

Edyta Sokalska

Organy samorządowe miast niewydziałonych w świetle ustawy "scaleniowej" z 23 marca 1933 r.

Studia Prawnoustrojowe nr 3, 151-160

2004

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Edyta Sokalska
Olsztyn

Organy samorządowe miast niewydziałonych w świetle ustawy „scaleniowej” z 23 marca 1933 r.

Walka narodu polskiego o niepodległość została w 1918 r. uwieńczona sukcesem. Państwo polskie, kształtując swe granice oraz oblicze społeczno-polityczne, wkraczało na drogę demokracji parlamentarnej. Odrodzony kraj stanął jednak od razu wobec olbrzymich trudności politycznych, ekonomicznych i prawno-administracyjnych.

W momencie odzyskania niepodległości na ziemiach Polski obowiązywało równoległe kilka różnych systemów prawnych pozostawionych przez zaborców. Na obszarze zaboru pruskiego obowiązywał system prawa pruskiego, w Galicji i na Śląsku Cieszyńskim – prawo austriackie, na terenach Spiszu i Orawy – prawo węgierskie, na obszarach zaboru rosyjskiego i Kresach Wschodnich – prawo rosyjskie. Na obszarze Królestwa Kongresowego w zakresie prawa cywilnego obowiązywało także odrębne polsko-francuskie ustawodawstwo pochodzące z I połowy XIX w. Poza tym były przepisy prawne wydane przez okupantów niemieckich i austriackich, a także wprowadzone przez propolskie organy władzy. Różnice ustawowe istniały więc nie tylko między zaborami, ale też w ich obrębie.

Na ziemiach polskich funkcjonowało aż dziewięć różnych systemów ustawodawstwa administracyjnego¹. Struktura terenowych organów administracyjnych kształtowała się też różnie na obszarach poszczególnych zaborów. System samorządu na ziemiach polskich – to także pozostałość odziedziczona po państwach zaborczych². Ta mozaika różnorodnych ustrojów prawno-administracyjnych znacznie utrudniała administrowa-

¹ Z. Radwański, *Kształtowanie się polskiego systemu w pierwszych latach II Rzeczypospolitej*, „Czas. Prawo. Historia” 1969, t. XXI, z. 1, s. 31.

² Na różnice rozwiązań prawnych dotyczących instytucji samorządowych w poszczególnych zaborach zwraca uwagę J. Sobczak, *Idea samorządowa w polskiej myśli politycznej XIX i początku XX wieku*, [w:] *Edukacja samorządowa*, red. B. Jastrzębski, Olsztyn 1997, s. 40–41.

nie całym obszarem wolnego państwa. Na pierwszy plan wysunęło się dążenie władz do przyspieszenia procesu unifikacji państwa na płaszczyźnie stosunków politycznych, prawnych i administracyjnych. Za punkt wyjścia przyjęto zasadę przystosowania dawnych zaborczych instytucji do nowych warunków. Poza tym trudność sytuacji pogłębiał w początkowym okresie brak jednego ośrodka władzy centralnej³.

Wraz z odzyskaniem niepodległości zaczęły się intensywne przygotowania do zwołania polskiego Sejmu, którego funkcjonowanie dla wszystkich Polaków wiązało się ściśle z pojęciem niepodległości. Szybko utworzono nowy aparat państwowy. W trzy miesiące po odzyskaniu niepodległości wybrano parlament i zaczął funkcjonować rząd. 10 lutego rozpoczęły się w Warszawie obrady Sejmu Ustawodawczego, pomimo że w wielu okręgach niemożliwe było przeprowadzenie wyborów ze względu na nadzwyczajne okoliczności. Podczas obrad było widoczne zróżnicowanie i zmienność oblicza politycznego ciała ustawodawczego. Żadna z parlamentarnych reprezentacji i partii politycznych nie uzyskała w ciągu kilku lat trwałej przewagi, co niestety doprowadziło do częstych zmian gabinetów⁴.

