

Stratni i wygrani? Postrzeganie państwa przez działaczy samorządowych byłej Galicji przed i po wydaniu ustawy scaleniowej (1933)

W środowisku naukowym przeważa pogląd, że istnienie państwa jest koniecznym warunkiem, aby zamieszkujące dane terytorium społeczeństwo mogło się unowocześnić. Klasyczne koncepcje modernizacji koncentrowały się z reguły na społeczeństwie narodowym, uwzględniając przy tym wprowadzie różnice narodowościowe, ale jednocześnie minimalizując te regionalne. W wypadku Drugiej Rzeczypospolitej znaczenie społeczeństw regionalnych dla tworzenia się nowych struktur instytucjonalnych bywa przeważnie rozważane z punktu widzenia przydatności prowincji dla ogólnopaństwowych procesów, np. przy okazji badań nad pochodzeniem uniwersyteckiej kadry profesorskiej czy ogólnie kadry urzędniczej nowej państwowości¹. Centralistyczna perspektywa przeważa również w badaniach nad samorządem, który w niedalekiej przeszłości oceniano przede wszystkim pod kątem jego wkładu w budowę państwowości polskiej². W ramach nowszych studiów regionalnych

¹ T. Schramm, *Tworzenie uniwersytetów. Kadry profesorskie uniwersytetów w Warszawie, Poznaniu i Wilnie u progu Drugiej Rzeczypospolitej*, w: *Spółczeństwo, państwo, modernizacja. Studia ofiarowane Januszowi Żarnowskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, red. W. Mędrzecki, Warszawa 2002, s. 121–141.

² Jeszcze na początku lat 90. Andrzej Bonusiak oceniał działalność samorządu lwowskiego z perspektywy państwa: „Dążenia Lwowa tylko częściowo pokrywały się z tymi zamiarami realizowanymi przez władze państwowe. Wprawdzie także i tu dostrzegano konieczność budowy szeroko pojętej polskości i Polski, ale starano się maksymalnie podkreślić potrzeby Lwowa jako miasta. Szeroko odwoływano się do zniszczeń wojennych i zasług wojskowych miasta. Wszelkie opracowane w mieście programy i prowadzone zabiegi miały tylko jeden cel – maksymalne podtrzymanie zakresu stołeczności i znaczenia politycznego, gospodarczego i kulturalno-naukowego miasta. [...] Odbudowana po ponadwiekowej niewoli Polska miała przed sobą ogromne zadania, które niestety nie pokrywały się z potrzebami miasta”, A. Bonusiak, „Niedemokratyczna demokracja”. *Rzecz o Lwowie w latach 1918–1934*, w: *Lwów. Miasto – społeczeństwo – kultura*, t. II: *Studia z dziejów Lwowa*, red. H.W. Żaliński i K. Karolczak, Kraków 1998, s. 215–234, tu 220 i n. Jan Małecki pisał o zatargu samorządu z władzami państwowymi i podkreślał rolę Krakowa w nowym państwie, J.M. Małecki, *Rola Krakowa w Drugiej Rzeczypospolitej*, w: *Dzieje*

coraz wyraźniej pobrzmiwają głosy podkreślające znaczenie samej prowincji, zachodzących w niej przemian i jej specyficznych interesów³.

Także i ja pragnę odwrócić klasyczny, koncentryczny porządek, analizując zjawiska na tzw. prowincji i badając postawy urzędników administracji regionalnej w miejscu ich osiedlenia. Koncentruję się na postrzeganiu rzeczywistości i na konkretnych wydarzeniach, które na te percepcje miały wpływ. Podejmę próbę znalezienia odpowiedzi na pytanie, jak Druga Rzeczpospolita, zdaniem elit małopolskich, wywiązała się z zadania stworzenia warunków dla samorządnej działalności obywateli w byłym zaborze austriackim. Skupiam się przede wszystkim na przykładzie krakowskiej gminy miejskiej. Moim źródłem są krakowskie dzienniki różnych orientacji politycznych.

Relacje państwo – samorządowe elity regionalne omówię, koncentrując się na czterech zagadnieniach. Po pierwsze, przedstawię problem przejścia struktur samorządu galicyjskiego i zaniechania prób jego modernizacji. Po drugie, przeanalizuję problematykę wprowadzenia zarządów komisarycznych, po trzecie zajmę się „sanacją” samorządów, czyli zdominowaniem ich przez Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem (BBWR) i tzw. upaństwowieniem samorządu. Na końcu wspomnę o zarysowującej się ponownej regionalizacji samorządów w kontekście równoległego powstania ogólnopolskiej warstwy urzędniczej inteligencji.

Już na początku trzeba zaznaczyć, że w Drugiej Rzeczypospolitej sytuacja samorządu w każdej ze składających się na nią „trzech nierównych połówek” (tak mówi Szymon Gajowiec w *Przedwiośniu* Stefana Żeromskiego), była skrajnie odmienna⁴. W Warszawie cenzusowy samorząd miejski został zorganizowany dopiero podczas wojny, pod okupacją niemiecką⁵. W Poznańskim odtworzono początkowo liberalny samorząd cenzusowy⁶. Exodus Niemców sprawił, że skład pierwszych powojennych rad miejskich charakteryzowała duża płynność, coraz więcej było w nich miejsc nieobsadzonych. W obu tych

Krakowa. *Kraków w latach 1918–1939*, t. 4, wyd. J. Bieniarzówna i J.M. Małecki, Kraków 1997, s. 437–449, tu 438 i n.

³ R. Wapiński, *Polska i małe ojczyzny Polaków. Z dziejów kształtowania się świadomości narodowej w XIX i XX wieku po wybuchu II wojny światowej*, Wrocław 1994; *O nowy model historycznych badań regionalnych*, red. K.A. Makowski, Poznań 2007.

⁴ H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 2001, s. 109; M. Klimek, *Samorząd miast II Rzeczypospolitej. Publiczna debata i rozwiązania ustrojowe*, Lublin 2006, s. 14–18.

⁵ M. Sidor, *Samorząd terytorialny w myśli politycznej II Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2010, s. 69 i n.

