

AUTOREFERATY

Regina Pacanowska

Poznań

Działalność społeczna i gospodarcza samorządu terytorialnego szczebla powiatowego w Wielkopolsce w latach 1918–1939¹

Problematyka dotycząca powstania i działalności samorządu terytorialnego na ziemiach polskich nie ma własnej literatury przedmiotu. Do tej pory bowiem kwestia samorządu terytorialnego znajdowała jedynie częściowe odzwierciedlenie w tych opracowaniach naukowych, które koncentrowały się na zagadnieniach ustrojowych. Publikacje tego typu w większości pochodzą z okresu międzywojennego, a ich autorzy ograniczali się do ukazania podstaw prawnych funkcjonowania samorządu na ziemiach polskich oraz wykładni obowiązujących przepisów prawnych. W okresie natomiast powojennym, z uwagi na likwidację samorządu w 1950 r., problematyka ta nie znajdowała się w centrum zainteresowań badawczych, a poruszane w opracowaniach kwestie dotyczyły głównie wyborów samorządowych. Za celowością podjętych prac badawczych przemawiał więc fakt braku opartej na badaniach źródłowych publikacji, poświęconej funkcjonowaniu tego samorządu w okresie międzywojennym. Samorząd terytorialny na szczeblu powiatu z uwagi na zakres działania i spełniane funkcje właśnie w okresie II Rzeczypospolitej stanowił najważniejsze ogniwo władzy terenowej. Najdłuższymi zaś tradycjami samorządności szczycili się działacze samorządowi z Wielkopolski.

Samorząd powiatowy na ziemiach polskich w XIX w. najpełniej rozwinął się na tych terenach, które weszły w skład zaboru pruskiego. Wprowadzona w państwie pruskim organizacja administracji terenowej oraz zamiysł powołania społeczeństwa do udziału w rozwiązywaniu problemów lokalnych wpłynęły na powołanie w latach 20. XIX w. pierwszych organów przedstawicielskich o charakterze samorządowym, opartych na zasadach stanowych. Zapoczątkowane wówczas w zaborze pruskim i następnie doskonalone rozwiązania prawne, odnoszące się do podstaw ustrojowych samorządu, okazały się rozwiązaniem trwałym, funkcyj-

¹ Autoreferat pracy doktorskiej przygotowany w Instytucie Historii Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu pod kierunkiem prof. dr. hab. Stefana Kowala. Recenzenci: prof. dr hab. Czesław Łuczak, prof. dr hab. Marian Eckert.

jącym na tych terenach niemal do końca okresu międzywojennego. W momencie odzyskania przez Polskę niepodległości działacze samorządowi z Wielkopolski mieli już za sobą długoletnią tradycję działania i doświadczenie w zakresie zarządzania sprawami lokalnymi. Dlatego też myślą przewodnią podjętej rozprawy doktorskiej była próba ukazania podejmowanych przez samorząd powiatowy w Wielkopolsce głównych kierunków działania, próba określenia miejsca i roli samorządu powiatowego w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnej i zarazem przybliżenie — w odniesieniu do szczebla powiatowego — tradycji samorządowych tego regionu.

Prawne podstawy działalności samorządu powiatowego na obszarze b. dzielnicy pruskiej, mimo podejmowanych kilkakrotnie prób ujednoczenia ustroju samorządu terytorialnego, do końca II Rzeczypospolitej opierały się w zasadzie na postanowieniach pruskich ordynacji powiatowych. Ustawy z 1828 i 1889 r., które po odzyskaniu niepodległości jedynie w niewielkim stopniu zostały zmienione w wyniku rozporządzeń Ministra b. dzielnicy pruskiej, obowiązywały bowiem nieprzerwanie w Wielkopolsce do 1933 r. Wydana 23 marca tegoż roku ustawa „o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego”, poza ujednoczeniem nazewnictwa, czasu trwania kadencji oraz prawa wyborczego, wprowadzała na obszarze województwa poznańskiego pruską ordynację powiatową z 1872 r., która do tej pory obowiązywała jedynie w województwie pomorskim. Tym samym pruskie regulacje prawne dotyczące organizacji samorządu powiatowego, również w myśl postanowień ustawodawstwa polskiego, przetrwały na obszarze b. zaboru pruskiego do wybuchu II wojny światowej.