W II Rzeczypospolitej wprowadzono samorząd terytorialny typu kontynentalnego. Już w 1918 r. wystąpiły trzy koncepcje rozwiązania kwestii administracji terytorialnej⁵. Pierwsza – głoszona przez prawicę – sugerowała oparcie administracji na systemie centralistycznym, wówczas samorząd terytorialny, podobnie jak we Francji, miałby ograniczone znaczenie. Tej koncepcji przeciwstawiała się lewica rewolucyjna, która głosiła potrzebę najszerzego samorządu, ale wzorowanego na rozwiązaniach Rosji Radzieckiej, czyli tworzonych w miastach i wsiach radach delegatów robotniczych. Ruch rad delegatów nie miał w Polsce ani tradycji, ani szerokiego poparcia społecznego, ani jednolitego ośrodka kierowniczego⁶. Rzecznicy trzeciej koncepcji – kompromisu społecznego, czyli obóz umiarkowanej lewicy (PPS i ruch ludowy) zalecał oparcie administracji terytorialnej na szerokim samorządzie terytorialnym. To właśnie rozwiązanie znalazło odbicie w późniejszym polskim ustawodawstwie (Konstytucja z 23 marca 1921 r.)⁷.

³ A. Ajnenkiel, *Administracja w Polsce. Zarys historyczny*, Warszawa 1977, s. 37–42.

⁴ M. Kallas, *Historia ustroju państwa i prawa polskiego*, Warszawa 1996, s. 306–307.

⁵ Zob. J. Sobczak, op. cit., s. 41–55.

⁶ B. Radlak, *Wizja państwa socjalistycznego w dokumentach programowych polskiego ruchu robotniczego*, „Z pola walki” 1974, nr 2, s. 153–165; *Polskie programy socjalistyczne 1878–1918*, wyb. F. Tych, Warszawa 1975, s. 34, 96, 117–118, 133–134, 342–346; J. Sobczak, E. Tomaszewski, *Walka o dominację marksizmu w polskim ruchu robotniczym*, Warszawa 1984, s. 10–73.

⁷ A. Łuczak, *Samorząd terytorialny w programach i działalności stronnictw ludowych 1918–1939*, Warszawa 1973, s. 54–65; „Program Związku Ludowo-Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej uchwalony przez Zjazd 8000 delegatów z całej Polski w dniu 27 października 1919 r. w Warszawie”, [w:] *Druka Rzeczypospolita. Wybór dokumentów*, A. Łuczak, J.R. Szaflik, Warszawa 1988, s. 53; „Zarząd zewnętrzny państwa musi być zdecentralizowany i przeniesiony na ciała samorządowe”. Program PSL „Piast” z 1919 r., [w:] *Materiały źródłowe do historii polskiego ruchu ludowego*, t. II, Warszawa 1967, s. 27.

Samorząd w rozumieniu anglosaskim – polegający na tym, że całość administracji terytorialnej jest skupiony w rękach samodzielnych organów wybieranych przez miejscową ludność, uchwalających własne przepisy w ramach obowiązujących ustaw i posiadających własne uprawnienia polityczne – nie istniał praktycznie do tej pory na ziemiach polskich. Było to uwarunkowane faktem przyjęcia przez państwo polskie instytucji samorządowych wykształconych w okresie zaborów, a rządowi państw zaborczych nie zależało na przyznaniu ludności polskiej daleko idących uprawnień.

Nie było wątpliwości, że instytucje samorządowe powinny mieć udział w sprawowaniu władzy. Chodziło więc o zbudowanie samorządu należycie rozwiniętego oraz takiego, który nie byłby uważany za element wysuwany przeciwko organom rządowym. Jak zauważa Kazimierz Kumaniecki, żyjący w atmosferze tamtych dni: „... w państwie narodowym, własnym, opartem na zasadach demokratycznych, samorząd powinien niejako wrócić w samą organizację autorytetu państwowego, stać się jednym z jego zasadniczych elementów, czynnikiem równoważącym, sprzęgającym rządowy autorytet z rządzącymi w imię zachowania i rozwoju administracji państwowej jako organizacji społecznej o cechach ogólnych, powszechnej i przymusowej”⁸.

