

MAREK PODKOWSKI

ORCID: 0000-0002-4128-1983

Uniwersytet Wrocławski  
marek.podkowski@uni.wroc.pl

## Wprowadzenie w życie przepisów ustawy scaleniowej z 1933 roku w gminach wiejskich zachodniej Rzeczypospolitej

Dnia 13 lipca 1933 roku weszła w życie ustawa z 23 marca 1933 roku o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego<sup>1</sup>, zwana potocznie ustawą scaleniową. Była ona jedną z najobszerniejszych i najważniejszych ustaw w dziedzinie prawa publicznego w II Rzeczypospolitej. Przedmiot ustawy stanowiła przede wszystkim zmiana ustroju, tj. organizacji władz samorządu terytorialnego.

Ustawa scaleniowa nie uregulowała ustroju samorządu wojewódzkiego, który istniał tylko w województwach poznańskim i pomorskim, oraz nie obowiązywała w ogólności na Górnym Śląsku. Uregulowała ona jednolicie w gminach wiejskich i miejskich oraz w samorządzie powiatowym prawie całej Polski: 1. prawa wyborcze i system wyborczy; 2. organy „ustrojowe” (rodzaj, skład, nazwy i kompetencje); 3. nadzór państwowy w zakresie zarówno zleconym, jak i własnym; 4. kontrolę wewnętrzną; 5. ustrój gminy wiejskiej i gromady<sup>2</sup>.

Reforma ustroju samorządu terytorialnego najistotniejsze zmiany w ustroju gminy wiejskiej wprowadziła przede wszystkim w województwach zachodnich (poznańskim i pomorskim) oraz w województwach południowych (krakowskim, stanisławowskim, lwowskim, tarnopolskim), w których do tego czasu działały gminy jednostkowe. Ustawodawca zmienił nie tylko postanowienia o gminnych organach ustrojowych (ich skład, kompetencje, system wyborczy), przepisy o nadzorze — zmianie uległo całe założenie gminy wiejskiej w województwach

---

<sup>1</sup> Dz.U. Nr 35, poz. 294 (dalej: u.s.).

<sup>2</sup> W. Dalbor, *Zmiana i ujednoczenie samorządu terytorialnego w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1933, z. 4, s. 224.

zachodnich i południowych, gdyż w miejsce gmin jednowioskowych ustawa wprowadziła gminy zbiorowe oraz tak zwane gromady, które wcześniej na tym obszarze nie istniały<sup>3</sup>.

Jednocześnie ustawa scaleniowa zniósła dotychczas funkcjonujące w województwach zachodnich wójtostwa i obszary dworskie, a zbiorowa gmina wiejska, obejmująca z reguły kilka miejscowości, przejęła ich dotychczasowe funkcje. Te zaś miejscowości, które stanowiły dotychczas taką najniższą jednostkę administracyjną w formie gmin jednostkowych, zostały włączone do nowej gminy zbiorowej jako jej część, otrzymując organizację tak zwanych gromad, które nie stanowiły prawnie samodzielnej jednostki prawnopublicznej, lecz miały określone ustawą osobne własne zadania wynikające z sąsiedzkiego współżycia i zostały w tym celu wyposażone we własne organy oraz ograniczone źródła dochodowe<sup>4</sup>.

Gromadę stanowiła z reguły każda miejscowość: wieś z przysiółkami, sioło, kolonia, osada, miasteczko, zaścianek, folwark itp.<sup>5</sup> Miejscowości takie mogły się także łączyć i tworzyć jedną, wspólną gromadę w dwóch wypadkach przewidzianych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z 2 sierpnia 1934 roku w sprawie wykonania ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego<sup>6</sup>. W pierwszym — gdy pojedyncza miejscowość stanowiła nieznaczne skupisko ludności, wskutek czego trudno byłoby znaleźć wśród jej mieszkańców kandydatów na sołtysa i podsołtysa; w drugim wypadku — gdy słuszne miejscowe względy społeczne i gospodarcze przemawiały za łączeniem z sobą w jedną gromadę dwóch lub kilku drobnych miejscowości położonych obok siebie, a w szczególności gdy miały one wspólny kataster gruntowy, wspólne urządzenia gromadzkie albo gdy te miejscowości były już objęte jednym planem scalenia<sup>7</sup>. Również w innych wypadkach, niewymienionych w ustawie, poszczególne miejscowości mogły tworzyć wspólną gromadę, zwłaszcza wówczas, gdy przemawiało za tym dobro mieszkańców i zasady działalności społeczno-gospodarczej. W szczególności należało łączyć takie miejscowości, których domostwa sąsiadowały z sobą w ten sposób, że jedno osiedle było naturalnym przedłużeniem drugiego. Ocena potrzeby łączenia dwóch lub więcej miejscowości w jedną gromadę oraz decyzja w tym zakresie należała do wojewody, z którym współdziałał wydział wojewódzki (izba wojewódzka) z głosem stanowczym. Również w tych sprawach zasięgano opinii zainteresowanej rady gminnej oraz wydziału powiatowego.

