Acta Universitatis Wratislaviensis No 3799
PRAWO CCCXXIV Wrocław 2017

DOI: 10.19195/0524-4544.324.9

MAREK PODKOWSKI
Uniwersytet Wrocławski
marek.podkowski@uwr.edu.pl

Samorząd terytorialny w poglądach Stanisława Podwińskiego

Bardzo rzadko, pisząc o nauce prawa administracyjnego oraz nauce o samorządzie terytorialnym w II Rzeczypospolitej i po zakończeniu II wojny światowej, przywołuje się prace Stanisława Podwińskiego, prawnika, administratywisty i działacza samorządowego.

Stanisław Podwiński urodził się 3 listopada 1898 r. we Lwowie. Był synem Wacława, działacza socjalistycznego[1], i Marii z Kalksteinów. Uczęszczał do prywatnego gimnazjum gen. Pawła Chrzanowskiego w Warszawie, które ukończył w 1916 r.[2] Od V klasy należał do Organizacji Młodzieży Narodowej Szkół Średnich, a od VII klasy do konspiracji wewnętrznej OMN Szkół Średnich „Pet".

Od 1912 r. współorganizował skauting w Warszawie, w latach 1915–1916 był we władzach skautingu, a następnie Związku Harcerstwa Polskiego[3]. W roku 1916 rozpoczął studia prawnicze na Uniwersytecie Warszawskim. W okresie studiów należał do Koła im. Kołłątaja, ekspozytury OMN, a później działał w Kole Braterskim Młodzieży Narodowej „Zet". Od listopada 1916 r. przez dwa lata służył w Polskiej Organizacji Wojskowej w Warszawie i Zagłębiu Dąbrowskim, pełniąc funkcję zastępcy komendanta okręgu. Ponadto od wiosny 1918 do 1922 r. działał w Towarzystwie „Straży Kresowej", najpierw jako kierownik obwodu w Wołkowysku, a następnie jako zastępca kierownika Wydziału Organizacyjnego[4].

[1] Zob. „Polski Słownik Biograficzny" XXVII, z. 1, s. 193–194.

[2] W. Szyszkowski, *Stanisław Podwiński*, [hasło w:] „Polski Słownik Biograficzny" XXVII, z. 1, s. 192.

[3] *Encyklopedia Warszawy*, Warszawa 1975, s. 489.

[4] W. Szyszkowski, *op. cit.*, s. 192.

© for this edition by CNS

W trakcie wojny polsko-bolszewickiej służył jako ochotnik w Wojsku Polskim, a za udział w walkach został odznaczony Krzyżem Niepodległości[5].

Od 1921 r. Podwiński kontynuował studia prawnicze, które ukończył w następnym roku. Następnie rozpoczął pracę jako referent Wydziału Samorządu Województwa Warszawskiego. Jednocześnie przez cztery semestry studiował historię na Wydziale Filozoficznym UW. W kolejnych latach przeszedł kolejne stopnie awansu zawodowego. Był radcą, naczelnikiem Wydziału Administracji Samorządu, aż w końcu został dyrektorem Departamentu Samorządowego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. Od roku 1921 organizował i prowadził kursy samorządowe. W latach 1929–1939 prowadził wykłady z dziedziny samorządu terytorialnego na Wydziale Prawa Wolnej Wszechnicy Polskiej, a w latach 1937–1939 również w Instytucie Komunalnym[6].

Podwiński opublikował ponad 40 prac z dziedziny samorządu terytorialnego. W 1929 r. ukazał się w „Samorządzie Terytorialnym" jego artykuł *Zagadnienie wielkości gminy wiejskiej w Polsce*. Podkreślał w nim, że

> górna granica wielkości gminy istnieje i uzasadniona jest i względami na interesy i wygodę ludności i koniecznością stworzenia sprężystego zarządu w gminie, a wreszcie i tą okolicznością, że gmina jest i powinna być najniższym stopniem podziału terytorialnego i administracyjnego[7].

Uważał, że maksymalna odległość między najdalej położonym osiedlem w gminie a siedzibą gminy nie powinna przekraczać 6–7 kilometrów. Dolna liczba ludności gminy wiejskiej, poniżej której trudno znaleźć „dość sił intelektualnych i materialnych", powinna wynosić 2000 mieszkańców gminy, górna zaś nie powinna przekraczać przeciętnej liczebności gmin byłej Kongresówki, czyli 5000 mieszkańców[8].

W roku 1926 wydał bibliografię polskiej literatury o samorządzie terytorialnym[9]. Rok później ukazał się dalszy ciąg tej pracy za okres od 1 lipca 1925 do 1 sierpnia 1926[10].

Na łamach „Samorządu" w 1930 r. Podwiński opublikował artykuł, w którym sugerował, że równocześnie z przystąpieniem do pracy nad ustawami ustrojowymi o gminie wiejskiej należy ustalić jednolity typ gminy pod względem wielkości. Uważał, że ze względu na rozliczne zadania należało uświadomić sobie wielką

---

[5] K. Pol, *Stanisław Podwiński (1898–1964*), „Samorząd Terytorialny" 2002, nr 9, s. 76.