⁶ A. Czubiński, *Poznań w latach 1918–1939*, Poznań 2004, s. 85–87.

byłych zaborach dążono do rychłej zmiany zasad wybierania i działalności samorządu, co ułatwiło przeprowadzenie radykalnej reformy, w wyniku której samorząd zdemokratyzowano i spolonizowano.

W porównaniu z byłą Kongresówką i Prowincją Poznańską sytuacja samorządu w Galicji Zachodniej wydawała się na pierwszy rzut oka stabilna. I tak praca samorządu krakowskiego została wprawdzie przerwana na dwa lata przez wojnę, ale już w roku 1916 organy przedwojenne powróciły do władzy. Stały się one właściwie jedynym sprawnym cywilnym organem administracyjnym na terenach objętych działaniami wojennymi, a później, od drugiej połowy 1918 r., rozruchami głodowymi, bandyckimi i akcjami pogromowymi. Przypuszczalnie m.in. właśnie ta sprawność administracyjna sprawiła, że o ile w dwóch pozostałych byłych dzielnicach zdecydowano się zorganizować samorząd niejako od początku, co oznaczało demokratyzację jego struktury, w Galicji pozostawiono przy władzy stare instytucje. Ponieważ w Monarchii sytuacja prawna niektórych gmin wielkomiejskich (*Statutarstädte*, miasta z własnymi statutami) była odmienna od większości miast i miasteczek, więc przejęto też tę różnicę systemową. W ten sposób we Lwowie i Krakowie obowiązywały inne, indywidualne statuty, niż w pozostałych gminach miejskich Małopolski. Poza tym do lat 20., czyli do zorganizowania urzędów wojewódzkich, utrzymano w byłej Galicji nawet namiastkę starego samorządu prowincjonalnego, czyli dawnego Wydziału Krajowego, pod nazwą Tymczasowego Wydziału Samorządowego we Lwowie⁷. Modernizację samorządu galicyjskiego odsuwano w bliżej niesprecyzowaną przyszłość, zapowiadając jednoczesne ujednoczenie i unowocześnienie samorządu na terytorium całego państwa. Jak wiemy, mimo kilku wcześniejszych prób zmodernizowania samorządu, reformę całościową przeprowadzono dopiero w 1933 r. na podstawie ustawy Sejmu Rzeczypospolitej o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, zwaną ustawą scaleniową.

1. Tak więc pierwsza relacja między nowo powstałym państwem, a samorządem w Galicji sprowadzała się do **przejęcia *status quo***⁸ oraz do oddalenia próśb i propozycji unowocześnienia i demokratyzacji tej instytucji, wnoszonych

⁷ Tymczasowy Wydział Samorządowy we Lwowie – utworzony ustawą z 30 I 1920 r., zlikwidowany na podstawie rozporządzenia Prezydenta RP z 16 I 1928 r.

⁸ M. Klimek, *op. cit.*, s. 80; E. Adamczyk, *Gospodarka komunalna miasta Krakowa w okresie II Rzeczypospolitej*, Kraków 1997, s. 63; *eadem*, *Samorząd Krakowa i jego władze*, w: *Dzieje Krakowa...*, t. 4, s. 51–77, tu 51; A. Bonusiak, *op. cit.*, s. 215.

m.in. przez socjalistów, ale nie tylko przez nich⁹. O ile w zdemokratyzowanych samorządach innych byłych zaborów znaleźli się przedstawiciele nowych politycznych elit regionalnych, to w byłej Galicji przejęto i utrzymano przy władzy stare ekipy samorządowe.

W jaki sposób wyłanianio w Galicji elity samorządowe? Podstawą wyboru do samorządu był cenzus posiadania, oparty na wysokości uiszczanych podatków państwowych, i cenzus wykształcenia¹⁰. Ordynacja wyborcza uprzywilejowała posiadaczy nieruchomości miejskich. Do udziału w wyborach ze względu na cenzus kwalifikowało się tylko ok. 7% mieszkańców miast. Dlatego w samorządzie zasiadali przede wszystkim przedstawiciele wykształconej i posiadającej wąskiej elity miejskiej. O ile samorząd krakowski był zdominowany przez inteligencję, to we Lwowie miał on charakter drobnoburżuazyjny. Cenzusowy charakter samorządu galicyjskiego sprawiał, że utrudniony dostęp do niego mieli przedstawiciele nowoczesnych środowisk i partii¹¹. I znowu zauważalne były różnice regionalne między wschodnią i zachodnią Galicją. O ile we Lwowie, gdzie rada była zdominowana przez wschodniogalicyskich endeków, dyskryminowani byli przede wszystkim Ukraińcy¹² i w mniejszym stopniu socjaliści, to w „demokratyczno-bezprzymiotnikowym”¹³ Krakowie nie dopuszczano do udziału we władzy zwłaszcza różnej maści narodowców: popieranym przez miejscowe środowiska kościelne chadeków, endeków i syjonistów.

Już w państwie polskim wprowadzono do samorządów grupę reprezentującą ogół mieszkańców, tzw. czwartą kurię wyborców¹⁴. Ale jej przedstawiciele nie byli wybierani w wyborach powszechnych, lecz nominowani na początku 1919 r. przez galicyjską namiastkę rządu – Polską Komisję Likwidacyjną (PKL). W Krakowie nominowano w ten sposób 24 radców miejskich na 127 (Polska Partia Socjalistyczna [PPS] – 16, chadecja – 5, endecja – 2, socjaliści

⁹ Projekt socjalistów zob.: E. Adamczyk, *Samorząd Krakowa...*, s. 54.

¹⁰ H. Kramarz, *Lwów 1914–1918. Samorządność i egzystencja miasta w warunkach wojennych*, „Samorząd terytorialny” 1992, nr 7–8, s. 19–31, tu 19 i n.

¹¹ Partiami nowoczesnymi nazywam partie masowe, dążące do demokratyzacji życia politycznego, w odróżnieniu od liberalnych partii kadrowych, których działacze byli zainteresowani uprzywilejowaniem posiadających i wykształconych.

¹² J.M. Małecki, *Udział Żydów w organach samorządowych większych miast galicyjskich na początku XX wieku*, w: *Polska i Polacy w XIX–XX wieku. Studia ofiarowane Profesorowi Mariuszowi Kulczykowskiemu w 70. rocznicę Jego urodzin*, red. K. Ślusarek, Kraków 2002, s. 53–60, tu 59.

