

GRZEGORZ RADOMSKI

ORCID: 0000-0001-6843-6693

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

g.radomski@wp.pl

Samorząd w państwach autorytarnych w okresie międzywojennym. Próba analizy

Abstrakt: W nowożytnych systemach politycznych istotną rolę odgrywały instytucje zapewniające udział społeczeństwu we władzy także na poziomie lokalnym. Wyrazem tego był rozwój samorządu terytorialnego. Najpełniej znaczenie owej instytucji podkreślano w czasie rewolucji francuskiej, uznając samorząd za rodzaj czwartej władzy. Druga połowa XIX wieku przyniosła natomiast rozwój samorządu w państwach o charakterze demokratycznym czy nawet postabsolutnym¹. Odegrał on pozytywną rolę chociażby w rozwoju gospodarczym Rosji carskiej.

Wraz z rozwojem tej instytucji kształtowała się także myśl samorządowa. W efekcie u schyłku XIX wieku zrodziły się trzy główne doktryny samorządu terytorialnego: naturalistyczna, państwowa i polityczna². Stanowiły one podstawę rozwoju samorządu po pierwszej wojnie światowej. Samorząd stał się wówczas instytucją docenianą i akceptowaną w większości państw europejskich, czego wyrazem była jego konstytucjonalizacja. Obserwując wszakże tendencje ustrojowe międzywojennej Europy, widoczne jest redukcowanie roli samorządu, na co zwrócił uwagę znany polski prawnik Waław Komarnicki. W państwach demokratycznych wolność polityczna miała zostać zabezpieczona przez parlament, w autorytarnych natomiast państwo, przejmując troskę o dobro powszechne, ograniczało rolę czynnika społecznego. Komarnicki, komentując wspomniane zjawisko, zauważał, że „znaczenie samorządu nie jest tylko techniczne, ale także polityczne. To drugie jest raczej podstawowe i decydujące dla powierzenia niektórych agend przez państwo organom samorządowym, agendy te bowiem pod względem technicznym niejednokrotnie mogłyby być bardziej sprawnie wykonywane przez wyszkolone zawodowo organy administracji rządowej”³.

¹ J. Baszkiewicz, *Powszechna historia ustrojów państwowych*, Gdańsk 2002, s. 323–328.

² Szerzej zob. S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa. Historia i współczesność*, Lublin 1999.

³ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Kraków 2006 (reprint wydania z 1937 roku), s. 353.

Celem artykułu jest analiza roli samorządu⁴ w państwach autorytarnych w okresie dwudziestolecia międzywojennego⁵. Wydaje się to istotne nie tylko z powodów historycznych⁶. Ważne jest poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, czy stanowił on barierę omnipotencji państwa, czy też raczej był jeszcze jednym z instrumentów podporządkowania społeczeństwa, a więc elementem techniki organizacji państwa. Od stopnia niezależności instytucji społecznych zależny był też sposób tranzycji do systemu demokratycznego⁷.

Wacław Brzeziński, polski prawnik z okresu dwudziestolecia międzywojennego, analizując rozwój samorządu w państwach, które określał mianem autorytarnych, stwierdzał: „Samorząd natomiast — wyraz prawny życia gminy — jest uzależniony od układu sił politycznych w danym społeczeństwie”⁸. Zdaniem badaczki estońskiego samorządu zależność tę można obserwować na trzech polach: sytuacji samorządu gminnego, zasad elekcji oraz zmian prawa dotyczącego samorządu⁹.

Przyjęta w artykule perspektywa zależności instytucji samorządu od ścieżki przekształceń systemu politycznego¹⁰ spowodowała zwrócenie uwagi na uwarunkowania systemowe, zagadnienia związane z organizacją samorządu, a także jego rolę polityczną. W tekście odwołano się do metody instytucjonalnej. Wykorzystano też elementy metody komparatystycznej i analizy systemowej.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, autorytaryzm, system polityczny.

THE ROLE OF SELF-GOVERNMENT IN AUTHORITARIAN STATES DURING THE INTERWAR PERIOD: AN ATTEMPT AT ANALYSIS

Abstract

The aim of the article is to analyse the role of self-government in authoritarian states during the interwar period. A Polish lawyer from the interwar period, analysing the development of self-government in the states he described as authoritarian, stated: “The self-government, on the other hand

⁴ W ślad za Pawłem Sobiszewskim samorząd definiuję jako „zazwyczaj ustalony prawem zakres kompetencji do zawiadywania własnymi sprawami, samodzielne i niezależne zawiadywanie swoimi sprawami w zakresie administracji państwowej (publicznej), a także samodzielne wykonywanie pewnych funkcji państwowych o charakterze administracyjnym”, [hasło w:] *Słownik samorządu terytorialnego*, red. M. Chmaj, Lublin 1997, s. 115.

⁵ Egzemplifikacje będą stanowiły rozwiązania prawne przyjęte w państwach bałtyckich oraz Portugalii i Polsce. Sporadycznie będą odwoływał się do rozwiązań stosowanych w innych krajach autorytarnych w Europie.

⁶ Łukasz Świącicki zauważył, iż w sytuacji upadku ciągłości aksjologiczno-politycznej współcześnie w Europie istnieje niebezpieczeństwo podporządkowania samorządu administracji państwowej; zob. *idem, Samorząd terytorialny w czasach kryzysu demokracji liberalnej*, [w:] *Samorząd — Kultura — Europa — Europa*, red. J. Gmitruk, T. Skoczek, Józefów 2019, s. 101.

⁷ R. Bäcker, *Nietradycyjna teoria polityki*, Toruń 2011, s. 79.

⁸ W. Brzeziński, *Charakterystyka samorządu miejskiego w państwach autorytarnych*, „Samorząd Miejski” 1935, z. 3, s. 134–135.

⁹ L. Laanes, *From Destruction to Democratic Revival: Local Government in Estonia*, Helsinki 2018, s. 94.

¹⁰ Zwrócił na to uwagę Waldemar Paruch, stwierdzając: „Koncepcja samorządności bezpośrednio zależała od generalnych rozstrzygnięć, dokonanych w piłsudczykowskiej myśli politycznej i stojących u jej podstaw polskiego wariantu autorytaryzmu” — *idem, Samorzady w autorytaryzmie. Piłsudczykowska koncepcja samorządności (1926–1939)*, [w:] *Samorząd w polskiej myśli politycznej XX wieku*, red. G. Radomski, Toruń 2006, s. 152.

— the legal expression of communal life — is dependent on the arrangement of political forces in a given society.” According to the Estonian self-government researcher, this dependence can be observed in three fields: the situation of commune self-government, rules of election, and changes in the law on self-government. The perspective of self-government’s dependence on the path of transforming the political system, adopted in the article, has resulted in drawing attention to system determinants, issues related to the organisation of self-government and its political role. The article refers to the institutional method. Elements of the comparative method and system analysis were also used. To sum up the considerations, one can point to several essential features that determined the role of self-government in an authoritarian state. Firstly, the natural character of self-government was rejected, with emphasis on it being not an antithesis of the state, but a second form of state administration. Consequently, the interests of the state were to take precedence over the interests of self-government. As a result, the role of the electoral act has been limited by appointments to most executive posts even at the lowest administrative level or by leaving the right to approve the elected representative. Quite often the right of solution chosen by citizens was used. Another way was to construct electoral laws that made it impossible for the potential opposition to introduce their representatives to the local government. As a result, the opposition was deprived of the chance to take any unauthorised action. Despite these limitations, in states where control over self-government was far-reaching, it was often possible to elect representatives who did not comply with the wishes of the authorities. In Poland, the *Sanacja* camp decided to change its tactics, allowing for quite free competition in the elections of 1938–1939. The limited self-government controlled by the authorities allowed for limited social self-organisation as a substitute for other social institutions. This is evidenced by the inclusion of self-government institutions in many constitutions. This, of course, applies to those states which, like Poland or Estonia, maintained self-government despite restrictions. In Lithuania, in practice, it was completely subordinated to the state.

