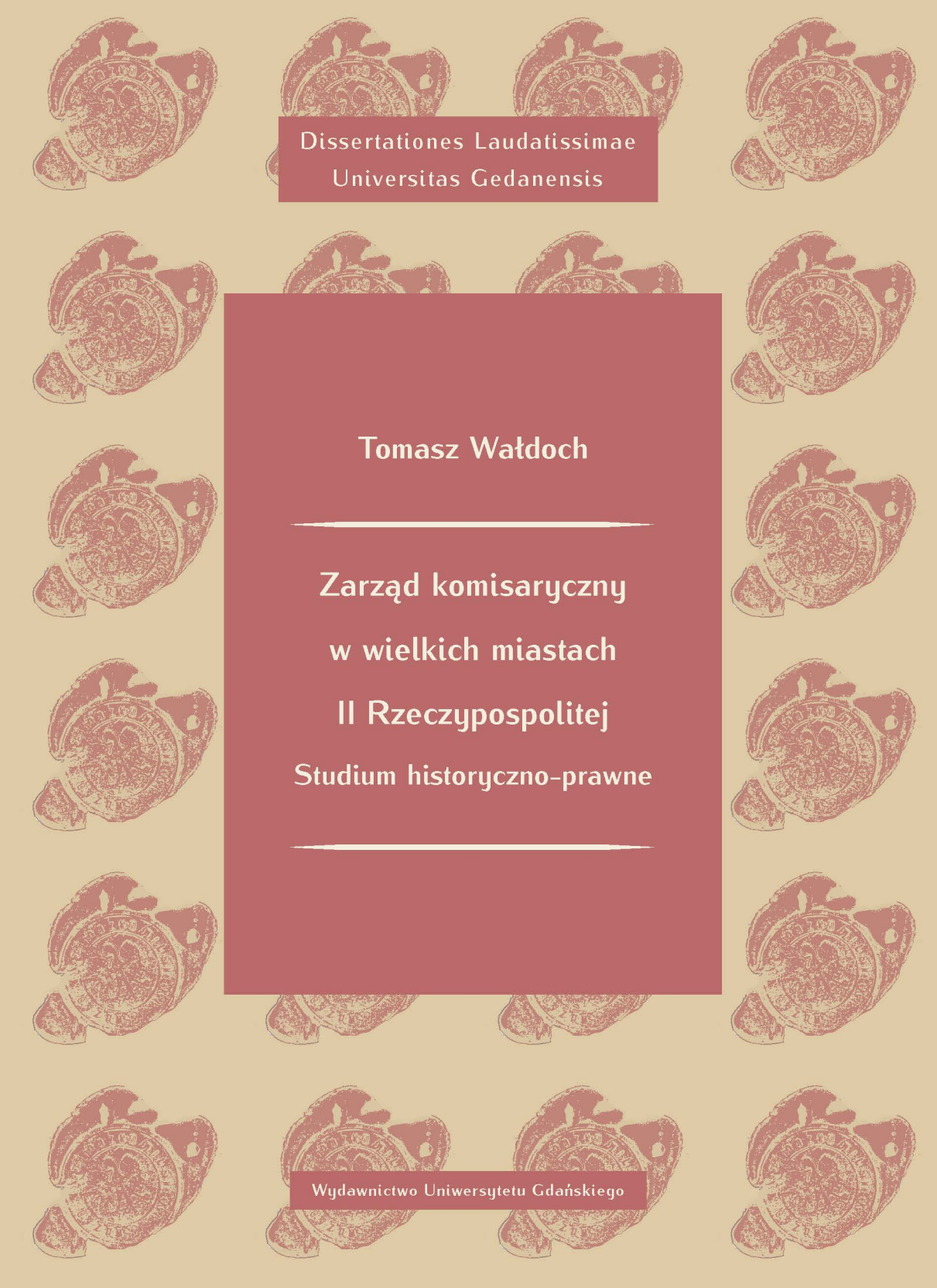




Dissertationes Laudatissimae
Universitas Gedanensis

Tomasz Wałdoch

Zarząd komisaryczny
w wielkich miastach
II Rzeczypospolitej
Studium historyczno-prawne

Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego

**Zarząd komisaryczny
w wielkich miastach
II Rzeczypospolitej
Studium historyczno-prawne**

Dissertationes Laudatissimae
Universitas Gedanensis

Jacek Wałdoch

**Zarząd komisaryczny
w wielkich miastach
II Rzeczypospolitej
Studium historyczno-prawne**

**Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego
Gdańsk 2020**

Recenzent

dr hab. Andrzej Wrzyszczyński, prof. UMCS

Redaktor Wydawnictwa

Michał Stanisławski

Koncepcja graficzna serii

Karolina Johnson

Projekt okładki i stron tytułowych

Łukasz Gwizdała

Skład i łamanie

PRACOWNIA

Publikacja dofinansowana ze środków Prorektora ds. Nauki

Uniwersytetu Gdańskiego oraz Dziekana Wydziału Prawa

i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego

© Copyright by Uniwersytet Gdański

Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego

ISBN 978-83-8206-078-2

Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego

ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot

tel.: 58 523 11 37; 725 991 206

e-mail: wydawnictwo@ug.edu.pl

www.wyd.ug.edu.pl

Księgarnia internetowa: www.kiw.ug.edu.pl

Druk i oprawa

Zakład Poligrafii Uniwersytetu Gdańskiego

ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot

tel. 58 523 14 49

Rodzicom,
Katarzynie i Markowi

Dla zrozumienia istoty samorządu
i roli jego we współczesnem państwie
należy za punkt wyjścia wziąć niewątpliwą prawdę,
iż administracja państwowa i samorządowa
uzupełniają się wzajemnie.

W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*,
Warszawa 1922, s. 357

Spis treści

Wstęp	11
------------------------	-----------

Rozdział I

Samorząd terytorialny w Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1918–1939 . . .	21
1. Polska myśl samorządowa w latach 1918–1939	21
2. Założenia organizacyjne polskiego samorządu terytorialnego	
po 1918 r.	31
2.1. Przed unifikacją	31
2.2. Po unifikacji	46

Rozdział II

Zarząd komisaryczny jako środek nadzoru nad samorządem terytorialnym

1918–1939	54
1. Problem pojęciowy nadzoru w polskiej teorii i praktyce prawa	54
2. Ewolucja podstaw prawnych nadzoru	65
3. Nadzór w opiniach praktyków i teoretyków prawa	72
4. Pojęcie zarządu komisarycznego	77
5. Zarząd komisaryczny w opiniach środowisk prawniczych	83
6. Podstawy prawne ustanowienia zarządu komisarycznego	90
6.1. Ustawodawstwo sprzed 1933 r.	90
6.1.1. Zarząd komisaryczny na obszarze byłego	
zaboru pruskiego	91
6.1.2. Zarząd komisaryczny na obszarze byłego	
zaboru austriackiego	96
6.1.3. Zarząd komisaryczny na obszarze byłego	
Królestwa Polskiego i ziem wcielonych do Cesarstwa	
Rosyjskiego	105
6.2. Zarząd komisaryczny w ustawodawstwie samorządowym	
po 1933 r.	107

Rozdział III**Zarząd komisaryczny w praktyce ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej**

w latach 1918–1939	114
1. Warszawa	114
2. Łódź	141
3. Lwów	186
4. Poznań	213
5. Kraków	234
6. Wilno	260
7. Bydgoszcz	275
8. Częstochowa	293
9. Sosnowiec	308
10. Lublin	317
11. Gdynia	334
12. Białystok	384
13. Chorzów i Katowice	405
 Zakończenie	 414
Bibliografia	419
Wykaz skrótów	445
Ilustracje	447

Wstęp

Stan badań koncentrujących się przeważnie wokół ogólnych założeń dotyczących samorządu terytorialnego oraz myśli samorządowej w okresie międzywojennym w Polsce w naturalny sposób wymusza na badaczach eksplorację węższych obszarów w celu pogłębienia dotychczasowej wiedzy o samorządzie terytorialnym. Idea ta stanowi myśl przewodnią niniejszego opracowania, polegającą na omówieniu instytucji zarządu komisarycznego w samorządzie terytorialnym Rzeczypospolitej okresu międzywojennego oraz historyczno-prawnym ujęciu tej instytucji prawnej, traktowanej jak jeden z wielu środków nadzoru nad samorządem, a także jak narzędzie polityczne.

Zarząd komisaryczny stanowi zaledwie jeden z elementów sprawowania nadzoru nad samorządem terytorialnym, jednak jego specyfika, polegająca na władczym ingerowaniu władzy rządowej w sprawy lokalne, sprawia, że instytucja ta to interesujący przedmiot badań zarówno dla historyka prawa, jak i politologa. Częstotliwość wykorzystywania zarządu komisarycznego w samorządzie terytorialnym międzywojennej Polski pozwalała domniemywać, że nie wynikała ona z racjonalnych przesłanek, lecz z samowoli aparatu administracji centralnej, kierowanego politycznymi pobudkami. Sposób ujęcia instytucji zarządu komisarycznego w aktach prawnych umożliwia bowiem przyjrzenie się przeobrażeniom zachodzącym w judykaturze oraz doktrynie prawa. Formy organizacyjne, jakie przybierał zarząd komisaryczny, świadczyć mogą o tym, że nie był on tylko środkiem do celu, ale także celem samym w sobie.