¹³ Demokratami bezprzymiotnikowymi lub polskimi nazywano krakowskich demokratów mieszczańskich [*Kommunalliberale*], aby odróżnić ich od demokratów narodowych.

¹⁴ E. Adamczyk, *Samorząd Krakowa...*, s. 51 i n.

żydowscy – 1), we Lwowie 50 na 150¹⁵. Tak więc przedstawiciele nowoczesnych partii, przede wszystkim socjaliści, ale też narodowcy znaleźli się w krakowskim samorządzie miejskim jedynie drogą nominacji zarządzanej przez nowe władze zwierzchnie¹⁶. Natomiast do lwowskiego samorządu weszli tą drogą pierwsi Ukraińcy. Sprawiało to, że środowiska związane z nowoczesnymi partiami żywiły nadzieję, iż przyszłość w nowym państwie zwiększy ich udział w sprawowaniu władzy.

Sytuacja w byłej Galicji była wobec tego dosyć paradoksalna. Państwo bowiem sprzyjało wprawdzie egalitaryzacji i otwierało samorzady na nowe środowiska, ale nie zezwalało na radykalną zmianę stosunków przez ich całkowitą demokratyzację. Ciekawe, że w ten sposób pozostawiono na stanowiskach działaczy samorządowych którzy byli zwolennikami orientacji austriackiej¹⁷, i dopiero w październiku 1918 r. opowiedzieli się za państwem polskim¹⁸. W samorządach dużych miast w tej sytuacji w dalszym ciągu pierwsze skrzypce grały liberalne ugrupowania mieszczańskie. Blisko połowa radców w Krakowie i we Lwowie należała do Klubu Mieszczańskiego.

Oddalenie próśb o demokratyzację samorządu byłej Galicji i o zgodę na przeprowadzenie nowych wyborów udaremniło próby odnowienia się regionalnych elit samorządowych. Można się zastanawiać, czy te przejęte mieszczańskie ekipy, reprezentujące tradycyjne elity regionalne, były w stanie odgrywać tę rolę w nowej rzeczywistości. Szczególnie że wypowiedzi samych utrzymanych w urzędach działaczy samorządowych świadczą o tym, iż mieli oni pełną świadomość własnej anachroniczności. I tak prezydent miasta Krakowa, Jan Kanty Federowicz, mówił w 1924 r.: „Mieszkańcy mają prawo żądać, aby gmina przeszła do polityki czynu, a więc do inwestycji, które przed wojną stały się częścią życia społecznego. Mandaty przedłużyły się wbrew naszym życzeniom, co wyrodziło w nas pragnienie oddania zarządu miasta w ręce ludzi młodszych, pełnych zapału i czynu”¹⁹.

Jeżeli dodamy, że oddalane były koncepcje wypracowane przez lokalne środowiska, stanie się jasne, że wyostrzało to odczuwanie własnej prowincjonalności oraz umacniało regionalne poczucie krzywdy. Szczególnie że „zamrożeniu” samorządu towarzyszył inny proces – odpływu bardziej energicznych urzędników

¹⁵ A. Bonusiak, *op. cit.*, s. 216.

¹⁶ E. Adamczyk, *Gospodarka komunalna...*, s. 63.

¹⁷ Dla Lwowa zob. Ch. Mick, *Kriegserfahrungen in einer multiethnischen Stadt: Lemberg 1914–1947*, Wiesbaden 2010, s. 167.

¹⁸ *Ibidem*, s. 208.

¹⁹ *Z Rady miejskiej*, „Głos Narodu” 1924, nr 89, s. 4.

z prowincji na stanowiska w dwóch byłych zaborach, gdzie zresztą, w nowych miejscach pracy, spotykali się oni często z niechęcią „autochtonów”. Półoficjalny organ samorządu krakowskiego, „Nowa Reforma”, komentował:

Od chwili, kiedy zaczęło budować się państwo polskie, rozlegały się w Królestwie Polskim narzekania na Galicję i na Galicjan. Z początku nieśmiało i sporadycznie zlewają się teraz w chór coraz silniejszy i liczniejszy – „precz z Galicjanami”, oto refren tej chóralnej i intonowanej pieśni. A w każdej jej zwrotce jako uzasadnienie myśli refrenu – skargi na „demoralizację” galicyjską, na zarazę biurokracji, na miazmaty austriackości, które na butach swoich wnosi każdy Polak z Galicji, do wysterylizowanego Królestwa²⁰.

Dziennik wyjaśniał, że „przedmiotem eksportu” byli przede wszystkim nauczyciele oraz urzędnicy do urzędów centralnych, nie objął on jednak urzędników samorządowych – w magistracie stolicy nie pracował ani jeden przedstawiciel Galicji. Co dziwniejsze, dziennik donosił wyłącznie o negatywnych reakcjach „królewaków”, chociaż Galicjanie masowo obejmowali posady również w Poznańskim i na Pomorzu²¹.

2. Drugą interakcją między państwem i samorządem prowincjonalnym stanowiło ustanowienie **zarządów komisarycznych**. I tak socjalistyczny „Naprzód” z 20 lipca 1924 r. donosił: „W Małopolsce na 6275 gmin miejskich i wiejskich

²⁰ *Eksport warszawski*, „Nowa Reforma” 1919, nr 96, s. 1. O tym, że antagonizm trwał i w późniejszym okresie, świadczy wypowiedź delegata małopolskiego na Zjeździe Delegatów Związków Zrzeszeń Pracowników Państwowych w Krakowie 31 V 1925 r.: „Dr Krajewski [zaznaczył], że antagonizm ten [urzędników wszystkich zaborów] wytwarzają urzędnicy warszawscy nazywając Małopolan «centusiami galicyjskimi», mimo iż szereg wybitnych ludzi wypowiedziało się bardzo dodatnio o urzędnikach państwowych z byłego zaboru austriackiego”, w: Archiwum Państwowe w Krakowie, Urząd Wojewódzki m. Krakowa 29/206/110, Komenda Policji Państwowej. Kraków–Miasto nr 2004-V/25. O tym eksporcie zob. J. Żarnowski, *Przekształcanie się cech charakteru Polaków w latach międzywojennych*, „Komunikaty Mazursko-Warmińskie” 1984, nr 163–164, s. 173–190, tu s. 179; *idem*, *Inteligencja*, s. 73–106, tu 79 i n, oba teksty w: W. Mędrzecki, Sz. Rudnicki, J. Żarnowski, *Spółeczeństwo polskie w XX wieku*, Warszawa 2003.