Każda gromada musiała mieć swoją nazwę urzędową, która pochodziła od nazwy miejscowości (osiedla). Nazwa taka powinna się w zasadzie odróżniać od

<sup>3</sup> W. Dalbor, *Nowy ustrój samorządu w województwach poznańskim i pomorskim*, Poznań 1933, s. 61.

<sup>4</sup> W. Dalbor, *Zmiana i ujednoczenie...*, s. 223.

<sup>5</sup> A. Wereszczyński, *Wiadomości o Polsce współczesnej*, cz. 1, Lwów 1935, s. 223.

<sup>6</sup> Dz.U. Nr 71, poz. 688.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

nazwy innej gromady w obrębie tej samej gminy wiejskiej. Gdy jednak nie można było tego uniknąć, to gromada powinna być oznaczona nazwą miejscowości oraz obok niej cyframi rzymskimi bądź wielkimi literami<sup>8</sup>.

Paragraf 14 rozporządzenia z 2 sierpnia 1934 roku w sprawie wykonania ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego regulował sprawę rozstrzygania sporów co do granic gromad położonych w obrębie jednej i tej samej miejscowości. Nie miał on jednak zastosowania na obszarze województwa poznańskiego z uwagi na istniejące tam przepisy § 4 ordynacji gminnej<sup>9</sup>. W myśl tego przepisu spory takie rozstrzygał tymczasowo wydział powiatowy aż do prawomocnego rozstrzygnięcia w spornym postępowaniu administracyjnym<sup>10</sup>. W gminach wiejskich, w których obszar stanowił jedną miejscowość, nie było ustroju gromady, a wszystkie uprawnienia zastrzeżone dla organów gromady przechodziły na właściwe organy gminy.

Ustawa o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego nie zniosła formalnie dotychczas obowiązującej w województwach poznańskim i pomorskim pruskiej ordynacji gminnej z 3 lipca 1891 roku<sup>11</sup> z późniejszymi zmianami, lecz stwierdzała, że postanowienia innych ustaw, sprzeczne lub uregulowane nową ustawą, traciły moc. W ten sposób straciły moc wszystkie istotne dotychczasowe postanowienia o ustroju gminy wiejskiej oprócz zupełnie drobnych<sup>12</sup>. Wszelkie wątpliwości, jakie wynikłyby z niezgodnionego dawnego i nowego ustawodawstwa, miało usunąć rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej. Możliwość jego wydania była przewidziana w art. 122 ust. 1 ustawy scaleniowej<sup>13</sup>. Teksty jednolite, zapowiedziane w art. 122 ust. 1, nie zostały wydane. Pełnomocnictwa dla Prezydenta RP do wydania tekstów jednolitych w drodze rozporządzeń wygasły jeszcze przed upływem dwóch lat, a to z dniem wejścia w życie nowej konstytucji. Oprócz ustawy samorządowej nadal w zakresie ustroju samorządu terytorialnego obowiązywały więc niektóre przepisy ustaw dzielnicowych z późniejszymi zmianami i zmianami wynikającymi z przepisów ustawy scaleniowej<sup>14</sup>.

W celu wykonania ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego Minister Spraw Wewnętrznych wydał trzy rozporządzenia: pierwsze

<sup>8</sup> L. Bar, *Prawo gromadzkie*, Warszawa 1937, s. 18.

<sup>9</sup> Ordynacja gmin wiejskich z 3 lipca 1891 roku dla siedmiu wschodnich prowincji pruskich (Gesetzsammlung für die Königlich — Preussischen Staaten, 1891, nr 23).

<sup>10</sup> Spory takie rozstrzygał w pierwszej instancji wydział powiatowy.

<sup>11</sup> Gesetzsammlung für die Königlich Preussischen Staaten, 1891, nr 23.

<sup>12</sup> W. Dalbor, *Nowy ustrój samorządu...*, s. 62.

<sup>13</sup> W myśl art. 122 ust. 1 u.s. „upoważnia się Prezydenta Rzeczypospolitej do ustalenia w okresie lat 2 od chwili wejścia w życie ustawy niniejszej w drodze rozporządzeń z mocą ustawy dla całego państwa lub poszczególnych jego obszarów tekstów ustaw o ustroju gminy wiejskiej, miasta i powiatowego związku samorządowego, uzgadniających dotychczasowe ustawodawstwo w dziedzinie ustroju samorządu terytorialnego z ustawą niniejszą”.

<sup>14</sup> S. Podwiński, *Ustawa samorządowa z komentarzem*, Warszawa 1939, s. 277.

