

Wiesław Sיעiński*

Uniwersytet Szczeciński

**SAMORZĄD TERYTORIALNY
NA OBSZARZE WIELKIEGO KSIĘSTWA POZNAŃSKIEGO
W LATACH 1815–1848****Streszczenie**

Wielkie Księstwo Poznańskie utworzono na mocy postanowienia kongresu wiedeńskiego w 1815 roku. Obejmowało zachodnie obszary zlikwidowanego Księstwa Warszawskiego. Status polityczny Wielkiego Księstwa Poznańskiego nie odbiegał od statusu innych prowincji, stanowiło ono integralną część Prus i podlegało władzy króla. Rząd pruski wprowadził jedynie pewne oznaki odrębności narodowej w postaci instytucji namiestnika, praktycznie nieposiadającego żadnych uprawnień. Władzę państwową reprezentował nadprezydent. Był on pełnomocnikiem króla i w jego imieniu kierował wszystkimi sprawami dotyczącymi Księstwa jako całości. Pod względem administracyjnym Wielkie Księstwo Poznańskie składało się z dwóch okręgów rejencyjnych (poznańskiego i bydgoskiego). Rejencje dzieliły się na powiaty, a te z kolei na gminy wiejskie i miejskie. Po upadku powstania listopadowego (1830–1831) władze pruskie podjęły proces germanizacji ludności polskiej. Zlikwidowano stanowisko namiestnika, a nowy nadprezydent podjął działania zmierzające do odsunięcia szlachty i duchowieństwa od

* dr Wiesław Sיעiński – Uniwersytet Szczeciński, Zamiejscowy Wydział Społeczno-Ekonomiczny w Gorzowie Wlkp., Katedra Ustroju Politycznego i Gospodarczego Państwa. E-mail: wieslaw.siecinski@univ.szczecin.pl.

wpływu na społeczeństwo. W 1848 roku doszło do zatarcia odrębności ustrojowej Wielkiego Księstwa Poznańskiego wraz z nazwą, którą władze pruskie zmieniły w 1849 roku na nową – „prowincja poznańska” i posługiwały się nią aż do końca zaborów.

Słowa kluczowe: ziemie polskie pod zaborami w XIX wieku, zabór pruski, samorząd terytorialny, administracja

Wprowadzenie

Wielkie Księstwo Poznańskie utworzone zostało na mocy postanowienia kongresu wiedeńskiego w 1815 roku. Obejmowało zachodnie obszary zlikwidowanego Księstwa Warszawskiego o łącznej powierzchni 29 tysięcy kilometrów kwadratowych, zamieszkane było przez 779 tysięcy osób, z których początkowo 1/5 stanowiła ludność niemiecka¹.

Kongres wiedeński był zjazdem władców i ministrów spraw zagranicznych 16 państw europejskich walczących z Napoleonem I. Obradował od 29 września 1814 roku do 9 czerwca 1815 roku. Postanowienia kongresu wiedeńskiego zostały zabezpieczone tak zwanym Świętym Przymierzem, które było porozumieniem zawartym w 1815 roku przez władców Austrii (Franciszka I), Prus (Fryderyka Wilhelma III) i Rosji (Aleksandra I) w celu przeciwdziałania rewolucyjnym przemianom w Europie i w obronie porządku ustalonego na kongresie wiedeńskim (w późniejszym czasie do Świętego Przymierza przystąpiły także inne państwa europejskie)².

Należy podkreślić, iż jednym z najtrudniejszych problemów omawianych podczas kongresu wiedeńskiego była kwestia polska. Car Aleksander I dążył do pozyskania ziem Księstwa Warszawskiego. Udało mu się zachęcić do tej koncepcji króla Prus Fryderyka Wilhelma III, któremu obiecał rekompensatę w postaci Saksonii. Napotkał jednak na opór Anglii, Francji i Austrii, które obawiały się zachwiania równowagi europejskiej przez nadmiernie wzmocnione Prusy i Rosję. Ostateczne decyzje okazały się kompromisem, który doprowadził do likwidacji Księstwa Warszawskiego. Bydgoskie i Poznańskie, z których utworzono Wielkie Księstwo Poznańskie, z zagwarantowaną autonomią oraz Gdańsk i Toruń uży-

¹ S. Karwowski, *Historia Wielkiego Księstwa Poznańskiego*, t. 1: 1815–1852, reprint, Wydawnictwo Artystyczne i Filmowe, Poznań 1981, s. 20.