Do udowodnienia tej tezy skłania powszechnie funkcjonujący zarzut wobec władz rządowych o wykorzystywanie instytucji nadzoru, w tym również zarządu komisarycznego, jako instrumentu do przejęcia władzy w jednostkach samorządu terytorialnego. W tym celu konieczne było przeanalizowanie świadczących o tym przykładów, ze zwróceniem szczególnej uwagi na specyficzne uwarunkowania każdego z nich, tj. okres wprowadzenia zarządu komisarycznego, wykorzystaną argumentację i podstawy prawne do rozwiązania organów ustrojowych, a także sytuację polityczną,

społeczną oraz gospodarczą nadzorowanego podmiotu. W pracy posłużono się opisem funkcjonowania samorządów dużych miast wydzielonych z powiatu, będących jednocześnie odrębnymi powiatami miejskimi dla celów administracji ogólnej, które stanowiły najbardziej charakterystyczne przykłady ustanowienia zarządu komisarycznego w okresie międzywojennym, szeroko komentowane przez zainteresowanych tą instytucją prawną. Pozwoliło to na przybliżenie stosowanej wykładni prawa w tej materii i form organizacyjnych, jakie zarząd komisaryczny przybierał, a także na podjęcie próby wskazania skutków oddziaływania zarządu komisarycznego na funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego. Przedstawione przy tym zostały miasta znajdujące się pod różnymi porządkami prawnymi, odpowiadającymi trzem zaborom, co dodatkowo pozwoliło na dokonanie charakterystyki ustrojowej każdego z nich. Ponadto, w pracy podjęto się zadania odnalezienia genezy badanej instytucji prawnej w polskim ustawodawstwie oraz wskazania kierunku jej ewolucji nie tylko na podstawie aktów prawnych, ale także doktryny prawa.

Przyjęte tezy badawcze oraz skoncentrowanie procesu prawotwórczego, wraz z intensyfikacją wykorzystywania przepisów odnoszących się do nadzoru nad samorządem terytorialnym w badanym okresie dziejowym Rzeczypospolitej, wyznaczyło ramy temporalne pracy na lata 1918–1939. Początkowa data powszechnie wiązana jest z zakończeniem I wojny światowej i odzyskaniem przez Polskę niepodległości. W przypadku badanego zagadnienia należy się jednak cofnąć do okresu sprzed 11 listopada 1918 r., kiedy pojawiły się pierwsze polskie regulacje odnoszące się do zarządu komisarycznego. Wtedy to bowiem rozpoczął się proces kształtowania tej instytucji na gruncie prawa polskiego. Natomiast 1939 r., zamykający analizowany okres, jest wyznacznikiem końca dwudziestolecia międzywojennego w Polsce i zarazem polskiego samorządu terytorialnego, a początkiem II wojny światowej.

W rozdziale pierwszym skoncentrowano się na opisie polskiego samorządu terytorialnego w okresie dwudziestolecia międzywojennego z uwzględnieniem polskiej myśli prawnej, a także przyjętych przez ustawodawcę jego założeń organizacyjnych. Toczące się w środowisku prawniczym (lecz nie tylko) dyskusje rzucają światło na ówczesne pojmowanie samorządu terytorialnego oraz szybko postępującą ewolucję poglądów na przestrzeni dwudziestu lat. Zmiany te dotyczyły również ustawodawstwa samorządowego oraz sposobu ujmowania samorządu terytorialnego w konstytucjach.

Rozdział drugi traktuje o zarządzie komisarycznym jako jednym ze środków sprawowania nadzoru nad samorządem terytorialnym. W celu dokładniejszego przedstawienia tego zagadnienia tę część pracy podzielono na sześć podrozdziałów. Poświęcone one zostały generalnie problemowi rozumienia terminów „nadzór” i „zarząd komisaryczny” przez ówczesnych praktyków i teoretyków prawa, ich opiniom w przedmiocie tych zagadnień, a także podstawom prawnym zarówno nadzoru w ogólnym ujęciu, jak i zarządu komisarycznego. Przenikający do polskiego ustawodawstwa termin nadzoru nie był jednoznacznie definiowany przez ustawodawcę i naukę prawa. Często traktowano go jak synonim kontroli, dozoru i lustracji, a przez cały okres międzywojenny nie udało się wypracować jednoznacznej definicji, która zadowolila wszystkich zainteresowanych. Takich problemów nie nastęrczał zarząd komisaryczny, lecz ze względu na to wąskie zagadnienie badacze nie podejmowali w tej materii szerszych dyskusji, jedynie Julian Hubert¹ i Józef Staryszak² poświęcili więcej uwagi tej instytucji prawnej.

Na 14 polskich miast, których liczba mieszkańców przekraczała 100 tys. w 1939 r.³, w 12 ustanowiono zarządy komisaryczne⁴. Przy ustalaniu kolejności wzięto tu pod uwagę liczbę ludności w poszczególnych miastach zgodnie z „Małym Rocznikiem Statystycznym” z 1939 r. Reguła ta nie została przyjęta w przypadku dwóch pozostałych miast – Chorzowa i Katowic, których historie zawarto na końcu rozdziału trzeciego, ze względu na nieprzyjęcie w nich klasycznej formy zarządu komisarycznego, zatem

¹ J. Hubert, *Zagadnienie komisaryczności w samorządzie gminnym (wiejskim oraz miejskim) i powiatowym w b. dzielnicy pruskiej*, „Samorząd Terytorialny” 1930, z. 1, s. 1–23.

