

Państwo wobec samorządów. Od zmiany w systemie finansów komunalnych do ustawy scaleniowej z 1933 r.

Idea samorządności, zarówno w kręgach polityków, jak i publicystów, cieszyła się w okresie międzywojennym dużą popularnością. Różne były jednak poglądy na rolę i znaczenie samorządu w zarządzaniu sprawami lokalnymi. W prowadzonych tuż po odzyskaniu niepodległości dyskusjach nad kształtem ustrojowym państwa i w pracach nad Konstytucją marcową sprawy samorządowe należały do najszerzej dyskutowanych kwestii. Deklarowany i ostatecznie zapisany w ustawie zasadniczej postulat „szerokiego samorządu”, w politycznych i społeczno-gospodarczych uwarunkowaniach okresu międzywojennego pozostał jedynie konstytucyjnym wskazaniem, a rzeczywistość rozmiękała się z politycznymi deklaracjami. Powołany do realizacji zadań społecznych i gospodarczych samorząd już w początkach lat 20. pozbawiono odpowiednich środków finansowych, a po 1926 r. znacznie ograniczono, poddając nadmiernej kontroli ze strony administracji państwowej.

Funkcjonowanie samorządu zależy od rozlicznych uwarunkowań natury prawnej, ekonomicznej, politycznej i społecznej. O kształcie polityki państwa wobec samorządów w okresie międzywojennym zdecydował splot różnorodnych czynników. W pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości – katastrofalny stan finansów, słabość struktur państwowych oraz odmienne rozwiązania w zakresie organizacji samorządu w poszczególnych byłych zaborach, zaś w okresie rządów pomajowych nadmierna kontrola i upolitycznienie oraz trudne lata kryzysu gospodarczego. Nie bez znaczenia pozostawały także problemy narodowościowe. Wzajemne relacje rządu i samorządu w okresie międzywojennym określone zostały także przez konieczność doprowadzenia do unifikacji ustroju samorządowego w skali całego kraju. Odmienne rozwiązania ustrojowe, systemy podatków lokalnych, wreszcie zakres realizowanych przez samorządy zadań w poszczególnych dzielnicach, nie ułatwiały porozumienia przedstawicieli strony rządowej i środowisk samorządowych, a wypracowanie wspólnego stanowiska niejednokrotnie okazywało się utrudnione. W realizacji

polityki państwa wobec samorządów, szczególnie w okresie rządów pomajowych, zbyt wiele było nadzoru, ograniczeń i kontroli, w lokalnych strukturach widziano przede wszystkim opozycję wobec rządów sanacyjnych.

W niniejszym artykule podjęto próbę nakreślenia głównych kierunków polityki państwa wobec samorządów w dwóch okresach Drugiej Rzeczypospolitej – w okresie demokracji parlamentarnej, kiedy to nastąpiło wytypowanie najważniejszych źródeł dochodów samorządowych, oraz w okresie rządów sanacji, kiedy dążenie do podporządkowania władzy centralnej wszystkich dziedzin życia prowadziło do ograniczenia samorządnej działalności obywateli oraz do zaniku wielu lokalnych inicjatyw i przedsięwzięć. Z uwagi na szerokie spektrum zagadnień, które składają się na całość polityki państwa wobec samorządów, w artykule skoncentrowano się na wybranych aspektach tematu, przede wszystkim działaniach państwa w zakresie ustalenia podstaw dochodowych samorządu, wskazaniu najważniejszych zadań realizowanych w interesie publicznym przez władze lokalne, roli władz centralnych w pracach nad ujednoczeniem ustawodawstwa samorządowego, wreszcie, w części ostatniej, zwrócono uwagę na najszerzej do tej pory opracowaną w literaturze kwestię upolitycznienia samorządu i zwiększonego nadzoru w okresie rządów pomajowych. Zawarte uwagi zasadniczo odnoszą się do polityki państwa wobec samorządów terytorialnych; zwrócono także uwagę – w odniesieniu do wyraźnie zaznaczonych kwestii – na wybrane aspekty polityki państwa wobec samorządów gospodarczych. W pierwszej części, dotyczącej postrzegania samorządu w pierwszych latach Drugiej Rzeczypospolitej, zachowano układ chronologiczny, w kolejnych – przeważa ujęcie chronologiczno-problemowe.

Politycy wobec samorządu w początkach Drugiej Rzeczypospolitej

Instytucje samorządowe od początków II RP znajdowały się w centrum uwagi polityków. Reprezentanci wszystkich opcji ówczesnej sceny politycznej zdawali sobie sprawę z konieczności włączenia czy też wykorzystania władz lokalnych do budowy struktur państwowych w terenie¹. Symptomatyczne, że już niektóre z pierwszych dekretów Naczelnika Państwa dotyczyły wprowadzenia samorządu na terenach dawnego Królestwa Kongresowego. Były to:

¹ Zob. *Samorząd w polskiej myśli politycznej XX wieku*, pod red. G. Radomskiego, Toruń 2006; S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX w. Myśl samorządowa – historia i współczesność*, Lublin 1999.

dekret z 27 listopada 1918 r. o utworzeniu rad gminnych na obszarze Królestwa Kongresowego oraz dwa z 4 lutego 1919 r. o tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszarów Polski byłego zaboru rosyjskiego i o samorządzie miejskim². Rada Ministrów w 1922 r. rozciągnęła te przepisy na województwa wschodnie, nienależące do byłego Królestwa Kongresowego. Równocześnie podjęto działania na rzecz przeprowadzenia wyborów samorządowych na tych terenach, na których samorząd funkcjonował w okresie zaborów, a więc na terenach województw zachodnich i południowych.

W tym samym okresie, bo w połowie 1919 r., władze centralne odmówiły rejestracji utworzonego z inicjatywy środowisk samorządowych stowarzyszenia, które miało przyjąć nazwę Związek Sejmików Powiatowych. Dla działaczy samorządowych był to wyraźny sygnał, że należy poczekać z realizacją zamierzenia i że wszelkie oddolne inicjatywy w warunkach tworzenia struktur państwowych nie mają racji bytu. Organizacje i stowarzyszenia samorządowe w początkach lat 20. w podejmowanych działaniach nie zyskiwały na ogół poparcia władz, które konsekwentnie odmawiały zatwierdzenia ich statutów. Związek Gmin Wiejskich, mimo podejmowanych wcześniej prób, powstał dopiero w 1927 r., zatwierdzenie statutu Związku Powiatów Województwa Poznańskiego nastąpiło w 1924 r. Z uwagi na przeszkody natury formalnej, jedyną organizacją skupiającą samorządy na szczeblu powiatu było aż do 1930 r. powstałe w 1923 r. Biuro Zjazdów Samorządu Ziemiańskiego³.

Lokalne sprawy – stanowiska wójtów i burmistrzów, wybory samorządowe i przedsiębiorstwa komunalne – stały się nieodłączną częścią „wielkiej polityki” praktycznie na długo przed odzyskaniem niepodległości. Rywalizacja w wyborach samorządowych, walka o samorząd na tych terenach, na których nie funkcjonował – wszystko to powodowało, że lokalne władze postrzegano jeszcze w okresie zaborów jako symbol czy też namiastkę wolnych instytucji narodu polskiego. W prowadzonych w okresie zaborów dyskusjach politycznych i polemikach publicystów, dotyczących kształtu ustrojowego przyszłego państwa, samorząd terytorialny zajmował ważne miejsce. Publicyści, akcentując potrzebę wprowadzenia samorządu na obszarze przyszłego państwa polskiego, podkreślali jego rolę w niwelowaniu cywilizacyjnych zapóźnień. Odwoływali się do wzorców zachodnich, podkreślając, że w państwach, w których ustrój oparty jest na silnej władzy lokalnej, dokonuje się także postęp cywilizacyjny.

² Dziennik Praw Państwa Polskiego, nr 18, poz. 48; nr 13, poz. 140 oraz poz. 141.

³ R. Pacanowska, *Związek Powiatów Rzeczypospolitej Polskiej w okresie międzywojennym*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 4, s. 5–12.

„Samorząd, udział ludności w zarządzaniu sprawami publicznymi, może służyć za miarę cywilizacji – podkreślał w wykładzie wygłaszanym w 1927 r. Bohdan Wasiutyński. – Do wyższego poziomu, do wyższej kultury dochodzą te państwa i te narody, które mają lepsze urządzenia komunalne, samorządowe. Nie może być trwałą cywilizacja tam, gdzie wszystko rozstrzygają samowładnie organy państwowe, traktujące mieszkańców jak małoletnich”⁴.

