

**Oryginalny artykuł naukowy**  
**Original article**

Data wpływu/Received: **18.07.2019**

Data recenzji/Accepted: **16.11.2019**

Data publikacji/Published: **30.12.2019**

Źródła finansowania publikacji: **środki własne Autora**

**DOI: 10.5604/01.3001.0014.1033**

Authors' Contribution:

(A) Study Design (projekt badania)

(B) Data Collection (zbieranie danych)

(C) Statistical Analysis (analiza statystyczna)

(D) Data Interpretation (interpretacja danych)

(E) **Manuscript Preparation (redagowanie opracowania)**

(F) **Literature Search (badania literaturowe)**

Kamil Jesiołowski\*

Nr ORCID: 0000-0001-6132-2984

## ALEKSANDRA KROŃSKIEGO TEORIA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

### WPROWADZENIE

Największą bodaj bolączką dzisiejszej prawniczej edukacji jest fakt, iż zdominowana została ona przez prawny pozytywizm, a także wąskie, dogmatyczne oraz oderwane od społecznego kontekstu i nieprzystające do skomplikowanej rzeczywistości podejście. W takim ujęciu prawo zaczyna być postrzegane jako całkowicie niezależne zjawisko – wolne od związków z polityką (rozumianą w głębszym, szlachetnym sensie), ideami, wartościami czy też specyficzną dla każdego narodu kulturą i myślą – czegoś, co można romantycznie określić mianem „ducha narodu”. Pojmowanie prawa jako rzeczy w dużej

---

\* mgr; Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni.

mierze istniejącej samej dla siebie jest z pewnością rozwiązaniem zapewniającym bezpieczeństwo i pozwalającym na uniknięcie wielu potencjalnych problemów intelektualnych oraz praktycznych, tym niemniej wydaje się być jednocześnie założeniem kontrfaktycznym, jak również mocno ograniczającym zakres deliberacji.

Analizując doktrynalne spory prowadzone przez jurystów w przeszłości i dokonując ich porównania z dysputami współczesnymi, zauważyć trzeba, iż te pierwsze obejmowały nie tylko nauki prawne *sensu stricto*, lecz wykraczały poza wąskie dogmatycznoprawne ramy, dotykając kwestii społecznych, państwowych, ustrojowych, historycznych czy ekonomicznych, i tym samym wpisując się w szeroką perspektywę. Nie polegały one przy tym wyłącznie na quasi-filologicznej ocenie danych regulacji, ale rozważania ukierunkowane były na odnalezienie głębszego znaczenia, korzenia lub też inaczej – prawdziwej istoty poszczególnych prawno-ustrojowych instytucji. Ponadto nie ulega wątpliwości, iż słynne dysputy przedstawicieli jurysprudence posiadały przy tym niezwykle złożony charakter i w związku z tym wymagały od interlokutorów dobrze ugruntowanej wiedzy z różnych, czasem nawet niezwiązanych bezpośrednio ze sobą dziedzin.

Jedną z takich klasycznych i płodnych intelektualnie debat w polskiej doktrynie prawa administracyjnego okresu II RP (1918-1939) był spór prowadzony przez zwolenników naturalistycznej teorii samorządu terytorialnego z adherentami teorii państwowej. Do grona myślicieli aprobujących tę pierwszą koncepcję zalicza się w piśmiennictwie<sup>1</sup> nierzadko (choć, jak wykazane zostanie w dalszej części tekstu, niezupełnie słusznie) Aleksandra Krońskiego (1871-1935). W niniejszym opracowaniu omówione zostaną zatem poglądy Krońskiego na temat samorządu, rozważania zaś prowadzone będą z uwzględnieniem głównych założeń przyjętych przez dwie wyżej wymienione konkurencyjne szkoły. Analiza przede wszystkim dotyczyć będzie wydanej w 1932 r. książeczki Krońskiego pt. *Teoria samorządu terytorialnego*<sup>2</sup>. Natomiast celem wywodu jest popularyzacja szerzej nieznannej myśli polskiego jurysty okresu międzywojnia, interpretowanej w nakreślonym wcześniej interdyscyplinarnym kontekście.