Keywords: self-government, authoritarian, political system.

Uwarunkowania systemowe

Państwa autorytarne w dwudziestoleciu międzywojennym przybierały różne modele, co wynikało z odmiennej tradycji, preferencji czy socjoekonomicznych i socjopolitycznych uwarunkowań¹¹. Konsekwencją tego są różne próby klasyfikacji tych systemów¹². Nie wnikając w istotę różnych typologii, akceptuję ogólne założenie, że konkretny system mieści się na *continuum* z jednej strony

¹¹ Lista państw autorytarnych w tym okresie została zaprezentowana w: W.T. Kulesza, *Kilka uwag o państwach autorytarnych międzywojennej Europy*, [w:] *Parlament, prawo, ludzie. Studia ofiarowane profesorowi Juliuszowi Bardachowi*, red. K. Iwanicka, M. Skowronek, K. Stembrowicz, Warszawa 1996, s. 126–133.

¹² Juan Linz wyróżnił siedem typów autorytaryzmów: biurokratyczno-wojskowy, ograniczonego statolizmu, mobilizacji postdemokratycznej, mobilizacji postniepodległościowej, niedoskonałego totalitaryzmu, rasistowskiej demokracji; zob. J. Tomasiewicz, *Naprawa czy zniszczenie demokracji? Tendencje autorytarne i profaszystowskie w polskiej myśli politycznej 1921–1935*, Katowice 2012, s. 22. Stopień niezależności samorządu może być także uznany za ważne kryterium klasyfikacji systemów autorytarnych; zob. W.T. Kulesza, *Państwa autorytarne międzywojennej Europy jako zbiór. Uwagi wstępne*, „Historia i Polityka” 2009–2010, nr 2–3, s. 73.

zwróconym w kierunku totalitaryzmu, a z drugiej w stronę demokracji¹³. Dodatkowo w literaturze przedmiotu trwa spór dotyczący pojęcia autorytaryzmu i jego cech charakterystycznych. Odmienne spojrzenie jest udziałem naukowców badających różne obszary.

Władysław Kulesza zaproponował wyróżnienie tego terminu w sensie historycznym i politologicznym¹⁴. Wśród badaczy popularnością cieszyła się jednocześnie teza Ernsta Noltego, iż autorytaryzm to ustrój, w którym jakiś inny organ władzy państwowej jest ważniejszy niż parlament¹⁵. Niewątpliwie ważne okazywało się też dążenie do limitowania aktywności społeczeństwa, a wręcz jego depolityzacji. Wszystkie reżimy autorytarne, podkreślając pragmatyzm swoich działań, zarazem krytycznie odnosiły się do idei demoliberalnych. Krytykowano liberalizm za nadmierne upodmiotowienie jednostek, co w sytuacji niskiej kultury politycznej miało prowadzić do wzrostu popularności haseł o proveniencji populistycznej, nacjonalistycznej czy totalitarnej, zarówno w wersji komunistycznej, jak i narodowosocjalistycznej. Liberalizmowi często przeciwstawiano ugrupowania naturalne. U podstaw społecznego bytowania miały się znajdować, jak stwierdził Antonio Salazar, „rodzina, pierwsza komórka społeczna, zarodek parafii, gminy”. Pragmatyzm reżimów autorytarnych miał być więc oparty na rządach technokratów, fachowców i dążeniu do ograniczenia aktywności społecznej. Konsekwencją przyjętych założeń było powszechne odwołanie do państwowej teorii samorządu¹⁶.

Związany z sanacją znany teoretyk władzy samorządowej, Maurycy Jaroszyński pisał, że „poza państwem nie ma miejsca na samorząd, bo poza państwem nie ma zadań publicznych. Dlatego samorząd musiał stać się organem państwa, ale nie rządu”¹⁷. Również w Estonii punktem wyjścia była teoria państwowa samorządu¹⁸. Z kolei charakterystyczne dla piłsudczyków uznanie państwa za wartość

¹³ *Autorytaryzm. Ankieta. Wypowiedź Romana Bäcker.*, „Historia i Polityka” 2009–2010, nr 9–10, s. 21.

¹⁴ W.T. Kulesza, *O opacznym a powszechnym pojmowaniu pojęcia autorytaryzmu*, [w:] *Prawo i ład społeczny. Księga jubileuszowa dedykowana profesor Annie Turskiej*, Warszawa 2000, s. 388.

¹⁵ Odwołuje się do niej między innymi Roman Tokarczyk; zob. *idem*, *Autorytaryzm — dociekania istoty pojęcia*, „Historia i Polityka” 2009–2010, nr 9–10, s. 33–56. W.T. Kulesza dodawał, iż trzeba badać, „w imię jakich zasad i dla jakich racji odrzuca się demokrację” — *idem*, *Państwo autorytarne*, [w:] *Państwo i jego problemy*, red. M. Wojciechowski, Olsztyn 2004, s. 99. Zob. też *idem*, *Konstytucja kwietniowa i konstytucje republikańskich państw autorytarnych w międzywojennej Europie. Próba porównania — wybrane zagadnienia (część II)*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 1, s. 37–58; R. Bäcker, *Teoretyczne implikacje zmodyfikowanej definicji totalitaryzmu Juliana Linza*, [w:] *Ścieżki transformacji*, „Poznańskie Studia z Filozofii i Humanistyki”, t. 6, Poznań 2003, s. 207–228.

¹⁶ Szerzej zob. A. Bosiacki, *Od naturalizmu do etatyizmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Warszawa 2006.

¹⁷ M. Jaroszyński, *Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu*, Warszawa 1936, s. 7.

¹⁸ Punktem zwrotnym był okres rosyjskiego rządu tymczasowego, gdyż przepisy z 1917 roku odzwierciedlały teorię państwowego samorządu terytorialnego.

absolutną oraz przekonanie, iż należy go „bronić przed głupotą i złą wolą rozwydrzonych obywateli”¹⁹, prowadziło do traktowania samorządu w sposób pragmatyczny, a nie kratologiczny. Samorząd nie wynikał z realizacji praw podmiotowych jednostki i nie miał być wyrazem wolności obywatelskiej. To organ państwa, a jednocześnie forma odpowiednio zorganizowanej aktywności obywatelskiej. W wytycznych władz Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem Józefa Piłsudskiego (BBWR) zapisano:

Chcemy postawić samorząd na właściwe miejsce w konstrukcji organicznej Państwa, dając mu rolę rzeczowej, dalekiej od namiętności politycznej pracy, opartej na zrozumieniu interesu lokalnego i zakrojonej na miarę posiadanych możliwości²⁰.

We wszystkich analizowanych państwach starano się na nowo określić podstawy rozwoju samorządu. W konsekwencji w wielu konstytucjach, jak w łotewskich z roku 1934 i 1938, polskiej z 1935 czy austriackiej z 1934 roku, znalazły się odniesienia do samorządu. Ograniczały one rolę ustrojową samorządu terytorialnego, zwiększając natomiast rolę samorządu gospodarczego. Budując „nowe państwo”, reżimy autorytarne dążyły do uporządkowania problematyki ustrojowej, w tym samorządowej. Stąd wynikały tendencje do opracowania kompleksowych ustaw samorządowych. Zostały one poprzedzone doraźnymi zmianami, dotyczącymi w dużej mierze rozwiązań odnoszących się do wyborów i finansów samorządowych. Część z tych rozwiązań mimo ograniczeń została uznana za pozytywne.