² A. Dybkowska, J. Żaryn, M. Żaryn, *Polskie dzieje od czasów najdawniejszych do współczesności*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 172 i n.

skąły Prusy. Austria otrzymała obwód tarnopolski i kopalnie soli w Wieliczce. Stworzono neutralne Wolne Miasto Kraków (Rzeczpospolita Krakowska) pod protektoratem trzech mocarstw zaborczych. Z pozostałych ziem Księstwa Warszawskiego utworzono Królestwo Polskie połączone unią personalną z Rosją³.

Pierwsze lata istnienia Wielkiego Księstwa Poznańskiego (do 1830 roku) były okresem prób zjednania społeczeństwa polskiego i konsekwentnych działań pruskich na rzecz zintegrowania nowej prowincji z resztą państwa. Władze zachęcały Niemców do osiedlania się na tym terenie poprzez udzielanie pomocy gospodarczej. Nie podejmowano wówczas działań o charakterze antypolskim, ale odrzucano wszystkie postulaty rozszerzenia autonomii Księstwa (na przykład utworzenia polskiego wojska)⁴. Należy zaznaczyć, iż Niemcy w Wielkim Księstwie stanowili około 30% ludności, skupiając się przede wszystkim w miastach (zwłaszcza Bydgoszczy i Poznaniu) oraz w zachodnich powiatach prowincji⁵.

Po upadku powstania listopadowego (lata 1830–1831) władze pruskie podjęły proces germanizacji ludności polskiej. Zlikwidowano stanowisko namiestnika, a nowy nadprezydent E.H. Flotwell podjął działania zmierzające do odsunięcia szlachty i duchowieństwa od wpływu na społeczeństwo w prowincji. W 1833 roku zlikwidowano zakony oraz odsunięto szlachtę od wpływu na obsadę urzędów administracji terenowej. Natomiast w 1842 roku wprowadzono język niemiecki do szkół elementarnych, zwiększono liczbę niemieckich urzędników, zadbano o napływ kolonistów niemieckich⁶.

Po powstaniu wielkopolskim (w 1848 roku) parlament frankfurcki wcielił większą część Wielkiego Księstwa Poznańskiego do Rzeszy, a do określenia pozostałych ziem zaczęto używać pojęcia „prowincja poznańska”.

Odrębności ustrojowe i administracja terytorialna Wielkiego Księstwa Poznańskiego

Podstawową odrębnością Wielkiego Księstwa Poznańskiego było utworzenie nieznanego w innych prowincjach pruskich urzędu namiestnika królewskiego. Na urząd ten, sprawowany wyłącznie przez Polaka, król mianował księcia

³ H. Izdebski, *Historia administracji*, Liber, Warszawa 1996, s. 77.

⁴ W. Jakóbczyk, *Dzieje Wielkopolski*, t. 2: 1793–1918, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 1973, s. 52.

⁵ S. Karwowski, dz.cyt., s. 20.

⁶ W. Jakóbczyk, *Wielkopolska (1815–1850). Wybór źródeł*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1952, s. 95.

A. Radziwiłła. Dzierzył go on do powstania listopadowego, potem urząd pozostał nieobsadzony. Do kompetencji namiestnika należało pośredniczenie między monarchą a ludnością. W ramach tego mieściło się: przyjmowanie próśb i zażaleń do króla, nadawanie w jego imieniu tytułów, godności i orderów, informowanie ludności o zamiarach rządu oraz zwoływanie sejmików.

Inną formą odrębności ustrojowej Księstwa było powołanie w 1824 roku stanowego zgromadzenia prowincjonalnego zwanego Sejmem, składającego się z 48 posłów reprezentujących wszystkie stany. Z kolei w 1828 roku utworzono stanowe sejmiki powiatowe. Stanowiły one organ doradczy landratów w zarządzaniu powiatem, rozkładzie podatków i przedstawianiu kandydatów na urząd landrata, co odebrano im w 1833 roku⁷.

Wielkie Księstwo Poznańskie cały czas znajdowało się w strukturze administracji monarchii pruskiej, która dzieliła się terytorialnie na: prowincje, obwody rejencyjne, powiaty i gminy.