## GŁÓWNE ZAŁOŻENIA TEORII ALEKSANDRA KROŃSKIEGO

Podjmując przedstawiony temat, nasamprzód pokrótce scharakteryzować należy ujęcia samorządu terytorialnego prezentowane przez naturalistyczną oraz państwową teorię. Otóż oś sporu i różnicę między tymi stanowiskami najtrafniej definiują słowa Jerzego Panejki: „Cała nauka o samorządzie wywodzi swój początek od rozwiązania zagadnienia, czy gmina posiada osobną władzę municypalną, od-

<sup>1</sup> Zob. np. T. Maciejewski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej (1918-1939)*, [w:] T. Maciejewski, J. Gierszewski, *Z problemów administracji. Administracja publiczna*, Chojnice 2010, s. 19.

<sup>2</sup> A. Kroński, *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1990.

mienną od władzy państwowej, względnie czy jest niezawisłą od państwa korporacją publiczno-prawną, czy też jest ściśle włączoną w organizm państwowy i spełnia jedynie funkcję organu państwa<sup>3</sup>. Koncept naturalistyczny zakłada zatem, iż fakt istnienia samorządu terytorialnego nie jest bynajmniej uwarunkowany państwowymi regulacjami pozytywnymi. Zwolennicy tego poglądu w konsekwencji przyjmują, że gmina – analogicznie jak każda jednostka – posiada swą specyficzną, wolną, niezbywalną i *naturalną* osobowość, niezależną od woli prawodawcy<sup>4</sup>. Co więcej, w tej perspektywie gmina uznawana jest za twór starszy od państwa, dlatego też przysługiwać powinien jej szeroki oraz autonomiczny zakres władczych kompetencji i możliwości działania. W literaturze przedmiotu wskazuje się również niekiedy, iż niektórzy myśliciele odwołujący się do naturalistycznej teorii traktowali samorząd terytorialny jako wręcz byt przeciwstawny lub nawet w pewnym sensie wrogi państwu. Natomiast ujmując kwestię tę z historyczno-prawnego punktu widzenia, zauważyć można, iż w europejskim porządku prawnym koncepcja naturalistyczna znalazła swoje odzwierciedlenie m.in. w przepisach francuskiej ustawy z 14 grudnia 1789 r., a także w konstytucji Belgii z 7 lutego 1831 r.<sup>5</sup>, co skądinąd dobrze wpisywało się w rozwój oświeceniowego modelu prawa naturalnego. Z kolei teoria państwowa *a contrario* uznaje istnienie samorządu terytorialnego jedynie jako przejaw decyzji prawodawcy, wyrażonej w ustawowej formie. Tak zatem samorząd terytorialny nie jest w tym przypadku traktowany jako cel sam w sobie, lecz stanowi raczej część składową większego organizmu państwowego<sup>6</sup>. Jego byt, a nawet względna niezależność, uzasadniane mogą być w rezultacie celami zakładanymi i następnie realizowanymi przez państwo. To państwo bowiem, zgodnie ze swoim interesem, wyposaża poszczególne samorządy w konkretne uprawnienia służące do wypełniania nakładanych nań zadań. Samorząd, wedle tej myśli, powstaje więc niejako „odgórnie”. Gmina w związku z tym jest zaledwie wyrazem wprowadzonej decentralizacji, dokonanej na mocy wyboru ustawodawcy, podjętego chociażby z zupełnie utylitarnych pobudek, nie zaś z konieczności zadośćuczynienia *naturalnym* uprawnieniom lub respektowania *naturalnie* ukształtowanych stosunków w lokalnej społeczności. Dlatego też, jak twierdzą zwolennicy koncepcji państwowej, fenomen samorządu nie powinien opisywany być w kategoriach faktu społecznego lub politycznego, lecz wyłącznie jako instytucja oraz pojęcie prawne<sup>7</sup>. W tym miejscu postawić należy kluczowe dla tematu niniejszej pracy pytanie: Jak wyżej przedstawione stanowiska

<sup>3</sup> J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934, s. 16, cytat za: K. Owsiak, *Z historii doktryny samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2007, nr 754, s. 124.

<sup>4</sup> G. Jyż, Z. Pławewski, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, SIP Lex 2012.

<sup>5</sup> A. Gill, *Teorie samorządowe w literaturze międzywojennej*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 11, s. 3.

<sup>6</sup> B. Guziejewska, *Koncepcje samorządu terytorialnego a źródła jego finansowania*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 5, s. 9.