[6] W. Szyszkowski, *op. cit*., s. 192.

[7] S. Podwiński, *Zagadnienie wielkości gminy wiejskiej w Polsce*, „Samorząd Terytorialny" 1929, nr 4, s. 38.

[8] *Ibidem*, s. 39.

[9] S. Podwiński, *Bibliografia polskiej literatury o samorządzie terytorialnym (1860–1. VII. 1925)*, Warszawa 1926.

[10] *Kalendarz Samorządowy na rok 1927*, Warszawa 1927, s. 203–233.

© for this edition by CNS

doniosłość postulatu wprowadzenia jednolitej pod względem wielkości gminy wiejskiej w Polsce, a następnie szybko dążyć do jego urzeczywistnienia[11].

W 1931 r. Podwiński opublikował *Tabelaryczne zestawienie wewnętrznej organizacji samorządu terytorialnego w Polsce*. Tablice miały ułatwić zapoznanie się z ustrojem samorządu terytorialnego. Pamiętać należy, że poznanie tych przepisów nie było łatwe, ustawodawstwo w tym zakresie nie zostało jeszcze bowiem zunifikowane, czyli obowiązywały w tej materii ustawy wydane przez państwa zaborcze i władze polskie. Podwiński stwierdzał, że stale wzrastało zainteresowanie szerokich grup społeczeństwa samorządem. Interesowali się nim zarówno ci, którzy mieli z nim do czynienia jako płatnicy podatków, jak i ci, którzy pracowali w nim zawodowo[12]. Układ tablic przyjęty w pracy był następujący: dział I obejmował ustrój gmin wiejskich, dział II — gmin miejskich, dział III — samorządu powiatowego, dział IV — samorządu wojewódzkiego. Poszczególne działy podzielone zostały na poddziały i objęły grupy poszczególnych województw. Poddziały w niektórych wypadkach dzieliły się jeszcze na punkty, o ile wewnątrz poszczególnego podziału niezbędne było przeprowadzenie dalszego zróżnicowania.

Również w 1931 r. Podwiński wydał opracowanie *Wskazówki dla inspektorów samorządu gminnego*. Stwierdził w nim, że

> samorząd istnieje po to, aby sami bezpośrednio zainteresowani obywatele, odpowiednio w tym celu zorganizowani, właśnie w formach samorządu, załatwiali pewną sumę spraw publicznych, zaspokajali swoim własnym działaniem pewną sumę dotyczących ich bezpośrednio potrzeb zbiorowych. […] Nie będzie samorządową z ducha, chociaż byłaby nią z formy, taka administracja, któraby zajmowała się sprawami, leżącymi w sferze bezpośredniego zainteresowania innego związku komunalnego[13].

Wskazywał, że należy pozostawić gminom zaspokojenie tych wszystkich potrzeb publicznych, które nie przekraczają granic gmin. Powiatowi bowiem i tak pozostanie dużo zadań do realizacji w sprawach, które dotyczą go bezpośrednio, oraz w sprawach dotyczących całego powiatu, jak i poszczególnych gmin. Podkreślał, że powiat, zamiast koncentrować uprawnienia w swoim ręku, powinien pomóc gminom fachową wiedzą, szerszym doświadczeniem, środkami materialnymi, wszechstronną opieką. Zarówno w obowiązkowym, jak i dobrowolnym zakresie działania działalność powiatowego związku komunalnego i gmin niewydzielonych uzupełniała się — stanowiła zwartą i nierozerwalną całość[14].

Do ułożenia należytych relacji między powiatem a gminami, relacji, które nie mogły być tylko formalne, służyły według Podwińskiego opieka i nadzór, jaki w myśl ustawy wykonywał nad gminami powiatowy związek komunalny

---

[11] Zob. S. Podwiński, *Doniosłość wprowadzenia jednolitej gminy wiejskiej w Polsce*, „Samorząd" 1930, nr 4, s. 53–55.

[12] S. Podwiński, *Tabelaryczne zestawienie wewnętrznej organizacji samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 1931, s. 4.

[13] S. Podwiński, *Wskazówki dla inspektorów samorządu gminnego*, Warszawa 1931, s. 6.

[14] *Ibidem*, s. 7.

© for this edition by CNS

poprzez wydział powiatowy. Podkreślał, że nadzór nie może się ograniczać tylko do kontroli prawidłowego działania gmin, ale musi być również pomocą, opieką, zastosowaną w tym celu, aby działalność powiatu i gmin wytworzyła jedną, harmonijną całość nastawioną na realizację dobra powszechnego. Nie umniejszał jednak nadzoru w znaczeniu ścisłym, jaki ciążył na powiatowych związkach w stosunku do gmin. Czy nadzór sprawowany przez wydział powiatowy nad gminami dotyczyć miał tylko własnego zakresu działania, czy także spraw zleconych — było z prawnego punktu widzenia kwestią sporną. Podwiński podkreślał, że nie może być jednak taką z punktu widzenia celowości i racjonalności. Sztucznego podziału na sprawy własne i zlecone w praktyce nie można przeprowadzić. Nachodziły one na siebie, a czasami się pokrywały, załatwiały je te same organy gminy tymi samymi środkami. Wskazywał, że trudno sobie wyobrazić, aby administracja gminna była prawidłowa w zakresie własnym, nie będąc taką w zakresie zleconym i odwrotnie. W rękach wydziału powiatowego skupiać się więc powinien cały nadzór, w szczególności także nad należytą organizacją i prawidłowym tokiem spraw zleconych gminie[15].