Zgodnie z przyjętymi w Wielkopolsce rozwiązaniami ustrojowymi organem uchwalającym samorządu powiatowego był sejmik powiatowy (od 1933 r. rada), w skład którego wchodziłi członkowie wybierani w wyborach samorządowych. Posiedzenia sejmiku, zwykle dwa razy w ciągu roku, zwoływał przewodniczący wydziału powiatowego. Kadencja sejmiku, podobnie jak i wydziału powiatowego trwała 4 lata (od 1933 r. — 5 lat). Do zakresu działania sejmiku powiatowego należało przede wszystkim przeprowadzanie rozdziału świadczeń pobieranych na rzecz państwa oraz nakładanie opłat, składek i podatków komunalnych dla pokrycia własnych wydatków. Organem wykonawczym samorządu był wydział powiatowy, składający się z przewodniczącego, którym był w myśl obowiązujących przepisów urzędujący starosta powiatowy oraz 6 członków wybieranych na pierwszym posiedzeniu sejmiku powiatowego. W trakcie odbywających się zwykle raz w miesiącu posiedzeń wydział powiatowy przygotowywał i opiniował sprawy — w przeważającej mierze dotyczyły one kwestii finansowych — będące przedmiotem obrad sejmiku powiatowego. Wydział przygotowywał więc preliminarz budżetu, statuty w sprawie poboru podatków, wnioski o zaciągnięcie pożyczek itp. Członkowie wydziału odpowiadali za należyte wykonanie uchwał sejmikowych, podejmowali również decyzje w tych ustawowo zleconych zadaniach, które nie wymagały uchwały sejmiku. Należały do nich głównie sprawy gmin wiejskich i miejskich, zwłaszcza zatwierdzanie budżetów, uchwał, kwestie personalne, a także dokonywanie okresowych kontroli całokształtu prowadzonej przez gminy działalności, głównie za pośrednictwem inspektora samorządu gminnego. Na podstawie zachowanych w mocy przepisów pruskiej ustawy z 1883 r. wydziały powiatowe pełniły również funkcje sądu administracyjnego I instancji.

Szczególne miejsce w strukturze samorządu powiatowego zajmował przewodniczący wydziału powiatowego. Funkcje przewodniczącego wydziału, podobnie jak w czasach pruskich, pełnił każdorazowo starosta powiatowy. Starosta był więc przedstawicielem władz państwowych i równocześnie stał na czele organów samorządowych, przewodnicząc obradom tak sejmiku, jak i wydziału powiatowego. Reprezentował samorząd na zewnątrz, decydował

również o sprawach niecierpiących zwłoki, a także przyjmował pracowników samorządowych. Jego pieczęcią i podpisem musiały być też opatrzone wszystkie dokumenty dotyczące zaciągania zobowiązań przez związek komunalny. Zwyczajowo również starosta jako przewodniczący wydziału pełnił funkcję dyrektora lub zasiadał w zarządzie przedsiębiorstw komunalnych, prowadzonych przez związki powiatowe. Tak duże uprawnienia starosty powiatowego powodowały, że wywierał on decydujący wpływ na pracę organów samorządowych i wybór zasadniczych kierunków działania. Dominująca rola starosty stała się szczególnie widoczna po zamachu majowym, tym bardziej że władze sanacyjne dążyły do pozostawienia na tym stanowisku wyłącznie urzędników reprezentujących linię polityczną rządu, co powodowało, że funkcje te często obejmowali urzędnicy wywodzący się spoza Wielkopolski.

Obowiązujące na terenie b. dzielnicy pruskiej XIX-wieczne przepisy prawne niejednokrotnie nie odpowiadały realiom zmieniającej się rzeczywistości, jednakże Wielkopolska była tym regionem, gdzie korzystając ze sprawdzonych w praktyce rozwiązań, powiatowe władze samorządowe podjęły działalność niemal równocześnie z zakończeniem działań wojennych. Do czasu pierwszych wyborów samorządowych z 1921 r. uprawnienia sejmików powiatowych przejęły działające w rozszerzonym składzie 12-osobowe wydziały powiatowe. Dodajmy, że w latach dwudziestych jedynie na obszarze b. zaboru pruskiego regularnie przeprowadzano wybory do sejmików powiatowych (1921, 1925 i 1929 r.), i to wybory powszechne, w których wiejska ludność powiatu — odmiennie niż w pozostałych dzielnicach — miała przyznane prawo bezpośredniego głosowania; w miastach przedstawiciele na sejmik powiatowy wybierali członkowie rad miejskich. Ujednoczenie systemu wyborczego w skali całego kraju nastąpiło dopiero w wyniku ustawy scaleniowej z 1933 r. Zgodnie z jej postanowieniami wyboru rad powiatowych dokonywały kolegia złożone z reprezentantów rad miejskich i gminnych.