<sup>7</sup> A. Bosiacki, *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918-1939*, Warszawa 2006, s. 109.

odnoszą się do konceptu zaproponowanego przez Aleksandra Krońskiego? Otóż rozpatrując to zagadnienie, rozpocząć można od konkluzji, iż teoria polskiego jurysty stanowi oryginalne połączenie dwóch przeciwstawnych poglądów w jedną koncepcję, określaną przez samego jej twórcę mianem „teorii naturalistyczno-państwowej”. W tym kontekście zauważyć trzeba, iż Kroński w swej *Teorii samorządu terytorialnego* potwierdza do pewnego stopnia słusność podejścia naturalistycznego, zwłaszcza w odniesieniu do opisu właściwości oraz cech gatunku ludzkiego. Człowiek bowiem, jak stwierdza Kroński, posiada naturalną, wrodzoną skłonność oraz wolę do decydowania o swoich sprawach z wyłączeniem podmiotów zewnętrznych. Wola ta niewątpliwie może być zróżnicowana – większa lub mniejsza – jednakże nie sposób zaprzeczyć samemu jej istnieniu, albowiem wynika ona z instynktu samozachowawczego. Instynkt ten zaś implikuje skłonność do łączenia się z innymi ludźmi oraz tworzenia wspólnoty – tak w celu obrony swego dorobku materialnego, jak również rozwoju duchowego, kulturalnego czy też psychicznego. Wydaje się, że Kroński odrzuca tym samym z jednej strony przekonania charakterystyczne dla idei liberalnych, jakoby jednostka była „samotnym Robinsonem”, wolnym od związków rodzinnych, sąsiedzkich, społecznych, wspólnotowych, z drugiej zaś jednocześnie docenia przyrodzony indywidualizm każdej jednostki, podświadomie wzdragającej się przed „wszelkim skoszarowaniem”. W analizowanym przez nas dziele pisze nadto: „Człowiek nie chce zetrzeć się zupełnie, chce o pewnych ściśle z nim związanych kwestjach decydować tylko sam, a o kwestjach *łączyjących go z sąsiadami, tylko z nimi. I chce o tych* kwestjach decydować samodzielnie, nie podporządkowując się woli tych, którzy znajdują się w dalekim, zupełnie luźnym związku z kwestjami, które jego i jego sąsiadów bezpośrednio dotyczą”<sup>8</sup>. Polski prawnik za słuszną uznaje zatem definicję samorządu ukutą przez George’a Jellinka: „Samorząd oznacza samodzielne wykonywanie zarządu przez bezpośrednio zainteresowanych”<sup>9</sup>.

Przyjęcie takich założeń odnośnie do natury człowieka skutkuje szeregiem ważkich konsekwencji dotyczących kształtu samorządu terytorialnego. Jeżeli bowiem samorząd powstaje jako wynik pewnych naturalnych zachowań ludzkich, to niejako obowiązkiem państwa staje się zapewnienie ochrony dla wytworzonych w ten sposób instytucji oraz rozwiązań komunalnych. Po wtóre, w związku z powyższym za niezbędne uznać trzeba także wyodrębnienie specyficznego katalogu zadań własnych gminy, służących zaspokojeniu potrzeb mieszkańców danego terytorium, które – wbrew stanowisku zwolenników teorii państwowej – nie są *de facto* zadaniami należącymi do administracji rządowej, a jedynie przekazanymi w celu wykonania zdecentralizowanym organom<sup>10</sup>. Po trzecie wreszcie, wyznaczyć należy również nieprzekraczalną granicę omnipotencji państwa. W tym ujęciu granica ta określona

<sup>8</sup> A. Kroński, *Teorja...*, s. 8.

<sup>9</sup> Ibidem, s. 8; G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1914, s. 638.

<sup>10</sup> Ibidem, s. 26-30.

będzie przez naturalne uprawnienia gminy (aspekt wspólnotowy) oraz wywodzące się z tego samego źródła prawa obywatelskie (aspekt indywidualistyczny)<sup>11</sup>. Jak zatem można skonstatować, teoria Krońskiego w tym sensie ma charakter wolnościowy, a także antypaternalistyczny – stawia wyraźne bariery państwowemu wszechwładztwu. Równocześnie jednak koncept ten nie prowadzi do niepożądanego atomizacji społeczeństwa, ponieważ podkreśla rolę wspólnoty w życiu każdego obywatela.