Badaczka estońskiego samorządu Liia Laanes zauważyła, że pomimo iż ustawa o miastach i ustawa o gminach wiejskich zawierały pewne dość niedemokratyczne przepisy, po raz pierwszy Estonia jako niezależne państwo miała jeden akt prawny regulujący tę kwestię²¹. Odrzucając operowanie masami i propagując bierność obywatelską, w niewielkim stopniu inspirowano się rozwiązaniami wprowadzanymi w państwach totalitarnych. Punktem odniesienia stawały się modyfikowane rozwiązania z czasów braku państwowości, jak chociażby rozwiązania rosyjskie w krajach bałtyckich. Teoretycy równie często powoływali się na centralistyczne rozwiązania francuskie. Nie oznaczało to wcale entuzjastycznych wypowiedzi o systemie przyjętym w Niemczech. Wysoki urzędnik łotewskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych V. Snitke po powrocie z VI Międzynarodowego Kongresu Samorządów Lokalnych w Berlinie podkreślał zbieżność modelu samorządowego obu państw²². Rząd w Rydze zaaprobował też rozwiązania korporacyjne niemalże bezpośrednio skopiiowane z włoskich ustaw²³. Polska prasa

¹⁹ List Walerego Sławka do Leona Wasilewskiego z dn. 10 X 1927 r., [w:] *Druuga Rzeczpospolita. Wybór dokumentów*, wyb. i oprac. A. Łuczak, J.R. Szaflik, Warszawa 1988, s. 299. Szerzej zob. W. Paruch, *Mysł polityczna obozu piłsudczykowskiego*, Lublin 2005.

²⁰ Cyt. za: W. Paruch, *Samorzady w autorytaryzmie...*, s. 158.

²¹ L. Laanes, *op. cit.*, s. 93.

²² A.E. Purs, *Creating the State from Above and Below. Local Democracy in Interwar Latvia*, Toronto 1998, s. 273.

²³ Inspiracje włoskie omawia J.W. Borejsza, *Rzym a wspólnota faszystowska*, Warszawa 1981.

samorządowa natomiast, niezdominowana wszakże przez władze państwowe, krytycznie oceniała zmiany wprowadzone w samorządzie niemieckim po objęciu władzy przez Hitlera²⁴.

Samorząd miał być także instrumentem rozwiązywania problemów narodowościowych. Dostrzec można w tym wypadku dwa warianty. W krajach, w których legitymizacja przybrała formułę nacjonalistyczną, jak przykładowo „Łotwa dla Łotyszy”, starano się ograniczyć prawo mniejszości narodowych do samorządu. Dotyczyło to też polityki symbolicznej, czego wyrazem było usuwanie w Rydze z urzędu miasta portretów byłych burmistrzów pochodzenia niemieckiego. W celu likwidacji autonomii Łatgalii stosowano środki przymusu i represji tożsame dla metod systemu faszystowskiego: nakaz osiedlania, nakazu pracy, unifikacji obowiązującego prawa²⁵. Również w Jugosławii król Aleksander w 1929 roku przeprowadził reformę administracyjną, której celem było zlikwidowanie historycznych nazw poszczególnych prowincji oraz podziału na narody. Chodziło o stworzenie jednolitego państwa. Niejako przy okazji wzmocniono pozycję monarchy jako kontrolera i kreatora władz lokalnych. Nowego urzędnika, zwanego banem, mianował sam król²⁶. Także w Bułgarii, ograniczając uprawnienia samorządu, dążono do likwidacji autonomicznych struktur mniejszości macedońskiej²⁷.

W innych krajach, takich jak Polska, poprzez samorząd starano się uzyskać mniejszości do pracy państwowej. Na taką rolę samorządu wskazał minister spraw wewnętrznych Marian Zyndram-Kościałkowski, który w Sejmie w lutym 1935 roku mówił:

Wielkie znaczenie samorządu upatruje również, że praca samorządowa jest tym naturalnym terenem, na którym spotkać się mogą w trzeźwym kompromisie różne grupy etniczne we wspólnej pracy dla dobra swoich najbliższych i dla dobra Państwa²⁸.

Należy jednak zauważyć, iż nie wszystkie państwa autorytarne były unitarne. Przykładem są chociażby federacyjna Austria czy Jugosławia, w których na mocy

²⁴ Zob. np. J. Grenowski, *Obecny ustrój gmin pruskich. Część czwarta*, „Samorząd Miejski” 1935, nr 12, s. 644–645. Krytycznie oceniał tak zwane listy wiejski i miejski, na mocy którego bez wyborów wprowadzano do rad przedstawicieli NSDAP; zob. też T. Bigo, *Administracja publiczna w Trzeciej Rzeszy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1936, nr 4, s. 303–318.

²⁵ Polityka ta była prowadzona niekonsekwentnie. Przykładowo w Dźwińsku samorząd zamknął szkołę z niemieckim językiem nauczania, aby za rok ją otworzyć. Finansowana była już jednak przez mniejszość niemiecką. Zob. A. Topij, *Polityka narodowościowa Łotwy w okresie rządów autorytarnych Karla Ulmanisa (1934–1940)*, „Studia Historica Gedanensia” 8, 2017, s. 268.

²⁶ A.B. Domachowska, *Proces budowania narodu czarnogórskiego w latach 1991–2018. Geneza i uwarunkowania*, Toruń 2019, s. 137.

²⁷ B. Zdaniuk, *Kształtowanie się reżimów autorytarnych w Europie Środkowej i Wschodniej okresu międzywojennego: analiza porównawcza*, „Społeczeństwo i Polityka” 2009, nr 2, s. 13; M. Konstantinow, *Ustrój polityczny Bułgarii*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1938, nr 3, s. 274–275.

²⁸ M. Sidor, *Samorząd terytorialny w myśli politycznej II Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2010, s. 288.

ugody z Chorwatami przyznano autonomię tej części królestwa (ale dopiero w 1939 roku). Ograniczoną, zwłaszcza po 1935 roku, autonomię miało również województwo śląskie²⁹.

Cechą charakterystyczną państw autorytarnych było także wielorakie powiązanie administracji samorządowej z rządową. Wiązało się to z analizowanym w dalszej części artykułu nadzorem, a także z wpływem na finanse czy też częściową rezygnacją z instytucji samorządowych. Przykładowo na Węgrzech dopuszczano oparcie zarządu lokalnego na samorządzie, ale też na instytucjach zorganizowanych przez połączenie czynnika zawodowego, biurokratycznego, z elementem obywatelskim³⁰. Administracja i samorząd w praktyce zostały z sobą zintegrowane³¹.

Ocena rozwiązań w innych krajach jest utrudniona, gdyż część powoływanych instytucji, takich jak w Polsce Państwowa Rada Samorządowa, miało mieć charakter doradczy i reprezentować sfery samorządowe. Przez pewien okres taką funkcję rzeczywiście pełniły³².

Depolityzacja

Waldemar Paruch, charakteryzując zasady państw autorytarnych, zauważył, że

Pierwszą była depolityzacja, czyli świadome tymczasowe zredukowanie przez władzę państwową zakresu, zasięgu i formy uczestnictwa społeczeństwa i jego poszczególnych grup w życiu politycznym. W tym aspekcie państwa autorytarne odróżniały się od demokratycznych i totalitarnych, gdyż „dobry” obywatel powinien być bierny, podporządkowując się przepisom prawa oraz pozostawiając organom państwa monopol na kształtowanie przestrzeni publicznej. Odrzucenie aktywności społecznej dokonywało się zarówno ze względów praktycznych w postaci uogólnionych doświadczeń wyniesionych z demokracji, jak również z przesłanek ideologicznych. Nowa władza, ukonstytuowana po zamachu, widziała w depolityzacji sposób na redukcję napięć społecznych, uznanych za czynnik paraliżujący państwo demokratyczne lub osłabiający zwartość narodową³³.

²⁹ W.T. Kulesza, *Państwa autorytarne międzywojennej Europy...*, s. 73.

³⁰ M. Jaroszyński, *Organizacja municypiów na Węgrzech*, „Samorząd Terytorialny” 1931, nr 1–2, s. 109.