Ustawą z 30 kwietnia 1815 roku Prusy podzielono na prowincje. Ziemie polskie wchodziły w skład 6 prowincji: Wielkiego Księstwa Poznańskiego, Prus Zachodnich, Prus Wschodnich, Pomorza, Brandenburgii i Śląska.

Na czele prowincji stał mianowany przez króla nadprezydent. Prowincje dzieliły się na obwody rejencyjne (rejencje), których było od 2 do 4 w każdej prowincji. Wielkie Księstwo Poznańskie obejmowało obwody: poznański i bydgoski. Władza administracyjna i policyjna należała w rejencji do prezydenta, którego mianował król. Władzę nadrzędną sprawował nad nim nadprezydent prowincji, który pośredniczył między rejencją a ministrem spraw wewnętrznych. Rejencje dzieliły się na dwa wydziały, przy czym pierwszy zajmował się sprawami ogólnymi, a drugi finansowymi.

Obwody rejencyjne dzieliły się na powiaty, obejmujące zarówno miasta, jak i obszary wiejskie. Władzę administracyjną i policyjną pełnił w nich landrat. Mianował go król spośród trzech kandydatów wysuniętych przez sejmik powiatowy. W wydzielonych powiatach miejskich, które obejmowały obszar większych miast, funkcje policyjne pełnił za landrata prezydent policji.

Władzy landrata podlegały wsie i mniejsze miasta. W gminach wiejskich, stanowiących najniższą jednostkę podziału administracyjnego, przedstawicielem władzy państwowej był sołtys, którego pomocnikami byli dwaj ławnicy. W 1833 roku ustanowiono obok gminy sołeckiej również gminę wójtowską, obejmującą wsie, małe miasteczka i folwarki. Wójta mianował prezydent rejencji, ale pod-

⁷ T. Maciejewski, *Historia administracji*, C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 224.

legał on bezpośrednio landratowi. W gminach miejskich zniesiono podział na miasta królewskie i prywatne⁸.

Reforma samorządowa Karla von Steina w państwie pruskim w roku 1808 jako wstęp do wprowadzenia samorządu w Wielkim Księstwie Poznańskim

Zasadnicze przemiany ustrojowe na początku XIX wieku nie ominęły państw niemieckich pozostających poza sferą wpływów Napoleona, dotyczyło to przede wszystkim Prus. Poniesione przez nie klęski w kolejnych wojnach z Francją dowiodły między innymi całkowitego braku zainteresowania losami państwa większości jego mieszkańców. Ten fakt oraz rozprzestrzenienie się idei rewolucji francuskiej skłoniły władze pruskie do przeprowadzenia szeregu reform. W okresie kanclerstwa von Steina i Hardenberga zniesiono poddaństwo chłopów (1807) i rozpoczęto proces uwłaszczenia (1811), ograniczono przywileje stanowe, wprowadzono prawną emancypację Żydów (1812). Zniesiono przymus cechowy, wprowadzono wolność przemysłową, unowocześniono ustrój miast. Zreformowano administrację i finanse państwa oraz wojskowość. Zmiany ustroju społeczno-gospodarczego, a częściowo i politycznego, które nastąpiły w Prusach w latach 1806–1815, zostały utrzymane także po kongresie wiedeńskim⁹.

Szczególną rolę w rozwoju samorządu terytorialnego w zaborze pruskim odegrała pruska ordynacja miejska z 19 listopada 1808 roku, dzieło ministra von Steina tworzące samorząd nowego typu. Mieszczanie uzyskali prawo samodzielnego zarządzania sprawami miasta przez organy samorządu pochodzące z wyborów¹⁰. Prawo to było jednak ograniczane na przykład z tytułu tak zwanych cenzusów majątkowych lub wykształcenia albo na przykład sprawowanie szeroko rozumianej policji było rezerwowane dla rządu.

Kształt samorządu w Prusach był zgodny z ogólną linią przemiany administracji terenowej. Artykuł 105 Konstytucji Prus w jego pierwotnym brzmieniu był zwycięstwem burżuazyjnego postulatu, by uregulować w sposób jednolity ustrój administracji terenowej. Zapowiadał on, że w gminie, powiecie, obwodzie

⁸ J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2000, s. 119–122; T. Maciejewski, dz.cyt., s. 224–225.