Natomiast czynnikiem państwowym, który pozwala na odróżnienie teorii polskiego jurysty od „czystej” szkoły naturalistycznej, jest fakt, iż Kroński nie przeciwstawia w żaden sposób samorządu terytorialnego państwu jako takiemu. Ponadto samorząd w jego myśli nie jest przedstawiany jako byt od państwa niezależny. Wprawdzie samorząd, jak już wspomniano, powstaje w wyniku działań, których źródłem jest ludzki instynkt samozachowawczy, tym niemniej dopiero państwo nadaje stworzonemu na tym gruncie związkowi *imperium*. Kroński przekonuje: „Nie jest słuszna teoria naturalistyczna, w myśl której samorząd przeciwstawia się państwu jako czynnik od niego niezależny. Chociażby bowiem gmina istniała, jako mikrokosm w ciśniejszym lub szerszym znaczeniu, przed powstaniem państwa, jednak tylko od niego otrzymuje *imperium*, stając się związkiem prawa publicznego, podporządkowanym państwu”<sup>12</sup>. Warto zaznaczyć, iż więź łącząca samorząd i państwo jest przy tym obustronnie korzystna. Mieszkańcy danego terytorium otrzymują bowiem możliwość formalnego zorganizowania, wyrażania i wykonania swej woli – posiadają zatem określone władztwo, państwo zaś dzięki nadaniu *imperium* zwiększa poczucie łączności z obywatelami (co niewątpliwie leży w jego interesie), czyniąc tym samym zadość jednostkowemu prawu do autonomicznego stanowienia o wynikających z sąsiedztwa sprawach miejscowych<sup>13</sup>. Jak się wydaje, w świetle powyższego można więc mówić o swoistym prawie do samorządu przysługującym każdej wolnej jednostce.

## HISTORYCZNE I POLITYCZNE UJĘCIE SAMORZĄDU

Jako niezwykle interesujące i trafne zarazem określić należy spostrzeżenia Aleksandra Krońskiego odnośnie do historycznej roli, jaką odegrał samorząd terytorialny. Z rozważań przeprowadzonych w *Teorii samorządu terytorialnego* wywieść można w tym kontekście trzy zasadnicze wnioski: 1) istnienie silnych samorządów łączy się z większą ochroną dla obywatelskich uprawnień; 2) stabilność danego ustroju politycznego zależy w dużej mierze od respektowania przez państwo naturalnych praw tak jednostek, jak i lokalnych, samorządowych wspólnot; 3) silna władza centralna (np. monarsza) nie oznacza zawsze słabych samorządów, *vice versa* – przyjęcie republikańskiej formy rządów nie musi skutkować zwiększeniem roli samorządu terytorialnego w danym państwie.

<sup>11</sup> Ibidem, s. 8-9.

<sup>12</sup> Ibidem, s. 23.

<sup>13</sup> Ibidem, s. 23-24.

Wyszczególnione tezy są ściśle ze sobą związane, ich prawdziwość wynika natomiast z analizy historycznej. Wprawdzie Kroński nie stosuje w tym przypadku ścisłych reguł metodologicznych, dość swobodnie posługując się odpowiednimi przykładami, niemniej jednak trudno odmówić mu generalnej słuszności. Jurysta zauważa, iż w państwach, w których prawodawstwo stawało w sprzeczności z naturalnymi ludzkimi instynktami, zawsze dochodziło do politycznych kryzysów, a następnie – całkowitego upadku. Egzemplifikacją tego stanu rzeczy były w szczególności państwa antyczne, widzące w panującym monarchie odbicie Boga, w poddanych zaś – zaledwie masę bezrozumnych niewolników. „W państwach tych, jako to w Asyrii, Babilonii, Egipcie nie uznawano praw człowieka; był on niewolnikiem nawet w dziedzinie duchowej. Starożytne państwo Egipskie ogarnęło całokształt życia gospodarczego, przekraczając, jak mówi prof. Wereszczyński, granice etatyzmu, a dochodząc poniekąd do kolektywizmu<sup>14</sup>. Ówczesna ideologia państwowa nakazywała państwom starożytnym skoszarowanie człowieka, tak ściśle unormowanie współżycia społecznego, że człowiek stawał się bezwolnym przedmiotem<sup>15</sup>. Fakty te stanowią, jak przekonuje Kroński, przyczynę klęski tychże państw, albowiem poza osobą władcy nie istniała żadna rzeczywista siła łącząca jednostki w prawdziwe społeczeństwo, a społeczeństwo zaś – w czynnik państwowotwórczy. Jeżeli zatem zabrakło w pewnym momencie historycznym władcy-tyrana, to w konsekwencji „niewolnicy” pozostawieni zostali sami sobie, bez szans na podtrzymanie dalszego istnienia państwa.

