 100 zł.

¹⁷⁴ Dz. U. Nr 30, poz. 227, zwana dalej Konstytucją kwietniową.

¹⁷⁵ Zob. B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 51; J. Malec, D. Malec, *Historia...*, s. 159.

stracyjne powołuje się do urzeczywistnienia zadań administracji państwowej w zakresie potrzeb miejscowych samorząd wojewódzki, powiatowy i gminny. Kolejnym przejawem osłabienia pozycji samorządu był obowiązek zatwierdzania gminnych, powiatowych i wojewódzkich norm przez władzę nadzorczą, a także sprawowanie nadzoru nie tylko za pomocą organów samorządu wyższego stopnia, ale przede wszystkim organów rządu.

2.4. Wnioski

W okresie dwudziestolecia międzywojennego ustrój samorządu terytorialnego był wyznaczany przez dwie, wdrażane w Konstytucjach kolejno po sobie teorie: naturalistyczną i państwową. Konstytucja marcowa zawierała normy urzeczywistniające naturalistyczną teorię samorządu terytorialnego, zgodnie z którą wyposażony w osobowość prawną samorząd nie jest organem państwa, bowiem jako podmiot praw i obowiązków wykonuje we własnym imieniu zadania istotne dla wspólnoty¹⁷⁶. Jak podkreślał T. Bigo, podmiot samorządu terytorialnego to nie państwo, lecz odrębne osoby prawne (związki publicznoprawne)¹⁷⁷, posiadające własne prawa i obowiązki o charakterze publicznoprawnym¹⁷⁸. Natomiast Konstytucja kwietniowa istotnie ograniczała samorząd terytorialny, wzmacniając jego podległość wobec państwa i sprowadzając go do roli elementu struktury państwowej, będącej jej częścią, co stanowiło wyraz teorii państwowej¹⁷⁹, której czołowymi przedstawicielami byli J. Panejko i H. Dembiński. Zdaniem tych autorów istotą samorządu terytorialnego jest realizacja określonego zakresu zadań administracji państwowej, co organy samorządu mają czynić jako organy państwa¹⁸⁰.

Samorząd terytorialny okresu międzywojennego cechował się: organizacją dostosowaną do podziału terytorialnego kraju dla celów administracji ogólnej, uprawnieniem do wydawania norm prawnych, zespoleniem organów administracji ogólnej z przewodniczącymi organów wykonawczych samorządu powiatowego i wojewódzkiego, wyposażeniem jednostek samorządu w osobowość cywilnoprawną i publicznoprawną, statuującą prawo do dysponowania w określo-

¹⁷⁶ Zob. A. Mieczkowska, *Nadzór nad działalnością gminną*, [w:] „Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego” 2002, nr 16, s. 137.

¹⁷⁷ T. Bigo, *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 140.

¹⁷⁸ B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 39.

¹⁷⁹ Zob. T. Maciejewski, *Samorząd terytorialny II Rzeczypospolitej (1918–1939)*, [w:] *Z problemów administracji – administracja publiczna*, „Zeszyty naukowe” nr 2/2010, Powszechna Wyższa Szkoła Humanistyczna, Chojnice 2010, s. 19.

¹⁸⁰ J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1934, s. 106. H. Dembiński, *Osobowość publicznoprawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej*, Wilno 1934, s. 58.

nych sprawach władztwem administracyjnym¹⁸¹. W ówczesnym piśmiennictwie podkreślano, że samorząd jest formą decentralizacji administracji, wykonującą w oznaczonym zakresie administrację państwową¹⁸².

Na szczególne uznanie zasługuje zespolenie organów administracji ogólnej i organów wykonawczych samorządu na poziomie powiatu pod przewodnictwem starosty, który był „najniżej” wyodrębnionym organem administracji rządowej¹⁸³. Takie nowoczesne, jak na owe czasy, rozwiązanie znajduje również zastosowanie – z odpowiednimi modyfikacjami – współcześnie. Funkcja starosty w powiecie była bardzo złożona, bowiem był on przedstawicielem rządu, szefem administracji ogólnej, członkiem organu wykonawczego samorządu powiatowego oraz przewodniczącym rady i wydziału powiatowego.