Brak gospodarza miasta niejednokrotnie przekładał się na widoczne dysproporcje w rozmieszczeniu, jak to wówczas określano, „urządzeń miejskich”, co potwierdzały wyjątkowo wyraźnie również polskie doświadczenia. U progu Drugiej Rzeczypospolitej na terenach dawnego Królestwa Polskiego, które pozbawione było w okresie zaborów instytucji samorządu, żadne z miast, poza Warszawą, nie wyłączając półmilionowej Łodzi, nie posiadało wodociągów ani kanalizacji⁵. Przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, takie właśnie jak wodociągi, gazownie czy elektrownie miejskie, na terenach zaboru pruskiego funkcjonowały w każdym mieście powiatowym i w wielu mniejszych miasteczkach, w Polsce wschodniej nie było ich prawie wcale, w Polsce centralnej występowały głównie w dużych miastach (zazwyczaj jako przedsiębiorstwa prywatne) i to w ograniczonym zakresie⁶. Z przeprowadzonej w 1921 r. przez Związek Miast Polskich ankiety wynikało, że spośród zbadanych 268 miast jedynie 88 posiadało elektrownie, a 38 gazownie⁷. Olbrzymie różnice w występowaniu urządzeń miejskich zauważali także współcześni⁸.

⁴ Cyt. za: G. Radomski, *Samorząd terytorialny w myśli politycznej Narodowej Demokracji 1918–1939*, Toruń 2009, s. 9.

⁵ A.W. Zawadzki, *Finanse samorządu terytorialnego w latach 1918–1939*, Warszawa 1971, s. 80.

⁶ J. Żarnowski, *Polska 1918–1939. Praca. Technika. Społeczeństwo*, Warszawa 1999, s. 281–282; T. Sobczak, *Zakłady użyteczności publicznej*, w: *Historia kultury materialnej Polski w zarysie*, t. VI: *Od 1870 do 1918 roku*, pod red. B. Baranowskiego, J. Bartysia, T. Sobczaka, Wrocław 1979.

⁷ R. Szwed, *Centralne Związki Samorządowe w Polsce (1917–2003)*, Częstochowa 2003, s. 44.

⁸ „Małe miasteczka wielkopolskie, liczące po 10–15 tys. mieszkańców – pisano w „Gazecie Kieleckiej” 18 V 1924 r. – posiadają od dawna kanalizację, elektryczność, gaz i inne udogodnienia. Tymczasem Kielce, miasto wojewódzkie liczące ok. 50 tys. mieszkańców, nie może się nawet porównać pod względem urządzeń miejskich i higieny społecznej. Mało tego, że nie posiadamy kanalizacji ani wodociągów, ani należytego oświetlenia, na dodatek dla powetowania widocznie tych braków płynie przez środek miasta sławetna Silnica, będąca ściekiem podmiejskich i miejskich kloak”, cyt. za: J. Szczepański, *Dzieje wodociągów i kanalizacji w Kielcach w latach 1929–1999*, Kielce 1999, s. 31.

Samorząd terytorialny należał w okresie międzywojennym do tych instytucji, które cieszyły się znacznym poparciem społecznym, na co złożyło się kilka czynników. Przede wszystkim postrzegano go jako ważny element wychowania obywatelskiego⁹, a doświadczenie zdobyte w pracy na rzecz społeczności lokalnych było istotne w dalszej karierze. O randze struktur samorządowych świadczyć może to, że od aktywności w radach samorządowych zaczynała polityczną drogę wielu ówczesnych posłów czy polityków. Tak karierę zaczynał wszak Wincenty Witos, z ludowców również poseł Aleksander Bogusławski. Znanym samorządowcem w okresie międzywojennym był Józef Bek, ojciec ministra spraw zagranicznych Józefa Becka i prezes Związku Powiatów RP. Pierwsze doświadczenia w pracy samorządowej zdobywał najpierw jako radny, potem prezydent Krakowa, poseł na sejm – Jan Kanty Fedorowicz. Działalność publicystyczną łączył z zaangażowaniem w pracę samorządową Adam Próchnik. Fotel burmistrza czy prezydenta miasta w tym okresie stanowił atrakcyjną posadę dla przedstawicieli środowisk i gospodarczych, i politycznych. Znany przedwojenny przedsiębiorca Piotr Drzewiecki został wszak prezydentem Warszawy, a po odejściu z tego stanowiska prezesem Polskiego Banku Komunalnego. Przez cały okres międzywojenny wyższe stanowiska w administracji samorządowej postrzegano jako atrakcyjne, obsadzone po 1926 r. przez wielu działaczy sanacyjnych¹⁰.

O popularności tej formy zarządzania sprawami lokalnymi świadczy także stosunkowo wysoka frekwencja w wyborach samorządowych. Na tych terenach państwa polskiego, gdzie samorzady funkcjonowały w okresie zaborów, a więc w Galicji, Wielkopolsce, Pomorzu i na Śląsku, zainteresowanie wyborami było znaczne. W większych ośrodkach miejskich frekwencja wyborcza oscylowała wokół 50%, a nierzadko przekraczała 60%¹¹. Również rywalizacja o mandat radnego bywała zacięta. A trzeba pamiętać, że radni w okresie międzywojennym nie otrzymywali ani diet, ani też zwrotu kosztów podróży. W działalność samorządową angażowali się więc najbardziej aktywni i nastawieni prospołecznie

⁹ M. Strzelecki, *Samorząd jako instytucja wychowania społecznego w polskiej myśli politycznej II Rzeczypospolitej*, w: *Samorząd w polskiej myśli...*, s. 101–117.

¹⁰ Szerzej o działaczach samorządowych w cyklu biograficznym „Postacie polskiego samorządu” publikowanym na łamach „Samorządu Terytorialnego”.

¹¹ M. Grzybowska, *Samorząd miejski w II Rzeczypospolitej*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 6, s. 7–23; M. Klimek, *Samorząd miast II Rzeczypospolitej. Publiczna debata i rozwiązania ustrojowe*, Lublin 2006; M.K. Jeleniewski, *Wybory radzieckie w miastach wydzielonych Wielkopolski w II Rzeczypospolitej*, Bydgoszcz 2012; E. Makowski, *Kształtowanie się stosunków społeczno-politycznych w Wielkopolsce w latach 1926–1939*, Warszawa–Poznań 1979.

członkowie lokalnych społeczności¹². Jednak brak jakiejkolwiek gratyfikacji za udział w pracach organów uchwałodawczych samorządu był jednym z powodów częstej nieobecności radnych, szczególnie mocno widocznej w początkach lat 20. i w okresie kryzysu gospodarczego.

Problematyką samorządową zainteresowani byli więc zarówno politycy, jak i publicyści, znani administratywiści i zaangażowani w sprawy lokalne obywatele¹³. Podsumowując już z perspektywy 1923 r. nastroje i oczekiwania wobec samorządu Maurycy Zdzisław Jaroszyński pisał:

dzisiaj oczekujemy od instytucji samorządowych wychowania mas, które z natury samorządu do udziału w nich są powołane i wyrobienia działaczy, których nam brak we wszystkich dziedzinach państwowego życia. Jednakowoż dzisiaj wobec faktu istnienia państwa polskiego na plan pierwszy występuje moment inny; samorząd jako podstawowa forma organizacji wewnętrznego życia państwowego i jedna z najważniejszych w mechanizmie wewnętrznego zarządu państwem¹⁴.

Również wszystkie ówczesne partie polityczne opowiadały się za samorządem, jako ważną częścią składową systemu społeczno-politycznego.

Idea samorządności, tak popularna w szerokich kręgach społecznych, znalazła swoje odzwierciedlenie w Konstytucji marcowej z 1921 r., która wyznaczała szerokie ramy dla działalności samorządu terytorialnego. W zakres zadań samorządowych miały wchodzić sprawy administracji, kultury i gospodarstwa (art. 3). Samorząd miał działać na trzech szczeblach podziału administracyjnego państwa: w gminie, powiecie i województwie (art. 65). Konstytucja przyznawała uprawnienia stanowiące radom, których członkowie mieli pochodzić z wyboru, a zadania wykonawcze kolegiom wybieranym przez rady. Konstytucja określała również ogólne zasady nadzoru nad samorządem. Kontrolę sprawować miały organy samorządowe wyższego szczebla, a w odniesieniu do decyzji określonych w drodze ustawowej – ministerstwo. Podkreślono także, że źródła dochodów samorządu i państwa winny być rozgraniczone¹⁵.