9 października 1933 roku<sup>15</sup>, drugie 15 grudnia 1933 roku<sup>16</sup> i trzecie 2 sierpnia 1934 roku<sup>17</sup>.

Takie gruntowne przekształcenie ustroju gminnego nie mogło zostać wprowadzone w krótkim czasie. W pierwszej kolejności należało zająć się nową organizacją terytorialną gmin wiejskich. Ustawa scaleniowa, wprowadzając z reguły gminy zbiorowe w postanowieniach przejściowych, unormowała tryb przeprowadzenia tej reformy. Na obszarze województw zachodnich<sup>18</sup> ustalenia obszarów gmin wiejskich, ich siedzib i nazw miał dokonać Minister Spraw Wewnętrznych w drodze rozporządzeń w ciągu 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy (tj. od 13 lipca 1933 roku) po wysłuchaniu opinii zainteresowanych rad gminnych. Termin ten Rada Ministrów mogła przedłużyć o kolejne 12 miesięcy<sup>19</sup>.

Wykonanie tych przepisów pociągnęło za sobą wydanie przez Ministra Spraw Wewnętrznych wielu okólników w sprawie podziału terytorialnego. W okólniku nr 65 z 11 lipca 1933 roku Ministerstwo Spraw Wewnętrznych dało ogólną analizę wszystkich przepisów ustawy scaleniowej, dotyczących pośrednio problemu podziału terytorialnego, oraz dołączyło do niego instrukcję nr 1 zawierającą ogólne wskazówki, jak należy przeprowadzić całą reformę, i określającą kryteria podziału powiatów na gminy, a gmin na gromady<sup>20</sup>.

Następny okólnik, nr 90 z 29 września 1933 roku, zawierał zestawienie wszystkich przepisów formalnoprawnych, na podstawie których dokonywano zmian w podziale administracyjnym i samorządowym<sup>21</sup>. Okólnik nr 13 z 31 stycznia 1934 roku<sup>22</sup> i pismo okólne nr GL 39/3/18 z 23 kwietnia 1934 roku ustalały zewnętrzną formę wniosków wojewodów w sprawie podziału powiatów na gminy<sup>23</sup>.

Ostatecznym rezultatem reformy, która objęła sześć województw (zachodniej i południowej Rzeczypospolitej) mających gminy jednostkowe było wydanie 115 rozporządzeń Ministra Spraw Wewnętrznych<sup>24</sup> (każde rozporządzenie obejmowało jeden powiat) o podziale powiatów na gminy<sup>25</sup>. Rozporządzenia te zostały ogłoszone w lipcu i sierpniu 1934 roku, a więc przed upływem 18 miesięcy

<sup>15</sup> Dz.U. Nr 80, poz. 577.

<sup>16</sup> Dz.U. Nr 100, poz. 769.

<sup>17</sup> Dz.U. Nr 71, poz. 688.

<sup>18</sup> Poza województwem poznańskim i pomorskim ustalenie obszaru gmin wiejskich, ich siedzib i nazw nastąpiło jeszcze w czterech województwach mających gminy jednostkowe: krakowskim, lwowskim, stanisławowskim i tarnopolskim.

<sup>19</sup> Art. 103 u.s.

<sup>20</sup> Dz.Urz. Nr 12, poz. 158.

<sup>21</sup> Dz.Urz. Nr 15, poz. 219.

<sup>22</sup> Dz.Urz. Nr 2, poz. 17.

<sup>23</sup> Dz.Urz. Nr 11, poz. 115.

<sup>24</sup> Rozporządzenia te zostały ogłoszone w Dz.U. z 1934 r. Nr 64, poz. 532–572; Nr 68, poz. 592–635; Nr 69, poz. 639–668.

<sup>25</sup> S. Podwiński, *Teoria i dzieje samorządu terytorialnego*, Łódź 1947, s. 141.

od dnia wejścia w życie ustawy scaleniowej. Nie zachodziła zatem konieczność przedłużenia tego terminu, przewidziana w art. 103 ust. 2 ustawy scaleniowej.

Rezultaty tej reformy były następujące: w województwie poznańskim przed wprowadzeniem tych przepisów istniało 2935 gmin wiejskich i 1633 obszary dworskie. Na skutek zmian utworzono 205 gmin wiejskich. W województwie pomorskim przed reformą było 1355 gmin wiejskich i 697 obszarów dworskich, a po reformie — 153 gminy zbiorowe i 2 gminy jednostkowe. W pozostałych czterech województwach południowych rezultaty reformy były następujące: w województwie krakowskim istniało 1795 gmin jednostkowych, po reformie — 195, w tym 8 jednostkowych; w województwie lwowskim było 2136 gmin wiejskich, utworzono 252 gminy, w tym 11 jednostkowych; w województwie stanisławowskim funkcjonowały 893 gminy, po reformie utworzono 119 gmin, w tym 5 jednostkowych; w województwie tarnopolskim było 1056 gmin wiejskich, utworzono 169 gmin zbiorowych i 2 jednostkowe<sup>26</sup>.

