

Jerzy Malec

**ADAM BOSIACKI, OD NATURALIZMU DO ETATYZMU.
DOKTRYNY SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
DRUGIEJ RZECZYPOSPOLITEJ 1918–1939
[LIBER, WARSZAWA 2006, 264 S.]**

Prezentowana monografia Adama Bosiackiego została poświęcona doktrynom samorządu terytorialnego II Rzeczypospolitej. Jest to bez wątpienia temat ważny i interesujący. Pewne wątpliwości budzi jednak teza autora, że „do chwili obecnej nie została całościowo opracowana doktryna samorządu terytorialnego II Rzeczypospolitej” (s. 9). Powołuje się on przy tym na opinię Huberta Izdebskiego wyrażoną ponad 10 lat temu. Tymczasem w kolejnych latach ukazały się takie prace, jak choćby S. Wójcika, *Samorząd terytorialny w Polsce XX wieku. Myśl samorządowa, historia i współczesność* (Lublin 1999); R. Szweda, *Samorządowa Rzeczpospolita 1918–1939* (Częstochowa 2002) oraz inne tegoż autora, czy wreszcie M. Grzybowskiej, *Decentralizacja i samorząd w II Rzeczypospolitej (aspekty ustrojowo-polityczne)* (Kraków 2003). Nie twierdzę, że wyczerpują one w pełni zagadnienie doktryny samorządowej międzywojnia, bez wątpienia jednak przeczą opinii autora i stawiają go w trudniejszej sytuacji, z uwagi na konieczność uniknięcia powtarzania wątków poruszonych wcześniej w literaturze przedmiotu. Dobrze, że w pracy podjęto próbę systematyzacji myśli samorządowej II Rzeczypospolitej i ukazania jej w dwu zasadniczych nurtach: naturali-

stycznym i państwowym, pogłębiając to o wątki recepcji rozwiązań europejskiej myśli prawno-administracyjnej. Tym samym po raz pierwszy dokonana została w tak szerokim zakresie analiza nurtów myśli samorządowej w jej ujęciu naturalistycznym, naturalistyczno-państwowym i czysto etatystycznym. Podjęte wątki mają istotne znaczenie także z uwagi na to, że wpływały w istotny sposób na kształtowanie praktycznych rozwiązań w zakresie administracji samorządowej, choć należy za autorem dodać, że do końca istnienia II Rzeczypospolitej administracja, zwłaszcza samorządowa, zachowała swój tymczasowy charakter.

Na wstępie podkreślono, że zasadniczym celem pracy było zbadanie i analiza doktryny samorządu terytorialnego w latach 1918–1939, zaś „osią rozważań jest stosunek instytucji samorządu terytorialnego, i różnych jej przejawów, do instytucji państwa, nie tyle jako całości, ile jako władczej formy zwierzchnictwa nad samorządem terytorialnym” (s. 9). Cel ten został w pracy zrealizowany, co nie oznacza, że wszystkie podjęte przez autora wątki oraz sposoby narracji nie budzą wątpliwości.

A. Bosiacki słusznie wprowadza od początku rozróżnienie na naturalistyczną i państwową teorię samorządu, często uzupełniając je o formę mieszaną, czyli teorię naturalistyczno-państwową. Podejmuje jednocześnie próby ukazania, jaki wpływ na kształtowanie się tych teorii wywierały koncepcje i poglądy głoszone przede wszystkim we Francji i w krajach niemieckich w XIX w., ale także w Anglii i w Rosji. Ów bardzo cenny wątek komparatystyczny pozostawia jednak pewien niedosyt, o czym poniżej.

Podstawę źródłową pracy stanowi przede wszystkim literatura samorządowa okresu dwudziestolecia międzywojennego, prace teoretyczno-prawne tego okresu, zarówno polskie, jak i obce, w szczególności te, które były „dyskutowane przez prawników polskich, i często recypowane do polskiego ustawodawstwa i myśli o samorządzie” (s. 11). Nadto wykorzystano w pracy akty normatywne i ich projekty, jak również dyskusję toczoną na forum przedwojennej polskiej prasy samorządowej. W mniejszym stopniu, moim zdaniem, wykorzystał autor opracowania powojenne. Odnosi się wrażenie, że niektóre wątki, np. rozdział pierwszy, zostały napisane głównie w oparciu o trzy opracowania okresu międzywojennego – w szczególności prace K. W. Kumanieckiego, S. Podwińskiego i P. Górskiego – bez sięgnięcia do opracowań nowszych. Gdzie indziej dominują co prawda opracowania powojenne, jednak w dość ograniczonym wyborze: S. Wójcik, M. Grzybowska, A. Łuczak czy R. Szwed, przy czym zastępują niekiedy rzeczywiste źródła, jak to ma miejsce choćby w przypadku opisu myśli samorządowej w wybranych programach politycznych dwudziestolecia (rozd. 2, pkt 3). Autor dodaje zarazem, że świadomie zrezygnował z „poszukiwań archiwalnych (źródeł pierwotnych) w przekonaniu, że miały one charakter zbyt fragmentaryczny, a częstokroć prawdopodobnie i zmienny, by formułować na jego podstawie wnioski co do doktryny samorządu terytorialnego w Polsce”, twierdząc jednocześnie, że „wystarczający materiał do oceny zapatrywań na ten