Z kolei czuwanie nad realizacją założonego programu i uchwał wymagało kontroli dokonywanej na miejscu. Podobnie zresztą jak udzielanie wskazówek organom gminy czy zachęcanie do różnych inicjatyw. Wykonywanie kontroli w gminach przez delegowanych w tym celu członków wydziału powiatowego było prawnie dopuszczalne i pożądane, lecz nie zawsze było to faktycznie możliwe. Kontrola winna być częsta, stała, ciągła, szczegółowa i fachowa. Tym też argumentował działanie inspektorów samorządu.

Inspektor samorządu gminnego był formalnie narzędziem wydziału powiatowego i przewodniczącego, wnioskodawcą przygotowującym cudze decyzje, wykonawcą cudzej woli. Faktycznie jednak przez fachowy i społeczny poziom oraz wartość swojej pracy inspektor mógł i powinien wpływać na treść decyzji, a także na rodzaj polityki samorządu. Powinien być również istotnym współtwórcą właściwego stosunku obu typów związków komunalnych, złączonych ścisłymi więzami organizacyjnymi i funkcyjnymi[16].

Organizacją pracy inspektorów samorządu gminnego na obszarze byłego zaboru rosyjskiego zajęło się w 1919 r. przede wszystkim Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, wydając dla nich instrukcję w dniu 4 kwietnia 1919 r.[17] Instrukcja ta, dość zwięzła, bo licząca 12 paragrafów i 5 wzorów protokołów kontroli, określała ogólnikowo kompetencje i obowiązki inspektora, stwierdzając, że jest on mianowany i zwalniany przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Nie obowiązywała ona jednak zbyt długo. 30 grudnia 1919 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych

[15] *Ibidem*.

[16] *Ibidem*, s. 8.

[17] Instrukcja Ministra Spraw Wewnętrznych z 4 kwietnia 1919 r. dla inspektorów samorządu gminnego przy wydziałach powiatowych na obszarze Polski byłego zaboru rosyjskiego (Dziennik Urzędowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych 1919 Nr 32, poz. 402).

© for this edition by CNS

wydało nową instrukcję dla inspektorów samorządu gminnego[18]. Zakładała ona, że inspektora samorządu gminnego mianował i zwalniał przewodniczący wydziału powiatowego. Był on urzędnikiem samorządowym i był obowiązany m.in. raz do roku dokonać generalnej rewizji w każdej gminie, a raz na kwartał rewizji zwyczajnej.

Podwiński uważał, że instrukcja dla inspektorów samorządowych powinna być zasadniczą normą organizacyjną, określającą stanowisko, zakres obowiązków i sposób wykonywania czynności służbowych. Poza instrukcją niezbędny był jeszcze inspektorowi tzw. wzór protokołu, który Podwiński proponował zastąpić kwestionariuszem. Dotychczasowy wzór protokołu miał charakter zbioru pytań. Po udzieleniu na nie odpowiedzi gotowe już było sprawozdanie z rewizji. Zdaniem Podwińskiego system ten wprowadzał pewne ułatwienia w pracy, ale jednocześnie bardzo szkodliwy schemat. Dlatego wskazywał, że kwestionariusz nie mógł być ułożony jako plan sprawozdania, ale powinien mieć charakter podręcznego zbioru pytań, ułożonych w takiej kolejności, w jakiej odbywała się lustracja[19].

Inspektor samorządu gminnego musiał zająć się gospodarką zarówno gmin wiejskich, jak i miejskich niewydzielonych oraz osad i gromad, tych ostatnich zwłaszcza gdy posiadały majątek i płynące z niego dochody. Według Podwińskiego czynności biurowe inspektora powinny polegać jedynie na załatwianiu organizacyjnej i finansowej korespondencji z gminami i władzami nadzorczymi, przygotowywaniu materiału na posiedzenia wydziału powiatowego, opracowywaniu sprawozdań z inspekcji i zarządzeń pokontrolnych oraz rocznych sprawozdań ze swej działalności i pracy gmin wiejskich i miejskich w powiecie[20].

W 1934 r. Podwiński sformułował tezy do projektów ustaw o pragmatyce i odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy samorządowych. Według danych na rok 1931 w samorządzie terytorialnym zatrudnionych było 74 tys. pracowników, w tym 40 611 były to osoby pełniące czynności urzędnicze. Projektowana ustawa miała na celu unormowanie jedynie stosunków służbowych tych funkcjonariuszy związku samorządu terytorialnego, którzy ze względu na specjalną doniosłość swych funkcji powinni mieć charakter funkcjonariuszy o publicznoprawnym stosunku służbowym[21].

