

Krzysztof Bojarski*

Samorząd u progu i w II Rzeczypospolitej

Streszczenie

Demokratyczny charakter państwa skutkuje m.in. upodmiotowieniem różnych grup i społeczności. Pojęcie i idea samorządu w pierwszej kolejności kojarzy się nam z samorządem terytorialnym, samorząd gospodarczy zaś pozostaje niemalże zapomniany. Po 1918 roku odradzające się państwo polskie musiało odbudować administrację publiczną i gospodarkę. W tym celu konieczne było odbudowanie samorządu terytorialnego i samorządu gospodarczego. Były to dwa filary silnej i niepodległej Polski. W artykule autor podejmuje próbę krótkiej analizy tych zagadnień.

Słowa kluczowe: samorządność, samorząd terytorialny, samorząd gospodarczy, II Rzeczypospolita

* Dr Krzysztof Bojarski, Wydział Bezpieczeństwa, Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa i Ochrony im. Marszałka Józefa Piłsudskiego z siedzibą w Warszawie, e-mail: k.bojarski@wsbio.waw.pl, ORCID 0000-0002-0729-5759.

Gdy mówimy o samorządzie, intuicyjnie myślimy o samorządzie terytorialnym, co jest oczywiście słuszne, zakładając, że mamy świadomość istnienia także innych typów samorządu, np. gospodarczego. Tym dwóm typom samorządów, tj. terytorialnemu i gospodarczemu, zostanie poświęcony ten artykuł. Na wstępie warto zauważyć, że odradzająca się w 1918 roku, po 123 latach niewoli, niepodległa Polska stała przed wieloma wyzwaniami natury zarówno politycznej, społecznej, gospodarczej, jak i militarnej. Odzyskaną wolność trzeba było wkrótce bronić przede wszystkim przed zagrożeniem ze wschodu, czego kulminacją była zwycięska dla nas bitwa warszawska w 1920 roku. Warto zatem pokrótce przypomnieć, w jakim stanie były ziemie polskie, gospodarka i społeczeństwo po 1918 roku.

Łukasz Czuma pisze, że zaborcy otoczyli kordonami poszczególne ziemie polskie, uniemożliwiając wymianę gospodarczą, a samą gospodarkę na ziemiach polskich zdeformowali we własnym interesie. Przykładowo, linie kolejowe i drogi bite służyły przede wszystkim celom gospodarczym i militarnym zaborców (Rosja budowała linie kolejowe równoleżnikowe do wywozu towarów z Polski i szybkiego przetrzutu wojsk z głębi Rosji, Austria budowała linie kolejowe zwane strategicznymi, które służyły podobnym celom) i jedyne co łączyło zaborców, to rozwijanie na ziemiach polskich głównie przemysłu surowcowo-półfabrykatowego. Cofające się w 1915 roku wojska carskie z terenów centralnej Polski wywiozły z tych ziem całe załogi fabryczne i wszystkie urządzenia ze 155 fabryk maszyn i wyrobów metalowych, a ponadto zmuszono część ludności wiejskiej do udania się w głąb Rosji. To, czego nie zdołali wywieźć Rosjanie, zrobili Niemcy, a jeżeli nie mogli wyekspediować, to wysadzali w powietrze, np. mury fabryczne. Jako ciekawostkę można dodać, że Niemcy wywozili z Wołynia wagonami nawet czarnoziem. Podsumowując, łącznie zaborcy zniszczyli 1,9 mln budynków mieszkalnych i gospodarczych na wsi, zabrali ponad 4 mln sztuk żywca, zniszczyli ponad 50% mostów kolejowych, 63% dworców kolejowych, zniszczyli lub zabrali 54% parowozów, 75% wagonów osobowych i 70% wagonów towarowych. W centralnej Polsce w 1919 roku przemysł był niemal całkowicie unieruchomiony. Dość wspomnieć, że wielkość produkcji przemysłowej w 1919 roku w tej części kraju stanowiła 5% produkcji z roku 1913. W czasie I wojny światowej zniszczono również wiele miast, a do emigracji zmuszono łącznie około 3 mln ludzi, z których do Polski niepodległej wróciło niewiele ponad milion osób. Ponadto 600 tys. mieszkańców ziem polskich zginęło w latach 1914–1918, walcząc w mundurach zaborców nieradko przeciw sobie. Walki o niepodległość i integralność ziem polskich w latach 1918–1920 pochłonęły ponad 100 tys. żołnierzy powołanych z ziem polskich,