temat dają materiały drukowane” (s. 15). Muszę przyznać, że sam miałem podobny dylemat przy okazji badania myśli administracyjnej XVIII stulecia, i co prawda ograniczyłem także materiał archiwalny, jednak nie zrezygnowałem zeń całkowicie. Oczywiście jest, że w odniesieniu do XX w. materiał taki spełnia inną rolę, zwłaszcza w stosunku do doktryny, niemniej mam wątpliwość, czy należy *a priori* zrezygnować z niego bez zapoznania się z nim i poddania go analizie. Zdaję sobie oczywiście sprawę, że mogłoby to prowadzić do zbytniego rozbudowania opracowania.

Autor rozpoczyna swe wywody od opisu struktury organizacyjnej samorządu terytorialnego na szczeblu gminy, powiatu i województwa przed ustawą scaleniową i po jej wprowadzeniu. Odrębnie omawia ustroje dwu miast: Warszawy i Gdyni, gdzie najwcześniej poczęto wprowadzać w życie założenia doktryny państwowej. Kończy rozdział omówieniem instytucji samorządowych w konstytucjach międzywojennych wraz z ukazaniem ich źródeł doktrynalnych. Rozdział drugi stanowi niezmiernie istotną część pracy, traktuje bowiem o dorobku doktryny w zakresie formułowania samej istoty samorządu, w ujęciu zarówno naturalistycznym, jak i państwowej teorii samorządu. Uzupełniono te wątki o ukazanie występowania obu nurtów w wybranych programach politycznych dwudziestolecia oraz o – niezwykle interesujący wywód – na temat samorządu terytorialnego w kontekście zagadnienia autonomii. Kolejne rozdziały pracy ukazują rozważania, w ujęciu poszczególnych teorii samorządu, nad osobowością publiczno-prawną tej instytucji, nad władztwem podatkowym samorządu oraz nad doktryną władztwa planistycznego (rozdz. 3); próby reformy samorządu podejmowane od lat 20. oraz stosunek doktryny do koncepcji podziału administracyjnego państwa w kontekście samorządu terytorialnego (rozdz. 4). Autor słusznie podkreśla, że w procesie tworzenia nowych rozwiązań „nie budowano nowego systemu *ex nihilo*, tak typowego rozwiązania dla rewolucyjnych systemów prawnych”, korzystano natomiast z doświadczeń już sprawdzonych, recypując – co do zasady – pruski model samorządu (s. 170–171). Dwa ostatnie rozdziały poświęcono wyborom samorządowym w ujęciu ówczesnej doktryny (rozdz. 5) oraz teorii nadzoru (rozdz. 6), wraz z ukazaniem braku precyzji występującej w ówczesnej doktrynie w zakresie pojęciowym (nadzór – dozór, nadzór – kontrola itp.).

Oceniając pracę wypada zwrócić uwagę na pewne elementy dyskusyjne oraz niedociągnięcia. Głównym moim zarzutem jest niemal całkowite pominięcie myśli samorządowej Rudolfa Gneista. Postać tego wybitnego autora, ojca politycznych teorii samorządowych, pojawia się wyłącznie incydentalnie: na s. 41 w jednym zdaniu, z powołaniem w przypisie źródeł pośrednich (prac P. Górskiego, S. Podwińskiego i in.), na s. 47 (jedno zdanie bez powołania prac Gneista); wreszcie na s. 103, gdzie autor podkreśla znaczenie Gneista jako „patrona państwowej teorii samorządu” (dwa zdania bez przypisu). Zarazem w wykazie literatury s. 249 wymieniono osiem (*sic!*) prac Rudolfa Gneista, z których żadna nie została powołana w pracy. Przykładów takich jest niestety więcej, choćby