Z uwagi na wielokrotne rozdzielenie państwa, wytworzenie się odrębnych warunków gospodarczych, społecznych i kulturalnych oraz odrębne ustawodawstwa administracyjne, sprawy w państwie nie mogły być dobrze rozpatrywane przez władze centralne. Znajomość faktów i ustaw, choćby najlepsza, nie mogła zastąpić znajomości życia, stosunków miejscowych i potrzeb ludności, co możliwe było dopiero w ramach administracji bezpośredniej, sprawowanej przez samorząd terytorialny. Po latach Stanisław Grabski pisał: „... na podstawie własnego doświadczenia twierdzą stanowczo, że nadmierna centralizacja nie wzmacnia, lecz osłabia twórczą działalność rządu. Pomaga ona tylko w utrzymaniu w biernym posłuszeństwie społeczeństwa – ale bynajmniej nie podejmowaniu i przeprowadzaniu rzeczywistych ulepszeń społeczno-kulturalnego życia narodu czy skuteczniejszemu zabezpieczeniu międzynarodowych interesów państwa”⁹.

Obok tworzonej w terenie administracji rządowej niezespólonej i zespólonej – reprezentowanej przez wojewodów i starostów – zaczął kształtować się w Polsce obraz samorządu terytorialnego z jego szczeblem wojewódzkim, powiatowym i gminnym. Proces ten zakończył się dopiero w roku 1933 wydaniem ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu

⁸ K. Kumaniecki, *Ustrój państwowych władz administracyjnych na ziemiach Polski*, Kraków 1921, s. 138.

⁹ S. Grabski, *Myśli o dziejowej drodze Polski*, Glasgow 1944, s. 49.

terytorialnego, zwanej ustawą „scaleniową”, która weszła w życie w dniu 13 lipca 1933 r.¹⁰

W praktyce ustawa ta była nazywana ustawą „scaleniową”, ponieważ scalała mozaikę różnych form samorządu na terenach II Rzeczypospolitej. Ustrój związków samorządowych, jak wskazuje sama nazwa ustawy, został ujednolicony tylko częściowo. Zbyt duże różnice natury prawnej i faktycznej pozostawiła wiekowa przynależność poszczególnych dzielnic do państwa zaborczych, a rozwinięcie ich wymagało wiele czasu. Można stwierdzić, że ustawa samorządowa rozwiązała tylko kwestie najbardziej istotne, naprawiła tylko kardynalne braki dotychczas obowiązujących przepisów. Był to jednak bardzo poważny krok w kierunku ujednoczenia organizacji samorządu terytorialnego.

Ustawa kompleksowo i w zasadzie jednolicie (poza województwem śląskim) regulowała organizację i zasady działania samorządu gminnego (miejskiego i wiejskiego) oraz powiatowego. Wprowadzała też jednolitą terminologię, czas kadencji tych organów i zasady ich wyboru, zunifikowała skład organów stanowiących i zarządzających. Choć ustawa „scaleniowa” utrzymała w mocy wiele dawniejszych przepisów, to zakres ich stosowania ograniczała do szczegółów¹¹. Składała się ze 130 artykułów, zgrupowanych w następujących działach i rozdziałach:

Dział I – Przepisy dotyczące obszaru całego państwa z wyjątkiem województwa śląskiego:

Rozdział 1 – Nazwa i kadencja organów ustrojowych związków samorządowych (art. 1–2)

Rozdział 2 – Prawo wybierania i wybieralności do organów ustrojowych związków samorządowych (art. 3–9)

Rozdział 3 – Gmina wiejska i gromada (art. 10–32)

Rozdział 4 – Miasta (art. 33–42)

Rozdział 5 – Zakres działania organów ustrojowych w gminach wiejskich i miastach (art. 43–48)

Rozdział 6 – Zawodowi i niezawodowi członkowie organów zarządzających w gminach wiejskich i miastach (art. 49–53)

Rozdział 7 – Gmina uzdrowiskowa o charakterze użyteczności publicznej (art. 54–55)

Rozdział 8 – Powiatowe związki samorządowe (art. 56–60)

Rozdział 9 – Kontrola wewnętrzna (własna) w związkach samorządowych (art. 61–63)

Rozdział 10 – Nadzór państwowy (art. 64–74).

Dział II – Przepisy dotyczące poszczególnych obszarów państwa:

¹⁰ Ustawa z 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, Dz.U. z 1933 r. Nr 35, poz. 294.

¹¹ J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1966, s. 532–533.

