

Białystok, 02 maja 2020 r.

Dr hab. Piotr Fiedorczyk, prof. UwB
Uniwersytet w Białymstoku
Wydział Prawa

Recenzja

rozprawy doktorskiej mgr Marioli Szewczak-Daniel pt. *Zarząd Miasta Lublina 1915-1939. Zasady organizacji i funkcjonowania*, Lublin 2020, s. 319.

1. Uzasadnienie wyboru tematu

Wybór tematu rozprawy uznaję za bardzo trafny, ale jednocześnie wysoko stawiający poprzeczkę w badaniach Autorki. Jako przedmiot swoich rozważań wybrała Ona zasady organizacji i funkcjonowania zarządu miasta Lublina w latach 1915-1939. Praca przedstawia więc ważny fragment dziejów samorządu lubelskiego w postaci jego organu wykonawczego. Historycznoprawny wymiar rozprawy nie budzi wątpliwości. Warto podkreślić, iż widzę w tym bardzo głębokie uzasadnienie trafności wyboru tematu. Omówiona przez Autorkę dotychczasowa literatura przedmiotu wskazuje, że działalność samorządu lubelskiego została w dużej części opracowana od strony bieżących problemów funkcjonowania miasta. Natomiast, jak zauważa Autorka na s. 14, problemy jurydyczne pozostawały raczej poza polem zainteresowań. W tym miejscu należy odnotować prace Józefa Marczuka, który przedstawił wiele aspektów funkcjonowania samorządu miejskiego Lublina w okresie międzywojennym. Autorka wypełniła w ten sposób lukę w badaniach nad samorządem lubelskim: trafnie zauważyła, że Rada Miejska jest znacznie pełniej opracowana niż zarząd (magistrat). Warto także podkreślać historycznoprawny wymiar badań Autorki. Dzięki niej poznajemy prawne aspekty funkcjonowania zarządu jednego z najważniejszych miast II Rzeczypospolitej. Ten temat, tj. prawne aspekty funkcjonowania zarządów dużych miast II RP, daleki jest od pełnego opracowania. Tego wymiaru podjętych przez Autorkę badań nie sposób więc przecenić. Mogę tylko żałować, że ewentualne badania nad magistratem mojego

Piotr Fiedorczyk

rodzinnego Białegostoku byłyby znacznie bardziej skomplikowane, wobec utrudnionego dostępu do źródeł archiwalnych, znajdujących się w archiwum grodzieńskim.

Ramy czasowe pracy nie budzą wątpliwości. W szczególności uzasadnione jest opracowanie funkcjonowania problemów prawnych funkcjonowania zarządu miasta Lublina w latach 1915-1918, tj. w czasie okupacji niemiecko-austriackiej.

Za wybór tematu badań odpowiada nie tylko Autorka, ale również promotor i w związku z tym pragnę wyrazić Mu za to moje uznanie.

2. Struktura pracy

Praca składa się ze *Wstępu*, sześciu rozdziałów i *Zakończenia*. Z satysfakcją odnotowuję konstrukcję rozdziału wstępnego, który – jak przystało na pracę prawniczą – wyjaśnia precyzyjnie cel pracy i stan dotychczasowych badań, metodologię, literaturę i bazę źródłową, zastosowaną nomenklaturę (w szczególności pojęcia „magistrat” i „zarząd miejski”) oraz strukturę pracy. W tym miejscu drobna uwaga: brakuje mi informacji o wielkości zasobu archiwalnego dotyczącego samorządu lubelskiego. W świetle bibliografii doliczyłem się ponad 60 wykorzystanych teczek; myślę jednak, że czytelnikowi informacja o „metrowym” zasobie archiwalnym byłaby ważna. Wspominam o tym tylko dlatego, że doceniam znaczenie porządnie napisanego *Wstępu*, czego niewątpliwym przykładem jest ten fragment pracy.

