

20 lat.

Samorządu
Województwa
Mazowieckiego



**SAMORZĄD
MECENASEM
KULTURY**

STULECIE SAMORZĄDU



Stulecie samorządu

pod redakcją naukową
Janusza Mierzwy i Tadeusza Skoczka

Warszawa 2019

RECENZENT
Romuald Turkowski

REDAKTOR TECHNICZNY
Marzena Milewska



Muzeum Niepodległości w Warszawie jest jednostką organizacyjną
Samorządu Województwa Mazowieckiego

MUZEUM NIEPODLEGŁOŚCI W WARSZAWIE
al. Solidarności 62, 00-240 Warszawa, tel. 22 826 90 91
e-mail: sekretariat@muzeumniepodleglosci.art.pl
www.muzeumniepodleglosci.pl

ISBN 978-83-65438-84-0

PRZYGOTOWANIE DO DRUKU
FALL
ul. Garczyńskiego 2, 31-524 Kraków
www.fall.pl

ISBN 978-83-66027-49-7

Nakład 200 egz.

SPIS TREŚCI

Wstęp	5
-------------	---

MACIEJ WOJTACKI

Ewolucja pozycji prawnoustrojowej samorządu terytorialnego w procesie zmian konstytucyjnych w II Rzeczypospolitej w świetle obecnego stanu badań Evolution of the legal and political position of a local government in the process of constitutional changes in the Second Republic of Poland in the light of the current state of research.....	9
--	---

ARKADIUSZ INDRASZCZYK

Samorząd w myśli politycznej ruchu ludowego. Refleksje w stulecie samorządu w niepodległej Polsce Local government in the political thought of the people's movement. Reflections on the 100th anniversary of self-government in independent Poland.....	31
---	----

PIOTR CICHORACKI

Czynnik polityczny w wyborach samorządowych na Polesiu (1926–1939) Political factor in local government elections in Polesie (1926–1939)	41
---	----

JAKUB IRACH

Odbicie postulatów obozu narodowego w polityce miejskiej Krakowa (od 1934 r.) Reflection of the demands of the national camp in Kraków's urban policy (since 1934).....	55
--	----

MICHAŁ MICHNIEWICZ

Wybory gromadzkie w powiecie sanockim w latach 30. XX wieku Municipal elections in the Sanok county in the 1930s.....	75
--	----

JOLANTA ZAŁĘCZNY

Funkcjonowanie samorządu lokalnego w II Rzeczypospolitej na przykładzie powiatu warszawskiego Functioning of local government in the Second Republic of Poland on the example of the Warsaw County	93
---	----

JANUSZ MIERZWA

- Samorząd terytorialny wobec niepokojów społecznych w Polsce niepodległej.
Wybrane problemy
Local government in the face of social unrest in independent Poland. Selected
problems 115

JAROSŁAW DURKA

- Samorząd terytorialny II Rzeczypospolitej wobec rozwoju infrastruktury oświa-
towej (na przykładzie regionu częstochowskiego) – zarys problemu
Actions of local authorities of the Second Polish Republic towards the develop-
ment of educational infrastructure (on the example of the Częstochowa region)
– outline of the problem 129

MATEUSZ RADOMSKI

- Gospodarka budżetowa samorządu powiatowego II RP na przykładzie powiatu
olkuskiego
Budgetary economy of county self-government of the 2nd Republic of Poland
on the example of the Olkusz county 143

REMIGIUSZ KASPRZYCKI

- Obrońcy zwierząt w miastach międzywojennej Polski
Animal Defenders in the Cities of Interwar Poland 177

PIOTR RUCIŃSKI

- Jan Emanuel Rozwadowski jako działacz Galicyjskiego Towarzystwa Gospo-
darskiego (do 1914 roku)
Jan Emanuel Rozwadowski as an activist Galician Farm Society (until 1914) . . . 199

MAREK BIAŁOKUR

- W cieniu wielkiej polityki. Obraz 100 lat samorządu terytorialnego w Polsce na
gruncie współczesnej szkolnej edukacji historycznej. Casus podręczników do
nauczania historii
In the shadow of great politics. Picture of 100 years of local self-government
in Poland on the basis of school historical education at schools. Casus of histo-
ry textbooks 221

GRZEGORZ NIEĆ

- Rola państwa i społeczności lokalnych w budowie i funkcjonowaniu systemu
bibliotecznego Czechosłowacji 1919–1939
The role of the state and local communities in the construction and functioning
of the library system of Czechoslovakia 1919–1939 245

- Noty biograficzne 267

WSTĘP

Tematyka dziejów samorządu w Polsce międzywojennej pojawiała się już w syntezach publikowanych przed 1939 r., jednakże do dziś jest to zagadnienie niecieszące się szczególną popularnością wśród badaczy¹. Nie wchodząc bliżej w przyczyny tego stanu, zwrócić należy uwagę, że dobrą okazją do tego, by zastanowić się nad niektórymi aspektami funkcjonowania międzywojennego samorządu, stanowiła konferencja z cyklu „Samorząd mecenasem kultury”, tym razem pod tytułem „Stulecie samorządu”. Na spotkaniu w Muzeum X Pawilonu Cytadeli Warszawskiej 9 października 2019 r. zebrało się kilkunastu badaczy z siedmiu ośrodków naukowych w Polsce, których powitali organizatorzy: dr Tadeusz Skoczek, dyrektor Muzeum Niepodległości; dr Janusz Gmitruk, dyrektor Muzeum Historii Polskiego Ruchu Ludowego; oraz w imieniu prof. Sławomira Sprawskiego, dyrektora Instytutu Historii UJ – dr hab. Janusz Mierzwa, prof. Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Konferencję otwierały wystąpienia dotyczące ustrojowo-politycznych aspektów funkcjonowania samorządu terytorialnego. Doktor Maciej Wojtacki z Akademii Sztuki Wojennej zwrócił uwagę m.in. na problem definicji samorządu w koncepcjach międzywojennych teoretyków, ale także specyfikę periodyzacji właściwej dla tej problematyki. Z kolei prof. Arkadiusz Indraszczyk z Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego w Siedlcach skupił się na znaczeniu problematyki samorządowej w myśli politycznej ruchu ludowego w ujęciu szerokim, bo obejmującym okres od końca XIX do współczesności. Zagadnienie aspektów politycznych w odniesieniu do wyborów samorządowych na terenie województwa poleskiego po 1926 r. zostało przybliżone przez prof. Piotra Cichorackiego z Uniwersytetu Wrocławskie-

¹ Np. A. Próchnik, *Pierwsze piętnastolecie Polski niepodległej*, Warszawa 1983, s. 361.

go. Zwrócił on uwagę przede wszystkim na nasilające się zjawisko nadreprezentacji osób narodowości polskiej w organach samorządowych, a także monopol sanacji na polskiej scenie politycznej. Ciekawym dla końca lat 30. zjawiskiem była, mimo antysemickiego zwrotu obozu rządowego, współpraca między Obozem Zjednoczenia Narodowego a środowiskami żydowskimi. Wątki antysemickie pojawiły się również w następnym wystąpieniu Jakuba Iracha z UJ, odnoszącym się do postulatów obozu narodowego w krakowskiej radzie miejskiej w latach 30. XX wieku. Autor zwrócił uwagę na ewolucję koncepcji samorządu w myśli politycznej Narodowej Demokracji, a także wzrost wpływów nacjonalistycznych w krakowskiej radzie. Podobnego okresu dotyczył również referat Michała Michniewicza z UJ. Odnosił się on jednak do zagadnienia wyborów gromadzkich w powiecie sanockim. Wystąpienie to wpisywało się w postulowane w ostatnich latach badania dotyczące funkcjonowania społeczeństwa Drugiej Rzeczypospolitej na tym najniższym poziomie. Autor zwrócił uwagę na zjawiska takie jak brak odpowiednich kandydatów, jak i udział kobiet w sprawowaniu funkcji sołtysów.

W drugiej części rozważania dotyczyły przede wszystkim zagadnień społeczno-gospodarczych. Reprezentująca Akademię Finansów i Bankowości Vistula filia w Pułtusku oraz Muzeum Niepodległości prof. Jolanta Załączny przybliżyła zebrany problem podstawowych wyzwań stojących przed samorządem powiatowym w międzywojennej Polsce, za podstawę ustaleń przyjmując sytuację w powiecie warszawskim. Następnie prof. Janusz Mierzwa z UJ odniósł się do problematyki zaangażowania organów samorządu terytorialnego w rozwiązywanie sporów i napięcia związane z niepokojami społecznymi. Ustalenia dr. Jarosława Durki z Uniwersytetu Opolskiego koncentrowały się z kolei wokół zaangażowania samorządu gminnego i powiatowego w rozwój infrastruktury szkół na terenie regionu częstochowskiego. Autor zwrócił uwagę na powoli rosnący odsetek dzieci wykonujących obowiązek szkolny, jak i występujące w oświacie doby Polski międzywojennej procesy (przekształcenia szkół prywatnych w państwowe, zamykanie szkół w okresie wielkiego kryzysu). W kończącej tę część konferencji wystąpieniu Mateusz Radomski z UJ dokonał przeglądu gospodarki budżetowej samorządu powiatowego na przykładzie powiatu olkuskiego (w ujęciu zarówno rzeczowym, jak i chronologicznym).

Zwrócić jednak należy uwagę, że problem funkcjonowania samorządu terytorialnego w Drugiej Rzeczypospolitej to nie tylko zagadnienia, można by rzec, klasyczne, jak gospodarka samorządowa, polityka, wybory w samorządzie czy jego kształt ustrojowy. Na interesujące wątki związane z ochroną zwierząt w kontekście polityki miejskiej przed 1939 r. zwrócił uwagę dr Remigiusz Kasprzycki z Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie. Wskazał

istniejące w tym względzie dziedzictwo zaborów, partykularyzmy dzielnicowe, ale przede wszystkim rozwój organizacji opieki nad zwierzętami w dobie Polski niepodległej. Do okresu poprzedzającego odzyskanie przez Polskę niepodległości odniósł się mgr Piotr Ruciński z Uniwersytetu Wrocławskiego. Zwrócił uwagę, że pod pojęciem samorząd winniśmy rozumieć nie tylko jego terytorialny aspekt, ale także zawodowy czy gospodarczy i w tym kontekście skupił się na działalności Jana E. Rozwadowskiego w organizacji samorządu rolniczego, jaką było Galicyjskie Towarzystwo Gospodarskie. Z kolei prof. Marek Białokur z UO dokonał analizy podręczników do historii z perspektywy zawartych w nich informacji dotyczących struktur administracji państwowej i samorządowej w XX wieku. Wskazał na rażące w tym względzie dysproporcje między poszczególnymi podręcznikami, jak również znaczenie tego typu pozytywnych przykładów w szerszym kontekście opowieści o Polsce. Ostatnim referentem był prof. Grzegorz Nieć z UP Kraków, który odniósł się do kontekstu międzynarodowego. Na przykładzie Czecho-słowacji w okresie międzywojennym omówił znaczenie struktur państwowych i samorządowych w budowie sieci bibliotek. Na zakończenie zebrani, w ramach dyskusji, odnieśli się do niektórych kwestii będących przedmiotem prezentowanych referatów.

Owoce niniejszego spotkania jest niniejsze wydawnictwo. W naszym przekonaniu punktowo oświetla ono niektóre, ale bardzo różnorodne aspekty funkcjonowania międzywojennego samorządu (nie tylko terytorialnego i nie tylko w Polsce) i stanowić będzie cenny głos w dalszych badaniach nad tą materią.

*Janusz Mierzwa
Tadeusz Skoczek*

MACIEJ WOJTACKI

Akademia Sztuki Wojennej
ORCID: 0000-0002-1132-2414

**EWOLUCJA POZYCJI PRAWNOUSTROJOWEJ
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
W PROCESIE ZMIAN KONSTYTUCYJNYCH
W II RZECZYPOSPOLITEJ W ŚWIETLE
OBECNEGO STANU BADAŃ**

**EVOLUTION OF THE LEGAL AND POLITICAL
POSITION OF A LOCAL GOVERNMENT IN THE
PROCESS OF CONSTITUTIONAL CHANGES IN
THE SECOND REPUBLIC OF POLAND IN THE
LIGHT OF THE CURRENT STATE OF RESEARCH**

Summary: Every constitution had its beginning in its draft, which subsequently forms the base for the work of parliament and its specialised committees. In the case of the constitution drafting process, it refers to the systematised political programme presented in the normative form by the parliamentary representation of parties, the monarch and other political or legal entity eligible for submitting their constitutional ideas. This article presents the shaping of the concepts of the building of local government in the legislative proposals put forward during the Sejm sittings in the interwar period. The analysis of research which has been conducted enables the author to indicate some common doctrinal elements existing in the different – and sometimes considered as antagonistic – visions of the states of the main political camps of the Second Polish Republic.

Keywords: Constitutionalism, The Sejm, political system, parliamentary proceedings and practice, self-government

Słowa kluczowe: Druga Rzeczpospolita – konstytucjonalizm – Sejm – ustrój polityczny – procedura i praktyka parlamentarna – samorządność

Jednym z najważniejszych wyzwań, które stanęło przed odradzającą się po zaborczej niewoli Rzeczpospolitą, było wypracowanie ram ustrojowych państwa. Jakiegokolwiek wzorce sięgające okresu przedrozbiorowego odrzucano, podkreślając ich anachroniczny i nieadekwatny do nowych form życia społecznego i politycznego charakter. Dlatego też nakazem chwili stało się przyjęcie zewnętrznych rozwiązań instytucjonalnych.

W przypadku centralnych organów państwa, ich funkcji czy podziału kompetencji oparto się na wzorcach państw zachodniej Europy, przede wszystkim Francji. Pomimo to dość powszechnie przyjmowano, że uchwalona w roku 1921 konstytucja marcowa już w momencie swych narodzin była aktem nieodzwoiercedlającym stosunków społecznych panujących na ziemiach polskich. Wyrazem jej słabości miało być między innymi powielenie francuskiego modelu zależności pomiędzy legislatywą i egzekutywą, którymi cechować się miała onnipotencja parlamentu, określana mianem sejmokracji.

Jednym z obszarów, w którym zaszcłości historyczne nie odgrywały aż tak istotnego znaczenia, była budowa organów administracji publicznej, szczególnie organów niższego szczebla, to jest gminnych i powiatowych, w tym samorządu terytorialnego. O ile w przypadku centralnych instytucji państwa dokonano swoistej „syntezy” historii ze współczesnością poprzez połączenie dwuizbowego parlamentu z modelem zależnej prezydentury, to w organizacji szczebla pośredniego administracji państwowej mamy do czynienia z przyjęciem wzorców zaborczych, które następnie dostosowywano do polskiej rzeczywistości.

Cel i metoda

Zakres tematyczny tekstu mieści się w szeroko pojętej historii administracji II Rzeczypospolitej, który to przedmiot badań doczekał się znakomych badaczy i licznych opracowań. Już w okresie międzywojennym powstały prace Kazimierza Władysława Kumanieckiego, Bohdana Winiarskiego czy Władysława Leopolda Jaworskiego¹. Po roku 1989 badania nad problemem organizacji władz samorządowych prowadzone są dwutorowo. Przeważają opracowania przygotowane przez historyków i politologów, którzy analizują wskazaną problematykę z perspektywy ewolucji myśli politycznej poszczególnych obozów ideowych. Wśród nich należy wymienić przede wszystkim

¹ K.W. Kumaniecki, *Ustrój władz samorządowych na ziemiach Polski w zarysie*, Warszawa 1921; B. Winiarski, *Ustrój polityczny ziem polskich w XIX wieku*, Poznań 1923; W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924.

prace Aleksandra Łuczaka, Grzegorza Radomskiego i Waldemara Parucha². Z drugiej strony, szczególnie w ostatnim czasie, powstały szczegółowe monografie poszczególnych obszarów działania administracji państwowej i samorządu terytorialnego. W ujęciu chronologicznym będą to między innymi prace Marty Grzybowskiej, Adama Bosiackiego, Michała Gałędka i wydana wiosną tego roku synteza Jarosława Kostrubca o pojęciu administracji ogólnej w myśli prawniczej w II RP³.

W niniejszym tekście stawiam sobie za zadanie dokonanie swego rodzaju pogodzenia obu stanowisk badawczych poprzez przeprowadzenie w ujęciu chronologicznym analizy projektów konstytucji i ważniejszych ustaw, podejmujących problematykę funkcjonowania samorządu terytorialnego, powstałych w dobie II Rzeczypospolitej poprzez zastosowanie charakterystycznej dla nauk polityczno-prawnych metody komparatystycznej.

Zasadniczym celem podjętych rozważań będzie przedstawienie ewolucji koncepcji budowy samorządu terytorialnego w procesie zmian ustrojowych w latach 1926–1935. Podstawę źródłową badań stanowić będą te z projektów konstytucji, które zostały przedłożone do komisji konstytucyjnych parlamentu w latach 1919–1935. Wyjątek stanowić będą trzy ustawy: scaleniowa z roku 1933 oraz ordynacje wyborcze z roku 1935, których tryb opracowania i zakres przedmiotowy bezpośrednio łączyły się z podjętymi równoległe pracami Sejmu nad zmianą konstytucji. Szczególnie przedstawienie zmian, jakie w zakresie działalności i funkcji samorządu terytorialnego wprowadzały zasady nowego prawa wyborczego, pozwoli właściwie określić nową pozycję ustrojową samorządu terytorialnego w systemie politycznym II Rzeczypospolitej. Poza tym autor odniesie się do sprawozdań stenograficznych izby poselskiej i Senatu, zachowanych materiałów komisji i druków sejmowych.

Z powyższej perspektywy całość rozważań podzielono na trzy główne okresy. Okres pierwszy będzie obejmował kształtowanie się systemu instytucjonalnego państwa polskiego w latach 1916–1921, zwieńczone uchwaleniem konstytucji marcowej. Ramy drugiego wyznaczają prace Sejmu I i II

² A. Łuczak, *Samorząd terytorialny w programach i działalności stronnictw ludowych 1918–1939*, Warszawa 1973; G. Radomski, *Samorząd terytorialny w myśli politycznej Narodowej Demokracji 1918–1939*, Toruń 2009; W. Paruch, *Myśl polityczna obozu piłsudczykowskiego 1926–1939*, Lublin 2005; tenże, *Samorzędy w autorytaryzmie. Piłsudczykowska koncepcja samorządności (1926–1939)*, w: *Samorząd w polskiej myśli politycznej XX wieku*, pod red. G. Radomskiego, Toruń 2006, s. 151–179.

³ M. Grzybowska, *Decentralizacja i samorząd w II Rzeczypospolitej*, Kraków 2003; A. Bosiacki, *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Warszawa 2006; M. Gałędek, *Ustrój administracji ogólnej na Wileńszczyźnie w okresie międzywojennym*, Gdańsk 2012; J. Kostrubiec, *Administracja ogólna w myśli prawniczej Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2019.

kadencji (1922–1930), kiedy problem reformy administracji państwowej i samorządu staje się jednym z głównych obszarów prac legislacyjnych parlamentu. Jako ostatni wyróżniono prace nad konstytucją kwietniową, ustawą samorządową i nowym prawem wyborczym, które w Sejmie III kadencji (1930–1935) prowadzono równolegle.

Wyjaśnienie pojęcia

Dla jasności prowadzonych analiz konieczne jest wyraźne zdefiniowanie pojęcia stanowiącego główny punkt odniesienia dla przedstawianej całości, szczególnie że ewolucja pozycji prawnoustrojowej samorządu w okresie międzywojennym objęła również, a może przede wszystkim, samą jego definicję. Jako że główne źródło rozważań stanowią przywołane akty prawne oraz dokumentacja wytworzona bezpośrednio w trakcie ich powstawania, wydaje się, że właściwym będzie przyjęcie pojęcia samorządu terytorialnego stosowanego przez twórców poszczególnych ustaw.

Zygmunt Cybichowski w popularnej w II Rzeczypospolitej *Encyklopedii podręcznej prawa publicznego* wskazywał, że treść omawianego pojęcia zależy od ustawodawstwa, które powstawało i powstaje pod wpływem różnych programów politycznych i społecznych. Dlatego też, jak podkreślał, nie funkcjonowała w ówczesnej nauce powszechnie przyjęta definicja zjawiska samorządności. Sam Cybichowski przychylił się do pojęcia samorządu w ujęciu negatywnym, to jest, jako działalności, której nie realizuje państwo, w czym wyrażać się miała zasada decentralizacji, charakteryzująca się przekazaniem instytucjom samorządowym wywodzącym się z wyborów powszechnych, „głosu istotnego”, a nie tylko doradczego. Poszukując ścisłego określenia zjawiska samorządu terytorialnego, znajdujemy u Cybichowskiego pojęcie samorządu powszechnego – to jest takiego, którego uprawnienia nie zostały ograniczone na rzecz innych instytucji. W myśl art. 65 konstytucji marcowej przysługiwał on jednostkom terytorialnym, które były jednocześnie jednostkami administracji państwowej – to jest gminie, powiatowi i województwu. Uznając, że powyższa definicja oddaje charakter omawianego zjawiska w większości omawianych aktów prawnych, poza konstytucją kwietniową i ordynacjami wyborczymi z roku 1935, określenia: samorząd terytorialny i powszechny będą w ramach niniejszych rozważań stosowane zamiennie⁴.

⁴ Z. Cybichowski, *Encyklopedia podręczna prawa publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego i międzynarodowego)*, t. 2, Warszawa 1930, s. 918–920.

Powyższe, naturalistyczne ujęcie samorządności było wspólne dla największych polskich obozów politycznych u zarania niepodległości, co wynikało z roli strażnika interesu narodowego i społecznego, jaką instytucje samorządu terytorialnego pełniły w okresie zaborów. Dla doktrynerów ruchu narodowego było „gminowładztwo pierwotnym stanem społeczeństwa”, do którego wzmocnienia, szczególnie względem zaborczej administracji państwowej, Narodowa Demokracja konsekwentnie dążyła⁵.

Myśli politycznej ruchu ludowego, który szczególnie na terenie zaboru austriackiego rozwijał się w oparciu o instytucje samorządowe, bliskie było rozumienie samorządu jako samodzielnego wykonywania lokalnej administracji państwowej przez organa wybieralne. Dążono więc do wzmocnienia samorządu kosztem administracji państwowej, co miało umożliwić obywatelom bezpośrednio oddziaływanie na zarząd sprawami miejscowymi⁶. Natomiast w koncepcjach ustrojowych Polskiej Partii Socjalistycznej, gdzie główny nacisk kładziono na wzmocnienie jednoizbowego parlamentu oraz powołanie ogólnopaństwowych instytucji samorządu zawodowego, pojawiały się również postulaty demokratyzacji samorządu terytorialnego, przede wszystkim na obszarze gminy⁷, choć nie znajdowały one w programach tej partii bezpośredniego ujęcia, co mogło wynikać ze znikomego poparcia dla socjalistów na terenach wiejskich, gdzie idee te reprezentowały partie lewicy chłopskiej – Polskie Stronnictwo Ludowe „Wyzwolenie” i Stronnictwo Chłopskie.

U zarania niepodległości

Struktura samorządowa, funkcjonująca na terenach poszczególnych zaborów, leżała u podstaw koncepcji jego budowy powstałych w dobie prac pierwszych instytucji politycznych powołanych jeszcze przez rządy państw zaborczych po Akcie 5 listopada. Artykułowało w nich dość powszechne w ówczesnych polskich kołach prawniczych stanowisko, że ustroj państwa powinien powstać w oparciu o sprawdzone w warunkach polskich wzorce instytucjonalne. Dlatego też Stanisław Kutrzeba, autor najpełniejszej wówczas syntezy ustroju Polski, wskazywał, że w sferze organizacji samorządu

⁵ G. Radomski, op. cit., s. 77–83.

⁶ A. Łuczak, op. cit., s. 19, 56–60.

⁷ J. Tomicki, *Polska Partia Socjalistyczna 1892–1948*, Warszawa 1983, s. 200; M. Niedziałkowski, *Izby wyższe w parlamentach współczesnych*, Warszawa 1918, s. 124, 129; M. Śliwa, *Myśl państwowa socjalistów polskich w latach 1918–1921*, Kraków 1980, s. 80–81, 97–98, 100–111.

terytorialnego, należałoby dokonać swoistej syntezy najlepszych rozwiązań instytucjonalnych z państw zaborczych⁸.

Mimo że w latach 1916–1918 trudno doszukać się propozycji bezpośrednio odnoszących się do całościowej budowy instytucji samorządowych po odzyskaniu niepodległości, to w formułowanych wówczas projektach tak konstytucyjnych, jak i dotyczących kształtu i ustroju administracji państwowej pojawiały się rozwiązania, które w bezpośredni sposób wpływały na kształtowanie się ładu instytucjonalnego i prawnego odrodzonej Rzeczypospolitej⁹.

W monarchistycznym projekcie konstytucji, który został przyjęty przez Komisję Sejmowo-Konstytucyjną Tymczasowej Rady Stanu w lipcu 1917 r., kompetencje samorządu określono w jednoartykułowym rozdziale ósmym, gdzie określono jego przeszłe kompetencje i uprawnienia, które jednak mogły wymagać zatwierdzenia przez organy zwierzchniej władzy państwowej lub samorządowej. I tak radom obieralnym przyszłych, nieokreślonych poza gminą z nazwy jednostek samorządowych przyznawano prawo do decydowania w sprawach własnych. Centralistyczny, charakterystyczny dla monarchii absolutnych model administracji państwowej wyrażał się między innymi w podporządkowaniu jednostek samorządowych monarche poprzez wykonywanie nadzoru nad administracją gminną i innych jednostek samorządowych przez państwo, które reprezentował mianowany przez króla urzędnik, będący jednocześnie naczelnikiem administracji ogólnej, który sprawował także funkcje przewodniczącego zarządu jednostki samorządowej wyższego rzędu¹⁰.

W niecały rok później rząd Jana Kanty Steczkowskiego przedłożył pod obrady wybranej w czerwcu 1918 roku Rady Stanu Królestwa Polskiego Projekt ustroju administracyjnego Królestwa Polskiego, w uzasadnieniu którego wyrażono stanowisko, że właściwym wyrazem ówczesnych tendencji organizacji państwa była władza jednolita. W związku z tym odrzucano „przestarzałą teorię o przyrodzonej niezależności instytucji samorządowych od administracji politycznej”, co pozwalało „uniknąć niepożądanych i niebezpiecznych tarć pomiędzy dwoma mechanizmami administracyjnymi”. W konsekwencji zamierzano zrealizować zasadę „istotnej idencjności przeznaczenia samorządu i administracji państwowej”¹¹. W wymiarze doktrynalnym powyższą

⁸ S. Kutrzeba, *O budowie polskiego państwa*, „Myśl Polska” 1917, z. 3, s. 129–130.

⁹ A. Bosiacki, dz. cyt., s. 18; J. Mierzwa, *Dorobek Tymczasowej Rady Stanu i Rady Regencyjnej w budowie aparatu administracyjnego Polski niepodległej*, w: *Akt 5 listopada 1916 roku i jego konsekwencje dla Polski i Europy*, red. nauk. J. Kłaczek, K. Kania, Z. Girzyński, Toruń 2016, s. 154.

¹⁰ Archiwum Akt Nowych (AAN), Gabinet Cywilny Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego w Warszawie, sygn. 151, k. 12, Projekt Konstytucji Państwa Polskiego.

¹¹ AAN, Gabinet Cywilny Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego w Warszawie, sygn. 240, k. 121, Motywy do projektu „ustroju administracyjnego Królestwa Polskiego”.

argumentację możemy interpretować jako odejście od dominującej u progu niepodległości teorii naturalistycznej, poszukującej źródeł tej instytucji w „społecznych i demokratycznych tradycjach antyzaborczych i antyelitarystycznych (antyszlacheckich)” i wyraz przeciwnego nurtu etatystycznego¹². Projekt ten odchodził również od zasady kolegialności na rzecz zarządu jednolitego, wykonywanego w obszarze wykonawczym przez odpowiedzialny organ jednoosobowy.

W pierwszych miesiącach funkcjonowania niepodległego państwa wydano ustawodawstwo porządkujące działalność samorządu wiejskiego i wprowadzające podstawy funkcjonowania powiatowego¹³. Jednak określenie ogólnych ram funkcjonowania administracji państwowej i zrzeczeń pośredniczących rząd Jędrzeja Moraczewskiego, zgodnie z postulatami przedstawianymi jeszcze w okresie funkcjonowania Rady Regencyjnej, pozostawiał konstytucjancie¹⁴. W okresie prac nad ustawą zasadniczą, które rozpoczęły się jeszcze przed zwołaniem Sejmu Ustawodawczego, powstało kilkanaście deklaracji i projektów tak rządowych, jak i partyjnych, które określały podstawy ładu ustrojowego państwa, w tym miejsce i rolę samorządu terytorialnego.

U źródła rozwiązań przedstawionych w projektach rządowych, które stanowiły główną oś rozważań ustrojowych, leżały koncepcje wypracowane w trakcie prac powołanej przez premiera Ignacego Paderewskiego „Ankiety w sprawie projektu konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”¹⁵, która nie określała szczegółowo zasad funkcjonowania samorządu, określając jedynie zasady prawa wyborczego do jego organów i nadając nadzór nad nimi administracji państwowej¹⁶.

Jednakże już w deklaracji rządowej, przedłożonej Sejmowi Ustawodawczemu w rocznicę uchwalenia Konstytucji 3 maja, mianem samorządu określono zespolenie obywateli powstałe poprzez spółzycie sąsiedzkie w celu zaspokajania potrzeb miejscowych i dobra wszystkich mieszkańców we wszystkich dziedzinach życia miejscowego. Podstawą ustanowienia samorządu miał być udział wszystkich członków społeczności, którzy powołują w wyborach powszechnych odpowiednie przedstawicielstwa¹⁷. Natomiast

¹² A. Bosiacki, op. cit., s. 90.

¹³ Ibidem, s. 18–24; idem, *Początki samorządu terytorialnego i zawodowego w II Rzeczypospolitej. Ustawodawstwo Rady Regencyjnej i pierwsze regulacje samorządowe do końca 1918 roku*, „Wszechnica Polska” 2003, nr 1, s. 25–29.

¹⁴ A. Ajnenkiel, *Spór o model parlamentaryzmu polskiego do roku 1926*, Warszawa 1972, s. 102–104.

¹⁵ S. Krukowski, *Geneza konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977, s. 22, 59.

¹⁶ *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej opracowany przez ankietę powołaną przez rząd*, w: *Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1920, s. 149–150.

¹⁷ *Projekty Konstytucji...*, s. 16.

w projekcie rządowym z listopada 1919 roku kwestie organizacji samorządu terytorialnego, podobnie jak w projekcie „Ankiety...”, nie były przedmiotem bardziej szczegółowego unormowania, pozostawiając organizację samorządu terytorialnego ustawodawstwu zwykłemu¹⁸.

Bardziej szczegółowo kwestie organizacji zrzeszeń lokalnych określały enuncjacje ustrojowe przedłożone przez partie ludowe i socjalistyczne. O ile w przypadku ruchu ludowego wysoka pozycja samorządów wynikała z praktyki politycznej działania tych organizacji, szczególnie w zaborze austriackim, to w przypadku socjalistów dążenie do wzmocnienia ich pozycji ustrojowej miało być czynnikiem wzmacniającym mniejszości polityczne i narodowe wobec dominacji centrum i prawicy.

W międzyczasie partie polityczne przygotowywały pierwsze projekty konstytucji. W swych propozycjach przedstawionych opinii publicznej na początku maja 1919 r. PSL „Wyzwolenie” podkreślało, że społeczności samorządne są naturalnymi zrzeszeniami obywatelskimi, których powstawanie jest konsekwencją miejsca i roli obywatela w dziejach państwa polskiego, ugruntowane prawem do kształtowania związków politycznych i zgromadzeń. W konsekwencji samorząd terytorialny stanowił podstawowy element budowy państwa, o czym świadczy między innymi fakt, iż poświęcony mu rozdział IV deklaracji poprzedzał rozdział V, określający kompetencje Sejmu. Nakładając na samorząd obowiązek realizacji ustaw i wynikających z nich obowiązków, gwarantował jednocześnie zrzeszeniom samorządowym daleko idącą autonomię w zakresie regulacji spraw miejscowych, która mogłaby zostać zniesiona jedynie w drodze głosowania powszechnego – referendum¹⁹.

Projekt lewicy, zwany również od nazwiska wnioskodawcy projektem Niedziałkowskiego, stał na stanowisku szerokiego samorządu opartego na głosowaniu powszechnym, traktując go jako jeden z dwóch, obok praw obywatelskich, fundamentów wolności politycznej. W ujęciu Związku Polskich Posłów Socjalistycznych samorząd, do którego kompetencji włączono miejscowe sprawy gospodarcze i kulturalne, miał stanowić przeciwwagę dla administracji państwowej. Projekt ten wprowadzał również szerokie możliwości w zakresie stosowania referendum, nie wiążąc jednak zmian uprawnień władz samorządowych z obligatoryjnym głosowaniem ludowym. Wyraźniej niż w pozostałych deklaracjach zarysowana została się kwestia autonomii, w myśli politycznej tego obozu stanowiąca nieodłączny element realizacji zasady samorządności przez mniejszości narodowe i etniczne. W projekcjach

¹⁸ Art. 82: „Obywatele mają prawo zgromadzania się i stowarzyszenia. Wykonywanie tych praw określą oddzielne ustawy”; *ibidem*, s. 32

¹⁹ Podstawa ładu Rzeczypospolitej Polskiej; *ibidem*, s. 39–41.

socjalistycznych z 27 maja 1919 roku widzimy więc zręby późniejszej pozycji prawnoustrojowej samorządu terytorialnego w konstytucji marcowej²⁰.

W projektach prawicy, podobnie jak w przedłożeniu rządowym, kwestia organizacji zrzeszeń samorządowych łączona była wyraźnie z doktrynalnymi podstawami ładu społecznego, który zapewnić mogło tylko państwo narodowe. Zapowiadano więc utworzenie ziem, to jest jednostek powstałych na terenach zamieszkałych przez około dwa miliony mieszkańców każda, którym przysługiwałyby prawa samorządne. Granice ziem i gmin miały być określone w drodze ustawowej, i w tej samej ścieżce ulegać zmianie, bez możliwości odwołania ze strony przedmiotu. W podobnej drodze projektodawcy zapowiadali utworzenie powiatów jako pośrednich ciał samorządowych pomiędzy ziemiami a gminami²¹.

Przyjęty w konstytucji marcowej kompromisowy charakter ustroju w pewnym stopniu zarysował się również w przypadku samorządu terytorialnego, który uzyskał szerokie kompetencje w zakresie zarządu lokalnego. Równie szeroko określono zakres autonomii, która miała przysługiwać obszarom zamieszkałym przez mniejszości narodowe. Wynikało to prawdopodobnie z ustępstw, jakie w ramach zawarcia porozumienia konstytucyjnego musiała poczynić prawica i centrum na rzecz lewicy, która w zamian za zgodę na powstanie Senatu domagała się daleko idących koncesji w obszarze funkcjonowania władz samorządowych. W międzywojennej literaturze przedmiotu pojawiają się nawet stwierdzenia o specyficznej pozycji władzy samorządowej względem legislatywy, egzekutywy i judykatywy²².

W kierunku zorganizowanej demokracji Koncepcje budowy samorządu terytorialnego po roku 1926

Proces zmian ustrojowych po przewrocie majowym można podzielić na trzy główne etapy. W pierwszym, którego wyrazem była nowela sierpniowa,

²⁰ Por.: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. oraz Projekt Związku Polskich Posłów Socjalistycznych*, oprac. przez posła M. Niedziałkowskiego, wstęp P.K. Czapiński, Warszawa 1921, s. 9–10; M. Niedziałkowski, *O demokracji i parlamentarystyce*, wstęp, wybór i opracowanie M. Śliwa, Warszawa 1996, s. 9.

²¹ *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Projekty Konstytucji...*, op. cit., s. 79.

²² Konstanty Grzybowski komentując zmiany jakie w zakresie funkcjonowania samorządów wprowadziła konstytucja kwietniowa, wskazywał, że gwarantując samorządowi niezależność, ustawa zasadnicza wprowadzała takie zespolenie samorządu z administracją państwową, które uniemożliwić miało „próby tworzenia w Polsce dwóch równorzędnych i z sobą rywalizujących władz publicznych”. Zob.: K. Grzybowski, *Samorząd w Konstytucji nowej i dotychczasowej*, „Przegląd Samorządowy” 1935, nr 5, s. 4. Por. A. Łuczak, dz. cyt., s. 20.

zrealizowano wspólne dla większości sił politycznych w państwie postulaty wzmocnienia władzy głowy państwa i usprawnienia relacji pomiędzy władzą wykonawczą a ustawodawczą. W tym kontekście podkreślić należy, że przyjęta w noweli formuła dekretów wykluczyć miała ich stosowanie w zakresie regulacji stosunków pomiędzy administracją państwową a samorządem terytorialnym²³. Kolejne dwa podokresy wyznaczają daty trwania II i III kadencji Sejmu. Przyspieszona procedura rewizji konstytucji, zapowiedziana w art. 125 konstytucji marcowej, została rozpoczęta wnioskiem Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem z października 1928 roku. W ramach jej realizacji na forum Sejmu przedłożono cztery projekty zmiany ustawy zasadniczej, w których w naturalny sposób podjęto kwestie organizacji samorządu, choć podkreślić należy, że nie zostały one przepracowane przez komisję konstytucyjną w ramach dyskusji szczegółowej ze względu na zawieszenie jej prac w marcu 1930 r., a następnie rozwiązanie Sejmu przez Prezydenta Ignacego Mościckiego w sierpniu tegoż roku.

Najpoważniejsze zmiany zapowiadał projekt obozu narodowego, zmierzający do ograniczenia kompetencji samorządu terytorialnego i podporządkowanie go instytucjom administracji ogólnej usuwając ust. 4 art. 3 konstytucji marcowej, który brzmiał:

Rzeczpospolita Polska, opierając swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego, przekazuje przedstawicielstwom samorządu właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa, który zostanie bliżej określony ustawami państwowymi,

oraz postulujący zniesienie autonomii poprzez ograniczenie dotychczasowej formuły art. 109 do następującej treści:

Każdy obywatel ma prawo zachowania swej narodowości i pielęgnowania swojej mowy i właściwości narodowych. Osobne ustawy państwowe zabezpieczą mniejszościom w Państwie Polskim pełny i swobodny rozwój ich właściwości narodowościowych (...)²⁴.

²³ Jedną z najpoważniejszych zmian zawartych w tzw. noweli sierpniowej było przyznanie Prezydentowi prawa do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, które określone w nowym ustępie 5 art. 44 konstytucji marcowej. Z zakresu dekretowania wyłączone jednak były zasady organizacji samorządu terytorialnego określone w przywołanym powyżej art. 4 ust. 3. Zob.: Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r., DzURP 1926, nr 44, poz. 267. Vide: A. Paszkudzki (Komentarz), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 z uwzględnieniem zmian ustalonych ustawą z dnia 2 sierpnia 1926*, Lwów 1927, s. 65.

²⁴ W. Komarnicki, *O konstytucję narodową*, Warszawa 1930, s. 14.

Powyższe postulaty były efektem sygnalizowanej przez G. Radomskiego ewolucji doktrynalnej, do której doszło w ruchu narodowym w połowie lat 20. XX wieku. Odejście od wcześniej formułowanych zasad decentralizacji i autonomii było konsekwencją powszechnego wówczas w Europie przeświadczenia o narastającym kryzysie demokracji parlamentarnej, w przypadku Polski pogłębianego doświadczeniami przewrotu majowego²⁵.

Podobną drogę przeszedł ruch ludowy, dla którego odzyskanie niepodległości stanowiło podstawę do redefinicji roli samorządu terytorialnego, który był od tego momentu postrzegany jako jeden z organów administracji państwowej²⁶. W trakcie prac nad zmianą konstytucji w Sejmie II kadencji stronnictwa ludowe nie przedstawiły jednak jednolitego stanowiska względem roli i miejsca instytucji życia zbiorowego w państwie, co wynikało z promowania dwóch odrębnych projektów. PSL „Wyzwolenie” i Stronnictwo Chłopskie poparły lewicowy projekt ZPPS-u²⁷, natomiast PSL „Piast” wspólnie z Chrześcijańską Demokracją i Narodową Partią Robotniczą przedstawiły w tzw. projekcie centrowym odrębną wizję zmiany ustroju²⁸. Pomimo to można wskazać pewne wspólne punkty dla obu propozycji. Przede wszystkim dążenie do wzmocnienia organów samorządu terytorialnego na wsi – dawnemu samorządowi ziemskiemu przyznanie prawa zarządu poprzez rady obieralne, które miały być wybierane przez pochodzące z wyborów ciała reprezentacyjne²⁹. Z drugiej strony partie centrowe dopuszczały możliwość wprowadzania zmian w zakresie uprawnień samorządu przez dekrety prezydenckie, któremu to uprawnieniu wyraźnie sprzeciwiał się projekt lewicy, w którym na pierwszy plan wysuwała się koncepcja powołania zawodowej Izby Pracy³⁰.

Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem, w którego klubie sejmowym reprezentowani byli przedstawiciele tak środowisk konserwatywnych, jak i socjalistycznych, diametralnie różniących się w postrzeganiu roli samorządu w państwie, zajął w czasie dyskusji ogólnej stanowisko wyczekujące wobec kwestii budowy i funkcji samorządu terytorialnego, nie zgłaszając poważniejszych poprawek w zakresie dotychczasowych rozwiązań konstytucji marcowej. Należy jednak zauważyć, że redakcja tezy XLVII: „Osobne ustawy państwowe ustalą zakres ustawodawstwa przekazanego przedstawiciel-

²⁵ G. Radomski, op. cit., s. 124–128.

²⁶ A. Łuczak, op. cit., s. 69–70.

²⁷ Sejm II (1928 – 1930), Druk nr 555.

²⁸ Sejm II, Druk nr 666.

²⁹ *Prace komisji konstytucyjnej Sejmu Rzeczypospolitej II kadencji (1928–1930)*, wstęp, wybór i oprac. M. Wojtacki, Warszawa 2013, s. 414.

³⁰ *Ibidem*, s. 405.

stwom samorządowym a dotyczącego zwłaszcza dziedzin administracji, kultury i gospodarstw (...)”, odbiegała od pierwotnej treści adekwatnego ust. 4 art. 3 konstytucji marcowej, wprowadzając wyraźniejsze uzależnienie instytucji samorządowych od ustawodawstwa państwowego.

W trakcie dyskusji ogólnej nad rewizją konstytucji najczęściej w kwestiach organizacji i w obronie dotychczasowej pozycji prawnoustrojowej samorządu terytorialnego występowali przedstawiciele lewicy chłopskiej i mniejszości narodowych, między innymi Kazimierz Bagiński, Iwan Błażkiewicz czy Stanisław Wrona, którzy widzieli w nim gwaranta posiadanych praw grupowych, narodowych i etnicznych³¹.

Do kwestii reformy instytucji samorządowych powrócono w Sejmie III kadencji, który został wyłoniony w tzw. wyborach brzeskich w listopadzie 1930 roku. Równoległe z przygotowaniem do zmiany konstytucyjnych podstaw ustroju państwa podjęto prace nad ustawą scaleniową. Ten swoisty dualizm parlamentarnych procedur wpłynął na techniczny charakter ustawy samorządowej z roku 1933 i przyjęcie regulacji właściwych dla nowego miejsca samorządu terytorialnego w ustawie zasadniczej. Stanowił on również problem, z którymi musieli zmierzyć się członkowie obydwu obradujących komisji administracyjnej i konstytucyjnej. Stefan Męcarski w trakcie obrad tej drugiej uznawał, że ze względu na ciężące na niej zadanie budowy ogólnych ram ustrojowych państwa jej ustalenia będą wiążące dla nowych regulacji określających miejsce i rolę samorządu w systemie politycznym państwa. Wychodzono więc z założenia, że dopiero po uchwaleniu konstytucji możliwe będzie przygotowanie całościowej ustawy regulującej zakres działania i kompetencje samorządu terytorialnego³².

Przekonanie to podzielali posłowie Bloku przedstawiający projekt „Ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego”. W uzasadnieniu wskazywano, że

trudno jest myśleć o rozwiązaniu problemu jednolitych ustaw samorządowych, w okresie prac nad reformą Konstytucji, gdyż od kierunku reformy ustroju Państwa zależy kwestia takiego czy innego ustroju samorządu terytorialnego, którego zasady powinny wynikać z postanowień zmienionej Konstytucji³³.

Z perspektywy powyższych uwarunkowań natury metodologicznej skoncentruję się na działaniach podejmowanych w komisji konstytucyjnej Sejmu III kadencji. Prace nad opracowaniem nowej ustawy zasadniczej rozpoczęły

³¹ Ibidem, s. 203, 258–259, 318–319.

³² Biblioteka Główna Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, sygn. 61831, k. 35, *Prace Komisji Konstytucyjnej Sejmu RP. Referat p. Kazimierza Ducha o samorządzie terytorialnym*,

³³ Sejm III (1930–1935), Druk nr 460.

się ponownie wiosną 1931 roku. Po krótkiej debacie nad wnioskiem BBWR, który z niewielkimi wyjątkami był powtórzeniem projektu, sprawę skierowano do komisji, gdzie nastąpił również podział referatów pomiędzy jej członków. Problem organizacji samorządu terytorialnego i jego uprawnień został powierzony ówczesnemu wiceprezydentowi Krakowa, posłowi Kazimierzowi Duchowi, który referat wygłosił 10 marca 1932 r., czyli w dwa miesiące po wniesieniu przez klub BBWR projektu „Ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządowego”³⁴.

W międzyczasie wydane zostały materiały „Ankiety konstytucyjnej...”, rozpisanej przez Stanisława Cara. Analizując zagadnienie samorządu respondenci mieli omówić kwestie jego organizacji terytorialnej, gospodarczej oraz uprawnień wykonawczych i ustawodawczych zrzeszeń społecznych o charakterze instytucjonalnym, które stanowiły materiał pomocniczy dla członków komisji konstytucyjnej. Odpowiedzi w tym zakresie udzielili jedynie Stanisław Estreicher, Piotr Dunin-Borkowski, Ludwik Kulczycki i Kazimierz Zakrzewski, z tym że pierwszy z wymienionych przedstawił jedynie zagadnienie organizacji centralnej instytucji samorządu terytorialnego.

W wypowiedzi P. Dunin-Borkowskiego na pierwszy plan wysuwała się realizacja naczelnej zasady konstytucji kwietniowej, to jest konieczność zupełnego rozdziału kompetencji pomiędzy organami państwa. W zakresie organizacji samorządu terytorialnego wyrażać się ona miała w „wydzieleniu kompetencji wykonawczych spod uprawnień samorządu” przy jednoczesnym pozbawieniu lokalnych reprezentantów władzy wykonawczej, to jest komendanta policji na poziomie gminy, starosty w powiecie i wojewody w województwie prawa inicjatywy uchwałodawczej w zakresie organizacji samorządu, która miała być zastrzeżona instytucjom samorządowym³⁵. Pogląd ten podzielał K. Zakrzewski, podkreślając, że „samorząd nie jest czymś od Państwa niezależnym i odrębnym, ale jest częścią administracji państwowej” i „pozostaje pod nadzorem zwierzchniej w stosunku do niego władzy administracyjnej”³⁶.

Zasadniczo odmienną opinię przedstawił L. Kulczycki, który, podobnie jak przedstawiciele lewicy w Sejmie II kadencji, wypowiadał się przeciwko zmianie obowiązujących regulacji w zakresie samorządu terytorialnego. Podkreślał, że zasada samorządności i autonomii mają charakter nierozdzielny, ponieważ samorządy mając „(...) pewien zakres władzy ustawodaw-

³⁴ Ibidem.

³⁵ *Odpowiedź na ankietę konstytucyjną p. Piotra Dunin-Borkowskiego*, „Ankieta Konstytucyjna Sejmu RP” 1931, z. I, s. 44–45.

³⁶ *Odpowiedź na ankietę konstytucyjną dr. Kazimierza Zakrzewskiego*, „Ankieta Konstytucyjna...” 1931, z. 1, s. 84–85.

czej chociażby w pewnych tylko ograniczonych granicach (...) przeobrażają się w instytucje autonomiczne”. Uznając centralistyczną organizację za szkodliwą dla jego „(...) całości, jak i dla samych obywateli”, za konieczne dla właściwego rozwoju kultury narodowej widział istnienie kilku odrębnych, silnych i samodzielnych ognisk życia gospodarczego, społecznego i umysłowego, wyrastających z podstaw demokratycznych³⁷.

Na forum komisji konstytucyjnej powyższe refleksje nie były jednak przedmiotem szerszej dyskusji. W całości projekcji przedstawionej przez K. Duchę na pierwszy plan wysuwa się nowa definicja samorządu, to jest „formy wykonywania administracji państwowej i zarządzania sprawami publicznymi o lokalnym charakterze w granicach, określonych ustawami państwowymi przez organa przedstawicielskie”. Stefan Mękowski, komentując powyższą propozycję, uznał ją za wyraz dominującego w Bloku dążenia do nowej syntezy państwa i samorządu. Jak wskazywał, powyższe ujęcie pociągało za sobą bardzo doniosłe konsekwencje. Jeśli się bowiem stało na stanowisku, że samorząd jest niczym innym, jak tylko częścią administracji państwowej, to wówczas można również stać na stanowisku daleko idącej decentralizacji przez szeroko rozumiany samorząd terytorialny. Nie ma bowiem obawy wówczas, aby samorząd stał się terenem działań odśrodkowych czy nawet separatystycznych w stosunku do Państwa³⁸. Ostatecznie K. Duch przedstawił jedenaście tez w zakresie reformy samorządu terytorialnego³⁹, które jedynie w niewielkim zakresie zostały uwzględnione w ostatecznym sprawozdaniu komisji autorstwa Stanisław Cara⁴⁰.

Przedstawiony przez Stanisława Cara na forum Sejmu w styczniu 1934 r. projekt Bloku wyrażał zasadę bezwzględnego prymatu państwa i jego interesu, która w przypadku samorządu wyrażała się w obszarze nadzoru i kontroli władz państwowych nad samorządem oraz jedności administracji państwowej i samorządowej. Powyższe warunkowanie pozycji prawnoustrojowej samorządów wynikało z przyjętego przez obóz rządowy niemal dogmatycznego ujęcia definicji państwa opartego na jedności i konsolidacji. Stanowisko to było odzwierciedleniem wskazanych przez W. Parucha trzech założeń doktrynalnych, na których piłsudczycy zbudowali swoistą koncepcję samorządu:

1. Samorząd nie jest ani „antytezą” dla państwa, ani „celem samym w sobie”, lecz formą administracji publicznej (...), która dla właściwej realizacji swych zadań

³⁷ *Odpowiedź na ankietę konstytucyjną prof. Ludwika Kulczyckiego*, „Ankieta Konstytucyjna...” 1931, z. 2, s.117–118.

³⁸ *Prace Komisji Konstytucyjnej Sejmu RP. Referat p. Kazimierza Duchy...*, s. 34–35.

³⁹ Vide: Aneks.

⁴⁰ Sejm III, Druk nr 820.

- musi współpracować z pozostałymi organami państwa, przede wszystkim zaś z administracją państwową;
2. (...) interesy państwa, są zdecydowanie nadrzędnym nad samorządowymi (...);
 3. (...) struktury samorządowe i ich kompetencje powinny być dostosowane do poziomu rozwoju społeczeństwa i stanu rzeczywistości politycznej (...) ⁴¹.

W konsekwencji w uchwalonej w roku 1935 konstytucji zniesiona została zasada podziału władzy ⁴². Skutkowało to również nowym umocowaniem prawnym instytucji samorządu terytorialnego. Artykuł 3 ust. 1 nowej ustawy zasadniczej nie klasyfikował bowiem bezpośrednio samorządu terytorialnego wśród organów państwa znajdujących się pod zwierzchnictwem prezydenta.

Podkreślić również należy różnicę, jaka zachodziła pomiędzy pozycją ustrojową samorządu terytorialnego w projekcie konstytucji Bloku z początku 1934 r. a jej ostateczną formą w ostatecznej uchwale Sejmu z marca 1935 r. Poza kwestiami uprawnień szczegółowych w tezach komisji konstytucyjnej przedłożonych Sejmowi w styczniu 1934 r. przez Stanisława Cara samorząd terytorialny i gospodarczy stanowił jeden z organów państw. Zmiany w tym zakresie dokonała komisja konstytucyjna izby wyższej, która wniosowała o pozbawienie obu typu zrzeczeń, charakteru organów państwa, co podkreślała senacka konstrukcja art. 4 ustawy zasadniczej, gdzie jako podmiot powołujący samorząd terytorialny i gospodarczy określono państwo, które powoływało jego instytucje w celu realizacji zadań życia zbiorowego. Poprawkę tę, jak wskazuje Waldemar Paruch, zgłosił na posiedzeniu komisji konstytucyjnej Senatu 11 grudnia 1934 Wojciech Rostworowski ⁴³. Tym samym samorząd stał się tylko formą zrzeczenia realizującą zadania życia zbiorowego, co zdaniem Jerzego Stefana Langroda stanowiło zmianę jak najbardziej pozytywną ⁴⁴.

Pomimo powyższych zmian samorząd w sposób pośredni pozostawał w sferze oddziaływania głowy państwa. Do organów podporządkowanych Prezydentowi zaliczano bowiem rząd i kontrolę państwową, którym w sposób mniej lub bardziej bezpośredni podlegały instytucje samorządowe. Szczególną rolę w tym zakresie przypisano Radzie Ministrów, która w spo-

⁴¹ W. Paruch, op. cit., s. 317–320.

⁴² *Ustawa konstytucyjna (Nowa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej) z dnia 23 kwietnia 1935 roku*, oprac. A. Wereszczyński, Lwów 1935, s. 3. Por: W. Makowski, *Nauka o państwie. Teoria państwa*, Warszawa 1939, cz. 1, s. 207–217.

⁴³ W. Paruch, *Samorzędy w autorytaryzmie. Piłsudczykowska koncepcja samorządności (1926–1939)*, w: *Samorząd w polskiej myśli politycznej XX wieku*, pod red. G. Radomskiego, Toruń 2006, s. 157.

⁴⁴ J. S. Langrod, *Problemy administracyjne w Konstytucji*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1936, nr 6, s. 175.

sób bezpośredni lub poprzez organa samorządu wyższego stopnia realizowała zasadę nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego.

Zmiana ta wynikała prawdopodobnie z odrzucenia przez piłsudczyków dotychczasowych historycznych uwarunkowań funkcjonowania i rozwoju idei samorządowej. Podkreślano, że w okresie zaborów „obrona samorządu była równocześnie synonimem dążności wolnościowych, liberalizmu, demokratyzmu i postępu, gdy obrońcy silnej władzy wykonawczej z ramienia Państwa reprezentować musieli czynnik zaborczości obcej, biurokracji i zacofania”⁴⁵. Poza tym w uzasadnieniu ogólnym do tzw. ustawy scaleniowej podkreślano, że „ustrój samorządu terytorialnego, oparty na ustawodawstwie państw zaborczych, na różnych dla każdej dzielnicy Państwa systemach oraz na dorywczo wydanych w pierwszych miesiącach wskrzeszonego Państwa dekretach, nosi na sobie piętno obcej myśli państwowej i obcych urzędzeń (...)”⁴⁶. Wskazywano, że „samorząd był surogatem Państwa polskiego w dobie niewoli, co wynikało przede wszystkim ze specyficznego, anormalnego położenia politycznego narodu polskiego (...)”⁴⁷. Dążenie do utrzymania przez część działaczy samorządowych dotychczasowych kompetencji zrzeszeń miało doprowadzić do swoistej walki czynnika samorządowego z czynnikiem rządowym. Można więc przyjąć, że dla obozu rządzącego konflikt ten stanowił odzwierciedlenie na poziomie lokalnym przerostu parlamentaryzmu, który w obszarze lokalnym wyrażał się w przerście czynnika samorządowego dążącego do uzyskania nienależnych mu uprawnień.

Samorząd więc był rozważany, jak zauważał J.S. Langrod, na płaszczyźnie konstytucyjnej jako zagadnienie społeczne, a na płaszczyźnie administracyjnej jako zagadnienie organizacyjne⁴⁸. Jego funkcje i rola wpływały bezpośrednio z głównych założeń konstytucji kwietniowej jako podmiotu wskazanego „do udziału w wykonywaniu zadań życia zbiorowego”⁴⁹.