a także ochotników Polonii ze Stanów Zjednoczonych, Francji i Brazylii¹. Na tym dopiero tle można przejść do przedstawienia problematyki organizacji oraz funkcjonowania samorządu zarówno terytorialnego, jak i gospodarczego u progu i w II Rzeczypospolitej. Przedstawienie nawet w tak krótkim opisie sytuacji gospodarczej i społecznej w tym czasie daje możliwość łatwiejszego zrozumienia wyzwań, jakie stały przed odradzającym się państwem i przed twórcami niepodległej administracji publicznej.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że w Europie Zachodniej samorządność rozwijała się w sposób dynamiczny i zależny w tym zakresie jedynie od woli państw narodowych, inaczej zaś ta kwestia przedstawiała się w Polsce. Był to czas zaborów. Główny wpływ na kształtowanie się koncepcji i tradycji samorządowej na ziemiach polskich wywarła przede wszystkim nauka francuska i niemiecka². Okres zaborów był dla Polski czasem bardzo trudnym i mającym wielorakie konsekwencje również w sferze rozwoju samorządności na ziemiach polskich. Samorząd terytorialny rozwijał się w różnym stopniu, w zależności od zaboru. Stąd powstało znaczne zróżnicowanie w strukturze i w tradycji samorządowej, a także administracji państwowej.

Szansa na stworzenie w Polsce nowoczesnej organizacji państwowej i samorządowej pojawiła się dopiero po odzyskaniu niepodległości. Należy przy tym pamiętać, że po okresie rozbicia rozbiorowego nietatwo było w sferze świadomościowej promować idee decentralizacji państwa. Niemniej jednak po odzyskaniu niepodległości sprawą najważniejszą w Polsce było wprowadzenie jednolitych rozwiązań ustrojowych na terenie całego kraju.

W pierwszych latach niepodległości przyjęto rozwiązania samorządowe funkcjonujące pod byłymi zaborami. Jeżeli chodzi o podział terytorialny, to w II Rzeczypospolitej obowiązywał trójstopniowy podział terytorialno-administracyjny. Zasadniczo bez zmian zachowano pozaborczy podział na powiaty i gminy, co skutkowało m.in. tym, że na obszarze kraju były dwa rodzaje gmin, tj. gminy jednowioskowe na terenach byłych zaborów pruskiego i austriackiego oraz gminy zbiorowe w byłym zaborze rosyjskim. Ujednoczenie gmin i przyjęcie gminy zbiorowej nastąpiło dopiero w późniejszych latach II Rzeczypospolitej³. Niejednolite były także powiaty: małe na terenach byłego

1 Zob. Ł. Czuma, *Zmiany gospodarcze w Polsce w XX wieku*, Białystok 1991, s. 10 i n.

2 Zob. *Ustrój administracji publicznej*, red. J. Szraniawski, Lublin 1995, s. 51 i n.

3 Ujednoczenia tego dokonano dopiero w 1933 r. na podstawie ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego. Ujednoczenie to nie objęło jednak woj. śląskiego, które korzystając z autonomii, zachowało gminy jednowioskowe.

zaboru pruskiego i austriackiego, średnie w byłym Królestwie Polskim i duże na kresach wschodnich. Województwa były raczej nowym stopniem podziału terytorialnego kraju. Jednostek tego szczebla nie było ani w Galicji, ani w Królestwie Polskim. Podział na województwa miał o tyle historyczny charakter, że trzymał się prawie do końca granic między państwami zaborczymi. W konsekwencji II Rzeczypospolita była podzielona łącznie na 16 województw⁴. W ten sposób w początkowym okresie istniał odrębny ustrój samorządu terytorialnego, w zależności od dawnej przynależności do państwa zaborczego.