¹² „Często dla terenowych organizacji chłopskich zdobycie własnego przedstawicielstwa w wyborach do samorządu terytorialnego miało większe znaczenie niż mandat poselski”, Z. Hemmerling, *Ruch ludowy w Wielkopolsce, 1919–1939*, Warszawa 1971, s. 71.

¹³ Zob. M. Gołądek, *Rola samorządu w strukturach państwa polskiego w świetle prac publikowanych na łamach „Gazety Administracji i Policji Państwowej” w latach 1922–1926*, w: *Samorząd w polskiej myśli...*; oraz o samorządzie w programach poszczególnych partii politycznych: R. Szwed, *Samorządowa Rzeczpospolita 1918–1939. Wybór rozpraw i artykułów*, Częstochowa 2000.

¹⁴ M.Z. Jaroszyński, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 1923, s. 5.

¹⁵ K. Duch, *Z zagadnień konstytucyjnych dotyczących samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 1932.

Konstytucja zapowiadała również powołanie, obok samorządu terytorialnego, w drodze odrębnej ustawy, samorządu gospodarczego dla poszczególnych dziedzin życia, a mianowicie izb rolniczych, handlowych, przemysłowych, rzemieślniczych, pracy najemnej i innych, połączonych w Naczelną Izbę Gospodarczą RP. Ustrój Rzeczypospolitej miał opierać się na zasadzie szerokiego samorządu, ale w praktyce znaczna część postanowień ustawy zasadniczej nie doczekała się realizacji¹⁶.

W toku prac nad konstytucją ujawniło się wiele sprzeczności, dotyczących tak postrzegania samorządu, jak i zakresu przyznanych mu uprawnień. Dla części środowisk pravicowych obciążeniem było finansowanie zadań z zakresu opieki społecznej czy zdrowia publicznego, jak ochronki, ośrodki zdrowia czy budowa szkół powszechnych, wiązało się z obawą przed nadmiernym fiskalizmem: wzrostem podatków i opłat lokalnych. Dla znacznej części społeczeństwa, zwłaszcza z terenów byłego zaboru rosyjskiego, instytucja samorządu była nowym rozwiązaniem, do którego nie przywiązywano wielkiej wagi bądź też nie zdołano jeszcze wypracować metod i mechanizmów funkcjonowania demokracji lokalnej. „Chłopi, a nawet inteligenci nie bardzo wiedzieli, jak w samorządach pracować” – odnotował poseł Aleksander Bogusławski¹⁷. Sytuację z tych terenów państwa dobrze charakteryzuje zdanie, zanotowane w 1924 r. przez ówczesnego wojewodę wileńskiego Władysława Raczkiewicza: „Samorzady nie są u nas popularne”¹⁸.

Duże uprawnienia, zagwarantowane samorządom, rodziły także obawy o usamodzielnienie się mniejszości narodowych. Szczególnie wiele kontrowersji wzbudziła uchwalona z uwagi na kontekst międzynarodowy i próbę uzyskania przychylnego stanowiska mocarstw w sprawie Galicji Wschodniej ustawa o powszechnym samorządzie wojewódzkim dla województw lwowskiego, stanisławowskiego i tarnopolskiego. W prowadzonej wówczas publicznej debacie dotyczącej wprowadzenia na obszarze całego państwa samorządu wojewódzkiego podkreślano, że wszelkie próby decentralizacji są przedwczesne w okresie tworzenia się struktur państwowych. Zdecydowanie przeciwstawiano się także próbom uczynienia z samorządu wojewódzkiego rodzaju autonomii

¹⁶ M. Adamczyk, S. Pastuszka, *Konstytucje polskie w rozwoju dziejowym 1791–1982*, Warszawa 1985, s. 235.

¹⁷ Cyt. za: G. Radomski, *op. cit.*, s. 398. W tej sprawie zob. też J. Pils, *Stosunek władz wojewódzkich do gmin i samorządu wiejskiego na Lubelszczyźnie w latach 1918–1939*, w: *Gmina wiejska i jej samorząd*, pod red. H. Brodowskiej, Warszawa 1989.

¹⁸ Cyt. za: G. Radomski, *op. cit.*, s. 398.

dla poszczególnych regionów państwa¹⁹. „Budowa instytucji niezależnych, pozwalających grupom narodowościowym wyrażać swą tożsamość, napotkała jednak zdecydowany opór – podsumował Grzegorz Radomski. – Decentralizacja nie mogła być wprowadzana na żądanie mniejszości”²⁰.

Zmiany w systemie finansów komunalnych

O zakresie samorządności w znacznym stopniu decyduje wymiar środków, którymi dysponują władze lokalne. Katastrofalny stan finansów państwowych w początkach lat 20. powodował ograniczanie przez państwo źródeł dochodowych samorządu i przejmowanie ich na rzecz budżetu państwowego. Zainicjowana wówczas praktyka powodowała, że również w okresie późniejszym podejmowano takie działania. Władzom lokalnym w początkach lat 20. w drodze ustawowej przekazano wiele zadań, istotnych z punktu widzenia interesu publicznego: z zakresu budowy szkół powszechnych, budowy i utrzymania dróg, zdrowotności, weterynarii, bezpieczeństwa publicznego czy przeprowadzania spisu ludności i pobierania opłat publicznych. Nieustanne problemy ze zbilansowaniem budżetu państwa doprowadziły do sytuacji, w której samorządom w kolejnych latach zlecano nowe zadania, bez wskazania źródeł dochodu na ich realizację.

W latach 1919–1922 samorządom z województw zachodnich odebrano wpływy z podatków przychodowych, pobierane na podstawie ustawy pruskiej z 1893 r., dalej wiele podatków bezpośrednich, m.in. podatek proceduralowy i wyszynkowy (1921). Rok później zaś ograniczono wysokość dodatków do podatku dochodowego, a wprowadzony trzydziestoprocentowy udział w podatku dochodowym nie pokrywał strat²¹. Samorządy z województw południowych i centralnych pozbawiono z kolei uprawnień do pobierania podatku transportowego i podatku drogowego oraz ustanawiania dodatków do podatku dochodowego²². Działania te prowadziły do znacznego pogorszenia podstaw finansowych związków samorządowych, szczególnie z tych terenów,

¹⁹ Dyskusja w sprawie wprowadzenia samorządu wojewódzkiego zob. G. Radomski, *op. cit.*, s. 322–327.

²⁰ *Ibidem*, s. 450.

²¹ Ustawodawstwo pruskie nie przewidywało górnej granicy w wysokości samorządowego dodatku do podatku dochodowego. J. Frejlich, *Gospodarstwo samorządowe w byłej dzielnicy pruskiej*, Kraków 1924; A.W. Zawadzki, *op. cit.*, s. 32.

²² A.W. Zawadzki, *op. cit.*, s. 32.

gdzie samorządy utrzymywały rozbudowaną sieć dróg, szkół powszechnych czy szpitali miejskich i powiatowych.

Równocześnie z pierwszymi zmianami w systemie finansów komunalnych, odpowiadając na postulaty środowisk samorządowych, wskazujące na katastrofalny stan finansów miejskich, strona rządowa podjęła działania na rzecz oddłużenia samorządów. W październiku 1921 r. doszło do narady w Ministerstwie Skarbu z udziałem prezydentów i burmistrzów większych miast, w rezultacie której przygotowano projekt ustawy o zasilaniu finansów miejskich, wniesiony wkrótce pod obrady sejm²³. W rezultacie wprowadzonych ustawowo zmian zainicjowano szeroką dyskusję o potrzebach reform w skarbowości komunalnej, w której licznie uczestniczyli przedstawiciele środowisk samorządowych. Ustawa o zasilaniu finansów miejskich umożliwiła jednak oddłużenie wielu samorządów i uporządkowanie chaotycznej niejednokrotnie gospodarki miejskiej.