Kolejnym obszarem, w którym doszło, jak już wskazywano, do zmian w zakresie działania i odpowiedzialności samorządu terytorialnego, były regulacje w zakresie prawa wyborczego. Zmieniały one w sposób zasadniczy zakres obowiązków jego organów samorządowych, które zostały obarczone dodatkowymi obowiązkami w ramach procesu wyborczego.

⁴⁵ *Prace Komisji Konstytucyjnej Sejmu RP. Referat p. Kazimierza Ducha...*, op. cit., s. 2.

⁴⁶ Sejm III, Druk nr 460.

⁴⁷ *Prace Komisji Konstytucyjnej Sejmu RP. Referat p. Kazimierza Ducha...*, op. cit., s. 34.

⁴⁸ J. S. Langrod, *Problemy administracyjne w Konstytucji*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1936, nr 6, s. 172–173.

⁴⁹ Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., DzURP 1935, poz. 30, nr 227.

Projektodawcy nowych ordynacji do obu izb parlamentu przyznali instytucjom samorządowym funkcje pośredniczące w procesie wyborczym. Koncepcje te zarysowały się już w trakcie prac nad zmianą konstytucji. Poseł Teodor Seidler, przedstawiając referat o składzie i uprawnieniach Senatu, sprzeciwiał się popularnej tak w ramach Bloku, jak i wśród respondentów „Ankiety konstytucyjnej...” koncepcji przeprowadzenia wyborów do izby wyższej na podstawie instytucji samorządu terytorialnego, wskazując na niebezpieczeństwo ich upolitycznienia⁵⁰. Argument ten podnosili również w późniejszej dyskusji nad reformą prawa wyborczego przedstawiciele opozycji, m.in. Bohdan Winiarski⁵¹.

Pomimo zgłaszanych uwag Sejm uchwalił w lipcu 1935 roku ordynacje wyborcze do obu izb parlamentu. Ordynacja do izby niższej nakładała na samorządy obowiązek wyboru przedstawicieli do zgromadzeń okręgowych, których zadaniem było ustalanie list kandydatów. W przypadku miasta stołecznego i województwa śląskiego obowiązki te powierzono tymczasowym organom samorządowym⁵².

Znacznie szerszy zakres uprawnień i obowiązków przewidywało prawo wyborcze do Senatu. Obywatelom, którzy uzyskali mandat do samorządu terytorialnego w wyborach, przysługiwało czynne i bierne prawo wyborcze do izby wyższej z tytułu zaufania obywateli. Podobne ściśle reglamentowane uprawnienie przyznano przedstawicielom wchodzącym w skład samorządu zawodowego⁵³. Poza tym przepisy szczegółowe nakładały na samorządy obowiązek organizacji wyborów do zgromadzeń okręgowych do Sejmu⁵⁴. Tym samym samorząd stawał się wbrew postanowieniom konstytucji kwietniowej, która widziała w nim instytucję pośredniczącą, aktywnym uczestnikiem życia politycznego, co wywoływało sprzeciw nawet wśród zwolenników sanacji⁵⁵.

⁵⁰ *Posiedzenie Komisji Konstytucyjnej dnia 11 lutego 1932. Referat p. Teodora Seidlera o składzie i uprawnieniach Senatu*, w: *Prace Komisji Konstytucyjnej Sejmu*, Warszawa 1932, z. 2, s. 19–20.

⁵¹ *O projektach „ordynacyjnych” B.B. Przemówienie wiceprezesa parlamentarnego Klubu Narodowego prof. dr Bohdana Winiarskiego*, „Kurier Poznański” 14 VI 1935, nr 269, s. 4.

⁵² Ustawa z dnia 8 lipca 1935 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu, DzURP 1935, nr 47, poz. 319.

⁵³ Ustawa z dnia 8 lipca 1935r. Ordynacja wyborcza do Senatu, DzURP 1935, nr 47, poz. 320.

⁵⁴ Ustawa z dnia 8 lipca 1935r. Ordynacja wyborcza do Sejmu, op. cit.

⁵⁵ Vide: M. Szawlewski, *Sugestie programowe w związku z hasłem Naczelnego Wodza w obronie narodowej*, Warszawa 1936, s. 35.

Podsumowanie

Porównanie projektów zmian ustrojowych w zakresie organizacji samorządu terytorialnego pozwala na konkluzję, że zmiany ustrojowe przeprowadzone przez obóz piłsudczykowski w ujęciu ogólnym stanowią swoiste odzwierciedlenie propozycji formułowanych przez obóz narodowy, część obozu ludowego i chadecji w zakresie organizacji władz państwowych i społeczeństwa, w tym samorządu terytorialnego, i były zasadniczo różne jedynie od koncepcji formułowanych przez partie lewicowe i mniejszości narodowe. Ten swoisty niepisany kompromis wyrażał się:

- w odejściu od zasady samorządności jako podstawy ustroju państwowego, co, jak podkreślono, zostało ujęte w ramach projektów konstytucyjnych przedstawionych już w latach 1928–1930,
- likwidacji autonomii jako formy organizacji państwa,
- dystynktywnym rozumieniu zasady decentralizacji,
- zasadzie jednolitości wyrażającej się w supremacji organizacja państwowej, w przypadku samorządu terytorialnego realizowanej przez administrację państwową⁵⁶.

Powyższa, uproszczona ze względu na ograniczone ramy artykułu analiza pozwala postawić pytania badawcze. Czy podobnie jak po odzyskaniu niepodległości w latach 30. XX wieku możemy mówić o pewnej sferze wartości wspólnych dla wszystkich stron sporu politycznego, które można identyfikować w wymiarze doktrynalnym?⁵⁷ Czy też możliwy jeszcze na początku lat 20. powszechny kompromis ustrojowy został bezpowrotnie utracony w wyniku pogłębiającego się konfliktu politycznego i stał się tylko udziałem pewnych określonych koterii politycznych dążących do utrwalenia bądź udziału w systemie władzy. Odpowiedź na nie przekracza cele niniejszych rozważań. Pozwala jednak na wysunięcie postulatu przeprowadzenia badań interdyscyplinarnych i analiz przy wykorzystaniu metod badań z pogranicza nauk humanistycznych, społecznych i prawnych w zakresie analizy porównawczej ewolucji instytucji politycznych i prawnych w okresie II Rzeczypospolitej.

⁵⁶ W. Paruch, *Mysł polityczna...*, op. cit., s. 329–330; M. Pietrzak, op. cit., s. 79–82; M. Gałędek, *Administracja państwowa w konstytucji kwietniowej*, „Imponderabilia. Biuletyn Piłsudczykowski” 2012, nr 4, s. 244.

⁵⁷ Vide: K. Kawalec, *Spadkobiercy niepokornych. Dzieje polskiej myśli politycznej 1918–1939*, Wrocław 2000, s. 49.

Aneks

Tezy samorządowe Kazimierza Ducha⁵⁸

- I. Dla celów administracji rządowej Państwo podzielone będzie pod względem terytorialnym na województwa w drodze ustawodawczej. Rada Ministrów w drodze rozporządzenia ustali podział województw na powiaty, powiatów zaś na gminy miejskie i wiejskie. Województwa, powiaty gminy będą równocześnie jednostkami samorządu terytorialnego. Gminy miejskie mogą w warunkach określonych ustawą państwową otrzymać w zakresie administracji ogólnej oraz samorządu uprawnienia powiatu, względnie województwa grodzkiego.
- II. Jednostki samorządowe posiadają osobowość publiczno-prawną i władne są wydawać w zakresie określonym ustawami państwowymi normy ogólne w formie rozporządzeń i statutów oraz normy indywidualne w formie zarządzeń i orzeczeń. Ustawy państwowe mogą ponadto przekazać jednostkom samorządu wojewódzkiego prawo wydawania ustaw z zakresu administracji miejscowej a zwłaszcza z dziedziny gospodarstwa, higieny, kultury i opieki społecznej. Ustawy uchwalone przez jednostki samorządu wojewódzkiego podlegać będą sankcji Prezydenta Rzeczypospolitej. Ustawy te mogą być uchylane i zmieniane przez ustawy państwowe.
Poza tym wolno jednostkom samorządowym podejmować zadanie nie sprzeciwiające się ustawom państwowym oraz dobru państwa, celem podniesienia ogólnego dobrobytu oraz kultury duchowej i materialnej.
- III. Jednostki samorządowe, jako osoby prawa prywatnego mogą zarządzać swym dobrem i majątkiem oraz uczestniczyć w spółkach, obliczonych na zysk, w tym ostatnim wypadku tylko w ściśle określonej kwocie udziału i odpowiedzialności
- IV. Jednostki samorządowe mogą się łączyć w związki dla przeprowadzenia zadań wchodzących w zakres samorządu
Ustawa może nadawać tym związkom osobowość publiczno-prawną, jak też tworzyć związki w drodze przymusowej
Jednostki samorządu gminnego mogą dla celów administracji ogólnej lub wykonywania zadań być podzielone w warunkach, przewidzianych ustawami na gromady i sołectwa

⁵⁸ Tezy konstytucyjne w zakresie organizacji samorządu terytorialnego przedstawione przez dr. Kazimierza Ducha na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej Sejmu w dniu 10 marca 1932 r. Vide: Prace Komisji Konstytucyjnej Sejmu RP. Referat p. Kazimierza Ducha o samorządzie terytorialnym, b.m. i d.w., s. 31–32.

- V. Prawo stanowienia w sprawach, należących do zakresu działania samorządu przysługuje z reguły radom obieralnym. Ustawa może przewidzieć udział w tych radach pewnej liczby członków nie pochodzących z wyboru, która nie może jednak przekroczyć 1/3 ogólnej liczby członków.
- Czynności wykonawcze samorządu wojewódzkiego i powiatowego, należą do organów, utworzonych na zasadzie zespolenia kolegów, obieranych przez rady, z przedstawicieli państwowych władz administracyjnych pod przewodnictwem Wojewody lub Starosty.
- VI. W wypadkach rozwiązania rady obieralnej z przyczyn, przewidzianych w ustawie, władze administracji ogólnej upoważnione są zastąpić ją zarządem komisarycznym z uprawnieniami ciała stanowiącego i wykonawczego z ewentualnymi ograniczeniami wynikającymi z ustawy
- VII. Źródła dochodowe Państwa i samorządu będą ustawami rozgraniczone. Podział źródeł dochodowych pomiędzy Państwo i samorząd winien być proporcjonalny do zadań, przekazywanych przez Państwo samorządowi
- VIII. Nadzór nad działalnością samorządu sprawuje Państwo przez organy administracji ogólnej mianowicie nad samorządem gminnym przez Starostę, nad powiatowym przez Wojewodę, nad wojewódzkim przez Ministra Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z właściwymi ministrami. Rada Ministrów może nadzór nad działalnością samorządu gminnego i powiatowego przekazać w drodze rozporządzenia jednostkom samorządu wyższego stopnia, zwłaszcza w zakresie zadań własnych samorządu. Ostateczne orzeczenia władz nadzorczych mogą być przez jednostki samorządowe zaskarżone przed sądami administracyjnymi o ile ustawy nie przewidują wyjątków
- IX. W organizacji administracji rządowej obowiązuje zasada dekoncentracji. Organy administracji rządowej w poszczególnych jednostkach terytorialnych powinny być, z wyjątkiem wojska i sprawiedliwości połączone pod zwierzchnictwem Wojewody i Starosty, będących jedynymi przedstawicielami Rządu i szefami całej administracji rządowej na właściwym obszarze
- X. Personel urzędniczy administracji samorządowej wszystkich stopni samorządu terytorialnego może być w całości lub w części przyjęty na etat urzędników państwowych lub też przez urzędników państwowych zastąpiony w trybie przepisanej ustawą.
- XI. Odwołanie od orzeczeń organów zarówno rządowych, jak i samorządowych, dopuszczone będzie tylko do jednej wyższej instancji o ile ustawy nie przewidują w tym względzie wyjątków.

Bibliografia

Źródła archiwalne

Archiwum Akt Nowych
Gabinet Cywilny Rady Regencyjnej

Akty prawne i źródła

Sejm III (1930–1935), Druki: nr 460, 820.

Sejm II (1928–1930), Druki: 555,666.

Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r., DzURP 1926, nr 44, poz. 267.

Ustawa z dnia 8 lipca 1935 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu, DzURP 1935, nr 47, poz. 319.

Ustawa z dnia 8 lipca 1935 r. Ordynacja wyborcza do Senatu, DzURP 1935, nr 47, poz. 320.

Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., DzU RP 1935, poz. 30, nr 227.

Prasa

„Kurier Poznański” 1935

Źródła publikowane

Ankieta konstytucyjna Sejmu RP, Warszawa 1931 z. I–II.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921r. oraz Projekt Związku Polskich Posłów Socjalistycznych oprac. przez posła M. Niedziałkowskiego, wstęp P.K. Czapiński, Warszawa 1921

Paszkućki A. [komentarz], *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 z uwzględnieniem zmian ustalonych ustawą z dnia 2 sierpnia 1926*, Lwów 1927

Prace Komisji Konstytucyjnej Sejmu RP. Referat p. Kazimierza Ducha o samorządzie terytorialnym, b.d. i m.w.

Prace Komisji Konstytucyjnej Sejmu Rzeczypospolitej II kadencji (1928–1930), wstęp, wybór i oprac. M. Wojtacki, Warszawa 2013.

Prace Komisji Konstytucyjnej Sejmu, Warszawa 1932, z. 2.

Ustawa konstytucyjna (Nowa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej) z dnia 23 kwietnia 1935 roku, oprac. A. Wereszczyński, Lwów 1935

Opracowania

Ajnenkiel A., *Spór o model parlamentaryzmu polskiego do roku 1926*, Warszawa 1972

Bosiacki A., *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Warszawa 2006

Bosiacki A., *Początki samorządu terytorialnego i zawodowego w II Rzeczypospolitej. Ustawodawstwo Rady Regencyjnej i pierwsze regulacje samorządowe do końca 1918 roku*, „Wszechnica Polska” 2003, nr 1

Cybichowski Z., *Encyklopedia podręczna prawa publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego i międzynarodowego)*, Warszawa 1930, t. 2

Gałędek M., *Administracja państwowa w konstytucji kwietniowej*, „Imponderabilia. Biuletyn Piłsudczykowski” 2012, nr 4

Gałędek M., *Ustrój administracji ogólnej na Wileńszczyźnie w okresie międzywojennym*, Gdańsk 2012

- Grzybowska M., *Decentralizacja i samorząd w II Rzeczypospolitej*, Kraków 2003
- Grzybowski K., *Samorząd w Konstytucji nowej i dotychczasowej*, „Przegląd Samorządowy”, 1935, nr 5
- Jaworski W.L., *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924
- Kawalec K., *Spadkobiercy niepokornych. Dzieje polskiej myśli politycznej 1918 – 1939*, Wrocław 2000
- Komarnicki W., *O konstytucję narodową*, Warszawa 1930
- Kostrubiec J., *Administracja ogólna w myśli prawniczej Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2019
- Krukowski S., *Geneza konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977
- Kumaniecki K.W., *Ustrój władz samorządowych na ziemiach Polski w zarysie*, Warszawa 1921
- Kutrzeba S., *O budowie polskiego państwa*, „Myśl Polska”, 1917, z. 3
- Langrod J.S., *Problemy administracyjne w konstytucji*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne”, 1936, nr 6
- Łuczak A., *Samorząd terytorialny w programach i działalności stronnictw ludowych 1918–1939*, Warszawa 1973
- Makowski W., *Nauka o państwie*, Warszawa 1939
- Niedziałkowski M., *O demokracji i parlamentarystyce*, wstęp, wybór i opracowanie M. Śliwa, Warszawa 1996
- Mierzwa J., *Dorobek Tymczasowej Rady Stanu i Rady Regencyjnej w budowie aparatu administracyjnego Polski niepodległej*, w: *Akt 5 listopada 1916 roku i jego konsekwencje dla Polski i Europy*, red. nauk. J. Kłaczek, K. Kania, Z. Girzyński, Toruń 2016
- Niedziałkowski M., *Izby wyższe w parlamentach współczesnych*, Warszawa 1918
- Paruch W., *Myśl polityczna obozu piłsudczykowskiego 1926–1939*, Lublin 2005
- Paruch W., *Samorządy w autorytaryzmie. Piłsudczykowska koncepcja samorządności (1926–1939)*, w: *Samorząd w polskiej myśli politycznej XX wieku*, pod red. G. Radomskiego, Toruń 2006
- Radomski G., *Samorząd terytorialny w myśli politycznej Narodowej Demokracji 1918–1939*, Toruń 2009
- Śliwa M., *Myśl państwowa socjalistów polskich w latach 1918–1921*, Kraków 1980
- Tomicki J., *Polska Partia Socjalistyczna 1892–1948*, Warszawa 1983
- Winiarski B., *Ustrój polityczny ziem polskich w XIX wieku*, Poznań 1923

ARKADIUSZ INDRASZCZYK

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach
Muzeum Historii Polskiego Ruchu Ludowego
ORCID: 0000-0001-9133-4062

SAMORZĄD W MYŚLI POLITYCZNEJ RUCHU LUDOWEGO. REFLEKSJE W STULECIE SAMORZĄDU W NIEPODLEGŁEJ POLSCE

LOCAL GOVERNMENT IN THE POLITICAL THOUGHT OF THE PEOPLE'S MOVEMENT. REFLECTIONS ON THE 100TH ANNIVERSARY OF SELF-GOVERNMENT IN INDEPENDENT POLAND

Summary: Territorial and professional self-government is one of the basic elements of the political thought of the Polish folk movement from the very beginning of its political existence. Characteristic postulate of the populists in this respect was to organize the state administration on two levels: provincial and communal and to give the self-government the greatest possible prerogatives, maintaining control and auxiliary tasks in hands of the state administration. The expression of these views was and is the proposal to transform the second chamber of parliament from a senate into a local government chamber where representatives elected by local, professional, cooperative and other governments would sit. In the political thought of the PSL, this topic returned after the governing party; the Law and Justice expressed the need for changes in local government after 2015. Populists considered this to be an attack on self-government and proved the need to increase the competences of self-governments and to limit or abolish state administration.

Key words: self-government – local government – self-government chamber – Polish folk movement – Polish People's Party (PSL)

Słowa kluczowe: samorząd – samorząd terytorialny – izba samorządowa – polski ruch ludowy – Polskie Stronnictwo Ludowe

Podjęta tematyka nie jest oczywiście nowa. Problem tak roli w państwie, jak i formy organizacyjnej samorządu postulowanego przez polski ruch ludowy był już wielokrotnie przedmiotem badań. Pojawiał się przede wszystkim w pracach poświęconych dziejom i myśli politycznej stronnictw politycznych ruchu ludowego: Polskiego Stronnictwa Ludowego „Piast”¹, Polskiego Stronnictwa Ludowego „Wyzwolenie”², Stronnictwa Chłopskiego³, współczesnego Polskiego Stronnictwa Ludowego⁴ czy też myśli politycznej przywódców i ideologów ruchu ludowego, jak np. Wincentego Witosa⁵, i w pracach omawiających całość myśli i działalności politycznej ruchu ludowego⁶. Samorząd był też przedmiotem badań w pracach tylko jemu poświęconych. Należy tu wymienić przede wszystkim książkę Aleksandra Łuczaka⁷, a poza nią mniejsze prace, których wyniki publikowano w formie artykułów w czasopismach naukowych i pracach zbiorowych⁸. W pracach tych zostały dość dokładnie opisane poglądy ludowców na formę i kompetencje samorządu, jak też i działania podejmowane przez ruch ludowy, by te poglądy urzeczywistnić. Stąd niniejsze ustalenia mają charakter refleksyjny i przypominający. Jedynie w niektórych miejscach podejmowana jest nowa tematyka, co dotyczy aktualnego spojrzenia PSL na rolę i organizację samorządu w Polsce, ale również pewnych okresów w historii, które do tej pory nie zostały dogłębnie omówione.

Cóż można powiedzieć o samorządzie w myśli politycznej polskich ludowców? Przede wszystkim to, że od samego początku politycznego istnienia ruchu ludowego problem samorządu terytorialnego, a potem i zawodowego znajdował

¹ Odnośnie do PSL Piast – przede wszystkim prace: J.R. Szafflik, *Polskie Stronnictwo Ludowe Piast 1926–1931*, Warszawa 1970, s. 67–70 i M. J. Wichmanowski, *Myśl polityczna Polskiego Stronnictwa Ludowego Piast 1913/14–1931*, Lublin 2017, s. 177–190.

² Tu podstawową pozycją jest praca J. Jachymka, *Myśl polityczna PSL Wyzwolenie 1918–1931*, Lublin 1983, s. 128–142.

³ Główną pracą jest książka E. Podgajnej, *Stronnictwo Chłopskie (1926–1931). Studium z dziejów myśli politycznej*, Lublin 2011, s. 90–104.

⁴ Np. praca J. Szamik, *Polskie Stronnictwo Ludowe 1990–2005*, Warszawa 2016, s. 249–251.

⁵ Tu należy wymienić też dwie podstawowe pozycje: A. Zakrzewski, *Wincenty Witos: chłopski polityk i mąż stanu*, Warszawa 1977; E. Podgajna, *Myśl polityczna Wincentego Witosa (1874–1945)*, Lublin 2018, s. 158–173.

⁶ Przykładowo: A. Łuczak, *Spółczesność i państwo w myśli politycznej ruchu ludowego*, Warszawa 1982, s. 96–97; S. Dąbrowski, *Koncepcje przebudowy Polski w programach i publicystyce ruchu ludowego 1939–1945*, Warszawa 1981, s. 295–304.

⁷ A. Łuczak, *Samorząd terytorialny w programach i działalności stronnictw ludowych 1918–1939*, Warszawa 1973.

⁸ Nie sposób wymienić wszystkich artykułów, których przedmiotem badania były poglądy ludowców na samorząd, ale warto podać choćby jeden z nich: S. Sorys, *Odradzający się samorząd po 1989 r. – rola i doświadczenia ludowców*, [w:] *Partie chłopskie i ludowe w Polsce oraz Europie Środkowo-Wschodniej (1989–2009)*, Warszawa 2010, s. 235–246.

się w centrum zainteresowań ludowców. Pojawił się w pierwszych programach Stronnictwa Ludowego w Galicji, gdzie ludowcy starali się rozszerzyć uprawnień samorządu, ale też walczyli, by sami chłopci przejmowali ster rządów w gminie. Jedynym okresem, w którym kwestia samorządu zdecydowanie została usunięta na dalszy plan i była rzadko podejmowana, stanowił czas emigracji politycznej niezależnych ludowców po 1945 r. Myśl ludowców na uchodźstwie koncentrowała się wokół idei odzyskania niepodległości państwa i odrzucenia komunizmu w Europie. Sprawy ustrojowe, prócz ogólnego spojrzenia, były słabiej eksplorowane, a bardziej skupiano się na wolnościach i prawach obywatelskich⁹. Z kolei w okresie Polski Ludowej ludowcy w Zjednoczonym Stronnictwie Ludowym prezentowali mocno zubożały program samorządowy, co wynikało z ówczesnych uwarunkowań politycznych. Jak wielokrotnie dowodził prof. Jan Jachymek, tak jak Polska nie była samodzielną, tak partie polityczne w Polsce nie mogły być niezależne. Dlatego realizowano poglądy uzgodnione z partią robotniczą, której zarezerwowano prym polityczny w państwie. Z tych też powodów ze zdwojoną siłą ludowcy zaangażowali się w odbudowę samorządu po 1989 r., broniąc tezy o zasadności dwustopniowego podziału administracyjnego kraju i pozostawienia jak największej władzy w gestii gmin.

Samorząd to jeden z głównych elementów organizacji państwa w myśli ludowców, na równi z organami władzy. Zdrowy i kompetentny samorząd miał stanowić podstawę organizacyjną państwa i zapewniać zaangażowanie, a tym samym łączność i utożsamianie się obywateli z państwem. Tak silna rola samorządu prezentowana była także w doktrynie agraryzmu. Wynikało to z przekonania, że o sprawy ludu musi zadbać przede wszystkim sam lud. By mógł to zrobić, władza musiała zostać przekazana społeczeństwu, do organów samorządu terytorialnego i zawodowego. Tak jak rodzina najlepiej zna potrzeby swych członków i zapewnia im wsparcie w życiu, tak potrzeby społeczności lokalnych najlepiej znane i zaspokajane są w samorządzie terytorialnym. To w gminie widać wszystkie niedostatki rozwojowe, potrzeby ludzi. Gmina powinna być zarządzana przez demokratycznie wybrany samorząd, a w gminie winny działać różne organizacje społeczne, oświatowe i gospodarcze. To na płaszczyźnie gminnej miała się kształtować troska o państwo oraz o utożsamianie się obywateli – w większości przecież chłopów – z państwem poprzez język, kulturę i obyczaje¹⁰.

⁹ Wynika to z analizy programów i przemówień zamieszczonych w: *Czwarty Kongres Polskiego Stronnictwa Ludowego Bruksela 19–20 X 1968. Referaty – przemówienia – uchwały – władze naczelne*, Londyn 1969; *Piąty Kongres Polskiego Stronnictwa Ludowego, Londyn 3–4 V 1975. Referaty – przemówienia – uchwały – władze naczelne*, Londyn 1975.

¹⁰ Zob. A. Indraszczyk, *Zielona Międzynarodówka. Współpraca partii chłopskich z państwami Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2008, s. 65–66.

To przybliżenie władzy do obywatela poprzez samorząd wynikało z przeświadczenia, że nawet w najlepiej zorganizowanym ustroju demokracja parlamentarna nie może się opierać wyłącznie na instytucjach państwowych. Nie byłoby wówczas sprzężenia zwrotnego pomiędzy władzą a obywatelem. Było ono niezbędne, by zaspokajać potrzeby obywateli. Na szczeblach centralnych i wojewódzkich wiedza o nich była znikoma, wynikała bowiem tylko z zestawień statystycznych, sprawozdań ogólnych oraz doświadczenia.

Zespolenie ludu wiejskiego z państwem było niezwykle istotnym elementem myśli politycznej ruchu ludowego. Ruch ten kształtując swe poglądy w okresie zaborów, proponując emancypację polityczną, gospodarczą, obywatelską, będącą wówczas rewolucyjną wobec zastanej rzeczywistości podporządkowania wsi różnego rodzaju właścicielom ziemskim (ziemianom, Kościolowi), możliwość realizacji własnych postulatów widział w budowie nowego państwa, nazwanego państwem ludowym. Państwo jako organizacja miało gwarantować rozwój wsi. Oczywiście państwo demokracji parlamentarnej, w której wieś byłaby reprezentowana przez swych przedstawicieli w organach władzy ustawodawczej i wykonawczej. Ludowcy uważali, że bez takiego państwa nie uda się osiągnąć podniesienia poziomu cywilizacyjnego wsi. Najlepiej ten stosunek oddają słowa Wincentego Witosa:

Na trzy, moim zdaniem, zasady w polityce ludowej, świecące jak gwiazdy przewodnie, powinien mieć zwrócone oczy każdy myślący chłop polski.

Pierwsza i najważniejsza – to utrzymanie niepodległości państwa i jego potęgi.

Druga – to staranie się o wprowadzenie w całość pełni w życie demokratycznego ustroju naszego państwa.

Trzecia – to stała i trwała obrona praw obywatelskich i swoich ludowych interesów.

Rzecz to nie nowa, że największym skarbem każdego narodu jest jego niepodległość i samodzielność pod każdym względem, dająca mu możność rządzenia sobą według swej najlepszej woli, wiedzy i potrzeb¹¹.

Nacisk na gminę jako podstawową i kompetentną jednostkę organizacyjną państwa wynikał także z uwarunkowań ekonomicznych ludności wiejskiej oraz infrastruktury komunikacyjnej. W planach organizacji państwa można by umieszczać urzędy, instytucje oświatowe, zdrowotne i gospodarcze w większych miastach i miasteczkach i dobrze by to wyglądało. Jednakże w warunkach XIX i pierwszej połowy XX wieku podstawowym środkiem transportu dla ludności wiejskiej były własne nogi oraz koń, a infrastruktura

¹¹ W. Witos, *Niektóre wytyczne polityki ludowej*, „Piast” nr 7 i 8 z 12 i 19 lutego 1922 r., cyt. za: W. Witos, *Dzieła Wybrane*, t. IV, *Publicystyka*, wyboru dokonał, do druku przygotował, przedmową i przypisami opatrzył J.R. Szaflik, Warszawa 2003, s. 130.

komunikacyjną piaszczyste drogi znajdujące się w złym stanie, szczególnie w czasie deszczów i zimy. Słowem to, co było w miastach powiatowych i wojewódzkich, było trudno dostępne dla mieszkańców wsi. Nie wszystkich było stać na przemieszczanie się w odległościach kilkunastu kilometrowych. Na początku XXI wieku trudno nawet to dobrze sobie uzmysłwić, kiedy komunikacja jest dobrze rozwinięta, a środki komunikacyjne dostępne dla każdego. Odległość przestaje mieć zasadnicze znaczenie.

Ludowcy zawsze byli zwolennikami dwustopniowego podziału administracyjnego państwa na województwa i gminy. Przy czym uważali, że województwa też nie mogą być zbyt duże i postulowali powołanie raczej większej liczby województw. Ludowcy byli przeciwnikami powiatów, bowiem oddalały one władze od społeczności. Ich zdaniem był to stopień zbędny. Taka postawa ludowców utrzymywała się aż do reformy administracyjnej w Polsce w 1999 r. Dopiero po wprowadzeniu tej reformy w życie, w myśl której utworzono powiaty, ludowcy po jakimś czasie uznali to za dobre rozwiązanie. Niewątpliwie przyczyniły się do tego zmiany w uwarunkowaniach komunikacyjnych. Upowszechnienie środków transportu czy dostępu do Internetu oraz w miarę rozsądna średnia wielkość powiatów umożliwiła zachowanie prawidłowej łączności urzędów szczebla powiatowego z mieszkańcami wsi.

Jeśli chodzi o kształt władz samorządu terytorialnego, to uogólniając można stwierdzić, że miały się one składać z organu wykonawczego w postaci wójta (gmina) lub starosty (powiat) oraz kolegialnych rad gminnych i powiatowych. Taki sam podział dotyczyć miał również samorządu szczebla wojewódzkiego. Zachodziły tu oczywiście pewne różnice w poglądach, np. czy organ wykonawczy ma być wybierany przez ogół społeczności czy przez organ uchwałodawczy – czyli rady. W najbardziej demokratycznych postulatach przeważała chęć jak najszybszego oddawania władzy i decyzji obywatelom, czyli wybory powszechne.

O wadze samorządu w myśli politycznej ruchu ludowego świadczy to, iż od 1935 r. jednym z jego postulatów była modernizacja parlamentu. Do tej pory ludowcy wysuwali propozycje parlamentu jednoizbowego, bowiem uważali, że izba wyższa w postaci senatu będzie wyłącznie powieleniem politycznych wyborów do izby niższej, ewentualnie zasiądą w nim przedstawiciele tradycyjnych warstw nieprzychylnych chłopom – duchowieństwa i ziemiaństwa. W 1935 r. zaproponowano coś nowego – zamiast senatu na izbę samorządową lub samorządowo-gospodarczą. Nie miała ona pochodzić z wyborów powszechnych, a z wyborów pośrednich, samorządy terytorialne i zawodowe miały wybierać swych przedstawicieli. Taka izba według ludowców gwarantowałaby dodatkowe kompetencje merytoryczne, niezbędne dla prawidłowej refleksji nad projektami ustaw podejmowanymi przez izbę niż-

szą. Ich krytyka byłaby merytoryczna a nie polityczna¹². Postulat ten poza okresem Polski Ludowej, kiedy parlament był jednoizbowy, wysuwany jest do tej pory przez ludowców.

I najistotniejsza sprawa w poglądach ruchu ludowego na samorząd. Miał on być samodzielny. Władze państwa i urzędy centralne nie mogły ograniczać woli samorządu w sprawach jemu przeznaczonych. Postulowano, by organa zwierzchnie zachowały prawo kontroli, ale wyłącznie kontroli legalności podejmowanych decyzji i wykonywanych zadań, a nie narzucania woli politycznej. Tylko taki samorząd mógł spełnić swoje zadanie edukacji społeczeństwa w sprzężeniu go z państwem.

Problematyka samorządu w państwie polskim rozgorzała na nowo po 2015 r. W działalności partii rządzącej Prawa i Sprawiedliwości ludowcy dostrzegli zamiary „zamachu na samorząd”, chęci pozbawienia go dotychczasowych praw i powrotu do państwa centralistycznego.

Odpowiedź na taką politykę władz dano w uchwale utworzonego Forum Samorządowego PSL w sprawie sytuacji polskiego samorządu terytorialnego w dniu 13 lutego 2016 r. Przypominano w uchwale, że „Samorządność jest wartością bezcenną, która kształtuje stosunek obywatela do dobra wspólnego, służy budowaniu wspólnoty lokalnej i regionalnej. Dlatego naszym zdaniem nie do zaakceptowania są jakiegokolwiek próby zmierzające do ograniczania samorządności i obciążania władz samorządowych odpowiedzialnością za realizację pomysłów rządowych przekraczających finansowe i organizacyjne możliwości. Samorządność jest instytucją zbyt ważną w życiu Narodu, aby naruszać jej powagę i tworzyć ją polem politycznych harców w imię doraźnych interesów partyjnych”¹³.

W „Zielonym Sztandarze”, organie prasowym PSL, zamieszczono sporo artykułów mających zwrócić uwagę czytelników na zagrożenia płynące ze strony rządzących dla samorządu. Postulowano dalszy jego rozwój oraz upraszczanie procedur biurokratycznych¹⁴. W zasadzie te same treści, oczy-

¹² O tym zob. A. Indraszczyk, *Ludowcy wobec parlamentaryzmu w latach 1918–1939*, [w:] *Dla dobra rządu chłopskich dusz... Wiciarz – ludowiec – nauczyciel – uczoney. Księga poświęcona pamięci Profesora Józefa Ryszarda Szaflika*, red. naukowa M. Adamczyk, J. Gmitruk, A. Kosecki, Warszawa–Kielce–Pułtusk 2010, s. 348–359.

¹³ *Stanowisko Forum Samorządowego Polskiego Stronnictwa Ludowego w sprawie sytuacji polskiego samorządu terytorialnego*, Warszawa, 13 II 2016 r., „Zielony Sztandar” (dalej: „ZS”) nr 8, 17–23 II 2016, s. 11.

¹⁴ Na temat problemów samorządów i stosunku PSL do proponowanych reform w tym zakresie przez rząd PiS zob.: T. Hurkała, *Musimy bronić Polski samorządowej*, „ZS” nr 26, 22–28 VI 2016, s. 12–13; R. Matejuk, *Rząd demoluje samorządy*, „ZS” nr 32, 3–9 VIII 2016, s. 1, 3; R. Matejuk, *Alarm dla samorządów*, „ZS” nr 41, 5–11 X 2016, s. 1,3; *Władysław Kosiniak-Kamysz: To mieszkańcy mają decydować o kształcie swoich małych ojczyzn*, „ZS” 1–7 II 2017, nr 5, s. 4; T. Hurkała, *Samorządowcy apelują o zaprzestanie demontażu samorządów*, „ZS” 1–7

wiście w syntetycznej formie, znalazły się w przemówieniu prezesa PSL Władysława Kosiniaka-Kamysza podczas XII Kongresu PSL 19 listopada 2016 r. Ale też lider Stronnictwa zwrócił uwagę na konieczność reformy samorządu, proponując uproszczenie administracji przez rezygnację z pionu administracji państwowej – zniesienie urzędów wojewódzkich i wojewodów. Ich kompetencje winny przejąć sejmik wojewódzki, marszałek i zarząd¹⁵. Ta wypowiedź prezesa klóciła się z dotychczasowym, dość rozsądnym ustrojowym spojrzeniem ludowców, jakie prezentowali przez ponad wiek. Jego istotą było zawsze rozdzielanie spraw, które mogą pozostawać w gestii samorządu, od tych, które powinny pozostawać w gestii rządu. Jednakże ciekawa to inicjatywa, żeby administracja państwowa ograniczała się do organów centralnych, a pozostała administracja była administracją samorządową. Szkoda, że propozycja ta nie została potem szerzej rozwinięta i wyjaśniona.

W programie zatytułowanym „Nowy Zielony Ład”, zamieszczonym nadal na stronie internetowej PSL, odnośnie zadań samorządu zapisano: „Gospodarzem regionu powinien być samorząd wojewódzki, współpracujący z samorządem powiatowym i gminnym. Urzędy wojewódzkie, jako organy władzy państwowej, powinny odpowiadać wyłącznie za sprawy bezpieczeństwa”¹⁶. To już dość mocne ograniczanie roli administracji państwowej, ale jednak jej pozostawienie. Dodatkowo ludowcy postulowali wzmocnienie kompetencji rad sołeckich i rad osiedli oraz ich przewodniczących, tak by stawali się rzeczywistymi gospodarzami na swoim terenie. Ludowcy, jak już wspomniałem wcześniej, zaakceptowali powiaty i model trójstopniowego podziału administracyjnego. Dlatego też proponują wpisanie tego modelu do Konstytucji RP. Kolejnym postulatem ludowców jest przeprowadzenie dekoncentracji administracji – przeniesienie niektórych instytucji państwowych z Warszawy do innych ośrodków. Tą propozycję tłumaczono tym, że koncentracja całości administracji w Warszawie sprzyja jej rozwojowi, ale też wpływa negatywnie na rozwój innych miast. Dekoncentracja administracji miałaby sprzyjać pobudzeniu rozwoju innych miast¹⁷.

Jednym z ostatnich działań PSL w kwestii samorządu było zorganizowanie przez PSL i Klub Parlamentarny PSL konferencji samorządowej w Sejmie RP w dniu 12 lutego 2019 r. Powtarzano na niej w zasadzie to, co wcześniej pisano w programach: decentralizacja państwa, państwo działa w zakre-

II 2017, nr 5, s. 12; T. Hurkała, *Tylko opór społeczny zatrzyma demontaż samorządów*, „ZS” 8–14 III 2017, nr 10, s. 12.

¹⁵ *Wystąpienie Prezesa PSL kol. Władysława Kosiniaka-Kamysza*, [w:] *XII Kongres. Polskie Stronnictwo Ludowe. 19 Listopad 2016. Podsumowanie*, Warszawa 2016, s. 10–11.

¹⁶ <https://www.psl.pl/samorzad/> [22 V 2019]

¹⁷ Tamże.

sie bezpieczeństwa i na poziomie centralnym, a wszystko co dotyczy spraw gminy, powiatu, województwa ma być w gestii samorządu. Podkreślano, że samorząd potrzebuje dalszego wzmocnienia w zakresie przekazywania mu kompetencji oraz zabezpieczenia finansowego na realizację zadań. Co ciekawe, na konferencji nazwano PSL partią samorządową, a zbliżające się wybory do Parlamentu Europejskiego w maju 2019 r. i do parlamentu krajowego na jesieni tegoż roku – trzecią turą wyborów samorządowych. Było to zaakcentowanie problemu trwającej w Polsce walki o wymiar samorządu, w której, jak dowodzono, partia rządząca (PiS) dąży do centralizacji państwa i pomniejszania roli samorządu. Tak więc od kolejnych wyborów może zależeć zarówno rola, jak i kształt oraz funkcjonowanie samorządu w Polsce¹⁸.

Dla podkreślenia przywiązania ludowców do samorządu niezwykle symptomatyczne było zamieszczenie w „Zielonym Sztandarze” zestawienia trzech modeli demokracji. Przedstawia to tabela nr 1.

Nie wnikając w zasadność dokonanych przez Roberta Matejuka ocen pozostałych nurtów politycznych w Polsce, istotne jest zaprezentowanie propozycji ustrojowych jako demokracji samorządowej. Żaden z dotychczasowych ruchów politycznych w Polsce nie posunął się tak daleko.

W najnowszym programie politycznym zatytułowanym „Łączymy Polaków” autorstwa PSL Koalicji Polskiej postawiono na tworzenie Rzeczypospolitej Obywatelskiej. Przybliżyć ku tej idei mają obligatoryjne, wiążące referenda oraz decentralizacja administracji, której instytucje ulokowane zostały niemal wyłącznie w Warszawie. Według ludowców ich koncentracja tylko w stolicy „jest niekorzystna z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa, jak i zrównoważonego rozwoju całego kraju. Powoduje osłabienie aktywności obywatelskiej i gospodarczej”¹⁹. W dalszej części programu powtórzono wcześniejsze postulaty decentralizacji władzy, zmniejszenie kompetencji administracji państwowej, wojewodów do spraw bezpieczeństwa oraz nadzoru prawnego. Argumentowano to troską o fundusze publiczne i kosztownością utrzymywania dwóch rozbudowanych pionów administracji. Powtórzono też chęć wzmocnienia rad sołeckich, osiedli oraz ich przewodniczących²⁰.

Zapisy w ostatnim programie wyborczym przygotowanym na wybory parlamentarne w Polsce 13 października 2019 r., mimo iż nie wniosły nic nowego do omawianej problematyki, to jednak wykazały stałość podjętych kilka lat wcześniej kierunków zmian w organizacji i kompetencjach samorządu w Polsce.

¹⁸ Zob.: R. Matejuk, *Konferencja samorządowa PSL w Sejmie. Trzeba wygrać trzecią turę wyborów samorządowych*, „ZS” 27 II – 12 III 2019, nr 5, s. 22–27.

¹⁹ PSL, Koalicja Polska, *Łączymy Polaków. Program Wyborczy*, 2019, s. 3.

²⁰ Tamże, s. 25.

Tabela 1. Rodzaje demokracji postulowanych przez główne polskie partie polityczne w ocenie PSL

Temat / partia ruch	Polskie Stronnic- two Ludowe	Radykałowie (PiS)	Liberałowie (PO, .Nowoczesna)
Demokracja	Demokracja samorządowa	Demokracja nakazowa	Demokracja liberalna
Organizacja państwa	Obok instytucji państwowych mocno rozwinięty samorząd, miejsce dla organizacji pozarządowych	Machina państwowa wszystkich trzyma w ryzach	Skrajny i przesadny indywidualizm
Własność	Mieszana, prywatna, państwowa, samorządowa, spółdzielcza	Własność państwowa, duże państwowe koncerny	Własność prywatna, duże międzynarodowe korporacje
Stosunek do innych ugrupowań	Partnerska współpraca z korzyścią dla każdego, lecz nie na każdych warunkach	Dążenie do dominacji nad sojusznikami i przeciwnikami	Współpraca z pozycji wyższości, inni mają się podporządkować
W opozycji	Opozycja konstruktywna	Totalna opozycja z elementami racjonalności	Totalna opozycja z elementami racjonalności
Relacje społeczne	Kooperacyjne, współpracujące i przenikające się grupy ludzi, którzy chcą coś stworzyć i osiągać dla kraju i swoich lokalnych ojczyzn	Państwo narzucające wolę jednej orientacji politycznej przy pomocy prawa, nieradko uciekające się do łamania standardów demokratycznych	Wolność dla bogatych i nietypowych, ci którzy muszą zabiegać o codzienną egzystencję są rzadko zauważani, a często nawet pogardzani

Źródło: R. Matejuk, *Trzy Polski?*, „Zielony Sztandar” 17–23 II 2016, nr 8, s. 5.

Bibliografia

Źródła

- XII Kongres. Polskie Stronnictwo Ludowe. 19 Listopad 2016. Podsumowanie*, Naczelny Komitet Wykonawczy, Warszawa 2016
- Czwarty Kongres Polskiego Stronnictwa Ludowego Bruksela 19–20 X 1968. Referaty – przemówienia – uchwały – władze naczelne*, Londyn 1969
- Piąty Kongres Polskiego Stronnictwa Ludowego, Londyn 3–4 V 1975. Referaty – przemówienia – uchwały – władze naczelne*, Londyn 1975
- PSL, Koalicja Polska, *Łączymy Polaków. Program Wyborczy*, 2019

Witos W., *Dzieła Wybrane*, t. IV, *Publicystyka*, wyboru dokonał, do druku przygotował, przedmową i przypisami opatrzył J.R. Szaflik, Warszawa 2003

Publicystyka

- Hurkała T., *Musimy bronić Polski samorządowej*, „Zielony Sztandar” 22–28 VI 2016, nr 26, s. 12–13.
- Hurkała T., *Samorządowcy apelują o zaprzestanie demontażu samorządów*, „Zielony Sztandar” 1–7 II 2017, nr 5, s. 12.
- Hurkała T., *Tylko opór społeczny zatrzyma demontaż samorządów*, „Zielony Sztandar” 8–14 III 2017, nr 10, s. 12.
- Matejuk R., *Alarm dla samorządów*, „Zielony Sztandar” 5–11 X 2016, nr 41, s. 1,3.
- Matejuk R., *Konferencja samorządowa PSL w Sejmie. Trzeba wygrać trzecią turę wyborów samorządowych*, „Zielony Sztandar” 27 II–12 III 2019, nr 5, s. 22–23.
- Matejuk R., *Rząd demoluje samorządy*, „Zielony Sztandar” 3–9 VIII 2016, nr 32, s. 1,3.
- Stanowisko Forum Samorządowego Polskiego Stronnictwa Ludowego w sprawie sytuacji polskiego samorządu terytorialnego. Warszawa 13 II 2016 r.*, „Zielony Sztandar” 17–23 II 2016, nr 8, s. 11.
- Władysław Kosiniak-Kamysz: *To mieszkańcy mają decydować o kształcie swoich małych ojczyzn*, „Zielony Sztandar” 1–7 II 2017, nr 5, s. 4.

Opracowania

- Dąbrowski S., *Koncepcje przebudowy Polski w programach i publicystyce ruchu ludowego 1939–1945*, Warszawa 1981.
- Indraszczyk A., *Zielona Międzynarodówka. Współpraca partii chłopskich z państwami Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2008
- Indraszczyk A., *Ludowcy wobec parlamentaryzmu w latach 1918–1939*, [w:] *Dla dobra rządu chłopskich dusz... Wiciarz – ludowiec – nauczyciel – uczony. Księga poświęcona pamięci Profesora Józefa Ryszarda Szaflika*, red. naukowa M. Adamczyk, J. Gmitruk, A. Koseski, Warszawa–Kielce–Pułtusk 2010.
- Jachymek J., *Myśl polityczna PSL Wyzwolenie 1918–1931*, Lublin 1983.
- Łuczak A., *Samorząd terytorialny w programach i działalności stronnictw ludowych 1918–1939*, Warszawa 1973.
- Łuczak A., *Spoleczeństwo i państwo w myśli politycznej ruchu ludowego*, Warszawa 1982
- Podgajna E., *Myśl polityczna Wincentego Witosa (1874–1945)*, Lublin 2018.
- Podgajna E., *Stronnictwo Chłopskie (1926–1931). Studium z dziejów myśli politycznej*, Lublin 2011
- Sorys S., *Odradzający się samorząd po 1989 r. – rola i doświadczenia ludowców*, [w:] *Partie chłopskie i ludowe w Polsce oraz Europie Środkowo-Wschodniej (1989–2009)*, Warszawa 2010
- Szaflik J.R., *Polskie Stronnictwo Ludowe Piast 1926–1931*, Warszawa 1970
- Szamik J., *Polskie Stronnictwo Ludowe 1990–2005*, Warszawa 2016
- Wichmanowski M. J., *Myśl polityczna Polskiego Stronnictwa Ludowego Piast 1913/14–1931*, Lublin 2017.
- Zakrzewski A., *Wincenty Witos: chłopcy polityki i mąż stanu*, Warszawa 1977.

PIOTR CICHORACKI

Uniwersytet Wrocławski
ORCID: 0000-0003-2523-2679

CZYNNIK POLITYCZNY W WYBORACH SAMORZĄDOWYCH NA POLESIU (1926–1939)

POLITICAL FACTOR IN LOCAL GOVERNMENT ELECTIONS IN POLESIE (1926-1939)

Summary: The article discusses the political aspects of local government elections in the Polesie province during the period of sanation rule. The main source basis is the partial data including election results to the powiat, municipal and gathering self-government. They were discussed in terms of the peculiarities of the electoral campaign of particular political structures, with emphasis on the second half of the 1920s. They are presented in the context of the evolution of influences among the population of political organizations, especially those representing the sanation camp. The degree of their correlation with the national structure of Polesie was also referred to.

Key words: Polesie voivodeship – national minorities – local government elections – Camp of National Unity

Słowa kluczowe: województwo poleskie – mniejszości narodowe – wybory samorządowe – Obóz Zjednoczenia Narodowego

Problematyka uwarunkowań istnienia i funkcjonowania samorządu terytorialnego w II RP nie była dotąd intensywnie badana w historiografii. Przyczyny tego stanu rzeczy są zapewne złożone i wynikają ze skomplikowania omawianej tematyki. Owa złożoność ma wymiar przedmiotowy, ponieważ w ramach odtwarzania historii międzywojennego samorządu należy podjąć zagadnienia o różnej naturze: kwestie polityczne, społeczne, ekonomiczne i kulturowe. Jest jednak uwarunkowana również warsztatowo, skoro materiał źródłowy (zwłaszcza aktowy) jest z jednej strony bardzo obszerny, z drugiej zaś rozproszony¹. Wydaje się, że problemy te eskalują, gdy idzie o samorząd w województwach wschodnich. Choć podkreślmy, że ogólna orientacja w zasobach archiwów białoruskich i ukraińskich pozwala przypuszczać, że istnieją tam duże możliwości eksploracji, jeśli chodzi o interesującą nas tu tematykę.

Prezentowany tekst dotyczy zagadnień politycznych związanych z działaniem samorządu terytorialnego w województwie poleskim, a zwłaszcza interpretacji danych pozyskanych w trakcie procedur wyborczych. Wskazanie cezury 1926 r. podyktowane było dwoma przyczynami. Kwestią osobną wydaje się funkcjonowanie samorządu w realiach sprawowania władzy przez obóz polityczny, który odniósł zwycięstwo w przewrocie majowym. Rok 1926 nie stanowił jednak nowej jakości, jeśli chodzi o proces obierania ciał samorządowych na Polesiu. Pierwsze elekcje radnych szczebla gminnego miały miejsce jesienią 1919 r., a więc w ciągu początkowego okresu kontrolowania obszaru przyszłego województwa poleskiego przez Wojsko Polskie. Ponowiono je po wyparciu wojsk bolszewickich, na przełomie 1920 i 1921 r.² Kluczowym kryterium dla wyznaczenia cezury okazał się więc w tej sytuacji charakter pozyskanych źródeł. Dopiero dla okresu po 1926 r. udało się zebrać materiał fragmentaryczny, jeśli chodzi o cały system samorządowy, ale całościowy w skali wojewódzkiej odnośnie niektórych jego szczebli.

Nim przejdziemy do analizy aktów wyborczych, jakie miały miejsce na różnych szczeblach samorządu w województwie poleskim, warto poczynić kilka uwag na temat realiów funkcjonowania omawianego sektora administracji. W pierwszej połowie dekady lat 20. na Polesiu powołano i zorganizowano cztery stopnie samorządu terytorialnego: wojewódzki, powiatowy, gminny i gromadzki, a także samorząd miejski³. Tu wzięte pod uwagę będą

¹ J. Mierzwa, *Polska lokalna*, [w:] *Wokół nowej syntezy dziejów Drugiej Rzeczypospolitej*, red. W. Mędrzecki, Warszawa 2019, t. 23, *Metamorfozy Społeczne*, s. 67–79.

² *Kryzys samorządowy (Wywiad z p. Jerzym Osmołowskim b. komisarzem Ziem Wschodnich)*, „Kresy Ilustrowane” 1925, nr 2.

³ А.І. Борка, *Мясцовыя органы дзяржаўнага кіравання і самакіравання ў Заходняй Беларусі (1921–1939 гг.)*, Гродна 2011, s. 22–59.

tylko te jego szczeble, które pochodziły z wyborów bezpośrednich, a więc rady gminne, gromadzkie, a także miejskie; oraz z wyborów pośrednich (jak w wypadku sejmików powiatowych). Poziom wojewódzki, reprezentowany przez radę wojewódzką, będącą ciałem doradczym dla wojewody, pochodził z nominacji⁴.

Istotnym zagadnieniem jest personalna obsada stanowisk samorządowych, zwłaszcza w kontekście etnicznym, skoro mamy do czynienia z obszarem zdominowanym przez mniejszości narodowe. Nie odnaleziono danych dotyczących udziału poszczególnych narodowości w poleskim samorządowym korpusie urzędniczym. Informacje tego typu, pozostające do dyspozycji, zestawiają razem pracowników państwowych i samorządowych. W 1932 r. Polacy w obu grupach łącznie stanowili 88% składu. Fakt, że tendencje polonizacyjne przyspieszyły właśnie od tego momentu, sugeruje, że także wśród funkcjonariuszy samorządowych odsetek Polaków w kolejnych latach najpewniej rósł⁵. Ustawa scaleniowa z 1933 r. została skonstruowana w sposób, który formalnie nie upośledzał mniejszości narodowych, ale w praktyce ograniczał możliwości funkcjonowania ich przedstawicieli w organach samorządu terytorialnego. Niektóre bowiem stanowiska i gremia zastrzeżone były dla osób „władających językiem polskim w mowie i piśmie”. Dotyczyło to ciał kolegialnych szczebla powiatowego, rad miejskich, a także stanowisk burmistrzów, wiceburmistrzów, wójtów i podwójców⁶. W bardzo słabo zurbanizowanym województwie, jakim było Polesie, przepisy te nie odgrywały może istotnej roli dyskryminacyjnej. Biorąc jednak tylko pod uwagę wieś, podobne regulacje, w połączeniu z nieistnieniem na tym terenie do 1919 r. państwowego systemu polskiego szkolnictwa, musiały dodatkowo sprzyjać narodowościowej niereprezentatywności funkcjonariuszy samorządu wiejskiego. Zwraca też uwagę, że zanim ustawa scaleniowa weszła w życie, podobne, potencjalne zapisy dotyczące znajomości języka polskiego były traktowane właśnie jako uniemożliwiające „w wielu wypadkach wybranie wójtów ze swego środowiska”⁷. Innym wyznacznikiem polonizacji aparatu samorządowego był udział w nim osadników. Byli oni jednym z waż-

⁴ B.F., *Problemy Kresów Wschodnich (c.d.)*, „Głos Poleski” 1923, nr 42.

⁵ Дзяржўны архіў Брэсцкай вобласці (dalej: ДАБВ), ф. 1, о. 9, д. 2553, к. 28, Wykaz składu narodowościowego urzędów państwowych i samorządowych; Instytut Polski i Muzeum im. generała Władysława Sikorskiego (dalej: IPMS), Ministerstwo Sprawiedliwości (dalej: MS), sygn. A.5/39, Protokół przesłuchania M. Waissa z 5 IV 1943, s. 1, 2; *Nowe zarządzenie p. wojewody poleskiego*, „Express Poleski” 1933, nr 8 z 8 I.

⁶ Ustawa z 23 III 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, „Dziennik Ustaw RP” (dalej: DzURP) 1933, nr 35, poz. 294, s. 694.

⁷ Archiwum Akt Nowych (dalej: Archiwum Akt Nowych), Urząd Wojewódzki Poleski (dalej: UWPol.), sygn. 6, k. 52, Meldunek sytuacyjny nr 34 z 23 III 1927.

niejszych rezerwuarów kadrowych dla samorządu na wsi⁸. Podkreślić trzeba wreszcie, że przez cały okres międzywojenny czynnikiem decydującym ostatecznie o obsadzie stanowisk samorządowych byli przedstawiciele administracji państwowej, a funkcjonariusze samorządowi stawiali najczęściej w roli jej powolnego narzędzia.

Wskazana dyspozycyjność dotyczy również bieżącej walki z opozycją. Podkreślimy, że na Polesiu do 1930 r. zakończyła się ona niemal kompletnym unicestwieniem struktur antyrządowych⁹. Kłopoty, o ile z rzadka miały później miejsce na terenie samorządowym, dotyczyły tylko największych miast województwa i były zapewne raczej skutkiem doraźnych, lokalnych konfliktów wewnątrz obozu władzy. Spory wewnętrzne, jakie toczyły „poleską sanację”, wyrażały się m.in. w walce o obsadzanie stanowisk samorządowych różnych szczebli¹⁰. Dochodziło również do starć, w których oponentami dla przedstawicieli obozu rządzącego byli reprezentanci ludności żydowskiej. Nie oznacza to jednak, że podobne spory miały charakter walki *stricto* politycznej, ponieważ ci drudzy nie byli zainteresowani jej prowadzeniem poza obrębem własnej grupy narodowo-religijnej¹¹.