Jednocześnie pojawiły się trzy koncepcje rozwiązania kwestii administracji terytorialnej. Pierwsza forsowana przez prawicę, proponowała oparcie administracji na systemie centralistycznym, co skutkowałoby znacznym ograniczeniem samorządu. Koncepcji tej przeciwstawiało się podejście lewicy rewolucyjnej, która z kolei głosiła potrzebę jak najszerzego samorządu wzorowanego na rozwiązaniach bolszewickiej Rosji. Zwolennicy trzeciej koncepcji, głoszonej przez umiarkowaną lewicę, uważali, że administracja terytorialna powinna opierać się na szerokim samorządzie lokalnym⁵. To właśnie ta ostatnia koncepcja wywarła najsilniejszy wpływ na tworzenie samorządu terytorialnego w odrodzonej Polsce. Już w konstytucji z 17 marca 1921 roku, czyli tzw. Konstytucji marcowej zapisano, że: „Rzeczypospolita Polska, opierając swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego, przekaże przedstawicielstwom samorządu właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa”⁶. W rzeczywistości rozwiązania tego nie wprowadzono w życie, a nawet pojawiały się znaczne jego ograniczenia, zwłaszcza poprzez mechanizmy finansowe.

Konstytucja marcowa przewidywała trzy stopnie samorządu odpowiadające podziałowi terytorialnemu, pokrywające się z podziałem administracyjnym państwa na gminy, powiaty i województwa. Organy samorządowe zostały podzielone na stanowiące i wykonawcze⁷. Niemniej jednak do 1933 roku system samorządu terytorialnego w Polsce był dość zróżnicowany.

4 Były to województwa: warszawskie, łódzkie, kieleckie, lubelskie, białostockie, wileńskie, nowogrodzkie, poleskie, wołyńskie, poznańskie, pomorskie, śląskie, krakowskie, lwowskie, stanisławowskie i tarnopolskie. Więcej zob. H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 2000, s. 131.

5 Ibidem, s. 149.

6 Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1921, nr 44, poz. 267.

7 Więcej zob. E.J. Nowacka, *Samorząd terytorialny w ustroju państwowym*, Warszawa 2003, s. 68.

Mianowicie, w byłym Królestwie Polskim początkowo istniał tylko samorząd szczebla gminnego, w tym samorząd miejski. W latach 1918–1919 samorząd ten zdemokratyzowano i uzupełniono o samorząd powiatowy. W byłym zaborze austriackim utrzymano w mocy wiele dawnych przepisów, dlatego w Galicji w ogóle zamarł samorząd powiatowy. Wszystkie trzy szczeble samorządu, gminny, powiatowy i wojewódzki, działały jedynie w byłym zaborze pruskim, gdzie samorząd wojewódzki wszedł w uprawnienia organów pruskiego samorządu prowincjonalnego⁸. Do częściowej realizacji zapisów zawartych w konstytucji z 1921 roku doszło dopiero w 1933 roku na mocy ustawy z 23 marca 1933 roku o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, zwanej ustawą scaleniową⁹. Ustawa ta poza swoimi niewątpliwymi zaletami odpowiadała generalnie tendencji ustrojowej zmierzającej do kształtowania instytucji autorytaryzmu.

Ustawa scaleniowa wprowadziła jednolity dla całego kraju system organizacji samorządu terytorialnego, zunifikowała przepisy ustrojowe, uchyliła nieaktualne akty prawne z okresu zaborów oraz akty prawne z pierwszych lat po odzyskaniu niepodległości¹⁰. Ustawodawca stanął wówczas na gruncie dualizmu wykonywania administracji państwowej w terenie. Oprócz organów administracji rządowej powstały terytorialne związki administracji samorządowej, które tworzyła ludność poszczególnych jednostek podziału terytorialnego państwa, były one odrębnymi od państwa osobami prawnymi. Samorząd terytorialny działał wówczas na szczeblu wojewódzkim¹¹, powiatowym i gminnym oraz w gromadach jako jednostkach pomocniczego podziału terytorialnego¹². Zgodnie z ustawą z 1933 roku jednostką podstawową samorządu terytorialnego była gmina (gmina zbiorowa). Gminy były zobowiązane zrzeszać się w związki samorządowe wyższych rzędów. Zadaniem państwa było współpra-

8 Zob. H. Izdebski, op. cit., s. 150.

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

10 Zob. Z. Leoński, *Tradycje samorządu terytorialnego w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 3, s. 42.

11 Ustawa z 1933 r. utrzymała w byłym zaborze pruskim samorząd wojewódzki, którego organami były sejmik wojewódzki i wydział wojewódzki na czele z wojewodą. Pamiętać trzeba, że rady i wydziały wojewódzkie istniejące w innych województwach nie były organami samorządu, lecz stanowiły szczególne organy administracji rządowej. Zob. H. Izdebski, op. cit., s. 151.