Rozdział 1 – Przepisy dotyczące obszaru województwa białostockiego, z wyjątkiem powiatów grodzieńskiego i wołkowskiego oraz obszarów województw: kieleckiego, lubelskiego, łódzkiego i warszawskiego (art. 75–81)

Rozdział 2 – Przepisy dotyczące obszaru województw: krakowskiego, lwowskiego, stanisławowskiego, tarnopolskiego (art. 82–88)

Rozdział 3 – Przepisy dotyczące obszaru województw pomorskiego i poznańskiego (art. 89–101).

Dział III – Postanowienia przejściowe i końcowe:

Rozdział 1 – Postanowienia przejściowe (art. 102–121)

Rozdział 2 – Postanowienia końcowe (art. 122–130).

Podstawową jednostką samorządu terytorialnego według ustawy „scaleniowej” była gmina. Gminy dzieliły się na wiejskie i miejskie. Nowy ustrój miast wprowadzony tą ustawą opierał się w znacznej mierze na typie badeńskiego, istniejącym poprzednio w byłym zaborze rosyjskim¹². Ustawa wprowadzała znaczące zmiany tak na polu organizacji miast i ich stosunku do organów nadzorczych, jak i w dziedzinie podstaw wyborczych. Nowe uregulowanie ustroju miejskiego zostało oparte na zasadzie gminy jednostkowej, tak więc każde miasto stanowiło odrębną gminę miejską. Warunkiem zaliczania jakiejś osady do rzędu miast było posiadanie przynajmniej trzech tysięcy mieszkańców¹³. W następstwie tego szereg miasteczek o mniejszej liczbie ludności utraciło charakter miejski i stało się częścią gmin wiejskich. W niektórych jednak przypadkach, zwłaszcza miast o znaczeniu historycznym, zapobieżono ich przemianie na gromady miejskie w ten sposób, że wcielono do nich miejscowości podmiejskie w celu uzupełnienia liczby mieszkańców do przepisowej granicy – ponad trzech tysięcy.

Gminy miejskie w świetle ustawy „scaleniowej” zostały podzielone na dwie kategorie: miasta wydzielone z powiatu i miasta niewydzielone z powiatu. Ponadto ustawa wprowadziła pewne wyróżnienie w kategorii miast wydzielonych dla sześciu największych miast¹⁴, którym Prezydent na ich własny wniosek mógł nadać statuty regulujące w ramach ogólnych postanowień ustawy pewne drobniejsze szczegóły ustrojowe, odrębne dla każdego z tych miast¹⁵. W statutach tych można było wprowadzać np. większą liczbę członków rady, wiceprezydentów, określenie wyższych kwalifikacji dla członków zarządu miejskiego itp.¹⁶

Podział miast na wydzielone i niewydzielone był uzależniony od liczby mieszkańców danego miasta. Miasta z ludnością ponad 25 tys. były

¹² A. Wereszczyński, *Wiadomości o Polsce współczesnej. Ze szczególnym uwzględnieniem stosunków politycznych, gospodarczych i społecznych*, cz. I, Lwów 1935, s. 233.

¹³ Art. 33 ustawy „scaleniowej”.

¹⁴ Dla Warszawy, Łodzi, Krakowa, Poznania i Wilna.

¹⁵ Art. 38, ust. 1.

¹⁶ Ibidem.

miastami wydzielonymi i nie wchodziły w obręb samorządu powiatowego, a przewodniczący ich zarządów nosili nazwę prezydentów (ich zastępcy – wiceprezydentów) miasta. Miasta o 25 tys. ludności i poniżej tej liczby były miastami niewydzielonymi i podlegały organom samorządu powiatowego, a na czele ich zarządów stali burmistrzowie i wiceburmistrzowie¹⁷.

Organami samorządowymi gminy miejskiej niewydzielonej według ustawy „scaleniowej” były:

- rada miejska jako organ stanowiący i kontrolujący oraz jej komisje,
- zarząd miejski jako kolegialny organ zarządzający i wykonawczy zwany magistratem,
- burmistrz – jednoosobowy organ zarządzający i wykonawczy.