Wybory samorządowe w województwie poleskim można rozpatrywać w trzech perspektywach, które należy określić jako eksponujące „czynnik polityczny”. Pierwsza to udział poszczególnych struktur politycznych w akcji wyborczej. Druga to wybory samorządowe jako odzwierciedlenie ewolucji sympatii politycznych mieszkańców województwa. Wreszcie trzecia to zmiany stopnia udziału przedstawicieli najważniejszych mniejszości narodowych w obieralnych gremiach samorządowych. Dokonywane tu omówienie nie jest niestety oparte o kompletne dane z lat 1926–1939. Dysponujemy wynikami wyborów pośrednich i bezpośrednich do: sejmików powiatowych w latach 1927–1929, rad gminnych w latach 1927–1928, rad gromadzkich z lat 1934 i 1938 oraz rad miejskich z 1939 r.¹²

⁸ В.П. Гарматны, *Вайскове асцдніцтва на тэрыторы палескага ваяводства ў 1921–1939 гг.*, „Известия Гомельского государственного университета имени Ф. Скарыны”, 2009, nr 4, s. 5–7.

⁹ AAN, UWPol., sygn. 9, k. 48, Sprawozdanie tygodniowe nr 9 z 3 III 1928; AAN, UWPol., sygn. 9, k. 129, 130, Sprawozdanie tygodniowe nr 24 z 16 VI 1928; *Kryzys samorządowy (Wywiad z p. Jerzym Osmołowskim b. komisarzem Ziemi Wschodnich)*, „Kresy Ilustrowane” 1925, nr 2.

¹⁰ AAN, Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem, sygn. 13, k. 10, List wojewody poleskiego do prezesa BBWR [1930].

¹¹ ДАББ, ф. 67, о. 1, д. 1822, к. 25, Sprawozdanie sytuacyjne nr 2 za luty z 10 III 1931; ДАББ, ф. 67, о. 1, д. 1824, к. 52, Sprawozdanie sytuacyjne nr 6 za czerwiec z 9 VII 1931.

¹² AAN, UWPol., sygn. 7, k. 66, Sprawozdanie tygodniowe nr 56 za okres 10 – 16 lipca z 16 VII 1927; ДАББ, ф. 1, о. 4, д. 715, к. 298, Cyfrowe dane porównawcze o rezultatach wyborów do rad gmin wiejskich; ДАББ, ф. 1, о. 4, д. 715, б. pag., Wykaz sumaryczny członków sejmików powiatowych; ДАББ, ф. 67, о. 1, д. 2297, к. 3, Zestawienie wyników wyborów do rad gromadzkich na

Sygnalizowaliśmy wyżej rolę roku 1930 jako momentu, od którego obóz sanacyjny zdobył absolutną przewagę w życiu politycznym województwa. Charakterystyczne, że jedynie do końca lat 20. administracja państwowa traktowała wybory samorządowe w kategorii „sprawdzenia dla szczegółowej sytuacji województwa”¹³. Potem jednak trudno mówić o jakimkolwiek przełożeniu sympatii politycznych na wyniki wyborów samorządowych. Znamienna wydaje się tu sytuacja, do jakiej doszło w trakcie ostatnich z nich, przeprowadzonych w latach 1938/1939. Interesujące w skali kraju ze względu na rezygnację z bojkotu przez opozycję, na Polesiu wykazały niemal żadne jej wpływy, co trudno uznać za odzwierciedlenie rzeczywistego stanu rzeczy.

W kategoriach ilustracji okresu przejściowego, jaki miał miejsce po zamachu majowym, można potraktować wybory do rad miejskich największych miast województwa poleskiego: Brześcia i Pińska, które odbyły się w kilka miesięcy po zwycięstwie marszałka Piłsudskiego. W stolicy województwa musiano je powtórzyć w ciągu kilku tygodni z względu na uznanie skargi wyborczej¹⁴. Symbolicznym zamknięciem „dynamicznego” politycznie okresu lat 1926–1930 również może być sytuacja z Brześcia, kiedy to sanacyjni członkowie tamtejszej rady miejskiej zablokowali jej funkcjonowanie, czym sprowokowali przedterminowe wybory. Zostały przeprowadzone kilka tygodni później, a lista Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem osiągnęła w nich najlepszy rezultat¹⁵.

Wybory do rad miejskich konfliktowały partie, które pozytywnie odnosiły się do majowych zwycięzców i charakteryzowały się zbliżonym miejscem na mapie politycznej, jeśli chodzi o sprawy światopoglądowe. Takie starcie stało się udziałem współpracujących dotąd PPS i Bundu, poróżnionych na tle zbliżającej się wiosną 1927 r. elekcji do rady miejskiej Pińska¹⁶. Był to jednak zapewne spór taktyczny (personalny?), ponieważ socjaliści nie dali się wciągnąć w akcję jednoczenia się żywiołu polskiego pod hasłem wspierania „list chrześcijańskich”. W pińskiej PPS uznano je za jeszcze jeden wybieg,

terenie DOK IX w 1938 r.; ДАББ, ф. 1, о. 4, д. 708, к. 1, Wyniki wyborów do rad miejskich w województwie poleskim [1939 r.]. Dane te w ujęciu tabelarycznym opublikowane w: P. Cichoracki, *Województwo poleskie 1921–1939. Z dziejów politycznych*, Łomianki 2014, s. 229, 304, 305, 306, 359, 360, 420, 421, 423, 424.

¹³ Cytat odnosił się do wyborów samorządowych w miastach, ДАББ, ф. 1, о. 9, д. 1343, к. 16, Pismo wojewody poleskiego do Departamentu Politycznego MSW z 30 IV 1930.

¹⁴ А.І. Борка, *Структура і асаблівасці брэсцкіх гарадскіх радаў у 1919–1939 гг.*, „Веснік Гродзенскага дзяржаўнага ўніверсітэта імя Янкі Купалы. Серыя І” 2010, nr 2, s. 33.

¹⁵ *Koniec nieróbstwa i paplaniny politycznej*, „Express Poleski” 1930, nr z 20 VII; *Wyniki wyborów do Rady miejskiej w Brześciu n.B.*, „Polesie” 1930, nr 38.

¹⁶ AAN, UWPol., sygn. 8, k. 3. Sprawozdanie miesięczne z ruchu społeczno-politycznego i zawodowego za styczeń z 11 II 1927.

mający wesprzeć „interesy burżuazji”¹⁷. Przykład socjalistów funkcjonujących w samorządach jest również dobrą ilustracją metod osłabiania opozycji przez krzepnący instytucjonalnie od 1928 r. obóz prorządowy. Po rozłamie w partii i oddzieleniu się sympatyzującej z sanacją PPS dawna Frakcja Rewolucyjna część radnych opuściła PPS i przeszła do nowej struktury¹⁸. Dodajmy, że wybory do rad gminnych z 1927 r. były ostatnim względem sukcesem polskich organizacji lewicowych, które dominowały na Polesiu w latach 1922–1925 (prócz PPS także PSL „Wyzwolenie”). Zdobyły one niemal 9% głosów¹⁹. Rok później ten wynik spadł trzykrotnie²⁰.

W latach 20. zjawisko swoistej komasacji polskich kandydatów pod szyldem „chrześcijańskości” było dość rozpowszechnione. Podobne działania nadawały inicjatywom wyborczym formalnie zdepolityzowany charakter. Dotyczyło to zwłaszcza mniejszych miejscowości, gdzie rzeczywiście barwy partyjne schodziły na plan dalszy²¹. Z kolei w największych ośrodkach wątek ten, jak się wydaje, stanowił istotny punkt odniesienia w konflikcie pomiędzy niezinstytucjonalizowanym jeszcze obozem prosanacyjnym a środowiskami endeckimi. Hasła „zjednoczeniowe” przejęły grupy orientujące się na administrację i wspierane przez nią. Paradoksalnie to właśnie sympatycy endecji stawiani byli w efekcie w roli „rozbijaczy” akcji narodowej na kresach²².

Specyficzną instytucją były sejmiki powiatowe, obsyłane przez samorządy niższego szczebla²³. Jako że nie pochodziły z wyborów bezpośrednich, należy ostrożnie interpretować polityczny rozkład miejsc w ich obrębie. Pamiętając o powyższym zastrzeżeniu, można jednak stwierdzić, że kształt tejsze instytucji również odbijał złożoności pierwszych lat po przewrocie. Radni BBWR w skali całego województwa dysponowali w drugiej połowie lat 20. około 30% mandatów. Wielokrotnie mniejszą siłę reprezentowali przedstawiciele poszczególnych polskich ugrupowań opozycyjnych czy przedstawiciele różnych nurtów mniejszości narodowych (słowiańskich i żydowskiej). Niemniej do końca dekady sejmiki powiatowe zawierały w sobie całą paletę politycznych nurtów

¹⁷ AAN, UWPol., sygn. 6, k. 56, Meldunek sytuacyjny nr 35 z 25 III 1927.

¹⁸ ДАББ, ф. 1, о. 9, д. 638, к. 133, Sprawozdanie tygodniowe nr 17 z 27 IV 1929.

¹⁹ AAN, UWPol., sygn. 7, k. 66, Sprawozdanie tygodniowe nr 56 za okres 10 – 16 lipca z 16 VII 1927.

²⁰ ДАББ, ф. 1, о. 4, д. 715, к. 298, „Cyfrowe dane porównawcze o rezultatach wyborów do rad gmin wiejskich”.

²¹ AAN, UWPol., sygn. 7, k. 35–36, Sprawozdanie tygodniowe nr 53 z 25 VI 1927.

²² „Panowie, źle się bawicie, Wam idzie o rzeczy blahe – nam idzie o życie, „Express Poleski” 1926, nr z 13 VI; *Polskie Zjednoczenie Wyborcze* „dąży do skonsolidowania społeczeństwa i wyplenienia partyjnictwa z akcji wyborczej, „Express Poleski” 1926, nr z 16 VI.

²³ Dekret o tymczasowej ordynacji wyborczej do Sejmików Powiatowych z 5 XII 1918, DzURP 1918, nr 19, poz. 51; Ustawa w sprawie delegatów od miast w sejmikach powiatowych z 3 II 1921, DzURP 1921, nr 18, poz. 99.

i środowisk²⁴. W radach gminnych, wybranych w 1927 r., Blok zdobył jedynie około 10% mandatów, ale można założyć, że w praktyce obóz rządzący mógł liczyć na znaczną większość spośród „bezpartyjnych”, którzy dysponowali około 60% miejsc na tym szczeblu²⁵. Sytuacja ta wyznaczyła pewną normę. Siłą rzeczy elitarne w województwach wschodnich struktury prosanacyjne nigdy nie zdobywały nominalnej większości, zwłaszcza na niższych szczeblach samorządu. Dążącej ku omnipotencji administracji wystarczało jednak oparcie o ludzi formalnie pozbawionych partyjnego, prorządowego szyldu.

W latach 30. obóz prorządowy dysponował wieloma środkami wpływu na wyniki wyborcze. Za decydujące należy uznać zaangażowanie administracji, przy czym zwraca uwagę, że nawet w jej obrębie skala ingerencji w sprawy samorządu budziła wątpliwości. Inną kwestią jest, że podobne zastrzeżenia brzmią dziś dwuznacznie²⁶. Jednym z narzędzi było wykorzystywanie teoretycznie apolitycznych organizacji społecznych. Przykładem może być Związek Młodzieży Wiejskiej, który w wyborach 1933 r. „wziął nader czynny udział prowadząc odpowiednią akcję wśród włościan, polecając swym członkom posiadającym prawo wybierania masowe wzięcie udziału w głosowaniu, oraz wysyłając wybitniejszych młodych działaczy wiejskich jako kandydatów na radnych gromadzkich”²⁷. W kolejnych, przeprowadzonych w latach 1938/1939, sytuacja była analogiczna²⁸.

Wybory z lat 1933–1934 przyniosły druzgocące zwycięstwo list prorządowych. Na poziomie gromadzkim w skali pojedynczego powiatu miejscowa administracja mogła ocenić odsetek „elementu lojalnego” na ponad 90%. Uwaga ta dotyczyła terenu, gdzie radni związani z BBWR uzyskali tylko nieco ponad 10%²⁹. Podobny rezultat „lojalnych” przyniosły wybory w Brześciu

²⁴ ДАББ, ф. 1, о. 4, д. 715, б. pag., Wykaz sumaryczny członków sejmików powiatowych.

²⁵ ДАББ, ф. 1, о. 4, д. 715, к. 298, Cyfrowe dane porównawcze o rezultatach wyborów do rad gmin wiejskich.

²⁶ Wojewoda poleski zauważał w 1936 r.: „Mimo braku kultury, mimo ciemnoty, trudności porozumienia się, należy się z opinią ludności liczyć. Wychodzą bowiem później pewne nieporozumienia i kwasy. Dotyczy to przeważnie wyborów samorządowych. Ludność na jakieś stanowisko samorządowe wybiera swego kandydata, a P.P. Starostowie, opierając się na informacjach swoich urzędników, szukają powodów unieważnienia wyborów, nie biorąc pod uwagę, że wchodzić tu mogą w grę zakulisowe posunięcia”, AAN, MSW, sygn. 119, k. 429, Protokół odprawy starostów z 14 II 1936.

²⁷ AAN, UWPol., sygn. 18, k. 13, Sprawozdanie z życia polskich zrzeszeń społecznych z IV kwartał 1933 r. z 19 I 1934.

²⁸ AAN, UWPol., sygn. 34, k. 84, Sprawozdanie z życia polskich legalnych zrzeszeń społecznych okres I X 1938 – 31 III 1939 z 2 V 1939.

²⁹ ДАББ, ф. 1, о. 2, д. 319, к. 6, Protokół zebrania periodycznego władz I instancji powiatu prużańskiego z 27 III 1934; ДАББ, ф. 67, о. 1, д. 2297, к. 3, Zestawienie wyników wyborów do rad gromadzkich na terenie DOK IX w 1938 r. [dane dotyczące 1934 r.].

i Pińsku, mimo tego że np. w tym ostatnim Polacy stanowili mniejszość radnych³⁰. W ostatnich wyborach, jakie przeprowadzono w latach 1938/1939, do walki o mandaty w samorządzie sanacja stanęła pod szyldem Obozu Zjednoczenia Narodowego. Założonym celem było sprowadzenie wyborów do aktu jedynie formalnego. Chciano to osiągnąć poprzez stworzenie w jak największej liczbie przypadków sytuacji, kiedy w jednym obwodzie wystawiona zostałaby tylko jedna lista. Zamiar został osiągnięty, a obwody, gdzie pojawiłoby się więcej list aniżeli ta wystawiona pod firmą Obozu (bądź przy jego akceptacji), stanowiły znikomą część całości³¹. Nie oznaczało to jednak formalnej dominacji wśród radnych członków OZN. W wyborach miejskich zdobyli oni w skali województwa około 40% miejsc, przy czym tylko w dwóch miejscowościach na 12 stanowili większość członków rad. Warto jednak zauważyć, że jedną z nich był stołeczny Brześć. Na drugim biegunie plasował się Kobryń (trzecie miasto w województwie pod względem wielkości), gdzie na 24 radnych tylko jeden legitymował się przynależnością do Obozu. Właśnie przykład Kobrynia pokazuje jednak, że nie barwy organizacyjne były kluczowe, skoro aż 17 radnych zostało zaklasyfikowanych jako „bezpartyjni prorządowi”. Jeśli ponownie wejść na poziom wojewódzki, okaże się, że radni obu kategorii stanowili już około 75% członków rad i tylko w jednym wypadku (Wysokie Litewskie) nie uzyskali większości³².

Interesującą kwestią wydaje się udział w życiu samorządowym komunistów bądź sympatyków ruchu komunistycznego, w realiach II RP niezalegalizowanego i jednoznacznie wywrotowego. Ich uczestnictwo z powyższych względów było monitorowane przez władze, ale reakcje administracji bywały na przestrzeni dwudziestolecia różne. Można przypuszczać, że do połowy lat 20. nawet przypadki obsady stanowisk do poziomu gminnego bywały okresowo tolerowane³³. Nie było to jednak regułą, skoro w tym samym okresie dopuszczono, co prawda, do wyboru radnych określanych jako „komuniści”, ale wkrótce byli oni usuwani (na podstawie materiałów policyjnych)³⁴. Dziś postawa władz, także po maju 1926 r., może wydawać się niekonsekwentna. Z jednej strony niekiedy starano się eliminować z kandydowania osoby po-

³⁰ Centralne Archiwum Wojskowe (dalej: CAW), Samodzielny Referat Informacyjny (dalej: SRI) Dowództwa Okręgu Korpusu (dalej: DOK) IX, sygn. 138, Sprawozdanie z życia politycznego, społecznego i gospodarczego Ekspozytury SRI DOK IX w Pińsku za II kwartał 1934; *Wyniki wyborów w Brześciu, Kowlu, Łucku i Równem*, „Słowo Polesia” 1934, nr 76 z 13 VI.

³¹ CAW, SRI DOK IX, sygn. 100, Tygodniowy meldunek sytuacyjny SRI DOK IX nr 2 z 13 I 1939; *Wybory do rad gromadzkich*, „Głos Ziemi Kobryńskiej” 1939, nr 2.

³² ДАББ, ф. 1, о. 4, д. 708, к. 1, Wyniki wyborów do rad miejskich w województwie poleskim [1939 r.].

³³ *Wobec istnienia wielu faktów na nic taka „obrona”*, „Express Poleski” 1925, nr z 9 X.

³⁴ AAN, UWPol., sygn. 2, k. 118, Sprawozdanie miesięczne z ruchu zawodowego i społeczno-politycznego na terenie województwa poleskiego za kwiecień z 12 V 1924.

dejrzone o sprzyjanie ruchowi komunistycznemu (także pod szyldem ugrupowań legalnych)³⁵. Z drugiej jednak ów swoisty filtr był bardzo dziurawy i osoby określane czy to jako komuniści, czy to sympatycy ruchu komunistycznego do końca okresu międzywojennego zajmowali miejsca w radach gminnych czy gromadzkich. W 1927 r. „podejrzani o komunizm” uzyskali w wyborach do rad gmin ponad 11% głosów, rok później „komuniści” obniżyli ten wynik o połowę. Należy jednak założyć, że owe nominalne określenia nie były w pełni precyzyjne, przyjmijmy więc, że kluczowym był sam fakt efektywnego uczestnictwa ludzi powiązanych z ruchem komunistycznym w wyborach³⁶. Osiągnięte wyniki, rzędu kilku tysięcy głosów na jedną listę, są interpretowane jako sukces komunistów³⁷. Na przełomie dekad ich angażowanie się w samorządową akcję wyborczą było zgodne z poleceniami centrali ruchu³⁸.

Oddzielnie należy rozpatrywać start kandydatów radykalnych ugrupowań lewicowych, które traktowane były przez administrację jako krypto-komunistyczne. Formalnie reprezentować mogli oni zarówno społeczność polską (PPS-Lewica), jak i prawosławnych mieszkańców Polesia (ukraiński Sel-Rob). Głównym obszarem działania struktur drugiego typu była wieś. Wyniki wyborów do rad gmin z 1927 r., a więc z czasu, kiedy Sel-Rob cieszył się sporymi wpływami, a pamięć po rozwiązanych w perspektywie kilku miesięcy jego ideowych poprzednikach (Białoruskiej Włościańsko-Robotniczej Hromadzie i Niezależnej Partii Chłopskiej) była bardzo świeża, dowodzą, że lewicowi radykałowie mogli liczyć tam na niemałe wsparcie. Zsumowany wynik SR oraz „byłych członków” BWRH i NPCh dały razem około 13% miejsc w radach gminnych³⁹. Rok później, kiedy statystyka uwzględniła tylko kolejną mutację Sel-Robu – Sel-Rob Jedność, partia ta zdobyła około 20% mandatów⁴⁰. Specyfika radykalnej lewicy na Polesiu, polegająca na niemal wyłącznym bazowaniu na wpływach wśród niepolaków powodowała, że pomiędzy jej wyborczymi postulatami wyróżniały się te dotyczące

³⁵ AAN, UWPol., sygn. 7, k. 28, Sprawozdanie tygodniowe nr 52 z 18 VI 1927.

³⁶ AAN, UWPol., sygn. 7, k. 66, Sprawozdanie tygodniowe nr 56 za okres 10 – 16 lipca z 16 VII 1927; ДАББ, ф. 1, о. 4, д. 715, к. 298, Cyfrowe dane porównawcze o rezultatach wyborów do rad gmin wiejskich.

³⁷ П.И. Зелинский, *Политическая работа КПЗБ в массах 1923–1938*, Минск 1986, s. 83–84.

³⁸ AAN, UWPol., sygn. 71, k. 24, Najbliższe praktyczne zadania pracy partii na wsi (uchwały KC KPZB, maj 1929) [policyjny odpis w j. polskim].

³⁹ AAN, UWPol., sygn. 7, k. 66, Sprawozdanie tygodniowe nr 56 za okres 10–16 lipca z 16 VII 1927.

⁴⁰ ДАББ, ф. 1, о. 4, д. 715, к. 298, Cyfrowe dane porównawcze o rezultatach wyborów do rad gmin wiejskich.

położenia i praw mniejszości narodowych⁴¹. Przykład Adolfa Bona, lidera poleskich struktur NPCh, wskazuje, że samorząd mógł stać się również swoistym „przysłuliskiem” dla niegdyś radykalnych, posądzanych o komunizm aktywistów, którzy z czasem działali coraz bardziej umiarkowanie. W dłuższej jednak perspektywie i ten polityk został wyeliminowany z życia samorządowego⁴².

Na najniższym poziomie rad gromadzkich w ocenie administracji do końca udawało się „komunistom i komunizującym” prześlizgiwać przez wyborcze sito. Stanowili minimalny odsetek liczby radnych (około 0,5%), ale w liczbach bezwzględnych kategoria ta zarówno w 1934 r., jak i w 1938 r. przewyższyła 100 osób⁴³. Zwracać to musi uwagę, jeśli jednocześnie odnotować publiczną enuncjację jednego z prominentnych działaczy miejscowego OZN, który jako cel postawił całkowitą eliminację w wyborach „komunistów i komunizujących”⁴⁴.

Ostatnią z rozpatrywanych tu możliwości analizy wyników wyborów samorządowych jest prześledzenie ich aspektu narodowościowego. Struktura narodowo-socjalna mieszkańców województwa powoduje, że oddzielnie należy tu brać pod uwagę wybory w miastach i na wsi. W pierwszym wypadku mieliśmy do czynienia z dwoma głównymi żywiołami: żydowskim i, rosnącym co do wielkości i znaczenia, polskim oraz istotnym komponentem w postaci Rosjan. Ci ostatni, jakkolwiek dość nieliczni, mieli wśród siebie relatywnie wielu przedstawicieli inteligencji⁴⁵.

Ze względu na strukturę narodowościową Polesia i przytłaczający w niej udział wiejskiej ludności prawosławnej, jej należy poświęcić miejsce jako pierwszej. Jej specyfika, wyrażająca się przede wszystkim w niskim stopniu świadomości narodowej z jednej strony, z drugiej zaś ewolucji stanowiska administracji wobec tego problemu, powodują kłopoty natury terminologicznej. W latach 20. władze dla określenia tej grupy posługiwały się terminami „Białorusini” i „Ukraińcy”. Po przeprowadzeniu II spisu powszechnego w grudniu 1931 r., który wykazał wśród mieszkańców województwa około

⁴¹ AAN, UWPol., sygn. 9, k. 307, Sprawozdanie tygodniowe nr 43 z 27 X 1928; 3 мійської Ради м. Берестя, „Наше Життя” 1927, nr z 8 V, w: I. Винниченко, *Українці Берестейщини. Підляшшя й Холмищини в першій половині ХХ століття. Хроніка подій*, Київ 1997, s. 89, 90.

⁴² „Skończony” działacz wyrotowy na Polesiu, „Express Poleski” 1929, nr 60 z 29 II; B. Dymek, *Niezależna Partia Chłopska (1924–1927)*, Warszawa 1972, s. 334, 335.

⁴³ ДАББ, ф. 67, о. 1, д. 2297, к. 3, „Zestawienie wyników wyborów do rad gromadzkich na terenie DOK IX w 1938 r.” [tam zestawienie dotyczące wyników z 1934 r.].

⁴⁴ *Obóz Zjednoczenia Narodowego na Polesiu (wywiad z kierownikiem prasy i propagandy Rady Okręgowej OZN p. C. Cichowiczem)*, „Nowa Gazeta Poleska” 1938, nr 15.

⁴⁵ AAN, UWPol., sygn. 39, k. 30, 34–35, Protokół konferencji w Urzędzie Wojewódzkim Poleskim w dn. 22 XII 1931.

sześćdziesięcioprocentowy udział „tutejszych”⁴⁶, tym pojęciem zaczęto określać zdecydowaną większość ludności prawosławnej. Nie rozstrzygając zasadności stosowania w odniesieniu do mieszkańców Polesia wspomnianych terminów, stwierdźmy, że wiejska ludność prawosławna liczyła ponad 70% mieszkańców, a wszystkie wspomniane wyżej pojęcia ją określające będą tu traktowane synonimicznie.

Jeśli pominąć rady miejskie ze względu na skład narodowościowy, zdominowany siłą rzeczy przez Polaków i Żydów, prawosławni najpewniej nigdy nie stracili przewagi na niższych stopniach samorządu. Dane, którymi dysponujemy, wskazują, że do poziomu gmin odsetek radnych był adekwatny do potencjału demograficznego wiejskiej ludności prawosławnej. W wyborach do rad gmin z 1927 r. uzyskali prawie 77%, mandatów. Wybory do rad gromadzkich z lat 1934 i 1938 dały tu odpowiednio około 80 i 82%, co zresztą należałoby być może traktować jako jeszcze jedno pomocnicze narzędzie urealnijające szacunki narodowościowe dotyczące Polesia. Zwraca uwagę, że w drugiej połowie lat 20. Ukraińcy/Białorusini przeważali również w sejmikach powiatowych, dysponując nieco ponad 50% miejsc⁴⁷. Mimo zdecydowanie wiejskiego oblicza tej grupy do końca okresu międzywojennego byli reprezentowani również w radach miejskich. W wyborach z 1939 r. zdobyli niemal 15% mandatów⁴⁸. Mimo kompletnej dominacji politycznej i społecznej obozu rządzącego jeszcze pod koniec lat 30. jego działacze obawiali się w kontekście wyborów samorządowych wpływów organizacji ukraińskich⁴⁹.

Polacy stanowili powyżej 10% mieszkańców Polesia (spis z 1931 r. wykazał 14,5%)⁵⁰. Koncentrowali się w miastach i w większych miejscowościach. Na każdym poziomie samorządu byli nadreprezentowani. Wydaje się, że im wyższy był jego szczebel, tym bardziej zjawisko to było widoczne. W II połowie lat 20. stanowili ponad 30% członków sejmików powiatowych⁵¹. Biorąc pod uwagę posiadane informacje, polska grupa narodowościowa wylegitymowała się najlepszym wynikiem w ostatnich wyborach do rad miejskich,

⁴⁶ Drugi powszechny spis ludności z dn. 9 XII 1931 r. Mieszkania i gospodarstwa domowe. Ludność. Stosunki zawodowe. Województwo poleskie, „Statystyka Polska”, seria C, z. 87, Warszawa 1938, s. 24–27.

⁴⁷ ДАББ, ф. 1, о. 4, д. 715, б. pag., Wykaz sumaryczny członków sejmików powiatowych.

⁴⁸ ДАББ, ф. 1, о. 4, д. 708, к. 1, Wyniki wyborów do rad miejskich w województwie poleskim [1939 r.].

⁴⁹ ДАББ, ф. 116, о. 1, д. 8, к. 177, Pismo przewodniczącego obwodu brzeskiego OZN w z 27 IX 1938.

⁵⁰ Drugi powszechny spis ludności z dn. 9 XII 1931 r. Mieszkania i gospodarstwa domowe. Ludność. Stosunki zawodowe. Województwo poleskie, „Statystyka Polska”, seria C, z. 87, Warszawa 1938, s. 24.

⁵¹ ДАББ, ф. 1, о. 4, д. 715, б. pag., Wykaz sumaryczny członków sejmików powiatowych.

zdobywając niemal 60% mandatów⁵². Niemal dwudziestoprocentowy wynik odnotowany przez Polaków w radach gromadzkich z lat 1934 i 1938 należy faktycznie uznać za sukces jeszcze bardziej spektakularny, biorąc pod uwagę ich minimalny, kilkuprocentowy udział w ogóle ludności wiejskiej. Interesujące jednak, że niejako wbrew tendencjom zaostrzania polityki narodowościowej w II połowie lat 30., zestawienie obu wyborów wskazuje na niewielki spadek udziału Polaków wśród radnych tego szczebla (z 18,1% do 17,1%)⁵³. Warto więc zwrócić uwagę, że właśnie wówczas w obrębie społeczności polskiej wybrzmiewały głosy, iż Polaków jest za mało na najniższym poziomie samorządu wiejskiego.

Ze względu na rolę odgrywaną w miastach poleskich ważnym graczem na tej części sceny samorządowej byli Żydzi. Stanowili oni istotny bądź przeważający składnik rad miejskich przez całe dwudziestolecie. Niestety brak tu innych aniżeli szcątkowe danych statystycznych. Mieli również swoją reprezentację w organach samorządu wiejskiego, była ona jednak mało znacząca i nie przekraczała kilku procent mandatów. Zatrzymajmy się więc na ostatnich wyborach z lat 1938–1939, dla których dysponujemy kompletnym statystycznym ujęciem rezultatów w miastach. Z punktu widzenia administracji i ewolucji retoryki obozu rządzącego spora miejska społeczność żydowska stanowiła złożone zagadnienie. Z jednej strony antyżydowski zwrot charakterystyczny dla głównej sanacyjnej ekspozytury politycznej, jaką był OZN, nie ulegał wątpliwości. Dotyczyło to także Polesia, gdzie zarówno enuncjacje działaczy Obozu, jak i stanowisko urzędników administracji wpisywało się w niechętny Żydom ton⁵⁴. Mimo to miejscowe władze nie zdecydowały się w kontekście wyborów na próbę totalnego zwarcia z mniejszością żydowską. Nie wystawiano więc własnych list w obwodach, gdzie Żydzi mieli przewagę liczebną⁵⁵. Biorąc pod uwagę kluczowe dla tej społeczności wybory w miastach zwraca uwagę, że listy organizacji żydowskich zdobyły zaledwie nieco ponad 4% miejsc w radach, choć z drugiej strony należy pamiętać o dużej licznie „bezpartyjnych «prorządowych»” i „bezpartyjnych”, wśród których w znaczniejszej liczbie znajdowali się przedstawiciele mniejszości żydowskiej. Ponad trzydziestoseścioprocentowy udział radnych żydowskich dowodzi, że mimo antyżydowskiego tonu propagandy OZN także Żydzi zostali przy-

⁵² ДАБВ, ф. 1, о. 4, д. 708, к. 1, Wyniki wyborów do rad miejskich w województwie poleskim [1939 r.].

⁵³ ДАБВ, ф. 67, о. 1, д. 2297, к. 3, Zestawienie wyników wyborów do rad gromadzkich na terenie DOK IX w 1938 r. [wraz z danymi dotyczącymi 1934 r.].

⁵⁴ P. Cichoracki, *Województwo poleskie 1921–1939. Z dziejów politycznych*, Łomianki 2014, s. 398–399.

⁵⁵ AAN, UWP, sygn. 30, k. 106, Sprawozdanie sytuacyjne nr 11 za listopad z 9 XII 1938.

ciągnięci do współpracy z obozem rządzącym, skoro – przypomnijmy – odsetek radnych Obozu i „bezpартyjnych «prorządowych»” wynosił około 75%. Co najmniej więc 10% ogólnej liczby radnych (i 1/3 radnych żydowskich) tak musiała zostać zaklasyfikowana⁵⁶.

Zasygnalizujemy wreszcie problem obecności Rosjan w samorządzie. W latach 20. byli śladowo reprezentowani w sejmikach powiatowych⁵⁷. W latach 30. utrzymali swoją – przynajmniej niewielką – reprezentację w radach miejskich Brześcia i Pińska. Należy jednak założyć, że było to o tyle łatwiejsze, że od 1934 r. faktycznie współdziałali na Polesiu z BBWR, który udostępnił im wówczas swoje listy⁵⁸.

Dzieje politycznych aspektów funkcjonowania samorządu na Polesiu w okresie międzywojennym dzielą się na dwa okresy, wyznaczone kolejnymi dekadami istnienia II RP. Punktem granicznym jest 1930 r., co wiąże się ściśle z przemianami dokonanymi pod naciskiem administracji na miejscowej scenie politycznej. Cezury nie stanowiła natomiast tzw. ustawa scaleniowa, w wyniku której w latach 1933–1934 przeprowadzono wybory również w województwach północno-wschodnich⁵⁹. Wydaje się, że na Polesiu moment ten nie odegrał istotnej roli. Zarówno wybory z lat 1933/1934, jak i 1938/1939 nie były wiarygodnym miernikiem nastrojów politycznych w województwie.

Bibliografia

Źródła archiwalne

Archiwum Akt Nowych

Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
Urząd Wojewódzki Poleski

Centralne Archiwum Wojskowe

Samodzielny Referat Informacyjny nr IX

Дзяржаўны архіў Брэсцкай вобласці

f. 1 (Urząd Wojewódzki Poleski)

f. 67 (Dowództwo Okręgu Korpusu nr IX)

f. 116 (Obóz Zjednoczenia Narodowego)

⁵⁶ ДАББ, f. 1, o. 4, d. 708, k. 1, Wyniki wyborów do rad miejskich w województwie poleskim [1939 r.].

⁵⁷ ДАББ, f. 1, o. 4, d. 715, b.pag., Wykaz sumaryczny członków sejmików powiatowych.

⁵⁸ ААН UWPol., sygn. 19, k. 39, Sprawozdanie sytuacyjne nr 5 za maj z 9 VI 1934; ДАББ, f. 1, o. 4, d. 708, k. 1, Wyniki wyborów do rad miejskich w województwie poleskim [1939 r.].

⁵⁹ А. Борка, Гмінныя рады ў Заходняй Беларусі (1921–1939 гг.), [w:] Шлях да ўзаемнасці. Droga do wzajemności, red. S. Musijenko, I. Kreń, Grodno 2007, s. 262.

Prasa

„Express Poleski” 1925, 1926, 1929, 1933
„Głos Poleski” 1923
„Głos Ziemi Kobryńskiej” 1939
„Kresy Ilustrowane” 1925
„Nowa Gazeta Poleska” 1938
„Słowo Polesia” 1934

Źródła drukowane

Drugi powszechny spis ludności z dn. 9 XII 1931 r. Mieszkania i gospodarstwa domowe. Ludność. Stosunki zawodowe. Województwo poleskie, „Statystyka Polska”, seria C, z. 87, Warszawa 1938
Dziennik Ustaw RP 1918
Винниченко І., Українці Берестейщини, Підляшшя й Холмщини в першій половині ХХ століття. Хроніка подій, Київ 1997

Opracowania

Cichoracki P., *Województwo poleskie 1921–1939. Z dziejów politycznych*, Łomianki 2014
Dymek B., *Niezależna Partia Chłopska (1924–1927)*, Warszawa 1972
Борка А., *Гмінныя рады ў Заходняй Беларусі (1921–1939 гг.)*, [w:] Шлях да ўзаемнасці. Droga do wzajemności, red. S. Musijenko, I. Kreń, Grodno 2007
Борка А., *Структура і асаблівасці брэсцкіх гарадскіх радаў у 1919–1939 гг.*, „Веснік Гродзенскага дзяржаўнага ўніверсітэта імя Янкі Купалы. Серыя 1” 2010
Борка А.І., *Мясцовыя органы дзяржаўнага кіравання і самакіравання ў Заходняй Беларусі (1921–1939 гг.)*, Гродна 2011
Гарматны В.П., *Вайсковае асадніцтва на тэрыторыі палескага ваяводства ў 1921–1939 гг.*, „Известия Гомельского государственного университета имени Ф. Скарыны”, 2009, nr 4
Зелинский П.И., *Политическая работа КПЗБ в массах 1923–1938*, Минск 1986

JAKUB IRACH

Uniwersytet Jagielloński
ORCID: 0000-0003-0063-732X

ODBICIE POSTULATÓW OBOZU NARODOWEGO W POLITYCE MIEJSKIEJ KRAKOWA (OD 1934 R.)

REFLECTION OF THE DEMANDS OF THE NATIONAL CAMP IN KRAKÓW'S URBAN POLICY (SINCE 1934)

Summary: The article presents the speeches of the councillors of the national camp at the plenary sessions of the City Council of Kraków in 1934–1939. The specificity of Kraków's local government was characterized, followed by the main postulates of the national camp and the views of nationalists on issues related to the shape and functioning of the local government. The main part of the considerations are the postulates put forward by nationalists at the meetings of the council. Particular attention should be paid to political issues, related to the concepts of national policy or the fight against sanitation, as well as economic issues.

Keywords: Second Republic of Poland – local government – Kraków – city council – National Democracy

Słowa kluczowe: Druga Rzeczpospolita – samorząd terytorialny – Kraków – rada miejska – Narodowa Demokracja

Samorząd terytorialny w dwudziestoleciu międzywojennym stał się dla obozu narodowego areną, na której w praktyce mogły zostać zrealizowane jego postulaty. Blok ten usilnie bronił jego niezależności, zwłaszcza po zbrojnym przejęciu władzy w Polsce przez Józefa Piłsudskiego w maju 1926 roku. Choć podjęte zagadnienie nie doczekało się opracowania w literaturze przedmiotu, to wskazać należy na duże znaczenie badań Czesława Brzozy oraz Grzegorza Radomskiego¹. Kluczowe znaczenie stanowią jednak źródła przechowywane w Archiwum Narodowym w Krakowie – protokoły obrad Rady Miejskiej z lat 1934–1936. Niestety, sprawozdania z posiedzeń Rady w latach 1937–1939 występują jedynie w „Gazecie Urzędowej Stołecznego Królewskiego Miasta Krakowa”. Opracowywany materiał jest przyczynkiem do dalszych badań prowadzonych w tym zakresie, które dodatkowo zostaną oparte na kompleksowej kwerendzie prasowej.

Kraków w pierwszych latach po odzyskaniu przez Rzeczpospolitą niepodległości liczył około 184 tys. mieszkańców, natomiast w przeddzień wybuchu II wojny światowej – 259 tys. osób². Co czwarty krakowianin był pochodzenia żydowskiego. Wśród przedsiębiorców, którzy zatrudniali pracowników, polscy katolicy stanowili 43%, a osoby wyznania mojżeszowego – 57%. Podobnie sytuacja kształtowała się w gronie rzemieślników, tzn. szewców, krawców, drobnych kupców czy piekarzy. 48% z nich było Polakami wyznania rzymskokatolickiego, a 52% wyznawcami judaizmu. Przewaga ludności polskiej była szczególnie widoczna pośród pracowników fizycznych.

Ówczesny układ sił politycznych jest czytelny szczególnie przez pryzmat wyborów do Sejmu, z wyjątkiem lat 1935 oraz 1938, które były oparte na antydemokratycznej ordynacji wyborczej. Narodowcy krakowscy odnotowali bardzo dobry wynik podczas wyborów do Sejmu Ustawodawczego w styczniu 1919 roku. Było to efektem koalicyjnego charakteru listy, z której startowali politycy związani z Narodową Demokracją, Chrześcijańsko-Narodowym Stronnictwem Robotniczym (później znanym jako Chrześcijańska Demokracja), Polskim Stronnictwem Ludowym Piast oraz ruchem konserwatywnym. Uzyskała ona w Krakowie około 45% głosów. Przewaga środowisk narodowych nad socjalistami była trzykrotna w Starym Krakowie (dzielnice I–VIII). Z listy narodowej posłami zostali: dr Stanisław Grabski reprezentujący Narodową Demokrację, Jan Kanty Federowicz związany z konserwatystami oraz dr Franciszek Bardel, członek PSL-Piast. Głównym postulatem narodowców w Krakowie była poprawa gospodarki miejskiej,

¹ Cz. Brzoza, *Kraków między wojnami: kalendarium 28 X 1918 – 6 IX 1939*, Kraków 1998; G. Radomski, *Samorząd terytorialny w myśli politycznej Narodowej Demokracji 1918–1939*, Toruń 2009.

² *Rocznik statystyczny miasta Krakowa 1945–1960*, Kraków 1961, s. 9.

w którym to obszarze wykorzystywali niezadowolone inteligencji oraz burżuazji¹. Wybory do Sejmu I kadencji przyniosły kolejne zwycięstwo w Krakowie prawicy. Najwięcej głosów uzyskała lista Chrześcijańskiego Związku Jedności Narodowej. Do Sejmu dostali się prof. UJ dr Władysław Konopczyński i inż. Henryk Mianowski, który był profesorem w Wyższej Szkole Przemysłowej w Krakowie. Po przewrocie majowym odbyły się wybory do Sejmu II kadencji, w których narodowcy odnotowali sromotną porażkę, uzyskując jedynie 2,5% ogółu oddanych w Krakowie głosów. W wyborach tych Narodowa Demokracja zdecydowała się na wystawienie odrębnej listy – Bloku Katolicko-Narodowego.

Dla pełnego zrozumienia funkcjonowania krakowskiej rady miejskiej niezbędne jest sięgnięcie do 1866 roku, w którym miały miejsce symboliczne narodziny nowoczesnego Krakowa. 16 sierpnia, po trzynastoletniej przerwie, Kraków znów miał reprezentację gminną pochodzącą z wyboru. W samo południe w sali Hotelu Saskiego rozpoczęło się inauguracyjne posiedzenie Rady Miejskiej. W tym roku został również uchwalony przez galicyjski Sejm Krajowy statut dla królewskiego Stołecznego Miasta Krakowa. W skład krakowskiej rady wchodziło 72 radnych; później ich liczba wzrosła do 103 (efekt rozszerzenia granic administracyjnych Krakowa). Wyborców przyporządkowano do trzech kół, z których dwa podzielono jeszcze na oddziały. Występowała tu większa dysproporcja w sposobie wyborów niż w innych miastach Galicji². Kadencja rady została określona na sześć lat, z rotacją połowy radnych w cyklu trzyletnim. Statut gminny nadany miastu przez Sejm Krajowy 6 października 1901 roku nie różnił się wiele od obowiązującego od 35 lat statutu tymczasowego³.

Nowe otwarcie dla samorządu Krakowa nastąpiło w dniu 29 października 1918 roku. Wtedy to miasto podporządkowało się Polskiej Komisji Likwidacyjnej, utworzonej dzień wcześniej. Początkowo obyło się bez radykalnych zmian w kształcie samorządu. Nadal obowiązywał statut gminny dla Stołecznego Królewskiego miasta Krakowa z 1901 r.⁴ Uchwała Rady Miejskiej Krakowa z 7 listopada 1918 roku rozszerzała gminne prawo wyborcze oraz wprowadzała czwarte koło elektorskie. Dopuszczała do udziału w wyborach wszystkich mieszkańców byłej Galicji, którzy dotychczas z racji nieopłacenia podatków byli tego prawa pozbawieni. W odróżnieniu od reszty kraju obowiązywał sys-

¹ A. Pilch, *Kraków polityczny*, w: *Kraków międzywojenny*, Kraków 1988, s. 44.

² A. Tarnowska, *Z dziejów unifikacji administracji II Rzeczypospolitej. Rola przepisów pruskich*, Toruń 2012, s. 136.

³ Statut gminny dla stołecznego królewskiego miasta Krakowa z dnia 6 października 1901r., *Dziennik Ustaw Krajowych* L. 108.

⁴ Ustawa obowiązywała wraz z późniejszymi jej zmianami z lat 1905, 1909, 1910, 1911, 1914 r.

tem kurialny. Czynne prawo wyborcze przysługiwało wszystkim pełnoletnim mężczyznom, którzy zamieszkiwali gminę miasta Krakowa od minimum 2 lat⁵. Odtąd Rada Miejska składała się ze 127 radnych, którzy byli wybierani w czterech kołach wyborczych. 72 radców pochodziło z terytorium starego Krakowa (obszar miasta sprzed 1 kwietnia 1910 roku). Byli oni wybierani w trzech, wyodrębnionych kołach na podstawie kryterium wykształcenia oraz zamożności. Wyborcy mieszkający na terenach przyłączonych do Krakowa gmin oraz obszarów dworskich mieli wybierać 15 radców bez podziału na koła wyborcze. W dawnym mieście Podgórz ułaniano 16 radców, natomiast wyborcom czwartego koła przysługiwało prawo wyboru 24 radnych⁶. 1/3 radców nie pochodziła z wyboru, lecz z nominacji byłego namiestnika Galicji oraz z desygnacji stronnictw politycznych. Politycy rozdysponowali miejsca w sposób następujący: PPS – 16 radnych, Chrześcijańska Demokracja – 5, Narodowa Demokracja – 2, socjaliści żydowscy – 1⁷. Statut miasta z 1901 roku normował ustrój oraz organizację samorządu Krakowa aż do 1933 roku⁸. Ostatnie jego wydanie z 1931 roku dublowało nieaktualne już zapisy dotyczące Sejmu Krajowego czy Wydziału Krajowego. Zgodnie z jego brzmieniem wybór prezydenta miasta Krakowa miał potwierdzić cesarz, a sam prezydent miał składać przysięgę na wierność i posłuszeństwo monarsze. Terminy te straciły moc prawną z powodu zmian, które wynikały z całokształtu ustawodawstwa.

19 lipca 1924 roku krakowska Rada Miejska została rozwiązana. Głównym powodem tej decyzji było nieodnawianie jej składu od kilkunastu lat. Po tym wydarzeniu funkcję prezydenta miasta, w charakterze komisarza rządowego sprawował Zdzisław Wawrausch, który został mianowany przez wojewodę krakowskiego. Ustąpił on ze stanowiska 18 lipca 1925 roku pod naciskiem Narodowej Demokracji, a jego miejsce zajął Witold Ostrowski. 26 kwietnia 1926 roku Najwyższy Trybunał Administracyjny unieważnił zarządzenie wojewody o rozwiązaniu Rady Miejskiej. Według radnego Emila Bobrowskiego Najwyższy Trybunał Administracyjny poprzez to rozporządzenie obronił samorządność w Krakowie⁹. Wybranie przez Radę nowego prezydenta miasta, którym został Karol Rolle, zakończyło rządy komisaryczne w mieście.

⁵ Ustawy i Rozporządzenia stołecznego królewskiego miasta Krakowa, Część I, Tom IIa, Kraków 1925, s. 7–8.

⁶ E. Adamczyk, *Gospodarka komunalna miasta Krakowa w okresie II Rzeczypospolitej*, Kraków 1997, s. 64.

⁷ J.S. Langrod, *3 lata samorządu Krakowa (1931–1933) na tle teorii prawa administracyjnego*, Kraków 1934, s. 38.

⁸ H. Dobrowolski, *Samorząd miasta Krakowa, jego organizacja i kancelaria w latach 1918–1939*, „Archeion” 1956, t. XXIII, s. 50.

⁹ Dziennik Rozporządzeń dla Stołecznego Królewskiego Miasta Krakowa 1926, nr 6, s.118.

Przełom w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego miał miejsce z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 23 marca 1933 roku o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego¹⁰. Regulowała ona działalność samorządu terytorialnego na terenie całego kraju, z wyjątkiem województwa śląskiego. Rozdział I systematyzował nazwy oraz kadencje organów ustrojowych. Instytucją stanowiącą i kontrolującą dla miast została rada miejska, natomiast urzędem zarządzającym oraz wykonawczym stał się zarząd miejski, na czele którego stał burmistrz. Czynne prawo wyborcze przysługiwało obywatelom Polski, którzy ukończyli 24 rok życia oraz mieszkali minimum rok na obszarze danego związku samorządowego. Z obowiązku jednorocznego mieszkania zostali zwolnieni właściciele i posiadacze nieruchomości na tym obszarze, a także funkcjonariusze państwowi. Bierne prawo wyborcze mieli ci, którzy ukończyli 30 lat w dniu wyborów oraz posiadali czynne prawo wyborcze, a ponadto potrafili pisać i czytać w języku polskim. Jeżeli członek rady opuścił bez usprawiedliwienia trzy kolejne posiedzenia, zostawał usunięty z jej szeregów. Rozdział IV porządkował ilość radnych w zależności od liczby mieszkańców miasta (do 5000 mieszkańców – 12 radnych, od 5 do 10 tys. – 16, od 10 do 25 tys. – 24, od 25 do 40 tys. – 32, od 40 do 60 tys. – 40, od 60 do 120 tys. – 48, od 120 do 180 tys. – 56, od 180 250 tys. – 64, ponad 250 tys. – 72, wyjątek stanowiła Warszawa, gdzie liczba radnych wynosiła 100). Posiedzeniom przewodniczył burmistrz lub prezydent miasta.

Zgodnie z ustawą „scaleniową” rada miejska miała uprawnienie do uchwalania ogólnych norm prawnych oraz wyboru komisji rewizyjnej oraz zarządu (magistratu). Jeżeli miasto liczyło ponad 50 tys. mieszkańców, to radzie miejskiej wolno było zwiększyć ilość stanowisk wiceprezydentów, jednakże nie mogła ona przekraczać: w Warszawie – 5 wiceprezydentów, w Krakowie, Lwowie, Łodzi, Poznaniu i Wilnie – 3. Zdecydowano, by ilość ławników stanowiła 10% ustawowej liczby radnych (minimalnie 3). Prezydent miasta lub burmistrz byli wybierani przez radnych w tajnym głosowaniu. Prezydent RP był upoważniony do wydania w okresie 3 lat od chwili wejścia w życie ustawy „scaleniowej” rozporządzeń z mocą ustawy ustanawiających statuty dla Krakowa, Lwowa, Łodzi, Poznania, Warszawy i Wilna. Miały one regulować liczbę radnych miejskich, określać sposób konstytuowania się i organizacji rady oraz ustalać tryb jej obradowania.

Ustawa „scaleniowa” wprowadziła także pięcioprzymiotnikowość (równość, tajność, powszechność, bezpośredniość, proporcjonalność) wyborów do rad miejskich. Data głosowania została ustalona na niedzielę lub dzień

¹⁰ Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, DzURP 1933, nr 35, poz. 294.

święteczny. Miasta zostały podzielone na okręgi wyborcze. Wyborca mógł oddać tyle głosów, ile miejsc przysługiwało do obsadzenia w danym okręgu. Stałym organem kontrolnym dla rady miejskiej, jeśli chodzi o działalność finansową i gospodarczą, była komisja rewizyjna. Procedura wyborcza do rad miejskich została doprecyzowana w formie rozporządzenia ministra spraw wewnętrznych¹¹. Starosta powiatowy był odpowiedzialny za zarządzenie terminu wyborów w miastach, które nie były wydzielone z powiatowego związku samorządowego, w pozostałych odpowiadał za to wojewoda (w tej kategorii znajdował się Kraków), natomiast w mieście stołecznym Warszawie – minister spraw wewnętrznych. Termin zgłaszania list kandydatów mijał w 30 dniu od dnia zarządzenia wyborów. Do listy należało dołączyć pisemne oświadczenia kandydatów, że zgadzają się na kandydowanie, posiadają bierne prawo wyborcze i zapoznali się z artykułami 6, 8 i 9 ustawy. Głosowanie miało odbywać się w wyznaczonych lokalach wyborczych w godzinach 9–19. Na podstawie tej ustawy opracowano uniwersalny regulamin obrad rady miejskiej, który obowiązywał w wyborach z 1933 roku i 1938 roku¹². Posiedzenia miały być zwoływane przez burmistrza lub prezydenta minimum raz na miesiąc, z wyjątkiem jednego miesiąca, o którym decydowała rada. Był on przeznaczony na czas ferii letnich. Porządek obrad był ustalany przez przewodniczącego, jednakże pierwsze punkty powinny zawierać: przyjęcie porządku obrad i protokołu poprzedniego posiedzenia rady, komunikat burmistrza o uchwałach kolegium Zarządu (Magistratu). W 1933 roku po raz pierwszy w niepodległej Rzeczypospolitej odbyły się wybory do krakowskiej Rady Miejskiej.

Ostatnia ustawa przed wybuchem II wojny światowej, która regulowała działalność rady miejskiej, została uchwalona 16 sierpnia 1938 roku¹³. Uznano, że wybory są oparte na zasadzie głosowania: powszechnego, równego, tajnego oraz bezpośredniego. Biorąc pod uwagę fakt rozrastania się aglomeracji miejskich, skorygowano liczbę radnych. W przypadku mniejszych ośrodków pozostały one bez zmian, natomiast w miastach od 180 tys. do 400 tys. miało zostać wybranych 72 radnych, a w ośrodkach powyżej 400 tys. mieszkańców – 84. Liczba ta ustalona była na podstawie ostatniego urzędowego powszechnego spisu ludności z 9 grudnia 1931 roku. Chcąc zwiększyć frekwencję wyborczą, władze zdecydowały na wydłużenie czasu głosowania o 2 godziny (9–21). Wprowadzono ciszę wyborczą, która miała obowiązywać w dniu głosowania wewnątrz lokalu wyborczego oraz w pro-

¹¹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 30 marca 1934 r. w sprawie regulaminu wyborczego do rad miejskich, DzURP 1934, nr 29, poz. 259.

¹² R. Szwed, *Samorząd terytorialny w Polsce w latach 1918–1939. Wybór materiałów źródłowych*, Częstochowa 2000, s. 739.

¹³ Ustawa z dnia 16 sierpnia 1938 r. o wyborze radnych miejskich, DzURP 1938, nr 63, poz. 480.

mieniu 100 metrów od niego. Kosztami przeprowadzenia wyborów obarczone zostały miasta.

Międzywojenny polski ruch narodowy był skoncentrowany wokół postaci Romana Dmowskiego. W czasie zaborów głównymi postulatami narodowców były walka o niepodległość, z wykorzystaniem wsparcia ze strony Rosji. Powołany do życia w listopadzie 1914 roku Komitet Narodowy Polski został uznany przez państwa zachodnie reprezentantem Rzeczypospolitej podczas konferencji pokojowej kończącej I wojnę światową. Sukcesom na arenie międzynarodowej nie towarzyszyły podobne dokonania w kraju. Próba obalenia Józefa Piłsudskiego w styczniu 1919 roku zakończyła się fiaskiem, natomiast głosowanie do Sejmu Ustawodawczego przyniosło środowiskom narodowym znakomity wynik. W Królestwie Polskim zdobyli około 45% ważnych oddanych głosów, 10,5% w Galicji, a w Wielkopolsce prawie 98%¹⁴. Istotnym elementem programu środowisk narodowych był antysemityzm. Przejawiał się on w postulatach walki gospodarczej, a także ograniczenia miejsc na uczelniach dla Żydów. Podczas konferencji krajowej Związku Ludowo-Narodowego wybitny działacz narodowy, uznawany za autorytet w sprawach gospodarczych, prof. dr Roman Rybarski stwierdził, że Polacy muszą „handel wydrzeć z rąk żydowskich”¹⁵. Nawoływanie do bojkotu sklepów żydowskich znalazło odzwierciedlenie w hasle „swój do swego po swoje”, które było często używane szczególnie w ostatnich latach przed wybuchem II wojny światowej. Było ono zakorzenione w przekonaniu, że sklepy prowadzone przez Żydów odbierają klientów oraz zarobek Polakom. Starano się wspierać polski przemysł oraz podkreślano fakt, że ziemia również powinna znajdować się w rękach polskich. Obawiano się oraz atakowano zagraniczny kapitał. Zdawano sobie sprawę z sytuacji geopolitycznej odrodzonego kraju, dlatego też wydatki na sprawy wojskowe uznawano za nadrzędne. Uwypuklono uprzywilejowaną rolę Kościoła rzymskokatolickiego w państwie. Traktowano katolicyzm jako religię dominującą. Wyznawcy pozostałych religii mieli mieć zapewnioną wolność religijną. Postawę polityków endeckich wobec narodu dobrze charakteryzuje opinia Stanisława Głębińskiego juniora o ojcu, dla którego „ideologia narodowa była czymś zbliżonym do religii”¹⁶.