W poszczególnych rozdziałach zostały kolejno omówione: zarząd miasta Lublina w latach 1915-1918 (rozdział I.), zarząd miasta Lublina w latach 1919-1929 (rozdział II.), rządy komisaryczne w Lublinie w latach 1929-1934 (rozdział III) oraz zarząd miasta Lublina w latach 1934-1939 (rozdział IV). Na szczególną uwagę zasługują : Rozdział V o statusie prawnym urzędników Zarządu miasta Lublina oraz Rozdział VI o organizacji wewnętrznej Zarządu w latach 1915-1939. Wstępnie zasygnalizuję, że oba wzmiankowane rozdziały bardzo podnoszą wartość pracy, co postaram się wykazać w ocenie merytorycznej treści rozprawy.

Pewien niedosyt wynika z lektury *Zakończenia*. Jest ono zbyt powierzchowne. Tym niemniej strukturę pracy oceniam jako wzorową, przyjazną czytelnikowi i ułatwiającą wdrożenie się w skomplikowane przecież aspekty funkcjonowania samorządu miejskiego.

3. Wykorzystane źródła i literatura

Jedną z wielu zalet recenzowanej rozprawy jest jej dogłębne oparcie na źródłach. Co więcej, niektóre rozdziały, w szczególności rozdział V i w trochę mniejszym stopniu rozdział VI, są w zasadzie napisane wyłącznie w oparciu o materiały źródłowe. Tym większa ich wartość, o czym napiszę szerzej przy ocenie merytorycznej pracy.

Z satysfakcją stwierdzam, że Autorka dotarła do kompletnej literatury i właściwie ją wykorzystała. Zwracam szczególnie uwagę na literaturę przedwojenną, pochodzącą z czasopism zajmujących się administracją publiczną. Proszę mi wybaczyć, że w związku z tym piszę o paru drobnych usterkach lub brakach, których usunięcie pozwoli udoskonalić pracę w razie możliwości szerszego jej upublicznienia. Myślę oczywiście o potrzebie wydania rozprawy drukiem, gdyż uważam ewentualną publikację doktoratu za wskazaną. Wśród źródeł drukowanych poleciłbym Autorce zwrócenie uwagi na książkę Aleksandra Ivanki, *Wspomnienia skarbowca 1927-1945*, Warszawa 1964. Praca ta jest dostępna w bibliotekach cyfrowych, a przydatne mogłyby być te fragmenty, które dotyczą finansów komunalnych w aspekcie funkcjonowania zarządu miasta Warszawy. To jednak zupełny drobiazg.

Wśród opracowań wskazałbym ostatnio wydaną pracę zbiorową *Pierwsza niemiecka okupacja. Królestwo Polskie i kresy wschodnie pod okupacją mocarstw centralnych 1914-1918*, red. G. Kucharczyk, Warszawa 2019. Do głównego wątku badań Autorki praca ta niewiele wnosi, jednak wielokrotnie przewija się w niej Lublin jako stolica okupacji austriackiej. Tylko dlatego warto byłoby ją powołać.

Natomiast uwzględnienia wymaga niepublikowana jeszcze – jak zakładam – rozprawa doktorska Jacka Wałdocha z Uniwersytetu Gdańskiego o zarządach

Prat

komisarycznych w samorządzie II RP. Została obroniona w 2018 r., więc powinna uwzględniać najnowsze badania nad samorządem terytorialnym II RP. Osobiście nie znam pracy, jednak dostępne w Internecie streszczenie wskazuje na pewne wspólne wątki z recenzowanym doktoratem – co więcej, pewne ustalenia Autorów wydają się zbieżne. Obie prace powstawały prawie w tym samym czasie, więc nie można mieć pretensji do Autorki, że doktoratu J. Wałdocha nie uwzględniła.