Prace nad zmianami w systemie finansów komunalnych zintensyfikowano w początkach 1923 r. W styczniu zorganizowano naradę byłych ministrów skarbu, w której postulowano m.in. wprowadzenie ustawowego rozgraniczenia dochodów państwa i samorządu oraz zaniechanie częstych praktyk pokrywania niedoborów w budżetach samorządowych subsydiami ze Skarbu Państwa. W publicznej dyskusji poświęconej zagadnieniom skarbowości komunalnej uczestniczyli licznie przedstawiciele środowisk samorządowych, świata nauki, publicyści oraz politycy. Wśród najważniejszych założeń znalazły się postulaty ujednoczenia skarbowości komunalnej na terenie całego państwa oraz oparcie finansów komunalnych przede wszystkim na dodatkach i udziałach w podatkach państwowych, przy równoczesnym ograniczaniu roli podatków samoistnych. Stosunkowo szybko, bo już 27 kwietnia, ówczesny minister skarbu Władysław Grabski wniósł pod obrady sejm projekt ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych. Przygotowane rozwiązania dyskutowano w trakcie 18 posiedzeń komisji skarbu. Opracowany przez stronę rządową projekt został przez przedstawicieli środowisk samorządowych oceniony niezwykle krytycznie. Liczne uwagi, petycje i memoriały wystosowały w tej sprawie wszystkie działające związki i zrzeszenia samorządowe²⁴.

Ostatecznie jednak latem w szczególnie trudnym roku 1923, w sytuacji postępującej lawinowo inflacji, 2 sierpnia, doszło do uchwalenia ustawy.

²³ Ustawa z 17 XII 1921 r. o zasilaniu finansów miejskich i o karach nakładanych na gminy miejskie za fałszywe zeznania podatkowe na obszarach b. zaboru rosyjskiego i austriackiego (Dziennik Ustaw RP 1922, nr 2, poz. 6).

²⁴ R. Szwed, *Centralne Związki Samorządowe...*, s. 35 i n.

Wprowadzone rozwiązania w zakresie finansów komunalnych miały obowiązywać jedynie czasowo, do momentu ujednoczenia ustroju samorządu na obszarze całego państwa²⁵. Mimo deklarowanej tymczasowości, zasygnalizowanej już w tytule, omawiana ustawa przetrwała do końca okresu międzywojennego. Jak obliczył badacz finansów samorządowych w okresie międzywojennym, ustawa ta nowelizowana była aż 44 razy, co w praktyce oznaczało, że w ciągu jednego roku budżetowego dwu- lub trzykrotnie zmieniały się przepisy dotyczące podstawowych źródeł dochodowych samorządów²⁶. Wprowadzone zmiany dotyczyły przede wszystkim ograniczania tzw. samorządowych podatków samoistnych i oparcia systemu dochodów lokalnych na udziałach w podatkach państwowych. Jakkolwiek w praktyce przepisy te ograniczyły źródła dochodów samorządowych, rozwiązania nawiązywały do najważniejszych trendów w finansach komunalnych wielu ówczesnych państw europejskich, a opracowanie projektu ustawy poprzedzono studiami dotyczącymi skarbowości komunalnej, prowadzonymi pod kierunkiem wiceministra skarbu Bolesława Markowskiego²⁷.

Dodajmy jednak, że jeszcze w latach 20. podjęto próby zmiany niekorzystnych rozwiązań w zakresie finansów komunalnych. Niezrealizowane projekty ustaw o rozgraniczeniu źródeł podatkowych państwa i samorządu terytorialnego opracowano m.in. w 1926 i w 1928 r. Rozwiązaniem sprzyjającym polityce inwestycyjnej samorządów było powołanie w 1927 r. z inicjatywy zarówno środowisk rządowych, samorządowych, jak i instytucji finansowych Ogólnokrajowego Komunalnego Funduszu Pożyczkowo-Zapomogowego. Instytucja ta, działająca do 1939 r., zajmowała się udzielaniem pożyczek i zapomóg gminom wiejskim i małym miastom, przede wszystkim kredytów na budowę dróg.

W sytuacji braku środków źródłem finansowania licznych, zapoczątkowanych w końcu lat 20. inwestycji miejskich, szczególnie w miastach Polski centralnej, stały się bankowe długoterminowe kredyty lub pożyczki zaciągane w zagranicznych instytucjach finansowych. Mam tutaj na uwadze niekorzystną

²⁵ A.W. Zawadzki, *op. cit.*, s. 42–60.

²⁶ „Ustawa o finansach komunalnych zawiodła więc [...] w ogóle w stosunku do całej Rzeczypospolitej – pisał M.Z. Jaroszyński. – Zamiast zawarowania możliwości prawidłowego rozwoju stała się ona zawadą, tamującą wszelki postęp gospodarki gminnej, jakiego domaga się życie”. M. Jaroszyński, *Gospodarka gmin wiejskich w Polsce na tle stanu finansów gminnych. Znaczenie opłat drogowych w dochodach powiatowych związków komunalnych*, Warszawa 1926, s. 112.

²⁷ A.W. Zawadzki, *op. cit.*, s. 32 i n.

pożyczkę zaciągniętą w amerykańskiej firmie Ulen Co (pożyczka ulenowska) czy kredyt zagraniczny samorządów z województwa śląskiego – w wysokości 11,200 mln dolarów – zaciągnięty w 1928 r. za pośrednictwem Śląskiej Rady Wojewódzkiej w amerykańskich firmach: Stone & Webster and Blodget Incorporated z Nowego Jorku i The First National Corporation ze stanu Massachusetts²⁸. W latach 1927–1928 na zagraniczne pożyczki zdecydowały się Poznań (z Anglii), Warszawa (z USA i Szwajcarii), Gdynia (ze Szwajcarii), Włocławek (ze Szwecji)²⁹. Przykłady zaciągania kredytów na realizację inwestycji komunalnych dotyczyły jednak jedynie największych samorządów. W całym okresie międzywojennym można wskazać nieliczne tego typu inicjatywy.

W sytuacji braku środków finansowych rysem charakterystycznym polityki państwa wobec samorządów – widocznym w całym okresie międzywojennym – było nakładanie nowych zadań bez zabezpieczenia odpowiednich źródeł dochodowych. Przykłady takich działań odnajdziemy zarówno w okresie demokracji parlamentarnej, jak też po 1926 r. Były to przede wszystkim zadania z zakresu opieki społecznej, zdrowia publicznego, ale też oświaty pozaszkolnej i kultury. I tak w połowie lat 20. zainicjowano powstawanie przy współpracy samorządów i kas chorych placówek opiekuńczych, spełniających funkcje profilaktyki zdrowotnej (Stacji Opieki nad Matką i Dzieckiem – od 1924 r.) oraz przychodni specjalistycznych (stacje przeciwgruźlicze, przeciwjaglicze, przeciwweneryczne)³⁰. Tego typu placówki powstawały najczęściej przy wygospodarowaniu wspólnych środków: jedna trzecia z kasy chorych, dwie trzecie z samorządu miejskiego i powiatowego. Aby zorganizować podstawy profilaktyki zdrowotnej na terenach wiejskich, w końcu lat 20. samorzady powiatowe w całym kraju organizowały stanowiska tzw. lekarzy sejmikowych (powierzano je najczęściej lekarzowi powiatowemu za dodatkowym wynagrodzeniem z kasy samorządowej), obwodów położniczych oraz stanowisk dezynfektorów i kontrolerów sanitarnych³¹. Na szeroką skalę rozpoczęto także akcje finansowania przez samorzady kursów oświaty pozaszkolnej (postulat przeznaczania na ten

²⁸ M. Trąba, *Polityka bankowa władz, w: Województwo śląskie (1922–1939). Zarys monograficzny*, red. F. Serafin, Katowice 1996, s. 388.

²⁹ Z. Landau, *Pożyczki ulenowskie*, Warszawa 1958, s. 123–158.

³⁰ R. Pacanowska, *Działalność samorządów Polski zachodniej w zakresie ochrony zdrowia w latach 1919–1939*, „Archiwum Historii i Filozofii Medycyny” 71, Poznań 2008, s. 51–67.

³¹ R. Pacanowska, *Niedoceniany partner. Rola władz samorządowych w przemianach społeczno-gospodarczych II RP, w: Między zacofaniem a modernizacją. Społeczno-gospodarcze problemy ziem polskich na przestrzeni wieków*, red. E. Kościak, T. Głowiński, Wrocław 2009, s. 454–455.

cel minimum 1% ogólnych wydatków budżetowych). W okresie kryzysu gospodarczego rosły wydatki samorządów na opiekę społeczną, pomoc najuboższym i dotkniętym bezrobociem. Nowym zadaniem, które zlecono samorządom bez wskazania źródeł dochodów, były także tworzone od 1935 r. powiatowe centrale bibliotek ruchomych.