Uważał, że racjonalna polityka w sprawach funkcjonariuszy samorządowych winna zmierzać do:

---

[18] Instrukcja Ministra Spraw Wewnętrznych z 30 grudnia 1919 r. dla inspektorów samorządu gminnego przy wydziałach powiatowych na obszarze Polski byłego zaboru rosyjskiego (Dziennik Urzędowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych 1920 Nr 4, poz. 814).

[19] S. Podwiński, *Wskazówki*…, s. 12.

[20] *Ibidem*, s. 13.

[21] S. Podwiński, *Tezy do projektów ustaw o pragmatyce i odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszów samorządowych*, Warszawa, 1934, s. 10.

© for this edition by CNS

1. zapewnienia samorządowi odpowiedniej liczby pracowników, należycie spełniających swe zadania i dających gwarancję, że w każdym momencie samorząd terytorialny, tak poważna gałąź administracji publicznej, będzie miał niezbędny aparat do pracy;

2. wyodrębnienia pracowników samorządu terytorialnego tylko w takim rozmiarze i takiej liczbie, w jakiej wymaga tego interes samorządu terytorialnego, a więc i administracji publicznej[22].

Związki samorządowe powinny w specjalny sposób związać z sobą tylko tych pracowników, którzy w ich imieniu, a więc w imieniu państwa, sprawują wyłącznie, czy w przeważającej mierze, czynności władcze, którzy wykonują „władzę", a więc posiadają specjalne uprawnienia, nieznane w świecie stosunków prywatnoprawnych. Winni być oni związani z samorządem specjalnym stosunkiem, a ich stosunki służbowe powinny być specjalnie unormowane. Poza nimi powinni być również tą ustawą objęci ci pracownicy, których czynności mają specjalne znaczenie dla prawidłowego biegu administracji związków samorządowych (finanse, kasa, kierownictwo kancelarii), bądź też specjalne znaczenie dla społeczeństwa (niektóre kategorie pracowników zakładów i przedsiębiorstw użyteczności publicznej o charakterze faktycznego czy formalnego monopolu)[23].

Stwierdzał, że o tym, jakie stanowiska powinny być w konkretnym przypadku objęte tabelą stanowisk, decydowały lokalne stosunki i należało pozostawić to związkowi samorządowemu. Ustawa powinna dać jedynie ogólne kryteria oraz ewentualnie wyliczyć te rodzaje stanowisk, które powinny być ujęte tabelą stanowisk służbowych typu publicznoprawnego.

Działanie funkcjonariuszy samorządowych nie mogło się opierać jedynie na przepisach ustawy czy rozporządzeń wykonawczych. Nie było to ani możliwe, ani celowe, ponieważ zbyt duża była w Polsce liczba związków samorządowych (260 powiatów, 630 miast i w niedługiej przyszłości około 3000 gmin wiejskich). Zbyt różnorodne były stosunki na ich terenie, nawet jeżeli wzięłoby się pod uwagę ten sam typ samorządu o tej samej liczbie ludności. Poza tym samorząd terytorialny zatrudniał zbyt różnorodnych pracowników, aby można było jednolicie i centralistycznie problem ten uregulować. Dlatego projekt dopuszczał także do regulowania stosunków służbowych funkcjonariuszy samorządowych miejscowe statuty o stosunkach służbowych funkcjonariuszy danego związku samorządowego[24].

Funkcjonariuszem samorządowym w rozumieniu projektu ustawy o stosunkach służbowych miała być osoba, której stosunek służbowy miał charakter publicznoprawny. Podwiński sugerował konieczność unormowania w specjalny sposób również odpowiedzialności dyscyplinarnej tych funkcjonariuszy. Pozostali pracownicy samorządowi mieli być związani z pracodawcą stosunkiem

[22] *Ibidem.*
[23] *Ibidem*, s. 11.
[24] *Ibidem*, s. 13.

© for this edition by CNS

prywatnoprawnym. Nie musieli oni podlegać specjalnej odpowiedzialności dyscyplinarnej. W ich przypadku wystarczały postanowienia ogólnoobowiązującego ustawodawstwa o umowie pracy pracowników umysłowych czy fizycznych[25].

Sugerował, aby przepisami projektowanej ustawy objąć również funkcjonariuszy przeniesionych w stan spoczynku, jak to zresztą czynił szereg istniejących ustawodawstw. Funkcjonariusz o stosunku publicznoprawnym, przeniesiony w stan spoczynku, nie zrywał węzła specjalnej zależności od związków i nadal obowiązany był do specjalnego rodzaju zachowania, a więc i podlegał nadal odpowiedzialności dyscyplinarnej[26].