Polska myśl polityczna w okresie dwudziestolecia międzywojennym cechowała się przekonaniem, że jednym z czynników gwarantującym stabilność jest zaangażowanie się społeczeństwa w życie publiczne. Autorytetem w obozie narodowym w dziedzinie samorządności cieszył się znany prawnik Bohdan Wasiutyński. Opowiadał się on również za centralizacją państwa

¹⁴ Cz. Brzoza, A. Pasternak, *Programy ruchu narodowego w latach 1887–1939*, Rzeszów 1993, s. 8.

¹⁵ Cz. Brzoza, A. Pasternak, op. cit., s. 54.

¹⁶ S. Głębiński, *W cieniu ojca*, Warszawa 2001, s. 44.

twierdząc, że „centralizacja czyni państwa silniejszymi, decentralizacja wolniejszymi”¹⁷. Samorząd w koncepcjach ustrojowych Narodowej Demokracji zmieniał swoje miejsce w zależności od sytuacji, a samych narodowców cechował w tym względzie pragmatyzm.

Poglądy narodowców na samorząd terytorialny był kształtowany poprzez trzy środowiska¹⁸. Pierwsze stanowili prawnicy, jak np. Waclaw Komarnicki, Bogdan Winiarski czy wspomniany już Bohdan Wasiutyński. W kolejnej znajdowali się aktywni politycy narodowi, którzy jednocześnie byli działaczami samorządowymi. Byli to m.in. wieloletni burmistrz Zakopanego Medard Kozłowski czy starosta¹⁹ w Turku w latach 1918–1920 i poseł Aleksander Dzierżawski. Do ostatniej grupy należy zaliczyć działaczy, dla których najistotniejszym była praktyka działalności samorządowej. Tu należy wskazać na m.in. Antoniego Bolta, Romana Ślaskiego czy Mariana Borzęckiego.

Z kolei systematyzując poglądy narodowców na samorząd, można wyróżnić trzy okresy. Pierwszy z nich do czasu odzyskania niepodległości, drugi do zamachu majowego, natomiast ostatni aż do wybuchu II wojny światowej. W pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości narodowcy lobbowali za zaangażowaniem obywateli w sprawach zarządzania państwem. Podchodzono z rezerwą do demagogów, ludzi niedoświadczonych w polityce. Nie chciano oddać samorządu terytorialnego w ręce środowisk radykalnych, do których zaliczano socjalistów i komunistów. W deklaracji programowej Stronnictwa Demokratyczno-Narodowego z 1918 roku żądano „szerokiego rozwoju samorządów lokalnych” w odrodzonym kraju²⁰. Było to spowodowane chęcią zabezpieczenia wolności obywatelskiej i uczynienia najlepszej szkoły obywatelskiego wychowania dla szerokich mas. Koncepcja Stanisława Głębińskiego o drugiej izbie parlamentu pod nazwą Straż Praw miała dowartościować samorząd terytorialny. Zgodnie z jego projektem konstytucyjnym połowa osób zasiadających w Straży Praw miała pochodzić z wyborów sejmików ziemskich. Postulaty Głębińskiego, choć stanowiły oficjalną propozycję obozu narodowego, nie spotkały się z akceptacją na plenum sejmowym, a ostatecznie drugą izbę parlamentu stał się Senat. Zgodnie natomiast z konstytucją marcową Waclaw Komarnicki wyróżnił trzy rodzaje samorządu: wyznaniowy, terytorialny i gospodarczy. Samorząd wyznaniowy narodowcy często utożsamiali z samorządem żydowskim, do którego odnoszono się niechętnie. Jednocześnie sama idea samorządu (zwłaszcza gospodarze-

¹⁷ B. Wasiutyński, *Samorząd terytorialny*, „Przegląd Wszechpolski” 1923, nr 7, s. 482.

¹⁸ G. Radomski, *Samorząd terytorialny w myśli politycznej Narodowej Demokracji 1918–1939*, Toruń 2009, s. 87.

¹⁹ A przez to przewodniczący Wydziału Powiatowego.

²⁰ *Deklaracja programowa Stronnictwa Demokratyczno-Narodowego*, Warszawa 1918, s. 9.

go i terytorialnego) była odbierana ciepło w kręgach narodowych. Świadczą o tym słowa wspomnianego już Medarda Kozłowskiego, który pisał, że „samorząd jest ideałem demokratycznego ustroju państwowego”²¹.

Poglądy środowiska narodowego uległy zmianie pod wpływem wydarzeń majowych z 1926 roku. Przeobrażenia były również skorelowane z tarciami wewnątrz obozu między grupą „młodych” a „starych”. Powiązany z pierwszym gronem Jędrzej Giertych głosił tezy, które cieszyły się największą popularnością. Twierdził, iż państwo ma odgrywać służebną rolę względem narodu. Charakterystyczny dla krajów demokratycznych centralizm został przez niego odrzucony. Kolejnym problemem, z którym narodowcy próbowali się zmierzyć, była kwestia upolitycznienia samorządu terytorialnego. Depolityzacja samorządu oddziaływała korzystnie dla środowisk narodowych, ponieważ ludzie opowiadali się za nimi, szczególnie na wsiach, gdyż reprezentowali interesy Polaka wyznania katolickiego. Opowiadając się za apolitycznością samorządów, dostrzegali korzyści płynące z wyeliminowania rywalizacji partyjnej. Konsekwentne trwanie w swoim przekonaniu spowodowało, że obóz narodowy wystawiał listy kandydatów w wyborach samorządowych pod różnymi nazwami. Przedstawiano je jako zrzeszenie obywatelskie. Przykładami takich praktyk były listy na wybory w Łodzi odbywające się w latach 1919 i 1927, gdzie narodowcy startowali pod nazwą Narodowego Robotniczego Komitetu Wyborczego. W Krakowie miały miejsce podobne praktyki – w 1933 roku powstała lista Polski Blok Obrony Chrześcijańskiego Krakowa, na którą oprócz narodowców byli wystawieni także kandydaci związani z Chrześcijańską Demokracją. Narodowa Demokracja starała się konsolidować środowiska prawicowe wokół jednej listy. Odpolitycznienie samorządu nie stało na przeszkodzie rywalizacji międzypartyjnej w samorządzie. Stałymi adwersarzami narodowców byli socjaliści, komuniści, ludzie związani z szeroko pojętym obozem piłsudczykowskim, a przede wszystkim Żydzi. Od czasu zaognienia antysemityzmu, powiązanego z rosnącą popularnością środowiska „młodych”, które miało miejsce na początku lat trzydziestych, żądano usunięcia osób wyznania mojżeszowego ze struktur samorządowych. Ta propozycja została wyrażona w *Wytycznych w sprawach: żydowskiej, mniejszości słowiańskich, niemieckiej zasad polityki gospodarczej*, opublikowanych w 1932 roku. Postulowano całkowite wyrugowanie Żydów z samorządu terytorialnego²², równocześnie ograniczając ich pozycje w samorządzie gospodarczym jedynie do ram spoleczności żydowskiej. Kwestia mniejszości narodowych w samorządzie była

²¹ M. Kozłowski, *Naród a samorząd*, „Słowo Pomorskie” 3 VII 1924, nr 152, s. 1.

²² *Wytyczne w sprawach: żydowskiej, mniejszości słowiańskich, niemieckiej zasad polityki gospodarczej*, Warszawa 1932, s. 5.

kluczowym postulatem narodowców. Co prawda opowiadano się za równością wobec prawa wszystkich obywateli Polski, jednakże najsilniejsza pozycja miała być zajmowana przez osoby narodowości polskiej²³. Silne akcentowanie kwestii narodowych w samorządzie terytorialnym wzmogło się wraz z zwiększonym zagrożeniem zewnętrznym. Postulowano unarodowienie jego struktur. Twórcy ruchu narodowego uważali, że samorząd terytorialny będzie pełnił funkcję nauczyciela demokracji wśród Polaków oraz budował i umacniał silne państwo narodowe. Po zamachu majowym obawiano się zmarginalizowania znaczenia działalności narodowców w samorządzie. Aby zrekompensować sobie ciągle przebywanie w opozycji do rządów sanacyjnych, zaczęto kłaść nacisk na politykę lokalną. W ten sposób argumentowano podjętą działalność:

Odsunięto nas narodowców od pracy w służbie publicznej, musimy więc zdobyć, a zarazem bronić warsztatu pracy samorządowej, w której chcemy służyć honorowo zarówno interesom społeczeństwa jak narodu i państwa²⁴.

Przed zbrojnym przejściem władzy w kraju przez Piłsudskiego, jak i po nim prowadzono szkolenia oraz odczyty dotyczące kwestii samorządu. W 1923 roku zdecydowano się zorganizować w Warszawie kurs samorządowy. Podniesiono na nim m.in. kwestie ustroju administracyjnego Polski, prawa i skarbowości samorządowej, reformy samorządu w Polsce, samorządu w Europie oraz zagadnień polityki narodowej w samorządzie²⁵. Politycy związani z obozem narodowym zgodnie ze swoim przekonaniem ograniczenia roli państwa, a także powiązana z tym propozycja aktywności społecznej zobligowała ich do szerszego zainteresowaniem się samorządem terytorialnym. Broniono jego decentralizacji. W 1921 roku prezes Związku Ludowo-Narodowego Stanisław Głąbiński opowiadał się za unifikacją ustroju samorządu terytorialnego, którą, jego zdaniem, mylono z pojęciem centralizacji. Twierdził, że Polacy od zawsze stali w opozycji do centralizmu. Lobbowano za trójszczeblowością samorządu terytorialnego. Krytycznie natomiast odniesiono się do próby ujednoczenia jego kształtu w formie ustawy „scaleniowej” z 1933 roku. Starano się ukazać, że całkowita jednolitość nie jest korzystna ani dla państwa, ani dla mieszkańców poszczególnych terytoriów Rzeczypospolitej²⁶.

²³ M. Sidor, *Samorząd terytorialny w myśli politycznej II Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2010, s. 234.

²⁴ *Młodzi*, „Czuwamy” 5 XI 1933, nr 66, s. 1.

²⁵ *Kurs samorządowy Związku Ludowo-Narodowego*, „Gazeta Warszawska” 1923, 20 września, nr 257, s. 3.

²⁶ S. Rymar, *Stronnictwo Narodowe wobec rządowego projektu ustawy samorządowej*, Warszawa 1932, s. 1–2.

Wykorzystanie samorządu terytorialnego do ucieleśnienia swoich poglądów stało się dla narodowców niezmiernie ważne, zwłaszcza po zamachu majowym. Stronnictwo Narodowe nie startowało w wyborach parlamentarnych w 1935 i 1938 roku, brało jednak czynny udział we wszystkich wyborach samorządowych. Najważniejszymi dla narodowców bez wątpienia były województwa zachodnie (pomorskie i poznańskie). Mniejszy nacisk kładziono natomiast na pozostałe obszary kraju.

Także z tych powodów reprezentacja środowisk narodowych w Radzie Miejskiej Krakowa w latach 1933–1938 nie była dość liczna, by przeforsować swoje postulaty. Pierwsze demokratyczne wybory do samorządu miejskiego odbyły się 10 grudnia 1933 roku. Głosowano w dziewięciu okręgach wyborczych, a zgłoszonych zostało 7 list kandydatów. Frekwencja wyborcza wynosiła 70%²⁷. Narodowcy wspólnie z działaczami Chrześcijańskiej Demokracji startowali z listy numer 4 „Polski Blok Chrześcijański Krakowa”. Użytkali 6,6% poparcia, zajmując 4 pozycję, co dało im 2 miejsca w nowej radzie miejskiej. Nie stanowili więc poważnej siły politycznej. Struktura zawodowa kandydatów była dosyć skomplikowana i niejednorodna. Znajdowali się tam adwokaci, rzemieślnicy, kupcy oraz nauczyciele. Radnymi zostali Bronisław Kuśnierz oraz Karol Hubert Rostworowski. Bez sukcesu ubiegał się o mandat Stanisław Rymar, niedoszły prezydent Łodzi.

Obóz narodowy, zgodnie ze swoją ideą odpolitycznienia samorządu i skupianiu w wyborach samorządowych osób o poglądach prawicowych, utworzył listę kandydatów, na której znalazł się Bronisław Kuśnierz. Specyfika Chrześcijańskiej Demokracji w Krakowie skłaniała do sojuszu politycznego z obozem narodowym. Choć Kuśnierz nie był członkiem środowisk narodowych, to wiele jego poglądów na sytuację polityczną, gospodarczą oraz społeczną było tożsame z postulatami narodowców. Kuśnierz był adwokatem, ukończył prawo na Uniwersytecie Jagiellońskim. W latach 1919–1921 podjął się pracy w Ministerstwie Skarbu, w tym samym czasie zasilili szeregi Stronnictwa Chrześcijańskiej Demokracji. W latach 1935–1937 pełnił funkcję przewodniczącego Zarządu Wojewódzkiego Chrześcijańskiej Demokracji w Krakowie. Był gorącym orędownikiem zacieśnienia współpracy z Stronnictwem Narodowym. W 1928 roku został posłem na Sejm z listy Polskiego Bloku Katolickiego. Pisał dla „Głosu Narodu”, zanim to pismo stało się gazetą prorzadową. Dziennik odpowiadał poglądom Kuśnierza, który był otwartym klerykałem oraz antysemitą. Kiedy 10 października 1937 roku nastąpiło zjednoczenie Narodowej Partii Robotniczej i Chrześcijańskiej Demokra-

²⁷ Cz. Brzoza, *Kraków między wojnami. Kalendarium 28 X 1918– 6 IX 1939*, Kraków 1998, s. 280.

cji w Stronnictwo Pracy, Kuśnierz został prezesem Zarządu Wojewódzkiego Stronnictwa Pracy w Krakowie²⁸. Był najaktywniejszym radnym na plenum Rady Miejskiej Krakowa spośród przedstawicieli narodowców. Zabierał głos dwadzieścia osiem razy na trzydzieści osiem wszystkich wystąpień narodowców w latach 1934–1939. W 1935 roku dostał się do komisji prawniczej Rady.

Drugi z radnych kadencji 1933–1938, Karol Hubert Rostworowski, był postacią wielkiego formatu. Dramatopisarz, poeta, muzyk. Z ruchem narodowym, według Stanisława Kozickiego, związał się przed 1914 rokiem, kiedy to miał wstąpić do Ligi Narodowej. Z całą pewnością podczas I wojny światowej jego poglądy uległy przeobrażeniom. Z zadeklarowanego zwolennika Legionów stał się sympatykiem środowisk narodowych. Na tę decyzję miała wpływ zapewne jego przyjaźń z Witoldem Noskowskim. Został członkiem Stronnictwa Demokratyczno-Narodowego. W czasie wojny polsko-bolszewickiej zgłosił się do wojska i został oddelegowany do służby propagandowej. Wykorzystywał swój talent oratorski w koszarach i wojskowych szpitalach, gdzie podtrzymywał morale żołnierzy. Jego zapoczątkowana w 1920 współpraca z krakowskim „Głosem Narodu” trwała wiele lat. W 1935 roku został wybrany na członka Komisji Kulturowo-Oświatowo-Społeczno-Zdrowotnej krakowskiej rady miejskiej, a mandat radnego sprawował do jego złożenia 1936 roku (w ostatnich miesiącach życia ze względu na stan zdrowia bardzo rzadko pojawiał się na posiedzeniach). Został pochowany 7 lutego 1937 roku na cmentarzu salwatorskim²⁹. Po jego śmierci na stanowisku radnego zastąpił go Wincenty Ogrodziński.

Inauguracyjne posiedzenie nowowybranej Rady Miejskiej Krakowa odbyło się 22 stycznia 1934 roku. W czasie jego trwania dokonano wyboru nowego zarządu miejskiego (wyłącznie przedstawiciele sanacji), prezydenta, którym został Mieczysław Kaplicki, oraz 3 wiceprezydentów. W tej kadencji narodowcy nie objęli żadnych znaczących stanowisk. Następne wybory miały miejsce 18 grudnia 1938 roku. Zgłoszono dziewiętnaście list, jednakże tylko 4 miały realne szanse na zwycięstwo (lista sanacyjnego Chrześcijańsko-Narodowego Frontu Samorządowego, na której znaleźli się m.in. kandydaci związani z Polskim Blokiem Katolickim, dalej reprezentacja Stronnictwa Narodowego – Narodowa Lista Kandydatów, następnie lista Polskiej Partii Socjalistycznej oraz Reprezentacja Zjednoczonego Żydostwa)³⁰. Po rozłamie w Chrześcijańskiej Demokracji, która opowiedziała się za stanowiskiem

²⁸ Szerzej patrz: W. Bujak, *Bronisław Kuśnierz*, w: *Polski Słownik Biograficzny*, t. XVI, Kraków–Warszawa 1971, s. 312.

²⁹ Szerzej patrz: J. Popiel, *Karol Hubert Rostworowski*, w: *Polski Słownik Biograficzny*, t. XXXII, Kraków–Warszawa 1989–1991, s. 213.

³⁰ A. Pilch, op. cit., s. 52.

prosanacyjnym, środowisko narodowe zdecydowało się na wystawienie listy wyłącznie z działaczy narodowych.

Struktura zawodowa kandydatów, podobnie jak w poprzednich wyborach, była mocno zróżnicowana. Wśród endeckich kandydatów znajdowali się profesor, radca kolejowy czy emerytowany inspektor tytoniowy. Mimo ataków, korzystając ze wzrastającego poparcia, obóz narodowy wprowadził do Rady Miejskiej 12 radnych. Finalnie na ostatnim posiedzeniu przed wybuchem II wojny światowej było ich 13. Tym samym narodowcy polepszyli swój wynik wyborczy z 1933 roku.

Zanim rada się ukonstytuowała, zmarł Adam Pozowski, adwokat, który zasłynął jako obrońca Adama Doboszyńskiego w procesach myślenickich. Ostatecznie radnymi zostali: Franciszek Czechowicz (zastąpił Pozowskiego), Franciszek Jelonkiewicz (późniejszy ławnik), Tadeusz Kopczyński (od marca 1939 roku), Antoni Kukliński, Stanisław Nowogrodzki, Michał Nycz, Wincenty Ogrodziński, Stanisław Pigoń, Julian Skulski, Oskar Stuhr, Tadeusz Surzycki, ksiądz Andrzej Szczepieniec oraz Tadeusz Wołkowicki. W czasie tej kadencji, według zachowanych sprawozdań z posiedzeń rady miejskiej znajdujących się w Gazecie Urzędowej Zarządu Miejskiego w stołecznym królewskim mieście Krakowie, tylko dwóch z nich zabrało głos. Byli to Stanisław Pigoń oraz Franciszek Jelonkiewicz. Pierwszy z nich ukończył filologię polską na Uniwersytecie Jagiellońskim. W 1921 roku został profesorem historii literatury polskiej na Uniwersytecie Stefana Batorego w Wilnie, a w 1926–1928 jej rektorem. Od 1931 roku był profesorem Uniwersytetu Jagiellońskiego. Brał czynny udział w walkach I wojny światowej, jak i wojny polsko-bolszewickiej. Za uczestnictwo w wyzwaniu Przemyśla w czasie wojny polsko-ukraińskiej odznaczony Gwiazdą Przemyśla. W czasie II wojny światowej aresztowany podczas Sonderaktion Krakau.

Pierwsze posiedzenie nowej rady miało miejsce 22 stycznia 1939 roku. Jej kadencja została przerwana przez niemiecką agresję na Polskę. Wynik wyborów skomplikował sprawę wyłonienia nowego prezydenta miasta. Wojewoda krakowski zdecydował się przerwać trwający impas i 1 maja wyznaczył komisarycznego prezydenta Bolesława Czuchajowskiego, jednakże sprzeciw radnych z Polskiej Partii Socjalistycznej doprowadził do następnych wyborów. Te również nie doprowadziły do wyłonienia prezydenta, mimo że kandydat, Mikołaj Kwaśniewski, otrzymał wymaganą większość głosów. Jego wybór został oprotestowany przez radnych narodowych oraz odrzucony przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Rządy komisarycznego prezydenta zostały utrzymane do września 1939 roku³¹.

³¹ A. Pilch, op. cit. s. 54.

Jak już wspomniano, radni narodowi zabierali głos 38 razy w czasie trwania dwóch kadencji Rady Miejskiej Krakowa. Na pierwszy plan wysuwa się kwestia antysemityzmu oraz walki politycznej z sanacją oraz postacią samego Józefa Piłsudskiego. Należy odnotować siedem wystąpień o charakterze antysemitycznym, z czego sześć autorstwa Bronisława Kuśnierza. Pierwsze, odnotowane w protokołach posiedzeń Rady Miejskiej, pochodzi z 27 lutego 1936 roku. Wtedy to Kuśnierz podjął zagadnienie uboju rytualnego, opowiadając się za jego natychmiastowym zniesieniem³². Swoje zdanie motywował kwestiami gospodarczymi i humanitarnymi. Powoływał się na opinię wydaną przez Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami, a także na decyzje Międzynarodowego Zjazdu tych Towarzystw. Kwotę płaconą na rzecz kahału za wykonywaną czynność nazwał haraczem płaconym przez ludność chrześcijańską Krakowa. Zarzucił także Żydom zawyżanie ceny tego towaru Chrześcijanom względem kwoty płaconej przez wyznawców judaizmu. Skrytykował też monopol żydowski na prowadzenie tego typu przedsięwzięcia³³.

Kolejne wystąpienie Kuśnierza na forum Rady Miejskiej ściśle związane jest z wydarzeniami marcowymi. 23 marca 1936 roku w Krakowie miały miejsce rozruchy robotnicze zapoczątkowane strajkiem okupacyjnym w Fabryce Czekolady „Suchard” SA. Do strajkujących przyłączyli się pracownicy innych zakładów krakowskich, m.in. Polskich Zakładów Gumowych „Semperit”. 20 marca policja rozproszyła strajkujących, posuwając się do użycia siły. Okręgowy Komitet Robotniczy PPS wraz z Radą Związków Zawodowych zdecydowały się na jednodniowy strajk powszechny, który rozpoczął się 23 marca. 10 tysięcy osób przemaszerowało, nie bacząc na brak zgody, w kierunku Rynku Głównego. Policja zatrzymała pochód w okolicach ulicy Basztowej oraz użyła broni palnej. W konsekwencji tych zamieszek 8 osób poniosło śmierć. Podczas sesji Rady Miejskiej Krakowa w dniu 20 kwietnia 1936 roku Kuśnierz odczytał w imieniu Polskiego Bloku Obrony Chrześcijańskiego Krakowa deklarację potępiającą ów występek. Ponownie powołał się na eksploatację Polaków przez obce kapitały, a także panujący system polityczny. Ubolewał nad przelaną krwią polskiego robotnika oraz zniszczeniem polskiego mienia. Usprawiedliwiał strajk, traktując go jako ostateczne panaceum na poprawę robotniczego poziomu życia. Żałował, że musiało dojść do rozlewu polskiej krwi, by żydowscy przedsiębiorcy spełnili żąda-

³² Przewodniczący odebrał wówczas radnemu głos, jednak jego stanowisko znane jest z dołączonej do protokołu obrad „Deklaracji w sprawie zniesienia uboju rytualnego w gminie miasta Krakowa”; Archiwum Narodowe w Krakowie (dalej: ANK), Akta miasta Krakowa (dalej: AmK), sygn. Kr 4851, Protokół z przebiegu obrad Rady miejskiej w dniu 27 lutego 1936 r., b.p.

³³ ANK, AmK, sygn. Kr 4851, Protokół z przebiegu obrad Rady miejskiej w dniu 27 lutego 1936 r., Deklaracja w sprawie uboju rytualnego w gminie miasta Krakowa, b.p.

nia pracowników. Do przemarszu robotnicy zostali według niego podburzeni przez środowiska komunistyczno-żydowskie. Nawoływał do konsolidacji żywiółów narodowych i katolickich, które miały obronić Kraków przed naporem zbiorowości komunistyczno-żydowskiej. Żądał, by administracja wyrugowała ze swoich szeregów Żydów, a także pozbawiła ich uprzywilejowanych stanowisk. Sugerował, iż taka sytuacja może mieć miejsce jedynie wtedy, kiedy obóz piłsudczykowski usunie się w cień i odda władzę. Radny z listy Żydowskiego Bezpartyjnego Bloku współpracy Gospodarczej, Izaak Ignacy Schwarzbart, odwołując się do konstytucji, stwierdzał, że wypowiedzi Kuśnierza były niezgodne z prawem oraz odparł stawiane przez niego zarzuty³⁴.

W listopadzie 1936 roku Kuśnierz ponownie uderzył w nutę antysemitką, tym razem z okazji uchwały o sprzedaży gruntów. Pytał wówczas o powód masowo wyprzedawanych przez gminę parceli i przewagę nazwisk żydowskich wśród kupców. Przewodniczący wyjaśniał radnemu, że parcele sprzedaje się Żydom z powodów ekonomicznych, ponieważ płacą najwięcej³⁵. W podobnym duchu Kuśnierz wnioskował o wycofanie subwencji dla szkoły „Talmud Tora”. Zaproponował, by zaoszczędzone w ten sposób pieniądze wydać na zakup książek dla biednych dzieci³⁶. Był to postulat, który przeciwstawiał się finansowaniu szkół, ośrodków czy przedsiębiorstw żydowskich przez państwo. Propozycja przekazania pieniędzy na ubogie dzieci była populistyczna, szczególnie biorąc pod uwagę fakt, że w 1934 roku Kuśnierz udział w sporze dotyczącym rozdysponowania 250 egzemplarzy „Pana Tadeusza”. Opowiadał się wówczas przeciw propozycji socjalistów, którzy chcieli je przekazać nie najlepszym, jak proponowali narodowcy, lecz najuboższym. Wkrótce pozycję Kuśnierza w promocji antysemitycznych postulatów obozu narodowego zajął Wincenty Ogrodziński. Podczas sesji budżetowej w 1938 roku proponował on wykreślenie subwencji przeznaczonej dla teatru żydowskiego³⁷. Według narodowców winno się wspierać finansowo jedynie kulturę polską, nie obcą, a w szczególności żydowską. Ostatnie wystąpienie odnoszące się do kwestii żydowskiej nie miało charakteru *stricte* antysemitycznego. Było to wystąpienie podczas inauguracyjnych obrad nowej kadencji Rady Miejskiej. W styczniu 1939 roku zmarł najwybitniejszy działacz obozu naro-

³⁴ ANK, AmK, sygn. Kr 4851, Protokół z przebiegu obrad Rady miejskiej w dniu 20 kwietnia 1936 r., b.p.

³⁵ ANK, AmK, sygn. Kr 4851, Protokół z przebiegu obrad Rady miejskiej w dniu 19 listopada 1936 r., b.p.

³⁶ *Sprawozdanie z II posiedzenia budżetowego Rady Miejskiej, które odbyło się dnia 17 marca 1937 r.*, „Gazeta Urzędowa Zarządu Miejskiego w Stołecznym Królewskim Mieście Krakowie” (dalej: „Gazeta Urzędowa”) 1937, nr 3, s. 19.

³⁷ *Sprawozdanie z posiedzenia odbytego w dniu 24 marca 1938 r.*, „Gazeta Urzędowa” 1938, nr 3, s. 66.

dowego Roman Dmowski. Stanisław Pigoń postanowił wraz z radnymi narodowymi uczcić jego pamięć. Przed formalnym początkiem obrad wygłosił on mowę pochwalną ku czci głównego ideologa obozu narodowego. Radni miejscy oddali hołd, słuchając przemówienia na stojąco. Podczas tej mowy wszyscy radni socjalistyczni, a także część radnych żydowskich opuściła salę³⁸. To wystąpienie było naszpikowane kwestiami antysemitycznymi.

Kolejnym postulatem obozu narodowego, przewijającym się podczas obrad krakowskiej Rady Miejskiej, była walka z środowiskiem piłsudczykowskim. Sztandarowym przykładem był sprzeciw Kuśnierza w sprawie budowy kopca Józefa Piłsudskiego na Sowińcu w Lesie Wolskim³⁹. Sprawa jego powstania miała swój dalszy ciąg w 1936 roku, kiedy to zaproponowano przeniesienie 5 tysięcy złotych z funduszy, które miał otrzymać Wojewódzki Komitet uczczenia pamięci marszałka Piłsudskiego, a także kwotę 20 tysięcy złotych przeznaczoną na budowę kopca Piłsudskiego na akcję dożywiania ubogich dzieci i na pomoc bezrobotnym. Kuśnierz był tak bardzo niechętny Piłsudskiemu, że poparł wniosek socjalisty Romualda Szumskiego. Ten nie chciał drażnić niczyich uczuć, ale twierdził, że stawianie pomników nie jest właściwe, kiedy ludzie giną z głodu. Kuśnierz lobbował za zwiększeniem kwoty dla dożywiania dzieci robotników bezrobotnych, która miała być przesunięta z funduszy przeznaczonych na budowę kopca. Prezydent Kaplicki oburzył się na jego propozycję, twierdząc, że cała ta suma zostanie przeznaczona na zatrudnienie bezrobotnych robotników przy robotach ziemnych związanych z budową tegoż kopca⁴⁰. Radny Kuśnierz stał również w opozycji do projektu uchwały dotyczącej sprzedaży gruntów gminnych Spółdzielni „Osiedle Legionowe”. Podkreślił, że należy podchodzić z szacunkiem do zasług ludzi, którzy przelali swoją krew na polu walki o niepodległość, ale dobroczynność gminy ma swoje granicę. Miasto postanowiło bowiem tereny warte 336 tysięcy zł sprzedać za około 50 tysięcy. Kuśnierz podnosił przy tej okazji kwestię równoprawnego uhonorowania wszystkich formacji wojskowych, jakie walczyły o niepodległość. W jego ocenie wspomniana bonifikata wydawała się tym bardziej rażąca, że w tym samym dniu miała być głosowana wysokość dotacji dla Funduszu Obrony Narodowej, która miała oscylować w okolicy 100 tysięcy⁴¹. Do wątku tego odnosił się też inny radny naro-

³⁸ *Sprawozdanie z posiedzenia, odbytego w dniu 22 lutego 1939 r.*, „Gazeta Urzędowa” 1939, nr 2, s. 25.

³⁹ ANK, AmK, sygn. Kr 4851, Protokół z przebiegu obrad Rady miejskiej w dniu 5 lipca 1934 r., b.p.

⁴⁰ ANK, AmK, sygn. Kr 4851, Protokół z przebiegu obrad Rady miejskiej w dniu 23 kwietnia 1936 r., b.p.

⁴¹ ANK, AmK, sygn. Kr 4851, Protokół z przebiegu obrad Rady miejskiej w dniu 19 listopada 1936 r., b.p.

dowy, Franciszek Jelonkiewicz. Postulował, by FON dofinansować kwotą co najmniej 500 tys. złotych⁴².

Kolejną ważną kwestią podnoszoną przez narodowców była gospodarka, koszty administracji gminnej oraz sama struktura rady. Już w czasie trwania pierwszego posiedzenia Rady Miejskiej Krakowa w 1934 roku, podczas wyboru wiceprezydentów miasta, Kuśnierz stanowczo zanegował uchwalenie trzech takich stanowisk. Powołując się na potrzebę oszczędności, proponował powołanie tylko jednego wiceprezydenta. Jego wniosek przepadł⁴³, lecz w 1935 roku w związku z niepomyślną sytuacją gospodarczą miasta dla oszczędności zdecydowano się tylko na dwóch wiceprezydentów⁴⁴, a wniosek ten został poparty przez radnego Kuśnierza. Ten postulat związany był również z śmiercią jednego z trzech wiceprezydentów, reprezentanta społeczności żydowskiej, Ignacego Landaua w lipcu 1934 roku. Prezydent uznał, że skoro dotychczas radzono sobie z dwoma wiceprezydentami, nie widzi konieczności powoływania trzeciego⁴⁵. Przy okazji omawiania tego wniosku Kuśnierz skrytykował powołanie rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego, które miało miejsce 24 października 1934 roku. Można tutaj dostrzec chęć ochrony samorządów przed kontrolowaniem go przez władzę sanacyjną. W trakcie trwania drugiego posiedzenia w roku 1934 wystąpił z propozycją, by Rada Miejska wybrała członków wszystkich komisji, z wyjątkiem Komisji Skarbowo-Budżetowej. Kandydował do jej grona, otrzymał jedynie 9 głosów i jako jedyny się nie dostał⁴⁶. W czasie formowania regulaminu obrad wyszedł z propozycją, by w zdaniu „Prezydent miasta zwołuje zwyczajne posiedzenie przynajmniej raz na kwartał” zmienić sformułowanie „raz na kwartał” na „raz na 2 miesiące”, jednak jego wniosek otrzymał tylko 1 głos⁴⁷.

Wyraził także zainteresowanie sytuacją w spółce „Caro”. Domagał się, by na plenum Rady Miejskiej dokładnie wyjaśnić stan prawny organizacji i wyniki kontroli w tejże spółce⁴⁸. W grudniu 1934 roku poparł wniosek dotyczący wyboru komisji, która miała zbadać stan gospodarki w „Caro”⁴⁹. Sprawa tej spółki była przyczyną kolejnego wystąpienia Kuśnierza w 1938 roku. Sprzeci-

⁴² ANK, AmK, sygn. Kr 4851, Protokół z przebiegu obrad Rady miejskiej w dniu 19 listopada 1934, b.p.

⁴³ ANK, AmK, sygn. Kr 4851, Protokół z przebiegu obrad Rady miejskiej w dniu 22 stycznia 1934, b.p.

⁴⁴ ANK, AmK, sygn. Kr 4851, Protokół z przebiegu obrad Rady miejskiej w dniu 4 czerwca 1935, b. p.

⁴⁵ ANK, AmK, sygn. Kr 4851, Protokół z przebiegu obrad Rady miejskiej w dniu 23 marca 1935, b. p.

⁴⁶ ANK, AmK, sygn. Kr 4851, Protokół z przebiegu obrad Rady miejskiej w dniu 1 marca 1934, b. p.

⁴⁷ ANK, AmK, sygn. Kr 4851, Protokół z przebiegu obrad Rady miejskiej w dniu 14 marca 1934, b. p.

⁴⁸ ANK, AmK, sygn. Kr 4851, Protokół z przebiegu obrad Rady miejskiej w dniu 21 czerwca 1934, b. p.

⁴⁹ ANK, AmK, sygn. Kr 4851, Protokół z przebiegu obrad Rady miejskiej w dniu 20 grudnia 1934, b. p.

wił się on utajnieniu obrad dotyczących spraw personalnych⁵⁰. Otwarta krytyka budżetu Krakowa przez Kuśnierza miała miejsce w 1937 roku. Stwierdził, że założenia budżetowe są nierealne, a finanse miejskie doprowadzone do fatalnego stanu. Jako przeciwstawienie się narastającej biedzie zaproponował podjęcie szerokich robót inwestycyjnych, przy których bezrobotni znajdą zatrudnienie. Stwierdził jednak, że w budżecie ustanowiono zbyt szczupłą kwotę na ten cel⁵¹. Zauważył również pewne sprzeczności między Funduszem Pracy a Zarządem miejskim⁵². Również radny Jelonkiewicz w 1939 roku nieskutecznie lobbował za ustanowieniem uposażenia prezydenta oraz wiceprezydentów na poziomie najniższym, jaki jest dopuszczany przez ustawę⁵³.

Karol Hubert Rostworowski ze względu na stan zdrowia niezbyt często pojawiał się na posiedzeniach Rady. Z tego też powodu był zmuszony wrzec się mandatu, co uczynił w 1936 roku⁵⁴. W 1934 roku wygłosił on przemówienie z okazji stulecia wydania *Pana Tadeusza*. Porównywał dzieło Adama Mickiewicza z *Iliadą*, *Boską Komedią* czy *Hamletem*, stawiając je nawet wyżej w hierarchii. Dopatrywał się w nim kanonu narodowego charakteru, ze wszystkimi polskimi zaletami oraz wadami. Przemówienie Rostworowskiego zostało przyjęte gromkimi oklaskami⁵⁵.

Jednak nie każde wystąpienie radnych narodowych na plenum Rady było nasycone ideologią. Poruszali oni również kwestie układu urbanistycznego miasta. W niektórych ich wypowiedziach można dostrzec troskę o wygląd Krakowa. Przykładem takiej aktywności jest wystąpienie Karola Huberta Rostworowskiego w 1934 roku podczas sporu o odsłonięcie parkanu okalającego wikarówkę. Zaproponował, by radni udali się w to miejsce, ocenili wygląd i wtedy dopiero podjęli decyzję. Krytykował w tym kontekście pośpiech. Odsłonięcie parkanu wiązało się z uzyskaniem widoku na Kościół Mariacki, czego domagali się architekci, a także historycy sztuki⁵⁶.

Podsumowując, radni obozu narodowego w czasie dwóch kadencji (1933–1938 oraz 1938–1939) zabierali głos według protokołów i sprawozdań

⁵⁰ *Sprawozdanie z posiedzenia odbytego w dniu 28 marca 1938 r.*, „Gazeta Urzędowa” 1938, nr 4, s. 67.

⁵¹ *Sprawozdanie z I posiedzenia budżetowego Rady Miejskiej, które odbyło się w dniu 16 marca 1937 r.*, „Gazeta Urzędowa” 1938, nr 3, s. 16.

⁵² ANK, AmK, sygn. Kr 4851, Protokół z przebiegu obrad Rady miejskiej w dniu 17 marca 1936 r., b. p.

⁵³ *Sprawozdanie z posiedzenia, odbytego w dniu 22 lutego 1939 r.*, „Gazeta Urzędowa” 1939, nr 2, s. 25.

⁵⁴ ANK, AmK, sygn. Kr 4851, Protokół z przebiegu obrad Rady miejskiej w dniu 27 lutego 1936, b. p.

⁵⁵ ANK, AmK, sygn. Kr 4851, Nadzwyczajne uroczyste posiedzenie z okazji 100-lecia wydania „Pana Tadeusza”, Protokół z przebiegu obrad Rady miejskiej w dniu 9 czerwca 1934, b. p.

⁵⁶ ANK, AmK, sygn. Kr 4851, Protokół z przebiegu obrad Rady miejskiej w dniu 11 października 1934, b. p.

z posiedzeń Rady Miejskiej trzydzieści osiem razy. Z reguły były to wnioski nacechowane ideologią narodową. Jak już wspomniano, najaktywniejszym radnym z tych list był reprezentant Chrześcijańskiej Demokracji Bronisław Kuśnierz, co poświadcza tezę, że narodowcy traktowali wybory w tym mieście w sposób marginalny. Skupiali się bardziej na terytoriach zachodnich kraju, szczególnie na Poznaniu i Pomorzu. W każdej kadencji Rady Miejskiej Krakowa znajdowali się w mniejszości, co w połączeniu z uszczypliwością wygłaszanych przez nich wystąpień skutkowało niemożnością prze-forsowania postulowanych projektów. Niepodważalną zasługą narodowców było wprowadzenie do Rady postaci wielkiego formatu, rozpoznawalnego nie tylko w Krakowie, Karola Huberta Rostworowskiego. Został on głównym mówcą w czasie nadzwyczajnego posiedzenia Rady zwołanego z okazji setnej rocznicy pierwszego wydania „Pana Tadeusza”. Czytając niektóre wystąpienia radnych narodowych, można z łatwością dostrzec ich niechętny stosunek wobec mniejszości żydowskiej. Przejawiał się on zarówno w sprawach niskiej wagi, takich jak postulat o wycofaniu dotacji dla szkoły „Talmud Tora”, czy w kwestiach zdecydowanie istotniejszych z punktu widzenia społeczności żydowskiej, realnie zagrażającym jej interesom gospodarczym, np. całkowity zakaz uboju rytualnego. Reprezentacja obozu narodowego w Radzie Miejskiej Krakowa zajmowała również wrogie stanowisko wobec budowy kopca Józefa Piłsudskiego. Wykazywali się cynizmem, prowadząc rozgrywkę polityczną z obozem piłsudczykowskim, wykorzystując w niej grupy społeczne dotknięte skutkami kryzysu ekonomicznego. W obszarze gospodarczym postulowali rozpoczęcie szerokich inwestycji w mieście, które miały mieć na celu skuteczną aktywizację zawodową bezrobotnych narodowości polskiej, krytykując zbyt małą ilość środków przeznaczaną na ten cel.

Bibliografia

Źródła archiwalne

Archiwum Narodowe w Krakowie
Akta miasta Krakowa

Źródła drukowane i ich edycje

Brzoza C., Pasternak A., *Programy ruchu narodowego w latach 1887–1939*, Rzeszów 1993

Deklaracja programowa Stronnictwa Demokratyczno-Narodowego, Warszawa 1918

Rocznik statystyczny miasta Krakowa 1945–1960, Kraków 1961

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 30 marca 1934 r. w sprawie regulaminu wyborczego do rad miejskich, DzURP 1934, nr 29, poz. 259

- Rymar S., *Stronnictwo Narodowe wobec rządowego projektu ustawy samorządowej*, Warszawa 1932
- Statut gminny dla stołecznego królewskiego miasta Krakowa z dnia 6 października 1901 r., *Dziennik Ustaw Krajowych* L. 108
- Szwed R., *Samorząd terytorialny w Polsce w latach 1918–1939. Wybór materiałów źródłowych*, Częstochowa 2000
- Ustawa z dnia 16 sierpnia 1938 r. o wyborze radnych miejskich, „*Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej*” 1938, nr 63, poz. 480
- Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, *DzURP* 1933, nr 35, poz. 294
- Ustawy i Rozporządzenia stołecznego królewskiego miasta Krakowa, Kraków 1925, Część I, t. IIa
- Wytyczne w sprawach: żydowskiej, mniejszości słowiańskich, niemieckiej zasad polityki gospodarczej*, Warszawa 1932

Prasa

- „Czuwamy” 1933 (wybrane numery)
- „Dziennik rozporządzeń dla Stołecznego Królewskiego Miasta Krakowa” 1926
- „Gazeta Urzędowa Zarządu Miejskiego w Stołecznym Królewskim Mieście Krakowie” 1937–1939 (wybrane numery)
- „Gazeta Warszawska” 1923 (wybrane numery)
- „Przegląd Wszechpolski” 1923 (wybrane numery)
- „Słowo Pomorskie” 1924 (wybrane numery)

Wspomnienia i opracowania

- Adamczyk E., *Gospodarka komunalna miasta Krakowa w okresie II Rzeczypospolitej*, Kraków 1997
- Brzoza C., *Kraków między wojnami, kalendarium 28 X 1918–6 IX 1939*, Kraków 1998
- Bujak W., *Bronisław Kuśnierz*, w: *Polski Słownik Biograficzny*, t. XVI, Kraków–Warszawa 1971
- Dobrowolski H., *Samorząd miasta Krakowa, jego organizacja i kancelaria w latach 1918–1939*, „*Archeion*” 1956, t. XXIII
- Głąbiński S., *W cieniu ojca*, Warszawa 2001
- Langrod J.S., *3 lata samorządu Krakowa (1931–1933) na tle teorii prawa administracyjnego*, Kraków 1934
- Pilch A., *Kraków polityczny*, w: *Kraków międzywojenny*, Kraków 1988
- Popiel J., *Karol Hubert Rostworowski*, w: *Polski Słownik Biograficzny*, t. XXXII, Kraków–Warszawa 1989–1991
- Radomski G., *Samorząd terytorialny w myśli politycznej Narodowej Demokracji 1918–1939*, Toruń 2009
- Sidor M., *Samorząd terytorialny w myśli politycznej II Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2010
- Tarnowska A., *Z dziejów unifikacji administracji II Rzeczypospolitej. Rola przepisów pruskich*, Toruń 2012

MICHAŁ MICHNIEWICZ
Uniwersytet Jagielloński
ORCID: 0000-0002-6564-200X

WYBORY GROMADZKIE W POWIECIE SANOCKIM W LATACH 30. XX WIEKU

MUNICIPAL ELECTIONS IN THE SANOK COUNTY IN THE 1930S.

Summary: The article discusses the issue of local government elections in the area of single village communes, and then communities located in the county of Sanok. It contains an analysis of the most important legal acts for their organization and the course as well as the key problems of election practice among which political factor has become to be an important factor over time.

Key words: local government – municipal elections – groups – Sanok county – Lviv voivodeship

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny – wybory gromadzkie – gromady – powiat sanocki – województwo lwowskie

Powiat sanocki, położony w południowej części II Rzeczypospolitej przy granicy z Czechosłowacją, na obszarze byłego zaboru austriackiego, został po odzyskaniu przez Polskę niepodległości włączony w obręb województwa lwowskiego¹. Według stanu z 1921 roku w jego skład wchodziły dwa miasta – Sanok oraz Rymanów, 129 gmin jednostkowych oraz dziewięć obszarów dworskich. Przeprowadzony wówczas spis odnotował liczbę 102 167 mieszkańców. Struktura narodowościowa miejscowej ludności była zróżnicowana. Na jej precyzyjniejsze określenie pozwala statystyka wyznaniowa i oparcie się na pewnym uogólnieniu utożsamiającym grekokatolików z Ukraińcami, a wiernych Kościoła rzymskokatolickiego z Polakami. Tych pierwszych było w 1921 roku 51 285, drugich zaś o prawie 10 tysięcy mniej. Dziesięć lat później, wraz z ogólnym wzrostem liczby ludności, różnica ta zmalała do około 5,6 tysiąca osób². Dla porządku należy wspomnieć również o licznej mniejszości żydowskiej, która jednak nie odgrywała istotniejszej roli politycznej w samorządzie gminnym.

Po wprowadzeniu ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, uchwalonej 23 marca 1933 roku, ujednolicono podział administracyjny całego kraju, odchodząc od dotychczasowych rozwiązań odziedziczonych po systemach prawnych państw zaborczych. Galicyjskie gminy jednowioskowe zostały odtąd scalone w większe gminy wiejskie. Rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych z 26 lipca 1934 roku teren powiatu sanockiego podzielono na osiem takich jednostek. Ich siedzibami stały się Bukowsko, Jaśliśka, Komańcza, Mrzygłód, Rymanów, Sanok, Szczawne i Zarszyn. Przynależność poszczególnych miejscowości do utworzonych wówczas gmin prezentuje Tabela 1.

W pierwszych latach istnienia II Rzeczypospolitej wybory gminne w omawianej części kraju odbywały się zgodnie z regułami określonymi przez prawodawstwo austriackie. Podstawowy akt stanowiła w tej kwestii ustawa gminna z 12 sierpnia 1866 roku. Zgodnie z jej zapisami władzą uchwałodawczą w gminie była rada, natomiast wykonawczą zwierzchność. Początkowo oba organy samorządu pełniły swoje funkcje przez okres trzech lat, a od 1884 roku ich kadencja została wydłużona do ośmiu³. Liczba radnych pochodzących z wyboru zależała od ilości uprawnionych do głosowania i wynosiła od 8 (mniej niż 50 uprawnionych) do 36 (powyżej 1 000). Ponad-

¹ Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: DzU 1920) nr 117 poz. 768.

² *Pierwszy powszechny spis Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 września 1921 roku. Mieszkania. Ludność. Stosunki zawodowe. Województwo lwowskie*, Warszawa 1927, s. 76–77; *Skorowidz miejscowości Rzeczypospolitej Polskiej*. Tom XIII: województwo lwowskie, Warszawa 1924, s. 42–44.

³ Małgorzata Łapa, *Sto lat samorządu, sto lat niepodległości*, Łódź 2018, s. 54.

Tabela 1. Podział administracyjny powiatu sanockiego z 1934 roku

Gmina wiejska	Gromady
Bukowsko	Bełchówka, Bukowsko, Nadolany, Nagórzany, Niebieszczany, Nowotaniec, Ratnawica, Tokarnia, Wola Piotrowa, Wola Sękowa, Wolica, Zboiska
Jaśliska	Czeremcha, Daliowa, Darów, Jasiel, Jaśliska, Kamionka, Lipowiec, Moszczaniec, Polany Surowiczne, Posada Jaśliska, Rudawka Jaśliska, Surowica, Szklary, Wola Niżna, Wola Wyzna, Zawadka Rymanowska
Komańcza	Czystohorb, Dołżyca, Duszatyn, Jawornik, Komańcza, Mików, Osławica, Preluki, Radoszyce, Turzańsk, Wisłok Wielki
Mrzyglód	Dębna, Dobra Szlachecka, Dobra Rustykalna, Hłomcza, Hołuczaków, Liszna, Łodzina, Międzybrodzie, Mrzyglód, Rakowa, Siemuszowa, Tyrawa Solna, Tyrawa Wołoska, Wola Krecowska
Rymanów	Bałucianka, Bzianka, Deszno, Głębokie, Klimkówka, Królik Polski, Królik Wołoski, Ladzin, Milcza, Posada Dolna, Posada Górna, Puławy, Rudawka Rymanowska, Sieniawa, Tarnawka, Wiśloczek, Wołuszowa, Wólka, Wróblík Szlachecki, Zawoje
Sanok	Bykowce, Czerteż, Dąbrówka Polska, Dąbrówka Ruska, Dolina, Falejówka, Jurowce, Kostarowce, Lalin, Olchowce, Pakoszówka, Płowce, Prusiek, Raczkowa, Sanoczek, Srogów Dolny, Srogów Górny, Stróże Małe, Stróże Wielkie, Trepcza, Wielopole, Wujskie, Zablotce, Zagórz, Zahutyń, Załuż, Zasław
Szczawne	Kamienne, Karlików, Kulaszne, Mokre, Morochów, Płonna, Przybyszów, Rzepedź, Szczawne, Wysoczany, Zawadka Morochowska
Zarszyn	Bažanówka, Besko, Długie, Dudyńce, Jaćmierz, Jędruszkowce, Markowce, Mymoń, Nowosielce, Odrzechowa, Pielnia, Pisarowce, Pobiedno, Posada Jaćmierska, Posada Zarszyńska, Strachoci-na, Zarszyn

Opracowane na podstawie: *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 26 lipca 1934 r. o podziale powiatu sanockiego w województwie lwowskim na gminy wiejskie*, DzU RP 1934, nr 69 poz. 649.

to powoływano zastępców radnych, których liczebność ustalono na połowę składu rady. Bez wyboru mogli do niej wejść również uiszczający przewidzianą w ustawie część przypadających na gminę podatków lub posiadacze położonych na jej terenie dóbr tabularnych. Zwierzchność, złożona z naczelnika i przynajmniej dwóch asesorów, wyłaniana była przez radnych spośród ich własnego grona⁴. Możliwość wzięcia udziału w głosowaniu przysługiwa-

⁴ Ustawa gminna z dnia 12 sierpnia 1866. Ustawy o obszarach dworskich i reprezentacji powiatowej. Ordynacja wyborcza dla gmin i powiatów obowiązujące dla Galicji wraz z W. Ks. Krakow-

ła w pierwszej kolejności członkom gminy. Zaliczali się do nich spełniający jeden z trzech warunków: dysponujący prawem przynależności do gminy, posiadający na jej obszarze nieruchomości lub opłacający w niej podatki. Ordynacja wyborcza dopuszczała do głosowania tych, którzy odprowadzali wspomniane daniny publiczne od co najmniej roku. Obowiązek ten nie dotyczył natomiast m.in. przynależnych do gminy duchownych, urzędników bądź nauczycieli. Wybrany mógł zostać każdy mężczyzna, który legitymował się członkostwem w gminie, ukończył 24 lata i korzystał z własnowolności. Utratę zarówno czynnego, jak i biernego prawa wyborczego pociągało za sobą popełnienie wymienionych przez ustawę przestępstw⁵.

Przed wyborami naczelnik gminy sporządzał spis uprawnionych do głosowania, służący następnie przyporządkowaniu ich do odpowiednich kół. Kryterium podziału była wysokość opłacanych podatków. Tam, gdzie wyborców było nie więcej niż 50, tworzone dwa, a w pozostałych gminach trzy koła. Do pierwszego należeli także ci, którzy z racji urzędu nie musieli wykazywać się wysokością uiszczonych podatków. Wszystkie grupy, bez względu na swoją liczebność, wybierały tę samą część składu rady. Każdy wyborca mógł wytypować tylu radnych i zastępców, ilu przypadało na konkretną kurię. Głosowanie odbywało się osobno dla poszczególnych kół, poczynając od ostatniego z nich. Członkowie gminy mieli prawo wniesienia reklamacji zarówno na etapie weryfikacji listy wyborców, jak i w razie nieprawidłowości przy przeprowadzaniu elekcji. Po ukonstytuowaniu się rady przystępowała ona do wyłonienia spośród siebie zwierzchności. Nie mogli się w niej jednak znaleźć choćby pozostający w służbie publicznej urzędnicy, bliscy krewni i powinowaci obranego już członka zwierzchności, duchowni oraz nauczyciele. Stanowiska naczelnika i jego zastępcy zastrzeżone były natomiast dla chrześcijan. Powołanie zwierzchności rozpoczynano od wyboru naczelnika. Jeśli w dwóch pierwszych głosowaniach żaden z radnych nie uzyskał bezwzględnej większości, w trzeciej próbie wybór zawężano do dwóch najczęściej wskazywanych kandydatów. W przypadku równej liczby głosów, podobnie jak przy wyborach do rady, decydowało losowanie⁶. Jedyłą zmianą, wprowadzoną tuż po odzyskaniu przez Polskę niepodległości, było zezwolenie na udział w wyborach nieopłacającym podatków⁷.

Nowe, wspólne dla całego terytorium państwa polskiego (z wyłączeniem województwa śląskiego) przepisy ustaliła wzmiankowana już ustawa

skiem tudzież Ustawy państwowe o zasadniczych podstawach urzędzenia gmin, o przynależności do gminy z dodanym rejestrem abecadlowym, Lwów 1867, s. 5–7.

⁵ Ibidem, s. 2–3, 41–46.

⁶ Ibidem, s. 49–61.

⁷ M. Łapa, op. cit., s. 53.

Tabela 2. Liczebność rad gromadzkich w relacji do liczby mieszkańców według ustawy scaleniowej

Liczba mieszkańców	Liczba radnych
do 500	12
500–1 000	16
1 000–1 500	20
1 500–2 000	24
powyżej 2 000	30

Opracowane na podstawie: *Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego*, „Dziennik Ustaw RP” (dalej: DzURP) 1933 nr 35 poz. 294.

z 23 marca 1933 roku, zwana potocznie ustawą scaleniową. O ile w skład gminy nie wchodziła wyłącznie jedna miejscowość, jej obszar dzielił się na gromady, tworzone przez pojedyncze miejscowości celem wsparcia zadań realizowanych przez gminę wiejską. Zakres kompetencji tego szczebla samorządu ograniczał się do spraw lokalnych, takich jak administrowanie majątkiem gromadzkim. Gmina mogła scedować część swoich uprawnień na gromadę, lecz niezbędna była jej zgoda lub przekazanie odpowiednich funduszy. Ciałem decyzyjnym w gromadach liczących ponad 200 mieszkańców bądź w mniejszych, ale posiadających przed wprowadzeniem ustawy scaleniowej rady gminne, ustanowiono rady gromadzkie. Czynne prawo wyborcze przysługiwało tym obywatelom, którzy ukończyli 24 lata, mieszkali na terenie danej gromady od co najmniej roku i nie utracili prawa wybierania do Sejmu. Z reguły jednorocznego zamieszkania zwolnieni byli właściciele położonych na tym obszarze nieruchomości oraz funkcjonariusze państwowi, duchowni i żołnierze zawodowi wraz z rodzinami. Wybrany mógł natomiast zostać każdy obywatel mający skończone 30 lat i dysponujący czynnym prawem wyborczym, za wyjątkiem wojskowych pozostających w służbie czynnej, a także niektórych urzędników i funkcjonariuszy państwowych. Liczebność rad związana była z wielkością gromad. Szczegółowe dane w tym zakresie ilustruje Tabela 2.