⁹ K. Krasowski, M. Krzymkowski, K. Sikorska-Dzięgielewska, J. Wałachowicz, *Historia ustroju państwa*, Ars Boni et Aequi, Poznań 1994, s. 245.

¹⁰ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej. Podstawowe założenia i modele*, Wydawnictwo Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1990, s. 12.

regencyjnym i prowincji będą istnieć wybieralne rady jako organy uchwałodawcze, że na czele administracji powiatów, obwodów i prowincji stać będą urzędnicy mianowani przez króla oraz że państwo będzie mieć udział w powoływaniu władz gminnych¹¹.

Regulacje normatywne wprowadzające samorząd na obszarze Wielkiego Księstwa Poznańskiego

W Wielkim Księstwie Poznańskim początkowo obowiązywał ustrój miast oparty na dekreście z czasów Księstwa Warszawskiego. Odpowiadał on władzom pruskim, bowiem znacznie ograniczał samorząd miejski, a miasta poddawał ścisłemu nadzorowi władzy państwowej¹². Jedynie Bydgoszcz na mocy rozkazu gabinetowego z 5 czerwca 1818 roku uzyskała ordynację miejską z 1808 roku. Nowy, „zrewidowany porządek miejski” ogłoszony został 17 lutego 1831 roku. W Wielkim Księstwie Poznańskim wprowadzano go stopniowo w większych miastach o znacznym odsetku ludności niemieckiej, których przedstawiciele wchodziłi w skład zgromadzenia prowincjonalnego¹³.

W Wielkim Księstwie Poznańskim utrzymany został ustrój gmin oparty na ustawach wydanych w 1809 roku w Księstwie Warszawskim.

Samorządowe zgromadzenia powiatowe, podobnie jak prowincjonalne, powoływano w poszczególnych prowincjach stopniowo¹⁴. Samorząd powiatowy regulowały ordynacje powiatowe (*Kreisordnung*) wydane w 1825 roku dla Pomorza, nowej Marchii i Marchii Brandenburskiej, w 1827 roku dla Śląska i Prus, a 20 grudnia 1828 roku dla Wielkiego Księstwa Poznańskiego (według wzorów śląskich)¹⁵.

¹¹ K. Grzybowski, *Historia państwa i prawa Polski*, t. 4: *Od uwłaszczenia do odrodzenia państwa*, PWN, Warszawa 1982, s. 483.

¹² A. Ajnenkiel, *Administracja w Polsce. Zarys historyczny*, Książka i Wiedza, Warszawa 1975, s. 7 i in.; S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa – historia i współczesność*, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1999, s. 78.

¹³ J. Wąsicki, *Ziemie polskie pod zaborem pruskim. Wielkie Księstwo Poznańskie 1815–1848. Studium historycznoprawne*, PWN, Warszawa–Poznań 1980, s. 607–608.

¹⁴ Tamże, s. 611.

¹⁵ S. Wójcik, dz. cyt., s. 84.

Zadania i ustrój samorządu terytorialnego na obszarze Wielkiego Księstwa Poznańskiego

Samorząd wiejski

Powiat był podzielony na gminy miejscowe (jednowioskowe) i obszary dworskie. Gmina była najniższym szczeblem samorządu terytorialnego. Obszar dworski stanowił odrębną jednostkę samorządowo-administracyjną, nie wchodził w skład gminy. W obszarach dworskich utrzymano nadal władzę policyjną właściciela dóbr.

Początkowo na czele gminy zbiorowej stał wójt¹⁶, któremu podlegali stojący na czele wsi sołtysi. Zarządzenie królewskie z 23 kwietnia 1823 roku zobowiązywało właścicieli gruntowych i dzierżawców do pełnienia tej funkcji, jednak w 1824 roku obowiązki te zostały zniesione. Utworzono wówczas okręgi wójtowskie. Wójta mianowała odtąd rejencja, zatwierdzał go nadprezydent, a podlegał on landratowi. Trzeba podkreślić, iż zarządzeniem z 10 grudnia 1836 roku powołano w miejsce okręgów wójtowskich nowe jednostki administracyjne zwane dystryktami, na których czele stali komisarze dystryktowi¹⁷.