W roku 1934 ukazała się kolejna praca Podwińskiego napisana wspólnie z Piotrem Typiakiem, radcą w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, zatytułowana *Instrukcja kancelaryjna dla urzędów gminnych*. Autorzy podkreślali, że powojenny wzrost zadań państwa i samorządu wygenerował ogromną liczbę akt — zarówno w urzędach państwowych, jak i samorządowych. Systemy rejestracyjne przedwojenne, dostosowane do niewielkiej liczby akt, powodowały liczne zaległości, a nawet dezorganizację biur. Wśród akt, które wpływały w ostatnich latach do urzędów, znajdowała się duża liczba takich, których ewidencjonowanie zabierało więcej czasu niż ich załatwianie. System dziennikowy i różne jego odmiany jak najlepiej zabezpieczają kontrolę akt. Jednak wobec wzrostu zadań państwa, a co za tym idzie — kosztów administracji publicznej, należało szukać takich metod pracy, które byłyby najprostsze, a tym samym najtańsze. Podwiński i Typiak uważali, że zarówno w życiu gospodarczym, jak i administracyjnym należy odrzucić liczne pośrednictwa, które podnosiły koszty funkcjonowania administracji. Obywatel w urzędzie powinien być łatwo i szybko załatwiony, a nie odsyłany, jak to często bywało, z numerkiem od referenta do kancelarii i odwrotnie[27].

Nowe przepisy kancelaryjne zrywały z powszechnie panującym w większości województw tzw. systemem dziennikowym, rejestrację akt ograniczały do minimum, a więc wprowadzały możliwość nierejestrowania pewnych rodzajów akt. Autorzy pracy podkreślali, że zakres rejestracji powinien być jak najmniejszy, władza przełożona mogła wprowadzić obowiązek rejestrowania tylko spraw ważnych, mających istotne znaczenie dla interesu urzędu i obywateli, a władza właściwa mogła zastąpić rejestrację układem samych akt[28].

Zdaniem Podwińskiego i Typiaka nowy system kancelaryjny:

1. zmusza do wprowadzenia dokładnego podziału pracy oraz do ustalenia pewnego systemu w organizacji biura;

2. przez uproszczenie ewidencji przyczynia się do przyspieszenia obiegu akt w urzędzie, a tym samym do szybszego załatwienia sprawy;

---

[25] Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 marca 1928 r. o umowie o pracę pracowników umysłowych (Dz.U. Nr 35, poz. 323) i o umowie o pracę robotników (Dz.U. Nr 35, poz. 324).

[26] S. Podwiński, *Tezy do projektów*…, s. 37.

[27] S. Podwiński, P. Typiak, *Instrukcja kancelaryjna dla urzędów gminnych*, Warszawa 1934, s. 7.

[28] *Ibidem*, s. 11.

© for this edition by CNS

3. ogranicza rejestrację akt do minimum, a nawet znosi ją, przyczyniając się tym samym do oszczędności czasu i pracy;

4. uzależnia ewidencję akt od ich rodzaju, ważności itd., nie podciąga pod jeden szablon wszystkich spraw;

5. przyczynia się do tego, że stosunek referenta do sprawy przestaje być formalny, a staje się rzeczowy, akta bowiem załatwionych w ciągu roku spraw znajdują się u referenta.

Jednocześnie uważano, że system ten obarcza referentów, a więc urzędników znacznie droższych niż kancelaryjnych, nie daje kontroli akt i nie daje oszczędności budżetowych[29].

Opracowanie autorów zawiera okólnik Ministerstwa Spraw Wewnętrznych nr 112 z 16 listopada 1933 r., instrukcję z uwagami oraz komentarzami autorów, a ponadto wykaz akt, uwzględniający przepisy do każdej teczki, wskazówki w sprawie urządzenia biura oraz biurowości gminnej, terminarz najważniejszych czynności urzędów gminnych, rejestry kancelaryjne, instrukcje doręczania wezwań, przepisy o zaświadczeniach oraz wzory ksiąg i druków.

Również w 1934 r. Podwiński, wspólnie z Jerzym Chylewskim, wydał broszury, w których znalazły się wskazówki, jak wybierać radnych gminnych i członków zarządu gminnego, radnych gromadzkich, radnych powiatowych i miejskich[30]. Dwa lata później ukazała się broszura dotycząca wyboru sołtysów i podsołtysów[31]. Opracowania te zostały wydane w związku z wejściem w życie ustawy z 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, regulaminów wyborczych na mocy rozporządzeń Ministra Spraw Wewnętrznych, rozporządzeń wykonawczych oraz wielu okólników. Autorzy zebrali w nich wszystkie przepisy dotyczące sprawy danych wyborów i opatrzyli je jasnym komentarzem. Były one niezwykle przydatne nie tylko dla wyborców, ale także dla organów przeprowadzających wybory na niższym szczeblu podziału administracyjnego państwa.

Wspólnie z Typiakiem Podwiński ogłosił instrukcję kancelaryjną dla zarządów gminnych oraz program egzaminu praktycznego dla kandydatów na sekretarzy gminnych[32]. W 1939 r. ukazał się napisany wspólnie z Bolesławem Trzebskim komentarz do ustawy samorządowej z 1933 r.[33]

---

[29] *Ibidem*, s. 13.