Ustawa scaleniowa zakładała, że podział dotychczasowych jednostkowych gmin wiejskich na gromady mieli przeprowadzić wojewodowie w drodze rozporządzeń wydanych przy współdziałaniu wydziałów wojewódzkich (izb wojewódzkich) z głosem stanowczym po wysłuchaniu opinii rad gminnych gmin terytorialnie zainteresowanych i wydziałów powiatowych. Rozporządzenia te miały być ogłoszone w dziennikach wojewódzkich przed upływem dwóch miesięcy po ogłoszeniu w stosunku do danego obszaru rozporządzeń Ministra Spraw Wewnętrznych, wydanych w myśl art. 103 o podziale powiatów na gminy<sup>27</sup>.

Podziału gmin wiejskich na gromady dokonano w województwie poznańskim i pomorskim w 1934 roku. Na obszarze tych województw gromada pokrywała się na ogół z obszarem byłej gminy jednostkowej. Według danych z 1939 roku w całej Rzeczypospolitej funkcjonowało 41 280 gromad, z czego w województwach zachodnich (poznańskim i pomorskim) 6504 gromad<sup>28</sup>.

W sprawie podziału gmin wiejskich w województwach południowych i zachodnich na gromady Ministerstwo Spraw Wewnętrznych wydało pismo okólne nr GL 40/4/1 z dnia 9 sierpnia 1934 roku, w którym ustaliło wzór rozporządzenia wojewody w sprawie podziału i udzieliło wskazówek, jak podział należy przeprowadzić<sup>29</sup>. Z kolei w piśmie okólnym nr GL 40/4/2 z dnia 7 września 1934 roku Ministerstwo Spraw Wewnętrznych wyjaśniło, że projekty podziału w brzmieniu ostatecznym należało przesłać do zaopiniowania radom gminnym dotychczasowych gmin jednostkowych i wydziałów powiatowych. Opinie te nie wiązały wojewody, natomiast uchwała wydziału wojewódzkiego była wiążąca<sup>30</sup>.

<sup>26</sup> S. Podwiński, *Ustawa samorządowa...*, s. 253.

<sup>27</sup> Art. 107 ust. 1 u.s.

<sup>28</sup> S. Podwiński, *Teoria i dzieje...*, s. 142.

<sup>29</sup> Dz.Urz. Nr 21, poz. 203.

<sup>30</sup> Dz.Urz. Nr 25, poz. 232.

Ustawa scaleniowa w przepisach przejściowych zajęła się również sprawą majątku oraz wszelkich praw i obowiązków gmin dotychczasowych, stanowiąc, że przechodzą one na rzecz właściwych gromad. Nowo powstałe gminy wiejskie miały prawo używać lokalu urzędu gminy dotychczasowej na własne potrzeby za odpowiednim odszkodowaniem na korzyść gromady. Likwidacji spraw majątkowych i rozliczeń między nowo utworzonymi gminami i gromadami, jak również ustalania zobowiązań i wierzytelności, dokonywały zainteresowane jednostki w drodze bezpośredniego porozumienia. W razie braku takiego porozumienia sprawę rozstrzygał wydział powiatowy, a w stosunku do gmin i gromad znajdujących się w obrębie różnych powiatów lub województw właściwy terytorialnie lub wyznaczony przez Ministra Spraw Wewnętrznych wojewoda przy współudziale wydziału wojewódzkiego (izby wojewódzkiej)<sup>31</sup>.

Z kolei rozporządzenie III Ministra Spraw Wewnętrznych z 2 sierpnia 1934 roku w sprawie wykonania ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego w § 42 zakładało możliwość powołania komisji likwidacyjnych, które miały zająć się likwidacją spraw majątkowych oraz rozrachunkami pomiędzy nowo utworzonymi gminami wiejskimi a gromadami w drodze bezpośredniego porozumienia. Zadaniem tej komisji było ustalenie protokolarne wzajemnych zobowiązań i wierzytelności zainteresowanych stron oraz określenie sposobu likwidacji spornych spraw majątkowych<sup>32</sup>.