prace piszącego te słowa, wymienione tylko w wykazie literatury, bez sięgnięcia do nich. Co zaś się tyczy Gneista, to wychodząc z założeń heglowskiej dialektyki i filozofii państwa Lorenza von Steina (którego A. Bosiacki także pomija), skonstruował on pojęcie samorządu oparte na sprzeczności między państwem i społeczeństwem i należał do najważniejszych teoretyków pozytywistycznej, upolitycznionej idei *Selbstverwaltung*. Poza Gneistem można wymienić, również pominiętych, Edgara Loeninga, Otto von Sarveya, Otto Mosta czy Karla Stengela.

W tym samym rozdziale 2 rzuca się w oczy przykład „życzeniowego” doszukiwania się wpływów myśli europejskiej u polskich autorów, np. pisząc o instytucji władzy municypalnej (*pouvoir municipal*), A. Bosiacki dodaje: „Ta ostatnia, choć według dostępnej wiedzy w latach 1918–1939 nigdy tego nie stwierdzono, z pewnością (podkr. moje, JM) może być powiązana z teorią Beniamina Constatnta” (s. 93).

Razi pojawiająca się w niektórych partiach pracy chaotyczność narracji, np. na s. 102–103 występują co kilka zdań stwierdzenia w rodzaju: „o czym będzie jeszcze mowa; o tym właśnie będzie mowa w dalszych rozważaniach; o czym będzie mowa w dalszych rozważaniach; a która zostanie omówiona w dalszych rozważaniach; jak była mowa”. Niepotrzebnie powtarzane są po kilka razy pewne stwierdzenia, jak choćby o tym, że samorząd jest instytucją starszą od państwa (bodaj trzy razy).

Autor stosunkowo często cytuje fragmenty prac teoretyków samorządu, korzystając w tym zakresie ze źródeł pośrednich, niekiedy nawet niepublikowanych prac doktorskich (np. na s. 93, przyp. 347, cytat z pracy Antoniego Okolskiego powołany jest za maszynopisem doktoratu H. Goryszewskiego). Jeszcze bardziej razi cytowanie opinii Andrzeja Ajnenkiela, zawartej w jego *Administracji w Polsce. Zarys historyczny*, za pośrednictwem pracy doktorskiej M. Tychy (s. 64, przyp. 211). Także na s. 137, gdzie omawiając pracę T. Bigo, autor powołuje w przypisie P. Górskiego.

Niejasny wydaje się układ wykazu literatury zamieszczony na końcu pracy. Pomijając zasadność rozróżnienia na dwie części: *Opracowania ogólne, encyklopedyczne i podręcznikowe* oraz *Monografie, artykuły, materiały propagandowe*, przypisanie do poszczególnych kategorii wydaje się nie do końca zasadne, biorąc pod uwagę, że liczne monografie znalazły się w części pierwszej. Jeśli autor miał na myśli monografie dotyczące doktryny samorządowej, powinien to wyraźnie uściślić.

Z uwag drobniejszych można przytoczyć następujące:

– na s. 39–42 pisząc o autonomii galicyjskiej autor opiera się wyłącznie na opracowaniach międzywojennych (zwłaszcza na pracy K. W. Kumanieckiego), podczas gdy w ostatnich latach ukazało się wiele prac na ten temat (choćby opracowania S. Grodziskiego), do których wypadało sięgnąć;

– na s. 41–42 użyte określenie o uprawnieniach gmin w zakresie sądownictwa karnego razi, można co najwyżej mówić o sądownictwie karno-administracyjnym lub policyjnym (*sprawy policji miejscowej*);

– na s. 43, jak w przypadku Galicji, w odniesieniu do autonomii Śląska, autor ogranicza się do prac międzywojennych, pomijając literaturę nowszą (choćby liczne prace J. Ciągwy);

– na s. 46 określa rady z czasów Księstwa Warszawskiego jako instytucje samorządowe, podczas gdy ich skład pochodził z nominacji i zależne były w znaczącym stopniu od administracji rządowej. Jednocześnie zdanie, że w Królestwie Polskim pewne formy samorządu realizowały *rady wojewódzkie* nie jest prawdziwe, były to bowiem komisje wojewódzkie;