² J. Staryszak, *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*, Warszawa 1931, s. 144–149.

³ Do grona „wielkich miast” weszły: Warszawa, Łódź, Lwów, Poznań, Kraków, Wilno, Bydgoszcz, Częstochowa, Katowice, Sosnowiec, Lublin, Gdynia, Chorzów i Białystok. Zob. „Mały Rocznik Statystyczny 1939”, Warszawa 1939, s. 36.

⁴ Pod władzą tymczasowych władz pochodzących z mianowania znalazły się: Warszawa, Łódź, Lwów, Poznań, Kraków, Wilno, Bydgoszcz, Częstochowa, Sosnowiec, Lublin, Gdynia i Białystok. W Chorzowie i Katowicach funkcjonowała jedynie komisaryczna Rada Miejska. Na temat miast szerzej w dalszej części pracy. Zob. także [w:] Z. Janikowski, *Częstochowa między wojnami. Opowieść o życiu miasta 1918–1939*, Łódź 2011, s. 11; T. Kostro, A. Urgacz-Szczęsna, *Sosnowiec między wojnami. Opowieść o życiu miasta 1918–1939*, Łódź 2014, s. 11–14; *Dzieje Lublina*, t. 2, red. S. Krzykała, Lublin [b.d.], s. 130; A. Lechowski, *Białystok w latach 1864–1939* [w:] *Historia Białegostoku*, red. A.C. Dobroński, Białystok 2012, s. 339; M. Pszczółkowski, *Bydgoszcz między wojnami. Opowieść o życiu miasta 1918–1939*, Łódź 2013, s. 10–11.

ogólnie je scharakteryzowano, podkreślając jednak powszechną tendencję do władczego ingerowania władzy rządowej w samorząd terytorialny. Zarząd komisaryczny obowiązywał także w tysiącach gmin i powiatów Rzeczypospolitej, jednak opisanie każdego z przypadków wykracza poza możliwości badawcze, dlatego w odniesieniu do nich badane zagadnienie zostało przedstawione jedynie w sposób ogólny. Ponadto, stan materiałów źródłowych nie pozwoliłby na rzetelne opracowanie poszczególnych przykładów. Inaczej wyglądało to w przypadku ośrodków miejskich wskazanych w niniejszej publikacji, ponieważ ich rola oraz znaczenie w polityce wewnętrznej państwa sprawiły, że materiały źródłowe okazały się być wystarczające do przybliżenia funkcjonowania ich samorządów. Wybór samorządów omawianych w tej monografii nie był przypadkowy z jeszcze jednego, podstawowego względu – Warszawa, Łódź, Lwów, Poznań, Kraków, Wilno, Bydgoszcz, Częstochowa, Sosnowiec, Lublin, Gdynia, Białystok i wreszcie Chorzów oraz Katowice stanowiły w okresie międzywojennym jedno z najważniejszych ośrodków kultury, polityki i gospodarki państwa, przez co działalność ich samorządów była poruszana w debatach sejmowych, na łamach prasy i fachowych czasopism, a także w licznych monografiach, zarówno z okresu międzywojennego, jak również we współczesnych opracowaniach. Wprowadzony w nich zarząd komisaryczny wywoływał debaty społeczne, był przedmiotem analizy prawników, polityków, samorządowców, a nawet orzeczeń Najwyższego Trybunału Administracyjnego (dalej: NTA). Miasta te stały się symbolami ścierania idei samorządności z wpływami władzy rządowej na funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego.

W rezultacie rozdział ten podzielony został na 13 podrozdziałów, traktujących o miastach, w których wykorzystano represyjne formy nadzoru. Każdy z nich dotyczy jednego przypadku ustanowienia zarządu komisarycznego, z wyjątkiem ostatniego, opisującego sprawę Chorzowa i Katowic łącznie. Różnica w objętości podrozdziałów wynika ze specyfiki zarządu komisarycznego wprowadzanego w poszczególnych ośrodkach, a także z dostępności materiałów archiwalnych lub opracowań, które pozwoliłyby na dokładniejsze przybliżenie wewnętrznej sytuacji danego samorządu.