12 Na terenie gromady organami pomocniczymi gminnych organów samorządowych były rady gromadzkie – organy stanowiące i kontrolujące, a także sołtysi – organy wykonawcze i zarządzające. Zob. *Samorząd terytorialny w Polsce*, red. J.P. Tarno, Warszawa 2002, s. 16.

cować z samorządem lokalnym oraz sprawować nad nim nadzór¹³. Silny nadzór państwa nad samorządem terytorialnym był jednym z przejawów tendencji autorytarnych państwa.

Organy administracji samorządowej dzieliły się na organy stanowiące i kontrolujące, np. rada powiatowa, rada gminy, oraz organy wykonawcze i zarządzające (wydział wojewódzki, wydział powiatowy, zarząd gminy). Przewodniczącymi zarządów gminnych (miejskich) byli wybierani przez rady wójtowie (burmistrzowie), zatwierdzały ich wyższe organy administracji rządowej. Na czele organów wykonawczych administracji samorządowej w województwie i powiecie stali wojewoda i starosta, czyli terenowe organy administracji rządowej¹⁴. Najwyższym organem władzy samorządowej była rada gminna wybierana w wyborach powszechnych. Rada wyłaniała zarząd, powoływała urzędników gminnych oraz ustalała ich wynagrodzenie. Czynne prawo wyborcze do rad gminnych przysługiwało wszystkim obywatelom, którzy ukończyli 24 rok życia, bierne zaś prawo wyborcze do rad gmin przysługiwało osobom, które ukończyły 30 rok życia¹⁵. Podstawowym zadaniem samorządu terytorialnego było zaspokajanie zbiorowych potrzeb lokalnej wspólnoty samorządowej w zakresie gospodarki komunalnej, mieszkaniowej, opieki zdrowotnej i społecznej oraz oświaty. Ponadto samorząd gminny zajmował się utrzymaniem i budową dróg lokalnych, utrzymaniem komunikacji lokalnej, ochroną przeciwpożarową oraz utrzymaniem porządku. Zadania te były realizowane z podatków państwowych, podatków własnych i opłat lokalnych, a także kar i grzywien. Znacznym źródłem dochodów były również zyski z prowadzonej działalności gospodarczej, np. związki samorządowe miały własne banki, gazownie, wodociągi, zakłady oczyszczania miasta, przedsiębiorstwa komunikacyjne i przemysłowe¹⁶. Były to formy, w ramach których jednostki samorządowe mogły prowadzić działalność dającą przychody do swoich budżetów.

Do uprawnień i zadań własnych gminy należały sprawy administracyjne i gospodarcze o zasięgu lokalnym. W tym zakresie ustawa z 1933 roku nie

13 Zob. *Odrodzenie samorządu terytorialnego*, red. P. Buczkowski, Poznań 1994, s. 11.

14 Zob. *Samorząd terytorialny...*, s. 16.

15 Ustawa z 1933 r. wprowadzając gminę zbiorową, wprowadziła jednocześnie dla wszystkich gromad, w tym wszystkich dawnych gmin jednostkowych, rady gromadzkie wybierane w sposób jawny. W rezultacie członkowie rad gminnych byli wybierani bezpośrednio tylko w tych gromadach, które nie miały własnych rad, w przeciwnym bowiem razie wybierali ich członkowie rad gromadzkich. Tym samym zasada bezpośredniości wyborów miała pełne zastosowanie jedynie do wyborów miejskich. H. Izdebski, op. cit., s. 151.