W strukturze społeczno-zawodowej członków sejmików (rad) powiatowych przeważali reprezentanci miejscowej społeczności, a więc zarówno ludności wiejskiej, jak i mieszkańców małych miast. Do najliczniejszych grup zawodowych wśród członków sejmiku powiatowego należeli niewątpliwie chłopci oraz robotnicy (w tym również robotnicy rolni), w dalszej zaś kolejności kupcy i drobni rzemieślnicy. W sejmiku powiatowym zasiadali także przedstawiciele miejscowej elity intelektualnej, a więc ziemianie, nauczyciele i duchowni, miejscowy lekarz powiatowy, adwokat czy aptekarz, jak również drobni urzędnicy, a do 1933 r. również przedstawiciele samorządu gminnego czy miejskiego, a więc burmistrz czy wójt. Większość członków sejmiku miała stosunkowo niskie wykształcenie, zwykle ukończone kilka klas szkoły powszechnej, rzadziej szkoła rolnicza, co niewątpliwie nie pozostawało bez wpływu na ich udział w pracach organów samorządowych. Wykształcenie członków sejmików powiatowych w województwie poznańskim w końcu lat 20. należało do najniższych w kraju. Spośród 1 093 osób wybranych w wyborach 1929 r. do sejmików powiatowych aż 87% miało wykształcenie elementarne, 8% średnie i tylko 5 wyższe. Ponieważ członków wydziału powiatowego zwyczajowo wybierano spośród sejmiku, powyższe uwagi w odniesieniu do struktury społeczno-zawodowej, jak i wykształcenia, można odnieść również do członków wydziału powiatowego, z tym zastrzeżeniem, że do uczestnictwa w pracach organu wykonawczego wybierano osoby posiadające odpowiednie przygotowanie; nie bez wpływu pozostawały również osobiste preferencje starosty jako przewodniczącego wydziału, zwłaszcza po 1926 r. W wydziale powiatowym zasiadali więc najczęściej przedstawiciele własności ziemskiej, a więc ziemianin czy administrator ziemski oraz burmistrz, kupiec czy przedsiębiorca, a także przedstawiciele najliczniejszych grup zawodowych w sejmiku, a więc robotników i rolników; często w pracach wydziału uczestniczył również miejscowy proboszcz czy dziekan. Z kolei pod względem

przynależności politycznej w organach przedstawicielskich samorządu brali udział przede wszystkim działacze Narodowej Partii Robotniczej oraz PSL „Piast”, od końca lat dwudziestych również reprezentanci obozu sanacyjnego.

Wpływ rozwiązań pruskich na samorząd powiatowy w Wielkopolsce zauważalny był nie tylko w zakresie przejętych przepisów prawnych, struktury organizacyjnej samorządu, ale również w zachowanym podziale administracyjnym na szczeblu powiatu. Województwo poznańskie w interesującym nas okresie — zasięg terytorialny pracy pokrywa się z województwem poznańskim w granicach sprzed 1938 r. — dzieliło się na 36 powiatów ziemskich, liczba ich do końca dwudziestolecia międzywojennego uległa zmniejszeniu do 27. O ograniczeniu liczby powiatów zadecydowały względy polityczne i oszczędnościowe. Poszczególne powiaty różniły się dość znacznie obszarem, powiat największy przekraczał ponad trzykrotnie powierzchnię powiatu najmniejszego. Mimo dokonanej redukcji powiaty wielkopolskie pod względem obszaru należały do najmniejszych w kraju, co nie pozostawało bez wpływu na efektywność działań poszczególnych związków powiatowych.