²¹ Henryk Wereszycki wyjaśnia to szczególnie mocnymi tarciami między urzędnikami galicyjskimi a królewakami, zob. H. Wereszycki, *Wpływ zaboru austriackiego na świadomość społeczeństwa polskiego...*, „Dzieje Najnowsze” 1977, nr 9, s. 87–101, tu 98 i n; J. Żarnowski, *Przekształcanie się cech charakteru...*, s. 178 i n; W. Borodziej, *Geschichte Polens im 20. Jahrhundert*, München 2010, s. 149–151; A. Czubiński, *op. cit.*, s. 59. Czubiński twierdzi, że Małopolanie obejmowali też posady w poznańskim samorządzie. Dane dotyczące liczebności urzędników państwowych w Drugiej Rzeczypospolitej i ich pochodzenia zob. P. Górski, *Profesjonalizacja administracji państwowej w Polsce 1918–1939. Uwarunkowania społeczne i kulturowe*, Kraków 2011, s. 49 i n.

mamy obecnie już 2300 komisarzy rządowych. Niemal wszystkie większe miasta jak Tarnów, Przemyśl, Jarosław, Tarnopol, Stanisławów, Stryj, Sambor, Kołomyja itd. są rządzone przez komisarzy. Inne miasta – między nimi Kraków i Lwów – mają rady miejskie wybrane jeszcze przed wojną i uzupełniane nominatami”²². Oprócz podkreślania przemożnego wpływu nominatów w samorządzie prowincjonalnym, gazeta oddawała w tym miejscu wspomnianą już wyżej różnicę między sytuacją prawną gmin wielkomiejskich i miejskich w byłej Galicji.

Komisarze w miasteczkach przewodzili z reguły wybranym jeszcze przed Wielką Wojną radom. Oprócz takich jednostkowych nominacji istniała również możliwość suspendowania całej rady i powołania w jej miejsce nowej rady komisarycznej. Przy nominacjach do nich kierowano się stosunkami procentowymi w sejmie, co pozwalało nie tylko uprzywilejować wygodnych dla administracji działaczy. Tym sposobem można było zastąpić lokalnych notabli członkami nowoczesnych partii. Ogólnie można powiedzieć, że zasada rekrutacji zarządów komisarycznych była skrajnie centralistyczna, bagatelizowała znaczenie stosunków regionalnych, punktem odniesienia stawał się sejm z jego elitami²³.

Jednocześnie tego rodzaju zasady rekrutacji stanowiły szansę dla nowoczesnych partii, dotychczas nieobecnych w samorządach. I tak te już wcześniej wspomniane, dążące za wszelką cenę do władzy krakowskie elity partyjne, a konkretnie miejscowy Chjeno-Piast, od samego początku domagały się rozwiązania starej rady miasta. Donos do władz zwierzchnich, w którym oskarżono ją o niereprezentatywność i nieudolność, doprowadził do rozwiązania tej rady przez wojewodę 19 lipca 1924 r.²⁴ W nowo powołanej Radzie Przybocznej przy Komisarycznym Zarządzie Miasta Chjeno-Piast otrzymał połowę miejsc – 19 na 36. W zarządzie były reprezentowane wszystkie nowoczesne partie, np. po raz pierwszy weszli do samorządu syjoniści. Ale okazało się, że udział nie musiał wcale zapewniać dostępu do władzy, bowiem ze zdaniem członków zarządu komisarycznego po prostu się nie liczone, a rady nie zwoływano²⁵.

²² Cyt. za: E. Adamczyk, *Gospodarka komunalna...*, s. 68, przyp. 63.

²³ I tak radców syjonistycznych w Radzie Przybocznej typowało sejmowe Koło Żydowskie, zob. *Sprawa Rady miejskiej w Krakowie*, „Nowy Dziennik” 1925, nr 79, s. 4; *Interwencja Koła Żydowskiego w sprawie Rady m. Krakowa*, „Nowy Dziennik” 1925, nr 97, s. 2.

²⁴ E. Adamczyk, *Gospodarka komunalna...*, s. 66–75; *eadem*, *Samorząd Krakowa...*, s. 55.

²⁵ *O sanacji stosunków w Zarządzie m. Krakowa*, „Głos Narodu” 1924, nr 232, s. 3. Wielokrotne komunikaty o odwołaniu posiedzenia Rady Przybocznej w „Ilustrowanym Kurjerze Codziennym” (IKC) październik–grudzień 1924.

Nie mówiąc już o tym, że zarządom komisarycznym przewodniczyli nie tyle działacze lokalni, co oddelegowani przez Warszawę technokraci związani z urzędem wojewódzkim. I tak np. komisaryczny prezydent Krakowa, Zdzisław Wawrausch, był w przeszłości wicewojewodą krakowskim²⁶. Krakowski „Głos Mieszczański” komentował: „dr Wawrausch Krakowa zupełnie nie zna, przybył do naszego miasta dopiero po utworzeniu województwa, w życiu obywatelskim nie brał dosłownie żadnego udziału, unikał w ogóle kontaktu z ludnością, do której stosunek rozumie w sposób, jaki sobie przyswoił na stanowisku prowincjonalnego starosty”²⁷. Ignorowanie zdania radców-nominatów doprowadziło do załamania się wiary działaczy nowoczesnych partii w interwencje Warszawy i sprzyjało umocnieniu się regionalizmu, którego bastionem był związany z Chjeno-Piastem „Ilustrowany Kurier Codzienny”²⁸. Sławne były akcje tego dziennika przeciw „warszawskim metodom nasyłania na Galicję ludzi z niewłaściwymi kwalifikacjami”. To, co z perspektywy warszawskiej było likwidacją partykularza, na prowincji odbierano jako działalność kolonizatorską.