W tej samej liczbie wybierano również zastępców radnych. Kadencja trwała pięć lat. Skład rady uzupełniali podsołtys i sołtys, pełniący zarazem funkcję jej przewodniczącego i sprawujący w gromadzie władzę wykonawczą. Obu urzędników członkowie rady wybierali na trzy lata. Oprócz warunków przewidzianych dla wszystkich kandydatów wymagano od nich również znajomości języka polskiego w mowie i piśmie. Istotną nowością było zatwierdzanie wyborów sołtysa i podsołtysa przez starostę powiatowego. Odmowa skutkowałą powtórzeniem głosowania, a jeśli kolejny elekt także nie

uzyskał akceptacji, starosta obsadzał wakujące urzędy przez mianowanie. Rada gromadzka mogła natomiast zostać przez niego w określonych ustawą okolicznościach rozwiązana. Ponadto sołtys jako organ pomocniczy zarządu gminnego pozostawał w służbowej zależności od wójta.

W gromadach tworzących jeden okręg wyborczy głosowanie odbywało się imiennie i jawnie, choć istniała możliwość jego utajnienia na wniosek $\frac{1}{5}$ obecnych wyborców. Każdy z nich wskazywał kandydatów w liczbie odpowiadającej czwartej części przypadającej na gromadę mandatów. Wybrani musieli uzyskać nie mniej niż 10% wszystkich ważnie oddanych głosów. Jeśli nie wszystkim udało się spełnić ten warunek, dochodziło do ponownego głosowania, tym razem jednak grono startujących było okrojone o najrzadziej typowanych kandydatów, a wymóg otrzymania minimalnego odsetka głosów nie obowiązywał. W przypadku ich równej liczby nadal o przyznaniu mandatu rozstrzygało losowanie. Odstępstwa od tych zasad dotyczyły gromad, które dzieliły się na okręgi, w tym dwu- i trzymandatowe. Wówczas wyborcy mieli prawo wypowiedzieć się za wyłącznie jednym kandydatem⁸.

Szczegółowe postanowienia w zakresie regulaminów wyborczych zawierały późniejsze rozporządzenia ministra spraw wewnętrznych. Pierwsze z nich, wydane 18 września 1934 roku, określało porządek przeprowadzania wyborów do rad gromadzkich. Za ich zarządzenie odpowiedzialny był starosta powiatowy. Na podstawie sporządzonego i przedłożonego przez wójta gminy spisu wyborców mógł on dokonać podziału gromady na okręgi. Starosta wyznaczał również przewodniczącego gromadzkiej komisji wyborczej. Ten z kolei dobierał sobie dwóch członków (w tym jednego zastępcę), którzy zobowiązani byli korzystać z czynnego prawa wyborczego na terenie danej gminy lub gromady. Do komisji nie mógł należeć natomiast kandydat startujący na urząd radnego w tej samej gromadzie. Poinformowaniem ludności o organizacji wyborów zajmował się wójt. Do jego zadań należało ogłoszenie tej wiadomości „w sposób na miejscu praktykowany” oraz wywieszenie stosownego obwieszczenia na okres trzech dni przed lokalem urzędu gminnego bądź w razie jego braku przed własnym domem. Powinno ono zawierać m.in. datę i miejsce głosowania, liczbę mandatów do obsadzenia, miejsce urzędowania i nazwisko przewodniczącego gromadzkiej komisji, terminy możliwej weryfikacji spisów wyborców i wnoszenia ewentualnych reklamacji. Rozporządzenie zabraniało wyznaczać dzień wyborów na czas pilnych prac polowych oraz świąt. Obywatelom przysługiwało prawo kontroli list uprawnionych do głosowania, które należało wystawić w lokalu komisji nazajutrz po ogłoszeniu przez wójta wyborów. Pozostawały one do wglądu

⁸ DzURP 1933, nr 35, poz. 294.

przez okres trzech dni. Wszelkie skargi i uwagi przedkładano gromadzkiej komisji wyborczej, a od jej werdyktu nie było odwołania. Również pierwszego dnia po upublicznieniu wiadomości o dacie wyborów przewodniczący komisji zaczynał przyjmować kandydatury. Zgłoszenie mogło zawierać maksymalnie tyle nazwisk, ile mandatów trzeba było obsadzić. Poprzcę je musiały przynajmniej dwudziesta część liczby uprawnionych do głosowania w gromadach stanowiących jeden okręg wyborczy i dziesiąta w gromadach podzielonych na więcej okręgów. Za dostateczną ilość zgłaszających uznawano grono piętnastu wyborców. Kandydat zobowiązany był oświadczyć, że wyraził zgodę na swój start i posiada bierne prawo wyborcze. W kompetencjach przewodniczącego leżało zaś stwierdzenie autentyczności podpisów pod kandydaturami i zbadanie zgodności zgłoszeń z obowiązującymi przepisami. Jeśli wykryte nieprawidłowości nie zostały usunięte przez pełnomocnika listy, przewodniczący unieważniał ją w całości lub w części bez możliwości odwołania. Podanie do wiadomości ostatecznego wykazu ubiegających się o urząd radnego następowało najpóźniej trzy dni przed wyborami. Te jednak nie odbywały się w razie zgłoszenia kandydatów w liczbie równej przypadającym na gromadę mandatom. W myśl zapisów rozporządzenia głosowania nie wolno było zakończyć przed upływem minimum pięciu godzin. Po ogłoszeniu wyników obywatele mieli trzy dni na złożenie protestu do szefa gminnej komisji wyborczej, który następnie przekazywał go wraz z dokumentacją staroście powiatowemu, wydającemu w kwestii ważności wyborów ostateczne rozstrzygnięcie. Skargę musiało poprzcę tyle samo osób, ile wymagane było do wystawienia kandydata na radnego⁹.

W listopadzie 1934 roku minister spraw wewnętrznych ogłosił kolejne rozporządzenie, dookreślające tym razem sposób powołania sołtysa i podsołtysa. Zgłoszenia dokonywane przez co najmniej trzech radnych powinny zawierać nazwiska najwyżej dwóch kandydatów. Sołtysem zostawał ten, który otrzymał największą liczbę głosów. Drugi z kolei obejmował stanowisko podsołtysa. W razie remisu decydowało losowanie. Jeśli zgłoszono wyłącznie jednego kandydata lub uzyskał on głosy wszystkich radnych, podsołtysa wyłaniano w dodatkowych wyborach. Do przeprowadzenia ważnego głosowania wymagana była obecność bezwzględnej większości radnych. W przypadku dwukrotnego braku kworum sołtysa mianował starosta powiatowy. Reszta postanowień przedstawiała się analogicznie do rozwiązań zastosowanych w wyborach do rad gromadzkich¹⁰. Dwa lata później niektóre z zapisów zostały skorygowane kolejnym ministerskim rozporządze-

⁹ DzURP 1934, nr 84, poz. 760.

¹⁰ DzURP 1934, nr 101, poz. 916.

niem. Kandydatów mogła odtąd zgłosić $\frac{1}{5}$ ustawowej liczby radnych i ta sama część członków organu stanowiącego gromady miała prawo wniesienia protestu wyborczego¹¹.

Ostatnie zmiany nastąpiły w 1938 roku wskutek wprowadzenia nowej ustawy o wyborze radnych gromadzkich, gminnych i powiatowych. Tym razem gwarantowana była tajność głosowania. Cenzus wieku dla kandydatów obniżono do 27 lat. Odtąd zgłoszenie musiało zawierać co najmniej tyle nazwisk, ile wynosiła podwojona liczba należnych gromadzie mandatów. Swoje poparcie dla wniesionej listy powinno wyrazić minimum dziesięciu wyborców. Wydłużony i dokładnie określony został czas głosowania, które miało trwać od godziny 8 do 18¹².

Podstawowym źródłem do opracowania niniejszego tematu były zgromadzone w Archiwum Państwowym w Przemyślu zasoby Starostwa Powiatowego w Sanoku z całego okresu międzywojennego. W tymże zespole znajduje się kilka teczek obejmujących dokumentację spraw samorządu terytorialnego. Należą do nich przede wszystkim akta związane z organizacją i przebiegiem wyborów, a więc m.in. wykazy kandydatów, wystawiane im opinie, protokoły z posiedzeń komisji, wyniki głosowań, protesty oraz skargi. Najobficiej zachowana część materiału archiwalnego przypada na lata 1934–1939.

Od samego początku istnienia II Rzeczypospolitej wyborom przeprowadzonym w jednowioskowych gminach powiatu sanockiego towarzyszyły różnego typu zastrzeżenia. Dwóm radnym wybranym w 1919 roku w Mymoniuni zarzucono poparcie dla bolszewizmu. Jeden z nich, Stanisław Suwała, miał nawet otwarcie twierdzić, że gdyby pojawili się oni na tym obszarze to bezzwłocznie by do nich przystał¹³. Jeszcze więcej kontrowersji przyniosły wybory naczelnika gminy w Sieniawie. Wskazany na to stanowisko Michał Machowski nie zaakceptował decyzji rady, ta jednak nie przyjęła jego odmowy do wiadomości, w związku z czym naczelnik-elekt zwrócił się w tej sprawie do starostwa powiatowego. Swoją sprzeciw uzasadniał analfabetyzmem i brakiem sił, spowodowanym po części doświadczeniami niedawnej wojny, która wywołała u niego m.in. problemy ze słuchem i pamięcią. Niezależnie od tego Machowski oceniał, że już wcześniej nie należał do osób energicznych i nie cechował się dostatecznie silnym charakterem. Sugerował ponadto, iż jego wybór jako człowieka słabego i niewykwalifikowanego został prze-

¹¹ DzURP 1936, nr 81, poz. 558.

¹² DzURP 1938, nr 63, poz. 481.

¹³ Archiwum Państwowe w Przemyślu (dalej: AP Przemyśl), Starostwo Powiatowe Sanockie (dalej: StPS), sygn. 73, k. 55, Sprawy samorządu gminnego i powiatowego.

prowadzony celowo, aby w gminie zapanował chaos, umożliwiający bezkarne dopuszczanie się nadużyć¹⁴.

Późniejsze dokumenty odzwierciedlają już nie tylko stan miejscowych stosunków, ale i wpływ ogólnopolskiej rywalizacji politycznej na sprawy lokalne. W marcu 1928 roku naczelnik gminy Posada Dolna prosił sanockie starostwo o zwrócenie uwagi na nowo wybranych radnych oraz kandydata na szefa gminy, którzy przeszkadzali zwierzchności w prowadzeniu akcji przedwyborczej do Sejmu i Senatu na rzecz Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem¹⁵. Z czasem głosowaniom nad organami decyzyjnymi najniższego szczebla zaczęły towarzyszyć działania kojarzone dotąd z ponadregionalną polityką. Przed wyborami do rad gromadzkich, wyznaczonych na ostatnie dni października 1934 roku, do Urzędu Wojewódzkiego we Lwowie wpłynęło pismo sanockiego starostwa, informujące o podejmowanych przez struktury BBWR-u próbach stworzenia kompromisowych list kandydatów. Zabiegano przede wszystkim o wciągnięcie do porozumienia zwolenników Stronnictwa Ludowego i Łemków. Na przystanie do takiego układu miała być chętna również partia żydowskich ortodoksów. Ogół ugrupowań nie przejawiał jednak w tym okresie szczególnej aktywności. Z drugiej strony, wiele uwagi kwestii wyborów poświęcała miejscowa ludność, przekonana o konieczności wprowadzenia do samorządu terytorialnego osób o możliwie największych zdolnościach merytorycznych i zaletach moralnych¹⁶. Kilka dni później z Zagórza donoszono jednak o nasilającej się rywalizacji między BBWR a PPS. Swoją rolę odgrywały także osobiste ambicje. W tej samej gromadzie doszło do zgłoszenia dwóch list prorządowych. Powodem tego było pominięcie na pierwszej z nich jednego z kandydatów, który zareagował na to wystawieniem własnej¹⁷.

Obywatele bardzo chętnie korzystali z przysługującego im prawa wnoszenia protestów wyborczych. Zdarzało się, że nie wynikały one wcale z dostrzeżenia jakichkolwiek formalnych nieprawidłowości, a jedynie z niezadowolonia z rezultatów głosowania. W piśmie komendanta posterunku policji w Tyrawie Wołoskiej z września 1928 roku czytamy, że uwzględniono już dwa protesty dotyczące wyborów do rady gminnej w Hołuczkowie, zgłoszone przez pozostających pod politycznymi wpływami Ukraińskiego Zjednoczenia Narodowo-Demokratycznego członków Towarzystwa Proswita i miejscowej spółdzielni. Ich sprzeciw opierał się na fakcie liczebnego zdominowania rady przez osoby uważane za lojalne wobec Polski. Przychylenie się do tych pro-

¹⁴ Ibidem, sygn. 73, k. 96, Sprawy samorządu gminnego i powiatowego.

¹⁵ Ibidem, sygn. 74, k. 50, Sprawy samorządu gminnego i powiatowego.

¹⁶ Ibidem, sygn. 74, k. 349, Sprawy samorządu gminnego i powiatowego.

¹⁷ Ibidem, sygn. 74, k. 545, Sprawy samorządu gminnego i powiatowego.

testów i wejście do nowego organu uchwałodawczego zwolenników UNDO pociągnęło za sobą protest ich przeciwników. Wskazywali oni przede wszystkim na uzyskanie mandatu przez „znanego agitatora ukraińskiego” Michała Kozłowskiego, aktywnie uczestniczącego w kampanii poprzedzającej ostatecznie wybory parlamentarne¹⁸. Protesty niejednokrotnie zasadały się na zarzutach natury kryminalnej. W składanych starostwu pismach podawano, często nie przebiegając w słowach, wieści o skandalach finansowych lub antypaństwowej działalności wybranych. W styczniu 1935 roku jeden z mieszkańców Tyrawy Wołoskiej określił skład nowej rady jako „samyh kryminalistów, złodziei, bolszewików i prowodyrów ukraińskich”. Kilku wymienionych z nazwisk członków oskarżył o kradzieże, ciężące na nich wyroki lub wrogi stosunek do Polski, domagając się ich usunięcia. Sprawa została potraktowana poważnie i przedłożona do zbadania miejscowemu posterunkowi policji, którego śledztwo potwierdziło niektóre zarzuty¹⁹. Liczne protesty podnosiły kwestie niedostatecznego wyeksponowania informacji o nadchodzących wyborach lub zbyt krótkiego czasu urzędowania komisji, co miało uniemożliwiać mieszkańcom choćby terminowe zgłoszenia list czy też kontrolę spisów wyborców. Skarżono się na unieważnianie kandydatur, do czego dochodziło najczęściej pod zarzutem fałszowania podpisów. Protesty były jednak w przeważającej mierze oddalane, zwykle z powodu niedopilnowania przewidzianego na ich zgłoszenie czasu.

Materiał źródłowy z lat trzydziestych daje wiele informacji na temat sympatii politycznych władz gminnych, a następnie gromadzkich. Z postęrków policji napływały do starostwa powiatowego meldunki o przynależności partyjnej bądź poparciu udzielanemu poszczególnym ugrupowaniom przez urzędników najniższego szczebla samorządu terytorialnego. Wyłoniona w kwietniu 1930 roku w Zagórzcu zwierzchność gminna stanowiła pod tym względem mocno zróżnicowany przykład. Michała Długosza charakteryzowano jako zaangażowanego działacza partii staroruskiej. Dwaj pozostali, Wasyl Połaszczak i Piotr Dufrad, należeli odpowiednio do UNDO i Polskiej Partii Socjalistycznej, jednak stwierdzono, że nie przejawiają w tym zakresie żadnej samodzielnej aktywności²⁰.

W sposób szczególny kontekst polityczny ukazują wykazy kandydatów na sołtysów i podsołtysów sporządzone przed wyborami w 1934 roku. Notowały one ich nazwiska, narodowość, wiek oraz powiązania z poszczególnymi ugrupowaniami. W tym gronie 63% stanowiły osoby uznawane

¹⁸ Ibidem, sygn. 74, k. 93, Sprawy samorządu gminnego i powiatowego.

¹⁹ Ibidem, sygn. 75, k. 120–122, Sprawy samorządu gminnego i powiatowego.

²⁰ Ibidem, sygn. 74, k. 131, Sprawy samorządu gminnego i powiatowego.

za stronników BBWR-u. Poparcie dla zaplecza politycznego rządu mieli podzielać przedstawiciele obu dominujących na obszarze powiatu sanockiego nacji. Przykładem budzącym wątpliwości co do pełnej wiarygodności zebranych danych jest jednak gmina Jaśliska. Znajdujące się na jej obszarze wsie podlegały jurysdykcji posterunków policji w Jaśliskach, Wisłoku Wielkim i Króliku Polskim. Pierwsza z placówek podała, że tylko $\frac{1}{4}$ kandydatów opowiada się za obozem sanacyjnym i byli to zarazem jedyni Polacy w całym zestawieniu. Druga zaś przypisała poparcie dla BBWR-u wszystkim czternastu startującym narodowości ukraińskiej²¹. Kolejną co do liczebności grupę tworzyli starorusini, uważani za obywateli lojalnych wobec państwa polskiego. Przeciwstawiano ich pod tym względem stronnikom partii ukraińskich, których do walki o urzędy sołtysowskie wystawiono zaledwie kilkunastu. Dziesięciu określono zwolennikami UNDO, w tym obu kandydatów startujących w Dobrej Rustykalnej, Zahutyniu i Zasławiu. Jeszcze mniej reprezentantów miało Stronnictwo Ludowe. Łącznie do wyborów stanęło siedem osób związanych z tym ugrupowaniem. Wewnątrzpartyjną rywalizację ludowcy stoczyli w Falejówce i Nadolanach. Wiek przeciętnego kandydata wynosił 44,8 roku. Średnio najstarsi byli startujący w gminie Bukowsko (48,3), a najmłodszy (42,1) w gminie Zarszyn, choć uzyskanie dokładnego wyniku jest niemożliwe z powodu braku niezbędnych informacji z terenu kontrolowanego przez posterunek w Pisarowcach. Na najbardziej leciwych kandydatów, liczących odpowiednio 63 i 60 lat, swoje głosy mogli oddać mieszkańcy gromady Radoszyce. Na listach trafiali się jednak jeszcze starsi, poczynając od sześćdziesięcioośmioletniego Michała Gbura z Woli Krecowskiej, rok odeń młodszego Michała Hania z Wołuszowej i będącego w sześćdziesiątym szóstym roku życia Jana Porębskiego z Wielopola. Ponadto pomiędzy Haniem a jego konkurentem Wasylem Raczyńskim istniała największa różnica wieku, wynosząca 33 lata. Na przeciwnym biegunie znajdowali się dwaj trzydziestolatkowie z Duszatyna (Pańko Śliwka) i Miko-wa (Michał Kiń). Kiń wraz z trzy lata starszym Hryciem Harhajem stanowili najmłodszy duet kontrkandydatów²².

Niejednokrotnie poglądy polityczne wybranych sołtysów i podsółtysów były dla władz administracji wyższego szczebla istotnym problemem. Często za najskuteczniejsze rozwiązanie uznawano odmowę zatwierdzenia rezultatów głosowania. Z drugiej strony, nawet w razie niezadowolających wyników zdarzało się je akceptować z powodu braku lepszej alternatywy. Tak stało się w lipcu 1934 roku w Dobrej Rustykalnej, gdzie Antoni Przysaś, przodownik

²¹ Ibidem, sygn. 74, k. 306–308, Sprawy samorządu gminnego i powiatowego.

²² Ibidem, sygn. 74, k. 296–318, 468, Sprawy samorządu gminnego i powiatowego.

policii z posterunku w Mrzygłodzie, sugerował uznać wybór Aleksandra Kowalczyka na sołtysa pomimo jego poparcia dla UNDO. Kandydaci o innych przekonaniach mieli się na ten urząd całkowicie nie nadawać, Kowalczyk natomiast zdaniem Przystasia „zachowuje się jeszcze najznośniej”²³. Inaczej rozstrzygnięto sprawę wyborów w Karlikowie. W grudniu tego samego roku sołtysiem w tej gromadzie został Stefan Szpynda, zaś jego zastępcą Stefan Hojsan. Obaj uznawani byli za radykalnych stronników UNDO. Przeciw Szpyndzie argumentowano również, odwołując się do sprawowania przez niego funkcji diaka w miejscowej cerkwi oraz do nauki jego syna w greckokatolickim seminarium duchownym w Przemyślu. Składając starostwu stosowny meldunek, Stanisław Bosek, komendant posterunku w Szczawnem, wskazywał od razu nazwiska radnych o poglądach prorządowych, do których wyboru należałoby doprowadzić. Według urzędowej formuły pisma zawiadamiającego o odrzuceniu wyników głosowania kandydaci nie posiadali odpowiednich kwalifikacji. Ponad połowie radnych gromadzkich przysługiwało prawo złożenia odwołania do szczebla wojewódzkiego w terminie dwóch tygodni²⁴. Ci jednak zwrócili się do Boska, aby wysondować akceptowalnego kandydata i wybrali go, natomiast podsołtysiem ponownie został sympatyk UNDO, wobec czego komendant zaproponował zamianowanie innego człowieka²⁵. Karlików był jedną z tych miejscowości, w których władze powiatowe toczyły zdający się nie mieć końca spór z lokalną społecznością. Nieustępliwość obu stron podtrzymywała impas, a częstotliwość wyborów zaczynała z wolna ośmieszać instytucję samorządu, ponieważ kolejny podsołtys, przegłosowany w lutym 1935 roku, również został przedstawiony do odrzucenia. Rada dała przy tym do zrozumienia, że nie zaproponuje nikogo przychylnego rządowi, a wybory mogą zostać unieważnione raz jeszcze. Pomyślnie zakończenie sprawy nastąpiło dopiero w połowie marca, gdy na wakujący urząd wysunięto możliwego do przyjęcia przez władzę Dmytra Pużyka²⁶.

Gwarancji objęcia stanowiska nie mieli również działacze narodowości polskiej. W lutym 1935 roku policja negatywnie zaopiniowała Józefa Urbana, mającego zostać podsołtysiem w Falejówce, ponieważ ten popierał Stronnictwo Ludowe i oceniono go jako nielojalnego wobec rządu²⁷. Z tej samej przyczyny trzy lata później wydano negatywną opinię na temat wybranego w Zarszynie Kazimierza Łożańskiego. W meldunku zwrócono uwagę także na fakt pełnienia przez jego brata Henryka funkcji sekretarza powiatowego

²³ Ibidem, sygn. 74, k. 324, Sprawy samorządu gminnego i powiatowego.

²⁴ Ibidem, sygn. 74, k. 458–464, Sprawy samorządu gminnego i powiatowego.

²⁵ Ibidem, sygn. 74, k. 458–466, Sprawy samorządu gminnego i powiatowego.

²⁶ Ibidem, sygn. 75, k. 138, Sprawy samorządu gminnego i powiatowego.

²⁷ Ibidem, sygn. 74, k. 555, Sprawy samorządu gminnego i powiatowego.

zarządu SL. Dowodzone, że nie ma on pełnego zaufania miejscowych, jako że w dniu głosowania otrzymał nieprzychylny anonim²⁸. Z drugiej strony, nie zawsze przynależność do polskiego stronnictwa opozycyjnego pozbawiała szans na akceptację wyboru. W 1938 roku w kilku miejscowościach pochlebne opinie najbliższych posterunków otrzymywali sołtysi i ich zastępcy uznawani za zwolenników Stronnictwa Narodowego²⁹. Również coraz liczniejszych przedstawicieli ludowców w zdecydowanej większości przypadków dopuszczano do władz gromadzkich bez żadnych przeszkód. W tym samym roku podsołtysiem w Zasławiu został Włodzimierz Krzywdzik, pomimo że związany był z PPS-em oraz należał do Związku Zawodowego Kolejarzy. Na jego korzyść przemawiały jednak brak zaangażowania w bieżącą politykę oraz wpływu na mieszkańców gromady³⁰. Jak się okazuje, niekiedy nikły autorytet wśród miejscowej ludności nie stanowił przeszkody, a nawet przychylniej usposabiał do elekta władze nadrzędne. Z ich punktu widzenia najbardziej pożądaną cechą nowego sołtysa była całkowita lojalność. Komentator posterunku policji z Zagórza Władysław Skalkowski, oceniając reelekcję Józefa Mielnika, sołtysa w Wujkiem, stwierdził, że chociaż synowie szargają jego dobrą opinię swoimi wykroczeniami, to jednak nie ma tam nikogo odpowiedniejszego do pełnienia tej funkcji. Jakkolwiek nie przejawiał on żadnej własnej aktywności, został zaopiniowany pozytywnie jako człowiek „nieszkodliwy i ślepy wykonawca zarządzeń”³¹. Pod koniec lat trzydziestych coraz częściej aprobowano na czołowych gromadzkich urządach nawet sympatyków UNDO, jeśli uznano ich za przychylnie nastawionych do polskiego państwa i rządu. Nieprzejednaną postawę zajmowano natomiast wobec demonstrujących swoją wrogość oraz sympatyków ruchu komunistycznego. Trzeba również przyznać, że nie tylko poglądy polityczne, ale i rzeczywisty brak kompetencji bywał powodem utracenia proponowanego przez radnych kandydata. Najczęściej działało się to w przypadku jego analfabetyzmu, absolutnie wykluczającego rzetelne wykonywanie obowiązków. W wyjątkowy sposób potraktowano za to Dmytra Rusina, niepiśmiennego sołtysa Czystohorbu, którego polecono zaakceptować, ponieważ w pracy mógł mu pomóc dorosły syn³². Istotne znaczenie dla wydawanych opinii miały również względy moralne. W niektórych meldunkach podawano informacje o notorycznym pijaństwie lub zatargach z prawem wyłonionych sołtysów, co stanowiło mocne argumenty na rzecz ich odrzucenia.

²⁸ Ibidem, sygn. 76, k. 770, Sprawy samorządu gminnego i powiatowego.

²⁹ Ibidem, sygn. 76, k. 174, 379, 638, Sprawy samorządu gminnego i powiatowego.

³⁰ Ibidem, sygn. 76, k. 752, Sprawy samorządu gminnego i powiatowego.

³¹ Ibidem, sygn. 76, k. 691, Sprawy samorządu gminnego i powiatowego.

³² Ibidem, sygn. 76, k. 52, Sprawy samorządu gminnego i powiatowego.

Wspomniane powyżej spisy kandydatów zawierały też dane osób należących do komisji wyborczych. W ich skład powoływano najczęściej osoby cieszące się w gromadzie nieposzlakowaną opinią, toteż nie brak wśród nich np. nauczycieli. Na czas wyborów w 1934 roku w Komańczy funkcję przewodniczącego pełnił rzymskokatolicki ksiądz Władysław Selwa, a w Posadzie Górnej miejscowy posiadacz ziemski Jan Potocki. Ta sama sytuacja miała miejsce w Niebieszczanach, gdzie komisji przewodził właściciel tamtejszych dóbr, późniejszy poseł Józef Morawski. W kilkunastu gromadach na czele komisji stały kobiety³³. Były to niemal wyłącznie katoliczki obrządku łańciskiego o prorządowych poglądach, stąd stanowiły czynnik wzmacniający lojalność wobec państwa polskiego w gromadach z przewagą ludności ukraińskiej. W niektórych miejscowościach do tego grona weszli również obywatele narodowości żydowskiej. Najwięcej było ich w komisjach na terenie gminy Komańcza. Spośród należących do niej jedenastu wsi Żydzi pracowali w sześciu takich gremiach (Czystohorb, Duszatyn, Mików, Radoszyce, Turzańsk i Wisłok Wielki). Gdzie indziej natomiast dwóch (Salomon Mandel w Zawadce Morochowskiej i Herman Rosner w Wisłoczku) piastowało godność przewodniczącego. Prawdopodobnie szczególnie wytypowanie Rosnera miało służyć osłabieniu wpływów UNDO, ponieważ z tego rejonu donoszono starostwu o problemach z utworzeniem komisji opartej na starorusinach. Stwierdzono, że ludność Puław, Tarnawki, Wisłoczka i Zawojów w zupełności ulega oddziaływaniu duchowieństwa greckokatolickiego, zatem próbowano zaangażować osoby uchodzące za apolityczne³⁴. Mimo to nie udało zapobiec udziałowi w komisjach stronników UNDO, którzy obsadzili w nich m.in. wszystkie miejsca w Tarnawce i dwa pozostałe w Wisłoczku. Podobnie jak w przypadku kandydatów bądź elektów, przedmiotem zainteresowania władz były zapatrywania polityczne członków. W przeważającej mierze charakteryzowano ich jako zwolenników BBWR-u, nieco rzadziej wskazywano na poparcie dla stronnictw staroruskich lub ukraińskich. Wyjątkowo przedstawiały się sympatie komisji w Międzybrodziu, gdzie cały jej skład, jak również ubiegający się o gromadzkie urzędy zostali sklasyfikowani jako sympatycy moskalofilskiej Russkiej Organizacji Włościańskiej. Całość uzupełnia Jan Ryniak, jedyny stronnik PPS-u, będący członkiem komisji w Zahutyńiu³⁵.

Pochodzące prawdopodobnie z okresu po wyborach samorządowych z 1934 roku zestawienie zawierało dane ukazujące aktualny układ sił w ra-

³³ Czystohorb, Darów, Jawornik, Morochów, Osławica, Polany Surowiczne, Przybyszów, Strachocina, Surowica, Wola Piotrowa, Wola Wyżna, Wujskie, Zahutyń.

³⁴ Ibidem, sygn. 74, k. 325, Sprawy samorządu gminnego i powiatowego.

³⁵ Ibidem, sygn. 74, k. 296–318, 468, Sprawy samorządu gminnego i powiatowego.

dach gromadzkich dla wszystkich 26 powiatów województwa lwowskiego. Powiat sanocki ze swoimi 128 gromadami ustępował jedynie leskiemu, a łączna liczba 2046 radnych plasowała go na piątym miejscu za Lwowem, Leskiem, Rzeszowem oraz Przemyślem. W aż 125 gromadach ostatnie wybory odbyły się bez głosowania. Procentowo pod tym względem wypadają lepiej wyłącznie powiaty jarosławski, sokalski i żółkiewski. Niespełna 60% mandatów przypadło Polakom, natomiast prawie 39% Ukraińcom i starorusinom, których wykaz ujmował w osobnych rubrykach. Pozostałe miejsca w radach zajęli Żydzi. Taki stan posiadania Polaków nie pozwalał równać się z niektórymi powiatami północno-zachodniej części województwa, ale wyróżniał na tle jednostek administracyjnych położonych w jego centrum i na wschodnich obrzeżach. Biorąc pod uwagę afiliacje polityczne uwidacznia się zdecydowana dominacja ugrupowania rządowego. Jego członkowie i sympatycy dysponowali w tym czasie niecałym tysiącem mandatów. Na kolejnych lokatach znajdowali się radni o poglądach staroruskich oraz zwolennicy UNDO. Z polskich partii opozycyjnych najwięcej, bo ponad 150 przedstawicieli wprowadziło do rad gromadzkich Stronnictwo Ludowe³⁶.

Jeszcze dokładniejszymi statystykami dysponujemy dla 1939 roku, z którego zachowały się liczbowe zestawienia dotyczące wyborów do rad gromadzkich w siedmiu spośród ośmiu gmin powiatu sanockiego. Z trzynastu wsi gminy Bukowsko Polacy uzyskali komplet mandatów w trzech (Nadolany, Nagórzany, Niebieszczany), zaś w Bukowsku i Nowotańcu grono radnych uzupełniło kilku Żydów. W pozostałych miejscowościach przytłaczającą większością dysponowali już Ukraińcy. Wykaz nadesłany przez wójta gminy Zarszyn Bolesława Barana zawierał ponadto dane obrazujące frekwencję poszczególnych narodowości. W przeważającej części gromad do głosowania nie stawili się Ukraińcy, co poskutkowało obsadzeniem wszystkich miejsc w radzie przez Polaków. Obie nacje doszły jednak do porozumienia w Besku, gdzie jedni i drudzy wprowadzili po piętnastu radnych wystawionych na kompromisowej liście. Podobny układ zawarto w Zarszynie. Tam skład siedemnastu Polaków uzupełniono trzema radnymi narodowości żydowskiej. Zdecydowanie słabiej przedstawiał się polski stan posiadania w gminie Jaśliśka, wynoszący tam 11% ogółu mandatów. Polacy przeważali liczebnie we władzach uchwałodawczych Jaśliśki i Posady Jaśliśkiej, natomiast w pozostałych czternastu gromadach wprowadzili zaledwie jednego radnego w Daliowej. Jeszcze większa dominacja Ukraińców uwidoczniła się w gminie Szczawne. Do grona 164 radnych weszło ich aż 162. Po jednym Polaku i Żydzie wybrano odpowiednio w Kamiennem i Kulasznm.

³⁶ Ibidem, sygn. 76, k. 789, Sprawy samorządu gminnego i powiatowego.

Reszta tabel nie zbierała danych dla narodowości, lecz dla wyznań. W większości wsi gminy Sanok wybory zakończyły się przekonującym zwycięstwem grekokatolików. Jedynie w pięciu miejscowościach wyraźną przewagę uzyskali wierni Kościoła rzymskokatolickiego (Dąbrówka Polska, Falejówka, Pakoszówka, Raczkowa, Zagórz). W gminie Komańcza katolikom obrządku łacińskiego i wyznawcom judaizmu udało się otrzymać łącznie tylko kilkanaście ze 182 dostępnych mandatów. Bardziej wyrównany bilans odnotowano w gminie Mrzygłód, ale i tam większość nowo wybranych radnych stanowili unicy. Zastosowanie dwóch różnych kryteriów klasyfikowania ludności oraz brak danych dla gminy Rymanów utrudnia sporządzenie zbiorczego zestawienia. Z całą pewnością można jednak założyć, że w przededniu II wojny światowej to Ukraińcy cieszyli się znaczną przewagą liczebną w radach gromadzkich powiatu sanockiego³⁷.

Wybory do władz samorządu terytorialnego są zwykle istotnym wydarzeniem w życiu społeczności lokalnych. Bezpośredni wpływ na sprawy najbliższego otoczenia czyni je nieraz bardziej interesującymi w oczach miejscowej ludności niż rozgrywki polityczne o skali ogólnokrajowej. Bez wątpienia rywalizacja o przywództwo w gminach jednowioskowych, a następnie gromadach powiatu sanockiego wzbudzała duże emocje. Świadczą o tym liczne skargi i kontrowersje, których na przestrzeni całego analizowanego okresu nie brakowało. Nie byłoby ich, gdyby wybory reprezentantów wsi uważano za niemające żadnego znaczenia. Swoje cele wiązała z nimi również administracja państwowa. Głosowania miały skutkować wyłonieniem lojalnych gospodarzy poszczególnych miejscowości, skłonnych do współpracy i realizacji zadań zleconych przez urzędy wyższego szczebla. Stąd po 1933 roku rozciągnięcie ścisłego nadzoru nad organizacją wyborów oraz późniejsza pieczołowita weryfikacja zwycięskich kandydatów. Na swój sposób było to także przeniesienie na poziom gromad istniejącego w Polsce sporu politycznego między obozem sanacji a partiami opozycyjnymi. Inna linia podziału biegła pomiędzy dwiema najliczniej zamieszkującymi ten teren narodowościami – polską i ukraińską. Ogół tych czynników wpływał na przebieg oraz rezultaty wyborów gromadzkich, a w dalszej perspektywie na funkcjonowanie rad w powiecie sanockim.

³⁷ Ibidem, sygn. 77, k. 53, 56, 70, 97, 103, 106, 133. Sprawy samorządu gminnego i powiatowego.

Bibliografia

Źródła archiwalne

Archiwum Państwowe w Przemyślu

Starostwo Powiatowe Sanockie

Źródła drukowane

Pierwszy powszechny spis Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 września 1921 roku. Mieszkania. Ludność. Stosunki zawodowe. Województwo lwowskie, Warszawa 1927.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 26 lipca 1934 r. o podziale powiatu sanockiego w województwie lwowskim na gminy wiejskie, DzURP 1934, nr 69, poz. 649.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 września 1934 r. w sprawie regulaminu wyborczego do rad gromadzkich na obszarze województw: krakowskiego, lwowskiego, pomorskiego, poznańskiego, stanisławowskiego i tarnopolskiego, DzURP 1934, nr 84, poz. 760.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 3 listopada 1934 r. w sprawie regulaminu wyborów sołtysa i podsołtysa na obszarze województw: krakowskiego, lwowskiego, pomorskiego, poznańskiego, stanisławowskiego i tarnopolskiego, DzURP 1934, nr 101, poz. 916.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 8 października 1936 r. w sprawie regulaminu wyborów sołtysa i podsołtysa, DzURP 1936 nr 81 poz. 558.

Skorowidz miejscowości Rzeczypospolitej Polskiej. Tom XIII: województwo lwowskie, Warszawa 1924.

Ustawa gminna z dnia 12. Sierpnia 1866. Ustawy o Obszarach dworskich i Reprezentacji powiatowej, Ordynacja wyborcza dla Gmin i powiatowa obowiązujące dla Galicji wraz z W. Ks. Krakowskiem tudzież Ustawy państwowe o zasadniczych podstawach urządzenia Gmin, o przynależności do Gminy z dodanym rejestrem abecedowym, Lwów 1867.

Ustawa z dnia 3 grudnia 1920 r. o tymczasowej organizacji władz administracyjnych II instancji (województw) na obszarze b. Królestwa Galicji i Lodomerji z W. Ks. Krakowskiem oraz na wchodzących w skład Rzeczypospolitej Polskiej obszarach Spisza i Orawy, DzURP 1920 nr 117 poz. 768.

Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, DzURP 1933 nr 35 poz. 294.

Ustawa z dnia 16 sierpnia 1938 r. o wyborze radnych gromadzkich, gminnych i powiatowych, DzURP 1938 nr 63 poz. 481.

Opracowania

Małgorzata Łapa, *Sto lat samorządu, sto lat niepodległości*, Łódź 2018.

JOLANTA ZAŁĘCZNY

Akademia Finansów i Biznesu Vistula, filia w Pułtusku

Muzeum Niepodległości w Warszawie

ORCID: 0000-0003-0615-410X

FUNKCJONOWANIE SAMORZĄDU LOKALNEGO W II RZECZYPOSPOLITEJ NA PRZYKŁADZIE POWIATU WARSZAWSKIEGO

FUNCTIONING OF LOCAL GOVERNMENT IN THE SECOND REPUBLIC OF POLAND ON THE EXAMPLE OF THE WARSAW COUNTY

Summary: The example of the Warsaw county shows the problems faced by local authorities in the interwar period – rebuilding the country and its power structures and dealing with economic and social problems. The composition of local authorities clearly shows the reflection of the political forces and the nationalist structure of the local community. It is difficult to reconstruct – due to incomplete source materials – the full picture of self-government economy or activities of self-government at particular levels. Undoubtedly, however, the analysis of this material confirms the old truth that history can also be a teacher of life in this case. The experience of local government officials of that period may be a valuable source of inspiration for today's local government activists.

Key words: local government – city council – commune – county – group – history of local government in the Second Republic of Poland

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny – rada miejska – gmina – powiat – gromada – historia samorządu w II RP

Analizie działalności samorządu w latach 1918–1939 poświęcono – już od czasów II RP – liczne opracowania, ale literatura przedmiotu ma przede wszystkim charakter ogólny¹. Tylko część miast czy powiatów doczekała się monografii historycznych², w których autorzy poświęcili uwagę działalności samorządu lokalnego w międzywojniu.

Tematem moich rozważań będzie powiat warszawski. Dość nietypowy na mapie II RP z uwagi na fakt, że znajdował się w bezpośrednim sąsiedztwie – a właściwie wokół – Warszawy, krzyżowały się tam liczne szlaki komunikacyjne, skupiały ośrodki kulturalne, gospodarcze (przemysł, rzemiosło i handel) i administracyjne. Powiat ów był stosunkowo duży³, gęsto zaludniony i zurbanizowany.

Razem z siedmioma innymi powiatami (błoński, grójecki, miński, płoński, pułtuski, radzyński, sochaczewski i 11 gminami powiatu garwolińskiego) wchodził w skład Okręgu Warszawskiego. Ta strefa podmiejska rozwijała się bardzo intensywnie, co przyciągało nowych mieszkańców. W latach 1921–1931 nastąpił tam wzrost liczby ludności o 60%⁴. W roku 1931 powiat zamieszkiwało 325 tys. ludzi, nadal notowano napływ ludności, przyrost roczny wynosił 8% (w 1934 było już 360 tys.). Na 1 km² przypadało 200 osób, a to oznaczało, że „powiat podstołeczny stoi na równi z najgęściej zaludnionymi obszarami Europy Zachodniej”⁵. Fakt, że był to obszar typowo podmiejski, przekładał się na charakter gospodarki powiatu. Rolnictwo od-

¹ A. Kroński, *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II RP*, w: *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, pod red. A. Piekara, Z. Niewiadomski, Warszawa 1992; *Samorząd terytorialny w Polsce w latach 1918–1939. Wybór materiałów źródłowych*, red. R. Szwed, Częstochowa 2000; R. Szwed, *Centralne związki samorządowe w Polsce (1917–2003)*, Częstochowa 2003; A.K. Piasecki, *Samorząd terytorialny w Polsce w latach 1918–1939 oraz 1989–2009. Sukcesy i porażki w: Druga i trzecia Niepodległość. Dwa polskie dwudziestolecia 1918–1939, 1989–2009*, red. R. Domke, J. Macała, T. Nodzyński, R. Potocki, Zielona Góra 2011.

² Np. dla Mazowsza: J. Golota, *Ostrołęka. Miasto i powiat w okresie międzywojennym*, Ostrołęka 2000; L.M. Kłos, *Mińsk Mazowiecki. Miasto i powiat w drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2010; J. Załączny, *Powiat warszawski w latach II Rzeczypospolitej. Życie społeczno-polityczne, gospodarcze i kulturalne*, Warszawa 2015.

³ W 1921 roku pod względem obszaru (1698 km²) zajmował pierwsze miejsce w województwie warszawskim, w 1931 roku zaś powiat miał 1652,3 km² i był wówczas drugim co do powierzchni powiatem w tym województwie (po grójeckim – 1670 km²); *Informacyjno-turystyczny przewodnik po województwie warszawskim z mapą i 58 ilustracjami opracowany przez Warszawski Wojewódzki Komitet Regionalny i Polskie Towarzystwo Krajoznawcze Oddział w Warszawie*, Warszawa 1932, s. 38.

⁴ Szerzej na ten temat: E. Gorczykowska, *Powstanie i rozwój strefy podmiejskiej Warszawy*, Warszawa 1955.

⁵ B. Chomicz, *Stan i potrzeby gospodarcze powiatu warszawskiego, referat wygłoszony na zjeździe działaczy społecznych i gospodarczych powiatu warszawskiego zwołanym przez Radę Powiatową BBWR*, Warszawa 1934, s. 2.

grywało niewielką rolę, szybko zanikały różnice między wsią a miastem, następował intensywny rozwój budownictwa lotniskowego, rosła rola przemysłu, rzemiosła oraz handlu. Spora grupa ludności mieszkała na terenie powiatu, ale dojeżdżała do pracy do Warszawy.

Tworzenie zrębów samorządu – trudne początki

Tworzenie polskich organów władzy rozpoczęło się jeszcze w trakcie trwania wojny. Należy podkreślić, że wtedy, podobnie jak przez kolejne lata funkcjonowania Rzeczypospolitej, nie było ujednoczonych ram prawnych porządkujących kwestie samorządu terytorialnego. Wspólnoty lokalne działały w oparciu o przepisy prawa państw zaborczych. W pierwszych latach wolnej Polski (1918–1920) unormowano zasady funkcjonowania samorządu gminnego oraz powiatowego.

Zanim to jednak nastąpiło, już w 1916 przywrócono samorząd miejski w Piasecznie, gdzie odbyły się wybory do rady miejskiej. Jej pierwsze posiedzenie miało miejsce 25 maja 1917 roku. W Pruszkowie pierwsze wybory do rady miejskiej odbyły się w maju 1917 roku. Wyłoniono w nich burmistrza (został nim Wargenau), trzech ławników (Rozenowicz, Kurzeja, Żarski) oraz 9 radnych (Hoser, Troetzer, Bielawski, Wolfram, Hickel, Augustynowicz, Olędzki, Rodzewicz i Głowiński)⁶.

Proces odbudowy państwa po I wojnie światowej wymagał od społeczeństwa powszechnego zaangażowania. Zniszczenia wojenne spowodowane rozgrywaniami się na terenie powiatu warszawskiego działań zbrojnych, rabunkowa działalność wojsk okupacyjnych oraz wydarzenia związane z wojną 1920 roku dotknęły społeczność lokalną⁷. Funkcjonujące wówczas (1918–1920) – szczególnie w większych miastach – komitety obywatelskie stawiały sobie za główny cel zapewnienie rekruta oraz zagwarantowanie ludności bezpieczeństwa i zabezpieczenie aprowizacyjne.

Organizacja instytucji władzy szczebla gminnego, miejskiego i powiatowego była niewątpliwie jedną z najpilniejszych kwestii pierwszego okresu po odzyskaniu niepodległości. Reorganizacja samorządu miała na celu także poszerzenie jego kompetencji⁸. Zasady i terminy wyboru władz gminnych regulował dekret z 28 listopada 1918 roku, zaś 13 grudnia 1918 roku został ogłoszony dekret Naczelnika Państwa precyzujący zasady wyboru rad

⁶ Archiwum Państwowe w Warszawie (dalej: APW), Oddział w Grodzisku Mazowieckim, Akta m. Pruszkowa, sygn. 25, k. 1.

⁷ Szerzej na temat poziomu zniszczeń: J. Załączny, *Powiat warszawski...* op. cit., s. 76–88.

⁸ Zob.: M. Sobczyński, M. Kulesza, *Miejsce i rola powiatu w tradycji poddziału terytorialnego Polski*, Łódź 2004.

miejskich. Wszyscy obywatele, bez względu na narodowość, otrzymali na tej podstawie jednakowe prawa wyborcze. Czynne prawo wyborcze przysługiwało osobom w wieku powyżej 21 lat, posiadającym obywatelstwo polskie i mieszkającym na stałe na terenie miasta co najmniej od 6 miesięcy. Warunkiem uzyskania biernego prawa wyborczego była ponadto umiejętność czytania i pisania. Pierwsze wybory do rad miejskich zaplanowano na rok 1919. W miastach liczących poniżej 5 tysięcy mieszkańców rada miała liczyć 12 radnych, dla miast do 25 tysięcy ludności ustalono 24 radnych, zaś w przypadku, gdy mieszkańców było powyżej 25 tysięcy, ustalono wybór 24 radnych i dodatkowo 1 radnego na każde kolejne 2 tysiące mieszkańców ponad wspomniane 25 tysięcy.

Analiza wyników wyborów do rad miejskich pozwala na zorientowanie się w układzie sił politycznych oraz udziale mniejszości w samorządzie.

24 sierpnia 1919 roku przeprowadzono pierwsze wybory do Rady Miejskiej w Otwocku. Z trzech list wyborczych zgłoszono 24 kandydatów. Ustalono proporcje obowiązujące w składzie rady: 13 radnych pochodzenia chrześcijańskiego i 11 żydowskiego; ponadto burmistrzem miał być chrześcijanin, zaś jego zastępcą przedstawiciel ludności żydowskiej. Burmistrzem Otwocka został Michał Górzyński, a jego zastępcą Wolfgang Jabłoński. Ponieważ kandydatów było 24, czyli tylu, ile miejsc w Radzie, nie przeprowadzono formalnego głosowania, a wszyscy kandydaci zostali radnymi. Najwięcej miejsc uzyskał Zjednoczony Komitet Wyborczy, któremu przypadło 13 mandatów, aż 9 mandatów zdobyli kandydaci Zjednoczonego Komitetu Żydowskiego, a 2 Lewica Żydowska (Poalej Syjon)⁹. W skład pierwszej Rady Miejskiej w Otwocku – zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami – weszło 13 Polaków i 11 Żydów¹⁰.

Pierwsze w okresie powojennym wybory w Piasecznie miały miejsce 14 grudnia 1919 roku. Do walki o mandaty stanęło 107 kandydatów z pięciu list wyborczych: lista nr 1 Obywatelsko-Narodowa – 36 kandydatów, lista nr 2 Rzemieślniczo-Handlowa – 20 kandydatów, lista nr 3 PPS – 20 kandydatów, lista nr 4 Zjednoczona Ludność Żydowska – 20 kandydatów, lista nr 5 Żydowska – 11 kandydatów¹¹. Po 12 mandatów uzyskały PPS i Zjednoczona

⁹ APW, Oddział w Otwocku, Akta m. Otwocka, sygn. 1257; *Otweek – Uzdrowisko, Informator 1925*, Warszawa 1924, s. 35.

¹⁰ APW, Oddział w Otwocku, Akta m. Otwocka, sygn. 517, k. 4. Członkami Rady Miejskiej Otwocka byli: Józef Trzaskowski, Edward Kasperowicz, Jan Grenda, Zygmunt Różański, Feliks Pulwarski, Bronisław Migdański, Bolesław Maruszewski, Stefan Dobraczyński, Józef Zawadowski, Izidor Klimontowicz, Stefan Żaryń, ks. Włodzimierz Wyrzykowski, Hipolit Cybulski, Rubin Zejman, Wolfgang Jabłoński, Maksymilian Reiner, Gotlib Kremer, Gerver Zelik, Zygmunt Bajor, Adam Gójski, Moszek Rotsztejn, Dawid Rozental, Józef Rozinowicz, Izaak Cynamon.

¹¹ E. i W. Bagińscy, *Szkice z dziejów miasta Piaseczna*, Piaseczno 2001, s. 37.

Ludność Żydowska, lista Obywatelsko-Narodowa zdobyła 7 mandatów, lista Żydowska uzyskała 3 mandaty, a lista Rzemieślniczo-Handlowa dwa. Na czele samorządu stanął burmistrz Waclaw Kaun, jego zastępcą został Cezary Lachowicz. Na ławników wybrano Józefa Bartczaka, Fiszera Segala i Stanisława Starczewskiego. Delegatami do Sejmiku zostali Waclaw Kaun i Lucjan Matynia. W skład Rady Miejskiej weszło 13 Polaków i 10 Żydów¹².

W pierwszych wyborach samorządowych – nie tylko w Piasecznie – dużą aktywność odnotowali kandydaci Polskiej Partii Socjalistycznej, w radzie miejskiej Nowego Dworu na 24 radnych było 4 radnych PPS, a w Pruszkowie – 6 w 18 radnych¹³.

W Pruszkowie jeszcze w czerwcu 1918 roku władze okupacyjne zdymisjonowały burmistrza Edmunda Wargenaua i na jego miejsce powołały Józefa Piltza. On też został pierwszym burmistrzem w wyzwolonym Pruszkowie¹⁴. Radę Miejską Pruszkowa wybrano 9 marca 1919 roku. Znaczący sukces odnotowała Polska Partia Socjalistyczna, uzyskując – jak wspomniano powyżej – 7 mandatów. Wybory zostały zbojkotowane przez komunistów. Radę tworzyli: Ignacy Bancarzowski, Józef Bielawski, Franciszek Bułat, Witold Chełmiński, Bozuch Głowiński, Zygmunt Giese, Aleksander Jelichel, Wincenty Małgowski, ksiądz Kęsicki, Bronisław Kopp, Kazimierz Obidko, Antoni Markowski, Aleksander Perz, Stanisław Olesiński, Józef Orłowski, Ludwik Prędkiewicz, Roman Rytter, Józef Schabowski, Eliasz Rozenowicz, Mendel Kirszbaum, Jeremiasz Zelman, Julian Sauter, Franciszek Łukaszewski, Piotr Krajewski¹⁵. Na pierwszym posiedzeniu Rady 29 marca 1919 roku uchwalono budżet miasta na rok 1919/1920 i dokonano wyboru władz. Burmistrzem został wspomniany już Józef Piltz, a wiceburmistrzem Karol Olędzki. Piltz ustąpił w listopadzie 1919 roku i wówczas Rada wybrała burmistrzem Karola

¹² T. Żmudziński, *Piaseczno – miasto królewskie i narodowe 1429–1933*, Warszawa 1933 [reprint Piaseczno 2004], s. 256. Burmistrz Kaun zmarł w roku 1927, zastąpił go na krótko Roman Kocłackowski, a w lipcu 1927 odbyły się kolejne wybory. Burmistrzem został Józef Herb, zastępcą Waclaw Rowiński (potem Józef Kasztelski); ibidem, s. 304. Członkami Rady Miejskiej Piaseczna zostali: Jan Bernatowicz, Michał Borowski, Ch. I. Cetner, Józefa Czekalska, I. Flint, I. Goldberg, R. Goldberg, Izidor Geniusz, Józef Gothold, J. Goldsztejn, M. Hartman, Józef Kazubek, Sz. Landou, Jozef Marcińczak, Lucjan Matynia, Andrzej Nalewcyński, Adam Poncyłjusz, M. Rosenberg, Józef Rowiński, Józef Walczyński, S. Zajdman, Józef Ziemiński, A. Zyssman.

¹³ R. Szwed, *Kształtowanie się założeń programowych i taktycznych PPS w zakresie samorządu terytorialnego po odzyskaniu niepodległości Polski*, [w:] *Samorządowa Rzeczpospolita 1918–1939: wybór rozpraw i artykułów*, Częstochowa 2002, s. 89. Komentując wyniki wyborów T. Szturm de Sztrem stwierdził: „klasa robotnicza osiągnęła zwycięstwo na całej linii”; idem, *Samorząd miejski w Polsce*, „Kalendarz Robotniczy PPS” 1920, s. 106–109.

¹⁴ M. Skwara, *Historia Pruszkowa w zarysie*, t. 2, Pruszków 2006, s. 72.

¹⁵ A. Gryciuk, *Miasto Pruszków w latach 1918–1939*, [w:] *Dzieje Pruszkowa*, red. A. Żarnowska, Warszawa 1983, s. 191.

Olędzkiego¹⁶. W styczniu 1920 roku postawiono Radzie Miejskiej w Pruszkowie zarzut łamania prawa i minister spraw wewnętrznych zdecydował o jej rozwiązaniu, co wyraźnie skomplikowało sytuację w mieście. Nastąpiła też zmiana na stanowisku burmistrza – Karol Olędzki zrezygnował, a nowym burmistrzem został Jan Szczepkowski. Nową Radę wyłoniono w wyborach w marcu 1920 roku i rozpisano wówczas konkurs na burmistrza. W głosowaniu w czerwcu 1920 roku wybrano Józefa Cicheckiego, kandydata popieranego przez starostę¹⁷.

Na podstawie Tymczasowej Ordynacji Wyborczej do Sejmiku Powiatowego zarządzone zostały wybory delegatów w poszczególnych powiatach. Przeprowadzenie wyborów w gminie zlecono wójtom, zaś w miastach burmistrzom. W oparciu o artykuł 3 Przepisów Wykonawczych do wspomnianego dokumentu wyznaczono terminy w poszczególnych miastach i gminach. W miastach wybory zaplanowano na kolejne dni lutego: 10 – Nowy Dwór, 11 – Piaseczno, 12 – Pruszków, 14 – Zakroczym i 15 lutego – Otwock. W dniu 10 lutego miały odbyć się wybory w gminach: Blizno, Falenty, Jabłonna, Młociny, Wawer, Srokosze. Na 14 lutego wyznaczono termin wyborów w gminach: Karczew, Nieporęt, Nowa Iwiczna, Wiązowna, a na 14: Częstków, Okuniew, Ożarów, Zagórz. Termin wyborów w pozostałych gminach miał zostać podany w późniejszym czasie¹⁸.

Pierwszym zadaniem stającym przed władzami i społeczeństwem była odbudowa ze zniszczeń domów, gospodarstw rolnych, zakładów przemysłowych, organizacja instytucji publicznych, a przede wszystkim zapewnienie sprawnej aprowizacji. W tym celu powołano odpowiednie instytucje. Na szczeblu centralnym Ministerstwo Aproprowizacji, w urzędach wojewódzkich – referaty aprowizacyjne, w dużych miastach stosowne komisje, w powiatach właściwe urzędy. Akcją aprowizacyjną zajmowały się też inne instytucje, wśród nich można wymienić: gospody żołnierskie, towarzystwa dobroczynne, jadłodajnie ludowe, przytułki dla ubogich, ochronki czy komitety pomocy dzieciom.

Przy Starostwie Powiatowym Warszawskim funkcjonował Urząd Aproprowizacyjny. W grudniu 1918 roku utworzono Powiatową Radę Aproprowizacyjną, w skład której weszli delegaci poszczególnych miejscowości powiatu¹⁹. Funkcjonowało także Towarzystwo Aproprowizacji Miast Polskich, a akces do

¹⁶ APW, Oddział w Grodzisku Mazowieckim, Akta m. Pruszkowa, sygn. 25, k. 34. O działalności pierwszej Rady Miejskiej Pruszkowa szerzej A. Gryciuk, *Miasto Pruszków...* op. cit., s. 191–192.