Brak wystarczających funduszy powodował, że szukano – czasami w sposób mało owocny – źródeł finansowania. I tak po załamaniu się systemu finansów samorządowych w okresie wielkiego kryzysu stosowanym często rozwiązaniem przy budowie dróg, zwłaszcza w Polsce centralnej czy na Kresach, był tzw. szarwark (praca przy budowie dróg i udostępnianie przez miejscową ludność środków przewozowych). Rozwiązanie to było mało wydajne i często krytykowane, doczekało się jednak regulacji w postaci specjalnej ustawy szarwarkowej z 1935 r. Inną próbą pozyskiwania środków było obsadzanie dróg drzewami nie alejowymi, ale owocowymi. Zebrane owoce miały zasilać fundusze powiatowych zarządów dróg.

Zlecenie władzom lokalnym kolejnych zadań, rozwiązywania problemów wynikających z pogarszającej się sytuacji gospodarczej czy finansowania lokalnych inicjatyw i przedsięwzięć, które służyć miały dobru wspólnoty lokalnej, należy jednak do tradycyjnego kanonu cech samorządu. Reprezentujący państwo polskie politycy, powierzając samorządom realizację nowych inicjatyw w obszarze zdrowotności czy polityki społecznej, umiejętnie wykorzystywali potencjał organizacyjny samorządów, nie dostrzegając równocześnie konieczności wyposażenia ich w odpowiednie źródła dochodów. System powiązania finansów samorządowych z finansami państwa nie należał do najkorzystniejszych.

W działaniach państwa na rzecz kształtowania podstaw finansowych samorządów podkreślić wreszcie należy zainicjowane, ze znacznym jednak opóźnieniem, prace na rzecz przeciwdziałania skutkom kryzysu. Kryzys gospodarczy, wzrastające zadłużenie związków samorządowych i załamanie finansów publicznych wpłynęły na decyzję o utworzeniu w 1932 r. pod przewodnictwem Maurycego Jaroszyńskiego Komisji Uzdrawienia Gospodarki Komunalnej. Opracowała ona m.in. projekty aktów prawnych, na mocy których dokonano obniżenia oprocentowania niektórych długoterminowych wierzytelności, również samorządowych³². Dostrzegając szczególnie trudną sytuację gospodarczą miast, w grudniu 1934 r. powołano Centralną Komisję Oszczędnościowo-

³² Były to dwa rozporządzenia prezydenta Rzeczypospolitej – w sprawie obniżenia kosztów administracji komunalnej oraz o dochodzeniu roszczeń pieniężnych i egzekucji należności opartych na tytułach prywatnoprawnych. A.W. Zawadzki, *op. cit.*, s. 209–210.

-Oddłużeniową dla samorządów. Doceniając posunięcie strony rządowej, podkreślić należy, że było to działanie spóźnione. Komisja zakończyła swoją działalność w 1937 r. W wyniku jej prac – poza umorzeniem gminom wiejskim i samorządom powiatowym pożyczek na budowę szkół powszechnych (ok. 9 mln zł) – indywidualną akcją oszczędnościową objęto 51 dużych miast (na ogólną liczbę 53), 410 (na 450) miast niewydzielonych, 165 związków powiatowych (na 239 działających), jeden związek wojewódzki oraz 301 gmin wiejskich (na 3138)³³. Po analizie danych komisji wojewódzkich stwierdzono również, że stan zaspokajania potrzeb lokalnych jest niezadowolający, ale poza szczególnymi wypadkami „legenda o rozrzutnej gospodarce nie ma podstaw oraz że gospodarka samorządowa grzeszy raczej ubóstwem”³⁴. Wnioski komisji zmierzały raczej do konstatacji, że samorządy wszystkich szczebli realizowały w interesie lokalnych społeczności wiele zadań, co więcej – działały rozsądnie i racjonalnie, odciążając w znacznym stopniu administrację państwową.

Działania na rzecz ujednoczenia ustawodawstwa

Czynnikiem, który w największym stopniu zaważył na wzajemnych relacjach państwa i samorządów była odmienność rozwiązań ustrojowych i organizacyjnych tych ostatnich w poszczególnych dzielnicach. Analizując politykę państwa w tej dziedzinie, podkreślić należy podejmowane przez stronę rządową – konsekwentnie od początku lat 20. – działania na rzecz unifikacji struktur samorządowych na obszarze całego kraju. W okresie 1919–1933, a więc do czasu wejścia w życie ustawy scaleniowej, przygotowano i uchwalono ok. 40 aktów prawnych, które miały ujednoczyć ustrój samorządowy³⁵. Czterokrotnie także powołano specjalne zespoły ekspertów, zadaniem których było opracowanie jednolitych dla całego kraju rozwiązań w zakresie administracji. Były to, obok komisji ds. reformy administracji Stanisława Wojciechowskiego z 1920 r., komisja pod przewodnictwem Władysława Sikorskiego – 1923, „komisja trzech” – Michał Bobrzyński, Stanisław Kasznica oraz Stefan Smólski – 1926 oraz Komisja dla Usprawnienia Administracji Publicznej pod kierunkiem Maurycego Jaroszyńskiego – 1928–1933³⁶.

³³ R. Szwed, *Centralne Związki Samorządowe...*, s. 41.

³⁴ Cyt. za: A.W. Zawadzki, *op. cit.*, s. 221–222.

³⁵ *Ibidem*, s. 14.

³⁶ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, wyd. 2, Warszawa 1999, s. 60–61.

Podjęmowane próby ujednoczenia ustroju samorządowego ujawniły partykularne interesy reprezentantów poszczególnych dzielnic, którzy próbowali wprowadzać rozwiązania wyłącznie im znane. Tak stało się w 1924 r., kiedy w przygotowywanym pakiecie ustaw znalazły się rozwiązania charakterystyczne dla województw południowych, a więc długa, sześcioletnia kadencja samorządu czy pluralne prawo wyborcze (dodatkowe prawo głosów dla wyborców powyżej 40 roku życia i o określonym poziomie wykształcenia), oraz dla województw zachodnich, jak powoływani na podwójną kadencję zawodowi członkowie magistratu czy praktyczna równorzędność rady miejskiej i magistratu³⁷. Faworyzowanie jednych rozwiązań kosztem innych doprowadziło w praktyce do zdjęcia projektów ustaw z porządku obrad sejmiku i tym samym zakończenia prac komisji.

W realizacji rządowej polityki wobec samorządów kluczowym resortem pozostawało Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, w ramach którego funkcjonował Departament Samorządowy. Za wprowadzanie w życie postanowień rządowych odpowiadał więc każdorazowy minister spraw wewnętrznych, a sprawy samorządowe tradycyjnie stanowiły jego domenę działania. Mimo licznego uczestnictwa działaczy samorządowych w życiu publicznym Drugiej Rzeczypospolitej, wskazanego na początku, jedynym samorządowcem, który stanął – na przeciąg kilkunastu miesięcy w 1924 i 1925 r. – na czele resortu spraw wewnętrznych był długoletni prezydent Poznania, Cyryl Ratajski³⁸. Posiadając doskonałe rozeznanie w problematyce samorządowej, nie odnalazł się jednak w pracy na stanowisku w administracji centralnej.

Charakterystyczne, że forum wymiany poglądów, opiniowania przedkładanych przez rząd pakietów ustaw dla strony samorządowej stały się w okresie międzywojennym przede wszystkim łamy ówczesnej prasy. Wprawdzie przedstawiciele ogólnopolskich związków i organizacji samorządowych byli zapraszani na posiedzenia komisji lub też uczestniczyli w pracach wielu specjalistycznych ciał czy instytucji państwowych, jednakże głosy samorządowców, ludzi praktyki, wielokrotnie pozostawały bez odzewu. Świadczą o tym chociażby burzliwe dyskusje w trakcie regularnie zwoływanych zjazdów miast czy powiatów przez Związek Miast Polskich czy Biuro Zjazdów Sejmików Powiatowych. Wśród urzędników odpowiadających za opracowanie nowych

³⁷ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 5, s. 38–39.