Ponieważ Trybunał Administracyjny uznał rozwiązanie poprzedniej rady za nieprawomocne, więc stary liberalny samorząd został przywrócony do życia w kwietniu 1926 r., na miesiąc przed przewrotem majowym. To nie powstrzymało naturalnie procesu dalszego uzależnienia samorządu od administracji państwowej, czego wyrazem było m.in. wprowadzenie **urzędu starosty** w 1928 r., którymi w Krakowie i Lwowie zostali dyrektorzy policji. W ten sposób ograniczono działalność samorządu na rzecz administracyjnych władz rządowych. Stara rada usiłowała zmierzyć się z nowymi wyzwaniem w kompromisowy sposób: i tak cały Klub Mieszczański wraz z prezydentem miasta przystąpił do BBWR.

Koniec lat 20. oznaczał jednak koniec pewnej epoki. Samorząd krakowski stawał się coraz bardziej anachroniczny, bo już choćby dlatego, że uczestnictwo (czynne i bierne) w Wielkiej Wojnie wpłynęło na upowszechnienie się postaw demokratycznych i sprzyjało radykalizacji społecznej. Poza tym wojna i kryzys zubożyły mieszczaństwo, które dotychczas wyłaniało elitę regionalną. Rada reprezentowała wobec tego środowisko, które zanikało i było elitą już tylko siłą tradycji. Bardzo już czasem wiekowi członkowie rady wymierali, część z pozostających jeszcze przy życiu nie mogła czynnie uczestniczyć w pracach samorządu.

²⁶ E. Adamczyk, *Gospodarka komunalna...*, s. 69

²⁷ Za: *ibidem*, s. 70 i n, przyp. 71.

²⁸ Zob. np. dyskusja IKC z socjalistycznym „Naprzodem” w październiku 1926 r., w której IKC żądał zachowania regionalnej struktury organizacji urzędniczych, w: Archiwum Państwowe w Krakowie, Urząd Wojewódzki w Krakowie 29/206/110.

Niezależnie od tego w całym państwie wzrosło znaczenie administracji państwowej i wojska. I te grupy stanowiły zarzewie nowej elity regionalnej, tworząc lokalną elitę administracyjno-wojskową formacji ogólnopaństwowej.

3. Widoczne stało się to podczas powtórnego rozwiązania rad miejskich i wprowadzenia zarządu komisarycznego w formie rady przybocznej. Ta „wymiana kadry” dokonała się we Lwowie bezpośrednio po przewrocie majowym w latach 1927–1929²⁹, w Krakowie później, w latach 1931–1933³⁰. Do rad przybocznych zostali nominowani wyłącznie zwolennicy sanacji, krakowskim prezydentem miasta został płk Władysław Belina-Prażmowski. Chadecki „Głos Narodu” komentował: „Jak z podanego wyżej składu rady komisarycznej wynika, województwo pominęło zupełnie reprezentantów Chrześc. Demokr., Stron. Nar. oraz PPS, które to ugrupowania posiadały przedstawicielstwo w rozwiązanej już obecnie radzie miejskiej. [...] Stworzono sobie radę przyboczną bez jakiegokolwiek «opozycji», zgodną, posłuszną «swoją»”³¹. Mówiono o militaryzacji samorządów, bo miał je charakteryzować tzn. wojskowy posłuch.

Rozwój wypadków w Krakowie skomentował wnikliwy obserwator, Bernard Singer:

Odeszli starzy ojcowie, mistrze od organizowania uroczystości narodowych, specjaliści od wygłaszania mów okolicznościowych, zawodowcy od parad i festynów, epigoni prezydentów Lea i Federowicza³², dzieci starej szkoły demokratycznej, zasłuchane w poszum pięknych frazesów o demokracji, wolności i równości.

Jak się to stało, czemu się dzieje, że choć wiernie służyli obecnemu rządowi, że choć podtrzymywali regime w miarę możliwości, zostali usunięci. Dlaczego odszedł prezydent miasta Krakowa, senator Rolle³³, przedstawiciel dawnych demokratów i jednocześnie wierny sługa sanacji? [...] Ale Kraków spotkał jeszcze większy cios. Prawnicy, profesorowie, wszyscy dozorcy poszanowania prawa zostali poruszeni wiadomością, iż Rada Przyboczna będzie musiała wybrać na prezydenta miasta pułkownika Belinę Prażmowskiego. Nikt osobiście nie miał urazy do niego. Każdy był pełen uznania dla tego, który pierwszy poszedł z Legionem w sierpniu roku 1914, który przyczynił się do sformowania pierwszej kawalerii polskiej. Skoro legenda ma być zrealizowana, słusznie należało się jakieś wyróżnienie Belinie Prażmowskiemu, który spokojnie usunął się w cień, po zakończeniu walk zbrojnych i nie przedkładał rachunku z tytułu swoich

²⁹ Komisaryczny Zarząd Miasta oraz Rada Przyboczna zob. A. Bonusiak, *op. cit.*, s. 217; Ch. Mick, *op. cit.*, s. 294.

³⁰ E. Adamczyk, *Samorząd Krakowa...*, s. 64–70.

³¹ *Rozwiązanie Rady m. Krakowa*, „Głos Narodu” 1931, nr 48, s. 3.

³² Mowa o prezydentach Krakowa Juliuszu Leo (1904–1918) i Janie Kantym Federowiczu (1918–1924).

³³ Karol Rolle był prezydentem Krakowa w latach 1926–1931.

zasług. Krakowiaczy z kawiarni gotowi byli wynaleźć dla niego różne urzędy, ale urząd prezydenta miasta łączył się z tragedią Lea, Federowicza, którzy prochu nie wachali, a odznaczali się w walce w krętych kuluarach parlamentu austriackiego [...]. W loży dziennikarskiej zasiedli obok sprawozdawców miejskich oficerowie rezerwy, przyszli popatrzeć się na swego, na tego, który zwyciężył mieczem „doktorów”, na tryumf nowego ładu, na zapanowanie nowych obyczajów samorządowych³⁴.