Podrozdziały opatrzone zostały krótkim wstępem, w którym przedstawiono istotne wydarzenia dla danego samorządu z okresu poprzedzającego odzyskanie przez Polskę niepodległości (o ile istniało wtedy dane miasto). W dalszej części opisano rozwój samorządu w dwudziestolecie międzywojennym i dokonujące się w nim zmiany, z uwzględnieniem sytuacji

politycznej, społecznej oraz gospodarczej miasta, które miały wpływ na rozwiązanie organów ustrojowych oraz wprowadzenie zarządu komisarycznego. Pozwoliło to na bliższe poznanie warunków, które mogły wpływać na decyzję o wykorzystaniu jednych z najbardziej represyjnych środków nadzoru. Przedstawione zostały okoliczności i tryb mianowania komisarza rządowego, jego działalność, relacje z władzą centralną, a także dalsze losy samorządu po zniesieniu zarządu komisarycznego. Dzięki temu możliwe stało się dokonanie oceny pracy komisarza rządowego oraz jego wpływu na funkcjonowanie gospodarki miejskiej. Istotne dla poznania zarządu komisarycznego były opinie lokalnych środowisk politycznych, wyrażane na łamach miejscowych dzienników, które dowodziły, jak dużą wagę przywiązywano do działania samorządu na demokratycznych zasadach, albo przeciwnie, jak ceniono sobie władzę trzymaną w jednym ręku. Okazało się, że nastroje społeczne również odgrywały ważną rolę przy argumentowaniu wprowadzenia zarządu komisarycznego, np. we Lwowie.

Wąskie zagadnienie zarządu komisarycznego wraz z jego interdyscyplinarnym charakterem i rodzajem wykorzystanych źródeł wymagało posłużenia się różnymi metodami badawczymi, które wiążą się z pracą prawnika oraz historyka: formalno-dogmatyczną, opisową, synchronistyczną, genetyczną, doksograficzną, filologiczną, biograficzną i porównawczą.

Postrzegając zarząd komisaryczny jako instytucję prawną, konieczne stało się dokonanie analizy materiału normatywnego, z zastosowaniem metody formalno-dogmatycznej. W tym aspekcie głównym źródłem wiedzy stały się akty prawne wydawane przez polskie organy już przed 11 listopada 1918 r., na mocy których wprowadzano zarządy komisaryczne w gminach i powiatach na terenie Galicji, a także te pochodzące z okresu po odzyskaniu przez Polskę niepodległości. Należy tu zwrócić uwagę zwłaszcza na dekrety i ustawy regulujące ustrój samorządu terytorialnego oraz organizację administracji rządowej, oraz akty prawa wewnętrznego i inne akty administracyjne, na mocy których przeprowadzano inspekcje w jednostkach samorządu terytorialnego, rozwiązywano ich organy ustrojowe oraz wprowadzano zarządy komisaryczne. Ich analiza pozwala zarówno na określenie kierunku ewolucji instytucji nadzoru nad samorządem terytorialnym, jak i na przybliżenie jej wyjątkowej formy organizacyjnej, zwłaszcza funkcjonującej w Gdyni. W celu zastosowania metody formalno-dogmatycznej tak, aby nie ograniczała się jedynie do literalnej analizy tekstu prawnego, konieczne było skonfrontowanie treści aktów prawnych z przeanalizowanymi orzeczeniami NTA, które wpływały na funkcjonowanie zarządu komisarycznego

w praktyce. Ich uzasadnienia rzucały światło na schemat pojmowania tej instytucji prawnej przez środowisko prawnicze, a także na sposób realizowania postanowień ustawowych. Brak odwołania do „Zbioru Wyroków Najwyższego Trybunału Administracyjnego” wynika z faktu, iż z powodu dużej liczby rozpatrywanych spraw nie wszystkie orzeczenia znalazły się w tym publikatorze⁵.

Specyfika zarządu komisarycznego sprawiła, że do jej głębszego poznania niezbędne było zastosowanie innych metod badawczych wykorzystywanych w warsztacie historyka prawa. Zastosowanie metody doksograficznej pozwoliło na przedstawienie koncepcji dotyczących samorządu terytorialnego, jego miejsca w administracji publicznej oraz nadzoru nad nim, także pod kątem analizy aparatury pojęciowej. Stosowany w publikacjach z okresu międzywojennego język prawniczy posiadał inne zabarwienie niż wykorzystywany obecnie, dlatego analiza artykułów prasowych oraz tych pochodzących z obszerniejszych i fachowych czasopism dała pełen obraz teorii samorządu terytorialnego. Z kolei komentarze do ustaw, a także opinie na temat sprawowania nadzoru i wykorzystywania zarządu komisarycznego stanowiły istotne źródło poznania stanowisk środowiska naukowego na temat tej instytucji prawnej oraz kierunku jej rozwoju.

Ze względu na przyjęcie zasady, iż prawo związane jest z różnymi dziedzinami życia społecznego, nie należało postrzegać go jedynie w kontekście teorii, ale także poprzez jego zastosowanie w praktyce. Dlatego w monografii znalazły się szczegółowo opisane przykłady wprowadzenia zarządu komisarycznego wraz z odpowiednim tłem historycznym danego samorządu miejskiego. Analiza archiwaliów oraz artykułów prasowych pozwoliła przy wykorzystaniu metody opisowej i synchronistycznej na odtworzenie ewolucji poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego w ujęciu chronologicznym, wraz z uwzględnieniem wydarzeń historycznych o charakterze gospodarczym, społecznym i politycznym, odnajdując w nich związek przyczynowo-skutkowy z zarządem komisarycznym. Stanowiło to konieczne tło dla zrozumienia okoliczności wprowadzenia zarządu komisarycznego. Z kolei przy wykorzystaniu metody biograficznej wzbogacono rozważania o najistotniejsze fakty z życiorysów komisarzy rządowych.