Komisje likwidacyjne były w gminach wiejskich bardzo często powoływane. W jej skład wchodził: ze strony dotychczasowej gminy jednostkowej sołtys i jeden z mieszkańców, a ze strony nowej gminy zbiorowej wójt i jeden z radnych. Sporządzały one układ rozliczeniowy. W jednej z gmin powiatu leszczyńskiego stanowił on, że nowo utworzona gmina przejęła na siebie obowiązek ponoszenia świadczeń na utrzymanie biura sołeckiego i uposażenie sołtysa gromady, zaliczyła do kategorii dróg gminnych publicznych pewne odcinki dróg znajdujące się na terytorium gromady i przejęła obowiązek trwałego ich utrzymywania. Wydatki związane z budową i utrzymaniem szkół powszechnych przeznaczonych dla wszystkich dzieci zamieszkałych na terenie gromady i koszty opieki społecznej ponosiła gmina. W zamian za te, jak też za inne świadczenia, gromada oddała na własność gminy budynek szkolny wraz z budynkami gospodarczymi oraz gruntami, budynek wraz z podwórzem i ogrodem przeznaczony jako dom dla ubogich oraz ziemię. Rady gminne rozpatrywały protokoły tej komisji<sup>33</sup> oraz uchwały przyjęcie rozliczeń dokonanych przez nie<sup>34</sup>. Układ rozliczeniowy sporządzano w trzech egzemplarzach, z których po jednym otrzymały strony, a trzeci — wy-

<sup>31</sup> Art. 108 u.s.

<sup>32</sup> Dz.U. Nr 71, poz. 688.

<sup>33</sup> Archiwum Państwowe w Lesznie, Akta gmin powiatu leszczyńskiego, gmina Leszno, sygn. 1, s. 69.

<sup>34</sup> Archiwum Państwowe w Poznaniu (dalej: APP), Akta gmin powiatu średzkiego, gmina Dominowo, sygn. 1.



dział powiatowy. Układ wchodził w życie po przyjęciu go przez radę gromadzką i radę gminną. Na posiedzeniu rady gminnej sekretarz odczytywał protokoły komisji likwidacyjnych oraz protokoły rad gromadzkich na temat warunków ustalonych przez komisje likwidacyjne, a następnie rada gminna podejmowała uchwałę. Rada gminna mogła przyjąć warunki wymienione w protokole komisji likwidacyjnej, lecz najczęściej dokonywała w nim zmiany. Wszystkie czynności związane z przejściem musiały się odbyć według wcześniej ustalonego przez wydział powiatowy planu. W pierwszej kolejności należało zaopatrzyć urzędy gminy w odpowiednie godła oraz nowe pieczęcie. Jednak do czasu dostarczenia ich przez mennicę państwową używano pieczęci dotychczasowych, a w gminach, w których nie było takich pieczęci, używano innych z dopiskiem: „powyższą pieczęć użyto z powodu braku przepisowej”. Zaczęto jednocześnie starać się o połączenia telefoniczne do urzędów gminy, kompletować w miarę posiadanych środków urządzenia biurowe itp.<sup>35</sup>

W piśmie Ministra Spraw Wewnętrznych do Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu z dnia 17 września 1936 roku podkreślono, że gromady stały się właścicielami całego majątku byłych gmin. Przeszedł on z mocy ustawy scaleniowej na gromady, pomimo że obowiązki w dziedzinie budowy i utrzymania publicznych szkół powszechnych, w dziedzinie opieki społecznej itp. przeszły na gminy. Gromady mogły jedynie dobrowolnie przekazywać ten majątek gminom lub przejmować niektóre zadania ciężące na gminach<sup>36</sup>.

W województwach zachodnich nowo utworzone gminy dokonywały również rozliczeń z byłymi obszarami dworskimi, które zostały przyłączone do nowo powstałych gmin. Dokonanie rozrachunków i uregulowanie publicznoprawnych oraz majątkowych praw i obowiązków między właścicielami zniesionych obszarów dworskich a gminami następowało w drodze bezpośredniego porozumienia, a gdy porozumienie takie nie doszło do skutku, sprawę rozstrzygał wydział powiatowy<sup>37</sup>. Zasadniczą kwestią mającą duże znaczenie dla właściciela zniesionego obszaru dworskiego były sprawy komunikacji i socjalne (przejęcie dróg dworskich, utrzymanie osób ubogich z majątków dworskich itp.)<sup>38</sup>.

W październiku 1935 roku wydziały powiatowe w województwach zachodnich zwróciły się do zarządów gmin, aby te jak najszybciej przystąpiły do rozliczenia pomiędzy byłymi obszarami dworskimi a gminami. Chodziło bowiem o przejęcie czynności przez nowe gminy od obszarów dworskich, a także wójtostw i gmin dotychczasowych, tak aby nie spowodować żadnych przerw w administracji i wypełnianiu obowiązków publicznoprawnych. W tym celu tworzone

<sup>35</sup> APP O/ Gniezno, Akta gmin powiatu międzychodzkiego, gmina Chrzypsko Wielkie, sygn. 10, s. 4.

<sup>36</sup> S. Podwiński, *Ustawa samorządowa...*, s. 261–262.

<sup>37</sup> APP O/ Gniezno, Akta gmin powiatu międzychodzkiego, gmina Chrzypsko Wielkie, sygn. 10, s. 4 n.