³¹ Z. Hajdú, Z. Hajdú, *Reform efforts in regional public administration in Hungarian geography in the period between the two world wars*, „Revue D’Histoire des Sciences Humanites” 2003, nr 2, s. 150. W 1932 roku premier Gyula Gömbös zaproponował, aby dostosować podział administracyjny państwa do struktury organizacyjnej administracji wojskowej. W ten sposób dowódcy korpusów wojskowych mogliby przejąć władzę w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa.

³² S. Grzeszczak, *Państwowa Rada Samorządowa*, „Samorząd Miejski” 1938, nr 6, s. 454. W skład pierwszej powołanej w 1927 roku rady weszli przedstawiciele samorządu związani z opozycją, jak Medard Kozłowski związany z Narodową Demokracją.

³³ W. Paruch, *Autorytaryzm w Europie w XX wieku. Zarys analizy politologicznej cech systemu politycznego*, „Annales Universitatis Mariae Curie Skłodowska: sectio K” 16, 2009, s. 141.

W kontekście samorządu oznaczało to przede wszystkim ograniczenie roli partii w tej instytucji. Jak określił to jeden z łotewskich polityków:

Musimy wyćpić wszystkie pozostałości po wpływie partii. Wszyscy obywatele są równi przed państwem. Wszyscy muszą wypełniać swoje obowiązki wobec państwa [...]. Muszą porzucić wszystkie swoje partyjne idee i wypełniać swoje obowiązki³⁴.

Z kolei piłsudczycy podkreślali, że samorząd nie może przybrać formy małego parlamentu, zdominowanego przez partie polityczne. Gwarancja miała wynikać z wyeliminowania partii z procedury wyborczej. Jak stwierdzano na łamach „Słowa Polskiego”:

z samorządu musi być wyłączony przedwojenny, względnie dotychczasowy element polityczno-partyjny, który z samorządów czynił mikrokosmos, względnie karykaturę parlamentu wedle recepty degenerującego się ustroju liberalnie demokratycznego³⁵.

Wiązało się to często z obawą, którą najlepiej zwerbalizował jeden z polskich publicystów, aby samorząd nie stał się „koniem trojańskim, przy pomocy którego udałoby się znowu opozycji dojść do władzy w społeczeństwie, do koryt, którymi można puszczać agitację i demagogię partyjną”³⁶. Idea depolityzacji wpłynęła na konkretne rozwiązania instytucjonalne, które miały utrudnić lub uniemożliwić wpływ opozycji na władze samorządowe.

Po pierwsze, były to zmiany w ordynacji wyborczej, których głównym założeniem było odrzucenie systemu proporcjonalnego. Wynikało to z faktu, iż taki system wymagałby od obywateli zorganizowania się. Indywidualne wyznaczenie kandydatów i przedstawianie ich wszystkich na jednej wspólnej liście w porządku alfabetycznym, jak w Estonii, było jednym ze sposobów powstrzymania obywateli od organizowania się w grupy do wyborów lokalnych³⁷. Przekonanie, że to państwo zorganizuje społeczeństwo, obecne było też w myśli politycznej piłsudczyków.

W niektórych wypadkach, jak na Węgrzech, utrzymano elementy systemu wirylistów. Połowę składu rad stanowili obywatele wywodzący się z elity finansowej. Wybierali oni ze swojego składu dwie piąte radnych. Do wyborów w tej części dopuszczeni byli jedynie mężczyźni. Pozostała część była wybierana przez mieszkańców³⁸. W jednym z najbardziej skrajnych wypadków na Litwie rząd sam (w 1936 roku) mianował członków samorządów. Rząd też często anulował

³⁴ A.E. Purs, *op. cit.*, s. 244–245.

³⁵ Szerzej zob. M. Sidor, *op. cit.*, s. 283–284.

³⁶ Cyt. za: W. Paruch, *Samorzady w autorytaryzmie...*, s. 167.

³⁷ L. Laanes, *op. cit.*, s. 83.

³⁸ M. Jaroszyński, *Organizacja municypaliów...*, s. 111. Ciekawe uwagi w odniesieniu do Polski sformułował W. Paruch: „zdaniem piłsudczyków samorządowa ordynacja wyborcza winna być dostosowana do roli systemowej spełnianej przez samorzady, a one nie są powołane do reprezentowania kierunków politycznych, lecz do kompetentnego wykonywania zadań publicznych o charakterze gospodarczym, społecznym i kulturalnym” — *idem*, *Samorzady w autorytaryzmie...*, s. 175.

wyniki wyborów, jak na przykład w Estonii. W wyniku wyborów do rady miejskiej w dniach 14–15 stycznia 1934 roku Estoński Centralny Związek Uczestników Wojny Wyzwoleńczej (wabsowie) zdobył około 42% głosów. Po tej elekcji 12 marca 1934 roku ogłoszono natomiast stan wyjątkowy i anulowano mandaty wabsów. Praktyka ta była stosowana również w Rumunii. W ciągu krótkiego okresu od października do grudnia 1937 roku rozwiązano ogólnie około 70 rad miejskich, które były kontrolowane przez opozycję³⁹.

Po drugie, starano się odpowiednio stosować politykę personalną. Decydujące było kryterium lojalności. Często, jak na Łotwie, wykorzystywano do tego skomplikowany system nominacji, który uniemożliwiał w praktyce wybór reprezentantów partii politycznych. Najczęściej osoby sprawujące władzę administracyjną zwracały się o poradę do „wybitnych mieszkańców”, sporządzały krótką listę kandydatów, a następnie Departament Samorządu Terytorialnego dokonywał jej przeglądu. Policja sprawdzała przeszłość kandydatów pod kątem karalności i uprzedniej lojalności partyjnej. Jeśli nie pojawiły się zastrzeżenia, Departament wskazywał kandydata⁴⁰. Inną metodą stosowaną na Łotwie był system denuncjacji, który spowodował wyeliminowanie działaczy związanych z partiami politycznymi i opozycyjnych wobec władz⁴¹. Pamiętać należy, iż wielu teoretyków samorządu postulowało takie skonstruowanie samorządu, aby dobierał ludzi fachowo uzdolnionych. Znany polski badacz, autor wydanej w 1926 roku pracy *Geneza samorządu europejskiego*, Jerzy Panejko wskazywał na modelowe rozwiązania szwajcarskie, które jego zdaniem chroniło przed zawodowymi politykami⁴².

Innym stosowanym rozwiązaniem było przedłużanie kadencji rad. Przykładowo na Łotwie na mocy ustawy o gminie wiejskiej z 1937 roku i ustawy o mieście z 1938 roku mandat radnego wynosił pięć lat. Następnie 5 listopada 1937 roku prezydent-regent wydał ustawę (w formie dekretu), na mocy której mandat rad wybranych w 1934 roku został przedłużony do 15 sierpnia 1939 roku. Jednym z wyjaśnień przedłużenia było wejście w życie w styczniu 1938 roku konstytucji zawierającej nową podstawę dla samorządów lokalnych. W związku z prawem wyborczym mandat rad wybieranych w 1934 roku, który miał wygasnąć w sierpniu 1939 roku, został w maju 1939 roku przedłużony do 31 grudnia tego samego roku.

Z kolei w Portugalii burmistrzowie mieli pełnić swoje funkcje przez sześć lat. Mogli być przy tym mianowani na więcej niż jedną kadencję⁴³. W 1940 roku

³⁹ A. Dubiecki, *System partyjny Królestwa Rumunii. Uwarunkowania i funkcjonowanie*, Łódź 2013, s. 511.

⁴⁰ A.E. Purs, *op. cit.*, s. 283.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² A. Bosiacki, *op. cit.*, s. 210.