[30] S. Podwiński, J. Chylewski, *Jak wybierać radnych gminnych i członków zarządu gminnego (wójta, podwójciego i ławników)*, Warszawa 1934; S. Podwiński, J. Chylewski, *Jak wybierać radnych gromadzkich*, Warszawa 1934; S. Podwiński, J. Chylewski, *Jak wybierać radnych powiatowych*, Warszawa 1934; S. Podwiński, J. Chylewski, *Jak wybierać radnych miejskich*, Warszawa 1934.

[31] S. Podwiński, J. Chylewski, *Jak wybierać sołtysów i podsołtysów*, Warszawa 1936.

[32] S. Podwiński, P. Typiak, *Instrukcja kancelaryjna dla zarządów gminnych*, Warszawa 1946; S. Podwiński, P. Typiak, *Program egzaminu praktycznego kandydatów na sekretarzy gminnych*, Warszawa 1934.

[33] S. Podwiński, B. Trzebski, *Ustawa samorządowa z komentarzem*, Warszawa 1939.

© for this edition by CNS

Podwiński publikował również artykuły w czasopismach poświęconych sprawom samorządu terytorialnego, m.in. w „Gazecie Administracji i Policji Państwowej", „Samorządzie Terytorialnym", „Samorządzie", „Samorządzie i Kraju", „Samorządzie Miejskim".

W okresie międzywojennym Podwiński został przyjęty do Związku Patriotycznego, w 1930 r., wobec rozbieżności w poglądach na politykę rządów pomajowych w sprawie brzeskiej, zawiesił jednak członkostwo. Należał także do Związku Seniorów Organizacji Młodzieży Narodowej i Związku Polskiej Młodzieży Demokratycznej[34].

Po wybuchu II wojny światowej Podwiński uczestniczył w obronie Warszawy, a następnie od 1940 r. pracował w zarządzie m. Warszawy, najpierw jako członek Komisji Rzeczoznawców przy Komisarycznym Burmistrzu m. Warszawy, a od kwietnia 1941 r. do pierwszych dni powstania warszawskiego jako I zastępca Komisarycznego Burmistrza, na co uzyskał zgodę władz podziemnych[35].

Po wybuchu powstania warszawskiego, gdy władzę w Warszawie objął Delegat Rządu na m.st. Warszawę, Podwiński zrezygnował ze stanowiska zastępcy Burmistrza i wziął udział w walkach na Starówce. 3 października 1944 r. uczestniczył z ramienia Zarządu Miasta w rozmowach z gen. Erichem von dem Bachem-Żelewskim na temat losów ludności cywilnej po zawieszeniu broni. Również od października 1944 r., wspólnie z prof. Stanisławem Lorentzem, organizował akcję ratowania dóbr kultury w Warszawie, zajmując się przede wszystkim jej stroną administracyjną i logistyczną[36].

Po zakończeniu II wojny światowej Podwiński związał się z instytucjami spółdzielczymi: do 1949 r. był kierownikiem biura Centrali „Społem" i Centralnego Związku Spółdzielczego w Łodzi, a następnie w Warszawie[37].

W latach 1946–1953 wykładał na Uniwersytecie Łódzkim, Akademii Nauk Politycznych w Warszawie i Politechnice Warszawskiej. W roku 1946 wydał podręcznik do prawa samorządowego w Polsce[38]. Rok później opublikował opracowanie *Teoria i dzieje samorządu terytorialnego*. Podkreślał w nim, że opisywanie problematyki samorządu, zagadnienia tak istotnego dla każdego działacza i pracownika administracji publicznej, należy poprzedzić szczegółowym przedstawieniem ustroju samorządu terytorialnego. Zrozumienie istoty samorządu bez omówienia tła porównawczo-historycznego w tej dziedzinie, i to zarówno na ziemiach polskich, jak i w innych państwach europejskich, jest prawie niemożliwe. Dlatego omówienie obowiązujących przepisów poprzedził przedstawieniem dziejów tego samorządu w XIX–XX w., uzupełniając je zarysem ustroju samorządu terytorialnego w ważniejszych państwach europejskich.

---

[34] W. Szyszkowski, *op. cit*., s. 193.

[35] *Ibidem*.

[36] K. Pol, *op. cit*., s. 78.

[37] *Ibidem.*

[38] S. Podwiński, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Łódź 1946.

© for this edition by CNS

Ponadto Podwiński uważał, że istnieje konieczność zapoznania się z dość skomplikowanym, ale ważnym zagadnieniem istoty samorządu terytorialnego i omówienia w ogólnych zarysach teorii naukowych, dotyczących tego problemu. Samorząd był jednym z najbardziej spornych pojęć w teorii prawa administracyjnego. Aby poznać problem istoty samorządu i związane z tym teorie, należało uświadomić sobie przede wszystkim, jaka była geneza samorządu, a w szczególności geneza gminy. Wyższe stopnie samorządu (powiat, województwo, obwód, prowincja, departament itp.) zostały ukształtowane znacznie później[39].