Inaczej natomiast rzecz miała się w cesarstwie rzymskim, które z jednej strony dbało o swą potęgę, której warunkiem było uznanie jedynowładztwa, z drugiej jednak nie tłamsiło zupełnie samorządności w krajach podbitych. To „kompromisowe” podejście zapewniało rozkwit państwa oraz polityczną stabilizację, a także miało istotne znaczenie prawno-ustrojowe. Dość wskazać, iż również w dzisiejszych podręcznikach prawa administracyjnego podkreśla się rolę rzymskich ustaw samorządowych (*Lex Julia Municipalis*) dla rozwoju instytucji samorządu terytorialnego<sup>16</sup>. Kroński słusznie konstatuje zatem, iż kluczowa dla podmiotowości jednostek oraz – co się z tym wiąże – samorządności nie jest wprowadzona forma rządów, lecz raczej przyjęta w danym kraju specyficzna *ideologia* państwowa. Fakt ten tłumaczy, dlaczego czynniki lokalne w niektórych systemach opartych na monowładztwie mogą cieszyć się dość szeroką swobodą, z kolei w ustrojach republikańskich lub demokratycznych – jak na przykład w porewolucyjnej Francji – wolność ta bywa w sposób znaczący ograniczana<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> A. Wereszczyński, *Państwo antyczne i jego renesansy*, Lwów 1928.

<sup>15</sup> A. Kroński, *Teorja...*, s. 9.

<sup>16</sup> R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska (i in.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013, s. 358.

<sup>17</sup> A. Kroński, *Teorja...*, s. 10-14. Podobnie Kroński oceniał ustrój starożytnej Grecji: *Taka sama była ideologia w starożytnej Grecji. I tam wolność człowieka rozumiana była tylko w sensie uprawniającym każdego obywatela do uczestnictwa we władzy zwierzchniej. Ale w dziedzinie gospodarczej i duchowej,*



Historyczne deliberacje Aleksandra Krońskiego uzupełnić można nadto o uwagi o charakterze polityczno-doktrynalnym i polityczno-ideowym, co pomóc powinno w głębszej analizie pojęcia ideologii państwowej, o której pisze autor *Teorii samorządu terytorialnego*. Warto zauważyć bowiem, iż postulat silnego samorządu nie jest zastrzeżony dla jednej li tylko politycznej teorii. Co więcej, uzasadnione jest nawet wysnuć wniosek przeciwny i stwierdzenie, że akcenty regionalistyczne podnoszone są często przez całkiem przeciwstawne sobie polityczne środowiska. Stronnicy szkoły naturalistycznej czy też naturalistyczno-państwowej mogą odwoływać się na przykład do myślicieli liberalnych, takich jak – uważany za jednego z prekursorów idei naturalnych uprawnień – John Locke<sup>18</sup>, lub demokratycznych, do których zaliczyć należy z kolei między innymi aprobującego demokrację lokalną Jeana Jacques’a Rousseau<sup>19</sup>. Z drugiej zaś strony idea samorządności, niezbywalnych praw foralnych (*fueros*), wrogość wobec centralizmu, a także wolność rozumiana jako pojęcie kompatybilne ze wspólnotowością – to najważniejsze cechy politycznego credo ultrakonserwatywnych i monarchistycznych hiszpańskich karlistów<sup>20</sup>. O monarchii „tradycyjnej, dziedzicznej, antyparlamentarnej i zdecentralizowanej” pisał ponadto francuski nacjonalista, lider Action Française – Charles Maurras<sup>21</sup>; za niezwykle istotną dla rozwoju teorii naturalistycznej w piśmiennictwie uznaje się również myśl niemieckiego nacjonalisty i konserwatysty – Ottona von Gierke<sup>22</sup>. Samorządność łączy się także – przynajmniej na gruncie teoretycznym, abstrahując od historycznych prób realizacji tych konceptów – z prądami bliskimi korporacjonizmowi, który to proponując tzw. trzecią drogę, jawił się jako nurt zupełnie nowy i atrakcyjny w latach dwudziestych oraz trzydziestych XX wieku. Współcześnie kwestia wartości tkwiących w praktykach lokalnych wspólnot podnoszona jest nierzadko przez komunitarystów<sup>23</sup>.