Organem uchwalającym i kontrolnym w małych gminach było zgromadzenie gminne, a w dużych wsiach – przedstawicielstwa gminne (rodzaj rady). Radę gminną tworzyli radni, sołtys i ławnicy. Na czele zarządu gminnego stał sołtys, który miał dwóch zastępców spośród ławników.

Sołtysa i ławników wybierało zebranie gminne lub rada. Rady były wybierane na trzy lata w wyborach powszechnych, równych, tajnych, bezpośrednich i proporcjonalnych. Rady lub zebrania wiejskie (w małych gminach) wybierały władzę wykonawczą na okres trzech lat, ale ich wybór podlegał zatwierdzeniu przez starostę¹⁸.

Polscy historycy podkreślają, iż uprawnienia wyborcze były tak skonstruowane, aby utrudniać Polakom udział we władzach samorządowych, co spo-

¹⁶ F. Koneczny, *Dzieje administracji w Polsce*, Wydawnictwo Okręgowej Szkoły Policji Państwowej Ziemi Wileńskiej, Wilno 1924, reprint – Wydawnictwo Antyk, Warszawa–Komorów 1999, s. 290.

¹⁷ J. Wąsicki, dz.cyt., s. 609–610.

¹⁸ S. Wójcik, dz.cyt., s. 84.

wodowało, że dominowali w nich Niemcy. Samorządu nie było w tak zwanych obszarach dworskich¹⁹.

Samorząd miejski

Organami samorządu była wybierana na trzy lata w wyborach powszechnych, ale z zastosowaniem cenzusu majątkowego przez mieszkańców miasta, rada miejska jako organ uchwałodawczy i magistrat wybrany przez radę jako jej organ wykonawczy na kadencję dwukrotnie dłuższą od rady. Magistrat tworzyli prezydent lub burmistrz (w zależności od wielkości miasta i tradycji), zastępca oraz honorowi, a niekiedy płatni ławnicy. Na czele magistratu stał burmistrz zatwierdzany przez króla spośród trzech kandydatów wybranych przez deputowanych. Wszystkich członków magistratu zatwierdzała rejencja. W ten sposób władze państwowe zapewniały sobie kontrolę nad doбором władz miejskich²⁰.

Cechą charakterystyczną pruskiej samorządowej władzy wykonawczej była jej stosunkowo silna pozycja wobec rady. Magistrat był uprawniony do zatwierdzania lub zawieszania uchwał rady miejskiej. Nadto, prawo wyborcze mieszkańców zależało od posiadania prawa obywatelstwa (tak zwanej swojszczyzny)²¹.

Po roku 1830 również w sferze samorządu miejskiego zaczęły następować kolejne ograniczenia. Podwyższono cenzus majątkowy do prawa wyborczego, równocześnie zmniejszono liczbę rajców miejskich (od 9 do najwyżej 60), jak również wzmocniono znacznie nadzór władz rządowych nad samorządem miejskim²².

Samorząd powiatowy

W każdym powiecie istniały sejmiki powiatowe mające uprawnienia stawiące i kontrolne. Zgromadzenia te miały być pomocą dla landratów w zarządzaniu powiatem i w sprawach komunalnych. Liczba członków sejmiku zależała od liczby mieszkańców powiatu. W zgromadzeniu powiatowym jeszcze większą przewagę aniżeli w prowincjonalnym posiadali wielcy właściciele ziemscy²³.

¹⁹ S. Nawrocki, *Percepcja pruskiego samorządu terytorialnego w latach 1919–1939*, „Kronika Wielkopolski” 1990, nr 3, s. 17.

²⁰ J. Wąsicki, dz.cyt., s. 608.

²¹ Tamże.

²² F. Konieczny, dz.cyt., s. 291.

²³ J. Wąsicki, dz.cyt., s. 611–612.

Landrat zwoływał zgromadzenie powiatu co roku, choć istniała możliwość częstszego zbierania się za wiedzą rejencji. W obrębie zgromadzenia powiatowego stany obradowały wspólnie, postanowienia zapadały większością głosów, co umacniało przewagę szlachty ziemiańskiej. Mandat był sześcioletni, a co trzy lata zmieniała się połowa sejmiku²⁴.