⁵ <http://www.nsa.gov.pl/historia/najwyzszy-trybunal-administracyjny-1922-1939-rozwarzania-z-dziejow-sadownictwa-administracyjnego-w-polsce,news,15,7.php> [dostęp: 13.12.2019].

Analiza porównawcza zarządów komisarycznych umożliwiła wyciągnięcie wniosków końcowych, udowadniających postawioną tezę o wykorzystaniu nadzoru przez obóz rządzący w celach politycznych, a mianowicie przejęcia władzy w samorządzie terytorialnym.

Problematyka samorządu terytorialnego oraz nadzoru nad nim budziła żywotne zainteresowanie polskiej nauki prawa i administracji okresu międzywojennego, chociaż chętnie wypowiadali się na ten temat także politycy, ekonomiści oraz socjologowie⁶. Blisko dwudziestoletni okres rozwoju nauki oraz prawodawstwa znalazł zresztą odzwierciedlenie w licznych publikacjach o charakterze popularyzatorskim i naukowym. Obecnie do grona najbardziej znanych autorów poruszających kwestię nadzoru nad samorządem terytorialnym należy Józef Staryszak, który w 1931 r. przygotował dysertację pt. *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*⁷. Była to pierwsza i zarazem ostatnia monografia, w której w sposób kompleksowy przedstawiono tę instytucję, choć nie wzbudziła ona wtedy większego zainteresowania w środowisku prawniczym⁸, mimo że Ministerstwo Spraw Wewnętrznych rekomendowało publikację „władzom administracji oraz władzom i urzędom komunalnym”⁹. Do grona znamienitych administratywistów poruszających tę problematykę należałoby jeszcze zaliczyć m.in.: Bohdana Wasiutyńskiego, Aleksandra Krońskiego, Tadeusza Biga, Ludwika Bara, Jerzego Panejkę, Jana Strzeleckiego, Henryka Dembińskiego i Jana Jonschera.

Instytucja zarządu komisarycznego, choć powszechnie występowała w okresie dwudziestolecia międzywojennego, nie stanowiła jednak przedmiotu pogłębionych badań i analiz naukowych. W rezultacie znanych jest zaledwie kilka publikacji z okresu międzywojennego, pobocznie o niej

⁶ A. Bosiacki, *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Warszawa 2006, s. 87. Zob. także: K. Kühn, *Program prac naukowo-badawczych nad samorządem*, Warszawa 1938; J. Bek, *Główne wytyczne działalności samorządu powiatowego [w:] Z zagadnień samorządu. Streszczenie wykładów dla działaczy samorządowych wygłoszonych w Biurze Pracy Społecznej w dniach 30, 31 stycznia i 1 lutego 1927 r.*, Warszawa 1927.

⁷ J. Staryszak, *Prawo nadzoru nad administracją...*

⁸ Autorzy prac z zakresu samorządu terytorialnego i nadzoru nad nim z reguły nie odwoływali się do pracy J. Staryszaka, co mogło wynikać z negatywnej recenzji jego dysertacji autorstwa Tadeusza Biga lub przerwania przez J. Staryszaka kariery naukowej.

⁹ *Zalecone do użytku, Nowe książki i czasopisma*, „Dziennik Urzędowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych”, Warszawa, 20 XI 1931, nr 19, s. (18) 664.

traktujących¹⁰, przy czym najpełniej zagadnienie to zostało przedstawione jedynie we wspomnianej dysertacji Józefa Staryszaka w 1931 r.¹¹ oraz w artykule Juliana Huberta z 1930 r. pt. *Zagadnienie komisaryczności w samorządzie gminnym (wiejskim oraz miejskim) i powiatowym w b. dzielnicy pruskiej*¹².

Współcześnie problem nadzoru nad samorządem terytorialnym w okresie międzywojennym pojawił się w pracach m.in.: Adama Bosiackiego¹³, Stanisława Wójcika¹⁴, Andrzeja Ajnenkiela¹⁵, Huberta Izdebskiego¹⁶, Aleksandry Wiktorowskiej¹⁷, Anny Tarnowskiej¹⁸, Marty Grzybowskiej¹⁹ i Piotra A. Tusińskiego²⁰. Obok nich na temat samorządu wypowiadali się także autorzy

¹⁰ Zob. np. J. Panejko, *Rozwiązanie reprezentacji komunalnych w województwach b. zaboru austriackiego*, „Samorząd Terytorialny” 1929, z. 4, s. 17–19; L. Bar, *Prawo rozwiązywania reprezentacji w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 1934, s. 3–18.