Powyższa mozaika ideowa, doktrynalna i geograficzna potwierdza poniekąd intuicje Aleksandra Krońskiego odnośnie do kluczowego wpływu na kwestie samorządowe określonej państwowej ideologii, nie zaś wyłącznie przyjętej formy rządów. Ta ostatnia wydaje się mieć w decydującym dla idei samorządnego państwa momencie ustrojowego wyboru drugorzędne znaczenie. Jak się zatem wydaje, w świetle niniejszych ustaleń zaryzykować można tezę, iż jeżeli współczesne liberalno-demokratyczne państwa

---

*demokratyczne państwa greckie dławiły człowieka tak samo, jak w Asyrii i Babilonii. To też podbój greckich mikrokosmów przez zwycięzki Rzym nie był wcale trudny*, s. 10.

<sup>18</sup> Zob. J. Locke, *Dwa traktaty o rządzie*, tłum. Z. Rau, Warszawa 1992.

<sup>19</sup> A. Bosiacki, *Od naturalizmu...*, s. 92.

<sup>20</sup> J. Bartyzel, *Nic bez Boga, nic wbrew tradycji. Kosmowizja polityczna tradycjonalizmu karlistowskiego w Hiszpanii*, Warszawa 2015.

<sup>21</sup> A. Wielomski, *Charles Maurras i Carl Schmitt. Problem władzy suwerennej po „odczarowaniu świata”*, „Pro Fide Rege et Lege” 2017, nr 1-2 (77-78), s. 185.

<sup>22</sup> R. Kmiecik, *Wielowymiarowość pojęcia samorządu – od związków terytorialnych do specjalnych*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2015, nr 4, s. 51.

<sup>23</sup> Zob. w szczególności A. MacIntyre, *Dziedzictwo cnoty. Studium z teorii moralności*, tłum. A. Chmielewski, Warszawa 1996.

przyznają szerokie uprawnienia samorządom i jednostkom, to zjawisko to należy uznać raczej za skutek zwycięstwa nurtów liberalnych niż demokracji jako takiej<sup>24</sup>.

## KRYTYKA USTAWY SCALENIOWEJ

Uwagi zawarte w punktach wcześniejszych dotyczą samorządu terytorialnego rozpatrywanego z uniwersalistycznego punktu widzenia. Należy jednakże zaznaczyć, iż analizowana praca Aleksandra Krońskiego posiada również swój aspekt konkretny, stanowiła bowiem jeden z ważnych głosów w dyskusji na temat reformy samorządowej II RP<sup>25</sup>, wprowadzonej ostatecznie ustawą z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego<sup>26</sup> (tzw. ustawa scaleniowa).

Przypomnijmy, iż *Teoria samorządu terytorialnego* wydana została w 1932 r. Kontekst historyczny jest w tym przypadku istotny, albowiem Druga Rzeczpospolita znajdowała się w tym czasie w ważnym i przełomowym momencie. Formalnie obowiązywała wówczas nadal konstytucja marcowa<sup>27</sup> z 1921 r., jednak już od 1926 r. autorytarną władzę w kraju sprawowała sanacja z Józefem Piłsudskim na czele. Dla Krońskiego oczywiste zaś było, iż rzeczywista zmiana stosunków politycznych pociągnąć musi za sobą w konsekwencji również zmiany ustrojowo-prawne. Wyrazem tychże była właśnie między innymi ustawa z 1933 r. Natomiast predykcja Krońskiego potwierdziła się definitywnie w 1935 r. wraz z uchwaleniem konstytucji kwietniowej<sup>28</sup>. W takich zatem politycznych warunkach Aleksander Kroński dokonał głębokiej krytyki ustawy scaleniowej (będącej wtedy jeszcze rządowym projektem, nie zaś obowiązującym aktem prawnym), modyfikującej, w jego ocenie, liberalne i naturalistyczne ramy, jakie samorządowi nadawała w art. 65, 67, 69 i 70 konstytucja marcowa<sup>29</sup>. Ustawa oparta była bowiem na aksjologicznych fundamentach charakterystycznych dla przedstawionej we wcześniejszych akapitach teorii państwowej. Szczegółowa analiza regulacji przyjętych w rzeczonym projekcie, a następnie w samej uchwalonej ustawie przekracza ramy niniejszego opracowania, tym niemniej