Wydziały powiatowe były organem wykonawczym sejmiku powiatowego. Wydziały tworzyli starosta, pochodzący z nominacji, i sześciu członków wybranych przez sejmik. Wydział był nie tylko organem wykonawczym samorządu, ale poprzez osobę starosty (landrata) był również silnie związany z administracją rządową, zwłaszcza w zakresie orzekania w wielu sprawach administracyjnych, przez co stał się też sądem administracyjnym pierwszej instancji²⁵.

Kompetencje sejmików powiatowych sprowadzały się do rozkładania ciężarów państwowych, które nie były ustawowo określone, oraz do przedstawiania trzech kandydatów na urząd landrata²⁶. To ostatnie uprawnienie zostało odebrane sejmikom powiatowym w 1833 roku. Natomiast po roku 1840 przyznano sejmikom prawo nakładania podatków lokalnych na potrzeby powiatowe, jednak musiała to zatwierdzić rejencja²⁷.

Samorząd prowincjonalny

Na wyższym szczeblu administracji rządowej, w tak zwanych rejencjach, samorządu w zaborze pruskim zasadniczo nie było, natomiast od 1824 roku istniał w Wielkim Księstwie Poznańskim²⁸.

Jego organami były sejmik prowincjonalny z uprawnieniami uchwałodawczymi w sprawach budżetu lokalnego, etatów urzędniczych i opiniowania w sprawach poruczonych przez władze państwowe i tak dalej oraz wydział prowincjonalny z udziałem dyrektora krajowego (*landes direktor*) jako reprezentanta społeczeństwa prowincji i kierownika spraw bieżących. Wydziały prowincjonalne złożone były z 7–13 członków, którzy musieli być zatwierdzeni jednak przez rząd (dokładnie przez ministerstwo). Dyrektor krajowy miał urzędników, a także rad-

²⁴ F. Konieczny, dz.cyt., s. 292.

²⁵ S. Wójcik, dz.cyt., s. 84.

²⁶ J. Wąsicki, dz.cyt., s. 612.

²⁷ F. Konieczny, dz.cyt., s. 293.

²⁸ S. Wójcik, dz.cyt., s. 84.

ców ziemskich do pomocy. Dodać do tego trzeba, iż sejm prowincjonalny mógł wyznaczać specjalne komisje do specjalnych spraw²⁹.

Dawne sejmiki prowincjonalne stały się niepotrzebne po ogłoszeniu konstytucji w 1850 roku, toteż wegetowały tylko, będąc całkowicie pozbawione znaczenia w funkcjonowaniu administracji na obszarze Wielkiego Księstwa Poznańskiego³⁰.

Nadzór administracji rządowej nad samorządem w Wielkim Księstwie Poznańskim

Państwowa teoria samorządu, podkreślając, że samorząd jest zdecentralizowaną administracją rządową, wskazuje, że istnieją granice władzy samorządowej, że delegacja ustawowa nigdy nie jest pełna, a dotyczy ona tylko określonej grupy zadań, które są ściśle wymienione w ustawie. Nie ma więc takiej sytuacji, że samorząd mógłby całkowicie zastąpić administrację rządową – są bowiem zadania, w których żadna władza zastępcza rządu nie zastąpi (obrona, pieniądze, sprawy zagraniczne). Przedmiotem delegacji ustawowej nie są też zadania czy działania, które mogłyby szkodzić interesom państwa lub ogółu społeczeństwa³¹.

W tym celu ustanawia się nadzór państwa nad organami samorządu terytorialnego, przy czym nadzór ten odnosi się jedynie do kontroli, czy jednostki samorządu realizują swoje zadania wyznaczone im przez ustawodawcę zgodnie z ustawą i ogólnym porządkiem prawnym³². Natomiast nie ma mowy o ingerencji administracji rządowej w poruczone przez ustawę działania samorządu; w tej dziedzinie samorząd jest suwerenny i nie podlega żadnej hierarchicznie „wyższej władzy”³³. Powyższy model ma charakter czysto teoretyczny i w pierwszych latach działania samorządu terytorialnego na obszarze Wielkiego Księstwa Poznańskiego instytucja nadzoru nad samorządem znacznie odbiegała od ideału.