⁴³ M.P. de Almeida, *The revolution in local government: mayors in Portugal before and after 1974*, „Continuity and Change. A Journal of Social Structure, Law and Demography in Past Society” 32, 2017, nr 2, s. 74.

kodeksem administracyjnym wydłużono kadencję do ośmiu lat, głównie dlatego że trudno było znaleźć osoby chętne do objęcia stanowiska burmistrza, szczególnie w kraju, w którym od osoby pełniącej tę funkcję oczekiwano odpowiednich kwalifikacji. Dodatkowo burmistrzowie w większości przypadków nie otrzymywali żadnego wynagrodzenia. Byli wybierani spośród lokalnych dostojników, przedstawiciele najbardziej prestiżowych grup społecznych i ekonomicznych, które posiadały kapitał społeczny, taki jak kwalifikacje akademickie czy status osobisty lub rodzinny. Członkowie lokalnych elit, którzy już zapewniali wiele miejsc pracy i usług w swoich regionach, przejęli kontrolę nad nowymi instytucjami tylko dlatego, że nikt inny nie miał umiejętności i kapitału społecznego, aby to zrobić. W „Nowym Państwie” Salazara prawie 35% burmistrzów pochodziło z zawodów „specjalistycznych”⁴⁴. Kolejne 22% stanowili „oficerowie wojskowi”. Wiele było zatem przypadków, szczególnie w gminach wiejskich, kiedy oficerowie przechodzili na emeryturę, wracali do domu i obejmowali stanowisko wójta. Wójtowie, którzy służyli również jako oficerowie wojskowi, sprawowali urząd najczęściej w gminach, gdzie znajdowało się stanowisko obrony strategicznej, szkoła wojskowa lub koszary. Stolica Portugalii, Lizbona, miała długą tradycję mianowania na burmistrza oficerów wojskowych wysokiego szczebla, a mimo to na lata 1937–1943 pracę tę powierzono Duarte’emu Pacheco, inżynierowi i profesorowi uniwersyteckiemu, który połączył rolę burmistrza z funkcją ministra robót publicznych. Również w Porto, drugim co do wielkości mieście tego kraju, większość burmistrzów w okresie „Nowego Państwa” była cywilna; tylko jeden emerytowany pułkownik piechoty pełnił tę funkcję — jego kadencja trwała od 1949 do 1953 roku⁴⁵.

Zdaniem badaczy nie było celowej polityki umieszczania wojskowych w samorządach lokalnych. Stanowisko burmistrza nie miało bowiem wielkiego politycznego znaczenia; było to w dużej mierze stanowisko administracyjne, a wojskowi, lekarze i inżynierowie byli na nie mianowani, ponieważ zazwyczaj byli najbardziej wykwalifikowanymi osobami do służby w tym charakterze⁴⁶.

Podobną tendencję można zaobserwować również w Estonii, gdzie burmistrzowie mieli zazwyczaj wykształcenie wojskowe lub związane z prawem⁴⁷. W Pärnu wszyscy burmistrzowie w latach 1917–1940 studiowali prawo lub/i pracowali jako adwokaci. W tym względzie można też zauważyć ciągłość. Na przykład burmistrzowie miast Tallinn, Tartu, Pärnu i Haapsalu w latach 1917–1940 piastowali swoje stanowiska przez co najmniej dziesięć lat.

Od 1934 roku wynagrodzenie burmistrza określał prezydent lub rząd Republiki, a wynagrodzenie najwyższego burmistrza miasta stołecznego było równe płacy członka rządu. Jak zauważyła Liia Laanes:

⁴⁴ Zgodnie z Krajową Klasyfikacją Zawodową byli to intelektualistach i naukowcy.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 76.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ L. Laanes, *op. cit.*, s. 81.

Rząd centralny musiał mieć zaufanie do osób odpowiedzialnych za zarządzanie na szczeblu lokalnym, a jednym ze sposobów zapewnienia tego było przyznanie Ministrowi Spraw Wewnętrznych większych uprawnień w zakresie mianowania i odwoływania lokalnych urzędników⁴⁸.

W Polsce zaś, jak zauważyła Monika Sidor:

Głosząc hasła odpolitycznienia samorządu, w istocie usuwali z niego ludzi nieprzychylnych obozowi sanacyjnemu, promując w ten sposób nie lokalną elitę, opartą na zaufaniu społecznym i wyłanianą w demokratyczny sposób, lecz lokalną elitę sanacyjną⁴⁹.

Opinię tą można odnieść do wszystkich analizowanych państw.

Zadania i organizacja władz samorządu

Poważnym utrudnieniem przedstawienia organizacji władz samorządowych jest brak w większości omawianych krajów jednolitych, kompleksowych ram prawnych dla samorządu terytorialnego. Przykładowo w Estonii regulacje w tej kwestii zostały wprowadzone na przełomie lat 1937/1938, a w Polsce regulowała ją tak zwana ustawa scaleniowa z 1934 roku. Również na Łotwie rozwiązania ulegały zamianom. Pamiętając o tych ograniczeniach, warto wskazać na kilka charakterystycznych cech.

Po pierwsze, będzie to tendencja do powoływania organów samorządowych wyłącznie na najniższym szczeblu. Przykładowo konstytucja estońska z 1938 roku znosiła samorząd na szczeblu powiatowym i nie wymieniała już rodzajów jednostek samorządu terytorialnego, ale pozwalała na określenie w ustawodawstwie organizacji samorządu terytorialnego. W art. 75 konstytucji czytamy: „Państwo sprawuje władzę na szczeblu lokalnym poprzez samorządy miejskie, gminne i wiejskie, jeżeli w ustawodawstwie nie ustanowiono specjalnych organów”, nie wymieniono już jednak powiatów jako jednostek samorządu terytorialnego. Choć przepis ten mógł być interpretowany na kilka sposobów, przeważało domniemanie, że rodzaje jednostek samorządu terytorialnego były ograniczone do tych wymienionych we wskazanym artykule. Powiaty nie były już zatem uważane za jednostki samorządu terytorialnego, ale za szczebel administracji państwowej. Jedną z przyczyn tej zmiany było to, że „powiaty, w przeciwieństwie do stosunkowo słabych gmin i miast wiejskich [...] stanowiły potencjalny ośrodek oporu wobec władzy centralnej i tak było przez całą tzw. erę milczenia”⁵⁰. W Polsce mimo ustawowej regulacji nie zdecydowano się na powołanie samorządu wojewódzkiego, a samorząd na poziomie powiatu też był poddany ograniczeniom ze względu na fakt, iż starosta był reprezentantem rządu.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 85.

⁴⁹ M. Sidor, *op. cit.*, s. 332.

⁵⁰ L. Laanes, *op. cit.*, s. 85–90.

Po drugie, zwiększono zakres nadzoru nad samorządem. W Estonii w maju 1934 roku do ustawy z 1919 roku dodano klauzulę, która umożliwiała rządowi Republiki odwoływanie ze stanowiska wójtów, członków samorządu terytorialnego, w tym członków tymczasowego zarządu powiatowego, a także sekretarzy miast, miasteczek i gmin wiejskich, jeżeli ich działalność została uznana za szkodliwą dla państwa lub interesów lokalnych. W marcu tego samego roku zwiększono uprawnienia rządu Republiki w zakresie mianowania burmistrzów, co zapowiadało nową zasadę w organizacji samorządu terytorialnego. W listopadzie 1934 roku w ramach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych stworzono odrębny departament samorządowy. Był on odpowiedzialny za „organizację, zarządzanie i nadzór nad samorządami i samorządami kultury mniejszości”. Fakt, że MSW starało się realizować swoje nowe uprawnienia również w praktyce, znajduje odzwierciedlenie w uzasadnieniu nowelizacji, w którym wyraźnie stwierdza się, że obowiązki ministerstwa w zakresie „aktywnego zarządzania i organizacji” organów samorządowych znacznie wzrosną.