<sup>24</sup> W tym kontekście warto wskazać, iż w ocenie Aleksandra Krońskiego koncepcja jego adwersarza – Tadeusza Bigo – prowadzi do uznania, że gmina jest tylko etapem zespolenia jednostki ze zbiorowością państwową i jako etap musi zniknąć w miarę rozwoju demokracji – zob. A. Kroński, *Teoria...*, s. 7. Zwolennikiem teorii państwowej, widzącej w daleko posuniętej odrębności samorządu zagrożenie dla prymatu zasady legalności oraz demokracji, był także jeden z najważniejszych europejskich jurystów XX wieku – Hans Kelsen; na ten temat zob. A. Bosiacki, *Samorząd terytorialny jako pojęcie naturalne i prawne. Polskie doświadczenia w perspektywie komparatystycznej*, [w:] M. Geis, G. Grabarczyk, J. Kostrubiec, J. Paśnik, T. Schmidt (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Niemczech. Kommunale Selbstverwaltung in Polen und in Deutschland*, Warszawa 2015, s. 41-42.

<sup>25</sup> J. Borkowski, *Rec.: M. Jaroszyński, Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu*, Warszawa 1990; A. Kroński, *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1990, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 7-8, s. 87.

<sup>26</sup> Dz.U. 1933 nr 35, poz. 294.

<sup>27</sup> Dz.U. 1921 nr 44, poz. 267.

<sup>28</sup> Dz.U. 1935 nr 30, poz. 227.

<sup>29</sup> A. Kroński, *Teoria...*, s. 24.



podkreślenia wymaga, iż szczególnie negatywnie Kroński odnosił się do odrzucenia podziału na zadania własne oraz zlecone gminy, a także do nadmiernego administracyjnego nadzoru nad działaniem samorządów. To pierwsze rozwiązanie było skutkiem wyraźnego zaaprobowania przez projektodawcę stanowiska większości przedstawicieli ówczesnej doktryny prawa administracyjnego, jakoby *de facto* samorząd, będący zaledwie jednym z ramion administracji państwowej, nie posiadał własnego, autonomicznego zakresu działania, odrębnego od zakresu zleconego<sup>30</sup>. W takim ujęciu zatem istnieje tylko jeden typ zadań – państwowy, który może być jednak w pewnych okolicznościach, na mocy ustawowego powierzenia, wykonywany przez gminy. Natomiast zwiększony nadzór centralnej władzy nad samorządami terytorialnymi, w świetle głównych założeń reformy, stanowił jedynie logiczne dopełnienie nowej etatystycznej ideologii państwowej. Ideologia ta najpełniejsze odzwierciedlenie znalazła zresztą później w przepisach polskiej konstytucji z 1935 r., której art. 4 stanowił, iż „państwo powoła samorząd terytorialny i gospodarczy do udziału w wykonywaniu zadań życia zbiorowego”, art. 72 *explicite* zaliczał samorząd terytorialny do administracji państwowej, art. 75 zaś dodatkowo umacniał wyżej wspomniany nadzór.