³⁸ Na stanowisko ministra spraw wewnętrznych rekomendował Ratajskiego Witos. M. Rataj, *Pamiętniki 1918–1927*, Warszawa 1965, s. 288; A. Zarzycki, „Na przekór wątpięcym i zrozpaczonemu”. *Cyryl Ratajski 1875–1942*, Poznań 1991, s. 53–60.

pakietów ustaw, szczególnie licznie w kolejnych komisjach reprezentowani byli wywodzący się z terenów byłej Galicji³⁹. Analizując kwalifikacje i znajomość zagadnień samorządowych wśród odpowiedzialnych za realizację polityki rządowej, dodajmy także, że wielu wysokich urzędników państwowych, którzy znaleźli zatrudnienie w administracji centralnej odrodzonego państwa, nie znało w praktyce problematyki samorządowej lub nie przywiązywało do niej należytego znaczenia. Ta sytuacja powodowała liczne błędy i niedociągnięcia widoczne w przygotowywanych aktach prawnych, rządowych rozporządzeniach wykonawczych czy okólnikach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Ministerstwa Finansów. Za jedną z istotnych przyczyn tego stanu rzeczy były starosta i prawnik Maurycy Jaroszyński uznawał to, że „rodzą się one w ciszy biur ministerialnych, w oderwaniu od życia, bez współdziałania ludzi praktyki, a nawet teoretyków, zawodowo z pracą kodyfikacyjną obeznanych”⁴⁰.

Po przewrocie majowym obóz rządowy, wysuwając postulaty działań dla państwa, zabiegał o poparcie w środowiskach inteligentkich. Próba zaangażowania do pracy administracyjnej uznanych autorytetów naukowych, jak też przygotowywany przez sanację pakiet ustaw dotyczący ujednoczenia ustroju samorządu terytorialnego był jednym z powodów, dla których jesienią 1926 r. Jaroszyński został powołany na stanowisko dyrektora departamentu organizacyjnego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, a w końcu tego roku został mianowany podsekretarzem stanu odpowiedzialnym za sprawy samorządowe w tym samym resorcie. Również na czele kolejnej komisji ds. reformy administracji pojawili się znani prawnicy czy historycy (wskazywana wyżej „komisja trzech”).

Nieudana próba unifikacji z 1924 r. spowodowała, że dwa lata później po raz kolejny przystąpiono do opracowania rozwiązań ogólnokrajowych. W działania związane z próbą wypracowania wspólnego stanowiska w kwestii ujednoczenia ustawodawstwa samorządowego w 1926 r. nieubłaganie wkroczyła polityka. Projekty ustaw samorządowych, opracowane przez „komisję trzech”, po burzliwej ogólnopolskiej dyskusji i poprawkach wniesionych po trzech kolejnych czytaniach w sejmie, nie zostały ostatecznie uchwalone. Uzgodnione z poszczególnymi stronnictwami projekty ustaw samorządowych, obok ustawy o stowarzyszeniach, stały się jedną z przyczyn zamknięcia zwyczajnej sesji sejmu⁴¹. Rozgoryczenie środowisk samorządowych

³⁹ *Sejmik czy Rada Powiatowa*, „Samorząd” 1927, nr 1, s. 5–6.

⁴⁰ M.Z. Jaroszyński, *O metodach tworzenia ustaw o samorządzie*, „Samorząd” 1923, nr 10, s. 150.

⁴¹ A. Ajnenkiel, *Parlamentaryzm II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1975, s. 245–255.

widać wyraźnie w materiałach prasowych oraz sprawozdaniach ze zjazdów samorządowych.

W ramach podejmowanych działań na rzecz unifikacji ustawodawstwa, na podkreślenie zasługują prace, które doprowadziły do uformowania się samorządu gospodarczego. W rezultacie wprowadzonych w życie regulacji prawnych z lat 1927–1928 zainicjowano działalność izb rolniczych, rzemieślniczych i przemysłowo-handlowych na tych terenach, na których do tej pory instytucje samorządu gospodarczego nie funkcjonowały. W początkach lat 30. w ustawodawstwie dotyczącym samorządu gospodarczego wprowadzono kolejne zmiany⁴². W realizacji licznych zadań stojących przed samorządami korzystnym wsparciem było także wprowadzenie w 1927 r. w skali całego kraju jednolitych rozwiązań, dotyczących komunalnych kas oszczędności⁴³. Specjalizujące się w udzielaniu kredytów dla samorządów oraz niskooprocentowanych kredytów na potrzeby lokalnego rzemiosła, handlu czy gospodarstw rolnych kasy oszczędnościowe, jako instytucje tzw. drobnego kredytu, umożliwiły realizację wielu lokalnych inwestycji. Odegrały także istotną rolę w rozpowszechnianiu idei oszczędności. Do końca okresu międzywojennego ponad milion obywateli, w większości z województw warszawskiego, krakowskiego i śląskiego, zgromadził na książeczkach ponad 850 mln zł⁴⁴.

W ramach opracowywanych przez kolejną komisję jednolitych rozwiązań w administracji samorządowej, wiele przepisów narzucono autorytarnie, bez konsultacji ze środowiskami samorządowymi. Forum wymiany poglądów dla strony rządowej i samorządowej miała stać się powołana w 1927 r. Państwowa Rada Samorządowa⁴⁵. Zaistniała w zgoła odmiennym klimacie politycznym wobec samorządów i samoorganizacji społecznej, rada ta praktycznie nie odbywała posiedzeń, a o wypracowanie wspólnego stanowiska rządu i samorządu

⁴² M. Grzelak, R. Kmiecik, *Ustrój i zadania samorządu gospodarczego*, w: *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2004, s. 256–257.

⁴³ Ujednoczenie organizacji i zakresu działalności kas nastąpiło w 1927 r. na podstawie rozporządzenia prezydenta RP z 13 IV 1927 r.

⁴⁴ R. Pacanowska, *Bankowość komunalna II Rzeczypospolitej. Śląska perspektywa*, w: *Studia nad dziejami pieniądza i bankowości w Polsce*, t. 2: *Pieniądz i banki na Śląsku*, red. W. Garbaczewski, R. Macyra, Poznań 2012, s. 333–353.

⁴⁵ Państwowa Rada Samorządowa składała się z 33 członków, w tym 19 przedstawicieli zrzeszeń samorządowych (powiatów, miast i gmin wiejskich), 4 przedstawicieli związków pracowników samorządowych, 3 przedstawicieli związków krajowych b. dzielnicy pruskiej oraz 7 zaproszonych przez ministra spraw wewnętrznych spośród specjalistów od spraw samorządowych i gospodarczych. R. Grochowski, *Państwowa Rada Samorządowa*, „Samorząd Terytorialny” 1929, z. 1, s. 62.

było coraz trudniej. Niechęć do poczynań rządów sanacji widoczna była w niektórych kręgach społecznych. Podejmowane próby ograniczenia samorządu doczekały się trafnej puenty w postaci wymownego dowcipu, powtarzanego przez warszawskie elity – „Rząd już dokonał reformy samorządowej – skreślając literę «O» w wyrazie samorząd. Zamiast samorząd mamy teraz sam rząd”⁴⁶.

Po dwu nieudanych próbach z lat 20., w końcu dekady przystąpiono do przygotowania ustawy, dokonującej przynajmniej częściowo ujednoczenia organizacji samorządów w całym kraju. Wyjaśniając powody zajęcia się przez rząd opracowaniem tzw. małej reformy samorządowej, premier Kazimierz Bartel zwracał uwagę na dylematy ówczesnej polityki rządowej: albo szybkie i doraźne zmiany w organizacji samorządu przy odłożeniu całościowej reformy, albo pozostawienie *status quo* i skoncentrowanie się na przygotowaniu nowych ustaw samorządowych⁴⁷. Zdecydowano się na pierwsze z tych rozwiązań, eksponując zresztą dość mocno w ówczesnej publicystyce trudności z unifikacją samorządów, związane z odziedziczonym po zaborcach stanem prawnym, „różnym zaawansowaniem życia samorządowego, jak i problemami narodowościowymi, gospodarczymi, skarbowymi i kulturowymi, które utrudniały «uruchomienie» rozwiniętych struktur samorządowych”⁴⁸. Projekt ustawy był przedmiotem dyskusji w trakcie 22 posiedzeń Komisji Administracyjnej sejmiku i opiniowany przez środowiska samorządowe. W składzie komisji, co należy podkreślić, zdecydowanie dominowali członkowie Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem (spośród 22 członków komisji aż 19 należało do BBWR)⁴⁹. W głosowaniu imiennym ustawa została uchwalona 199 głosami przy przeciwnych 91. Uznawana za najpoważniejszą reformę samorządu w okresie międzywojennym ustawa scaleniowa powstała jednak z myślą zapewnienia władzom państwowym daleko idącej ingerencji w sprawy samorządu, a wprowadzone rozwiązania miały umocnić wpływy sanacji w społeczeństwie.