¹⁷ M. Skwara, *Historia Pruszkowa...* op. cit., s. 72–74.

¹⁸ Dziennik Urzędowy Rozporządzeń na Powiat Warszawski 1919, nr 8, s. 51–52.

¹⁹ S. Rostworowski, S. Szablewski, *Rolnictwo i wojna*, Warszawa 1937, s. 66.

nego zgłosiła np. Rada Miasta Otwocka (5 grudnia 1920 roku)²⁰. Władze powiatowe podejmowały działania mające na celu poprawę położenia miejscowej ludności. Zakazywano wywozu płodów rolnych poza granice powiatu, czyniono starania o uzyskanie zgody Ministerstwa Apropowizacji na zakup żywności w sąsiednich, mniej zniszczonych wojną rejonach. Próbowano też pozyskać przydziały z darów amerykańskich.

Trudna sytuacja aprowizacyjna sprzyjała nadużyciom i działaniom spekulacyjnym. W tej sytuacji w grudniu 1918 roku komisarz rządu polskiego na powiat warszawski Stanisław Okulicz apelował o zachowanie spokoju i wspólną pracę na rzecz powiatu²¹. Rok później, w grudniu 1919 roku komisarz rządowy na powiat warszawski informował, że stwierdzono jednak przypadki działań o charakterze spekulacyjnym. Speculanci organizowali w miastach i miasteczkach składy, w których magazynowano żywność, by potem sprzedawać ją po wygórowanych cenach w okresie przednówka²².

Sytuacja aprowizacyjna była bardzo trudna. W sierpniu 1919 określano ją jako tragiczną, przydziały zboża były za małe i nie było pokrycia na kartki. Trudno się więc dziwić, że nastroje mieszkańców powodowały wrogie nastawienie wobec władz. Było to widać szczególnie w miejscowościach, gdzie dominowała ludność uboższa (Nowy Dwór, Zakroczym, Pruszków, Otwock, Zegrze, Serock, Piaseczno)²³. Stan taki potwierdzał wyciąg z protokołu posiedzeń Rady Miejskiej w Nowym Dworze z 15 września 1919 roku, w którym informowano o obleganiu przez najuboższą ludność budynku magistratu o zadaniu chleba. W tej sytuacji Rada Miasta postanowiła zrzucić z siebie odpowiedzialność za mogące wyniknąć z tego powodu niepożądane ekscesy i jednocześnie na żądanie ogółu wysłać delegację do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Ministerstwa Apropowizacji²⁴.

W pierwszych latach niepodległości podejmowano działania mające na celu jednoczesną odbudowę samorządu terytorialnego na szczeblu gminnym, miejskim i powiatowym. Duży wkład w te prace wnieśli samorządowcy-teoretycy (B. Wasiutyński, J. Panejko, T. Bigo), często wypowiadający się łamach prasy fachowej („Samorząd”, „Samorząd Terytorialny”, „Samorząd

²⁰ T. Kubiak, *Zarys dziejów Otwocka w latach 1407–1944*, w: *Otwock 1407–1967*, red. J. Kazimierski, Warszawa 1972, s. 48.

²¹ *Do mieszkańców powiatu warszawskiego!*, Dziennik Urzędowy Rozporządzeń na powiat warszawski 1918, nr 1, s. 1.

²² Archiwum Akt Nowych, (dalej: AAN), Ministerstwo Apropowizacji, sygn. 395, k. 423.

²³ Ibidem, k. 249.

²⁴ Ibidem, k. 257.

Miejski”). Istotna była też presja opinii publicznej, która żywo była zainteresowana organizacją władz, finansami czy nadzorem nad samorządem²⁵.

Uwarunkowania prawne

Na mocy zarządzenia wykonawczego Rady Ministrów do rozporządzenia z 28 sierpnia 1919 roku o tymczasowej organizacji władz administracyjnych na obszarze byłego zaboru rosyjskiego na czele powiatów stanęli starostowie²⁶. Byli oni mianowani przez Ministra Spraw Wewnętrznych, a podlegali wojewodom. Do kompetencji starostów należało kierowanie administracją rządową na obszarze powiatu, zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego, koordynowanie działalności administracji cywilnej i interesów gospodarczych z potrzebami obrony państwa. Starosta był z urzędu szefem administracji ogólnej, pełnił funkcję zwierzchnika urzędów i organów, przewodniczył organom kolegialnym, zarządzał, orzekał, rozstrzygał, wnioskował²⁷. Dbał o interesy obrony państwa, w sytuacjach szczególnych (np. ruchy) mógł wezwać wojsko, na wypadek stanu wojennego czy mobilizacji kierował całością administracji rządowej, z wyłączeniem administracji wojskowej, wymiaru sprawiedliwości, kolei, poczt i telegrafów. Starostowie (podobnie jak wojewodowie) mieli do dyspozycji Policję Państwową. Konstytucja dawała im – w uzasadnionych przypadkach – prawo użycia siły zbrojnej²⁸. Starosta wykonywał przypisane mu zadania przy pomocy starostwa i podległych mu instytucji. W ramach starostwa funkcjonowały działy: bezpieczeństwo publiczne, budżetowo-gospodarczy, wojskowy, administracyjno-karny, wyznaniowy, kultury i sztuki, samorządowy, rolny, weterynaryjny, aprowizacyjny, przemysłowy, pracy i opieki społecznej, robót publicznych²⁹. Podstawą działania było rozporządzenie Prezydenta RP z 19 stycznia 1928 roku o organizacji władz administracji ogólnej oraz organizacji samorządu terytorialnego³⁰.

²⁵ S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa – historia i współczesność*, Lublin 1999, s. 133.

²⁶ Zbiorowy portret tej grupy urzędniczej stworzył Janusz Mierzwa, *Starostwie Polski międzywojennej*, Kraków 2018.

²⁷ Szczegółowe kompetencje starosty: DzURP 1936, nr 8, poz. 555.

²⁸ A. Wereszczyński, *Wiadomości o Polsce współczesnej ze szczególnym uwzględnieniem stosunków politycznych, gospodarczych i społecznych*, cz. 1. *Ustrój i administracja państwa polskiego*, Lwów 1935, s. 206.

²⁹ APW, *Inwentarz archiwalny: Akta Starostw Powiatowych z terenu województwa warszawskiego*, Warszawa 1965, s. 3; wobec znikomej ilości zachowanych akt trudno odtworzyć pełną strukturę starostwa warszawskiego.

³⁰ DzURP 1928, nr 11, poz. 86.

Poza organami administracji ogólnej i specjalnej (wojskowa, skarbowa, wymiaru sprawiedliwości, szkolna) funkcjonowały instytucje samorządowe. Zostały one odziedziczone po zaborcach i w takiej formie zajmowały się na początku głównie sprawami gospodarczymi i kulturalnymi.

Pierwsze wybory samorządowe na obszarze dawnego zaboru rosyjskiego zorganizowano na podstawie dekretu z 27 listopada 1918 roku. Wybrano wówczas wójtów, sołtysów oraz członków rad gminnych. Wybory do samorządów powiatowych przeprowadzono o oparciu o dekret z 4 lutego 1919 roku o tymczasowej ordynacji wyborczej dla obszarów Polski byłego zaboru rosyjskiego. Zorganizowanie struktur samorządowych zapowiadała konstytucja z 1921 roku, która zapewniła samorządom szeroki zakres uprawnień i dużą samodzielność. Ustawa z 23 marca 1933 roku anulowała przepisy z okresu zaborów i dokonała unifikacji ustawodawstwa dotyczącego samorządu w poszczególnych regionach kraju. Organizację samorządu terytorialnego sankcjonowała konstytucja z 1935 roku. Jego jednostki pokrywały się z wprowadzonym podziałem administracyjnym. Zasada funkcjonowania opierała się na współdziałaniu organów wykonawczych samorządu powiatowego i wojewódzkiego z organami administracji ogólnej. Przeniesienie uprawnień na władzę centralną zmniejszyło jednak rolę samorządu niższego szczebla³¹. Sprzyjało temu też przedmiotowe traktowanie samorządu, a także ustawa z 1923 roku o finansach komunalnych, która ograniczyła inicjatywę samorządu.

Samorząd powiatowy stanowiły sejmiki (od 1933 roku rady powiatowe), wybierane w sposób powszechny i jawny jako organ uchwalający oraz wydziały powiatowe, będące organem wykonawczym. Sejmiki, a potem rady i wydziały były organami kolegialnymi reprezentującym czynnik obywatelski. Starosta był zobowiązany minimum raz w roku przedstawić radzie sprawozdanie o stanie powiatu i zamierzeniach na przyszłość. Przy planowaniu prac musiał wysłuchać opinii członków rady, którzy mieli prawo zgłosić swoje postulaty³².

Członkowie rady powiatowej wybierani byli bezpośrednio przez kolegia wyborcze złożone z radnych gminnych i członków zarządów miast wydzielonych. Na każdą gminę wiejską przypadał wybór dwóch radnych powiatowych. W miastach ilość radnych wybieranych przez przedstawicieli miast była zależna od wielkości miasta (w miastach do 10 tysięcy mieszkańców wybierano 2 radnych, do 15 tys. – 3, do 20 tys. – 4, powyżej 20 tys. – 5). Wy-

³¹ A. Warzocha, *Samorząd terytorialny w II RP – drodze ku własnemu państwu*, „Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. Seria Res Polticae” 2012, wydanie specjalne, s. 352.

³² M. Kallas, *Historia ustroju Polski X–XX wiek*, Warszawa 1997, s. 339.

bory były jawne, ale na żądanie 1/5 członków kolegium można było zarządzić ich utajnienie. Rada wybierała w głosowaniu tajnym i proporcjonalnym 6 członków wydziału powiatowego³³.

Uprawnienia samorządu terytorialnego wynikały z zadań własnych i zleconych (tzw. poruczony zakres działalności). Do zadań własnych należały sprawy gospodarcze, kultura, oświata, zdrowie publiczne. Zadania zlecone to część spraw należących do kompetencji administracji rządowej, m.in. administracja drogowa, budowlana, opieka społeczna, pośrednictwo pracy. Samorządy wykonywały w ramach zadań zleconych nawet 500 czynności i funkcji administracyjnych³⁴. Sejmik uchwalał budżet powiatu, określał poziom wydatków, decydował w sprawach komunikacji, porządku publicznego, oświaty, kultury, zdrowia. Fundusze sejmiku pochodziły z podatku komunalnego, dotacji władz. Wydział powiatowy był sądem administracyjnym I instancji, zarządzał przedsiębiorstwami powiatowymi, sprawował nadzór nad samorządem gminnym, ponadto miał głos doradczy w sprawach, które starosta przedstawiał do zaopiniowania. Jeśli uznał, że uchwały rady są nielegalne, miał prawo je zawiesić³⁵. Do zadań samorządu powiatowego należała:

piecza nad gospodarczymi interesami powiatu: budowa i utrzymanie dróg, ochrona i popieranie rolnictwa, handlu i przemysłu, tworzenie i popieranie zakładów kredytowych, np. powiatowych kas oszczędnościowych; piecza nad zdrowotnymi potrzebami powiatu; piecza nad dobroczynnością publiczną (utrzymywanie przytułków dla ubogich, ochronek dla dzieci), piecza nad kulturalnymi potrzebami – popieranie oświaty, kursy dla analfabetów, popularyzacja wiedzy, biblioteki, szkoły fachowe³⁶.

Nadzór nad samorządem należał do organów administracji ogólnej. Sprawowali go z mocy prawa: minister spraw wewnętrznych, wojewoda, starosta, a także organy wykonawcze samorządu wyższego szczebla.

Funkcjonowanie miast regulował dekret z 4 lutego 1919 roku, na mocy którego na ziemiach byłego zaboru rosyjskiego wprowadzono gminy miejskie jako samorządne jednostki terytorialne z osobowością publiczno-prawną³⁷. W miastach działały rady miejskie jako organ uchwałodawczy i kon-

³³ A. Wereszczyński, *Wiadomości o Polsce współczesnej...* op. cit., s. 243–246.

³⁴ J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia państwa i prawa polskiego*, Warszawa 1977, s. 542.

³⁵ B. Wasiutyński, *Ustrój władz administracyjnych rządowych i samorządowych*, Poznań 1933, s. 62–63.

³⁶ F. Bujak, Z. Pazdro, Z. Próchnicki, S. Sobiński, *Polska współczesna*, Lwów 1927, s. 273.

³⁷ DPPP 1919, nr 13, poz. 140. Do dokumentu dołączony był wykaz 150 miast, w tym 68 miejscowości Mazowsza i Podlasia, którym potwierdzono wcześniejsze prawa miejskie lub nadano nowe. W latach 1919–1939 prawa miejskie otrzymało tylko 58 miejscowości, łącznie więc w ca-

trolujący oraz magistraty będące organem zarządzającym i wykonawczym. Zakres kompetencji samorządu miejskiego był bardzo szeroki. Analogicznie jak na innych szczeblach obejmował sprawy własne i poruczone (zarządzanie majątkiem gminy, budowa i utrzymanie sieci dróg i ulic, komunikacja, wodociągi, kanalizacja, oświetlenie, porządek i bezpieczeństwo publiczne, opieka nad ubogimi, ochrona zdrowia, handel, przemysł, rzemiosło, oświata, kultura, aprowizacja). Wykonywaniem uchwał rady zajmował się magistrat, zarządzał on też majątkiem miejskim, decydował o wydatkowaniu dochodów. Magistraty miast składały się z przewodniczącego, czyli burmistrza, zastępcy i radnych oraz ławników, byli oni wybierani na 3 lata.

Radni pełnili swe funkcje honorowo. Zabronione było łączenie funkcji radnego z posadą w magistracie, a także z rolą przedsiębiorcy, dostawcy czy dzierżawcy³⁸. Prawem weta wobec decyzji rady dysponował burmistrz.

Liczba radnych była zróżnicowana. W Nowym Dworze i Piasecznie było 16 radnych i 3 ławników, w Otwocku – 24 radnych i 3 ławników, w Zakroczymiu – 16 radnych i 3 ławników³⁹.

Zmiany wprowadziła ustawa z 1933 roku, zmieniając nazwę magistrat na zarząd miejski i precyzując obowiązki burmistrza. Stał się on przełożonym gminy miejskiej, reprezentował miasto i kierował jego administracją⁴⁰. Rada miejska ustanawiała zasady zarządzania miastem i sposoby użytkowania majątku, nabywała i sprzedawała nieruchomości, uchwałała budżet oraz podatki, zatwierdzała plany rozbudowy miasta.

Na szczeblu gromady liczącej powyżej 200 mieszkańców organem uchwałodawczym była rada lub zebranie gromadzkie, władza wykonawcza należała do sołtysa. W gminie wiejskiej uchwały podejmowała (pochodząca z wyborów pośrednich jawnych) rada gminy, a organem wykonawczym był zarząd gminy z wójtem na czele⁴¹.

Organizację samorządu gminnego i gromadzkiego przedstawia tabela nr 1.

lym kraju było 611 miast. Na obszarze powiatu warszawskiego prawa miejskie w tym okresie otrzymały: Otwock, Pruszków, Włochy i Rembertów; J. Kazimierski, *Miasta i miasteczka na Mazowszu i Podlasiu Nadbużańskim w latach 1918–1939*, w: *Mazowsze w dwudziestoleciu międzywojennym*, red. A. Stawarz, Warszawa 1998, s. 102; M. Gajewski, *Zmiany administracyjne miast i osiedli 1918–1939*, Warszawa 1964, s. 92, 101, 140.

³⁸ *Dekret o samorządzie miejskim* [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce w latach 1918–1939. Wybór materiałów źródłowych*, red. R. Szwed, Częstochowa 2000, s. 31–35.

³⁹ *Alfabetyczny wykaz miast rządzących się dekretem z 4.02.1919 o samorządzie miejskim. Ustrój samorządu miejskiego w województwach centralnych*, Warszawa 1933, s. 131–133, 139. DzURP 1933, nr 35, poz. 294.

⁴¹ A. Piekara, Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Warszawa 1998, s. 79, 97. Szerzej na temat gmin wiejskich: W. Brzeziński, *Terytorialna organizacja gminy wiejskiej w Polsce. Wnioski do reformy*, Warszawa 1932, s. 54–88.

Tabela 1. Ramowa struktura organizacji samorządu gminnego i gromadzkiego w Polsce na początku lat trzydziestych XX wieku

	Gmina	Gromada
Organ	1. zebranie gminne	1. zebranie wioskowe
Skład	mężczyźni i kobiety powyżej 21 roku życia, od 6 miesięcy mieszkający w gminie	właściciele nieruchomości, bez różnicy płci, wiek powyżej 21 lat
Przewodniczący	wójt	sołtys
Zakres kompetencji	<ul style="list-style-type: none"> organ uchwałodawczy, kontroluje radę gminy i wójta wybiera członków rady i zastępców wybiera 2 kandydatów na wójta 	<ul style="list-style-type: none"> organ uchwałodawczy kontroluje sołtysa wybiera kandydatów na sołtysa
Organ	2. rada gminna	–
Skład	wójt i 12 członków (głos wójta przeważa)	–
Prawo wyborcze	czynne i bierne mają wszyscy uczestnicy zebrania gminnego	–
System głosowania	tajne, względną większością głosów	–
Kadencja	3 lata	–
Kompetencje	<ul style="list-style-type: none"> organ częściowo wykonawczy i zarządzający mianuje i zwalnia urzędników kontroluje wójta 	–
Uprawnienia władz nadzorczych	wojewoda po wysłuchaniu opinii wydziału wojewódzkiego ma prawo rozwiązać radę gminną	–
Organ	3. wójt	3. sołtys
	organ jednoosobowy, jego pomocnikami są sołtysi	organ jednoosobowy
Bierne prawo wyborcze	wszyscy uczestniczący w zebraniu gminnym wiek ponad 25 lat, umiejętność czytania i pisania po polsku	wiek 25 lat i minimum 3 morgi gruntu
Kadencja	3 lata	3 lata
Kompetencje	<ul style="list-style-type: none"> wykonywanie zadań poruczonych organ wykonawczy gminy 	<ul style="list-style-type: none"> pomocnik wójta w sprawach administracji rządowej i gminnej organ wykonawczy gromady
Uprawnienia władz nadzorczych	starosta mianuje wójta spośród 2 kandydatów wybranych przez zebranie gminne odwołać wójta może wojewoda	odwołać sołtysa może starosta

Źródło: S. Podwiński, *Tabelaryczne zestawienie wewnętrznej organizacji samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 1931 (odbitka z kalendarza samorządowego na rok 1931), s. 6–9.

Główne obszary działań samorządu w powiecie warszawskim

Położenie w bezpośrednim sąsiedztwie Warszawy, krzyżowanie się licznych szlaków komunikacyjnych, skupisko ośrodków kulturalnych, gospodarczych i administracyjnych wpływało korzystnie na rozwój tego terenu. Stosunkowo sprawnie przebiegała organizacja władz zarówno instytucji administracji państwowej i samorządowej, jak i administracji specjalnej.

Rozwój gospodarczy regionu warunkowany był stanem finansów⁴², jakimi rozporządzały lokalne władze oraz instytucje samorządowe. Źródłem dochodów był majątek własny, zyski z przedsiębiorstw, dotacje z budżetu państwa, zaciągane pożyczki, różne podatki i opłaty (np. targowe, drogowe, za usługi komunalne), zyski z monopolu handlowego. Specyfika powiatu warszawskiego spowodowała, że był on w znaczący sposób obciążany wydatkami na potrzeby mieszkańców stolicy przenoszących się na lotniska. Pojawił się nawet postulat zasilenia budżetu sejmiku warszawskiego środkami z budżetu stolicy.

W przypadku powiatu warszawskiego podkreślano, że „cały ciężar gospodarki gminnej spoczywa na posiadaczach własności ziemskiej, tylko bowiem oni płacą składki od gruntu, zakłady przemysłowe i handlowe są zwolnione od opłat”⁴³. Niejednokrotnie postulowano równomierne rozłożenie świadczeń na wszystkich mieszkańcach. W latach dwudziestych obciążenia 1 morgi gruntów włościańskich w gminach wiejskich powiatu warszawskiego zależnie od klasy gruntów wyglądało następująco: podatek gruntowy wynosił odpowiednio: 205,6 marki polskiej (klasa I), 90,7 (klasa II), 114,9 (klasa III) i 25,7 (klasa IV). Do tego dochodziły obciążenia dodatkowe w wysokości od 120 do 13 marek zależnie od klasy gruntów⁴⁴.

Na ludność nakładano też inne podatki. W Karczewie jeszcze podczas wojny wprowadzono podatek od dochodów ludności, pobierano go przede wszystkim od trudniących się handlem i przemysłem, a także od członków spółek akcyjnych. Do kasy gminnej wpływały też pieniądze od osób czasowo przebywających w miejscowościach lotniskowych (w okolicach Karczewa były to Wille Świderskie, Świdry Wielkie i Celestynów)⁴⁵. Rada Gminy Wilanów zdecydowała się poprzeć inicjatywę założenia Centralnej Składnicy Wytwórczości Ludowej zgłoszoną przez Związek Sejmików. Chcąc uzyskać fun-

⁴² Zob.: J. Załączny, *Powiat warszawski...* op. cit., s. 254–259.

⁴³ *Budżety gmin wiejskich powiatu warszawskiego na rok 1922*, „Nasza Gmina” 1922, nr 26–27, s. I.

⁴⁴ *Ibidem*, nr 26–27, s. II.

⁴⁵ *Karczew. Dzieje miasta i okolic*, red. L. Podhorodecki, Karczew 1993, s. 117.

dusze na zakup kilku akcji, opodatkowała restauracje w gminie. Ustalono, że restauracje I rzędu będą płacić 1%, a pozostałe 0,5 % od sumy na rachunku⁴⁶.

Niezależnie od poszukiwania nowych źródeł dochodów skromny budżet był niezmiennie przedmiotem troski samorządu. W roku 1922 w większości gmin wiejskich powiatu narzekano na zbyt małe nakłady na wszystkie niemal działy, co odbijało się negatywnie na realizacji wielu zadań. Niewielkie środki w dziale komunikacja uniemożliwiały nie tylko budowę nowych dróg, ale także konserwację i remont już istniejących. Brak dogodnej komunikacji ograniczał rozwój handlu. Wciąż brakowało środków na opiekę społeczną, zaniedbane było więc przede wszystkim wychowanie przedszkolne, tylko 3 gminy w powiecie wydzieliły środki na utrzymanie ochronek. Brakowało pieniędzy na służbę zdrowia, a przecież należało też brać pod uwagę sytuacje szczególne, jak choćby zagrożenie epidemiami chorób zakaźnych. Właśnie na zakup środków odkażających lekarz powiatowy nakazał zarezerwować 7 500 marek (trzeba było je przenieść do działu zdrowotność). Budżety gmin obciążały też wydatki na pobór wojskowy (dział świadczenia), utrzymanie posterunku policji, aresztu gminnego, straży pożarnych (dział bezpieczeństwa). Wydział powiatowy, widząc problemy gmin, przewidział 5–10% dotacji na pokrycie niedoborów budżetowych⁴⁷.

W roku 1928 wydatki gmin wiejskich powiatu warszawskiego (23 gminy) zamknęły się w kwocie 796 918 złotych, na 1 gminę przypadało średnio 34 649 złotych, a na 1 mieszkańca powiatu – 5,75 złotego⁴⁸.

W roku budżetowym 1934/1935 dochody powiatu warszawskiego wyniosły ogółem 5 815 858 zł, w tym dochody zwyczajne stanowiły 4 692 222 zł. Majątek samorządowy oceniono na 33 361 zł. Subwencje i dotacje dały razem kwotę 2 053 619 zł, do tego doszły zwroty w wysokości 38 354 zł i dopłaty – 174 538 zł. Z opłat administracyjnych (362 328) i opłat za korzystanie z urzędzeń i zakładów (9 645) powiat uzyskał łącznie 371 973 zł. Udział w podatkach państwowych wyniósł 291 113 zł, a dodatki do tych podatków to kwota rzędu 675 475 zł. Znaczną pulę dochodów stanowiły podatki: grunty 168 060 zł, od mieszkań 47 375 zł, od zakładów przemysłowych 317 805 zł, „od spożycia, zużycia lub produkcji” 40 004 zł, podatki samoistne 975 637 zł, w tym opłaty drogowe 963 118 zł oraz podatki różne 78 153 zł. Osobna

⁴⁶ *Korespondencja z gminy Wilanów*, „Nasza Gmina” 1921, nr 1–2, s. 7.

⁴⁷ *Budżety gmin wiejskich powiatu warszawskiego na rok 1922*, „Nasza Gmina” 1922, R. III, nr 24–25, s. I.

⁴⁸ J. Piekalkiewicz, *Wydatki i dochody gmin wiejskich*, „Kwartalnik Statystyczny” 1928, t. V, z. 4, s. 1328, 1333.

kwota to dochody nadzwyczajne w wysokości 1 123 636 zł i pożyczki, których wysokość w omawianym roku budżetowym wyniosła 1 057 470 zł⁴⁹.

W roku budżetowym 1936/1937 niektóre miasta powiatu warszawskiego zwiększyły swoje dochody i wydatki. W przypadku Otwocka był to wzrost z 712 tys. zł wpływów w roku 1934/1935 do 1,114 mln zł w 1936/1937. Wydatki budżetowe Otwocka wyniosły w roku 1936/1937 1,27 mln zł. Dochód na 1 mieszkańca wynosił 61,04 zł. W przypadku Piaseczna odnotowano regres, dochód z 257 tys. zł w roku 1934/1935 spadł do 155 tys. zł⁵⁰.

Wiele dyskusji toczyło się wokół ustalenia budżetu powiatu na rok 1938/1939, bowiem pojawiło się wiele bardzo pilnych wydatków. Przede wszystkim Starostwo wydało pozwolenie na budowę kilkudziesięciu osiedli, a z tym wiązała się kwestia przebudowy dróg. Z budżetu powiatowego przeznaczono na ten cel 953 957 złotych. Na pomiary i plany zabudowy wydzielono kwotę 90 106 złotych, na budowę szkół publicznych wyasygnowano 105 tysięcy, a na budowę szpitala w Nowym Dworze – 135 150 złotych. Zysk z przedsiębiorstwa Autobusy Powiatowe w wysokości 40 tysięcy przeznaczono na zakup nowych pojazdów, ponadto udzielono przedsiębiorstwu pożyczki w wysokości 350 tysięcy z Funduszu Zapomogowego. Na rolnictwo i meliorację przeznaczono kwotę 597 400 złotych, zainwestowano 100 tysięcy w Międzykomunalny Związek Elektryfikacyjny gmin prawego brzegu Wisły. Cały budżet powiatu zamknął się kwotą 4 645 448 złotych.⁵¹

Zróżnicowany był poziom wydatków i dochodów miast powiatu warszawskiego. Dochód na jednego mieszkańca miasta w powiecie warszawskim wyniósł w tym okresie średnio 29,10 złotych, zaś wydatki w przeliczeniu na 1 mieszkańca to kwota 21,62 złotych. Najniższy dochód przypadał na statystycznego mieszkańca Zakroczymia, wynosił tylko 11,90 złotych i zdecydowanie odbiegał od poziomu dochodu w pozostałych miastach. W Pruszkowie było to 18,18 zł, w Piasecznie – 21,62 zł, w Nowym Dworze – 22,94 zł, zaś najwyższy dochód na 1 mieszkańca osiągnął Otwock – 44,41 złotych. Podob-

⁴⁹ W powiecie warszawskim podatkowi od nieruchomości podlegały (na dzień 1 stycznia 1936 roku) 6 454 budynki z łącznej liczby 24 353 budynków czynszowych. W gminach wiejskich było to 3 830 budynków, w miastach 2 624. AAN, Związek Powiatów RP, sygn. 1119, s. 4–5.

⁵⁰ E. Kołodziej, *Życie gospodarcze*, [w:] *Dzieje Mazowsza lata 1918–1939*, t. IV, red. J. Szczepański, Pułtusk 2010, s. 372–373.

⁵¹ *Gospodarka samorządowa powiatu warszawskiego*, „Głos z Powiatów Województwa Warszawskiego” 1938, R. IX, nr 5, s. 1. Inne dane prezentują materiały archiwalne. Na ich podstawie można ustalić, że wydatki planowane na rok 1938/1939 wyniosły: zwyczajne – 1 049 661, nadzwyczajne – 1 586 657 zł, co daje sumę 2 636 318,61 zł. podział wydatków przedstawiał się następująco: oświata – 48 250, kultura – 8 200, zdrowie – 235 842, opieka społeczna – 79 585, rolnictwo – 62 270, bezpieczeństwo publiczne – 32 000; AAN, Związek Powiatów RP, sygn. 1122, s. 15–16.

ne proporcje wystąpiły w wydatkach. W trzech miastach wydatki na 1 mieszkańca były niższe niż średnia kwota i wynosiły: w Zakroczymiu – 13,29 zł, w Pruszkowie – 16,51zł, w Piasecznie – 20,88 zł. Powyżej średniej znalazły się Nowy Dwór (22,31 zł) i Otwock (33,00 zł). W kolejnych latach dochody na jednego mieszkańca z reguły wzrastały. W Otwocku odnotowano wzrost do 61,04 zł w roku 1936/1937 i do 61,44 w roku 1938/1939. W przypadku Nowego Dworu było to 29,13 zł (1938/1939). W roku 1938/1939 spadły natomiast dochody w przeliczeniu na 1 mieszkańca Zakroczymia do 7,63 zł i Piaseczna – 18,14 zł⁵².

Istotną kwestią było utrzymanie dróg samorządowych. Według kosztorysu w roku budżetowym 1937/1938 na drogi wojewódzkie przeznaczono 505 971 zł, na powiatowe 606 530 zł, gminne 165 000 zł, łącznie z nakładami na drogi państwowe (435 970 zł) dało to łączną kwotę wysokości 1 713 471 złotych⁵³. Ten stan nie zadowalał ani władz centralnych, ani samorządowych na szczeblu powiatu. W celu poprawienia stanu dróg planowano kolejne przebudowy. Na rok 1939/1940 wyznaczono do modernizacji drogi powiatowe: trakt wilanowski, drogi Raków – Chrzanów, Chrzanów – Młociny, Błoto – Falenica, Warszawa – Karczew. Na remonty tych dróg przeznaczono 414 tys. złotych. Spośród dróg gminnych po prawej stronie Wisły zaplanowano do remontu lub budowy odcinki: Warszawa – Nieporęt, Okuniew – Stanisławów, Karczew – Sobiekursk, Olszewnica – Chotomów, Wawer – Świder, dojazd do plaży w Miedzeszynie, al. J. Piłsudskiego w Rembertowie, drogi w Górze, w Pomiechówku, ulice w Otwocku, Plac Solny w Nowym Dworze, roboty brukarskie planowano wykonać w Markach, Karczewie, Zakroczymiu i Bródnie. Łączna kwota potrzebna na wykonanie tych prac została oszacowana na 341 600 złotych. Planem remontów objęto drogi na lewym brzegu Wisły: w gminie Cząstków częściowa budowa traktu gdańskiego, w gminie Młociny utwardzenie nawierzchni jezdni w Młocinach i odcinka Łomianki – Mościska, w gminach: Blizne, Falenty, Jeziorna, Nowa Iwiczna, Ożarów, Piastów, Skorosze i Wilanów przebudowa fragmentów dróg, w Pruszkowie remont ulic. Koszt zaplanowanych prac obliczono na 57 760 złotych⁵⁴.

Obowiązki samorządu w zakresie zdrowia publicznego określiła ustawa sanitarna z 19 lipca 1919 roku oraz uzupełniające ją przepisy. Do samorządu powiatowego należały sprawy zdrowia publicznego i utrzymywanie szpitali ogólnych. Szpitale specjalistyczne znajdowały się w gestii samorządu szczebla wojewódzkiego. Zakres działań samorządu gminnego i gromadz-

⁵² E. Kołodziej, *Życie gospodarcze ...* op. cit., s. 374–375.

⁵³ AAN, Związek Powiatów RP, sygn. 1120, s. 92–115.

⁵⁴ Ibidem, s. 180–183.

kiego w tej kwestii sprowadzał się jedynie do pokrywania kosztów leczenia chorych w szpitalach oraz do subwencjonowania położnych gminnych. Na 1 mieszkańca samorząd miejski wydawał średnio rocznie 4,19 złotego, zaś samorząd wiejski zaledwie 0,69 zł⁵⁵.

Należy pamiętać, że – obok organów rządowych i samorządu lokalnego – w działania na rzecz podniesienia stanu zdrowotnego angażowały się organizacje społeczne, m.in. Polski Czerwony Krzyż, Polski Komitet Przeciwgruźliczy, Polskie Towarzystwo Eugeniczne, Polskie Towarzystwo Higieniczne, Związek Pracy Obywatelskiej Kobiet. Finansowo wspierała te inicjatywy amerykańska Fundacja Rockefellera (w 1927 roku kwotą 56 250, a w następnym 44 000 złotych)⁵⁶.

Stan szpitalnictwa w Polsce ulegał w okresie międzywojennym istotnym zmianom⁵⁷. Już w 1919 roku opracowano projekt organizacji opieki społecznej, który zakładał powołanie przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Rady Głównej Opiekuńczej, zaś w terenie rad opiekuńczych powiatowych przy wydziałach powiatowych i odpowiednich rad opiekuńczych przy radach gminnych. Rada opiekuńcza szczebla gminnego składała się z delegatów rady gminnej i osób specjalnie zajmujących się opieką społeczną. Gmina była zobowiązana do przekazywania jej środków na prowadzenie instytucji dobroczynnych. Miała też sprawować kontrolę finansową i rzeczową nad jej działalnością. W powiecie w skład rady opiekuńczej wchodził członek mianowany przez sejmik powiatowy, reprezentanci wydziału powiatowego oraz działacze społeczni. W ramach swoich kompetencji rada opiekuńcza zajmowała się instytucjami opieki społecznej (zakładami dobroczynności) w powiecie, przeznaczonymi zarówno dla dorosłych, jak i dla dzieci. Dzieliły się one na obiekty zamknięte i otwarte. Zakłady zamknięte dla dzieci to: ochrony-internaty, żłobki, bursy, szpitaliki dziecięce i przytulki położnicze.

⁵⁵ *Polityka społeczna państwa polskiego 1918–1935*, Warszawa 1935, s. 343–344; *Dwadzieścia lat publicznej służby zdrowia w Polsce Odrodzonej 1918–1939*, Warszawa 1939, s. 21.

⁵⁶ AAN, Ministerstwo Opieki Społecznej, sygn. 510, s. 23; Protokoły z posiedzeń Fundacji na powiat warszawski, sygn. 261.

⁵⁷ W roku 1918 w skali kraju funkcjonowały 304 szpitale dysponujące 44 205 łóżkami. Do roku 1933 sytuacja ta istotnie się zmieniła, liczba łóżek wzrosła do 69 453. W połowie lat trzydziestych w Polsce istniało 677 szpitali o łącznej liczbie 75 tysięcy łóżek, z tego samorzady terytorialne posiadały 283 szpitale dysponujące połową ogólnej liczby łóżek, 214 szpitali należało do ubezpieczalni i innych zakładów społecznych (31% łóżek), 72 szpitale stanowiły własność państwa (15% łóżek), natomiast 108 to małe szpitale pozostające w rękach prywatnych (zaledwie 4% łóżek); J. Petryszyn, *Historia instytucji powiatowych w Polsce*, „Wiadomości Historyczne” 2005, nr 5, s. 11; *Polityka społeczna...* op. cit., s. 398. W województwie warszawskim w połowie lat dwudziestych funkcjonowało 48 szpitali o łącznej liczbie 3 190 łóżek. A. Cieszyński, *Stan lekarski w czasach obecnych pod względem liczbowym i ekonomicznym. Przyszłość stanu lekarskiego w Polsce*, Lwów 1928, tabela 19.

Dla dorosłych były to schroniska i szpitale. Otwarte placówki dla dzieci obejmowały: ochrony-przychodnie, ogniska domowe, jadalnie, „krople mleka”, czyli punktu rozdawania mleka, ambulatoria; zaś dla dorosłych: sale zajęć, jadalnie, stacje rozdawnictwa odzieży i żywności, ambulatoria⁵⁸.

Stosownie do omawianych założeń na terenie powiatu warszawskiego rady opiekuńcze działały w następujących miejscowościach: Blizne, Częstaków, Falenty, Jabłonna, Jeziorna, Karczew, Młociny, Nieporęt, Nowy Dwór, Nowo-Iwiczna, Okuniew, Otwock, Ożarów, Piaseczno, Pomiechowo, Prusków, Skorosze, Tarchomin, Utrata, Wawer, Wiązowna, Wilanów, Zaborów, Zagórz, Zakroczym⁵⁹.

Część obowiązków z zakresu opieki społecznej spoczywało także na innych instytucjach. Ustawa z 16 sierpnia 1923 roku stawiała określone zadania przed administracją państwową, wojewódzką, powiatową i gminną. Precyzowała zakres pomocy, jaką należy objąć dzieci i młodzież, zwłaszcza sieroty, dzieci zaniebane, starców, inwalidów, ludzi nieuleczalnie chorych i upośledzonych, bezdomnych. Opieka społeczna dzieliła się na zakładową (opieka nad dziećmi, młodocianymi, starcami), pozakładową (rodziny zastępcze) oraz inne formy: kolonie, zimowiska, akcja dożywiania, pomoc odzieżowa itp. O pomoc mogły ubiegać się osoby zamieszkujące minimum rok na terenie danej gminy. Środki na realizację różnych form pomocy pochodziły z budżetu związków komunalnych, z kasy państwa oraz z datków osób fizycznych i prawnych⁶⁰. Ciężar utrzymania osób wymagających pomocy spadał przede wszystkim na barki gmin. W roku 1924 gminy powiatu warszawskiego opiekowały się 89% potrzebujących (251 osób). Reszta (30 osób) była w zakładach i rodzinach zastępczych utrzymywanych przez Warszawski Powiatowy Związek Samorządowy⁶¹.

Na podstawie rozporządzenie Prezydenta RP z 22 marca 1928 roku o zakładach leczniczych samorządy terytorialne miały obowiązek tworzenia i utrzymywania szpitali oraz innych placówek leczniczych. Pod koniec lat trzydziestych Warszawskiemu Powiatowemu Związkowi Samorządowemu podlegały m.in. zakłady opiekujące się sierotami (zakład Bożyczyn, zakład

⁵⁸ AAN, Rada Główna Opiekuńcza (dalej: RGO), sygn. 900, s. 8 i sygn. 1426, s. 58–61, 114. Efektem działania rad opiekuńczych różnego szczebla było funkcjonowanie już w 1916 roku na terenie powiatu 168 ochron, 7 sal zajęć i ognisk, 5 burs szkolnych, 4 czyteln. Opieką medyczną objęto sporą grupę dzieci, którym tylko w Pruszkowie udzielono 1493 porad, w ciągu 6 miesięcy dzieci skorzystały z 18 504 kąpielii w łaźni w Pruszkowie, zaś w Jeziornie z 3 922 (w czasie 4 miesięcy).

⁵⁹ AAN, RGO, sygn. 1444, s. 6–8. Rada Opiekuńcza m. Pruszkowa została zarejestrowana 30 stycznia 1922 roku; „Dziennik Urzędowy Województwa Warszawskiego” 1922, R. II, nr 1, s. 11.

⁶⁰ DzURP 1923, nr 92, poz. 726; AAN, Związek Powiatów RP, sygn. 1122, s. 67.

⁶¹ AAN, Związek Powiatów RP, sygn. 1122, s. 68.

w Piasecznie i zakład im. ks. Boduena w Piastowie) oraz zakłady dla dorosłych w Zielonce, Orzyszewie i Służewcu⁶². O rozmiarach pomocy społecznej mogły świadczyć sumy przeznaczone na ten cel w Piasecznie. Na leczenie ubogich wyasygnowano w latach 1927–1932 łącznie 57 806,09 zł; na opiekę zakładową (1928–1933) 11 180,55 zł; na zapomogi (1928–1933) 6 786 zł⁶³.

Przedmiotem troski samorządu była oświata. Na terenie kraju wyodrębniono 10 okręgów szkolnych, które podzielono na obwody szkolne obejmujące od jednego do kilku powiatów. Nadzór nad szkolnictwem powszechnym publicznym i prywatnym sprawował inspektor szkolny⁶⁴. Do współdziałania z kuratorem w zakresie zarządzania oświatą na szczeblu powiatu Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego mógł powołać radę szkolną. W jej skład wchodziło trzech członków wybranych przez sejmik powiatowy, jeden wybrany przez radę miejską miasta powiatowego, przedstawiciele nauczycielstwa, kierownik seminarium nauczycielskiego lub średniego zakładu naukowego, dwóch członków mianowanych przez kuratora, reprezentanci wyznań liczących więcej niż 1% ogółu ludności oraz lekarz powiatowy lub szkolny. Do kompetencji rady należał nadzór nad szkolnictwem powszechnym i nad dozorami szkolnymi. Dozory stanowiły wraz z opieką szkolną organy samorządu szkolnego. Dozór złożony był z osób wybranych lub mianowanych przez radę szkolną. Jego członkami byli: delegaci i przedstawiciele władz administracyjnych i samorządowych, nauczycieli, duchowieństwa. Organem wykonawczym był przewodniczący, a członkowie pełnili swoją funkcję honorowo. Do obowiązków dozoru należało sprawowanie kontroli na szkolnictwem powszechnym (i ewentualnie średnim), zakładami wychowawczymi, praca nad rozwojem szkolnictwa na danym terenie, opracowywanie projektów i wykonywanie budżetów szkolnych. Najniższym organem samorządu szkolnego była opieka szkolna. Istniała ona w każdej szkole powszechnej, dbała o zaspokojenie potrzeb gospodarczych szkoły, opiekowała się uczniami. Była wybierana na trzyletnią kadencję w składzie: opiekun główny mianowany przez dozór z grona rodziców uczniów, kierownik szkoły, ksiądz uczący religii⁶⁵.

Do zarządzania oświatą na szczeblu powiatu oraz miast powołano rady szkolne. W skład Rady Szkolnej Powiatu Warszawskiego wchodził przedstawiciel sejmiku powiatowego (w latach 1918–1919: Piotr Hoser, Antoni Marylski, Hipolit Cybulski, w funkcji zastępców: Wacław Grotowski, Mieczysław

⁶² Ibidem, sygn. 1119, s. 28–29.

⁶³ T. Żmudziński, *Piaseczno ...* op. cit., s. 345.

⁶⁴ J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia państwa...* op. cit., s. 529.

⁶⁵ B. Wasiutyński, *Ustrój władz administracyjnych rządowych i samorządowych*, Poznań 1933, s. 82.

ślaw Czerwiński, Olgierd Korolkiewicz, od 1919: Zygmunt Zagłoba-Zygler, Aleksander Nowiński, Jan Mester, Stefan Moszczeński, od 1927: Aleksander Szymański, Ignacy Błoński, Antoni Jankowski), przedstawiciele Rady Miejskiej miasta stołecznego Warszawy, nauczycieli, kierownik Seminarium Nauczycielskiego (taka placówka funkcjonowała w Ursynowie, jej kierownikiem w latach dwudziestych był Włodzimierz Dzwonkowski)⁶⁶, członkowie z nominacji Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, przedstawiciele różnych wyznań, lekarze powiatowi, starostowie powiatowi (od 1918 roku Stanisław Okulicz, od roku 1927 Waław Gajewski), rzeczoznawcy, referenci rady szkolnej⁶⁷.

Organem samorządu szkolnego były dozory, które funkcjonowały na obszarze każdej gminy. Pracą dozorów kierowali przewodniczący⁶⁸. W kwestii oświaty widoczna była daleko idąca współpraca władz lokalnych z związkami komunalnymi oraz organizacjami społecznymi. Szczególnie aktywnie wspierał rozwój szkolnictwa Powiatowy Komitet Obywatelski Zbiórki na Fundusz Budowy Szkół Powszechnych⁶⁹.

Przedstawione tu rozważania ukazują niektóre obszary działania samorządu, który stanowił rodzaj władzy lokalnej sprawowanej przez obywateli. W ten sposób wpływali oni na jakość życia społecznego na szczeblu gminy, miasta i powiatu. Znalazło to odbicie w wielu dziedzinach życia społecznego.

Doświadczenia okresu II Rzeczypospolitej stanowią cenną inspirację dla współczesnych samorządowców, dowodzą bowiem, że – pomimo trudności i ograniczeń finansowych – możliwe jest owocne działanie na rzecz regionu i jego mieszkańców. W każdym czasie wymaga to jednak odpowiedzialności, gotowości do współpracy ponad podziałami i do szeroko rozumianego kompromisu.

Bibliografia

Źródła archiwalne

Archiwum Akt Nowych
 Ministerstwo Aprowizacji, sygn. 395.
 Ministerstwo Opieki Społecznej, sygn. 510.
 Rada Główna Opiekuńcza, sygn. 900, 1426, 1444.
 Związek Powiatów RP, sygn. 1119, 1120, 1122.

⁶⁶ *Informator Powszechny RP z kalendarzem na rok 1925*, Warszawa 1925, s. 134.

⁶⁷ *Skład osobowy Rady Szkolnej [w:] Dziesięciolecie szkolnictwa powszechnego w powiecie warszawskim*, Warszawa 1928, s. 149.

⁶⁸ Pełen wykaz nazwisk zob.: J. Załączny, *Powiat warszawski...* op. cit., s. 403–404.

⁶⁹ *Ibidem*, s. 424–425.

Archiwum Państwowe w Warszawie.

Oddział w Grodzisku Maz., Akta m. Pruszkowa, sygn. 25.

Oddział w Otwocku, Akta m. Otwocka, sygn. sygn. 517, 1257.

Źródła drukowane

Alfabetyczny wykaz miast rządzących się dekretem z 4.02.1919 o samorządzie miejskim, Ustrój samorządu miejskiego w województwach centralnych, Warszawa 1933.

DPPP 1919.

DzURP 1923, 1928, 1933, 1936.

„Dziennik Urzędowy Rozporządzeń na Powiat Warszawski” 1918–1919.

„Dziennik Urzędowy Województwa Warszawskiego” 1922.

Informator Powszechny RP z kalendarzem na rok 1925, Warszawa 1925.

Informacyjno-turystyczny przewodnik po województwie warszawskim z mapą i 58 ilustracjami opracowany przez Warszawski Wojewódzki Komitet Regionalny i Polskie Towarzystwo Krajoznawcze Oddział w Warszawie, Warszawa 1932.

Otwock – Uzdrowisko, Informator 1925, Warszawa 1924.

Samorząd terytorialny w Polsce w latach 1918–1939. Wybór materiałów źródłowych, red. R. Szwed, Częstochowa 2000.

Prasa

„Głos z Powiatów Województwa Warszawskiego” 1938.

„Nasza Gmina” 1921–1922.

Opracowania

Bagińscy E. i W., *Szkice z dziejów miasta Piaseczna*, Piaseczno 2001.

Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., *Historia państwa i prawa polskiego*, Warszawa 1977.

Bujak F., Pazdro Z., Próchnicki Z., Sobiński S., *Polska współczesna*, Lwów 1927.

Brzeziński W., *Terytorialna organizacja gminy wiejskiej w Polsce. Wnioski do reformy*, Warszawa 1932.

Chomicz B., *Stan i potrzeby gospodarcze powiatu warszawskiego, referat wygłoszony na zjeździe działaczy społecznych i gospodarczych powiatu warszawskiego zwołanym przez Radę Powiatową BBWR*, Warszawa 1934.

Cieszyński A., *Stan lekarski w czasach obecnych pod względem liczbowym i ekonomicznym. Przyszłość stanu lekarskiego w Polsce*, Lwów 1928.

Dwadzieścia lat publicznej służby zdrowia w Polsce Odrodzonej 1918–1939, Warszawa 1939.

Dziesięciolecie szkolnictwa powszechnego w powiecie warszawskim, Warszawa 1928.

Gajewski M., *Zmiany administracyjne miast i osiedli 1918–1939*, Warszawa 1964.

Golota J., *Ostrołęka. Miasto i powiat w okresie międzywojennym*, Ostrołęka 2000.

Gorczykowska E., *Powstanie i rozwój strefy podmiejskiej Warszawy*, Warszawa 1955.

Gryciuk A., *Miasto Pruszków w latach 1918–1939*, [w:] *Dzieje Pruszkowa*, red. A. Żarnowska, Warszawa 1983.

Izdebski H., *Samorząd terytorialny w II RP*, [w:] A. Piekara, Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, Warszawa 1992.

Kallas M., *Historia ustroju Polski X–XX wiek*, Warszawa 1997.

- Karczew. *Dzieje miasta i okolic*, red. L. Podhorodecki, Karczew 1993.
- Kazimierski J., *Miasta i miasteczka na Mazowszu i Podlasiu Nadbużańskim w latach 1918–1939*, [w:] *Mazowsze w dwudziestoleciu międzywojennym*, red. A. Stawarz, Warszawa 1998.
- Kłos L.M., *Mińsk Mazowiecki. Miasto i powiat w drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2010.
- Kołodziej E., *Życie gospodarcze*, [w:] *Dzieje Mazowsza lata 1918–1939*, t. IV, red. J. Szczepański, Pułtusk 2010.
- Kroński A., *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932.
- Kubiak T., *Zarys dziejów Otwocka w latach 1407–1944*, [w:] *Otwock 1407–1967*, red. J. Kazimierski, Warszawa 1972.
- Mierzwa J., *Starostwie Polski międzywojennej*, Kraków 2018.
- Petryszyn J., *Historia instytucji powiatowych w Polsce*, „Wiadomości Historyczne” 2005, nr 5.
- Piasecki A.K., *Samorząd terytorialny w Polsce w latach 1918–1939 oraz 1989–2009. Sukcesy i porażki* [w:] *Druga i trzecia Niepodległość. Dwa polskie dwudziestolecia 1918–1939, 1989–2009*, red. R. Domke, J. Macała, T. Nodzyński, R. Potocki, Zielona Góra 2011.
- Piekara A., Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Warszawa 1998.
- Piekalkiewicz J., *Wydatki i dochody gmin wiejskich*, „Kwartalnik Statystyczny” 1928, t. V, z. 4.
- Podwiński S., *Tabelaryczne zestawienie wewnętrznej organizacji samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 1931.
- Polityka społeczna państwa polskiego 1918–1935*, Warszawa 1935.
- Rostworowski S., Szablewski S., *Rolnictwo i wojna*, Warszawa 1937.
- Sobczyński M., Kulesza M., *Miejsce i rola powiatu w tradycji podziału terytorialnego Polski*, Łódź 2004.
- Szturm de Sztrem T., *Samorząd miejski w Polsce*, „Kalendarz Robotniczy PPS”, Warszawa 1920.
- Szwed R., *Centralne związki samorządowe w Polsce (1917–2003)*, Częstochowa 2003.
- R. Szwed, *Kształtowanie się założeń programowych i taktycznych PPS w zakresie samorządu terytorialnego po odzyskaniu niepodległości Polski*, [w:] *Samorządowa Rzeczpospolita 1918–1939: wybór rozpraw i artykułów*, Częstochowa 2002, s. 89.
- Warzocha A., *Samorząd terytorialny w II RP – drodze ku własnemu państwu*, „Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. Seria Res Politicae” 2012, wydanie specjalne.
- Wasiutyński B., *Ustrój władz administracyjnych rządowych i samorządowych*, Poznań 1933.
- Wereszczynski A., *Wiadomości o Polsce współczesnej ze szczególnym uwzględnieniem stosunków politycznych, gospodarczych i społecznych, cz. 1. Ustrój i administracja państwa polskiego*, Lwów 1935.
- Wójcik S., *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa – historia i współczesność*, Lublin 1999.
- Załęczny J., *Powiat warszawski w latach II Rzeczypospolitej. Życie społeczno-polityczne, gospodarcze i kulturalne*, Warszawa 2015.
- Żmudziński T., *Piaseczno – miasto królewskie i narodowe 1429–1933*, Warszawa 1933 [reprint Piaseczno 2004].

JANUSZ MIERZWA

Uniwersytet Jagielloński
ORCID: 0000-0003-0534-1958

SAMORZĄD TERYTORIALNY WOBEC NIEPOKOJÓW SPOŁECZNYCH W POLSCE NIEPODLEGŁEJ. WYBRANE PROBLEMY

LOCAL GOVERNMENT IN THE FACE OF SOCIAL UNREST IN INDEPENDENT POLAND. SELECTED PROBLEMS

Summary: The interwar period was not only the time of consolidation and reconstruction for Poland but also the time of strong social tensions. One of the aspects was local government and self-government representatives, and at least several levels of interaction were involved. The demands for financial or material assistance to communes and launching public works were definitely the basic ones. Their escalation took place especially during periods of economic collapse, and the lack of implementation of the postulates became a source of anxiety. A similar importance, especially in the first years of independence, was attached to the failing supply of provisions. The protests triggered by increasing fiscalism played a lesser role. In discussed cases, local government representatives were not only objects of aggression but also acted as channels for communication and protester leaders.

Keywords: Second Republic of Poland – local government – great crisis – unemployment – strike

Słowa kluczowe: Druga Rzeczpospolita – samorząd terytorialny – wielki kryzys – bezrobocie – strajk

O kres dwudziestolecia międzywojennego to nie tylko czas radości z odzyskanego śmietnika, ale także dużych napięć społecznych osadzonych zarówno w problemach gospodarczych odbudowującego się kraju, jak i tarcjach różnych nurtów ideologicznych (także z udziałem czynników zewnętrznych). Problematyka ta ma już swoją wcale obfitą literaturę. W większości są to opracowania publikowane w kolejnych kilkudziesięciu latach po zakończeniu II wojny światowej, a co za tym idzie mających często silny wydźwięk ideologiczny¹. W ostatnich kilkunastu latach można mówić o incydentalnych próbach podejmowania tematyki niepokojów społecznych, wiążących się z próbą nowego spojrzenia na nie² bądź prezentacji (przybliżenia) wypadków, które w dotychczasowej literaturze przedmiotu były traktowane w sposób zdawkowy, nieledwie pomijane³. Niezależnie jednak od prób, które będą nadal podejmowane, całkowicie na uboczu zainteresowań badaczy znajduje się problematyka obecności w omawianych wypadkach samorządu terytorialnego. Przyczyn tego stanu upatrywałbym w kilku przesłankach. Po pierwsze, wskazać należy na fakt, że sam samorząd terytorialny cieszy się dotychczas dość umiarkowanym zainteresowaniem badaczy⁴. Po wtóre, umiejscowienie samorządu terytorialnego czy stopień jego niezależności od administracji ogólnej nie predestynowały go do odgrywania roli pierwszorzędnej. Praktyka polityczna w dwudziestolecu międzywojennym wskazywała raczej na jego przedmiotowe traktowanie. Nawet w okresie, gdy zjawisko to występowało na mniejszą skalę, czyli w pierwszych latach niepodległości, dowodem może być choćby kształt ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych z 11 sierpnia 1923 r., silnie ograniczającej swobodę władz lokalnych w zakresie nakładania obciążeń na obywateli, a co za tym idzie i inicjatyw inwestycyjnych wykraczających poza niezbędne

¹ Np. J. Gójski, *Z rewolucyjnych walk chłopskich (powstanie chłopów małopolskich w 1933 roku)*, Warszawa 1951; J. Hampel, *Stronnictwo Ludowe i antysanacyjne wystąpienia chłopów powiatów ropczyckiego i dębickiego 1931–1939*, Kraków 1977; J. Ławnik, *Represje policyjne wobec ruchu robotniczego 1918–1939*, Warszawa 1979; K. Nowak, *Strajki i wystąpienia chłopów w latach 1930–1934 w Małopolsce*, „Przegląd Historyczny” 1958, t. XLIX.

² T. Kisielewski, *Strajki chłopskie lat trzydziestych — rewizja niektórych poglądów historycznych*, „Rocznik Historyczny Muzeum Historii Polskiego Ruchu Ludowego” 1997, nr 11, s. 72–76.