Zadania, jakie przyszło realizować władzom samorządowym Wielkopolski w odrodzonym państwie polskim, obejmowały wszystkie określone ustawowo dziedziny działalności, a więc gospodarczą, socjalną i kulturalno-oświatową. Realizując konkretnie przedsięwzięcia kontynuowane w pewnym stopniu wyznaczone w czasach pruskich kierunki działania. Dziedziną, w której samorząd powiatowy w Wielkopolsce przejawiał największą aktywność i posiadał istotne osiągnięcia, była budowa dróg kołowych. Wydatki na cele drogowe pochłaniały bowiem ok. 1/3 ogólnych wydatków budżetowych, jakkolwiek część środków przeznaczana była nie na budowę nowych, a naprawę zniszczonych nawierzchni. W ostatnich latach przed wybuchem wojny dróg o twardej nawierzchni na terenie woj. poznańskiego było ogółem ponad 9 tys. km; gęstość sieci drogowej wynosiła 32 km/100 km² i była jedną z najwyższych w państwie (wyższy wskaźnik posiadało jedynie woj. śląskie). Warto dodać, że w tym samym czasie średnia gęstość sieci drogowej na terenie całego państwa wnosila 16 km/100 km².

Obok wydatków na cele drogowe największym obciążeniem dla budżetów związków powiatowych były koszty związane z utrzymaniem administracji komunalnej (ok. 1/4 wydatków budżetowych). Nakłady na ten cel obejmowały przede wszystkim finansowanie wydatków osobowych, do których zaliczano wynagrodzenie przewodniczącego oraz wydziału powiatowego (członkom sejmików nie przysługiwały diety za udział w posiedzeniach ani zwrot kosztów dojazdu), pobory służb specjalnych, głównie powiatowych zarządów drogowych, a także wydatki rzeczowe na prowadzenie spraw administracyjnych oraz remonty budynków i poszczególnych biur samorządowych, również domu starosty powiatowego.

W dalszej kolejności — poza kosztami administracji — największe kwoty z budżetu powiatowego przeznaczano na cele socjalne, a więc opiekę społeczną i zdrowie publiczne. W ramach opieki społecznej największym obciążeniem były koszty utrzymania tzw. ubogich w zakładach opieki zamkniętej, prowadzonych przez samorząd wojewódzki (samorząd powiatowy w myśl pruskiej ustawy z 1908 r. zobowiązany był do pokrywania 2/3 ogólnych kosztów opieki nad ubogimi wywodzącymi się z terenu powiatu), a także środki wydatkowane na opiekę nad dziećmi i młodzieżą oraz próby ograniczania bezrobocia. W zakresie opieki społecznej finansowano również budowę i działalność żłobków, sierocińców, stacji opieki nad matką i dzieckiem. W dziale zdrowia publicznego samorząd powiatowy przeznaczał środki na utrzymanie placówek medycznych, zwłaszcza przychodni specjalistycznych (przeciwyjadlicznych, przeciwgruźlicznych i przeciwwenerycznych), pensje dla personelu medycznego: lekarzy powiatowych, akuserek obwodowych, dezynfektorów; finansował także przeprowadzaną

akcję szczepień ochronnych, głównie przeciwko ospie. Samorząd powiatowy włączył się, choć w ograniczonym zakresie, w akcję na rzecz popierania rolnictwa, współpracując w tym zakresie z Wielkopolską Izłą Rolniczą (przysposobienie rolnicze, zalesianie nieużytków, dofinansowanie stacji doświadczalnych). W ramach bezpieczeństwa publicznego dotowano również z budżetu powiatowego utrzymanie policji oraz akcję przeciwpożarową.

W zakresie spraw kulturalno-oświatowych ze środków samorządowych finansowano budowę i remonty szkół, zwłaszcza szkół powszechnych, udzielano dotacji działającym na terenie województwa szkołom rolniczym, prowadzono szkoły podkuwaczy koni (łącznie 6 tego typu placówek na terenie Wielkopolski), przydzielano stypendia szczególnie uzdolnionym uczniom i studentom (studenci medycyny odbywali bezpłatne praktyki w szpitalach powiatowych), finansowano prowadzone kursy oświaty pozaszkolnej oraz popierano w formie jednorazowych subwencji działalność instytucji kulturalnych.