W tej nowej, kontrolowanej przez sanację rzeczywistości, w 1933 r. zostały przeprowadzone pierwsze demokratyczne wybory do samorządu. Potwierdziły one i dodatkowo uwidocznily tendencje do uzależnienia stolic prowincjonalnych od centrum władzy, czyli w tym wypadku samorządu od administracji państwowej. Wybory odbyły się po wejściu w życie ustawy scaleniowej, która wzmocniła władzę wykonawczą³⁵. Ustawa ograniczyła i ściśle określiła zakres działania rad, zredukowała wpływ rad na zarząd i wzmocniła nadzór państwowy. Opozycja, tutaj ustami prof. Franciszka Bujaka, mówiła wręcz o „upaństwowieniu samorządu”³⁶, który stracił swoją autonomiczność, zostając podporządkowany władzy administracyjnej. Socjalistyczny „Naprzód” szydził: „«Sanacja» miała «uzdrowić» samorząd. W rezultacie tej «reformy» samorząd przestał faktycznie istnieć”³⁷.

W wyborach w 1933 r. zwyciężył BBWR (reprezentowany w krakowskim samorządzie przez Bezpartyjny Blok Pracy Gospodarczej [BBPG]: sanacja plus chadecja – trzy czwarte mandatów). Na czele rady krakowskiej stanął bliski współpracownik Józefa Piłsudskiego, były wojskowy i szef tutejszego wojewódzkiego klubu BBWR, Mieczysław Kaplicki. Chadecy „Głos Narodu” komentował: „B.B. robi z samorządu organ pomocniczy dla starostw i wojewodów, przejmując na etat państwa urzędników samorządowych [...]. Będzie to nie samorząd, ale państworząd”³⁸.

„Przejęcie” samorządu krakowskiego przez sanację miało jednak pozytywny wymiar, bowiem ułatwiło porozumienie i przepływ informacji między centrum a prowincją. Prawdopodobnie wpłynęło też w jakiś sposób na złagodzenie

³⁴ Regnis [B. Singer], *Koniec parady krakowskiej*, „Nasz Przegląd” 1931, nr 202, s. 4; toż samo w: „Nowy Dziennik” 1931, nr 200, s. 4.

³⁵ H. Izdebski, *op. cit.*, s. 109 i n.; M. Klimek, *op. cit.*, s. 57–61. Włodzimierz Borodziej określa ustawę jako krok wstecz w porównaniu do dotychczas obowiązujących pruskich i austriackich ustaw samorządowych: „Die Vereins-Versammlungs- und Selbstverwaltungsgesetze von 1932 und 1933 bedeuteten einen Rückschritt gegenüber den bisher geltenden preußischen und kakanischen Vorschriften”, W. Borodziej, *op. cit.*, s. 181.

³⁶ A.D., *Upaństwowienie samorządu*, „Głos Narodu” 1933, nr 45, s. 1.

³⁷ *Przegląd prasy. Samorząd*, „Naprzód” 1936, nr 236, s. 3.

³⁸ A.D., *op. cit.*

ceremonialno-reprezentacyjnej konkurencji między obiema polskimi stolicami: Warszawą i Krakowem³⁹. Trasy oficjalnych wizyt odwiedzających Polskę w latach 30. dostojników sugerują, że oba miasta traktowano jako specyficzny „dwupak”⁴⁰: Kraków prezentowano jako tradycyjną stolicę, poprzedniczkę Warszawy, a Warszawę jako polityczną stolicę nowoczesnego państwa. Oba miasta stawały się w tej opcji dopełniającymi się „połówkami”. Dwuzwiązek miast pozwalał uwypuklić topos trwałości kultury narodowej i tradycji państwowej, której nie były w stanie osłabić nawet lata zaborów. Podkreślając stabilność i trwałość tradycji państwowej, przeciwstawiano się propagowanej m.in. przez Niemcy wizji Polski jako państwa sezonowego. Tendencję łącznego postrzegania Krakowa i Warszawy wzmocnił pogrzeb Piłsudskiego w maju 1935 r. Ceremoniał połączył symbolicznie oba te miasta, ale też i Wilno. Z pewną przesadą można by twierdzić, że w latach 30. „upaństwowiono” nie tylko samorząd, ale i Kraków, przyznając temu miastu stałą, atrakcyjną rolę o zasięgu ogólnopaństwowym w oficjalnej polityce historycznej. Dopełniająca stołeczność Warszawy funkcję Krakowa konstruowano wykorzystując elementy konstruktów „stolicy duchowej”, którą miało być to miasto w okresie zaborów⁴¹.

Żadne inne miasto nie mogło zastąpić Krakowa w roli byłej siedziby królów i tradycyjnej stolicy – zdobył on więc wysoką pozycję w hierarchii centrów prowincjonalnych, co przekładało się w pewnym stopniu na dotacje i kredyty. Podkreślenie ceremonialno-kulturalnej roli Krakowa umocniło jego funkcję jako centrum „przemysłu turystycznego” w Polsce. Tym sposobem gmina uzyskiwała w ramach państwa polskiego perspektywę rozwojową, przekładającą się konkretnie na dobrobyt jej mieszkańców.

„Upaństwowienie samorządu” miało w Krakowie również konkretny regionalny wymiar. Bezpartyjny Blok Pracy Gospodarczej, w którego skład wchodził też Żydowski Bezpartyjny Blok Pracy Gospodarczej (13 mandatów), odgrywał w tutejszym samorządzie rolę mocnego centrum, marginalizując oddziaływanie partii narodowych i lewicowych. W szerokim sensie BBPG odgrywał wobec tego podobną rolę, jak w przeszłości Klub Mieszczański. W wyniku tego

³⁹ H. Kozińska-Witt, *Krakau in Warschau langem Schatten. Konkurrenzkämpfe in der polnischen Städtelandschaft 1900–1939*, Stuttgart 2008, s. 119–148.

⁴⁰ K. Makowski, *Recenzja*, „Roczniki Historyczne” 2011, nr 77, s. 302–306, tu 304.

⁴¹ „Stolicą duchową” nieistniejącego państwa polskiego miał być Kraków ze względu na swoją przeszłość, jako siedziba królów i była stolica państwa polskiego, oraz ponieważ w zaborze austriackim, w odróżnieniu od pozostałych zaborów, można było pielegnować wysoką kulturę polską, zob. J. Purchla, *Matecznik polski. Pozaekonomiczne czynniki rozwoju Krakowa w okresie autonomii galicyjskiej*, Kraków 1992, s. 36–38.

tw. upaństwowienia, wydarzenia na prowincji straciły swoją autonomiczność i stawały się jedynie odbiciem i reakcją na wydarzenia w centrum władzy: dekompozycję sanacji po śmierci marszałka Piłsudskiego, rozwiązanie BBWR czy powstanie Obozu Zjednoczenia Narodowego (OZON).