³ Np. P. Cichoracki, *Polesie nieidylliczne: zaburzenia porządku publicznego w województwie poleskim w latach trzydziestych XX W.*, Łomianki 2012; P. Cichoracki, *Stołpce Łowcza Leśna 1924*, Łomianki 2012; T. Marszałkowski, *Zamieszki, ekscesy i demonstracje w Krakowie 1918–1939*, Kraków 2015.

⁴ Szerzej por.: J. Mierzwa, *Polska lokalna*, [w:] *Wokół nowej syntezy dziejów Drugiej Rzeczypospolitej*, red. W. Mędrzecki, Warszawa 2019, t. 23, *Metamorfozy Społeczne*, s. 67–79.

minimum⁵. O ile przed 1926 r. mieliśmy do czynienia z rozwiązaniami systemowo negatywnie wpływającymi na kondycję samorządu, o tyle w okresie pomajowym pojawiło się dodatkowo zjawisko codziennej presji ze strony aparatu administracyjnego. Przejawiała się ona zarówno wprowadzaniem komisarzy w miejsce organów wykonawczych pochodzących z wyboru czy rozwiązywaniem rad gminnych (zjawisko to występowało także przed 1926 r., ale na zdecydowanie mniejszą skalę), ale także pogłębiającym się odgórnym i dość ścisłym sterowaniem np. w zakresie struktury budżetu jednostek samorządowych. Tym samym sferę komunalną, zwłaszcza po 1926 r., coraz częściej sprowadzano do roli narzędzia, wykonawcy woli i decyzji podejmowanych przez władze centralne.

Z powyższych względów niżej przedstawionych problemów nie traktujemy jako systemowego omówienia badanej problematyki, a raczej wskazania niektórych płaszczyzn, które powinny w przyszłości stanowić pola kompleksowej eksploracji. Mimo wyrażonych wątpliwości samorząd terytorialny, ze względu na ciągle posiadane kompetencje, pozostał aktywnym uczestnikiem życia społeczno-politycznego i gospodarczego, szczególnie w odniesieniu do prowincji. W tym kontekście stał się stroną również w obszarze napięć, o których mowa powyżej. Zwrócić należy uwagę, że płaszczyzn występowania organów samorządu terytorialnego w kontekście niepokojów społecznych było co najmniej kilka.

Pierwsza to problem narzędzi, które znajdowały się w ręku samorządu terytorialnego. W pierwszych miesiącach niepodległości miały one charakter bardzo bezpośredni – powstałe w okresie okupacji niemiecko-austriackiej Królestwa Polskiego oraz przełomu listopadowego straża i milicje miejskie w styczniu 1919 r. zostały scalone w Policję Komunalną. Co prawda minister spraw wewnętrznych odciskał piętno na realizowanej w niej polityce kadrowej, to jednak władze samorządowe bezpośrednio oddziaływały na jej kształt organizacyjny, przede wszystkim w wymiarze finansowym. Stan ten nie utrzymał się długo, albowiem w lipcu 1919 r. Sejm Ustawodawczy przyjął ustawę o Policji Państwowej, na podstawie której połączono Policję Komunalną z Milicją Ludową⁶. W nowych ramach organizacyjno-prawnych samorządy nadal łożyły na Policję Państwową (Policję Województwa Śląskiego),

⁵ DzURP 1923, nr 94, poz. 747; R. Pacanowska, *Samorząd powiatowy w Wielkopolsce w latach 1919–1939*, Poznań 2006, s. 100–107; A. Tarnowska, *Podstawy prawne skarbowości samorządowej w II RP*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu”, 2013, t.1, nr 2, s. 41–59.

⁶ R. Litwiński, *Korpus policji w II Rzeczypospolitej: służba i życie prywatne*, Lublin 2007, s. 21–26; M. Mączyński, *Policja Państwowa w II Rzeczypospolitej. Organizacyjno-prawne podstawy funkcjonowania*, Kraków 1997, s. 18–22.

ale w proporcji 1:3 w stosunku do Skarbu Państwa (Skarbu Śląskiego)⁷. Tym samym organy samorządu terytorialnego zostały pozbawione bezpośrednich środków oddziaływania na służbę bezpieczeństwa, choć nadal w sytuacji zagrożenia porządku publicznego miały prawo zawezwania do pomocy funkcjonariuszy policji.

Najczęściej spotykaną formą interakcji była reakcja na zgłaszane względem władz samorządowych żądania pomocy materialnej w obliczu bezrobocia czy skrajnej biedy. Działania te były osadzone w naturalnym oczekiwaniu mieszkańców udzielenia pomocy ze strony najbliższej wspólnoty. W wymiarze prawnym do takiego adresowania roszczeń zachęcała także ustawa o opiece społecznej z 16 VIII 1923 r., obligując właśnie samorząd gminny do wprowadzenia systemowych rozwiązań w tym zakresie⁸. Inna rzecz, czy został on wyposażony w finansowe instrumenty adekwatne do potrzeb (co w jakiś sposób było wpisane w konstrukcję ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych). Udzielana pomoc miała różnorodną formę: mogło to być po prostu zatrudnienie przy robotach publicznych, jak również świadczenia pieniężne czy rzeczowe. W przypadku tych ostatnich zazwyczaj beneficjenci byli zobowiązani do odpracowania pomocy.

Przykładów z zakresu tej kategorii mamy oczywiście na przestrzeni dwudziestolecia sporo. Ze zrozumiałych względów do nagromadzenia podobnych wystąpień dochodziło głównie w momentach zaostrzenia się kryzysu. Dość klarownym i szerzej nieznanym przykładem mogą tu być wypadki z wiosny 1926 r. Pogarszająca się wówczas sytuacja gospodarcza stała się przyczyną wzrastającego bezrobocia⁹. Swoisty cykl zająć rozpoczął się w Kaliszu 9 lutego 1926 r., gdzie wypadki sprokurował miejscowy starosta, wypuszczając z więzienia prowodyrów organizujących miejscowych bezrobotnych, przez co ci odzyskali swoich liderów, którzy poprowadzili ich pod magistrat. Tu starosta popełnił drugi błąd, odsyłając zabezpieczającą budynek policję do komisariatu. W efekcie demonstranci wtargnęli do środka, zdemolowali pomieszczenia biurowe, poranili prezydenta Mieczysława Szarrasa i powiatowego komendanta PP Stoczewskiego, a zastępcę starosty Hen-

⁷ J. Mikitin, *Policja Województwa Śląskiego 1922–1939*, [w:] *Administracja bezpieczeństwa na terenie województwa śląskiego w latach 1922–1939*, red. D. Gregorczyk i A. Osierda, Bielsko-Biała 2010, s. 17.

⁸ DzURP 1923, nr 92, poz. 726.

⁹ Z. Landau i J. Tomaszewski, *Od Grabskiego do Piłsudskiego. Okres kryzysu poinflacyjnego i ożywienia koniunktury 1924–1929*, Warszawa 1971, t. II, *Gospodarka Polski międzywojennej 1918–1939*, s. 90.

ryka Ostaszewskiego (późniejszego wojewodę białostockiego) usiłowali wyrzucić przez okno¹⁰.

17 marca 1926 r. doszło do podobnych starć między bezrobotnymi a policją i wojskiem we Włocławku. Tam źródłem rozgoryczenia miała być zmiana formy rozliczenia z korzystającymi z robót publicznych – dniówkę magistrat miał zastąpić akordem. I choć manifestanci zebrali się pod budynkiem magistratu i starostwa, to finalnie do szturmowania nie doszło, bo zebrani zostali rozproszeni przez funkcjonariuszy Policji Państwowej oraz żołnierzy z 14 pułku piechoty. Obyło się również bez ofiar¹¹. Do najbardziej tragicznych zajść doszło 31 marca 1926 r. na terenie Stryja, gdzie w wyniku interwencji policji padło 3 zabitych i 9 rannych. Tam, podobnie jak w Kaliszu, eskalacja była efektem zaniedbań starosty, ale należy też wskazać, że obiektem napaści ze strony podburzonych przez komunistów bezrobotnych było starostwo, starosta i jego urzędnicy, a nie urzędnicy komunalni¹².

Formą i skalą zaangażowania samorządu zajścia kaliskie najbardziej przypominały te z 6 kwietnia 1926 r. w Lublinie. Tam rozgoryczony i podburzony przez komunistycznych agitatorów tłum udał się pod magistrat, by żądać bardziej energicznego zwalczania bezrobocia i ukrócenia niesprawiedliwego, zdaniem protestujących, systemu przyjęć do pracy w Ulen&Company¹³. Tu również doszło do szturmowania tłumem na budynek urzędu miasta, co przyniosło chwilowy sukces. Finalnie protestujący zostali rozproszeni przez piesze i konne oddziały policji¹⁴. Jednocześnie jednak toczyły się rozmowy delegacji bezrobotnych z prezydentem dotyczące rozładowania bezrobocia, a zatem usunięcia podstawowego źródła niepokojów. Symptomatyczne dla relacji państwo-samorząd w tym okresie jest jednak to, że rozwinięcie frontu robót publicznych możliwe było dzięki przyznaniu Lublinowi rządowego kredytu¹⁵. Utrzymujący się przez całe dwudziestolecie stan strukturalnego niedofinansowania samorządu powodował, że intensywniejsze działania na rzecz zmniejszenia skali bezrobocia było możliwe jedynie pod warunkiem uzyskania pomocy ze strony państwa.

¹⁰ AAN, MSW dopływ III, sygn. 606, k. 3–7, pismo Wojewody Łódzkiego do Ministra Spraw Wewnętrznych w przedmiocie: starosta w Kaliszu Zdzisław Stefański – doniesienie dyscyplinarne, Łódź 18 II 1926.

¹¹ <https://pieknywloclawek.wordpress.com> [dostęp: 17.09.2019].

¹² AAN, MSW dopływ III, sygn. 627, k. 20–21, pismo nadkomisarza inspektora Zakrzewskiego do Komendanta Wojewódzkiego PP w województwie stanisławowskim w sprawie podkomisarza Łazarewicza – wydanie polecenia do użycia broni, Stanisławów 8 IV 1926.

¹³ M. Sioma, *Zajścia przed magistratem w Lublinie w dniach 6–7 kwietnia 1926 roku*, „Res Historica” 2002, nr 15, s. 85.

¹⁴ Ibidem, s. 87.

¹⁵ Ibidem, s. 97.

Na marginesie powyższych rozważań warto zwrócić uwagę, że jedną z głównych przyczyn zaogniającej się sytuacji na lubelskim rynku pracy był napływ poszukujących zatrudnienia z pobliskich miejscowości. Zjawisko to miało charakter szerszy, generalnie dotyczyło większych ośrodków miejskich i nasiliło się w okresie wielkiego kryzysu¹⁶. Podobnie zresztą kwestia zwiększonych oczekiwań wsparcia ze strony samorządu była zjawiskiem zależnym od koniunktury gospodarczej. Zwrócić jednak wypada przy tej okazji uwagę, że z eskalacją niepokojów osadzonych niedomaganiach samorządów związanych z rozwiązywaniem problemów socjalnych mamy nie tylko w okresie załamania ekonomicznego, ale także poprawiającej się, choć jeszcze w sposób niezauważony do społeczeństwa, koniunktury. Przykładem w tym względzie mogą być zarówno wspomniane wyżej wypadki z wiosny 1926 r., ale także wiosna 1936 r., kiedy to podczas walk we Lwowie zginęło według oficjalnych danych 14 osób¹⁷.

W tym kontekście wspomnieć warto, że także spojrzenie środowisk politycznych na stosowane przez samorządy formy wsparcia najuboższych czy bezrobotnych ewoluowało w dwudziestoleciu. Lata trzydzieste przyniosły przewartościowanie w zakresie narzędzi zwalczania bezrobocia – w miejsce pomocy doraźnej coraz intensywniej sięgano po aktywne metody (zwłaszcza roboty publiczne). Mniej oczywistym przykładem mogą być tu środowiska narodowe, które w latach 20. opowiadały się przeciwko różnym formom pomocy doraźnej (np. w formie zapomóg), kładąc nacisk raczej na aktywizację. Postawa ta uległa zmianie w latach 30. Było to, jak się wydaje, efektem z jednej strony traumatycznych dla społeczeństwa doświadczeń wielkiego kryzysu, ale z drugiej pogarszającej się pozycji politycznej tego obozu i tkwieniem w opozycji wobec rządzącej sanacji¹⁸.

Źródłem niepokojów społecznych w kontekście struktur samorządowych było nie tylko bezrobocie, ale także bardzo poważne problemy o charakterze aprowizacyjnym. Podobnie jak w przypadku zjawiska braku pracy i tu trudno było, z punktu widzenia protestujących, rozgranaczyć winę administracji państwowej i samorządowej. Było to widoczne w pierwszych miesiącach od-

¹⁶ AP Gdańsk Oddział w Gdyni, Komisariat Rządu w Gdyni, sygn. 2047, k. 139, pismo Komisarza Rządu w Gdyni do Wojewody Pomorskiego, Gdynia 6 VII 1931; Z. Landau i J. Tomaszewski, *Wielki Kryzys (1930–1935)*, Warszawa 1982, t. III, *Gospodarka Polski międzywojennej 1918–1939*, s. 118 i nn.

¹⁷ A. Biedrzycka, *Kalendarium Lwowa 1918–1939*, Kraków 2012, s. 786–790. Szerzej na temat kontekstu upadku znaczenie gospodarczego i politycznego Lwowa w II RP por. W. Mędrzecki, *Kresowy kalejdoskop. Wędrowki przez ziemie wschodnie Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Kraków 2018, s. 156–174.

¹⁸ I. Iwanowicz, *Samorząd terytorialny w działalności obozu narodowego w Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1918–1939*, Poznań 2016, s. 323–324, 327.

zyskanej niepodległości, kiedy to braki w zaopatrzeniu były szczególnie bolesne. Ówczesny prezydent Łodzi, Aleksy Rzewski, zwracał uwagę na olbrzymie oczekiwania społeczne (w przypadku byłego Królestwa Polskiego wyrażane w zasadzie nazajutrz po pierwszych w wolnej Polsce wyborach samorządowych)¹⁹ – niemożliwe do zaspokojenia w tamtym czasie, albowiem sytuacja aprowizacyjna odpowiadała generalnie sytuacji państwa – organizującego się, bez sprawnie funkcjonujących struktur, a nade wszystko ze zniszczoną gospodarką. Na powyższe problemy i związane z nimi zjawisko spekulacji nałożyły się antysemickie resentymenty. Przez ziemie polskie przeszła fala pogromowa²⁰, wpływająca również na postawy i sytuację samorządów. Podejmowane wówczas działania zmierzały do poprawy zaopatrzenia ludności, stanu bezpieczeństwa publicznego, walki ze spekulacją, ale także wiązały się również z koniecznością zapewnienia pomocy uchodźcom z obszarów objętych niepokojami²¹. Dodajmy, że problem niedostatków aprowizacyjnych, choć na mniejszą skalę, przewijał się także w późniejszych latach, szczególnie w momentach kryzysów gospodarczych. Tak było np. w Krakowie jesienią 1923 r., gdy związana z hiperinflacją spekulacja artykułami pierwszej potrzeby stanowiła podglebie późniejszych dramatycznych scen z 6 listopada 1923 r.²²

W niektórych przypadkach udawało się samorządowcom tę agresję przekierować. Tak było w Łęczycy w kwietniu 1920 r., gdy tłum miał wtargnąć do magistratu, żądając od burmistrza po ponad tygodniowej zwłoce reglamentowanego chleba. Ten deklarował starania w kierunku jego zdobycia, ale jednocześnie odesłał protestujących do starosty. Tu pewnie przy bardziej politycznym zachowaniu sprawa również zakończyłaby się spokojnie. Tymczasem, jak stwierdzali w skardze do ministra spraw wewnętrznych posłowie syjonistyczni, „gdy przyszliśmy do starosty, zapytano nas, czego chcemy? Zebrani chrześcijanie krzyknęli: »Chleba!«. Starosta odpowiedział, że stara się o chleb. Gdy chrześcijanie zwrócili się do obecnych Żydów, aby ci też krzyczeli razem z nimi, odezwało się kilku Żydów, że też potrzebują chleba dla głodnych dzieci. Na to starosta odrzekł: »My się postaramy o chleb tylko dla biednych Polaków, dla Żydów nie ma chleba.« Następnie rzucił rozkaz:

¹⁹ Ibidem, s. 328–329.

²⁰ M. Przeniosło, *Polska Komisja Likwidacyjna 1918–1919*, Kielce 2010, s. 224–245; K. Zieliński, *Stosunki polsko-żydowskie na ziemiach Królestwa Polskiego w czasie pierwszej wojny światowej*, Lublin 2005, s. 429–432.

²¹ C. Brzoza, *Żydzi Krakowa międzywojennego. Kalendarium*, Kraków 2018, s. 14–15.

²² C. Brzoza, *Kraków między wojnami: kalendarium 28 X 1918–6 IX 1939*, Kraków 1998, s. 114–116.

»Rozegnać wszystkich Żydów«. Policjanci wskutek tego rozkazu rozpędzili tylko Żydów, Polaków zaś nie tknięto²³.

Zastrzec należy, że problem aprowizacji czy żądania wsparcia jako źródło niepokojów były charakterystyczne przede wszystkim dla ośrodków miejskich. To głównie tam występowało dotyczące zarówno robotników, jak i reprezentantów rzemiosła lub handlu zjawisko bezrobocia. Również skupienie na niewielkiej przestrzeni większej grupy reprezentantów tej kategorii ludności ułatwiało wywołanie niepokojów. Warto przy tej okazji zauważyć, że budynki samorządowe ze swej natury były słabiej chronione przez policję niż państwowe, co biorąc pod uwagę szczupłość sił policyjnych w Drugiej Rzeczypospolitej jest zrozumiałe²⁴. Nierzadko samorządowcy nie byli jedynymi obiektami agresji, a napady na nich wpisywały się w szersze spektrum uderzenia w lokalne elity rządzące.

Odrębną płaszczyznę potencjalnych niepokojów społecznych stanowiły obciążenia podatkowe. Na system podatkowy w okresie Drugiej Rzeczypospolitej składały się przede wszystkim podatki państwowe i samorządowe. Ciężary te, zwłaszcza w warunkach kryzysu i pogłębiającego się wówczas fiskalizmu, wywoływały niezadowolenie ze strony ludności. Przykładem niepokojów wynikających z tego źródła mogą być protesty przeciwko poborowi podatków na rzecz spółki komunalnej w Borzęcinie w województwie krakowskim (czerwiec 1933 r.) czy też liczne w latach 1932–1933 protesty przeciwko ekstremalnie wysokim opłatom targowym (najbardziej znane w Jadowie w woj. warszawskim w 1932 r.). Pojawiające się często inspiracje polityczne nie podważają faktu, że źródłem oporu była autentyczna bieda²⁵. Warto przy tej okazji zaznaczyć, że o ile wspomniane zajścia z bezrobotnymi związane były przede wszystkim ze środowiskiem miejskim, o tyle protesty przeciwko podatkom komunalnym najczęściej będą udziałem społeczności chłopskich.

Nie wzbudzały natomiast oporu działania samorządów (głównie miejskich) wiążące się z podnoszeniem cen usług komunalnych (elektryczność, komunikacja), gdy ich celem było pozyskanie środków na zwiększenie skali robót publicznych. Z jednej strony rolę grał tu zbożny cel, a z drugiej fakt, że podobne ciężary w większym stopniu spadały na barki lepiej uposażonych

²³ AAN, MSW dopływ III, sygn. 650, k. 51, pismo Apolinarego Hartgłasa w imieniu Narodowego Klubu Żydowskiego Posłów Sejmowych do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Załącznik – zeznania A. Parczewskiego i innych. Pisownia oryginalna.

²⁴ Np. J. Załączny, *Powiat warszawski w latach II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2015, s. 233.

²⁵ P. Cichoracki, J. Dufurat, J. Mierzwa, *Oblicza buntu społecznego w II Rzeczypospolitej doby wielkiego kryzysu (1930–1935). Uwarunkowania, skala, konsekwencje*, Kraków 2019, s. 330–333.

grup społecznych²⁶. Podobnie też „buntogenne” charakteru generalnie pozbawione były świadczenia w formach niematerialnych, jak np. szarwark. Przypadki jego nakładania mogłyby budzić niezadowolenie czy sprzeciw, natomiast w zasadzie nie spotkamy się z przypadkiem, by mieszkańcy z tego powodu wszczynali protesty pod magistratem czy urzędem gminy.

Wspomnieliśmy wyżej, że okres międzywojenny jest dla samorządu terytorialnego czasem trudnym. Był to z jednej strony efekt naturalnych w dwudziestoleciu tendencji centralizacyjnych. Jeżeli Druga Rzeczpospolita miała zżyć w jedną całość ziemie, które wcześniej wchodziły w skład trzech zaborów, to zwalczanie jakichkolwiek procesów dezintegracyjnych i odśrodkowych było naturalne. Z drugiej strony, jak wspomniano, samorząd był (zwłaszcza po przewrocie majowym) traktowany jako przedłużenie administracji państwowej. Mimo przytoczonych ograniczeń nie ulega wątpliwości, że samorządowcy stanowili tą część funkcjonariuszy aparatu publicznego, która była najbliższa społecznościom lokalnym. Zjawisko to jest szczególnie aktualne w odniesieniu do lat 20., ale mimo intensywnego wprowadzania przez sanację w mniejszych i większych ośrodkach rządów komisarycznych będziemy mieli z nim do czynienia i później. Tym samym pojawia nam się problem wykorzystywania przez władze czy organa państwowe samorządowców jako kanału komunikacji. Ze zjawiskiem tym mamy do czynienia na poziomie operacyjnym – przybywający dla stłumienia zajęć oddział policji zwraca się do wójta, by ten uspokoił protestujących. Z drugiej strony władze wyższe (np. urzędnicy wojewody) oczekiwały, że społeczności lokalne będą przemawiały właśnie za pośrednictwem swoich funkcyjnych reprezentantów²⁷. Moment odwołania do samorządowców przewijał się np., gdy starano się uspokajać nastroje społeczne w związku ze zmianami granic administracyjnych. Przykładem może być tu choćby interwencja starosty konstantynowskiego, tłumaczącego bezzasadność obaw mieszkańców wobec plotek o przeniesieniu kilku gmin do powiatu siedleckiego: „Wobec powyższego zalecam Panom Wójtom i Burmistrzowi m. Łosic uspokoić niepotrzebną i drażniącą ludność agitację, prowadzoną przez jednostki, powodowane egoizmem, krótkowzrocznością, nie biorącą pod uwagę interesów Naszej Ojczyzny lub, co gorzej, osobistą ambicją, skierowaną na fałszywe tory”²⁸. Brak właściwej zapobiegliwości mógł prowadzić do niepokojów, z jakimi np. mieliśmy do czynienia w Cieszanowie w 1921 r., gdzie związane z przeniesie-

²⁶ E. Adamczyk, *Społeczność Krakowa i jej życie*, [w:] *Kraków w latach 1918–1939*, red. J. Bieniarzówna i J.M. Małecki, Kraków 1997, t. IV, *Dzieje Krakowa*, s. 38–39.

²⁷ P. Cichoracki, J. Dufurat, J. Mierzwa, op. cit., s. 338.

²⁸ AAN, MSW, sygn. 179, s. 222, Pismo starosty konstantynowskiego Zenona Łopuskiego do Wójta (Burmistrza) Olszanki, Świnarów, Łysów, Sarnanki i m. Łosice, Janów Podlaski 9 VII 1923 r.

niem siedziby starostwa do Lubaczowa przemieszczenie akt możliwe było do przeprowadzenia tylko dzięki asystencji wojskowej²⁹. Dodać warto, że w tej formie, czyli za pośrednictwem wójtów i radnych, społeczności lokalne komunikowały się też z władzą celem wyrażenia przeprosin za zaburzenia, do których doszło.

W niektórych przypadkach pojawia się nam wątek samorządowców jako liderów niepokojów społecznych. Stosunkowo klarowny wydaje się przypadek z Radomia w maju 1926 r., gdy aktywność nie tyle funkcjonariuszy, co działaczy samorządowych w kontekście niepokojów społecznych miała istotny posmak polityczny. W dniach przewrotu majowego radomscy radni z nadania PPS – Roman Szczawiński i dr Stanisław Kelles-Krauz – byli głównymi organizatorami lokalnych manifestacji, podczas których żądano zmiany na stanowisku miejscowego starosty powiatowego. Celem ich udobruchania wojewoda zgodził się na zawieszenie urzędującego starosty, wypełnianie jego kompetencji przez wicestarostę, a przede wszystkim przyznanie Szczawińskiemu prawa kontrasygnaty urzędowych decyzji p.o. starosty. Finalnie ta ostatnia decyzja została niemal natychmiast uchylona – MSW słusznie zwracało uwagę, że Szczawiński z tytułu podejmowanych decyzji nie ponosi żadnej odpowiedzialności, a jego działalność nie ma żadnego związku ze strukturami państwowymi³⁰. Bardziej dyskusyjne są przypadki z pierwszej połowy lat 30., odnoszące się do sołtysów czy wójtów w czasie zająć w powiecie leskim, z których jedni podzegli do wystąpień, inni grozili inspiratorom wezwaniem policji, a wreszcie jeszcze inni puszczali oko do protestujących mas („jestem z wami, ale z racji stanowiska nie mogę się angażować”)³¹.

Rozwijając jednak przedstawione w kontekście ubiegania się o pomoc przypadki agresji wymierzonej w samorządowców, zaznaczyć trzeba, że nie należały one do rzadkości. W Małopolsce Środkowej podczas rozruchów chłopskich 1933 r. mamy kilkakrotnie do czynienia z przypadkiem uprowadzenia przez manifestantów wójta czy burmistrza, a następnie wymuszenia na nim antysanacyjnych deklaracji (np. wystąpienia z Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem, likwidacji miejscowej komórki Związku Strzeleckiego)³². Zjawisko to, jak się wydaje, na większą skalę występowało na Kresach

²⁹ J. Mierzwa, *Starostowie Polski międzywojennej. Portret zbiorowy*, Kraków 2012, s. 450.

³⁰ AAN, MSW dopływ III, sygn. 645, k. 2, Telefonogram Ministra Spraw Wewnętrznych do Wojewody w Kielcach, Warszawa 15 V 1926.

³¹ P. Cichoracki, J. Dufurat, J. Mierzwa, op. cit., s. 337.

³² ANKr, Prokuratura SO w Krakowie, sygn. 64, s. 6, Pismo Prokuratora SO w Tarnowie do Ministerstwa Sprawiedliwości Nadzór Prokuratorski w Warszawie, Tarnów 26 VI 1933 r. II Ds.1861/33. Szerzej na temat kontekstów politycznych aktywności ZS por. P. Wrona, *Armia Komendanta. Związek Strzelecki na Lubelszczyźnie w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2019, s. 304–307.

Wschodnich, gdzie samorządowcy, nierzadko odmiennej od miejscowych narodowości, częściej byli traktowani jako eksponenci interesów państwa polskiego, a nie lokalnych społeczności³³. Część z tych ataków wiązała się z wykonywaniem przez samorządowców funkcji egzekucyjnych. Ta rola samorządowców związana była z brakami kadrowymi w aparacie skarbowym, niższym kosztem poboru podatków w tej formie, ale także z faktem, że w polskim systemie skarbowym podatki samorządowe często były dodatkami do danin państwowych³⁴. W kontekście tym należy pamiętać także o nierzadkich, ale przez współczesne analogie łatwiejszych do zrozumienia, przypadkach ataków na pracowników służb samorządowych, przede wszystkim strażników gminnych, rzecznych etc.

Zwrócić zatem warto uwagę, że samorząd i samorządowcy w sytuacjach konfliktów i napięć społecznych w dwudziestoleciu międzywojennym występowali w różnych sytuacjach i rolach. Jedną z nich jest funkcja obiektu oczekiwań czy roszczeń, często przeobrażających się w agresję wymierzoną w funkcjonariuszy samorządowych różnych szczebli. Chronologicznie eskalacje tego typu wystąpień przynosiły zazwyczaj momenty kryzysów gospodarczych bądź bezpośrednio momenty wchodzenia w dobrą koniunkturę, ale pozbawione efektów widocznych dla społeczeństwa.

Niezależnie od trudnych uwarunkowań, jakie towarzyszyły funkcjonowaniu samorządu terytorialnego w Drugiej Rzeczypospolitej (tendencje centralistyczne, koncepcje umiejscowienia samorządu w systemie administracji publicznej po 1926 r.), samorządowcy odgrywali bardzo istotną rolę w procesach komunikacji administracji państwowej ze społeczeństwem i na odwrót – społeczności lokalnych ze reprezentantami państwa. Relatywnie rzadko samorządowcy stawali się swoistymi liderami ruchów niezadowolenia społecznego. Ze zjawiskiem tym mieliśmy do czynienia zwłaszcza w sytuacji upolitycznienia protestów. Wówczas też częściej w rolach przywódczych znajdziemy członków rad gminnych czy miejskich niż funkcjonariuszy organów wykonawczych. Reasumując podkreślić należy, że powyższe zagadnienia wpisują się w szerszy postulat badań nad samorządem terytorialnym Drugiej Rzeczypospolitej.

³³ P. Cichoracki, *Polesie nieidylliczne...*, s. 34–35; W. Mędrzecki, *Województwo wołyńskie 1921–1939. Elementy przemian cywilizacyjnych, społecznych i politycznych*, Wrocław 1988, s. 21.

³⁴ P. Cichoracki, J. Dufurat i J. Mierzwa, op. cit., s. 336.

Bibliografia

Źródła archiwalne

Archiwum Akt Nowych
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych dopływ I i III

Archiwum Narodowe w Krakowie
Prokuratura Sądu Okręgowego w Krakowie

Archiwum Państwowe w Gdańsku Oddział w Gdyni
Komisariat Rządu w Gdyni

Źródła drukowane

„Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej” 1923

Opracowania

- Adamczyk E., *Spoleczność Krakowa i jej życie*, [w:] *Kraków w latach 1918–1939*, red. J. Bieniarzówna i J.M. Małecki, Kraków 1997, t. IV, Dzieje Krakowa
- Biedrzycka A., *Kalendarium Lwowa 1918–1939*, Kraków 2012
- Brzoza C., *Kraków między wojnami: kalendarium 28 X 1918–6 IX 1939*, Kraków 1998
- Brzoza C., *Żydzi Krakowa międzywojennego. Kalendarium*, Kraków 2018
- Cichoracki P., *Polesie nieidylliczne: zaburzenia porządku publicznego w województwie poleskim w latach trzydziestych XX W.*, Łomianki 2012
- Cichoracki P., *Stołpce Łowcza Leśna 1924*, Łomianki 2012
- Cichoracki P., Dufrat J., Mierzwa J., *Oblicza buntu społecznego w II Rzeczypospolitej doby wielkiego kryzysu (1930–1935). Uwarunkowania, skala, konsekwencje*, Kraków 2019
- Gójski J., *Z rewolucyjnych walk chłopskich (powstanie chłopów małopolskich w 1933 roku)*, Warszawa 1951
- Hampel J., *Stronnictwo Ludowe i antysanacyjne wystąpienia chłopów powiatów ropczyckiego i dębickiego 1931–1939*, Kraków 1977
- Iwanowicz I., *Samorząd terytorialny w działalności obozu narodowego w Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1918–1939*, Poznań 2016
- Kisielewski T., *Strajki chłopskie lat trzydziestych — rewizja niektórych poglądów historycznych*, „Rocznik Historyczny Muzeum Historii Polskiego Ruchu Ludowego” 1997, nr 11, s. 72–76
- Landau Z., Tomaszewski J., *Od Grabskiego do Piłsudskiego. Okres kryzysu poinflacyjnego i ożywienia koniunktury 1924–1929*, Warszawa 1971, t. II, Gospodarka Polski międzywojennej 1918–1939
- Landau Z., Tomaszewski J., *Wielki Kryzys (1930–1935)*, Warszawa 1982, t. III, Gospodarka Polski międzywojennej 1918–1939
- Litwiński R., *Korpus policji w II Rzeczypospolitej: służba i życie prywatne*, Lublin 2007
- Ławnik J., *Represje policyjne wobec ruchu robotniczego 1918–1939*, Warszawa 1979
- Marszałkowski T., *Zamieszki, ekscesy i demonstracje w Krakowie 1918–1939*, Kraków 2015
- Mączyński M., *Policja Państwowa w II Rzeczypospolitej. Organizacyjno-prawne podstawy funkcjonowania*, Kraków 1997

- Mędrzecki W., *Kresowy kalejdoskop. Wędrówki przez ziemie wschodnie Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Kraków 2018
- Mędrzecki W., *Województwo wołyńskie 1921–1939. Elementy przemian cywilizacyjnych, społecznych i politycznych*, Wrocław 1988
- Mierzwa J., *Polska lokalna*, [w:] *Wokół nowej syntezy dziejów Drugiej Rzeczypospolitej*, red. W. Mędrzecki, Warszawa 2019, t. 23, *Metamorfozy Społeczne*, s. 67–79.
- Mierzwa J., *Starostowie Polski międzywojennej. Portret zbiorowy*, Kraków 2012
- Mikitin J., *Policja Województwa Śląskiego 1922–1939*, [w:] *Administracja bezpieczeństwa na terenie województwa śląskiego w latach 1922–1939*, red. D. Gregorczyk i A. Osierda, Bielsko-Biała 2010
- Nowak K., *Strajki i wystąpienia chłopów w latach 1930–1934 w Małopolsce*, „Przegląd Historyczny” 1958, t. XLIX
- Pacanowska R., *Samorząd powiatowy w Wielkopolsce w latach 1919–1939*, Poznań 2006
- Przeniosło M., *Polska Komisja Likwidacyjna 1918–1919*, Kielce 2010
- Sioma M., *Zajścia przed magistratem w Lublinie w dniach 6–7 kwietnia 1926 roku*, „Res Historica”, 2002, nr 15
- Tarnowska A., *Podstawy prawne skarbowości samorządowej w II RP*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu”, 2013, t.1, nr 2
- Wrona P., *Armia Komendanta. Związek Strzelecki na Lubelszczyźnie w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2019
- Załączny J., *Powiat warszawski w latach II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2015
- Zieliński K., *Stosunki polsko-żydowskie na ziemiach Królestwa Polskiego w czasie pierwszej wojny światowej*, Lublin 2005
- <https://pieknywloclawek.wordpress.com> [dostęp: 17.09.2019]

JAROSŁAW DURKA

Uniwersytet Opolski
ORCID: 000-0003-2535-7842

**SAMORZĄD TERYTORIALNY
II RZECZYPOSPOLITEJ WOBEC ROZWOJU
INFRASTRUKTURY OŚWIATOWEJ
(NA PRZYKŁADZIE REGIONU
CZĘSTOCHOWSKIEGO) – ZARYS PROBLEMU**

**ACTIONS OF LOCAL AUTHORITIES OF THE
SECOND POLISH REPUBLIC TOWARDS
THE DEVELOPMENT OF EDUCATIONAL
INFRASTRUCTURE (ON THE EXAMPLE OF THE
CZĘSTOCHOWA REGION) – OUTLINE OF THE
PROBLEM**

Summary: During the times of the Second Polish Republic, an intensive expansion of educational infrastructure was conducted in the Częstochowa region and surrounding municipalities. This resulted mainly from the fact that there was a great development gap in terms of general education caused by the policy of the Russian invaders. Implementation of many investments largely depended on the financial condition of municipalities (gminas) and administrative districts (poviats) as well as on the economic situation of the country. Actions addressing this issue were necessary since in many towns there were no school buildings at all. Moreover, the classes were held in rented premises which were very often located at a great distance from each other and did not meet requirements for providing education at a proper level. Many of these investments were undertaken in the second half of the 1920s after successful reforms of Władysław Grabski. Unfortunately, they were interrupted by a great economic crisis. After it ended it was possible to continue the development of educational infrastructure. It is worth noting that the investments were completed in a very short period of time. Construction of a school took usually three years. In the first year, the building material was collected, in the second one, a roofed

building was erected, and in the third one – finishing works were performed. Many construction works were carried out in various administrative districts at the same time. The main financial burden was borne by the municipalities which to a large extent counted on the involvement of inhabitants, their material assistance and physical work. Furnishing schools with the necessary equipment and teaching aids was a separate problem. The expansion of educational infrastructure went hand in hand with reforms introduced by the Ministry of Religious Affairs and Public Education aimed at popularising and nationalising the education in Poland.

Keywords: infrastructure of education – Częstochowa – region – Second Republic – self-government

Słowa kluczowe: infrastruktura oświatowa – Częstochowa – region – Druga Rzeczpospolita – samorząd

W 1918 r. przed władzami odradzającego się państwa polskiego stało bardzo ważne zadanie podniesienia jakości szkolnictwa. Szczególnie na terenach byłego Królestwa Kongresowego, gdzie edukacja była przez dziesięciolecia zaniedbywana. Młode państwo otrzymało po rosyjskim zaborcy bardzo słabo rozwiniętą infrastrukturę oświatową. Przykładem może być sytuacja w Częstochowie i okolicznych miejscowościach, gdzie z wielką nadzieją rozpoczynano tworzenie struktur niepodległego państwa¹.

Działania samorządu miasta Częstochowy na rzecz rozwoju infrastruktury oświatowej szczegółowo przedstawił już w kilku pracach Zbigniew Grządzielski. Dlatego też zagadnienie to zostanie tutaj nakreślone tylko w formie krótkiego zarysu². W przypadku niektórych okolicznych miejscowości

¹ Choćby: Z. Grządzielski, *Gdy w Częstochowie rodziła się wolność*, w: *Częstochowy drogi ku niepodległości*, red. R. Szwed, W. Palus, Częstochowa 1998, s. 41–62; P. Gódyn, *Przejęcie Śląska przez Polskę w 1922 roku – relacje, komentarze, opinie na łamach „Gońca Częstochowskiego”*, w: *Szkice z dziejów autonomii śląskiej w Drugiej Rzeczypospolitej*, red. J. Durka, Katowice 2013, s. 113–135; J. Walczak, *Częstochowa w walkach o granice i utrwalanie niepodległego bytu Polski Odrodzonej (1919–1921)*, w: *Częstochowy drogi ku niepodległości...*, s. 63–78.

² Z. Grządzielski, *Oświata w Częstochowie w latach 1919–1939*, w: *Częstochowa. Dzieje miasta i Klasztoru Jasnogórskiego. T. 3: W czasach Polski odrodzonej i drugiej wojny światowej 1918–1945*, Częstochowa 2006, s. 287–302; idem, *Stan opieki nad dziećmi w Częstochowie w latach 1918–1939*, „Almanach Częstochowy”, 1990, Częstochowa, s. 40; idem, *Szkolnictwo powszechne w Częstochowie w pierwszych latach odzyskania niepodległości*, w: *Częstochowa w pierwszych latach Polski Odrodzonej*, Częstochowa 1994, s. 79–97; Z. Grządzielski, J. Mizgalski, *Nauczyciele w Częstochowie w II Rzeczypospolitej*, w: *Spółczesność Częstochowy w latach 1918–1939*, red. R. Szwed, W. Palus, Częstochowa 1997, s. 293–330.

problematyka ta była poruszana w powstałych już monografiach³. Nie jest to jednak obraz kompletny, a często szczątkowy materiał archiwalny nie pozwala na odtworzenie całości problemu. Dlatego też autor, opisując działania samorządu, będzie posługiwał się takimi przykładami, na jakie pozwala zachowana dokumentacja poszczególnych instytucji.

W Częstochowie w pierwszych miesiącach niepodległości istniało co prawda 38 szkół jednoklasowych elementarnych i 7 przyfabrycznych, ale nie miały one swoich budynków. Lekcje odbywały się w wynajmowanych pomieszczeniach, często bardzo oddalonych od siebie. Trudnością było spełnienie wymogów dekretu o obowiązku szkolnym. W 1919 r. na 13 300 dzieci, tylko 6 908 z nich uczęszczało do szkoły. Nie stanowiło to nawet 60%. W kolejnych latach sytuacja ta ulegała poprawie, a w 1931 r. osiągnięto wynik 75% dzieci objętych edukacją. Nadal była to jednak liczba niesatysfakcjonująca. Zgodnie z ustawodawstwem polskim powstały szkoły powszechne siedmioklasowe⁴, a w 1922 r. było ich 15 (po przejęciu przez Magistrat szkoły powszechnej Zarządu Towarzystwa Kolei Herby-Kielce)⁵. Brak własnych budynków szkolnych był podstawowym problemem do rozwiązania. Dlatego 20 stycznia 1920 r. na posiedzeniu Rady Miejskiej postanowiono o przeznaczenie pod ich budowę kilku należących do miasta działek, a także o szybkim rozpoczęciu budowy pierwszej ze szkół. Do tego czasu zajęcia odbywały się w wynajmowanych salkach w systemie zmianowym. Inwestycję udało się rozpocząć dopiero w 1924 r., tak że w 1925 r. można było w nowych budynkach rozpocząć naukę⁶.

W mieście Częstochowa powstawała infrastruktura szkół ogólnokształcących i zawodowych. Już w 1918 r. funkcjonowało I Gimnazjum Państwowe im. Henryka Sienkiewicza. Powstało ono na bazie istniejącego w czasach zaborów Gimnazjum Rządowego. Z kolei Polska Macierz Szkolna w 1917 r. utworzyła gimnazjum męskie i Seminarium Nauczycielskie im. Tadeusza Kościuszki, które, jak zauważył Z. Grzędzielski, „odegrało znaczącą rolę

³ Choćby: F. Sobalski, *Między wojnami światowymi 1918–1939*, w: *Kłobuck. Dzieje miasta i gminy (do roku 1939)*, red. F. Kiryk, Kraków 1998, s. 392–396; J. Wiśniewska, *Dzieje miasta i gminy Koziegłowy*, Katowice 1996, s. 119–123; K. Miroszewski, J. Durka, M. Nita, J. Związek, *Po obu stronach Warty. Zarys dziejów Myszkowa*, Myszków 2010, s. 180–185.

⁴ Szerzej na ten poszczególnych reform: M. Falski, *Koncepcja szkoły powszechnej i jej rola w okresie międzywojennym*, „Rozprawy z Dziejów Oświaty” 1958, t. I, Wrocław, s. 190; F. Śliwiński, *Organizacja władz szkolnych i szkolnictwa wszystkich stopni w Polsce Odrodzonej*, Warszawa 1929, s. 10–38. Zob. też: J. Mizgalski, *Samorząd oświatowy okresu II Rzeczypospolitej w świetle podstawowych aktów prawnych*, „Prace Naukowe” Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Częstochowie, Seria: Pedagogika, 1994, z. 5, Częstochowa, s. 77–101.

⁵ Z. Grzędzielski, *Oświata w Częstochowie w latach 1919–1939...*, s. 287–288.

⁶ Ibidem, s. 288–289.

w zaspokajaniu potrzeb kadrowych szkolnictwa powszechnego w regionie”⁷. W kolejnych latach powstawały następne szkoły ogólnokształcące. Gimnazja te były ośmioletnie. Do 1920 r. było ich 9, w tym 8 prywatnych. Ich sytuacja była inna niż szkół powszechnych, gdyż pobierano w nich opłaty. Ulegały też przekształceniom. W 1920 r. na bazie prywatnego gimnazjum Wandy Chrzanowskiej utworzono Gimnazjum Państwowe Żeńskie im. Juliusza Słowackiego. W 1922 r. z dwóch gimnazjów utworzono Gimnazjum Państwowe im. Romualda Traugutta⁸. Oprócz szkół ogólnokształcących powstawały różnego rodzaju szkoły zawodowe, jak Szkoła Handlowa prowadzona przez Stowarzyszenie Kupców Polskich czy też Sejmikowa Szkoła Przemysłu Ludowego. Swoje szkoły zakładała też liczna mniejszość żydowska. Jedną z nich była Szkoła Doksztalająca Zawodowa dla Terminatorów. Gimnazja i szkoły zawodowe, jako że funkcjonowały na innych zasadach finansowych, nie zmagaly się z takimi problemami lokalowymi, jak szkoły powszechne. Jak wiadać, rozwijały się szkoły państwowe i prywatne. Natomiast podjęta w 1919 r. inicjatywa utworzenia szkoły zawodowej przez Radę Miejską zakończyła się fiaskiem⁹.

W miejscowościach wokół Częstochowy wyglądało to tak, że jeżeli istniały szkoły, to były to szkoły powszechne. Jeśli posiadały budynki, to najczęściej wymagały one remontów, których sfinansowanie zależało od urzędów gminnych. Instytucją, która przygotowywała budżety szkolne i nadzorowała remonty był Dozór Szkolny, w jego skład wchodził radni, lekarz, nauczyciel i inspektor szkolny¹⁰ (w 1922 r. w gminie Przyrów przewodniczącym Dozoru Szkolnego był miejscowy proboszcz¹¹). Budżety zatwierdzał sejmik powiatowy. Brakowało nie tylko budynków szkolnych. Konieczne były remonty lokali, np. 7 lipca 1919 r. nauczyciel we wsi Rędziny zgłaszał potrzebę naprawy ogrodzenia, dachu, zniszczonych pokoi, bielenia sali szkolnej i naprawy pie-

⁷ Ibidem, s. 292.

⁸ Ibidem, s. 292–293.

⁹ Ibidem, s. 298. Szerzej na temat szkolnictwa żydowskiego: Z. Grządzielski, *Oświata żydowska w Częstochowie w okresie II Rzeczypospolitej w świetle miejscowych źródeł*, w: *Żydzi Częstochowianie – Współistnienie, Holocaust, Pamięć*, red. J. Mizgalski, Częstochowa 2006, s. 171–185; idem, *Z problemów opieki i kształcenia młodzieży żydowskiej w Częstochowie w latach 1912–1939*, w: *Z dziejów Żydów w Częstochowie*, red. Z. Jakubowski, S. Podobiński, Częstochowa 2002, s. 45–62.

¹⁰ Archiwum Państwowe w Częstochowie (dalej: APCz), Akta gminy Rędziny. Zarząd Gminy 1918–1939. Dział Gospodarki Gminnej, sygn. 94, Protokół Dozoru Szkolnego gminy Rędziny z dnia 16 I 1919 r., k. 7.

¹¹ APCz, Akta gminy Przyrów, sygn. 266, Protokół posiedzenia Dozoru Szkolnego gminy Przyrów z 30 X 1922 r., k. 19–20.

ców¹². Sprawne piece i zapewnienie opału było jednym z głównych problemów w pierwszych latach po zakończeniu I wojny światowej¹³. W gminach wybierano specjalnych członków Opieki Szkolnej dla danej szkoły, którzy nadzorowali wykonanie tych prac w konkretnej jednostce¹⁴. Brakowało wyposażenia pomieszczeń szkolnych, np. we wsi Kościelec nauczycielka Natalia Wódkiewiczówna domagała się szafy, stołka, krzesła, miednicy, garnka, wiaderka, „a najbardziej tablicy, gdyż ta jest całkiem popękana”¹⁵. Inna nauczycielka, tym razem ze wsi Konin w tej samej gminie, prosiła o szyld, kosz do papierów, zegar, obraz Matki Boskiej Częstochowskiej, portrety Tadeusza Kościuszki i Kazimierza Pułaskiego, kartę grzybów trujących i jadalnych, mapę fizyczną Królestwa Polskiego i globus¹⁶. W Rudnikach oprócz naprawy dachu, ogrodzenia, drzwi do pomieszczeń gospodarczych, zgłaszano potrzebę wprawienia szyb w sali szkolnej i naprawy ustępów¹⁷. Budynki szkolne dzierżawiono od mieszkańców wsi. Właściciel musiał jednak wcześniej dokonać niezbędnych przeróbek¹⁸. W celu skompletowania koniecznych materiałów lub odpowiedniego wyposażenia gminy zawierały kontrakty z dostawcami¹⁹. W Wyczerpach Górnych lokalna społeczność dopiero postarała się o powstanie szkoły, brakowało jednak inwentarza: ławek, stołu i krzesła, kałamarzy, obrazu lub krzyża, szafy, obrazków do pogadanek, tablicy i lampy, kredy i gąbki, dziennika i mapy Polski. Nie wszystkie te żądania zostały spełnione. Na prośbach do urzędu gminnego w Rędzinach widać skreślenia²⁰. Brak reakcji ze strony urzędów gminnych czy też Dozoru Szkolnego powodował, że kierownicy szkół i nauczyciele zgłaszali problemy do Wydzia-

¹² APCz, Akta gminy Rędziny. Zarząd Gminy 1918–1939. Dział Gospodarki Gminnej, Pismo nauczyciela szkoły powszechnej w Rędzinach do Urzędu Gminy w Rędzinach z 7 VII 1919 r., s. 65–66.

¹³ Ibidem, Pismo nauczyciela szkoły ludowej w Rędzinach z 13 I 1919 r., k. 8; ibidem, pismo lekarza powiatowego R. Wołowskiego do Rady Szkolnej Gminy Rędziny z 22 I 1919 r., k. 12; ibidem, Pismo Komisarza Rządu Polskiego na powiat częstochowski do wójta gminy Rędziny z 28 I 1919 r., s. 13.

¹⁴ Ibidem, Protokół Opieki Szkolnej z oględzin szkoły w Rędzinach z 28 IX 1919 r., s. 86.

¹⁵ Ibidem, Pismo nauczycielki szkoły w Kościelcu Natalii Wódkiewiczówny do Urzędu Gminy w Rędzinach z 25 IX 1919 r., s. 102.

¹⁶ Ibidem, Pismo nauczycielki szkoły ludowej w Koninie Anny Zielińskiej do wójta i Rady Gminnej w Rędzinach z 1 IV 1919 r., s. 41–42.

¹⁷ Ibidem, Pismo Zarządu Szkoły w Rudnikach do Urzędu Gminy w Rędzinach z 3 X 1919 r., s. 103.

¹⁸ Ibidem, Kontrakt zawarty między Józefem Gajoskiem a wójtem i Radą Gminy Rędziny z 18 XII 1919 r., s. 113.

¹⁹ Ibidem, Kontrakt zawarty pomiędzy wójtem i członkami Rady Gminnej w Rędzinach a Antonim Lizurejem ze wsi Wyczerpy Górne z 1919 r., s. 120.

²⁰ Ibidem, Pismo nauczycielki ze szkoły w Wyczerpach Górnych do Urzędu Gminy w Rędzinach z 22 IX 1919 r., s. 106; ibidem, Pismo nauczycielki szkoły ludowej w Koninie do wójta i Rady Gminnej w Rędzinach z 1 IV 1919 r., s. 41–42.

łu Powiatowego w Częstochowie, którego przewodniczący był jednocześnie starostą powiatowym²¹.

Było oczywiste, że istniejący stan szkolnictwa musi ulec poprawie. Od 1919 r. przystąpiono do organizacji sieci szkolnych w poszczególnych powiatach²². Konieczne były inwestycje gminne i budowa szkół. Rady gminne podejmowały odpowiednie uchwały, a te po zaopiniowaniu przez Radę Szkolną Powiatową zatwierdzał Wydział Powiatowy. Brano pod uwagę m.in. możliwości finansowe gminy. Projekty i kosztorysy przygotowywano w Biurze Architektonicznym Sejmiku Powiatowego, a gminy otrzymywały je bezpłatnie²³. Projekty siedmioklasowych szkół powszechnych w Kłobucku i Krzepicach przysłano z Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego²⁴. Już w lutym 1921 r. informowano o otwarciu drugiej szkoły powszechnej w Nowym Stradomiu²⁵. Kiedy w 1921 r. Rada Gminy Olsztyn postanowiła o rozpoczęciu odbudowy szkoły zniszczonej w czasie działań wojennych, w uchwale zaznaczono, że prace będą odbywały się „gospodarczym sposobem”, nie czekając na pomoc finansową państwa²⁶. W innej sytuacji była gmina Mykanów, gdzie odbudowa bez wsparcia finansowego napotykała problemy²⁷.

Na liście gmin, które przewidziano do udzielenia pomocy materialnej w 1921 r., znajdujemy: Dźbów, Grabówkę, Hutę Starą, Kamienicę Polską, Kuźniczkę, Kamyk, Kłobuck, Krzepice, Lipie, Miedźno, Mykanów, Opatów, Olsztyn, Przystajń, Panki, Popów, Potok Złoty, Przyrów, Rędziny, Rększowice, Wancerczów, Węglowice. Dwa lata później odnotowano prowadzenie ro-

²¹ APCz, Akta gminy Rędziny. Zarząd Gminy 1918–1939. Dział Gospodarki Gminnej, sygn. 92, Pismo Kierownictwa Publicznej Szkoły Powszechnej w Rzasawach do Wydziału Powiatowego w Częstochowie z 2 VII 1929 r., s. 2–4. Na temat kompetencji starosty w zakresie działania samorządu powiatowego i gminnego zob. J. Mierzwa, *Starostowie Polski międzywojennej. Portret zbiorowy*, Kraków 2012, s. 330–341.

²² APCz, Akta gminy Rędziny. Zarząd Gminy 1918–1939. Dział Gospodarki Gminnej, sygn. 92, Okólnik nr 28 Inspektora Szkolnego do urzędów gminnych okręgu radomszczańskiego z 26 VI 1919 r., s. 58.

²³ APCz, Wydział Powiatowy w Częstochowie, sygn. 515, Pismo przewodniczącego Wydziału Powiatowego w Częstochowie do Wydziału Samorządowego w Urzędzie Wojewódzkim w Kielcach z 8 II 1923 r., k. 3; ibidem, Pismo ministra spraw wewnętrznych do wojewody kieleckiego z 2 XII 1922 r., k. 4.

²⁴ APCz, Wydział Powiatowy w Częstochowie, sygn. 516, Pismo przewodniczącego Wydziału Powiatowego w Częstochowie do Wydziału Powiatowego w Łodzi z 20 III 1925 r., k. 36.

²⁵ APCz, Wydział Powiatowy w Częstochowie, sygn. 515, Pismo przewodniczącego Dozoru Szkolnego gminy Grabówka z 16 II 1921 r., k. 116.

²⁶ Ibidem, Wyciąg z protokołu posiedzenia Rady Gminnej w Olsztynie z 20 VI 1921 r., k. 6.

²⁷ APCz, Starostwo Powiatowe Częstochowskie, sygn. 868, Pokwitowanie wójta gminy Mykanów z 6 X 1921 r., k. 23; ibidem, Pismo Państwowego Biura Odbudowy w Częstochowie do Okręgowej Dyrekcji Odbudowy w Kielcach z 11 XI 1921 r., k. 54.

bót w gminach: Dźbów, Grabówka, Huta Stara, Kamienica Polska, Kuźniczka, Krzepice, Lipie, Miedźno, Mykanów, Opatów, Olsztyn, Przystajń, Potok Złoty, Rędziny, Rększowice, Wancerzów, Węglowice²⁸. Jak widać, prace rozpoczęto na dużą skalę. Gminy były zobowiązane do pokrycia 50% kosztów budowy, kolejne 50% miał pokryć Skarb Państwa. Koszty budowy jednak rosły, co było skutkiem inflacji. Gminy zmuszone były do zaciągania pożyczek. Stwarzało to problemy i często, zwłaszcza w gminach wiejskich, było powodem wstrzymania robót²⁹. W jednym z pism z 1921 r., kierowanym przez wójta gminy Lipie do Wydziału Powiatowego w Częstochowie w sprawie udzielenia kredytu 2 miliony marek polskich na budowę szkół w roku następnym czytamy:

Stosownie do uchwały nr 24 zebrania gminnego [...] i [...] posiedzenia Rady Gminnej z dn. 3.08 rb. uchwalono budować we wsiach: Stanisławów, Szyszków, Kleśńska, Albertów i Zbrojewsko ludowe szkoły powszechne oraz 7-oddziałową we wsi Lipie, zaś na budowę tych szkół uchwalono zaledwie po mk 100 z morgu i w rezultacie będzie otrzymana b[ardzo] minimalna suma, która przy obecnej drożyznie nie wystarczy na pobudowanie jednej szkoły; budowa projektowanych szkół w gminie jest nader pożądana i nagląca, a w gminie na ten cel doniosły cel nie ma fundusów [...]³⁰.