Podwiński zaznaczał, że nauka nie ustaliła, czy należy patrzeć na samorząd jako na pojęcie polityczne czy prawne. Sporna była też kwestia, czy z samorządu korzystają tylko korporacje z osobowością prawną, czy też bez osobowości prawnej. Wątpliwości budziło, czy podmiotem samorządu była tylko korporacja terytorialna, i to jedynie gmina, czy też pojęcie samorządu można rozszerzyć na ciała opiniodawcze. Różne były poglądy, jak należy ujmować element administracji w pojęciu samorządu: czy należało go pojmować w sensie administracji spraw gospodarczych, czy też miała to być inna administracja. Według Podwińskiego najbardziej spornym zagadnieniem był problem, czy samorząd wykonuje sprawy własne i zlecone przez państwo, czy też wykonuje tylko administrację spraw państwowych[40].

Zdaniem Podwińskiego na rozwój i przekształcenie się samorządu miały wpływ siły polityczne, społeczne i ekonomiczne, a nie prawo, które tylko stabilizowało pewien chwilowy stan rzeczy, będący rezultatem określenia siły politycznej. Stwierdzał, że istoty samorządu nie można wyjaśnić, analizując jedynie podstawy prawne jego istnienia w nowoczesnym państwie i jego stosunek do państwa oraz zakres działania. Samorząd to jednocześnie zjawisko polityczne, socjologiczne i historyczne. Istotę samorządu można wyjaśnić, analizując instytucję i badając historię jej rozwoju pod kątem tych wszystkich aspektów[41].

Podkreślał, że samorząd w wewnętrznej organizacji państwa pragnie reprezentować idee indywidualności i samodzielności wobec hierarchicznie zorganizowanej i zależnej od centrum biurokracji. Tu właśnie znajdował się punkt kolizji idei samorządu z ideą demokracji[42].

Przedstawił również definicje samorządu terytorialnego w nowoczesnym państwie. Był to związek publicznoprawny, zrzeszający ogół mieszkańców pewnego terytorium, zajmujący się samodzielnie, bez zależności hierarchicznej, lokalną administracją publiczną, a działający w obrębie i pod nadzorem państwa. W definicji znajdujemy szereg istotnych elementów, a mianowicie: terytorialny w przeciwieństwie do nieterytorialnego, publicznoprawny w przeciwieństwie

[39] S. Podwiński, *Teoria i dzieje samorządu terytorialnego*, Łódź 1947, s. 1–2.
[40] *Ibidem*, s. 9–10.
[41] *Ibidem*, s. 25.
[42] *Ibidem*, s. 27.

© for this edition by CNS

do prywatnoprawnego, ogół mieszkańców, samodzielnie bez zależności hierarchicznej, lokalna administracja publiczna, pod nadzorem państwa[43].

Po roku 1950 Podwiński związał się z resortem budownictwa. Kierował m.in. pracowniami ekonomicznymi w Centralnym Biurze Projektów Budownictwa Wiejskiego i w „Metroprojekcie". Był też redaktorem naukowym wydawnictwa „Arkady". W 1957 r. objął kierownictwo Komitetu Uczczenia Pamięci Prezydenta Stefana Starzyńskiego[44].

Zmarł 5 lutego 1964 r., pochowany został na cmentarzu Powązkowskim.

Podwiński był nie tylko teoretykiem samorządu terytorialnego, ale przede wszystkim praktykiem. Świadczyć o tym może jego działalność w organach administracji rządowej i samorządowej, a także przygotowywane przez niego instrukcje, jak wybierać radnych gminnych i członków zarządu gminnego, radnych gromadzkich, radnych powiatowych i miejskich. Były one swoistym drogowskazem, jak organy przeprowadzające wybory powinny postępować. System wyborczy przy wyborach do organów samorządowych był skomplikowany. Często organy nadzorcze podkreślały, iż pomocą mają być instrukcje.

Prace Podwińskiego były pisane w taki sposób, aby korzystać z nich mogli nie tylko urzędnicy państwowi i samorządowi, zawodowo zajmujący się pracą w samorządzie, lecz również i działacze samorządowi. Do organów samorządowych wchodziły osoby nie zawsze obeznane z zakresem tej odpowiedzialnej i niełatwej pracy. Publikacje miały ułatwić im sprawowanie tych obowiązków przez zapoznanie ich z ustrojem samorządu terytorialnego.

Bibliografia

Źródła

Instrukcja Ministra Spraw Wewnętrznych z 4 kwietnia 1919 r. dla inspektorów samorządu gminnego przy wydziałach powiatowych na obszarze Polski byłego zaboru rosyjskiego (Dziennik Urzędowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych 1919 Nr 32, poz. 402).

Instrukcja Ministra Spraw Wewnętrznych z 30 grudnia 1919 r. dla inspektorów samorządu gminnego przy wydziałach powiatowych na obszarze Polski byłego zaboru rosyjskiego (Dziennik Urzędowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych 1920 Nr 4, poz. 814).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 marca 1928 r. o umowie o pracę pracowników umysłowych (Dz.U. Nr 35, poz. 323).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 marca 1928 r. o umowie o pracę robotników (Dz.U. Nr 35, poz. 324).