Radę miejską wybierali uprawnieni członkowie danej gminy w wyborach powszechnych, równych i tajnych, bezpośrednich i proporcjonalnych spośród obywateli polskich posiadających czynne prawo wyborcze i zamieszkałych na terenie danego związku samorządowego. Czynne prawo wyborcze do rady miejskiej mieli obywatele bez różnicy na płeć, którzy ukończyli 24 rok życia i mieszkali w danym mieście przynajmniej od roku. Wymóg rocznej osiadłości w gminie nie odnosił się do właścicieli nieruchomości, funkcjonariuszy państwowych i samorządowych, duchownych, honorowych obywateli gmin oraz zawodowych wojskowych w służbie czynnej i ich rodzin¹⁸. Biernym prawem wyborczym do rady miejskiej dysponowali natomiast obywatele, którzy ukończyli 30 lat, posiadali czynne prawo wyborcze oraz znajomość języka polskiego w słowie i w piśmie. Pewne ograniczenie biernego prawa wyborczego istniało dla funkcjonariuszy gminnych, którzy tracili posadę w gminie oraz dla wojskowych w służbie czynnej, którzy nie posiadali prawa wybieralności¹⁹. W celu przeprowadzenia wyborów władze administracyjne dzieliły miasto na okręgi i obwody wyborcze.

Kadencja rady miejskiej trwała pięć lat. Liczba radnych była uzależniona od liczby mieszkańców²⁰. W miastach niewydzielonych liczących do 5 tys. mieszkańców wynosiła minimum 12 radnych i wzrastała w następujący sposób: 16 radnych w miastach do 10 tys. mieszkańców, a potem kolejno o 8 osób w zależności od zaludnienia²¹. Z interpretacji ustawy samorządowej z 1933 r. wynikał fakt²², iż skład rady miejskiej mogli najprawdopodobniej wchodzić również członkowie zarządu miasta,

¹⁷ Art. 35, ust. 1.

¹⁸ Art. 3.

¹⁹ Art. 4. Szczegółowe postanowienia w sprawie przeprowadzenia wyborów do rad miejskich wprowadziło rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 30 marca 1934 (Dz.U. z 1934 r. Nr 29, poz. 259).

²⁰ Ogólnie w miastach było od 12 do 72 radnych.

²¹ Art. 34, ust. 1.

²² Art. 1, ust. 4.

jeżeli tak stanowiły przepisy o samorządzie miejskim obowiązujące dotychczas na danym terenie. Na terenie byłego Królestwa Polskiego regulował to zagadnienie art. 12 dekretu o samorządzie miejskim z 4 lutego 1919 r.²³

Obradom rady miejskiej przewodniczył burmistrz z prawem głosu. Uchwały zapadały większością głosów. Większość kwalifikowana, wynosząca 2/3 ustawowej liczby radnych, była wymagana przy podejmowaniu uchwał w następujących sprawach: sprzedaży nieruchomości miejskich, zaciągania pożyczek, uchwalania regulaminu obrad rady miejskiej, wykluczenia radnego za czyn hańbiący, tajności obrad rady miejskiej, usunięcia z posiedzenia obrad radnego zakłócającego porządek obrad, zmiany prawomocnej uchwały, której wykonanie wstrzymywał zarząd miejski z urzędu lub na wniosek władzy nadzorczej.

W sytuacjach, kiedy chodziło o wybory członków zarządu wiejskiego i komisji rewizyjnej oraz gdy rada miejska rozpatrywała sprawozdania i wnioski komisji rewizyjnej lub podejmowała uchwały w tym zakresie, radzie przewodniczył jeden z radnych, wybierany każdorazowo w tym celu przez radę zwykłą większością głosów²⁴. W głosowaniu nie brali udziału burmistrz i pozostali członkowie zarządu miejskiego²⁵.

Normując zakres działania rady gminy, ustawa „scaleniowa” rezygnowała z dotychczas przyjętego podziału zadań samorządu terytorialnego na sprawy własne i poruczone²⁶. Zastąpiła go nowym podziałem na sprawy obowiązkowe i dobrowolne. Do zakresu działań rady miejskiej należało m.in. powołanie organu zarządzającego i kontrola jego działalności, stanowienie norm i zasad dotyczących zarządu sprawami gminy i jej gospodarki. Ustawodawca dawał również możliwość stanowienia przez radę gminy o dobrowolnym podejmowaniu zadań o charakterze publicznym, pod warunkiem że nie sprzeciwiają się temu postanowienia ustaw szczegółowych oraz jeśli zadania takie nie są zastrzeżone dla innych związków publicznoprawnych²⁷. Gmina miejska mogła podejmować działania w wielu dziedzinach, lecz ze względu na trudności finansowe nie zawsze była w stanie sprostać zadaniom o charakterze obowiązkowym (np. walka z bezrobociem). Niewykonywanie spraw należących do

²³ Dziennik Praw Państwa Polskiego z 1919 r. Nr 13, poz. 140.