Do zadań powiatowych związków samorządowych należało również prowadzenie przedsiębiorstw samorządowych, do których zaliczano tak różne instytucje, jak szpitale, komunalne kasy oszczędności, szkoły drzew owocowych, rakarnie czy kolejki powiatowe. Zaznaczyć trzeba, że większość prowadzonych powiatowych przedsiębiorstw samorządowych rozpoczęła działalność czy też wybudowana została jeszcze w okresie zaborów, a różnice w rozmieszczeniu tego typu instytucji widoczne były w odrodzonym państwie polskim. Przykładowo na 14 działających w okresie międzywojennym na obszarze II Rzeczypospolitej wąskotorowych kolejek powiatowych 11 funkcjonowało na obszarze województwa poznańskiego. Stanowiły ważny środek transportu, głównie w celach rolniczych.

Należy podkreślić, że pozostawienie na terenie b. dzielnicy pruskiej wielu odrębności ustrojowych powodowało, że samorząd powiatowy w Wielkopolsce realizował dodatkowo szereg zadań włączonych w zakres jego obowiązków jeszcze w okresie zaborów, a fakt niewielkiej orientacji w przepisach prawnych powodował, że nie zawsze na forum ogólnopolskim istniejące różnice dostrzegano. Dotyczyło to m.in. obowiązku ponoszenia kosztów za utrzymanie tzw. ubogich, a więc niewidomych, głuchoniemych, osób niepełnosprawnych w wojewódzkich zakładach opieki społecznej, placenia podatku wojewódzkiego czy stałych dotacji do budżetów małych gmin jednostkowych (świadczenia na rzecz związków publicznoprawnych) oraz sprawowania przez wydziały powiatowe sądownictwa administracyjnego I instancji.

W zadaniach realizowanych przez powiatowe związki samorządowe nie ograniczono się jedynie do kontynuowania pruskich wzorców, podjęto nowe kierunki działania, wynikające z próby dostosowania się do zmienionych warunków społeczno-ekonomicznych. Wystarczy zwrócić uwagę na prace dotyczące organizacji żłobków, przychodni specjalistycznych, stacji opieki nad matką i dzieckiem, ale także budowę Radia Poznańskiego (Radio Poznańskie powstało w 1927 r. jako spółka akcyjna, której udziałowcami były samorządy powiatowe i miejskie Wielkopolski) czy próby elektryfikacji Wielkopolski za pomocą terenowych sieci wysokiego napięcia. Tym samym podnoszony często przez ówczesnych publicystów zarzut, że silną pozycję i dokonania samorządy powiatowe Wielkopolski zawdzięczają „silnej ręce rządu pruskiego” w przeszłości, nie zawsze znajdował swoje odzwierciedlenie w rzeczywistości.

Szersze zaangażowanie się w różnorodne przedsięwzięcia czy podejmowanie przez związki powiatowe inicjatyw determinowały jednak ograniczone możliwości finansowe samorządów, powodujące, że realizowane zadania nie zawsze spełniały oczekiwania społeczne. Podkreślić należy, że choć na ustawę scaleniową przyszło czekać do 1933 r., zmiany w zasadach finansowania samorządu nastąpiły już na początkach lat 20. Uchwalona 2 sierpnia 1923 r. ustawa „o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych” wprowadzała oparcie docho-

dów związków samorządowych przede wszystkim na dodatkach do podatków państwowych, których górne granice zostały ściśle określone, ograniczając równocześnie możliwość nakładania samoistnych podatków komunalnych; równocześnie dokonano rozdziału dochodów samorządu powiatowego i miejskiego. W wyniku ustawy dotychczasowe źródła dochodów samorządu powiatowego w Wielkopolsce uległy zasadniczej zmianie. Przede wszystkim samodzielność finansową uzyskały samorządy miejskie, a mieszkańcy miast nie płacili niemal zupełnie podatków do kasy powiatowej. Samorząd powiatowy zobowiązany był jednak do finansowania budowy dróg, również gminnych, ponoszenia części kosztów za osoby ubogie, niepełnosprawne czy niewidome, wywodzące się z terenu miast. Powodowało to znaczne obciążenie dla budżetów powiatowych związków samorządowych Wielkopolski, większe niż w pozostałych dzielnicach kraju.