4. Uwagi dotyczące problemów merytorycznych pracy

Generalnie uważam, iż Autorka bardzo poprawnie i szeroko przedstawiła badany problem. Z podziwem odnoszę się do mrowczej pracy włożonej w badanie dokumentów archiwalnych i wysoko oceniam jej rezultaty. Na szczególne uznanie zasługują ustalenia rozdziału V o statusie prawnym urzędników Zarządu miasta Lublina. Mają one charakter uniwersalny, albowiem odnoszą się ogólnie (w większości) do statusu prawnego pracowników samorządu terytorialnego w II RP. Ustawodawca nie uregulował kompleksowo tego zagadnienia, stąd wynikły problemy prawne w określaniu statusu samorządowców. Zgadzam się z Autorką, że był to status prywatnoprawny (s. 179). Na marginesie – na końcu tego rozdziału (s. 236) pisze Ona o ustawie z 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym. Może warto dodać, że również tę ustawę nazywano scaleniową, gdyż ujednoliciła ona system ubezpieczeń społecznych na terenie prawie całego kraju? Były więc dwie ustawy „scaleniowe” w 1933 r., uwzględniając oczywiście szeroko opisywaną przez Autorkę, podstawową ustawę o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego.

Równie wysoko należy ocenić treści zawarte w Rozdziale VI, dotyczące organizacji wewnętrznej Zarządu, w tym przedstawione wyniki badań o regulaminach obrad i czynności Magistratu. Nie znam żadnej pracy, która opisywałaby takie regulaminy w odniesieniu do innych miast w II RP.

Nie oznacza to oczywiście, że treści zawarte w pierwszych czterech rozdziałach nie zasługują na docenienie. Przeciwnie, z zainteresowaniem i uznaniem dla wyników

badania Autorki studiowałem opis funkcjonowania kolejnych zarządów, w tym zarządów komisarycznych w przedwojennym Lublinie.

Pozwolę sobie na zgłoszenie kilku problemów, których bądź nie dostrzegłem w pracy, bądź mam nieco odmienne od Autorki spojrzenie na nie. Postaram się ująć te uwagi chronologicznie, co być może nieco ułatwi narrację.

Zacznę o kwestii, która nie pokrywa się z zakresem tematycznym pracy, jednak łączy się z nim bezpośrednio. Pisze Autorka na s. 24, że Rosjanie przed wycofaniem się z Królestwa nadali Lublinowi samorząd miejski. Odwołuje się do Zводу Praw z 1892 r., nie rozumiem więc co i kiedy zostało nadane. „Carski magistrat” wspomniany jest także na s. 238, z odwołaniem się do tekstu M. Stankowej jako wstępu do archiwalnego inwentarza. Nie wiem, czy samorząd rosyjski funkcjonował, czy raczej istniał urząd administracji, załatwiający sprawy obywateli? Warto może przypomnieć, że w Warszawie z nadania carskiego wywodził się prezydent Sokrates Starynkiewicz, który zapisał się dobrze w pamięci mieszkańców. Nie miało to jednak nic wspólnego z samorządem. Prawdopodobnie tak samo było w Lublinie – aż do końca rosyjskich rządów. Z tekstu wynika bowiem, że carska struktura magistratu była podstawą organizowania samorządowego magistratu w czasie okupacji austriackiej. Ciekawy jest opis ordynacji miejskiej dla Kielc, Lublina, Piotrkowa i Radomia z 18 sierpnia 1916 r. Zastanawia mnie w tym kontekście, czy odwołano się tutaj do ustroju samorządu miast Galicji?

Prowizoryczny dekret o samorządzie miejskim z 1919 r. przetrwał, jak wiadomo, bardzo długo. Autorka umiejętnie łączy opis dekretu w praktycznym jego stosowaniu w warunkach lubelskich. To zdecydowanie podnosi wartość pracy.