²⁴ Art. 35, ust. 3 i 4 ustawy „scaleniowej”.

²⁵ Art. 37, ust. 4 i 5 oraz § 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie regulaminu wyborczego do zarządu miejskiego z dnia 13 czerwca 1934 r. (Dz.U. z 1934 r. Nr 52, poz. 485).

²⁶ Podział zadań samorządu na sprawy własne i poruczone został wyraźnie rozgraniczony w dekreście o samorządzie miejskim z dnia 4 lutego 1919 r. (Dziennik Praw Państwa Polskiego z 1919 r. Nr 13, poz. 140). Do własnego zakresu działania art. 11 zaliczał wszystkie sprawy dotyczące dobrobytu materialnego, rozwoju duchowego i zdrowia mieszkańców. Poruczony zakres działania gminy według art. 10 miały określać ustawy, rozporządzenia i umowy rządu z gminą.

²⁷ Art. 43 ustawy „scaleniowej”.

obowiązkowego zakresu działania rady miejskiej mogło powodować sankcje władzy nadzorczej, do rozwiązania organu stanowiącego włącznie.

Działalność uchwałodawcza rady miejskiej dotycząca wielu spraw wymagała dla swej ważności zatwierdzenia przez właściwą władzę nadzorczą, którą dla gminy miasta niewydzielonego był wydział powiatowy. Były to m.in.:

- decyzje o wysokości wynagrodzenia zawodowych członków zarządu miejskiego, o normach dotyczących diet i kosztów podróży członków rady i zarządu miasta,
- uchwalanie statutów miejscowych,
- podejmowanie uchwał w sprawach nabycia, zmiany, sprzedaży i oddania pod zastaw praw i nieruchomości,
- decydowanie o przyjęciu darowizny lub zapisu, ustanawianie fundacji miejskich i ich zarządu,
- podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia przez gminę poręki finansowej i zaciąganie przez miasto pożyczek długoletnich,
- uchwalanie upoważnienia dla zarządu miejskiego w sprawie zaciągania pożyczek krótkoterminowych,
- uchwalenie preliminarzy budżetowych na rok budżetowy oraz zmiany w budżetach, jeśli wymagała tego sytuacja gospodarczo-finansowa miasta,
- decyzje dotyczące dochodów gminy miejskiej i sposobu ich poboru,
- uchwalenie warunków przetargów publicznych,
- podejmowanie uchwał umarzania należności gminy miejskiej od osób fizycznych.

Do kompetencji rady miejskiej należały również sprawy, w zakresie których podejmowane uchwały wymagały w pierwszej fazie decyzji zatwierdzającej wojewody, przy współdziałaniu wydziału wojewódzkiego:

- ustanowienie urzędu zawodowego przełożonego gminy miejskiej,
- uchwalenie statutów etatów stanowisk służbowych pracowników zarządu miejskiego,
- uchwalenie przepisów o obowiązkach i prawach pracowników gminy miejskiej,
- uchwalanie przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym dla zawodowych członków zarządu i pracowników gminnych.

Rada miejska stanowiła natomiast normy nie podlegające zatwierdzeniu w następujących sprawach:

- uchwalenie regulaminów obrad rady miejskiej i jej komisji,
- zakładanie, przekształcanie i likwidacja zakładów i przedsiębiorstw miejskich,
- uchwalanie wniosków w sprawach zmiany granic gminy,
- wydawanie opinii w sprawach potrzeb gminy i uchwalanie petycji w tym zakresie do władz nadzorczych,

- samodzielne decydowanie w sprawach nadawania honorowego obywatelstwa gminy miejskiej,
- decyzje dotyczące nazw ulic, placów²⁸.

Podkreślić tutaj należy, że choć uchwały w tych sprawach nie wymagały zatwierdzenia, to podlegały oczywiście kontroli pod względem formalnym, jak i materialnym.