Starosta nie był wybierany w wyborach samorządowych, lecz mianowany przez ministra spraw wewnętrznych, któremu podlegał jedynie w zakresie osobowym. Bezpośrednim przełożonym służbowym starosty był wojewoda, który uprawniony był do udzielania mu wskazówek i poleceń, a także sprawowania nadzoru nad jego działalnością. Przyczyniało się do realizacji zadań administracji ogólnej przez osobę cieszącą się zaufaniem rządu, a także wprowadzeniem fachowego elementu osobowego do samorządu. Starosta realizował swój zakres spraw z pomocą starostwa powiatowego, które było rządową strukturą, powołaną do realizacji zadań o charakterze państwowym.

Należy również wspomnieć o występującym w prawodawstwie dwudziestolecia międzywojennego domniemaniu właściwości administracji rządowej oraz o domniemaniu właściwości starosty we wszystkich sprawach administracji państwowej na obszarze powiatu. Taka rozwiązanie wskazuje na dominującą rolę organów państwowych w realizacji władzy publicznej, co zdaje się zaprzeczać wyrażonej w Konstytucji marcowej zasadzie samorządności.

Starosta, który sprawował ogólne kierownictwo nad powiatem, z uwzględnieniem interesu publicznego oraz politycznych i rzeczowych dyrektyw wojewody, współdziałał w wykonywaniu zadań administracji ogólnej z organami samorządu powiatowego, co sprzyjało ujednoczeniu i spójności działania administracji tych podmiotów władzy. Jak wyżej wspomniano, organem wykonawczym powiatu był wydział powiatowy, w którego skład wchodził starosta i jego zastępca. Powodowało to przenikanie się wpływów i interesów rządowych z samorządowymi z przewagą tych pierwszych. Starosta jako przewodniczący nie tylko organu wykonawczego,

¹⁸¹ M. Pietrzak, [w:] J. Bardach, B. Leśniodorski, M. Pietrzak, *Historia...*, s. 531 i 532. K. Krasowski, [w:] K. Krasowski, M. Krzymkowski, K. Sikorska-Dzięgielewska, J. Walachowicz, *Historia...*, s. 379.

¹⁸² T. Bigo, *Związki...*, s. 117. H. Dębiński, *Osobowość publicznoprawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej*, Wilno 1934, s. 58. J. Panejko, *Geneza...*, s. 131.

¹⁸³ Na poziomie gmin i miast zadania administracji rządowej wykonywane były jako poruczone (zlecone) przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast.

ale i stanowiącego, był w istocie najważniejszym funkcjonariuszem samorządowego powiatu, co – biorąc pod uwagę podstawę wykonywania przezeń obowiązków (mianowanie przez ministra spraw wewnętrznych) oraz jego podległość wojewodzie (w zakresie administracji ogólnej) – sprawiało, że samorząd terytorialny działał niejako pod dyktando administracji rządowej.

Powyższe uwagi zachowują również aktualność odnośnie do starostów grodzkich (stojących na czele powiatów miejskich), których analogicznie jak starostów powiatowych mianował minister spraw wewnętrznych.

Należy również wspomnieć o przyjętej w Konstytucji marcowej koncepcji „nadzoru wewnętrznego”, który był sprawowany przez wydział powiatowy nad gromadami i gminami. Rozwiązanie to podnosiło rangę wykonawczego organu powiatu i wzmacniało poczucie odpowiedzialności za działalność samorządu, bowiem nadzór sprawowali członkowie wydziału powiatowego. „Nadzór wewnętrzny” sprzyjał efektywności i sprawności jego sprawowania, bowiem zakładał zbliżenie jednostek nadzorowanych do organu nadzorującego oraz jego wykonywanie przez osoby zaznajomione z problematyką samorządową.