¹¹ *Ibidem*; J. Staryszak, *Prawo nadzoru nad administracją...*, s. 144–149.

¹² J. Hubert, *Zagadnienie komisaryczności...*, s. 1–23.

¹³ Zob. [w:] A. Bosiacki, *Od naturalizmu do etatyzmu...*, Warszawa 2006; *idem*, *U podstaw doktryny samorządu terytorialnego II Rzeczypospolitej. Naturalistyczna i państwowa teoria samorządu terytorialnego i jej geneza w europejskiej myśli prawnej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2005, t. 57, z. 2, s. 323–348; *idem*, *Instytucjonalne próby reform administracji samorządu terytorialnego II Rzeczypospolitej*, „Studia Iuridica” 2005, vol. 44, Warszawa, s. 45–62; *idem*, *Doktryny samorządu terytorialnego II Rzeczypospolitej* [w:] *Na szlakach niepodległej. Polska myśl polityczna i prawna w latach 1918–1939*, red. M. Marszał i M. Sadowski, Wrocław 2009, s. 277–290; *idem*, *O koncepcjach samorządu terytorialnego w południowej Polsce z perspektywy historycznej* [w:] *Wybory samorządowe w kontekście mediów i polityki*, red. M. Magoska, Kraków 2008, s. 73–81.

¹⁴ S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa, historia i współczesność*, Lublin 1999.

¹⁵ A. Ajnenkiel, *Administracja w Polsce. Zarys historyczny*, Warszawa 1975.

¹⁶ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2009; *idem*, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej. Część I: Zagadnienia ogólne. Samorząd przed 1933 r.* [w:] „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 5, s. 34–40; *idem*, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej, Część II: Samorząd w latach 1933–1939*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 6, s. 46–54.

¹⁷ A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy – zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002; *eadem*, *Nadzór w systemie samorządu terytorialnego (analiza historyczno-prawna)*, Warszawa 1990.

¹⁸ A. Tarnowska, *Lustracje z lat 1927 i 1928 jako środek nadzoru nad gospodarką komunalną międzywojennego Torunia*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2014, nr 4(2), s. 51–74; *eadem*, *Z dziejów unifikacji administracji II Rzeczypospolitej. Rola przepisów pruskich*, Toruń 2012.

¹⁹ M. Grzybowska, *Decentralizacja i samorząd w II Rzeczypospolitej (aspekty ustrojowo-polityczne)*, Kraków 2003, s. 241–278.

²⁰ P.A. Tusiński, *Nadzór nad samorządem terytorialnym w prawie polskim dwudziestolecia międzywojennego* [w:] *Z dziejów administracji w Małopolsce w XVI–XX wieku*, red. D. Kupisz, Radom 2003, s. 51–66.

podręczników poświęconych historii administracji oraz myśli administracyjnej, w których przedmiotem rozważań był system rządowo-administracyjny ujęty kompleksowo. W tym miejscu należałoby wymienić prace Doroty Malec i Jerzego Malca²¹, Tadeusza Maciejewskiego²², Wojciecha Witkowskiego²³ i Huberta Izdebskiego²⁴. Na uwagę zasługują także prace Ryszarda Szweda²⁵ oraz Moniki Sidor²⁶, traktujące o samorządzie terytorialnym oraz stosunku ugrupowań politycznych do niego. Autorzy nie koncentrowali jednak swojej uwagi na instytucji zarządu komisarycznego, zaznaczając jej istnienie w szerszym kontekście badanego zagadnienia. Z tego grona wyróżnił się jedynie P.A. Tusiński, poświęcając temu tematowi więcej miejsca w oddzielnym artykule pt. *Instytucja zarządu komisarycznego w pozaborczym prawie samorządowym w Polsce przed rokiem 1933*²⁷. Tekst ten stanowi wprawdzie cenne źródło wiedzy na temat ustawodawstwa samorządowego, traktującego o zarządzie komisarycznym, jednak ze względu na jego ramy temporalne, wyznaczone na lata 1918–1933, nie umożliwia pełnego przybliżenia zagadnienia zarządu komisarycznego w okresie dwudziestolecia międzywojennego.

Mając powyższe na uwadze, uzasadnione było podjęcie dalszych badań nad tą instytucją, nie tylko by tematykę tę uszczegółowić, ale też objąć okres po 1933 r., kiedy weszła w życie kluczowa dla samorządu terytorialnego ustawa scaleniowa. W tym celu konieczne stało się uzupełnienie informacji zawartych w publikacjach pochodzących z okresu międzywojennego, a także ze współczesnych opracowań o dane pozyskane z dokumentów archiwalnych, stanowiących podstawowe źródło wiedzy. Materiały te gromadzone były przez dawne archiwa miejskie, jednak należy zaznaczyć, że do pełnego przedstawienia instytucji nadzoru nad samorządem brakuje archiwaliów pochodzących z ówczesnego

²¹ D. Malec, J. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2003.