Wysiłek podjęty na rzecz unifikacji podstaw ustrojowych samorządu, zwięźczony w 1933 r., działania na rzecz wprowadzenia na obszarze całego państwa samorządu gospodarczego czy komunalnych kas oszczędności, należą do osiągnięć strony rządowej. Opracowywanie nowych ram prawnych wykorzystano jednak do podporządkowania instytucji samorządowych celom politycznym.

⁴⁶ A. Ivánka, *Wspomnienia skarbowca 1927–1945*, Warszawa 1964, s. 215.

⁴⁷ W. Paruch, *Samorzady w autorytaryzmie. Piłsudczykowska koncepcja samorządności (1926–1939)*, w: *Samorząd w polskiej myśli...*, s. 168.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ R. Szwed, *Samorząd terytorialny w Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939. Zarys problematyki*, w: *idem, Samorządowa Rzeczypospolita...*, s. 13.

Ograniczanie samorządu

Struktury samorządowe w polityce obozu pomajowego były przedmiotem szczególnego zainteresowania. Lokalne ośrodki władzy, zwłaszcza w okresie wyborów, stały się areną bezpośredniej rywalizacji strony rządowej i przedstawicieli opozycji antysanacyjnej, zlokalizowanej w wielu organach czy instytucjach samorządowych. W dążeniach do poszerzenia wpływów obozu pomajowego w społeczeństwie wykorzystywano dostępne środki, zarówno o charakterze formalno-prawnym, jak i nieformalne naciski⁵⁰. Jednym z najważniejszych rysów polityki państwa wobec samorządów w okresie rządów pomajowych było dążenie do podporządkowania samorządów administracji centralnej. Prowadziło to stopniowo do ograniczania uprawnień samorządu i zwiększania kontroli i nadzoru ze strony administracji państwowej.

Już od połowy lat 20., konstatuując, że pozycja finansowa samorządów jest słaba, żądano ograniczenia tych instytucji i wprowadzenia daleko idących oszczędności w administracji. Tego rodzaju postulaty zaczęły na szerszą skalę pojawiać się w materiałach prasowych od połowy lat 20. „Utarło się mniemanie, że ludność nie dorosła do samorządu, że ciała samorządowe marnotrawią ściągane podatki, że samorząd jest luksusem, na który Państwo pozwolić sobie nie może” – z sarkazmem cytował zadomowione w propagandzie piłsudczykowskiej sformułowania jeden z samorządowców⁵¹. Tendencje do krytykowania niegospodarności władz nasiliły się po 1926 r., stając się jednym z elementów walki z opozycją antysanacyjną, umiejscowioną w samorządach. „Nieufność do samorządu i społeczeństwa łączy się z bardzo daleko idącym wymaganiami zaufania i pełnomocnictw dla Rządu” – trafnie podsumowała działaczka Stronnictwa Narodowego, Ewelina Pełowska⁵².

Szczególnie widoczne w polityce rządów sanacji stały się, podejmowane już od pierwszych dni po przewrocie majowym, działania na rzecz wymiany kadry urzędniczej. Obsadzanie ważnych stanowisk państwowych zwolennikami obozu pomajowego objęło w pierwszej kolejności stanowiska w administracji rządowej, głównie wojewodów i starostów powiatowych, którzy musieli reprezentować linię polityczną rządu; w dalszej – instytucji samorządowych.

⁵⁰ Z. Janku, *Przenikanie państwa do samorządu terytorialnego w okresie międzywojennym i po wyzwoleniu*, „Kronika Wielkopolski” 1990, nr 3, s. 100–113.

⁵¹ S. Gliszczyński, *Rząd i samorząd*, „Samorząd” 1928, nr 25, s. 406.

⁵² A. Rychły-Mierzwa, *Reforma polskiego samorządu terytorialnego. (Debata parlamentarna nad ustawą o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego 1931–1933)*, „Politeja” 2004, z. 1, s. 426.

Pomajowy system rządów opierał się bowiem w dziedzinie administracji spraw wewnętrznych, zarówno na szczeblu województwa, jak i powiatu, przede wszystkim na rutynowych i oddanych urzędnikach, którzy ten system bez większych zastrzeżeń afirmowali, jakkolwiek byli legionści i członkowie POW jak też oddelegowani z wojska oficerowie odgrywali w obrębie korpusu urzędniczego bardzo istotną rolę, w niemałym stopniu współdecydując o jego politycznym obliczu⁵³.

Podejmowane po przewrocie majowym działania na rzecz obsadzenia stanowisk samorządowych całkowicie zaufanymi ludźmi można najpełniej przedstawić w odniesieniu do stanowiska starosty powiatowego, który był urzędnikiem mianowanym, a pełniąc w powiecie podwójną rolę, jako reprezentant rządu przewodniczył również pracom organów samorządowych. W samorządzie gminnym, zarówno w miastach, jak i gminach wiejskich, reprezentanci lokalnych społeczności, burmistrz czy wójt, byli wyłaniani w drodze wyborów, co utrudniało wprowadzanie zmian personalnych. Proces ten, co należy podkreślić, przybierał zróżnicowane rozmiary, w zależności od województwa. Wyniki ankiety przeprowadzonej w województwie krakowskim wskazywały jednak, że jeden starosta na tym terenie (przy czteroletniej kadencji samorządu) sprawował swój urząd średnio 2,1 roku⁵⁴. Częste zmiany w obsadzie tych stanowisk powodowały, że w ówczesnej prasie samorządowej dyskutowano o negatywnym wpływie zmian personalnych na gospodarkę komunalną⁵⁵.

Rywalizacja zwolenników strony rządowej z przedstawicielami opozycji stawała się szczególnie widoczna w okresach przygotowań do wyborów samorządowych. Do 1933 r. wybory do samorządów odbywały się w oparciu o różne rozwiązania prawne, w innych terminach dla każdej z dawnych dzielnic i na różną długość kadencji. Wymowne okazały się jednak wyniki wyborów z końca lat 20., w których zwyciężył BBWR, jak również rozpisane już po wejściu w życie ustawy z 23 marca 1933 r. wybory w największych miastach Rzeczypospolitej; tam wprowadzono tzw. listy kompromisowe, traktowane jako wyraz

⁵³ P. Olstowski, *Obóz pomajowy w województwie pomorskim w latach 1926–1939*, Warszawa 2008, s. 149.

⁵⁴ R. Andruszkiewicz, *O trwałość przewodnictwa w Wydziałach Powiatowych*, „Samorząd” 1934, nr 48, s. 724.

⁵⁵ „Na tę ciągłą zmianę starostów, jako przewodniczących wydziałów powiatowych, musimy patrzeć z zaniepokojeniem z punktu widzenia samorządowo-gospodarczego. [...] Zjawisko to w samorządzie powiatowym bywa wręcz szkodliwe, albowiem niweczy wszelkie plany i programy gospodarcze samorządów powiatowych”, *ibidem*, s. 723–725. Zob. S. Zakrzewski, *Zagadnienia personalne w administracji samorządowej*, „Samorząd” 1935, nr 26, s. 420–421.

poparcia dla rządu⁵⁶. Wynikało to z obawy, że niezależne struktury samorządowe mogłyby się stać „owym koniem trojańskim, za pomocą którego udałoby się znowu opozycji dojść do władzy w społeczeństwie, do koryt, którymi można puszczać agitację i demagogię partyjną”⁵⁷. W celu umocnienia wpływów sanacji w administracji wykorzystywano także zapisy ustawowe, wprowadzające obowiązek zatrudniania inwalidów wojennych (1921) oraz byłych wojskowych (1927)⁵⁸. Trudno jednak w praktyce, w odniesieniu zwłaszcza do niższych stanowisk administracyjnych, oszacować skalę zjawiska. W niektórych instytucjach samorządowych polityka ta przybierała jednak karykaturalne wręcz rozmiary⁵⁹. Wielu przedwojennych pamiętnikarzy, krytycznych wobec działań sanacji, wyraźnie podkreślało negatywną ocenę takich działań, pisząc o osobach „bez kwalifikacji moralnych”⁶⁰.