W zaborze pruskim samorządność była silnie skrępowana przez nadzór sprawowany przez administrację rządową. Samorząd w zaborze tym rozpatrywał sprawy o małej wadze politycznej, na przykład dotyczące zdrowia, opieki

²⁹ J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 404–406; J. Wąsicki, dz.cyt., s. 612.

³⁰ F. Konieczny, dz.cyt., s. 293.

³¹ L. Małecki, *Nadzór nad działalnością samorządu*, „Wspólnota” 1999, nr 18, s. 22.

³² Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego w Polsce*, Ławica, Poznań 1994, s. 9.

³³ S. Wykrętowicz, *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2004, s. 20.

społecznej, dróg, szkolnictwa. Innym ograniczeniem był według niego rozdział kompetencji między poszczególne szczeble samorządu według zasady im wyższe ogniwo, tym więcej kompetencji, ale i mniejszy wpływ obywateli. Stąd też słaba gmina jednowioskowa będąca efektem przeniesienia ciężaru kompetencji na wyższe, łatwiejsze do opanowania jednostki samorządowe. Ograniczeniem było również połączenie w ręku starosty powiatowego funkcji przedstawiciela rządu i samorządu³⁴.

Podsumowanie

W 1815 roku przyznano Wielkopolsce pewną odrębność, tworząc Wielkie Księstwo Poznańskie. Przez około 15 lat Polacy korzystali z dość ograniczonych zresztą swobód. Fakt, że przedstawiciele niemieckiej biurokracji już w pierwszych latach funkcjonowania na terenie Wielkiego Księstwa Poznańskiego przystąpili do ograniczania języka polskiego na terenie sądów i szkół średnich, świadczy o prawdziwych celach pruskiej polityki. Nie był to jednak jeszcze systematyczny plan germanizacji.

Zmiana kursu w polityce pruskiej wobec Polaków nastąpiła z chwilą wybuchu powstania listopadowego w Królestwie i spodziewanego wystąpienia Wielkiego Księstwa Poznańskiego przeciwko Prusom. W obliczu zagrożenia bezpieczeństwa tej prowincji i oderwania jej od Prus przeważało w Berlinie wśród najbliższych doradców królewskich przeświadczenie o konieczności zmiany kursu, skoro polityka ustępstw i tolerancji wobec narodowości polskiej zawiodła. Z chwilą objęcia kierownictwa administracją przez E.H. Flotwella ucisk germanizacyjny znacznie się spotęgował. Później, korzystając z powstania pewnych obiektywnych możliwości, zaczął się organizować polski ruch związany z postulatami pracy organicznej. Szereg inicjatyw indywidualnych i zbiorowych od roku 1815 zmierzał bezpośrednio lub pośrednio do ekonomicznego podniesienia Wielkiego Księstwa Poznańskiego, ożywienia życia naukowego i kulturalnego z myślą o utrzymaniu i umocnieniu narodowości polskiej. Szczególne zadania postawiły sobie założone w tym okresie czasopisma, wysuwając jako priorytet utrzymanie czystości języka polskiego. W gruncie rzeczy chodziło o zwalczanie wpływów kultury i języka niemieckiego.

³⁴ A. Ginsbert-Gebert, *Samorząd terytorialny i jego gospodarka*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1992, s. 8.

Jednak administracja na terenie Wielkiego Księstwa Poznańskiego to nie tylko procesy germanizacyjne i ograniczanie uprawnień Polaków. Dostrzec można także pewne zdobycze o trwałym charakterze związane z jej funkcjonowaniem. Pod względem gospodarczym Wielkie Księstwo Poznańskie przeżywało, szczególnie w latach 1830–1840, okres reform agrarnych, które spowodowały uwłaszczenie dużej części społeczeństwa. Uwłaszczenie w Wielkim Księstwie Poznańskim spowodowało zdecydowane podniesienie poziomu rolnictwa. W tym czasie przeprowadzono też reformy miejskie, uwalniając miasta od pozostałości feudalnych. Należy też wskazać na funkcjonowanie administracji, które dotyczyło działania jej organów w granicach i na podstawie prawa. W Prusach w XIX wieku rozpoczął się okres funkcjonowania państwa prawa, co oczywiście pozytywnie emanowało na obszar Wielkiego Księstwa Poznańskiego i prawidłowe funkcjonowanie organów administracji.