„Upaństwowienie” samorządu krakowskiego nie było jednak równoznaczne z tym, że radcy ślepo popierali politykę rządu. Świadczy o tym dyskusja z 20 kwietnia 1936 r., podczas której komentowano krwawe stłumienie strajków robotniczych (13 kwietnia 1936)⁴². W wyniku ataku policji i wojska zginęło wtedy osiem osób, rannych zostało kilkadziesiąt. Wprawdzie każdy z klubów poszukiwał przyczyn strajków zgodnie ze swoją linią partyjną (m.in. Klub Pracy Gospodarczej w agitacjach obcych i komunistów, chadecja w działalności sił wyrotowych, endecja w działalności komunistów i Żydów, PPS i Bund w rządzącej krajem faszystowskiej dyktaturze), ale wszystkie krytykowały politykę rządu. Szczególnie znamieną była krytyka wyrażona przez przedstawiciela BBPG, który piętnował m.in. nieuwzględnianie przez władze rządowe ostrzeżeń przesłanych władzom wojewódzkim przez czynniki samorządowe oraz prowadzenie niewłaściwej polityki socjalnej. Radca Bolesław Korolkiewicz podkreślił znaczenie regionalnej ekspertyzy i stwierdził: „Na przyszłość powinny te ubolewania godne wypadki stać się nauką i wskazówką w tym kierunku, że głos samorządowych organów ustrojowych winien być zawsze zawczasu brany pod powszechną uwagę”⁴³.

W czasie ostatniej kampanii wyborczej do samorządów miejskich w grudniu 1938 r. syjonistyczny radca krakowski Ignacy Schwarzbart, charakteryzując politykę wobec mniejszości, stwierdził: „Nie ma różnicy między polityką Sejmu a polityką w Radach Miejskich, bo Rady Miejskie przestały być tylko instytucjami gospodarczymi i wszystko co rozgrywa się w Sejmie odbija się natychmiast echem w Radach Miejskich, a te znowu w walce antyżydowskiej mogą być podporą dla ataków przeciw nam z trybuny sejmowej”⁴⁴. Wydaje się, że wypowiedź Schwarzbarta charakteryzuje trafnie związek między administracją rządową i samorządową nie tylko w wypadku polityki mniejszościowej.

I tak nacjonalizacja życia politycznego, którą propagował OZON, odzwierciedliła się w zaniku centrum i etniczacji elit samorządowych w Krakowie.

⁴² *Wnioski i interpelacje. Stwierdzenia Klubów*, „Dodatek do Gazety Urzędowej Zarządu Miejskiego” 1936, nr 4, s. 38–40; *Krwawe wypadki krakowskie znajdują echo na Radzie Miejskiej. Otwarcie sesji budżetowej Rady m. Krakowa*, „Nowy Dziennik” 1936, nr 110, s. 14 i n.

⁴³ *Krwawe wypadki krakowskie...*, s. 14.

⁴⁴ *Wielkie zgromadzenie wyborcze Reprezentacji zjednoczonego żydostwa*, „Nowy Dziennik” 1938, nr 337, s. 11.

Uwidoczniło się to w ostatnich wyborach samorządowych w grudniu 1938 r.⁴⁵ Miały to być z jednej strony pierwsze niemanipulowane wybory demokratyczne, a z drugiej wybory negatywne wobec zgłajszachtowania sejmu przez OZON. Opozycja, zarówno prawicowa, jak i lewicowa, już do dawna stylizowała samorząd na oazę autentycznego życia politycznego.

4. Wybory 1938 r. charakteryzował silny **aspekt regionalny**, duże znaczenie odgrywały ponownie miejscowe środowiska. Dlatego też wyniki wyborów samorządowych różniły się od wyników wyborów do sejmu i oddawały specyficzne potencjały polityczne każdego z miast. W Krakowie notowano spadek popularności partii rządowej, czyli lokalnego satelity OZON-u. Utworzony przez to środowisko Chrześcijańsko-Narodowy Front Samorządowy i Polski Blok Katolicki nie zdobyły nawet połowy miejsc, bo tylko 23 mandaty (na 72), podczas gdy w 1933 reprezentujący BBWR Klub Gospodarczy był w zdecydowanej większości. Wzrosły za to notowania zarówno partii socjalistycznych (24 mandaty, 1933: 12), jak i narodowych (Narodowa Lista Kandydatów). Tradycyjnie słaba w Krakowie endecja (w 1933 – 2 mandaty) zdobyła w wyborach 1938 aż 12 miejsc! Po raz pierwszy istniejące już od dawna środowiska miały ponoć zdobyć taką reprezentację w samorządzie, jaka odpowiadała ich rzeczywistemu znaczeniu w gminie miejskiej.

Partia rządowa i endecja należały w czasie kampanii wyborczej do zwalczających się obozów. Jednak układ sił w samorządzie, tzn. równowaga między prawicą i lewicą, zmusił obie frakcje do taktycznej współpracy. W ten sposób w Krakowie został urzeczywistniony postulowany przez rząd program zbliżenia partii rządowej i endecji. Opozycyjność obu obozów, narodowo-prawicowego i socjalistyczno-syjonistycznego, prowadziła w Krakowie do sytuacji patowej i kompletnej niewydolności rady miejskiej. W ten sposób po raz kolejny okazało się, że widoczność i reprezentacja środowisk w samorządzie nie gwarantuje im jednak realnego udziału we władzy. Komisarycznego prezydenta miasta, zwołennika OZON-u, Bolesława Czuchajowskiego, mianowały władze zwierzchnie.