Wszystkie zmiany z 1934 roku zwiększyły uprawnienia organów nadzorczych, jak również kontrolę rządu centralnego nad władzami lokalnymi. Natomiast zgodnie z ustawami z lat 1937 i 1938 za nadzór nad miastami odpowiadało Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Gminy wiejskie podlegały nadzorowi trzech organów: MSW, władzom powiatowym i przewodniczącemu zarządu powiatowego. Nadzór ten obejmował legalność i celowość działań samorządów lokalnych. Ta ostatnia była ograniczona do przypadków określonych w przepisach. Na przykład zatwierdzenie organu nadzorczego było nadal konieczne w przypadku budżetu przyjmowanego przez rady lokalne oraz podatków i stawek podatkowych. Także w Rumunii, w wyniku przeprowadzonej w 1937 roku reformy, zarząd lokalny mieli sprawować mianowani na sześciolatek kadencje rezydenci królewscy. Zerwano wówczas z zasadą wyboru wójta i burmistrza w wyborach lokalnych. Odtąd byli oni powoływani przez prefekta w wypadku gmin wiejskich lub rezydenta królewskiego w ośrodkach miejskich⁵¹. Z kolei na Litwie to naczelnik powiatu określał treść obrad rady powiatowej. Ta ostatnia mogła być rozwiązana przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w dowolnym momencie. Naczelnik powiatu wybierał wójta spośród dwóch zgłoszonych przez radę gminną kandydatów⁵². W odniesieniu do Polski słuszna jest konstatacja badacza tego tematu Marka Klimka, który stwierdził, że:

Nadzór państwa nad samorządem, mający pełnić rolę instrumentu zabezpieczającego zgodność interesów lokalnych z ogólnym interesem państwa, w istocie prowadził do ograniczenia samodzielności funkcjonowania samorządu, który wskutek tych działań stawał się w zasadzie dodatkowym organem administracji rządowej. Omnipotencja państwa prowadziła do całko-

⁵¹ A. Dubicki, *op. cit.*, s. 92.

⁵² M.J., *Samorząd ziemski na Litwie Kownieńskiej*, „Samorząd Terytorialny” 1931, nr 1–2, s. 102.

witego podporządkowania organów samorządowych, do czynienia z nich agendy wpływów rządowych oraz środka do realizacji jego celów⁵³.

Często więc zamiast korzystania ze środków prewencyjnych sięgano po rozwiązania represyjne⁵⁴.

Po trzecie, zmniejszono niezależność finansową samorządów. We wszystkich krajach starano się zmniejszyć ilość środków finansowych, którymi dysponowały samorządy; podawano też kontroli budżety jednostek samorządowych. System ustalania podatków był bardzo skomplikowany, ale mało wydajny finansowo⁵⁵. Wreszcie wskazywano sposób wydatkowania finansów samorządowych. Część środków miała być przeznaczona na walkę z bezrobociem, ale także, tak jak na Łotwie, na propagandę zgodną z wytycznymi władz.

Po czwarte, konserwatywny charakter niektórych reżimów wpływał na rozwiązania dotyczące udziału kobiet w wyborach. Przykładowo na Węgrzech tylko kobietom, które ukończyły szkołę średnią, przysługiwało bierne prawo wyborcze i to jedynie do rad generalnych municypiów. Dodatkowo we wskazanych radach 5% miejsc zagwarantowano bez wyboru dla osób szczególnie zasłużonych. Natomiast w Portugalii dla kobiet istniał wymóg ukończenia szkoły podstawowej. Wszędzie też podwyższono wiek upoważniający do udziału w wyborach. W tych krajach, w których dominowała narracja modernizacyjna, zachęcano kobiety do udziału w wyborach i pracy samorządowej. Wzywano: „Konieczne jest przeto wprowadzenie kobiet na listy wyborcze i powierzenie im w przyszłym samorządzie zagadnień związanych z opieką społeczną, pieczę nad zdrowotnością publiczną”⁵⁶.

Samorząd gospodarczy

We wszystkich wspomnianych państwach podkreślano wagę samorządu gospodarczego dla rozwoju państwa. Wszędzie też instytucja ta była postrzegana jako przejaw zaangażowania profesjonalistów w życie publiczne. Stopień akceptacji dla rozwoju instytucji typu korporacyjnego był zróżnicowany. W Polsce piśsudczycy co prawda akceptowali powołanie i rozwój izb zawodowych, ale nie zdecydowali się na utworzenie ogólnokrajowej reprezentacji samorządu gospodarczego i zawodowego oraz nadanie mu jakiejś formy organu państwa.

⁵³ M. Klimek, *Samorząd miast II Rzeczypospolitej. Publiczna debata i rozwiązania ustrojowe*, Lublin 2006, s. 139.

⁵⁴ W odniesieniu do sytuacji w Polsce szerzej zob. M. Grzybowska, *Decentralizacja i samorząd w II Rzeczypospolitej (aspekty ustrojowo-polityczne)*, Kraków 2003, s. 248–250.

⁵⁵ L. Kurowski, *O możliwości uproszczenia samorządowego systemu podatkowego*, Warszawa 1939, s. 3–10.

⁵⁶ Cyt. za: M. Sidor, *op. cit.*, s. 288.

Warto jednak przypomnieć, że konstytucja kwietniowa przewidywała powołanie Naczelnej Izby Gospodarczej z szerokimi kompetencjami⁵⁷.

Na Łotwie bezpośrednio wykorzystano rozwiązania włoskie. W 1934 roku powołano pierwsze izby korporacyjne. Była to Izba Przemysłu i Handlu. Rok później powołano Izbę Rolniczą, a w 1936 roku Izbę Pracowników. Dodatkowo w 1938 roku powołano dwie nowe izby: Izbę Literatury i Sztuki oraz Izbę Zawodów. Podlegały one Radzie Państwa, która pełniła funkcję niby zarządu i organu konstytucyjnego. Wszakże, jak zauważył jeden z badaczy tej problematyki:

Nigdy jednak, jak założył Ulmanis, nie spełniły funkcji, jakimi charakteryzowały się przedsiębiorstwa w Italii. Będąc odgórnie stworzone i kontrolowane, nie zastąpiły wcześniejszych i późniejszych związków zawodowych⁵⁸.

O popularności modelu świadczy także to, że zgodnie z konstytucją austriacką z 1934 roku wprowadzono w tym kraju model „państwa stanowego” z korporacyjną strukturą⁵⁹. Również w Grecji autorytarny reżim Joannisa Mataxasa, dążąc do oparcia rządów na czynniku fachowym i wyeliminowania rywalizacji partii politycznych, akceptował rozwiązania korporacyjne. Społeczeństwo przedstawiano na wzór piramidy, na której szczycie znaleźli się rolnicy. W 1939 roku powołano więc Domy Rolników — korporacje zrzeszające chłopów⁶⁰.

Kolejnym interesującym nas w tej materii krajem jest Rumunia, w której w 1938 roku rozbudowano system korporacji. Od 1938 roku tylko przedstawiciele korporacji mogli zgłaszać kandydatów do parlamentu. Działały tam między innymi Izba Pracy czy Izba Ubezpieczalni Społecznych⁶¹. Podobne rozwiązania starano się wprowadzić w latach 1932–1936 na Węgrzech⁶².

Najbardziej znany model korporacjonizmu został wprowadzony w Portugalii. Ponieważ jest on dość dobrze znany, ograniczę się do przypomnienia podstawowych informacji⁶³. W 1934 roku we wszystkich najmniejszych jednostkach

⁵⁷ K. Bandarzewski, *Samorząd gospodarczy w prawie polskim. Studium prawne*, Kraków 2014, s. 92.

⁵⁸ I.T. Kolendo, *Reformy gospodarcze na Łotwie w latach 1918–1940*, „Zeszyty Wiejskie” 2014, nr 20, s. 158.

⁵⁹ E. Czerwińska-Schupp, *Faszyzm austriacki (1934–1938) — założenia filozoficzno-ideowe, ustrojowe i praktyka polityczna*, „Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna” 1, 2012, nr 2, s. 99; E. Muszalski, *Ostatnia konstytucja Austrii*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1935, nr 3, s. 100–111.