<sup>38</sup> W. Dalbor, *Nowy ustrój samorządu...*, s. 73.

także komisje likwidacyjne<sup>39</sup>, w których skład wchodził: dotychczasowy właściciel obszaru dworskiego, wójt nowo utworzonej gminy wiejskiej oraz członek rady gminnej wybrany przez nią zwykłą większością głosów w obecności więcej niż połowy ustawowego składu rady<sup>40</sup>. Wybory należało przeprowadzić do 10 października i o efektach powiadomić wydział powiatowy z podaniem adresu wybranych. Przewodniczącemu komisji likwidacyjnej powoływał wydział powiatowy, o czym powiadamiano natychmiast zarząd gminy. Komisja likwidacyjna opracowywała warunki rozrachunków oraz sposób ich przeprowadzenia po uprzednim ustaleniu wysokości ponoszonych w stosunku rocznym ciężarów i wydatków na cele administracji publicznej. Nie pominięto przy tym wydatków na utrzymanie dotychczasowych wójtów i urzędów wójtowskich, od których to ciężarów i wydatków właściciel obszaru dworskiego został zwolniony w związku ze zniesieniem obszaru oraz po ustaleniu wysokości nowych świadczeń pieniężnych w naturze, jakie z tytułu publicznoprawnego dotychczasowy właściciel obszaru dworskiego musiał ponosić na rzecz nowo utworzonej gminy wiejskiej<sup>41</sup>. Pod uwagę brano jedynie takie świadczenia, które nie dotyczyły właściciela obszaru dworskiego, gdyby obszar ten nie został zniesiony. Posiedzenia komisji likwidacyjnej na początku odbywały się codziennie, w biurze zarządu gminy. Do dyspozycji komisji byli w razie potrzeby pracownicy biura zarządu gminy. Zarządy gmin informowały zainteresowanych właścicieli byłych obszarów dworskich jakie mają przygotować materiały do rozliczenia (wszystkie materiały musiały mieć formę dokumentu). Informowały też, że udział w komisji mogą wziąć tylko prawni właściciele, względnie delegowani przez nich zastępcy, którzy musieli przedstawić notarialnie poświadczone pełnomocnictwo od mocodawcy<sup>42</sup>. Każdy z obszarów dworskich traktowano oddzielnie. Rozliczeniu podlegały:

1. koszty utrzymania szkół powszechnych — w tym celu przygotowywano budżet szkolny na rok 1934/1935 z dokładnym wyliczeniem kwoty, jaką powinien zainteresowany właściciel wpłacić. Budżet szkolny przedkładano w oryginale i podlegał on zatwierdzeniu przez właściwe władze;

2. koszty utrzymania byłego wójtostwa — w tym celu przygotowywano klucz podziału kosztów za rok 1934/1935, zatwierdzony przez byłą radę wójtostwa;

3. koszty utrzymania ubogich — zbierano dane za rok 1934/1935 z podaniem nazwisk oraz wysokości pobieranego wsparcia, zarówno w gotówce, jak i w naturze, nie wyłączając mieszkania. Dane opracowywano nie na podstawie doniesień

---

<sup>39</sup> Powoływano je zgodnie z § 30 ust. 1 rozporządzenia III Ministra Spraw Wewnętrznych z 2 sierpnia 1934 roku w sprawie wykonania ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 71, poz. 688).

<sup>40</sup> Wydział powiatowy jednak zalecał, aby w miarę możliwości rada gminna wybrała takiego członka, który mógłby wejść do wszystkich komisji likwidacyjnych na terenie gminy.

<sup>41</sup> APP, Akta gmin powiatu poznańskiego, gmina Piątkowo, sygn. 8.

<sup>42</sup> *Ibidem*.



właściciela byłego obszaru dworskiego, gdyż podanie tych danych przez właściciela jako zainteresowanego nie mogło być podstawą do rozliczenia;

4. koszty utrzymania zastępcy przełożonego obszaru dworskiego i biura. Koszty te były trudne do obliczenia, dlatego najczęściej liczono wyjazdy zastępców przełożonych obszarów dworskich na konferencje wójtowskie, do poboru, na przegląd koni itp. i doliczano do tego koszty utrzymania biura, na przykład zakup formularzy itp.;

5. koszty utrzymania dróg publicznych — obliczano koszty związane z naprawą i utrzymaniem dróg. Podawano liczby kilometrów dróg, jakie gmina przejmowała, a do których utrzymania dotychczas był zobowiązany obszar dworski<sup>43</sup>. Od sumy tej odliczano dochody, jakie przypadały gminie w związku z przejęciem dróg (na przykład dzierżawy drzew, rowów), daniny, które w związku z reformą samorządu gminnego stanowiły dla właścicieli majątków nowe obciążenia.