[43] *Ibidem*, s. 28–29.

[44] K. Pol, *op. cit.*, s. 79.

© for this edition by CNS

Literatura

Encyklopedia Warszawy, Warszawa 1975.
Kalendarz Samorządowy na rok 1927, Warszawa 1927.
Podwiński S., *Bibliografia polskiej literatury o samorządzie terytorialnym (1860–1. VII. 1925)*, Warszawa 1926.
Podwiński S., *Doniosłość wprowadzenia jednolitej gminy wiejskiej w Polsce*, „Samorząd" 1930, nr 4.
Podwiński S., *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Łódź 1946.
Podwiński S., *Tabelaryczne zestawienie wewnętrznej organizacji samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 1931.
Podwiński S., *Teoria i dzieje samorządu terytorialnego*, Łódź 1947.
Podwiński S., *Tezy do projektów ustaw o pragmatyce i odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszów samorządowych*, Warszawa 1934.
Podwiński S., *Wskazówki dla inspektorów samorządu gminnego*, Warszawa 1931.
Podwiński S., *Zagadnienie wielkości gminy wiejskiej w Polsce*, „Samorząd Terytorialny" 1929, nr 4.
Podwiński S., Chylewski J., *Jak wybierać radnych gminnych i członków zarządu gminnego (wójta, podwójciego i ławników)*, Warszawa 1934.
Podwiński S., Chylewski J., *Jak wybierać radnych gromadzkich*, Warszawa 1934.
Podwiński S., Chylewski J., *Jak wybierać radnych miejskich*, Warszawa 1934.
Podwiński S., Chylewski J., *Jak wybierać radnych powiatowych*, Warszawa 1934.
Podwiński S., Chylewski J., *Jak wybierać sołtysów i podsołtysów*, Warszawa 1936.
Podwiński S., Trzebski B., *Ustawa samorządowa z komentarzem*, Warszawa 1939.
Podwiński S., Typiak P., *Instrukcja kancelaryjna dla urzędów gminnych*, Warszawa 1934.
Podwiński S., Typiak P., *Instrukcja kancelaryjna dla zarządów gminnych*, Warszawa 1946.
Podwiński S., Typiak P., *Program egzaminu praktycznego kandydatów na sekretarzy gminnych*, Warszawa 1934.
Pol K., *Stanisław Podwiński (1898–1964*), „Samorząd Terytorialny" 2002, nr 9.
Szyszkowski W., *Stanisław Podwiński*, [hasło w:] „Polski Słownik Biograficzny" XXVII, z. 1.

Local government in Stanisław Podwiński's views

Summary

The article presents the most important scholarly achievements of Stanisław Podwiński and his views on local government. Podwiński was not only a local government theorist but, above all, practitioner. This is evidenced by his work in various government and local government bodies as well as his instructions on how to elect municipal councillors and members of municipal executive boards as well as village, county and city councillors. The instructions were a kind of signposts showing those organising elections how they should proceed.

Podwiński's instructions were written in a manner that would make them useful not only to state and local government officials, professionally involved in the work of local government, but also to local government activists. The personnel of local government bodies included people who were not always familiar with the scope of responsibilities of the work, which was by no means easy. These publications were to help them discharge their official duties by introducing them to the local government system.

Keywords: local government, territorial self-government, municipalities

© for this edition by CNS

Die Ansichten von Stanisław Podwiński zur kommunalen Selbstverwaltung

Zusammenfassung

In dem Aufsatz wurden das wichtigste wissenschaftliche Werk von Stanisław Podwiński und seine Ansichten zu der kommunalen Selbstverwaltung gezeigt. Podwiński war nicht nur ein Theoretiker der kommunalen Selbstverwaltung, aber vor allem ein Praktiker. Davon kann sowohl seine Tätigkeit in den Organen der Regierungs- und der Selbstverwaltung, als auch die von ihm vorbereiteten Anweisungen, wie die Gemeinderäte und Mitglieder der Gemeindeverwaltung, der Orts-, Kreis-, und Stadträte zu wählen sind, zeugen. Die Anweisungen waren ein spezifischer Wegweiser, wie die Organe, die die Wahlen durchführen, vorzugehen haben.

Die Arbeiten von Podwiński waren derart geschrieben, damit sie nicht nur den Beamten des Staates und der Selbstverwaltung, die beruflich die Arbeit in der Selbstverwaltung ausübten, sondern auch den Selbstverwaltungsaktivisten dienen konnten. In die Organe der Selbstverwaltung kamen Personen, die nicht immer mit dem Bereich dieser Verantwortung und der nicht leichten Arbeit vertraut waren. Die Publikationen sollten ihnen die Ausübung dieser Pflichten erleichtern, indem sie ihnen die Struktur der kommunalen Selbstverwaltung nahe brachten.

Schlüsselworte: Selbstverwaltung, kommunale Selbstverwaltung, Gemeinde

© for this edition by CNS