16 Zob. *Odrodzenie samorządu...*, s. 12.

wprowadzała żadnych form nadzoru w ramach ewentualnych struktur pionowych samorządu. Jeżeli chodzi o nadzór, to decyzje nadzorcze organów rządowych mogły być zaskarżone do sądu administracyjnego przez jednostkę samorządową. Pod tym względem organy samorządu były samodzielne, a nadzór organów państwowych co do zasady był oparty na kryterium legalności. Poza tym organy te wykonywały zadania zlecone przez administrację rządową. Zakres tych zadań pozostawał poza zasięgiem działania rady gminy. Był on powierzony organom wykonawczym gminy. W ramach tej działalności organ administracji rządowej pełnił w zasadzie funkcję przełożonego służbowego, np. był upoważniony do wydawania zarządzeń, poleceń i wiążących wskazówek¹⁷. Taka konstrukcja wyraźnie ograniczała samodzielność gminy w zakresie spraw zleconych.

Na szczeblu powiatowym na czele wydziału powiatowego stał starosta, czyli organ administracji rządowej. Przyjęta została od Prus zasada połączenia funkcji organu administracji rządowej i administracji samorządowej. Rozwiązanie to miało istotne znaczenie zwłaszcza w kontekście obowiązującej już od 1928 roku zasady domniemania kompetencji organów administracji rządowej, tzn. organy samorządowe mogły działać tylko w sprawach wyraźnie im przekazanych, a zakres działania organów uchwałodawczych samorządu był znacznie ograniczony. Ponadto ustawa z 1933 roku wprowadziła zasadę, która ograniczała jeszcze bardziej samodzielność samorządu, a polegała ona na domniemaniu kompetencji przewodniczących organów wykonawczych oraz samych organów wykonawczych. Z zasady tej wynikało, że najbliższe ludności organy uchwałodawcze mogły działać tylko w przypadkach wyraźnie wskazanych przez ustawę, wszelkie zaś inne sprawy, jeżeli należały do zakresu działania samorządu, to miały być rozstrzygane przez organy wykonawcze¹⁸. Było to znaczne wzmocnienie pozycji wójtów, burmistrzów, starostów. Pamiętać także trzeba, że ustawa z 1933 roku przewidywała powoływanie na długie kadencje zawodowych przełożonych gmin, którzy mieli charakter organów bardziej biurokratycznych. Ponadto ustawa ta rozszerzyła katalog środków nadzorczych i także przesłanek interwencji organów nadzorczych, przyznając uprawnienia z tytułu nadzoru nie tylko organom samorządu wyższych szczebli, lecz także organom ogólnej administracji rządowej¹⁹.

17 Zob. *Samorząd terytorialny...*, s. 16.

18 H. Izdebski, op. cit., s. 152.

19 Ibidem, s. 152.

Pozycja ustrojowa samorządu zmieniła się po wejściu w życie konstytucji z 1935 roku – Konstytucji kwietniowej. Jej art. 72 ust. 1 stanowił: „administracja państwowa jest służbą publiczną”, a ust. 2: „administrację państwową sprawują: administracja rządowa, samorząd terytorialny, samorząd gospodarczy”²⁰. Uznanie administracji rządowej i samorządowej za jednorodne elementy administracji państwowej przekreśliło ideę dwuczłonowości administracji publicznej. Samorząd został niejako wtopiony w układ administracji państwowej, co znacznie ograniczało jego samodzielność. Konstytucja kwietniowa oparła instytucję samorządu na powołaniu przez państwo, tzn., że jego uprawnienia pochodzą z delegacji państwowej, pojmując zadania samorządu jako udział w wykonywaniu zadań życia zbiorowego. Konstytucja ta uznała samorząd za administrację państwową powołaną do zaspokajania potrzeb miejscowych i stosownie do podziału państwa do celów administracji ogólnej przewiduje samorząd wojewódzki, powiatowy i gminny. Według tejże ustawy zasadniczej nadzór nad samorządem sprawuje rząd przez organy administracji ogólnej lub przez organy samorządowe wyższego stopnia. W Konstytucji kwietniowej zabrakło dwóch podstawowych elementów dotyczących samorządu terytorialnego, tj. samodzielności i korporacyjności²¹. Była ona zatem wyraźnym przejawem tendencji autorytarnych w zasadniczym utrzymaniu form samorządu.