Literatura

- Ajnenkiel A., *Administracja w Polsce. Zarys historyczny*, Książka i Wiedza, Warszawa 1975.
- Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., *Historia ustroju i prawa polskiego*, LexisNexis, Warszawa 2009.
- Dybkowska A., Żaryn J., Żaryn M., *Polskie dzieje od czasów najdawniejszych do współczesności*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Ginsbert-Gebert A., *Samorząd terytorialny i jego gospodarka*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1992.
- Grzybowski K., *Historia państwa i prawa Polski*, t. 4: *Od uwłaszczenia do odrodzenia państwa*, PWN, Warszawa 1982.
- Izdebski H., *Historia administracji*, Liber, Warszawa 1996.
- Jakóbczyk W., *Dzieje Wielkopolski*, t. 2: *1793–1918*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 1973.
- Jakóbczyk W., *Wielkopolska (1815–1850). Wybór źródeł*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1952.
- Karwowski S., *Historia Wielkiego Księstwa Poznańskiego*, t. 1: *1815–1852*, reprint, Wydawnictwo Artystyczne i Filmowe, Poznań 1981.
- Koneczny F., *Dzieje administracji w Polsce*, Wydawnictwo Okręgowej Szkoły Policji Państwowej Ziemi Wileńskiej, Wilno 1924, reprint – Wydawnictwo Antyk, Warszawa–Komorów 1999.

- Krasowski K., Krzymkowski M., Sikorska-Dzięgielewska K., Walachowicz J., *Historia ustroju państwa*, Ars Boni et Aequi, Poznań 1994.
- Leoński Z., *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego w Polsce*, Ławica, Poznań 1994.
- Maciejewski T., *Historia administracji*, C.H. Beck, Warszawa 2006.
- Małec J., Małec D., *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2000.
- Małecki L., *Nadzór nad działalnością samorządu*, „Wspólnota” 1999, nr 18.
- Nawrocki S., *Percepcja pruskiego samorządu terytorialnego w latach 1919–1939*, „Kronika Wielkopolski” 1990, nr 3.
- Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej. Podstawowe założenia i modele*, Wydawnictwo Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1990.
- Wąsicki J., *Ziemie polskie pod zaborem pruskim. Wielkie Księstwo Poznańskie 1815–1848. Studium historycznoprawne*, PWN, Warszawa–Poznań 1980.
- Wójcik S., *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa – historia i współczesność*, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1999.
- Wykrętowicz S., *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2004.

LOCAL GOVERNMENT IN THE AREA OF THE GRAND DUCHY OF POZNAŃ IN THE YEARS 1815–1848

Summary

Grand Duchy of Poznań was set up under the provisions of the Congress of Vienna in 1815. It included the western areas of the liquidated Duchy of Warsaw. The political status of the Grand Duchy of Poznań did not differ from the status of other provinces, it was an integral part of Prussia, and subject to the power of the King. The Prussian government introduced only some indications of national identity in the form of institution of the governor, practically not having any rights.

Translated by Katarzyna Makowska (mLingua)

Keywords: Prussian partition, local government, administration

Paweł Górecki*

Uniwersytet Szczeciński

KONSTRUKCJA LEGITYMACJI PROKURATORA DO WNIESIENIA SKARGI DO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

Streszczenie

Udział prokuratora w procesie sądownoadministracyjnym jest nieodzowny i konieczny. Prokurator ma stać na straży praworządności i dbać o to, aby interes publiczny nie doznał uszczerbku w wyniku bezprawnej działalności administracji publicznej. W tym celu ustawodawca w taki sposób skonstruował legitymację prokuratora, aby jak najpełniej mógł on realizować powierzone mu zadania na gruncie postępowania przed sądami administracyjnymi.

Słowa kluczowe: postępowanie sądownoadministracyjne, sąd administracyjny, prokurator

Wprowadzenie

Dostrzegając wagę i potrzebę ochrony interesu publicznego w zakresie praworządności, przyznano prokuratorowi legitymację do wniesienia skargi do sądu administracyjnego już na mocy ustawy z 31 stycznia 1980 roku o Naczel-

* dr Paweł Górecki – Uniwersytet Szczeciński, Zamiejscowy Wydział Społeczno-Ekonomiczny w Gorzowie. E-mail: pawelgorecki@op.pl.