– na s. 75 czytamy, że „naczelnym organem wymiaru sprawiedliwości w sprawach z zakresu administracji publicznej” był Najwyższy Trybunał Administracyjny oraz, że działające w b. zaborze pruskim niższe sądy administracyjne były dostosowaną „do nowego systemu administracyjnego kontynuacją sądownictwa powszechnego”. Autor najwyraźniej nie rozróżnia sądownictwa powszechnego od sądownictwa szczególnego, jakim jest sądownictwo administracyjne;

– na s. 91 w przyp. 341 wkraść się błąd. *Memoire sur les municipalites* zaprezentowane zostało Ludwikowi XVI, nie zaś Ludwikowi XIV;

– na s. 92, Alexis de Tocqueville nie mógł tworzyć w latach 60. XIX wieku, bowiem wtedy już nie żył;

– na s. 100 w przyp. 396 *in fine* powtórzono przyp. 394;

– na s. 114–115: nie bardzo wiadomo, czym się różni wizja „samorządu państwowego” od powstałej po 1933 r. wizji „państwowej koncepcji samorządu”;

– na s. 131–132 nie bardzo rozumiem wywód autora o tym, że Staryszak dostrzegał na gruncie konstytucji marcowej trzy rodzaje autonomii: terytorialną, narodowościową i religijną, zatem „można stwierdzić, że wszystkie wymienione przez konstytucję rodzaje autonomii miały coś wspólnego z samorządem terytorialnym. Kreowały bowiem samorząd narodowościowy (którego to terminu użył autor) oraz pewien samorząd religijny, powiązany zresztą z tym poprzednim. Obie grupy można uznać za instytucję określaną w literaturze dwudziestolecia jako samorząd nieterytorialny”. Zatem terytorialny czy nieterytorialny?

– na s. 136: tytuł rozdziału 3 *Wybrane zjawiska naturalistycznej teorii samorządu terytorialnego w Polsce międzywojennej*, nie do końca jest zgodny z tytułem podrozdziału pierwszego – *Rozważania nad osobowością publicznoprawną samorządu terytorialnego w ujęciu teorii naturalistycznej i państwowej* (podkr. moje JM);

– na s. 155 i nast.: czy omówienie systemu podatkowego głównych państw europejskich powinno opierać się na jednej zaledwie pracy – A. Pragiera – z lat 20.;

– na s. 180 i nast., gdzie opisano prace nad podziałem administracyjnym państwa, wskazanym byłoby wykorzystać pracę I. Lewandowskiej-Malec, *Próba zreformowania podziału terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej w latach 1928–1933*, opublikowaną na łamach „Czasopisma Prawno-Historycznego” w 1999 r.

Podniesione wyżej uwagi krytyczne i wątpliwości nie kwestionują niewątpliwych zalet opracowania. Autor wykorzystał bardzo obszerny materiał w postaci kilkudziesięciu opracowań autorów międzywojennych i poddał go dogłębnej analizie. Dokonał także precyzyjnego rozróżnienia głoszonych przez nich poglądów, przypisując poszczególnych teoretyków samorządu do określonych nurtów: naturalistycznego, naturalistyczno-państwowego bądź państwowego. W tym zakresie książka ma charakter nowatorski i wnosi wiele do wiedzy o doktrynach prawno-politycznych II Rzeczypospolitej. Na podkreślenie zasługuje także sięgnięcie do licznych prac autorów niemieckich, francuskich, w mniejszym stopniu także angielskich i rosyjskich, oraz podjęcie próby skonfrontowania ich poglądów z poglądami głoszonymi w toku dyskusji nad kształtem samorządu terytorialnego w okresie międzywojennym. również i konstrukcja pracy jest przemyślana i pozwala na kompleksową analizę badanego zagadnienia. Przyjęty układ rzeczowy pozwolił autorowi rozwinąć poszczególne wątki myśli samorządowej, od zagadnień instytucjonalnych, przez doktrynalne rozważania nad istotą samorządu, osobowością publicznoprawną samorządu, władztwem podatkowym, podziałem terytorialnym, aż po wybór i nadzór – w sposób kompleksowy i erudycyjny.

Bez wątpienia zatem monografia Adama Bosiackiego stanowi istotny wkład do badań nad polską myślą administracyjną. Badania takie prowadzone są już od z górą trzydziestu lat, ukazując rozwój tej myśli w XVIII-wiecznej Polsce (J. Malec), w czasach Księstwa Warszawskiego (P. Cichoń), w drugiej połowie XIX w. (M. Gromadzka-Grzegorzewska). Obecnie otrzymaliśmy także interesujący przegląd myśli samorządowej XX-lecia międzywojennego.