Według Huberta Izdebskiego Konstytucja kwietniowa „[...] w zakresie samorządu [...] oznaczała krok wstecz w stosunku do konstytucji marcowej”²². Stanisław Głabiński pisał: „Samorząd istnieje jeszcze formalnie, ale faktycznie jest tylko tolerowany”²³. Organy samorządowe, jakkolwiek formalnie wybrane i wyposażone w wiele kompetencji, zostały w rzeczywistości sprowadzone do roli ciał doradczych administracji rządowej. Decydującą rolę w administracji terenowej odgrywały tzw. władze administracji ogólnej, tj. wojewodowie i starostowie wraz ze swoimi urzędniczymi sztabami. Stanowiły one trzon administracji terenowej oraz nadawały ton tej administracji całego tego okresu²⁴. Mimo tak ograniczonego charakteru samorządu terytorialnego i pomimo

20 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1935 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1935, nr 30, poz. 227.

21 Por. E.J. Nowacka, op. cit., s. 69 i n.

22 Zob. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, cz. 2, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 6, s. 47.

23 Zob. Cyt. za: S. Wykrętowicz, *Samorząd w Polsce, istota, formy, zadania*, Poznań 2004, s. 18.

24 Zob. M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 42.

powszechnego korzystania przez obóz rządzący ze środków nadzorczych w celach politycznych samorząd terytorialny stanowił istotną platformę walki ogromnych rzesz społeczeństwa o poprawę swego położenia. Znaczenia tej instytucji – zdaniem Izdebskiego – nie można w żaden sposób lekceważyć²⁵. Pozycja i ustrój samorządu określony przez Konstytucję kwietniową pozostał aktualny aż do II wojny światowej.

Jeżeli chodzi o samorząd gospodarczy, to kluczem do zrozumienia istoty i znaczenia samorządu gospodarczego jest przypomnienie idei samorządu w ogóle. Mianowicie, samorząd rozumie się jako zdecentralizowaną administrację państwową, której istotą jest powierzenie zarządu sprawami publicznymi samemu zainteresowanemu, czyli zrzeszeniom obywateli zorganizowanym z mocy prawa w korporacje prawa publicznego. Przynależność do korporacji prawa publicznego nie jest ani dobrowolna, ani przymusowa, lecz wynika bezpośrednio z mocy prawa, jest zatem automatyczną konsekwencją nabycia stosownych uprawnień bądź spełnienia innych, określonych przez prawo warunków. Korporacje te są w granicach prawa samodzielne w wykonywaniu przypisanych im ustawą zadań publicznych. Taka ustawowo ustanowiona korporacja to inaczej publicznoprawny związek osób. W zależności od kryteriów łączących te osoby samorząd może przybierać różne formy. Gdy kryterium tym jest więź gospodarcza, wówczas mówimy o samorządzie gospodarczym²⁶. Warto zatem bliżej choć pokrótce przyjrzeć się, jakie rozwiązania ustrojowe w zakresie samorządu gospodarczego zostały przyjęte w II Rzeczypospolitej.

Przede wszystkim należy podkreślić, że funkcjonował wówczas samorząd gospodarczy w postaci izb gospodarczych o charakterze samorządowych związków publicznoprawnych. Był to model francuski samorządu gospodarczego. Na samorząd gospodarczy tego okresu składały się izby: rzemieślnicze²⁷, przemysłowo-handlowe²⁸ i rolnicze²⁹. Wymienione regulacje prawne miały bardzo ważne znaczenie dla rzeczywistego funkcjonowania tego samorządu na terenie kraju, ponieważ przede wszystkim ujednoliciły różne

25 Zob. H. Izdebski, *Historia...*, s. 153.

26 M.A. Waligórski, S. Pawłowski, *Samorząd zawodowy i gospodarczy w Polsce*, Poznań 2005, s. 13 i n.

27 Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 7 kwietnia 1927 r. o prawie przemysłowym, Dz.U. 1927, nr 53, poz. 468.

28 Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 15 lipca 1927 r. o izbach przemysłowo-handlowych, *ibidem* nr 67, poz. 591.