Oprócz działalności o charakterze uchwałodawczym, art. 43 ustawy „scaleniowej” z 1933 r. określał również zakres praw i obowiązków rady miejskiej jako organu kontrolującego. Rada miejska upoważniona została do kontroli działalności zarządu miejskiego, w szczególności do zatwierdzania sprawozdań z wykonania budżetu oraz rocznych bilansów zakładów i przedsiębiorstw miejskich, wyłączając spod kontroli czynności burmistrza, gdy działał on jako organ wykonawczy władz rządowych. Do kontroli działalności finansowej i gospodarczej zarządu miejskiego rada miejska posiadała stały organ pomocniczy – komisję rewizyjną²⁹. Komisja rewizyjna była organem kolegialnym, działającym na podstawie uchwalonego przez radę regulaminu. Nad należytą działalnością komisji rewizyjnej czuwała władza nadzorcza. Władze nadzorcze mogły dokonywać inspekcji i rewizji działalności związków samorządowych pod każdym względem³⁰.

Poza komisją rewizyjną, powoływaną obligatoryjnie, rada miejska mogła powołać inne komisje³¹. Komisje radzieckie, działające na prawach rady, składały się tylko z radnych i mogły być powoływane jedynie w celu załatwienia konkretnych, indywidualnie oznaczonych spraw. Pozostałe komisje rada powoływała spośród członków rady, a w miarę potrzeb i spośród mieszkańców gminy miejskiej posiadających prawo wybieralności do tej rady. Do zadań tych komisji należało rozpatrywanie wniosków w różnych sprawach należących do kręgu zagadnień danej komisji. Komisjom radzieckim przewodniczył burmistrz jako przełożony gminy miejskiej miasta niewydziałonego lub wyznaczony przez niego członek zarządu miejskiego.

Zarząd miejski, będący organem zarządzającym i wykonawczym gminy miejskiej, działał w dwojakiej formie – jako kolegium złożone z burmistrza i ławników zwane magistratem i jako organ jednoosobowy w osobie przełożonego gminy miejskiej miasta niewydziałonego – burmistrza³². Kompetencje tych organów były rozgraniczone. Zarząd miejski działał kolegialnie w zakresie wyraźnie określonym przepisami ustawy „scaleniowej”. Szczegółowe wyliczenie kompetencji magistratu zawierał art. 44

²⁸ Art. 43.

²⁹ Art. 62 określał dokładnie tryb powołania i zakres działalności komisji rewizyjnej.

³⁰ Art. 67.

³¹ Art. 45.

³² Art. 44 i 45.

ust. 1. Magistrat m.in. przygotowywał sprawy, w których uchwały podejmowała rada miejska, ustalał plan wykonania budżetu, decydował o zaciąganiu pożyczek krótkoterminowych na warunkach określonych przez radę, uchwalał opłaty za korzystanie z urządzeń i przedsiębiorstw miejskich, rozpatrywał i zatwierdzał oferty przetargowe zgodnie z warunkami ustalonymi przez radę miejską, decydował o dokonaniu podatku nieprzewidzianego w budżecie, powoływał też komisje magistrackie.

Pozostałe sprawy o charakterze zarządzającym i wykonawczym należały do przełożonego gminy miejskiej³³. Burmistrz ponosił osobistą odpowiedzialność za samodzielne działania przy pomocy innych członków zarządu i funkcjonariuszy gminy. W sprawach podlegających jego decyzji mógł zasięgnąć opinii magistratu, lecz opinia ta nie posiadała mocy wiążącej. Burmistrz reprezentował zarząd miejski na zewnątrz i był kierownikiem całej administracji i gospodarki miejskiej. Ustawa przewidywała powoływanie w miastach niewydziałonych burmistrza zawodowego lub niezawodowego, wiceburmistrza i ławników stanowiących 10% ustawowej liczby radnych, nie mniej jednak niż trzech. Ustawa samorządowa określiła ich jako pomocników przełożonego gminy.

Na zakończenie należałoby wspomnieć, iż ustawa „scaleniowa” z 1933 r. przewidywała też pewne konsekwencje w przypadku ujemnej oceny działalności organów samorządowych miast niewydziałonych. Uprawniała ona wojewodę do rozwiązania organów stanowiących i organów zarządzających miast niewydziałonych z powiatowych związków samorządowych. Z pewnością ustawa ta stanowiła poważny krok w kierunku ujednoczenia działalności jednostek samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej.

³³ Art. 46, ust. 1.