Trzymając się chronologii, zabrakło mi w pracy chociaż wzmianki o pozycji samorządu terytorialnego w świetle konstytucji marcowej. Temat można uznać za powszechnie znany, istnieje dosyć powierzchowna literatura tego zagadnienia dotycząca, więc być może Autorka czuła się zwolniona z przedstawienia go. Problem polegał na tym, że normy konstytucyjne nie znajdowały odzwierciedlenia w ustawodawstwie. Zasada szerokiego samorządu terytorialnego z art. 3 konstytucji,

wyrażona przecież w nim *expressis verbis*, nigdy nie została zrealizowana, a już na pewno nie realizowała jej ustawa scaleniowa z 1933 r. Nie ma też w pracy ani słowa o konstytucyjnej zasadzie dekoncentracji (art. 66), co można wytłumaczyć brakiem bezpośredniego związku z organizacją magistratu. Jednak zagadnienie nadzoru nad samorządem, tak szeroko przez Autorkę omawiane (i słusznie, np. na s. 77 i n.), wymagało odniesienia się do norm konstytucji. W tym zakresie art. 70 stwierdzał wyraźnie, że nadzór będzie należał do wydziałów samorządu wyższego stopnia, zaś tylko „częściowo” do sądownictwa administracyjnego. Konstytucja mówiła także w tym artykule, iż uchwały samorządu będą „wyjątkowo” wymagały zatwierdzenia przez ministerstwa. Jak wiemy, praktyka wcale nie wskazywała na „wyjątkowość” tego zjawiska. Rozmijanie się norm konstytucyjnych z pozostałym ustawodawstwem w zakresie pozycji samorządu wynikało oczywiście z uwarunkowań politycznych, czyniąc z konstytucji nieprzystający do realiów akt prawny. Znamienne, że regulacja konstytucji kwietniowej na temat samorządu była nad wyraz uboga, ale art. 75 przyznawał pierwszeństwo funkcji nadzorczych administracji rządowej. W ten sposób problem niezgodności ustawodawstwa niższego rzędu z konstytucją zniknął, razem z zasadą szerokiego samorządu terytorialnego i związaną z nim konstrukcją państwa liberalnego. Warto o tym pamiętać, obserwując dzisiejszą ewolucję ustroju państwowego. Na marginesie tego problemu nasunęła mi się smutna refleksja: zawarty na początku pracy piękny cytat z prawnika administratywisty Władysława Dalbora nie został jednak przez Autorkę szerzej rozwinięty w *Zakończeniu*. Szkoda, że tak się nie stało (czy raczej stało się w niewielkim stopniu), natomiast znajdujemy tam nad wyraz pozytywne opinie o rządach komisarycznych w Lublinie. Autorka ma do nich prawo, ja jednak mam prawo do wątpliwości.

Moje wątpliwości dotyczą także prawnych aspektów nadzoru rządowego i ustanawiania zarządu komisarycznego w Lublinie, wobec czego pozwolę sobie sformułować kilka pytań tego problemu dotyczących. Na s. 113 pisze Autorka, że minister spraw wewnętrznych Felicjan Sławoj-Składkowski **reskryptem** z 26 lutego 1929 r. rozwiązał Radę Miejską Lublina i złożył z urzędu wszystkich członków

magistratu. Myślę, że czytelnikowi należy się wyjaśnienie charakteru prawnego owego reskryptu w kontekście obowiązującego już rozporządzenia Prezydenta RP z 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (tzw. RPA), posługującego się jednolitym pojęciem decyzji. Czym był ów reskrypt? Dalej pojawia się pytanie o status powołanej przez wojewodę lubelskiego 6 marca 1929 r. Rady Przybocznej (s. 114). Nic nie wiemy o podstawach prawnych tejże Rady, kto nadał jej statut? Przydałby się komentarz Autorki dotyczący tego problemu.

Na s. 115 pisze Autorka o skardze do NTA złożonej przez członków magistratu. Wspomina o wyroku z 31 marca 1931 w tej sprawie, ale nie podaje sygnatury. Jednocześnie przedstawia skrótowo treść wyroku, powołując się na pismo NTA z 5 lutego 1931 r. o wyznaczeniu rozprawy (przypis 530). Nic z tego nie rozumiem. Czy wyrok się nie zachował? Na s. 116 Autorka znowu omawia wyrok, ale nie wiem na podstawie jakiego źródła. Być może wyrok był drukowany w Zbiorze Orzeczeń NTA? Sprawa jest bardzo ciekawa i warto – w miarę dostępności materiałów źródłowych – wątek ten rozbudować.