⁶⁰ O.E. Anastaskias, *Authoritarianism in 20th century Greece. Ideology and education under the dictatorships of 1936 and 1967*, s. 109, <http://etheses.lse.ac.uk/1304/1/U062733.pdf> (dostęp: 15.04.2020).

⁶¹ Powołaniu izb pracy towarzyszyło rozwiązanie związków zawodowych. Zob. A. Dubicki, *op. cit.*, s. 92–93.

⁶² Szerzej zob. *Corporatism and Fascism: The Corporatist Wave in Europe*, red. A.C. Pinto, London-New York 2017, s. 286.

⁶³ Szerzej zob. M. Jagłowski, *System korporacyjny portugalskiego Nowego Państwa (1933–1974)*, „Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych” 79, 2018, s. 77–85.

administracyjnych (parafiach) powołano tam organizacje współpracy społecznej, tak zwane domy ludowe. Do ich kompetencji zaliczono działanie mające na celu zapewnienie jego członkom opieki i pomocy w wypadkach choroby, bezrobocia, niezdolności do pracy, a także nauczanie dorosłych i dzieci, sport i rozrywkę, kino edukacyjne oraz współdziałanie w ramach prac wspólnych użyteczności dostaw wody i higieny publicznej. Od 1938 roku ich celem były też reprezentacja wszystkich pracowników, obrona interesów moralnych, społecznych i ekonomicznych w radach municypalnych. Powołano również domy rybackie. Natomiast pracownicy przemysłu i handlu zostali zorganizowani w syndykaty narodowe. Do drugiej wojny światowej uczestnictwo w nich było dobrowolne. Powstały też gildie o charakterze obowiązkowym, a członkami były stowarzyszenia, przedsiębiorstwa i firmy. Dalekosiężnym celem było przekształcenie natury ludzkiej. *Homo corporativus* miał zastąpić *homo oeconomicus*. Miała to być jednostka nieegoistyczna, działająca dla dobra społecznego, realizująca cel wyznaczony przez korporację⁶⁴. Precyzując kompatybilność autorytaryzmu i korporacjonizmu, Maciej Starzewski pisał:

Gdy chodzi o włączenie jednostki w grupy o zadaniu organiczno-państwowym, to winna ona być ujęta z tej strony właśnie, która przedstawia jej najgłębszą wartość społeczną, która ukorzenia się zarazem w jej najbardziej życiowe interesy osobiste, która kładzie swe piętno na całym jej nastawieniu psychicznym. Jednostka, połączona przez cząstkową organizację (syndykat) z organizacją całkowitą (państwem) w tym właśnie ośrodku swej indywidualności, stanie się z jednej strony najobfitszym źródłem, z którego energią będą mogły te organizacje czerpać na rzecz własnej swej żywotności, z drugiej zaś strony odsłoni powierzchnie najbardziej wrażliwą na oddziaływanie na nią samą tych organizacji⁶⁵.

Zakończenie

Podsumowując rozważania, można wskazać na kilka zasadniczych cech, które określały rolę samorządu w państwie autorytarnym. Po pierwsze, odrzucano naturalny charakter samorządu, podkreślając, iż nie jest on antytezą państwa, lecz stanowi drugą formę administracji państwowej. W konsekwencji interesy państwa miały być nadrzędne nad interesami samorządu. Wielu badaczy dostrzega w tym okresie „przenikanie państwa do samorządu”⁶⁶. W konsekwencji ograniczono rolę aktu wyborczego poprzez mianowanie na większość stanowisk wykonawczych,

⁶⁴ *Ibidem*, s. 80.

⁶⁵ M. Starzewski, *Ze studiów nad ustrojem faszystowskim*, Kraków 1931, s. 5–6.

⁶⁶ Z. Janku, *Przenikanie państwa do samorządu terytorialnego w okresie międzywojennym i po wyzwoleniu*, „Kronika Wielkopolski” 1990, nr 3, s. 104. Nie zgadzam się jednak z opinią Przemysława Maja, który sugeruje że akceptacja samorządności obecna jest tylko w koncepcjach programowych lewicy; zob. *idem*, *Lewicowość, centrowość i prawicowość w nauce o polityce*, Rzeszów 2018, s. 186–187.

nawet na najniższym poziomie administracyjnym, lub pozostawiając sobie prawo do zatwierdzenia wybranego przez ludzi reprezentanta. Dość często korzystano też z prawa rozwiązania wybranego przez obywateli organu. Innym sposobem było takie skonstruowanie ordynacji wyborczych, które uniemożliwiały potencjalnej opozycji wprowadzenie swoich przedstawicieli do samorządu. W konsekwencji odebrano opozycji szanse na jakiegokolwiek nieautoryzowane działanie⁶⁷. Mimo tych ograniczeń niejednokrotnie — i to w państwach, gdzie kontrola nad samorządem była daleko idąca — udawało się wybrać reprezentantów niezgodnych z życzeniami władz. W Polsce obóz sanacyjny zdecydował się zmianę taktyki, dopuszczając do dość swobodnej rywalizacji w wyborach 1938–1939.

Sposób upadku reżimu autorytarnego, często w wyniku klęski militarnej lub gwałtownego przewrotu, utrudnia odpowiedź na pytanie, czy wykształcone w samorządzie elity mogły tworzyć podstawę kontrelity władz w okresie transformacji. Znane badanie dotyczące Portugalii wskazuje, że po rewolucji na poziomie lokalnym nastąpiła rewolucja personalna. Tylko 4,4% dawnych burmistrzów utrzymało swoje stanowiska.

Co istotne, samorządy często przyczyniały się do rozwoju gospodarczego danego regionu. Rozwiązywały, mimo narzuconych im ograniczeń, istotne problemy społeczne. Swoistą kwadraturę koła stanowił jednak problem mniejszości narodowych. Zarówno idea asymilacji państwowej, jak i działania nacjonalistyczne nie przyniosły pożądanego z punktu widzenia władz rozwiązania. Uwaga ta dotyczy również poziomu samorządu, w tym — jak w Polsce — proklamowania powołania samorządu narodowościowego.

Poddany ograniczeniom, kontrolowany przez władze samorząd pozwalał na ograniczoną samoorganizację społeczną, stanowiąc namiastkę innych instytucji społecznych. Świadczy o tym chociażby uwzględnienie instytucji samorządu w wielu konstytucjach. Dotyczy to oczywiście tych państw, które — jak Polska czy Estonia — mimo ograniczeń samorząd utrzymały. Na Litwie w praktyce został on zupełnie podporządkowany państwu⁶⁸. Może to być więc jedno z kryteriów oceny konkretnego systemu autorytarnego. Podsumowując, można odwołać się do wypowiedzi estońskiego premiera i profesora prawa Jürja Uluotsa, który porównał estoński samorząd do jałowca:

choć nie jest piękny, jest silny i twardy; utrzymuje się z wieków na wieki mimo różnych wiatrów, czy to z zachodu, czy ze wschodu, czy z północy, czy z południa. Błyskawica, która przychodzi wraz z burzą, nie niszczy go, ponieważ jałowiec ma tę cechę, że utrzymuje się na ziemi; jeśli złamiesz jedną gałąź, pozostałe nie zginą⁶⁹.

⁶⁷ Zob. ciekawe uwagi W.T. Kuleszy, *Instytucja demokracji bezpośredniej w państwach autorytarnych w międzywojennej Europie*, „Miscellena Historico-Juridica” 15, 2016, z. 2, s. 127–141.

⁶⁸ A. Kaspravicius, *The historical experience of twentieth century. Authoritarianism and totalitarianism in Lithuania*, [w:] *Totalitarian and Authoritarian Regime in Europe. Legacies and Lessons from the Twentieth Century*, red. J. Borejsza, K. Zimer, M. Hauls, New York-Oxford 2006, s. 306.

⁶⁹ L. Laanes, *op. cit.*, s. 50, tłumaczenie własne.