Trudności samorządu powiatowego w Wielkopolsce związane były nie tylko ze zmianami w strukturze dochodów, ale również ogólną polityką rządu w stosunku do samorządu, wyrażającą się m.in. w nakładaniu nowych obowiązków. Trudności te pogłębiły się zwłaszcza w okresie kryzysu gospodarczego, kiedy zmniejszenie się źródeł dochodowych przy jednoczesnym przetrzuceniu na samorząd nowych zadań i obciążeń, doprowadziło do załamania się finansów samorządowych. Mimo wprowadzenia w gospodarce budżetowej daleko posuniętej zasady oszczędności i przeprowadzenia ogólnopolskiej akcji oddłużenia samorządu, w latach 30. nie udało się uzyskać związkom samorządowym trwałej równowagi finansowej.

Ograniczenie samodzielności i indywidualnych poczynań powiatowych władz samorządowych Wielkopolski wynikało również z silnych tendencji — zwłaszcza po 1926 r. — do podporządkowania samorządu administracji państwowej. Przejęcie władzy przez obóz sanacyjny prowadziło stopniowo do ograniczania uprawnień samorządu i zwiększonego nadzoru administracji państwowej, widoczne m.in. w zwiększaniu uprawnień starostów powiatowych, utworzeniu przy Urzędzie Wojewódzkim odrębnego Inspektoratu Związków Komunalnych, przymusowym połączeniu Związku Powiatów Poznańskich i Związku Powiatów Pomorskich pod wspólną nazwą Zjednoczone Związki Powiatów Poznańskiego i Pomorskiego z siedzibą w Bydgoszczy.

Tendencję do ograniczania samodzielności samorządu podkreślała uchwalona — mimo protestów wielu zainteresowanych środowisk samorządowych — ustawa o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, zwiększająca uprawnienia nadzorcze organów państwowych nie tylko w stosunku do podejmowanych uchwał, ale również samych organów samorządowych. Przewidywała bowiem możliwość rozwiązania organów samorządowych, zarówno rady powiatowej, jak i wydziału powiatowego (organy te mogły być rozwiązane równocześnie lub każdy z nich oddzielnie). Przyczyną rozwiązania mogło być narażenie na szkodę interesu publicznego wskutek istotnego naruszenia obowiązujących przepisów, narażenie na straty materialne bądź powodowanie istotnych nieprawidłowości w gospodarce samorządowej, dopuszczanie lub tolerowanie publicznych wystąpień członków danych organów. Zniesiono tym samym w b. dzielnicy pruskiej wyłączne prawo usuwalności w drodze postępowania dyscyplinarnego członków wydziałów powiatowych.

Stałym organem kontrolującym gospodarkę finansową w imieniu rady powiatowej były, powołane w wyniku postanowień ustawy, komisje rewizyjne, których zakres działania obejmował kontrolę działalności związku komunalnego i jego zakładów pod względem prawidłowości i zgodności z obowiązującymi przepisami. Ustawa określała również szczegółowo zasady nadzoru przez specjalne inspekcje i rewizje przez delegowanie przedstawicieli rządu na posiedzenia organów zarządzających i stanowiących oraz dopuszczała rewizje wobec instytucji

subwencionowanych co najmniej w 50% przez samorząd. Warto zauważyć, że w 1934 r. powołano Związek Rewizyjny Samorządu Terytorialnego, którego zadaniem było dokonywanie kontroli działalności gospodarczej prowadzone przez związki samorządowe.

Oceniając zadania realizowane przez samorządowe władze powiatowe, należy zaznaczyć, że mimo ograniczeń natury zarówno politycznej, jak i ekonomicznej, samorząd powiatowy w Wielkopolsce odegrał dużą rolę w życiu społeczno-gospodarczym regionu. Długoletnie tradycje samorządowe, doświadczenie zdobyte w „pruskiej szkole” powodowały, że na terenie Wielkopolski samorząd tego szczebla działał najsprawniej, w wielu dziedzinach mógł poszczycić się osiągnięciami. Dzięki zaangażowaniu w sprawy lokalne wniósł trwały wkład w podniesienie poziomu życia ludności, przyczyniając się do pobudzenia podmiotowości lokalnej. Działacze samorządowi z Wielkopolski potrafili wykorzystać sprawdzone w praktyce powiatowe struktury samorządowe, a działając w ich ramach — realizować, w stopniu większym niż w pozostałych częściach kraju, stawiane przed nimi zadania.