Autorka szczegółowo i bardzo kompetentnie omawia uprawnienia nadzorcze na podstawie ustawy scaleniowej (s. 156 i n.). Muszę tutaj dodać swoją uwagę polemiczną: na s. 162 pisze Autorka o rozwiązaniu reprezentacji miejskiej i porównuje nową regulację z dekretem lutowym 1919 r.: „zasadniczą różnicą było to, że władza rządowa nie decydowała już na zasadzie swobodnego uznania co do wypadków, w których mogło nastąpić rozwiązanie reprezentacji miejskiej. Ustawa scaleniowa zawierała w tym zakresie enumeratywny katalog przypadków, których zaistnienie upoważniało do zastosowania tego środka nadzoru. Właściwa władza nadzorcza mogła rozwiązać organ stanowiąco-kontrolujący i organ zarządzający jednocześnie albo każdy oddzielnie, jeżeli organ ten wskutek przekroczenia właściwości lub innego naruszenia przepisów naraził na szkodę interes publiczny”. Autorka odwołuje się tu do art. 69 ustawy. Tak się składa, że w początkach mojej pracy naukowej zajmowałem się swobodnym uznaniem w orzecznictwie NTA, ową – jak wtedy twierdzono – *quaestio diabolica*. Otóż odwołanie się do interesu

publicznego oznaczało *de facto* stosowanie swobodnego uznania i sanacyjna władza bardzo często klauzulę generalną interesu publicznego wykorzystywała w ustawodawstwie, poszerzając tym samym zakres swoich wyłączonych spod kontroli uprawnień. Treść art. 69 jest bardzo pojemna i uważam, że jest w nim miejsce dla swobodnego uznania władzy nadzorczej. Autorka może mieć inne zdanie, ale proszę o przemyślenie tej kwestii. Może mój artykuł z 1996 r. w pracy zbiorowej pod red. M. Szyszkowskiej *Prawo a dzieje państwa i ustroju* będzie tu Autorce przydatny?

Jeszcze jedno zagadnienie, tym razem już nie chronologicznie, zwróciło moją uwagę w pracy. Jest to kwestia pożyczki spółki Ulen and Company („ulenowskiej”) dla Lublina. Ustalenia Autorki, zawarte w doktoracie i w odrębnym angielskojęzycznym artykule nasuwają refleksję, iż temat w wymiarze ogólnopolskim wymaga zbadania na nowo, gdyż od powstania pracy Z. Landaua minęło już wiele lat. Zagadnieniu powinien przyjrzeć się historyk prawa, a p. M. Szewczak-Daniel jest szczególnie do tego predystynowana. Osobiście uważam, że czas na dostrzeżenie pozytywnych aspektów tej transakcji. Wspomina o tym Doktorantka w zakończeniu swojej pracy (s. 291-292).

Wnioski zawarte w *Zakończeniu* dobrze korespondują z pytaniami badawczymi sformułowanymi we *Wstępie* pracy. Dzięki temu praca stanowi poprawne rozwiązanie problemu badawczego i świadczy bardzo dobrym o opanowaniu przez Autorkę warsztatu badawczego.

Powyższe wątki w dyskusji o merytorycznej wartości pracy potwierdzają ogólną wysoką ocenę zaprezentowanych przez Autorkę treści. Pani M. Szewczak-Daniel udowodniła, że jest dojrzałym badaczem, swobodnie poruszającym się w problematyce historii samorządu terytorialnego II RP. Gratulacje należą się nie tylko Doktorantce, ale również Państwu Promotorom. Podkreślam ponownie, że recenzowana praca zasługuje na publikację po niewielkich w sumie udoskonaleniach. Wśród nich zalecałbym szersze wykorzystanie pracy Anny Tarnowskiej o unifikacji administracji II RP.