W tym miejscu należy podkreślić dwutorowość rozwoju środowisk urzędniczych w Drugiej Rzeczypospolitej. Samorząd miejski pozostał domeną środowisk regionalnych. I tak samorządowcy tylko w ograniczonym stopniu brali udział w „krucjacie urzędniczej” czy przenoszeniu się inteligencji galicyjskiej na posady do innych byłych zaborów. Jej uczestnikami pozostali przede wszystkim nauczyciele oraz wyżsi urzędnicy państwowi. Z drugiej strony jednak dawało

⁴⁵ E. Adamczyk, *Gospodarka komunalna...*, s. 84 i n.

się zauważyć powstanie warstwy urzędniczej pracującej wprawdzie w regionie, ale niezwiązanej z nim w jakiś szczególny sposób. Andrzej Jałowiecki pisał w 1937 r. na łamach „Przeglądu Współczesnego” o przewyżczeniu dystansów regionalnych przez **nową mobilną inteligencję** i dawał w ten sposób świadectwo postępowi unifikacji państwa:

Osiadająca inteligencja stała się znowu płynną masą, pochodzącą już nie ze wsi, lecz ze Lwowa, Krakowa czy Kielc, zapominającą jednak z biegiem czasu i o Lwowie, i o Krakowie i o Kielcach. [...] Niestalość warunków pracy zniechęcała do wiązania się z miejscem pobytu – chwilowym najprawdopodobniej. Idąca jednocześnie koncentracja życia gospodarczego, bądź poprzez etatyzację tego życia, bądź poprzez centralizowanie się ośrodków dyspozycji gospodarczej i równoległy proces rozrastania się aparatu administracji państwowej, umacniała jeszcze bardziej tymczasowość warunków życia, w których biurok zmieniało miasta pobytu, a brak biurka kazał wędrować wzdłuż i wszerz kraju⁴⁶.

* * *

Dwadzieścia lat to właściwie bardzo krótki okres czasu. W samorządowej Małopolsce rozpadał się na dwa podokresy: pierwszy – zamrożenia *status quo* i sztucznego utrzymania przy władzy starych elit samorządowych. Te stare elity były słabo zakorzenione w nowej rzeczywistości państwowej (choć na początku istniało przedstawicielstwo miast w sejmie, którego członkami byli także samorządowcy krakowscy). Rola „starych” samorządowców sprowadzała się jednak coraz bardziej do funkcji figurantów, gdyż administracja państwowa pozbawiała ich urzędy pierwotnych kompetencji. Partie nowoczesne, słabo reprezentowane w samorządzie, zaznaczały swoją obecność przede wszystkim poza parlamentem miejskim, przy czym dużą rolę odgrywała prasa związana ze środowiskami partyjnymi.

W drugim okresie, po 1931 r., dokonano całkowitej wymiany elit. Punktem odniesienia w tej wymianie był stosunek sił w administracji państwowej. Uwidaczniało to zrastanie się i ujednoczenie centralistycznego państwa m.in. za sprawą interwencjonizmu.

Godna zastanowienia jest kwestia, w jakim stopniu zmiany warty w samorządzie krakowskim mieszczą się w pokoleniowym modelu Romana Wapińskiego⁴⁷. Działacze liberalnego samorządu należałoby do pokolenia niepokornych, obóz sanacyjny rekrutowałby się przeważnie z osób pokolenia przełomu, wkraczających w dorosłe życie ok. 1905 r., a w wyniku ostatnich wyborów znaleźliby

⁴⁶ A. Jałowiecki, *Gospodarująca inteligencja*, „Przegląd Współczesny” 1937, nr 186, s. 20–35, tu 23 i n.

⁴⁷ R. Wapiński, *Pokolenia Drugiej Rzeczypospolitej*, Wrocław 1991, s. 9.

się w radzie także bardziej radykalni przedstawiciele pokolenia Polski niepodległej. Zatem model Wapińskiego dałby się zastosować nie tylko do obszarów wielkiej polityki, ale też do polityki regionalnej. Podobieństwa postaw działaczy politycznych świadczyłyby o istnieniu „międzyzaborowej” więzi pokoleniowej. Mogłaby ona przyczynić się do przewycięzania dystansów terytorialnych, a w ostatnim pokoleniu do powstania ogólnopaństwowej formacji społecznej, którą charakteryzowała niespotykana w starszych pokoleniach mobilność. Mobilności tej sprzyjało powstanie państwa, co zaowocowało utworzeniem nowych miejsc pracy (m.in. w administracji). W dużym stopniu ułatwiał ją rozwój komunikacji i systemu oświaty na całym obszarze państwowym.

Wydaje się, że doświadczeniem elit małopolskich, tych starych i tych nowych, było rozczarowanie wywołane zetknięciem się z centralizmem państwowym i interwencjonizmem administracyjnym. Bowiem liberalno-cenzusowe ograniczenia pierwszego okresu zostały zlikwidowane na rzecz demokratycznej ordynacji wyborczej. Ale jednocześnie kompetencje demokratycznego samorządu zostały istotnie zawężone na rzecz administracji państwowej. Elity państwowe były wyczulone na zagrożenia spowodowane zróżnicowaniem terytorialno-kulturowym Drugiej Rzeczypospolitej i dążyły do przewycięzania dzielnicowości drogą walki z regionalizmami, pluralizmem i lokalnymi elitami. Przewycięzanie dzielnicowości oznaczało nie tylko podporządkowanie interesów mniejszości narodowych polskiej racji stanu, ale też scentralizowanie administracji i likwidację autonomii samorządu. Szanse działaczy prowincjonalnych np. na zdobycie przydzielanych centralnie środków finansowych wzrastały wobec tego wtedy, gdy potrafili oni udowodnić, że to właśnie ich prowincja spełnia w ramach narodowego państwa specyficzne i ważne zadania, oraz kiedy potrafili powiązać regionalne programy rozwoju z ogólnopaństwowymi. W Krakowie udało się to ostatecznie w drugiej połowie lat 30., kiedy miasto zostało zaakceptowane jako miejsce ceremonii państwowych, a elity samorządowe wypracowały program rozwoju krakowskiej gminy miejskiej jako ogólnopaństwowego centrum przemysłu turystycznego.

Przy tym państwo dawało szansę tym, dla których zakorzenienie w regionie nie stanowiło jakiegś nadrzędnej wartości. Możliwości kariery urzędniczej wiązały się z Warszawą: czy to rozumianą jako punkt docelowy emigracji, czy jako związek z władzami wojewódzkimi. Wygrana wydaje się wobec tego nowa inteligencja, niepoczuwająca się do jakichś ściślejszych związków regionalnych, gotowa do wędrówek, jeżeli gwarantowały one polepszenie pozycji materialnej i społecznej.