²² T. Maciejewski, *Historia administracji i myśli administracyjnej. Czasy nowożytne i współczesne (XVI–XX w.)*, Warszawa 2013.

²³ W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2012.

²⁴ H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 2001.

²⁵ R. Szwed, *Samorządowa Rzeczpospolita 1918–1939. Wybór rozpraw i artykułów*, Częstochowa 2002; *idem*, *Centralne związki samorządowe w Polsce (1917–2003)*, Częstochowa 2003; *idem*, *Samorząd terytorialny w polityce i działalności PPS 1918–1939*, Łódź 1989; *idem*, *Polska Partia Socjalistyczna w wyborach samorządów terytorialnych w latach 1919–1939*, Częstochowa 1993.

²⁶ M. Sidor, *Samorząd terytorialny w myśli politycznej II Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2010.

²⁷ P.A. Tusiński, *Instytucja zarządu komisarycznego w pozaborczym prawie samorządowym w Polsce przed rokiem 1933*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 10, s. 63–81.

Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, które w większości zostały zniszczone podczas II wojny światowej, tak samo jak zbiory Archiwum Miejskiego w Warszawie. Badania zespołów archiwalnych, zawierających dawne akta miejskie, przeprowadzono zarówno w Polsce, jak i na Ukrainie i Litwie, m.in. w: Archiwum Akt Nowych w Warszawie, Archiwum Państwowym w Bydgoszczy, Archiwum Państwowym w Gdańsku Oddział w Gdyni, Archiwum Państwowym w Poznaniu, Archiwum Państwowym w Lublinie, Archiwum Państwowym w Łodzi, Archiwum Narodowym w Krakowie, Archiwum Państwowym w Białymstoku, Archiwum Państwowym w Częstochowie, Archiwum Państwowym w Katowicach, Litewskim Centralnym Archiwum Państwowym w Wilnie oraz Państwowym Archiwum Obwodu Lwowskiego we Lwowie. Pozyskane w wyniku kwerend informacje sprawiają, że niniejsza monografia stara się wypełnić istniejącą lukę w badaniach nad instytucją zarządu komisarycznego, wzbogacając je o dokładne przedstawienie przykładów wykorzystania tego środka nadzoru w okresie istnienia międzywojennej Rzeczypospolitej.

Pragnę wyrazić wdzięczność promotorowi rozprawy doktorskiej, będącej fundamentem niniejszej monografii, Panu Profesorowi Tadeuszowi Maciejewskiemu, kierownikowi Katedry Historii Prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. Dziękuję za możliwość prowadzenia badań w przedmiocie swoich zainteresowań oraz za udzielane wsparcie merytoryczne i przychylność na każdym etapie pracy. Podziękowania kieruję także do Pana Profesora Mieczysława Widernika, byłego pracownika naukowego Wydziału Historii Uniwersytetu Gdańskiego, za liczne konsultacje, które pozwoliły mi zrozumieć istotę zarządu komisarycznego w Gdyni oraz sytuację gospodarczą miasta. Dziękuję za wsparcie merytoryczne, możliwość wykorzystania prywatnego zbioru materiałów źródłowych oraz nieocenioną życzliwość, z którą spotykałem się przez cały okres przygotowywania tej publikacji. Z kolei za wsparcie merytoryczne i liczne dyskusje w przedmiocie samorządu terytorialnego dziękuję również Panu Profesorowi Michałowi Gałędkowi z Katedry Historii Prawa Uniwersytetu Gdańskiego, którego cenne uwagi wykorzystałem podczas przygotowywania monografii. Osobne wyrazy wdzięczności kieruję do moich najbliższych – rodziców i żony. Dziękuję za nieustanne wsparcie okazywane od samego początku mojej pracy naukowej, a także za wyrozumiałość, cierpliwość i stworzenie idealnych warunków do przygotowania niniejszej książki.

Seria wydawnicza *Dissertationes Laudatissimae Universitas Gedanensis* została utworzona w celu wspierania osiągnięć młodych naukowców, nowo wypromowanych doktorów Uniwersytetu Gdańskiego. Składają się na nią prace doktorskie wyróżnione przez władze dziekańskie i rektorskie Uniwersytetu Gdańskiego. W ramach serii ukazują się książki z bardzo różnych dziedzin i o różnej tematyce, a łączy je wszystkie fakt, że autor każdej z nich jest laureatem Konkursu Prorektora ds. Nauki Uniwersytetu Gdańskiego na dofinansowanie wydania wyróżniających się prac doktorskich w Wydawnictwie Uniwersytetu Gdańskiego. Seria ta jest zatem wyrazem wsparcia młodych naukowców, a także docenienia często bardzo ciekawych badań prowadzonych przez nich na etapie drogi do uzyskania stopnia doktora nauk.



Wydawnictwo
Uniwersytetu Gdańskiego

ISBN 978-83-8206-078-2