## ZAKOŃCZENIE

Rekapitułując, zaakcentować ponownie należy, iż spór prowadzony pomiędzy zwolennikami teorii naturalistycznej i państwowej miał niezwykle interesujący przebieg. Jak wykazano, koncepcja Aleksandra Krońskiego łączy elementy dwóch konkurencyjnych szkół, przy czym zachowuje spójność i logiczną konsekwencję, dlatego też stanowić może źródło inspiracji dla myślicieli współczesnych. Natomiast analiza polskiej myśli administracyjnej okresu II RP potwierdza bogaty dorobek rodzimej nauki, jak również uwidacznia praktyczne następstwa oraz oddziaływanie na rzeczywistość *prima facie* abstrakcyjnych doktryn i poglądów. Podczas gdy bowiem konstytucja marcowa przyjmowała co do zasady koncept naturalistyczny odnośnie do samorządu terytorialnego, w konstytucji kwietniowej zaaprobowano ideę zupełnie przeciwną. Idee mają zatem swoje konsekwencje, co nie zawsze widoczne jest przy interpretacji wyłącznie literalnej i pozytywistycznej. Konkluzja powyższa jest zaś najlepszą rekomendacją dla myśli Krońskiego i prezentowanego przezeń interdyscyplinarnego podejścia.

<sup>30</sup> Ibidem, s. 25.

## Bibliografia

Bartyzel J., *Nic bez Boga, nic wbrew tradycji. Kosmowizja polityczna tradycjonalizmu karlistowskiego w Hiszpanii*, Warszawa 2015.

Borkowski J., *Rec.: M. Jaroszyński, Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu*, Warszawa 1990; A. Kroński, *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1990, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 7-8.

Bosiacki A., *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918-1939*, Warszawa 2006.

Geis M., Grabarczyk G., Kostrubiec J., Paśnik J., Schmidt T. (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Niemczech. Kommunale Selbstverwaltung in Polen und in Deutschland*, Warszawa 2015.

Gill A., *Teorie samorządowe w literaturze międzywojennej*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 11.

Guziejewska B., *Koncepcje samorządu terytorialnego a źródła jego finansowania*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 5.

Jellinek G., *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1914.

Jyz G., Pławewski Z., Szewc A., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, SIP Lex 2012.

Kmieciak R., *Wielowymiarowość pojęcia samorządu – od związków terytorialnych do specjalnych*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2015, nr 4.

Kroński A., *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1990.

Locke J., *Dwa traktaty o rządzie*, tłum. Z. Rau, Warszawa 1992.

Maciejewski T., Gierszewski J., *Z problemów administracji. Administracja publiczna*, Chojnice 2010.

MacIntyre A., *Dziedzictwo cnoty. Studium z teorii moralności*, tłum. A. Chmielewski, Warszawa 1996.

Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szałowska E. (i in.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013.

Owsiak K., *Z historii doktryny samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2007, nr 754.

Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934.

Wereszczyński A., *Państwo antyczne i jego renesansy*, Lwów 1928.

Wielomski A., *Charles Maurras i Carl Schmitt. Problem władzy suwerennej po „odczarowaniu świata”*, „Pro Fide Rege et Lege” 2017, nr 1-2 (77-78).

**Streszczenie:** Głównym celem artykułu jest przedstawienie oryginalnej koncepcji samorządu terytorialnego, ukutej przez polskiego prawnika Aleksandra Krońskiego. Autor dokonał analizy tez zawartych w książce pt. *Teoria samorządu terytorialnego*, wpisując je w szerszy kontekst filozoficzno-prawnej debaty prowadzonej wokół ustroju państwa polskiego w okresie międzywojennym. Ponadto w artykule rozwinięto myśl Krońskiego dotyczącą historii samorządu terytorialnego o wątki politologiczne, wskazując, iż idea samorządności może łączyć się z przeciwnymi politycznymi doktrynami. Autor tekstu stanął również na stanowisku, iż teoria Aleksandra Krońskiego, godząc indywidualne uprawnienia ze wspólnotową naturą człowieka, może stanowić inspirację dla współczesnej idei samorządnego państwa.

**Słowa kluczowe:** Aleksander Kroński, samorząd terytorialny, teoria naturalistyczna, teoria państwowa

### Aleksander Kroński's Theory of Local Government

**Summary:** The main aim of this article is to present the original concept of local government, coined by Polish jurist Aleksander Kroński. The Author has analyzed the theses contained in the book *Theory of Local Government* in the context of legal and philosophical debate concerning the Polish political system during the interwar period. Furthermore, in the paper the Author has developed Kroński's views on the history of the local government indicating that the idea of self-governance might be plausibly intertwined with various of political doctrines. It was also concluded that due to its expressed stance on the human nature, community and individual rights the above-mentioned theory might be found as inspiring nowadays too.

**Keywords:** Aleksander Kroński, local government, naturalistic theory, state theory