29 Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o izbach rolniczych, *ibidem* 1928, nr 29, poz. 385.

rozwiązania prawne funkcjonujące na obszarze II Rzeczypospolitej i tworzyły faktyczny samorząd gospodarczy na podstawie wspomnianego modelu francuskiego. O wyborze takiego rozwiązania zdecydowało kilka czynników, a mianowicie: obligatoryjny samorząd gospodarczy mógł bardzo pozytywnie wspomóc wewnętrzną integrację polskiej gospodarki, pozwalał również na ochronę i zabezpieczenie ważnych interesów państwa, poza tym było to rozwiązanie znane już z czasów zaborów. Konstytucja kwietniowa stanowiła – jak już było wcześniej wskazane – że administrację państwową sprawuje nie tylko administracja rządowa czy samorząd terytorialny, lecz także samorząd gospodarczy. Takie ukształtowanie administracji publicznej sytuowało samorząd gospodarczy na pozycji partnera, a jednocześnie trzeciego podmiotu tej administracji. Pomimo takich uregulowań prawno-ustrojowych samorząd gospodarczy w okresie międzywojennym rozwijał się z różną intensywnością. Dlatego też zarówno ze względu na krótki okres funkcjonowania tego samorządu, jak i znaczne różnice w jego aktywności na terenie kraju wynikające z zasłoty rozbiorowych trudno o jednoznaczną jego ocenę. Należy niewątpliwie podkreślić, że miał on istotny wpływ na kształtowanie się systemu demokracji w Polsce i integrację oraz kształtowanie silnej pozycji środowiska gospodarczego II Rzeczypospolitej³⁰. Dzięki samorządowi gospodarczemu społeczność przedsiębiorców ze zbiorowości indywidualnych, rozproszonych jednostek prywatnych mogła stać się zorganizowaną zbiorowością publicznoprawną, czyli wspólnotą samorządową wyposażoną we władztwo administracyjne. Tylko taki samorząd gospodarczy mógł skutecznie dbać o interesy wszystkich przedsiębiorców i interesy ogólnopaństwowe, co miało ogromne znaczenie dla odradzającego się państwa polskiego, które musiało toczyć nie tylko wojnę militarną, lecz także gospodarczą z byłymi zaborcami.

Reasumując, idea samorządu rozumianego, czy to jako samorząd terytorialny czy jako samorząd gospodarczy miała istotne znaczenie dla odbudowania wspólnoty państwowej zarówno w wymiarze terytorialnym, jak i gospodarczym. Scalenie ziem polskich po okresie zaborczym było utrudnione nie tylko z powodu trwającej wojny z Rosją, ale także różnic społecznych, prawnych i gospodarczych. Dlatego nie do przecenienia jest rola odradzającej się niepodległej samorządności terytorialnej i gospodarczej, która walczyła się do odrodzenia i utrwalenia niepodległego państwa polskiego.

30 K. Bojarski, *Jaki samorząd gospodarczy*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2016, nr 4, s. 12 i podana tam literatura.

Bibliografia

- Bojarski K., *Jaki samorząd gospodarczy*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2016, nr 4.
- Odrodzenie samorządu terytorialnego*, red. P. Buczkowski, Poznań 1994.
- Czuma Ł., *Zmiany gospodarcze w Polsce w XX wieku*, Białystok 1991.
- Izdebski H., *Historia administracji*, Warszawa 2000.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, cz. 2, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 6.
- Jaroszyński M., M. Zimmermann, W Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956.
- Leoński Z., *Tradycje samorządu terytorialnego w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 3.
- Samorząd terytorialny w Polsce*, red. J.P. Tarno, Warszawa 2002.
- Nowacka E.J., *Samorząd terytorialny w ustroju państwowym*, Warszawa 2003.
- Ustrój administracji publicznej*, red. J. Szraniawski, Lublin 1995.
- Waligórski M.A., Pawłowski S., *Samorząd zawodowy i gospodarczy w Polsce*, Poznań 2005.
- Wykrętowicz S., *Samorząd w Polsce, istota, formy, zadania*, Poznań 2004.

Self-government on the verge of and in the Second Republic of Poland

Abstract

The State's democratic character results in, *inter alia*, the empowerment of various groups and communities. We are inclined to associate the concept and idea of self-government mainly with local government, while economic self-government tends to be almost entirely forgotten. Poland, while being reborn after 1918, had to recreate its public administration and economy. To this end, it proved necessary to rebuild local and economic self-government. These were the two pillars of a strong and independent Poland. This article is an attempt at providing a brief analysis of these issues.

Key words: self-governance, local self-government, economic self-government, Second Republic of Poland