We wzajemnych relacjach między państwem a instytucjami samorządu terytorialnego szczególnie wiele kontrowersji budziła kwestia nadzoru nad samorządem. Zagadnieniu temu wiele miejsca poświęcili teoretycy prawa i administratywiści. Niezależnie od akademickich sporów i dyskusji, politycy wszystkich opcji już w początkach Drugiej Rzeczypospolitej dążyli – w mniejszym lub większym stopniu – do kontrolowania poczynań władz samorządowych. W okresie rządów pomajowych samorządy, w stopniu znacznie przekraczającym stosowane w ustrojach wielu państw rozwiązania, poddane zostały kontroli ze strony władzy państwowej. Takie działania stronie rządowej ułatwiało, omówione wcześniej, wprowadzanie zmian i porządkowanie struktur administracji terenowej (1928) oraz samorządowej (1933). Szczególnie rozwiązania zapisane w ustawie scaleniowej z 1933 r. umożliwiały znaczną ingerencję w samodzielność władz samorządowych, m.in. poprzez unieważnianie

⁵⁶ R. Szwed, *Samorząd terytorialny...*, s. 9–57.

⁵⁷ Cyt. za: W. Paruch, *op. cit.*, s. 167.

⁵⁸ Art. 54 ustawy z 18 III 1921 r.: „inwalidzi wojenni, posiadający dostateczne kwalifikacje mają pierwszeństwo przy obsadzaniu urzędów samorządowych, posad w przedsiębiorstwach i zakładach państwowych lub samorządowych oraz prywatnych przez państwo subwencjonowanych i koncesjonowanych”. Postanowienie to rozszerzyło rozporządzenie Rady Ministrów z 6 XII 1927 r. w sprawie pierwszeństwa oficerów zawodowych, przeniesionych do rezerwy lub w stan spoczynku. R. Pacanowska, *Samorząd powiatowy w Wielkopolsce w latach 1919–1939*, Poznań 2006, s. 74 i n.

⁵⁹ Wśród członków wydziału powiatowego w Inowrocławiu w latach 1928–1930 przeważali zdemobilizowani wojskowi, zarówno z armii niemieckiej, jak i carskiej, pochodzący spoza Wielkopolski, *ibidem*, s. 84.

⁶⁰ F. Kasprzak, „Kartki z pamiętnika. Blaski i cienie administracji polskiej od 1919 roku”, rękopis w zbiorach Biblioteki Kórnickiej.

czy niezatwierdzanie wyborów na stanowiska wójtów czy burmistrzów, wprowadzanie w miejsce organów pochodzących z wyborów mianowanych organów komisarycznych⁶¹. Zwiększony nadzór nad organami samorządu wszystkich szczebli ułatwić miały zapisy ustawy scaleniowej o możliwości delegowania przedstawicieli rządu na posiedzenia organów samorządowych oraz powołane w tym celu odrębne instytucje. Należały do nich Inspektorat Związków Komunalnych oraz ogólnopolski Związek Rewizyjny Samorządu Terytorialnego, kontrolujący gospodarkę samorządową, z prezesem Maurycym Jaroszyńskim.

Widoczne w działaniach obozu pomajowego dążenie do ograniczenia roli istniejących ugrupowań politycznych oraz organizacji społecznych, szczególnie licznie działających na terenach województw zachodnich, znalazło swoje zastosowanie również w odniesieniu do związków samorządowych. Blokowanie samodzielności tych organizacji przybierało różne formy. Związane było zarówno z przymusowym łączeniem związków regionalnych⁶², jak też delegowaniem przedstawicieli rządu na ogólnopolskie zjazdy samorządowe. Do podporządkowania władzy centralnej środowisk samorządowych umiejętnie wykorzystano okres dyskusji nad planowanymi zmianami w ustawodawstwie samorządowym. I tak, aby zyskać przychylność środowisk samorządowych w 1930 r., wyrażono zgodę na utworzenie Związku Powiatów Rzeczypospolitej Polskiej, o co samorządowcy zabiegali od początku lat 20. Równocześnie jednak na czele Związku stanęli prezesi wyraźnie opowiadający się za polityką obozu rządowego. Związkiem Powiatów od 1932 r. kierował sanacyjny teoretyk samorządowy Maurycy Jaroszyński, prezesem Związku Miast Polskich w 1934 r. został Stefan Starzyński – komisaryczny prezydent Warszawy. Szczególnie ta ostatnia nominacja wzbudziła wiele kontrowersji w środowiskach samorządowych, spotykając się z ostrą krytyką działaczy opozycji⁶³.

Zwiększony nadzór i upolitycznienie, widoczne w polityce rządów pomajowych, prowadziły w całym kraju do ograniczenia samodzielnych poczynań

⁶¹ W 1934 r. minister nie zatwierdził wyboru Władysława Mieczkowskiego i Cyryla Ratajskiego na prezydenta Poznania; prezydentem komisarycznym został legionista płk Erwin Więckowski. S. Antczak, *Walka sanacji o opanowanie Magistratu Miasta Poznania*, „Kronika Miasta Poznania” 1991, nr 3–4, s. 169–193.

⁶² Przymusowe połączenie w 1931 r. Związku Powiatów Poznańskich i Związku Powiatów Pomorskich, przeniesienie siedziby z Poznania do Bydgoszczy, zatwierdzenie nowego prezesa Zjednoczonych Związków Powiatów Poznańskich i Pomorskich – Stefana Fredyka.

⁶³ R. Szwed, *Prezesi Związku Miast Polskich*, w: *idem, Samorządowa Rzeczpospolita...*, s. 148–149.

władz samorządowych, do konfliktów zarówno wewnątrz samych władz samorządowych, jak i wśród społeczności lokalnych. W większym stopniu polityka ta odbiła się na funkcjonowaniu samorządów z ugruntowaną tradycją działania – a więc z terenów województw zachodnich i południowych.

Podsumowanie

W dokonywanej analizie polityki państwa wobec samorządów nie może zabraknąć odpowiedzi na pytanie o rezultaty działań podejmowanych przez stronę rządową. Rozpatrywać je możemy na kilku płaszczyznach. Z jednej strony, mając na uwadze dokonania władz samorządowych w okresie międzywojennym, z drugiej – odbiór społeczny podejmowanych kroków, związany z ograniczaniem podstawowych swobód obywatelskich.

Mimo ograniczeń tak politycznych, jak i finansowych władze samorządowe w okresie międzywojennym dążyły do podniesienia poziomu życia mieszkańców, były nośnikiem upowszechniania osiągnięć cywilizacyjnych. O potencjale organizacyjnym ówczesnych samorządów świadczyć mogą zainicjowane wspólne przedsięwzięcia, jak utworzenie w formie spółki akcyjnej samorządów Polskiego Banku Komunalnego (1919), poznańskiej stacji radiowej (1926) czy założenie w formie przedsiębiorstwa państwowo-samorządowego polskich linii lotniczych (1929). Rezultaty działalności związków samorządowych widoczne były także w tworzeniu nowych i modernizacji istniejących urządzeń komunalnych, zwłaszcza zakładów wodociągowo-kanalizacyjnych, budowie dróg z twardą nawierzchnią, publicznych szkół powszechnych oraz placówek zdrowotnych na terenach wiejskich.

Na kształt polityki państwa wobec samorządów istotny wpływ miała ogólna sytuacja społeczno-polityczna i gospodarcza w kraju. Okres demokracji parlamentarnej, deklaracje dotyczące samorządu zawarte w Konstytucji marcowej, mimo ograniczeń natury finansowej dawały samorządom możliwości nieskrępowanego działania. Pozytywnym przejawem tego okresu było także uformowanie się największych związków i stowarzyszeń samorządowych. Wprowadzone wówczas tymczasowe rozwiązania z zakresu finansów komunalnych przetrwały do końca okresu międzywojennego. W okresie rządów sanacji upolitycznienie, kontrola i trudne lata kryzysu w znacznym stopniu ograniczyły działania samorządów. Mimo dużego wysiłku, jakim było doprowadzenie do częściowej unifikacji ustawodawstwa samorządowego, polityka rządów pomajowych zmierzała do ograniczenia samodzielności

i podporządkowania władz samorządowych. Nie dostrzegano w samorządach partnera w realizacji licznych zamierzeń ani roli i znaczenia władz samorządowych w przemianach społeczno-gospodarczych.

Pytanie o kształt polityki państwa wobec samorządów pozostaje zagadnieniem o charakterze uniwersalnym. To pytanie o to, ile władzy, jaki zakres uprawnień można przekazać administracji lokalnej, ile środków finansowych przeznaczyć na realizację poszczególnych zadań w ramach wskazywania samorządowych źródeł dochodu. W odbudowywanym po latach zaborów państwie realizacja konstytucyjnego postulatu z 1921 r. „szerokiego samorządu”, idea państwa zdecentralizowanego, była w praktyce nierealna.