Bibliografia

- Almeida M.P. de, *The revolution in local government: mayors in Portugal before and after 1974*, „Continuity and Change. A Journal of Social Structure, Law and Demography in Past Society” 32, 2017, nr 2.
- Anastaskias O.E., *Authoritarianism in 20th century Greece. Ideology and education under the dictatorships of 1936 and 1967*, <http://etheses.lse.ac.uk/1304/1/U062733.pdf>.
- Autorytaryzm. Ankieta. Wypowiedź Romana Bäckera., „Historia i Polityka” 2009–2010, nr 9–10.
- Bäcker R., *Nietradycyjna teoria polityki*, Toruń 2011.
- Bäcker R., *Teoretyczne implikacje zmodyfikowanej definicji totalitaryzmu Juana Linza*, [w:] *Ścieżki transformacji*, „Poznańskie Studia z Filozofii i Humanistyki”, t. 6, Poznań 2003.
- Bandarzewski K., *Samorząd gospodarczy w prawie polskim. Studium prawne*, Kraków 2014.
- Baszkiewicz J., *Powszechna historia ustrojów państwowych*, Gdańsk 2002.
- Bigo T., *Administracja publiczna w Trzeciej Rzeszy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1936, nr 4.
- Borejsza J.W., *Rzym a wspólnota faszystowska*, Warszawa 1981.
- Bosiacki A., *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Warszawa 2006.
- Brzeziński W., *Charakterystyka samorządu miejskiego w państwach autorytarnych*, „Samorząd Miejski” 1935, z. 3.
- Corporatism and Fascism: The Corporatist Wave in Europe*, red. A.C. Pinto, London-New York 2017.
- Czerwinska-Schupp E., *Faszizm austriacki (1934–1938) — założenia filozoficzno-ideowe, ustrojowe i praktyka polityczna*, „Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna” 1, 2012, nr 2.
- Domachowska A.B., *Proces budowania narodu czarnogórskiego w latach 1991–2018. Geneza i uwarunkowania*, Toruń 2019.
- Druga Rzeczpospolita. Wybór dokumentów*, wyb. i oprac. A. Łuczak, J.R. Szaflik, Warszawa 1988.
- Dubiecki A., *System partyjny Królestwa Rumunii. Uwarunkowania i funkcjonowanie*, Łódź 2013.
- Grenowski J., *Obecny ustrój gmin pruskich. Część czwarta*, „Samorząd Miejski” 1935, nr 12.
- Grzeszczak S., *Państwowa Rada Samorządowa*, „Samorząd Miejski” 1938, nr 6.
- Grzybowska M., *Decentralizacja i samorząd w II Rzeczypospolitej (aspekty ustrojowo-polityczne)*, Kraków 2003.
- Hajdú Z., Hajdú Z., *Reform efforts in regional public administration in Hungarian geography in the period between the two world wars*, „Revue D’Histoire des Sciences Humanites” 2003, nr 2.
- Jągłowski M., *System korporacyjny portugalskiego Nowego Państwa (1933–1974)*, „Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych” 79, 2018.
- Janku Z., *Przenikanie państwa do samorządu terytorialnego w okresie międzywojennym i po wyzwoleniu*, „Kronika Wielkopolski” 1990, nr 3.
- Jaroszyński M., *Organizacja municypiów na Węgrzech*, „Samorząd Terytorialny” 1931, nr 1–2.
- Jaroszyński M., *Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu*, Warszawa 1936.
- Kaspravicus A., *The historical experience of twentieth century. Authoritarianism and totalitarianism in Lithuania*, [w:] *Totalitarian and Authoritarian Regime in Europe. Legacies and Lessons from the Twentieth Century*, red. J. Borejsza, K. Zimer, M. Hauß, New York-Oxford 2006.
- Klimek M., *Samorząd miast II Rzeczypospolitej. Publiczna debata i rozwiązania ustrojowe*, Lublin 2006.
- Kolendo I.T., *Reformy gospodarcze na Łotwie w latach 1918–1940*, „Zeszyty Wiejskie” 2014, nr 20.
- Komarnicki W., *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Kraków 2006.
- Konstantinow M., *Ustrój polityczny Bułgarii*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1938, nr 3.
- Kulesza W.T., *Instytucja demokracji bezpośredniej w państwach autorytarnych w międzywojennej Europie*, „Miscellena Historico-Juridica” 15, 2016, z. 2.

- Kulesza W.T., *Kilka uwag o państwach autorytarnych międzywojennej Europy*, [w:] *Parlament, prawo, ludzie. Studia ofiarowane profesorowi Juliuszowi Bardachowi*, red. K. Iwanicka, M. Skowronek, K. Stembrowicz, Warszawa 1996.
- Kulesza W.T., *Konstytucja kwietniowa i konstytucje republikańskich państw autorytarnych w międzywojennej Europie. Próba porównania — wybrane zagadnienia (część II)*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 1.
- Kulesza W.T., *O opacnym a powszechnym pojmowaniu pojęcia autorytaryzmu*, [w:] *Prawo i ład społeczny. Księga jubileuszowa dedykowana profesor Annie Turskiej*, Warszawa 2000.
- Kulesza W.T., *Państwo autorytarne*, [w:] *Państwo i jego problemy*, red. M. Wojciechowski, Olsztyn 2004.
- Kulesza W.T., *Państwa autorytarne międzywojennej Europy jako zbiór. Uwagi wstępne*, „Historia i Polityka” 2009–2010, nr 2–3.
- Kurowski L., *O możliwości uproszczenia samorządowego systemu podatkowego*, Warszawa 1939.
- Laanes L., *From Destruction to Democratic Revival: Local Government in Estonia*, Helsinki 2018.
- M.J., *Samorząd ziemski na Litwie Kownieńskiej*, „Samorząd Terytorialny” 1931, nr 1–2.
- Maj P., *Lewicowość, centrowość i prawicowość w nauce o polityce*, Rzeszów 2018.
- Muszalski E., *Ostatnia konstytucja Austrii*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1935, nr 3.
- Paruch W., *Autorytaryzm w Europie w XX wieku. Zarys analizy politologicznej cech systemu politycznego*, „Annales Universitatis Mariae Curie Skłodowska: sectio K” 16, 2009.
- Paruch W., *Myśl polityczna obozu pilsudczykowskiego*, Lublin 2005.
- Paruch W., *Samorzady w autorytaryzmie. Pilsudczykowska koncepcja samorządności (1926–1939)*, [w:] *Samorząd w polskiej myśli politycznej XX wieku*, red. G. Radomski, Toruń 2006.
- Purs A.E., *Creating the State from Above and Below. Local Democracy in Interwar Latvia*, Toronto 1998.
- Sidor M., *Samorząd terytorialny w myśli politycznej II Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2010.
- Słownik samorządu terytorialnego*, red. M. Chmaj, Lublin 1997.
- Starzewski M., *Ze studiów nad ustrojem faszystowskim*, Kraków 1931.
- Święcicki Ł., *Samorząd terytorialny w czasach kryzysu demokracji liberalnej*, [w:] *Samorząd — Kultura — Europa*, red. J. Gmitruk, T. Skoczek, Józefów 2019.
- Tokarczyk R., *Autorytaryzm — dociekania istoty pojęcia*, „Historia i Polityka” 2009–2010, nr 9–10.
- Tomasiewicz J., *Naprawa czy zniszczenie demokracji? Tendencje autorytarne i profaszystowskie w polskiej myśli politycznej 1921–1935*, Katowice 2012.
- Topij A., *Polityka narodowościowa Łotwy w okresie rządów autorytarnych Karlisa Ulmanisa (1934–1940)*, „Studia Historica Gedanensia” 8, 2017.
- Wójcik S., *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa. Historia i współczesność*, Lublin 1999.
- Zdaniuk B., *Kształtowanie się reżimów autorytarnych w Europie Środkowej i Wschodniej okresu międzywojennego: analiza porównawcza*, „Społeczeństwo i Polityka” 2009, nr 2.