W tym właśnie celu zarząd gminy musiał przygotować odpowiednie materiały, które były umieszczane w skoroszycie osobno dla każdego obszaru dworskiego. Wszelkie koszty związane z komisjami ponosiły zainteresowane gminy wiejskie<sup>44</sup>. Wydział powiatowy podkreślał wielokrotnie, żeby dążyć do tego, aby rozliczanie nastąpiło w drodze ugody, a rozstrzygnięcie tych spraw przez wydział powiatowy traktować jako ostateczność<sup>45</sup>.

Nowo utworzone gminy wiejskie i gromady na obszarze województw zachodnich mogły rozpocząć swoją działalność w myśl ustawy scaleniowej dopiero po ukonstytuowaniu się w nich nowych organów ustrojowych. Tak więc do czasu wybrania organów w nowo utworzonych gminach urzędowały stałe organy byłych gmin<sup>46</sup>.

Wybory nowych organów w gminach wiejskich i gromadach w województwach zachodnich odbywały się na podstawie wielu rozporządzeń Ministra Spraw Wewnętrznych. Gdy idzie o gromady, to 18 września 1934 roku wydał on rozporządzenie w sprawie regulaminu wyborczego do rad gromadzkich na obszarze województw krakowskiego, lwowskiego, poznańskiego, pomorskiego, stanisławowskiego i tarnopolskiego<sup>47</sup>, 3 listopada dla tychże województw wydał rozporządzenie w sprawie wyborów sołtysa i podsołtysa<sup>48</sup>. Wybory organów uchwałodawczych i wykonawczych gmin wiejskich odbywały się na podstawie rozporządzenia z 6 grudnia 1934 roku w sprawie regulaminu wyborczego do rad gminnych na obszarze wspomnianych województw<sup>49</sup> oraz rozporządzenia

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> *Ibidem*.

<sup>45</sup> APP O/ Gniezno, Akta gmin powiatu międzychodzkiego, gmina Chrzypsko Wielkie, sygn. 10, s. 11.

<sup>46</sup> Art. 114 ust.1 u.s.

<sup>47</sup> Dz.U. Nr 84, poz. 760.

<sup>48</sup> Dz.U. Nr 101, poz. 916.

<sup>49</sup> Dz.U. Nr 108, poz. 959.

z 6 grudnia 1934 roku w sprawie regulaminu wyborczego do zarządu gminnego w tych województwach<sup>50</sup>.

Regulaminy wyborcze były bardzo skomplikowane. W celu wykonania wszystkich czynności przewidzianych w tych regulaminach wojewodowie, a także starostowie wydali zbiór przepisów i zarządzeń oraz podjęli w tym zakresie prace przygotowawcze. Z całą pewnością swego rodzaju przewodnikiem w prawidłowym stosowaniu tych przepisów były opracowania przygotowane przez Stanisława Podwińskiego i Jerzego Chylewskiego, w których jasno i przejrzysto opisano praktyczne stosowanie norm wyborczych<sup>51</sup>. Po ukonstytuowaniu się nowych organów ustrojowych mogły rozpocząć działalność gminy wiejskie. W praktyce miało to miejsce dopiero wiosną 1935 roku.

Rozpoczęcie działalności nowych gmin wiejskich i gromad w województwach zachodnich nastąpiło dwa lata po uchwaleniu ustawy scaleniowej. Do tego czasu istniały i działały dotychczasowe gminy wiejskie jednostkowe, wójtostwa oraz obszary dworskie. Wiele postanowień ustawy scaleniowej wymagało stosowania już z dniem wejścia jej w życie. Wtedy to zaczęły obowiązywać postanowienia nowej ustawy o kolegialnym zarządzie w dotychczasowych gminach, w skład którego wchodził sołtys z ławnikami, o zakresie działania rady gminnej, zarządu gminnego i przełożonego gminy.

## Bibliografia

### Źródła archiwalne

Archiwum Państwowe w Lesznie, Akta gmin powiatu leszczyńskiego, gmina Leszno, sygn. 1.  
Archiwum Państwowe w Poznaniu, Akta gmin powiatu średzkiego, gmina Dominowo, sygn. 1.  
Archiwum Państwowe w Poznaniu O. Gniezno, Akta gmin powiatu międzychodzkiego, gmina Chrzypsko Wielkie, sygn. 10.

### Akty normatywne

Ordynacja gmin wiejskich z 3 lipca 1891 roku dla siedmiu wschodnich prowincji pruskich (Gesetzsammlung für die Königlich — Preussischen Staaten, 1891, nr 23).  
Ustawa z 23 marca 1933 roku o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 35, poz. 294).

<sup>50</sup> Dz.U. Nr 108, poz. 960.

<sup>51</sup> Zob. S. Podwiński, J. Chylewski, *Jak wybierać radnych gminnych i członków zarządu gminnego (wójta, podwójciego i ławników)*, Warszawa 1934; *eidem*, *Jak wybierać radnych gromadzkich*, Warszawa 1934; *iidem*, *Jak wybierać sołtysów i podsoltysów*, Warszawa 1936.

- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 9 października 1933 roku w sprawie wykonania ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 80, poz. 577).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 15 grudnia 1933 roku w sprawie wykonania ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 100, poz. 769).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 2 sierpnia 1934 roku w sprawie wykonania ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego — przepisy dotyczące gminy wiejskiej (Dz.U. Nr 71, poz. 688).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 18 września 1934 roku w sprawie regulaminu wyborczego do rad gromadzkich na obszarze województw: krakowskiego, lwowskiego, pomorskiego, poznańskiego, stanisławowskiego i tarnopolskiego (Dz.U. Nr 84, poz. 760).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 3 listopada 1934 roku w sprawie regulaminu wyborów sołtysa i podsołtysa na obszarze województw: krakowskiego, lwowskiego, pomorskiego, poznańskiego, stanisławowskiego i tarnopolskiego (Dz.U. Nr 101, poz. 916).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 6 grudnia 1934 roku w sprawie regulaminu wyborczego do rad gminnych na obszarze województw: krakowskiego, lwowskiego, pomorskiego, poznańskiego, stanisławowskiego i tarnopolskiego (Dz.U. Nr 108, poz. 959).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 6 grudnia 1934 roku w sprawie regulaminu wyborczego do zarządu gminnego na obszarze województw: krakowskiego, lwowskiego, pomorskiego, poznańskiego, stanisławowskiego i tarnopolskiego (Dz.U. Nr 108, poz. 960).

## Literatura

- Bar L., *Prawo gromadskie*, Warszawa 1937.
- Dalbor W., *Nowy ustrój samorządu w województwach poznańskim i pomorskim*, Poznań 1933.
- Dalbor W., *Zmiana i ujednoczenie samorządu terytorialnego w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1933, z. 4.
- Podwiński S., *Teoria i dzieje samorządu terytorialnego*, Łódź 1947.
- Podwiński S., *Ustawa samorządowa z komentarzem*, Warszawa 1939.
- 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 sołtysów i podsołtysów*, Warszawa 1936.
- Wereszczyński A., *Wiadomości o Polsce współczesnej*, cz. 1, Lwów 1935.

## The implementation of the provisions of the Unification Act of 1933 in rural communes in western Poland

### Summary

13 July 1933 was marked by the entry into force of the Act on Partial Change of the Local Government System of 23 March 1933. The most important changes introduced by the new law concerned mainly rural communes in western regions of Poland (Poznań and Pomeranian Provinces). The existing individual communes were replaced with collective communes as well as the so-called *gromadas*, which had not existed in the region before. At the same time the Unification Act abolished the existing administrative units (*wójtostwo* and estate district), with the collective rural commune, usually encompassing several localities, taking over their functions.

The commune system could not be transformed within a short period. First, the authorities had to deal with the new territorial organisation of rural communes, division of communes into *gromadas*, new bodies to govern rural communes and *gromadas*, questions concerning property and settlements between the newly established rural communes and *gromadas* as well as rural areas.

**Keywords:** local government, rural communes, estate districts

## Die Einführung der Vorschriften des Zusammenlegungsgesetzes aus dem Jahre 1933 in den Dorfgemeinden der westlichen Republik Polen

### Zusammenfassung

Am 13. Juli 1933 trat das Gesetz vom 23. März 1933 über die teilweise Änderung der Struktur der territorialen Selbstverwaltung in Kraft. Dieses Gesetz führte die wesentlichen Änderungen in der Struktur der Dorfgemeinde in den westlichen Woiwodschaften (Posen und Pommern) ein. An Stelle der bisherigen Einzelgemeinden wurden Sammelgemeinden und sogenannte *Gromaden* (kleinste Verwaltungseinheiten), die es früher auf diesen Gebieten nicht gab, eingeführt. Gleichzeitig hob das Zusammenlegungsgesetz die bisher in den westlichen Woiwodschaften tätigen Vogtschaften und die Gutsbezirke auf und die Sammeldorfgemeinde, die in der Regel einige Ortschaften umfasste, übernahm ihre bisherigen Funktionen.

Die Umgestaltung der Gemeindeverfassung konnte nicht in kurzer Zeit eingeführt werden. Vor allem musste man sich mit der neuen territorialen Organisation der Dorfgemeinden, der Teilung der Gemeinden in *Gromaden*, der Wahl der neuen Organe in den Dorfgemeinden und *Gromaden*, den Vermögensangelegenheiten und den Abrechnungen zwischen den neugebildeten Dorfgemeinden und den *Gromaden* sowie den Dorfbezirken beschäftigen.

**Schlüsselworte:** territoriale Selbstverwaltung, Dorfgemeinde, Gutsbezirk