W listopadzie 1922 r. z Wydziału Powiatowego w Częstochowie wysłano do Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego 12 projektów budowy szkół powszechnych celem otrzymania zapomóg rządowych³¹. 6 grudnia 1922 r. Sejmik Powiatowy w Częstochowie podjął uchwałę, w której upoważnił Wydział Powiatowy do zaciągnięcia pożyczki długoterminowej na budowę szkół, urzędów gminnych i domów ludowych w Polskim Banku Komunalnym do wysokości 100 milionów marek polskich. Pożyczki jednak nie otrzymano. Rozpoczęte inwestycje napotkały na coraz większe problemy finansowe. W Polsce trwała hiperinflacja. Władze powiatu dla kontynuowania inwestycji uruchomiły akcję przyznawania gminom pożyczek³². Latem

²⁸ APCz, Wydział Powiatowy w Częstochowie, sygn. 515, Arkusz zbiorczy w sprawie kredytów na cele budowlane, szkolne itp. z 19 VIII 1921 r., k. 41; ibidem, Arkusz zbiorczy w sprawie nadsyłania raportów o przebiegu robót przy budowie szkół z 1923 r., k. 42.

²⁹ Ibidem, Pismo wojewody kieleckiego do przewodniczących wydziałów powiatowych z 6 VI 1923 r., k. 5.

³⁰ Ibidem, Pismo wójta gminy Lipie do przewodniczącego Wydziału Powiatowego w Częstochowie z 26 VIII 1921 r., k. 125.

³¹ Ibidem, Pismo przewodniczącego Wydziału Powiatowego w Częstochowie do inspektora szkolnego w Częstochowie z 25 XI 1922 r., k. 9.

³² Ibidem, Pismo wojewody kieleckiego do przewodniczących wydziałów powiatowych z 6 VI 1923 r., k. 5; ibidem, Wyciąg z protokołu posiedzenia Sejmiku Powiatowego w Częstochowie w dniu 6 i 7 XII 1922 r., k. 9–10; ibidem, Pismo przewodniczącego Wydziału Powiatowego w Częstochowie do Wydziału Samorządowego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach z 3 II 1923 r., k. 11.

1923 r. do Wydziału Powiatowego w Częstochowie wpływały raporty z budów szkół (także prowadzonych przygotowań lub przerw w budowach), m.in. w Grabówce, Walenczowie, Hutkach, Mokrej, Grodzisku, Siedlcu, Janowie, Kopalni, Kulejach, Bargłach, Krzepicach³³. Dokonywano także remontów już istniejących szkół, jak w przypadku gmin Przystajń i Grabówka³⁴.

Ostatecznie większość rozpoczętych budów w latach 1922–1925 ukończono bez pomocy finansowej Skarbu Państwa. W 19 gminach powiatu częstochowskiego oddano do użytku 20 szkół, kilka innych dalej budowano. Połowa ze szkół oddanych do użytku była wybudowana z drewna, inne z cegły lub kamienia. W większości były to małe wiejskie szkoły jednoklasowe, dysponujące jedną salą lekcyjną lub dwuklasowe z dwoma salami lekcyjnymi. Szkoły trzyklasowe powstały w Przystajni i w Zarębicach w gminie Przyrów, czteroklasowa w Poczesnej. Inne szkoły czteroklasowe i siedmioklasowe dopiero budowano³⁵. Należy podkreślić, że budowy te mimo licznych trudności były realizowane z funduszy gminnych, bez udziału finansowego sejmiku powiatowego (oczywiście nie licząc pożyczek)³⁶. Z pomocą finansową Skarbu Państwa powstawały w większości duże szkoły pięcioklasowe i siedmioklasowe. Takie wybudowano w: Mokrej, Starokrzepicach, Walenczowie, Janowie i Wyczerpach Górnych. Inwestycji z udziałem Skarbu Państwa było razem 10. Wszystkie te szkoły były budowane z kamienia i cegły, ale do końca 1925 r. oddano do użytku tylko 4 z nich³⁷. Nadzór techniczny na budowami sprawowało wspomniane już Biuro Architektoniczne, działające przy Wydziale Powiatowym w Częstochowie, a kontrolę ze strony gminy prowadziły specjalnie utworzone komitety budowlane. W jednym z pism na temat prowadzonych inwestycji podsumowano:

Podkreślić należy, iż początkowa niechęć szczególniej zebrań gromadzkich do uchwalania budowy szkół minęła z chwilą, gdy projektowane budowle zaczęły się realizować, a widok budujących się szkół tak zmienił zasadnicze poglądy gminianków, iż w niektórych gminach nawet wywierają oni nacisk w tym kierunku na Rady gminne. Dla przykładu przytaczam gminę Kamyk, w której mieszkańcy wsi Libidza, widząc zbyt powolną działalność Rady Gminnej na polu budownictwa szkolnego, własnym

³³ Ibidem, Poszczególne raporty urzędów gmin z 1923 r., k. 43–92.

³⁴ Ibidem, Pismo Wydziału Powiatowego do Urzędu Gminy w Grabówce z 12 VIII 1922 r., k. 111; ibidem, Pismo Wydziału Powiatowego do Urzędu Gminy w Przystajni z 25 VIII 1921 r., k. 112.

³⁵ APCz, Wydział Powiatowy w Częstochowie, sygn. 516, Wykaz szkół powszechnych budowanych w powiecie częstochowskim w okresie 1922–1925 bez pomocy finansowej Skarbu Państwa, k. 11–12.

³⁶ Ibidem, Pismo Wydziału Powiatowego w Częstochowie do Wydziału Powiatowego w Łodzi z 20 III 1925 r., k. 34.

³⁷ Ibidem, Wykaz szkół powszechnych budowanych w powiecie częstochowskim w okresie 1922–1925 z pomocą finansową Skarbu Państwa, k. 1–2.

sumptem wnieśli w r[oku] ub[iegłym]³⁸ szkołę powszechną, oddając ją na użytek szkolnictwa jesienią r. z[eszłego]. Ludność wsi Biała Dolna, tejeż gminy, zachęcona czynem sąsiadów postanowiła w r. b[ieżącym] postąpić analogicznie – ponieważ Rada Gminna uchwaliła wybudować tylko 1 szkołę 4 klasową w Grodzisku³⁹.

W drugiej połowie lat dwudziestych, po pokonaniu problemów ekonomicznych Polski (po reformach Władysława Grabskiego), mogło nastąpić znaczne przyspieszenie realizacji oczekiwań co do rozbudowy sieci szkolnej. Zaczęto przywiązywać coraz większą wagę do jakości wykonywanych robót, a tym samym trwałości obiektów szkolnych. Przy realizacji nie uniknięto jednak błędów, najczęściej natury formalnej. 18 października 1926 r. Kurator Okręgu Warszawskiego pisał do Inspektora Szkolnego w Częstochowie:

Należy sprawdzić sumę wydatków na budowę szkoły w Wyczerpach [...]. Należy dokładnie wskazać która część budynku szkolnego w Mokrej została wykonana [...]. Wyjaśnić dlaczego w Kusiętach oddano do użytku tylko 1 klasę, pomimo całkowitego wykończenia budynku. [...]. Kuratorium nie akceptuje przyznania przez Wydział Powiatowy zasiłku z funduszy Skarbu Państwa w kwocie 7500 zł na budowę szkoły w Bargłach [...] i proponuje przekazanie tej sumy na rzecz budowy w Kłobucku, Krzepicach lub Gnaszynie według uznania Wydziału Powiatowego⁴⁰.

Dalej kurator stwierdzał, że w powiecie częstochowskim podjęto budowę szeregu szkół bez uzyskania odpowiednich zgód, a tym samym omijając obowiązujące przepisy. Pisał: „uchybiecie to może w wielu wypadkach utrudnić lub wręcz uniemożliwić prawidłową rozbudowę sieci szkolnej, a tym samym zatamować należyty rozwój szkolnictwa powszechnego”⁴¹. Polecał, aby inspektor nadesłał w najkrótszym czasie projekty rozpoczętych budynków, a także plan proponowanych obwodów szkolnych, dane dotyczące liczby dzieci w wieku szkolnym i liczby planowanych klas w poszczególnych szkołach. Wskazał, że w sprawozdaniu podano budowy niezatwierdzone: Bargły, Bleszno, Górniki, Kostrzyn, Iwanowice, Miedźno, Kopalnia, Kuleje i Radostków⁴².

Na pismo odpowiadano, tłumacząc niedociągnięcia i wskazując na przykład, że przy budowie szkoły w Wyczerpach nie wliczono kosztu materiału budowlanego zgromadzonego przez gminę, a szkołę w Mokrej ze względu na trudności finansowe budowano etapami⁴³.

³⁸ Czyli w 1924 r.

³⁹ APCz, Wydział Powiatowy w Częstochowie, sygn. 516, Pismo przewodniczącego Wydziału Powiatowego w Częstochowie do Wydziału Powiatowego w Łodzi z 20 III 1925 r., k. 35.

⁴⁰ APCz, Wydział Powiatowy w Częstochowie, sygn. 517, Pismo Kuratora Okręgu Szkolnego Warszawskiego do Inspektora Szkolnego w Częstochowie z 18 X 1926 r., k. 19.

⁴¹ Ibidem.

⁴² Ibidem.

⁴³ Ibidem, Pismo Wydziału Powiatowego do Kuratorium Okręgu Szkolnego w Warszawie z 29 VIII 1927 r., k. 12.

W korespondencji przewodniczącego Wydziału Powiatowego z wykonawcami znajdujemy żądanie, aby budowa szkoły w Krzepicach została wykonana z najlepszych materiałów, a wykonawca był zobowiązany do zapewnienia rocznej gwarancji. W tym czasie musiałyby poprawić ewentualne usterki, które pojawiłyby się już po odbiorze robót przez kierownika budowy⁴⁴.

W grudniu 1929 r. z Wydziału Powiatowego w Bielsku Podlaskim pytano, jak w Częstochowie poradzono sobie z budową sieci szkół⁴⁵. W odpowiedzi napisano, że okres budowy szkoły trwał zwykle trzy lata. W pierwszym roku przygotowywano materiał budowlany, np. kamień, cegłę i wapno. W drugim roku wyprowadzano budowę pod dach, a w trzecim roku budynek był wykańczany. Na te ostatnie prace gminy otrzymywały konkretne zasiłki od Sejmiku Powiatowego w wysokości od 20 do 30 tysięcy złotych, które uzyskiwano z całego wpływu z podatku inwestycyjnego. Zaznaczono, że budowy były prowadzone przez gminy samodzielnie i bazowały głównie na świadczeniach w naturze⁴⁶. Podatek inwestycyjny pobierano jako dodatek do podatków komunalnych (podatku od gruntu, podatku przemysłu i handlu, podatku od umów o przeniesieniu własności nieruchomości)⁴⁷. W ten sposób powstały np. szkoły we Wrzosowie, w Konopiskach, Brzyszkowie, Pankach, Miedźnie, Kuźnicy Kiedrzyńskiej, Złochowicach Popowie i Truskolasach⁴⁸. Potrzeba budowy kolejnych szkół najczęściej wynikała z braku miejsc w tych już istniejących. Problem ten był szczególnie widoczny w miejscowościach znajdujących się w pobliżu Częstochowy, gdzie licznie osiedlali się robotnicy⁴⁹.

Wielki kryzys w Polsce przeszkodził w realizacji wielu projektów inwestycyjnych, także w szkolnictwie. 30 marca 1931 r. charakteryzowano bieżącą sytuację jako „katastrofalną”. Powodem był fakt, że finansowanie budowli odbywało się przede wszystkim wysiłkiem gmin, przy częściowej tylko pomocy samorządu powiatowego i Skarbu Państwa. Pomoc ta jednak okazała się bardzo potrzebna. Tymczasem władze nadzorcze nie zatwierdziły podat-

⁴⁴ Ibidem, Pismo przewodniczącego Wydziału Powiatowego do W. Ziemy i F. Jasienkiewicza z 14 IX 1927 r., k. 24.

⁴⁵ Ibidem, Pismo przewodniczącego Wydziału Powiatowego w Bielsku Podlaskim do przewodniczącego Wydziału Powiatowego w Częstochowie z 9 XII 1929 r., k. 25.

⁴⁶ Ibidem, Pismo przewodniczącego Wydziału Powiatowego w Częstochowie do przewodniczącego Wydziału Powiatowego w Bielsku Podlaskim z 20 XII 1929 r., k. 26.

⁴⁷ Ibidem, Wyciąg z protokołu XIII posiedzenia Sejmiku Częstochowskiego odbytego w dniu 30 III 1931 r., k. 62–63.

⁴⁸ Ibidem, Wykaz sum na wykończenie budynków szkolnych w powiecie częstochowskim w okresie budżetowym 1931/1932, k. 70.

⁴⁹ APCz, Akta gminy Grabówka, sygn. 545, Pismo wójta gminy Grabówka do Wydziału Powiatowego w Częstochowie z 13 VI 1929 r., k. 14.

ku inwestycyjnego, nie otrzymano też wsparcia finansowego ze strony państwa. Gminy zadłużały się na wykończenie zaczętych budowli lub zabezpieczenie ich przed niszczeniem. Istniejące deficyty były tak duże, że nie sposób było je pokryć z własnych środków⁵⁰.

W 1932 r. pojawiły się nowe wyzwania w związku z reformą systemu edukacji, podjętą przez ministra wyznań religijnych i oświecenia publicznego Janusza Jędrzejewicza. Utworzono sześćioletnie szkoły powszechne, czteroletnie gimnazja i dwuletnie licea. W szkolnictwie powszechnym opierano się na trzech stopniach organizacyjnych. W niewielkich miejscowościach tworzono szkoły jednoklasowe, gdzie jeden nauczyciel przygotowywał uczniów z zakresu programu czterech pierwszych klas. W szkołach, gdzie utworzono co najmniej trzy klasy i zatrudniano trzech nauczycieli, realizowano program sześciu klas. W dużych szkołach z pełną obsadą nauczycieli realizowano pełny program. Uczniowie, którzy nie kontynuowali nauki w gimnazjach, uczęszczali do siedmioklasowej szkoły powszechnej⁵¹. Konsekwencją tej reformy było ujednoczenie systemu edukacji w Polsce.

W większych miejscowościach powstawały siedmioklasowe szkoły powszechne. Wymagało to dużego nakładów środków, co w warunkach kryzysu nie było łatwe. W leżących w powiecie zawierciańskim (sąsiedował z powiatem częstochowskim) Żarkach od 1927 r. prowadzono budowę takiej siedmioklasowej szkoły⁵². W piśmie wójta gminy do Rady Szkolnej Powiatowej czytamy:

[...] gmina wybudowała gmach szkolny z własnych funduszy i zaciągniętych pożyczek przy skromnej tylko pomocy Kuratorium i z tego powodu znalazła się dziś w takich warunkach, że nie tylko, że nie posiada środków na wykończenie 3 sal, szatni i kancelarii na pierwszym piętrze oraz całego parteru i sali gimnastycznej, koszt wg wyliczenia architekta wyniesie około 90 000 zł, ale nawet nie ma możliwości spłacenia w terminach zaciągniętych w Banku Gospodarstwa Krajowego i Kuratorium Okręgu Szkolnego Krakowskiego pożyczek, jak również uregulowania reszty należności za wykończenie w roku ubiegłym dwóch sal szkolnych⁵³.

⁵⁰ APCz, Wydział Powiatowy w Częstochowie, sygn. 517, Pismo przewodniczącego Wydziału Powiatowego w Częstochowie do wojewody kieleckiego z 11 IV 1931 r., k. 60.

⁵¹ Z. Osiński, *Janusz Jędrzejewicz piłsudczyk i reformator edukacji (1885–1951)*, Lublin 2007, s. 144–145. Szerzej na temat reformy: J. Sadowska, *Jędrzejowiczowska reforma oświaty w latach 1932–1933*, Białystok 1999 [praca doktorska, Instytut Historii Uniwersytetu w Białymstoku], <http://hdl.handle.net/11320/3123> (dostęp: 9 X 2019).

⁵² APCz, Gmina Żarki, sygn. 275, Pismo wójta gminy Żarki Leopolda Grabowskiego do inspektora szkolnego w Zawierciu z 23 IV 1939 r., k. 320.

⁵³ Ibidem, Pismo wójta gminy Żarki Leopolda Grabowskiego do Rady Szkolnej Powiatowej w Zawierciu z 31 III 1933 r., k. 3.

W 1934 r. gmina Żarki była zmuszona wystąpić o zapomogę do dyrekcji Funduszu Pracy w Warszawie⁵⁴.

W samej Częstochowie mimo rozbudowy sieci szkół nadal istniał problem braku miejsc. Wg ustaleń Z. Grządzielskiego w 1935 r. poza szkołą pozostawało 2 600 dzieci, co stanowiło 13,5% populacji szkolnej. Liczba uczniów w mieście wynosiła 16 602⁵⁵ (choć w piśmie tymczasowego prezydenta miasta Jana Mackiewicza do Kuratorium Okręgu Szkolnego Krakowskiego z 18 grudnia 1934 r. liczbę dzieci bez możliwości uczęszczania do szkoły na skutek braku lokali określono jako „przeszło 1500”⁵⁶). Taka sytuacja powodowała konieczność rozpoczynania nowych budów. Mieszkańcy często sami wychodzili z inicjatywą. Na przykład w 1937 r. zbierano składki na budowę szkoły w robotniczej dzielnicy Częstochowy Ostatni Grosz⁵⁷. Powodem budowy nowej szkoły były „najprymitywniejsze warunki higieniczne” w wynajętych lokalach szkół powszechnych nr 5 i nr 8. Robotnicy nie tylko domagali się powstania nowego obiektu szkolnego, ale sami łożyli na ten cel datki⁵⁸.

Problemy finansowe samorządów w związku z prowadzonymi budowaniami czy też rozbudowaniami szkół istniały do 1939 r. Przykładem może być sprawa nadbudowy drugiego piętra Publicznej Szkoły Powszechnej nr 10 w Częstochowie przy ul. Olsztyńskiej 28. Prezydent miasta Jan Szczodrowski prosił dyrektora fabryk „Union Textille” w Częstochowie o pomoc finansową, gdyż rozpoczęta inwestycja przekraczała możliwości finansowe Zarządu Miejskiego⁵⁹. Prośba o taką pomoc była uzasadniona, gdyż w regionie były przykłady współpracy przemysłowców z samorządami. W gminie Myszków na terenie powiatu zawierciańskiego rodzina Bauerertzów, właściciele mijaczowskich zakładów hutniczych, oddała pod budowę szkoły działkę, a właściciele fabryki papieru,

⁵⁴ Ibidem, Pismo wójta gminy Żarki Leopolda Grabowskiego do dyrekcji Funduszu Pracy w Warszawie z 14 II 1934 r., k. 6.

⁵⁵ Z. Grządzielski, *Oświata w Częstochowie w latach 1919–1939...*, s. 288.

⁵⁶ APCz, Akta miasta Częstochowy, sygn. 8126, Pismo tymczasowego prezydenta miasta Częstochowy Jana Mackiewicza do Kuratorium Okręgu szkolnego Krakowskiego w Krakowie z 18 XII 1934 r., k. 39.

⁵⁷ APCz, Towarzystwo Przędzalnicze „La Czenstochovienne” SA Częstochowa, sygn. 531, Pismo I.K. do Komitetu Budowy Publicznej Szkoły Powszechnej w Częstochowie na Ostatnim Groszu z 16 IX 1937 r., k. 48.

⁵⁸ APCz, Akta miasta Częstochowy, sygn. 9332, Pismo Towarzystwa Przyjaciół m. Częstochowy Oddziału Ostatni Grosz do Zarządu Miejskiego w Częstochowie z 20 II 1937 r., b.p.

⁵⁹ APCz, Akta miasta Częstochowy, sygn. 9321, Pismo prezydenta miasta Częstochowy Jana Szczodrowskiego do dyrektora naczelnego Fabryk „Union Textille” w Częstochowie z 27 III 1939 r., k. 1.

Steinhagenowie, biorąc pod uwagę szczupłość finansów gminnych, z własnych środków pokryli koszty budowy szkoły oddanej do użytku w 1938 r.⁶⁰

W II Rzeczypospolitej zarówno Częstochowa, jak i okoliczne gminy przechodziły bardzo trudny czas tworzenia sieci szkół. Już w pierwszych latach istnienia państwa podjęto szereg inwestycji w tym zakresie. Na uwagę zasługuje konsekwencja, z jaką działano, fakt prowadzenia wielu budów jednocześnie i to, że były one jednak w większości finansowane przez samorządy gminne. Podejmowane prace budowlane dość rzadko były wspierane finansowo przez państwo. Mimo wielu przeszkód ekonomicznych, jakimi były niszcząca gospodarkę hiperinflacja i wielki kryzys gospodarczy, gminom udawało się oddawać obiekty do użytku. Samorządy gminne i powiatowe wypracowały skuteczne wzorce współdziałania na polu organizacyjnym i finansowym. Część inwestycji dokończono tylko dzięki determinacji mieszkańców, którzy często własnymi rękami wznosili szkoły. Świadczy to o wielkim zrozumieniu przez nich potrzeb szkolnictwa. Chociaż problem braku odpowiedniej infrastruktury szkolnej w II Rzeczypospolitej nie został do końca rozwiązany, a podjęte w końcu lat trzydziestych inicjatywy przerwał wybuch wojny, to można powiedzieć o sukcesie działań samorządów w zakresie rozwoju infrastruktury oświatowej.

Bibliografia

Źródła archiwalne

Archiwum Państwowe w Częstochowie

Akta gminy Grabówka, sygn. 545.

Akta gminy Przyrów, sygn. 266.

Akta gminy Rędziny. Zarząd Gminy 1918–1939. Dział Gospodarki Gminnej, sygn. 92, sygn. 94.

Akta miasta Częstochowy, sygn. 8126, sygn. 9321, sygn. 9332.

Gmina Żarki, sygn. 275.

Starostwo Powiatowe Częstochowskie, sygn. 868.

Towarzystwo Przędzalnicze „La Czenstochovienne” SA Częstochowa, sygn. 531.

Wydział Powiatowy w Częstochowie, sygn. 517, sygn. 516, sygn. 517, sygn. 518.

Opracowania

Durka J., *100 lat Szkoły Podstawowej nr 1 im. Adama Mickiewicza w Myszkowie (1910–2010)*, Myszków 2010.

⁶⁰ K. Miroszewski, J. Durka, M. Nita, J. Związek, *Po obu stronach Warty. Zarys dziejów Myszkowa*, Myszków 2010, s. 180–185; J. Durka, *Działalność rodzin Bauerertów i Steinhagenów dla społeczności lokalnej Myszkowa*, „Częstochowski Biuletyn Oświatowy” 2017, nr 1(103), Częstochowa, s. 29; idem, *100 lat Szkoły Podstawowej nr 1 im. Adama Mickiewicza w Myszkowie (1910–2010)*, Myszków 2010, s. 10–11.

- Durka J., *Działalność rodzin Bauerertzów i Steinhagenów dla społeczności lokalnej Myszkowa*, „Częstochowski Biuletyn Oświatowy” 2017, nr 1(103), Częstochowa.
- Falski M., *Koncepcja szkoły powszechnej i jej rola w okresie międzywojennym*, „Rozprawy z Dziejów Oświaty” 1958, t. I
- Goldyn P., *Przejęcie Śląska przez Polskę w 1922 roku – relacje, komentarze, opinie na łamach „Gońca Częstochowskiego”*, [w:] *Szkice z dziejów autonomii śląskiej w Drugiej Rzeczypospolitej*, red. J. Durka, Katowice 2013.
- Grządzielski Z., *Gdy w Częstochowie rodziła się wolność*, [w:] *Częstochowy drogi ku niepodległości*, red. R. Szwed, W. Palus, Częstochowa 1998.
- Grządzielski Z., Mizgalski J., *Nauczyciele w Częstochowie w II Rzeczypospolitej*, [w:] *Spółczesność Częstochowy w latach 1918–1939*, red. R. Szwed, W. Palus, Częstochowa 1997.
- Grządzielski Z., *Oświata w Częstochowie w latach 1919–1939*, [w:] *Częstochowa. Dzieje miasta i Klasztoru Jasnogórskiego. T. 3: W czasach Polski odrodzonej i drugiej wojny światowej 1918–1945*, Częstochowa 2006.
- Grządzielski Z., *Oświata żydowska w Częstochowie w okresie II Rzeczypospolitej w świetle miejscowych źródeł*, [w:] *Żydzi Częstochowianie – Współistnienie, Holocaust, Pamięć*, red. J. Mizgalski, Częstochowa 2006.
- Grządzielski Z., *Stan opieki nad dziećmi w Częstochowie w latach 1918–1939*, „Almanach Częstochowy”, 1990, Częstochowa.
- Grządzielski Z., *Szkolnictwo powszechne w Częstochowie w pierwszych latach odzyskania niepodległości*, [w:] *Częstochowa w pierwszych latach Polski Odrodzonej*, Częstochowa 1994.
- Grządzielski Z., *Z problemów opieki i kształcenia młodzieży żydowskiej w Częstochowie w latach 1912–1939*, [w:] *Z dziejów Żydów w Częstochowie*, red. Z. Jakubowski, S. Podobiński, Częstochowa 2002.
- Mierzwa J., *Starostowie Polski międzywojennej. Portret zbiorowy*, Kraków 2012.
- Miroszewski K., Durka J., Nita M., Związek J., *Po obu stronach Warty. Zarys dziejów Myszkowa*, Myszków 2010.
- Mizgalski J., *Samorząd oświatowy okresu II Rzeczypospolitej w świetle podstawowych aktów prawnych*, „Prace Naukowe” Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Częstochowie, Seria: Pedagogika, 1994, z. 5, Częstochowa.
- Osiński Z., *Janusz Jędrzejewicz piłsudczyk i reformator edukacji (1885–1951)*, Lublin 2007.
- Sadowska J., *Jędrzejowiczowska reforma oświaty w latach 1932–1933*, Białystok 1999 [praca doktorska, Instytut Historii Uniwersytetu w Białymstoku], <http://hdl.handle.net/11320/3123> (dostęp: 9.10.2019).
- Sobalski F., *Między wojnami światowymi 1918–1939*, [w:] *Kłobuck. Dzieje miasta i gminy (do roku 1939)*, red. F. Kiryk, Kraków 1998.
- Śliwiński F., *Organizacja władz szkolnych i szkolnictwa wszystkich stopni w Polsce Odrodzonej*, Warszawa 1929.
- Walczak J., *Częstochowa w walkach o granice i utrwalanie niepodległego bytu Polski Odrodzonej (1919–1921)*, [w:] *Częstochowy drogi ku niepodległości*, red. R. Szwed, W. Palus, Częstochowa 1998.
- Wiśniewska J., *Dzieje miasta i gminy Koziegłowy*, Katowice 1996.

MATEUSZ RADOMSKI

Uniwersytet Jagielloński
ORCID: 0000-0002-3391-4111

GOSPODARKA BUDZETOWA SAMORZĄDU POWIATOWEGO II RP NA PRZYKŁADZIE POWIATU OLKUSKIEGO

BUDGETARY ECONOMY OF COUNTY SELF- GOVERNMENT OF THE 2ND REPUBLIC OF POLAND ON THE EXAMPLE OF THE OLKUSZ COUNTY

Summary: The article presents the issues related to the budget economy of the county self-government in the period of the Second Republic of Poland on the example of the Olkusz region. Particular attention has been paid to issues related to sources of income, including changes that have occurred in this area over the years. The issue of the main directions of expenditure has also been raised. The most important problems such as huge debt, insufficient funds and economic crises were identified. The article is provided with tables and charts to better illustrate the presented subject matter.

Keywords: Olkusz – Olkusz County – local government – Second Republic of Poland – administration – finance – economy

Słowa kluczowe: Olkusz – powiat olkuski – samorząd terytorialny – Druga Rzeczpospolita – administracja – finanse – gospodarka

Wstęp

Samorząd ma w Polsce długą tradycję sięgającą czasów średniowiecza. W tym okresie wykształciły się również powiaty, które pełniły przede wszystkim rolę sądowniczą. XIX w. przyniósł zupełnie inne spojrzenie na tę kwestię. Przede wszystkim pod pruskim i austriackim zaborem władze powołały organy, które pozwalały mieszkańcom na udział w zarządzaniu ich małymi ojczyznami. Najpóźniej, tj. dopiero w okresie Wielkiej Wojny, samorząd powiatowy rozwinął się na terenie zaboru rosyjskiego. Władze okupacyjne, chcąc m.in. pozyskać miejscową ludność, zaczęły w ograniczonym stopniu dzielić się kompetencjami. Z kolei na Śląsku Cieszyńskim nie występował w ogóle¹. Kolejne lata przyniosły rozwój tej formy działalności, której sprzyjało odzyskanie niepodległości. Konstytucja marcowa zaznaczała: „Rzeczpospolita Polska opierając swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego [...]”². Działania następnych rządów ograniczały jednak jego samodzielność, a kolejna ustawa zasadnicza włączyła samorząd w ramy administracji państwowej³.

Zagadnienie to wiąże się nierozłącznie z kwestią finansowania i sposobu wydatkowania pozyskanych środków przez omawiane instytucje. Zarządzanie oraz inwestycje wymagają niejednokrotnie dużych nakładów pieniężnych. Rodzi to wiele pytań o źródła dochodów, cele, na które te pieniądze były przeznaczane, czy mechanizmy, które towarzyszyły planowaniu finansowemu. Niniejsza praca ma na celu wskazanie cech charakterystycznych gospodarki budżetowej w okresie międzywojennym na przykładzie powiatu olkuskiego. To studium przypadku osadzone w szerszym, ogólnopolskim kontekście, które pozwoli lepiej zrozumieć trudności i bolączki samorządowców w owym czasie. Literatura przedmiotu nie jest zbyt bogata⁴, jednak przedstawia pewne zasady i tendencje w finansowaniu tych zinstytucjonalizowanych form życia społecznego. Bazę źródłową stanowią przede wszystkim sprawozdania z wykonania budżetu przechowywane w Archi-

¹ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, w: *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, red. A. Piekara, Z. Niewiadomski, Warszawa 1992, s. 89.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, „Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej” (dalej: DzURP) 1921, nr 41, poz. 267.

³ M. Grzybowska, *Decentralizacja i samorząd w II Rzeczypospolitej (aspekty ustrojowo-polityczne)*, Kraków 2003, s. 63, 77–78.

⁴ Do najważniejszych prac należą: A.W. Zawadzki, *Finanse samorządu terytorialnego w latach 1918–1939*, Warszawa 1971; R. Pacanowska, *Samorząd powiatowy w Wielkopolsce w latach 1919–1939*, Poznań 2006; A. Tarnowska, *Podstawy prawne skarbowości samorządowej w II RP*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2013, nr 2, 2013, 41–59; A. Borodo, *Docho- dy samorządu terytorialnego w Polsce: studium finansowo prawne*, Toruń 1993.

wach Państwowych w Katowicach i Kielcach⁵. Artykuł ma układ problemowo-chronologiczny. Na początku zarysowana zostanie historia powiatu ze szczególnym uwzględnieniem omawianego okresu, następnie zostanie omówiona gospodarka budżetowa poprzez całościowe spojrzenie, a także przeanalizowanie ważniejszych działań. Należy wspomnieć o pewnych problemach metodologicznych związanych z trzema odmiennymi systemami walut w okresie 1918–1939, tj. koron austriackich oraz marek i złotych polskich. Opracowanie tematu utrudniały także różne systemy klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych.

Powiat olkuski

Ostatecznie w wyniku zaborów ziemia olkuska znalazła się pod władzą rosyjską. W 1816 r. został utworzony powiat, jednak dopiero na podstawie zmian administracyjnych przeprowadzonych w 1867 r. otrzymał on kształt, który nie zmienił się aż do 1939 r.⁶ U progu niepodległości jego obszar wynosił 1346,6 km², czyli był mniejszy od przeciętnej wielkości dla województw centralnych (1616 km²)⁷. Był podzielony na 14 gmin (Bolesław, Cianowice, Jangrot, Kidów, Kroczyce Minoga, Otoła, Ogrodzieniec, Pilica, Rabsztyn, Skała, Sułozowa, Wolbrom oraz Żarnowiec) oraz jedno miasto niewydzielone – Olkusz. W 1931 r. nadano również prawa miejskie Wolbromowi (w to miejsce powstała gmina Dłużec). Powiat olkuski przynależał administracyjnie do województwa kieleckiego. Od południa graniczył z powiatem chrzanowskim, i dalej w kierunku zachodnim – z będzińskim, zawierciańskim (od 1927 r.), na północy z włoszczowskim, a na wschodzie z miechowskim i krakowskim. Liczba mieszkańców wynosiła w 1913 r. 163,9 tys. osób, a w 1921 r. już tylko 136,2 tys. Nastąpił spadek o 17%, co było skutkiem I wojny światowej. Jednak potencjał demograficzny został odbudowany i w 1931 r. powiat liczył 151,7 tys. mieszkańców. Największą grupą narodowościową byli Polacy wyznania rzymskokatolickiego, którzy stanowili ponad 91%. Na drugim miejscu znajdowali się Żydzi z udziałem 8%. Procent mieszkańców miast wzrósł z ok. 5% w 1921 r. do 10% dziesięć lat później⁸. Był to odsetek

⁵ Archiwum Państwowe w Kielcach (dalej: APKi), Urząd Wojewódzki Kielecki I (dalej: UWK), sygn. 5351–5353; 5355–5366, 5368, 5044. Archiwum Państwowe w Katowicach (dalej: APK), Wydział Powiatowy w Olkuszu (dalej: WPwO), sygn. 29; *Statystyka finansów komunalnych. Samorząd powiatowy w latach 1919–1922 i w 1924 r.*, *Statystyka Polski*, Warszawa 1928, t. 7.

⁶ R. Kołodziejczyk, *W dobie powstań narodowych*, w: *Dzieje Olkusza i ziemi olkuskiej*, red. F. Kiryk, R. Kołodziejczyk, Warszawa–Kraków 1976, t. I, s. 461, 509–510.

⁷ M. Grzybowska, *op. cit.*, s. 156.

⁸ M. Markowski, *Ziemia olkuska w niepodległej Polsce (1918–1939)*, w: *Dzieje Olkusza i ziemi olkuskiej*, red. F. Kiryk, R. Kołodziejczyk, Warszawa–Kraków 1976, t. II, s. 10–18.

dużo niższy niż średnia wojewódzka (ok. 25% w całym okresie), na której zaważyły duże ośrodki miejskie jak Zagłębie Dąbrowskie, Częstochowa oraz Kielce⁹.

Powiat olkuski miał charakter pośredni pomiędzy rolniczymi obszarami województwa kieleckiego a dobrze uprzemysłowionym Zagłębiem Dąbrowskim. Wskazują na to następujące dane: na 16 powiatów niższy udział w rolnictwie prezentowało tylko sześć, natomiast cztery wykazywały większe uprzemysłowienie¹⁰. Blisko dwie trzecie mieszkańców znajdowało zatrudnienie w rolnictwie. Z kolei ponad jedna piąta w przemyśle i górnictwie, ok. 6% w handlu i ubezpieczeniach, ok. 1,5% w komunikacji i transporcie, a w innych zawodach ok. 5%. Ziemia olkuska w swojej południowo-zachodniej części była zasobna w surowce naturalne. W rejonie Bolesławia i Olkusza działało kilka kopalń górnictwa, ale także węgla kamiennego i rud żelaza. Ich właścicielem było Franko-Ruskie Towarzystwo Górnicze. Funkcjonowały również fabryki przemysłowe. Należały do nich Fabryka Naczyn Emaliowanych – Olkusz; Fabryka Gwoździ, Drutu, Śrub wszelkiego rodzaju, Podkówek i Zatyckek Braci Szajn w Sławkowie; Fabryka Naczyn Cynkowych w Olkuszu oraz pomniejsze zakłady, w tym trzy cementownie (Ogrodzieniec i Klucze), fabryki papierniczo-celulozowe (Klucze, Wierbka i Sławniów) i inne. Siedzibą władz powiatowych był Olkusz¹¹.

Samorząd powiatowy i jego budżet

Początki samorządu powiatowego na ziemi olkuskiej wiążą się w działalności władz okupacyjnych w czasie I wojny światowej. Obszar ten został zajęty przez armię austro-węgierską w sierpniu 1914 r. i wszedł w skład utworzonego później Generalnego Gubernatorstwa Lubelskiego (dalej: GGL)¹². Zgodnie z rozporządzeniami Naczelnego Wodza Armii z 17 września i 5 października 1917 r. został powołany samorząd powiatowy na obszarze okupacji austriackiej¹³. Dla porządku należy dodać, że w styczniu 1916 r. analogiczny twór został powołany na terenie Generalnego Gubernatorstwa Warszawskiego (dalej: GGW). Na terenie Galicji funkcjonował on od

⁹ I. Ciosek, *Samorząd terytorialny w województwie kieleckim w latach 1919–1939. Założenia a praktyka, w: Między światem polityki a życiem naukowym. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Wojciechowi Saletrze*, Kielce 2015, t. II, s. 199.

¹⁰ Idem, *Znaczenie samorządu terytorialnego w życiu lokalnych społeczności województwa kieleckiego w latach 1919–1939*, Kielce 2014, s. 47.

¹¹ M. Markowski, *op. cit.*, s. 22–29.

¹² A. Chwalba, *Historia Polski 1795–1918*, Kraków 2000, s. 576–577.

¹³ B. Markowski, *Finanse Związków Komunalnych w byłym Królestwie Polskim* (dalej: *Finanse...*), w: B. Markowski, J. Horszowski, B. Konopiński, M. Latoszyński, J. Strzeszewski, *O skarbowości związków komunalnych*, Warszawa 1923, Poznań 1990, s. 25–26.

lat 60. XIX w.¹⁴ Z kolei na ziemiach polskich pod zaborem pruskim istniał od lat 20. XIX w.¹⁵ Na terenie GGL samorząd cechował szerszy zakres kompetencji niż pod okupacją niemiecką, a także większą samodzielność. Powierzono mu m.in. „pieczę nad gospodarczym, zdrowotnym i kulturalnym interesem powiatu”. Organem uchwałodawczym był sejmik powiatowy, który miał zbierać się co kwartał. Wybory przeprowadzano w systemie kurialnym (trzy kurie: najwyżej opodatkowani, miasta i gminy wiejskie). Organem wykonawczym był Wydział Powiatowy, na czele którego stał komendant powiatowy bądź komisarz cywilny¹⁶. Nadzór sprawowały władze GGL, które zatwierdzały decyzje sejmiku, rozpatrywały zażalenia na postanowienia władz samorządowych, a także miały prawo do rozwiązania tychże przed upływem kadencji¹⁷. Co ważne językiem urzędowym był polski¹⁸. Dochody określono jako subwencje oraz te wpływy, które zostaną przyznane drogą ustawy. Ponadto samorządy posiadały dochody własne, a były to: dodatki do podatków państwowych i gminnych, podatki samoistne, opłaty za korzystanie z urządzeń komunalnych, opłaty specjalne z urzędzeń, z których właściciele ziemscy i przemysłowcy mieli największe korzyści, dochody z monopolu oraz własnego majątku¹⁹. Budżet, który nie mógł przekraczać dwóch mln koron, opracowywała komisja budżetowa w porozumieniu z komisjami odpowiedzialnymi za poszczególne działy. Obligatoryjnym było zawarcie odpowiednich kwot na cele zdrowotności, szkolnictwa i dróg. Dodatkowo kary pieniężne nakładane przez C. i K. Komendę Powiatową były przekazywane na cele dobroczynne²⁰.

Na przełomie 1917 r. i 1918 r. odbyły się wybory do olkuskiego sejmiku, a 19 stycznia jego pierwsze posiedzenie. Sejmik liczył 29 członków z całego powiatu. Pierwszym przewodniczącym został komendant powiatowy hr. Clam-Martinić, który zrzekł się tego tytułu na rzecz komisarza cywilnego Franciszka Leszczyńskiego. Co ciekawe, w składzie pierwszego sejmi-

¹⁴ Austriacka ustawa o reprezentacji powiatowej z 12 sierpnia 1866 r.

¹⁵ Pruskie ordynacje z 20 grudnia 1828 r. i 13 grudnia 1872 r.

¹⁶ Pod zaborem pruskim również używano nazw Sejmik Powiatowy i Wydział Powiatowy, na czele których stał zwierzchnik administracji ogólnej I stopnia. Z kolei w Galicji funkcje te pełniła Rada Powiatowa wraz z Wydziałem Powiatowym, na czele którego stał wybierany przez tę radę marszałek. Na Śląsku obowiązywały całkowicie inne przepisy prawne, dlatego też w niniejszej pracy ilekroć wspomni się o województwach zachodnich czy ziemiach b. zaboru pruskiego, nie będzie odnosiło się to do województwa śląskiego.

¹⁷ W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2012, s. 301–302, 344, 346.

¹⁸ A. Minkiewicz, *Sejmiki Powiatowe*, „Kronika Powiatu Olkuskiego” (dalej: KPO) 1917, nr 20, s. 1.

¹⁹ B. Markowski, *Finanse...*, s. 25–26.

²⁰ *Sprawozdanie z posiedzenia sejmiku powiatowego olkuskiego dnia 26 kwietnia 1918 r.*, KPO 1918, nr 35, s. 5.

ku znaleźli się późniejsi starosta olkuski Jerzy Stamirowski oraz minister aprowizacji Antoni Minkiewicz. Do największych problemów rodzącego się samorządu powiatowego należały kwestie zaopatrzenia ludności w artykuły pierwszej potrzeby, rozwój szkolnictwa, ale również sieci drogowej, która znajdowała się w bardzo złym stanie²¹. 19 czerwca 1918 r. sejmik uchwalił pierwszy w historii budżet. Jak zaznaczyli olkuscys samorządowcy – „nie żądamy wszakże zbyt wiele od pierwszego roku pracy naszej samorządu, a wierzymy, że w granicach uzyskanych środków zrobi tyle, ile zrobić będzie można”. Rok rozliczeniowy w tym wypadku rozpoczynał 1 lipca 1918 r. Wprowadzono dodatki do podatków pośrednich, m.in. osiem halerzy od funta cukru, 15 od funta soli i cztery od nafty, a ponadto 60 halerzy od korca węgla²². W zasadzie od razu wystąpiły problemy ze ściąganiem należności, wynikające z niechęci ludności. Społeczeństwo ponosiło duże obciążenia związane z prowadzeniem działań wojennych, ponadto na terenie Królestwa Polskiego ten nowy rodzaj samorządu był traktowany nieufnie. W tym okresie silnie zaznaczył się nadzór władz GGL, które aż do września 1918 r. nie zatwierdziły uchwalonego budżetu. Z powodu zastrzeżeń obniżono wysokość zarówno dochodów, jak i wydatków z 1,1 mln koron do 0,7 mln, czyli o ok. 30%. Należy uznać to za jak najbardziej słuszne z tego względu, że samorząd mógł nie udźwignąć w tym czasie takich kosztów. Dla porównania, budżet miasta Olkusza w 1918 r. wyniósł 0,4 mln koron²³. Wspomnienie o tym okresie jest niezwykle ważne dla zrozumienia zarówno zadań samorządu, jak i późniejszych decyzji władz polskich. Należy zauważyć, że uchwalony w 1918 r. budżet obowiązywał w pierwszym roku istnienia niepodległej Polski.

Odzyskanie niepodległości nie zakończyło działań wojennych, które wygasły dopiero na początku 1921 r. Z jednej strony wpływało to dodatnio na koniunkturę gospodarczą z tego względu, że rosło zapotrzebowanie na produkty przemysłowe. Z drugiej jednak wydatki na prowadzenie wojny obciążały znacząco budżet państwa. Rozwijająca się inflacja sprzyjała rozwojowi państwa aż do momentu, gdy rozrosła się do zastraszających rozmiarów. Dużych nakładów wymagało intensywne zacieranie różnic międzyzaborowych (w zakresie systemu walutowego, skarbowego, administracji). Rolnictwo, szczególnie na terenie byłego zaboru rosyjskiego i austriackiego, było dotknięte zniszczeniami wojennymi. Aż 4,6 mln ha ziemi leżało odłogiem na przełomie 1918 r. i 1919 r. W 1921 r. odsetek ten spadł do 1,1 mln ha. Prze-

²¹ *Z Sejmiku Powiatowego*, KPO 1918, nr 27, s. 14; *Sprawozdanie z posiedzenia sejmiku powiatowego olkuskiego dnia 26 kwietnia 1918 r.*, KPO 1918, nr 35, s. 5.

²² *Z Sejmiku Powiatowego*, KPO 1918, nr 37, s. 3–4.

²³ *Sprawozdanie z posiedzenia Wydziału Sejmiku Powiatowego z dnia 25 kwietnia 1918 r.*, KPO 1918, nr 34, s. 4; *Z Sejmiku Powiatowego*, KPO 1918, nr 43, s. 2–3.

myśl skoncentrowany głównie w byłym Królestwie Polskim, zdewastowany przez zarządzoną przez Rosjan ewakuację oraz późniejsze grabieże okupantów, dzięki gospodarce wojennej mógł w pewnej mierze rozpocząć proces odbudowy. Szczególnie dotkliwe dla poszczególnych dzielnic było zamknięcie rynków zbytu na dawnych hegemonów²⁴.

W związku z odrodzeniem się niepodległego państwa polskiego przystąpiono do unifikacji, której celem było zatarcie różnic pozaborowych. W pierwszych latach jednak dominowały rozwiązania tymczasowe, szczególnie w organizacji samorządu powiatowego na terenie byłego Królestwa Polskiego i ziem wschodnich. Pierwsze przepisy w tej sprawie ukazały się już na przełomie 1918 r. i 1919 r. Dekret o tymczasowej ordynacji do sejmików powiatowych ustanawiał wybory pośrednie do sejmiku powiatowego, które były dokonywane przez rady gminne i miejskie (w miastach poniżej 25 tys. mieszkańców). Miały za zadanie wyłonić po dwóch przedstawicieli każdej z nich²⁵. Funkcjonowanie samorządu powiatowego określał dekret Naczelnika Państwa z 4 lutego 1919 r. o tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszarów Polski byłego zaboru rosyjskiego. Na jego mocy każdy powiat administracyjny stanowił powiatowy związek komunalny. Składał się on z gmin wiejskich i miejskich. Jak już zostało wspomniane, miasta powyżej 25 tys. mieszkańców tworzyły samodzielne powiaty. Do zakresu działań własnych samorządu powiatowego należały sprawy związane z „gospodarczemi, zdrowotnemi, kulturalnemi interesami powiatu”, które rozumiano jako zarząd własnym majątkiem, budowa i utrzymanie dróg oraz innych środków komunikacji, ochrona i rozwój rolnictwa, handlu, przemysłu, zdrowia publicznego, a także zakładanie i utrzymywanie szpitali, oraz urządzeń sanitarnych, dobroczynność publiczna, popieranie oświaty czy podnoszenie poziomu życia kulturalnego mieszkańców. Ustawodawca dopuszczał również możliwość zlecania powiatowym związkom komunalnym zadań tzw. poruczonych, do których przede wszystkim należał nadzór nad działalnością gmin. Nadanie innych obowiązków miały określać właściwe ustawy. Do organów powiatowego związku komunalnego należały podobnie jak wcześniej sejmik powiatowy, wydział powiatowy oraz starosta²⁶.

Sejmik był organem uchwałodawczym i kontrolującym. W sprawach budżetu podlegały mu: zatwierdzanie budżetu powiatowego i rocznego spra-

²⁴ Z. Landau i J. Tomaszewski, *Zarys historii gospodarczej Polski 1918–1939*, Warszawa 1986, s. 34–76.

²⁵ Dekret o tymczasowej ordynacji wyborczej do Sejmików Powiatowych z dn. 5 XII 1918, DzURP 1918, nr 19, poz. 51.

²⁶ Więcej o funkcji starosty zob.: J. Mierzwa, *Starostowie Polski międzywojennej* (dalej: *Starostowie...*), Kraków 2018.

wozdana rachunkowego, wyrażanie zgody na jednorazowe wydatki ponad 5 tys. mkp lub stałe zobowiązania ponad 500 mkp, zaciąganie pożyczek, uchwalał statuty, które normowały pobieranie podatków, opłat, dodatków do podatków państwowych i gminnych oraz ustanawiania monopolii. Olkusiński sejmik składał się w tym okresie z 30 członków. Do zadań wydziału powiatowego należało przygotowywanie spraw mających wejść pod obrady, w tym budżetu. Decydował we wszystkich sprawach nie wymagających decyzji sejmiku, a także o sposobie wykonania uchwał legislatywy. Zajmował się również sprawami poręczonymi samorządowi przez państwo. Starosta pełnił funkcje przewodniczącego zarówno sejmiku, jak i wydziału z tytułu piastowanej funkcji kierownika administracji ogólnej I stopnia. Wskazuje to na dość silne uzależnienie samorządu od instytucji państwa. Posiadał on szeroki zakres kompetencji, m.in. zarządzał pracami pozostałych organów, w nagłych potrzebach mógł decydować samodzielnie, a ponadto sygnował wszystkie dokumenty, na mocy których zaciągano zobowiązania²⁷. W powiecie olkuskim funkcje te pełnili kolejno: Jerzy Stamirowski (1919–1932), Stanisław Gliszczyński (1933–1936), Czesław Brzostyński (1936–1938) oraz Stanisław Mędała (1938–1939)²⁸. Pewne zmiany w zakresie organizacji przyniosła ustawa z 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządowego, która m.in. wprowadzała nową nomenklaturę. Na miejsce sejmików powołano rady powiatowe, których kompetencje zostały ograniczone na rzecz egzekutywy. Zrezygnowano z określania tego rodzaju administracji „związkami komunalnymi” na rzecz „związków samorządowych”. Podobnie jak w poprzednim okresie wydział sprawował funkcje wykonawcze i poruczone przez administrację państwową. Na czele obu organów stał starosta, a instytucją nadzorującą był wojewoda²⁹.

Pierwsze lata okresu międzywojennego to chaos w działaniach budżetowych, przede wszystkim ze względu na to, że każda z dzielnic rządziła się osobnymi prawami w tym zakresie. W Galicji obowiązywały przepisy z czasów zaborczych³⁰, podobnie było w byłym zaborze pruskim³¹. Na terenie byłego Królestwa Polskiego i ziem wschodnich planowano dochody i wydatki

²⁷ Dekret o tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszarów Polski byłego zaboru rosyjskiego, „Dziennik Praw Państwa Polskiego” (dalej: Dz.Pr.P.P.), 1919 nr 13 poz. 141.

²⁸ M. Markowski, *op. cit.*, s. 19.

²⁹ Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, DzURP 1933, nr 35, poz. 294; W. Witkowski, *op. cit.*, s. 347–349.

³⁰ Instrukcja rachunkowo-kasowa dla wydziałów powiatowych, wydana 1897 r. przez Wydział Krajowy we Lwowie.

³¹ R. Pacanowska, *op. cit.*, s. 108.

zgodnie z okólnikiem ministra spraw wewnętrznych z 5 marca 1919 r.³² Początkiem ostatecznego uregulowania tej kwestii była ustawa z 11 stycznia 1924 r. o naprawie Skarbu Państwa i reformie walutowej, która nakładała na prezydenta obowiązek wydania rozporządzenia dotyczącego przepisów budżetowych dla związków samorządowych³³. Wyszło ono 17 czerwca 1924 r.³⁴, określało ogólne zasady układania preliminarza budżetowego, dokumentowania wpływów i wydatków jednostek samorządowych, poruszało również kwestie nadzorcze³⁵. W konsekwencji minister spraw wewnętrznych w porozumieniu z ministrem skarbu opublikował szereg rozporządzeń, z których najważniejsze pochodzą z 28 czerwca 1926 r.³⁶ oraz 6 grudnia 1932 r.³⁷

Zgodnie z powyższymi wytycznymi pierwszy szkic budżetu przygotowywał przewodniczący, który przekazywał go wydziałowi w celu dokładnego opracowania. Składał się on z budżetu administracyjnego, a także budżetów szpitali, przedsiębiorstw i zakładów komunalnych. Powinien obejmować wszystkie niezbędne wydatki i dochody. Głównym celem powiatowych związków komunalnych była realizacja niezbędnych potrzeb publicznych, dlatego też jego celem nie mogło być osiągnięcie dużych zysków. Przyjęto zasadę zrównoważenia budżetu, tzn. dochody powinny odpowiadać wydatkom. Dopuszczono możliwość zaciągania pożyczek. Dochody i wydatki podzielono na zwyczajne i nadzwyczajne. Następnie tak skonstruowany preliminarz trafiał do poszczególnych komisji sejmiku powiatowego. Po akceptacji wracał na forum wydziału, który po ponownym rozpatrzeniu przedstawiał go do wglądu publicznego co najmniej 14 dni przed poddaniem pod obrady sejmiku. Uchwała organu stanowiącego nie była jednak wystarczająca, koniecznym było uzyskać zatwierdzenie tejże przez wojewodę, który mógł zakwestionować legalność i celowość zawartych w nim kwot³⁸. Organ nadzorczy miał 30 dni na weryfikację wspomnianych kwestii. W późniejszym czasie przedłużono ten okres do 60 dni, przez co często budżet był ostatecznie uchwalany już po rozpoczęciu kolejnego okresu rozliczeniowego. Z tego względu wprowadzono możliwość przyjmowania na miesięczne okresy prowizoriów budżetowych. Nie mogły jednak przekraczać

³² Okólnik Ministra Spraw Wewnętrznych w przedmiocie budżetów powiatowych związków komunalnych, „Dziennik Urzędowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych” (dalej: Dz. Urz. MSW) 1919, nr 20, poz. 257.

³³ Ustawa z dnia 11 stycznia 1924 r. o naprawie Skarbu Państwa i reformie walutowej, DzURP 1924 nr 4 poz. 28.

³⁴ DzURP 1924, nr 51, poz. 522.

³⁵ A. Tarnowska, *op. cit.*, s. 50–51.

³⁶ DzURP 1926, nr 75 poz. 433.

³⁷ DzURP 1933, nr 11 poz. 72. Wydano również inne rozporządzenia regulujące jednak tylko część spraw, m. in DzURP 1925, nr 15, poz. 99, a także DzURP 1926, nr 18, poz. 522.

³⁸ R. Pacanowska, *op. cit.*, s. 109–111.

1/12 prelimitowanych na cały rok wydatków. Wszelkie zmiany w trakcie roku zatwierdzał sejmik. Dochody zwyczajne podzielono na 11 działów: majątek komunalny, przedsiębiorstwa komunalne, subwencje i dotacje, zwroty, opłaty administracyjne oraz za korzystanie z urzędzeń i zakładów dobra publicznego, dopłaty, udział w podatkach państwowych, dodatki do podatków państwowych, podatki samoistne oraz różne. Nadzwyczajne rozpisano na osiem części: ze sprzedaży bądź likwidacji majątku i przedsiębiorstw, subwencje i dotacje, zwroty, pożyczki, dopłaty, podatki inwestycyjne, różne, nadwyżka budżetowa z ubiegłych okresów rozliczeniowych. Z kolei wydatki zwyczajne i nadzwyczajne obejmowały te same 14 działów: zarząd ogólny (administracja), majątek komunalny, przedsiębiorstwa komunalne, spłata długów, drogi i place społeczne, spłata długów, drogi i place publiczne, oświata, kultura i sztuka, zdrowie publiczne, opieka społeczna, popieranie rolnictwa, popieranie przemysłu i handlu, bezpieczeństwo publiczne, różne, pokrycie niedoboru z roku ubiegłego. Na końcu budżetu należało umieścić zestawienie zbiorcze (na początku lat 20. nie było takiej praktyki). Nie dopuszczano możliwości pokrywania wydatków zwyczajnych dochodami nadzwyczajnymi, które miały być wykorzystywane na inwestycje, a nie zaspokajanie bieżących potrzeb. Kontrolę nad działalnością finansową samorządu powiatowego pełnił organ stanowiący za pośrednictwem komisja rewizyjnej, która składa się z fachowców w dziedzinie rachunkowości. Oceniała sprawozdanie budżetowe i przedstawiała je sejmikowi (radzie) do akceptacji, a następnie było ono przedkładane do MSW za pośrednictwem władzy nadzorczej do czterech miesięcy po zamknięciu roku budżetowego³⁹. W tym przypadku również częste były opóźnienia⁴⁰.

Znaczące różnice, wynikające ze spuścizny pozaborowej, dotyczyły także okresów budżetowych. W byłym zaborze pruskim trwał on od 1 kwietnia, z kolei w byłej Galicji pokrywał się on z rokiem kalendarzowym. Na terenie województw centralnych zaczynał się 1 stycznia (było tak do 1921 r.), a następnie od 1 kwietnia (1921 r.). Dopiero w 1922 r. MSW wydało okólnik, wedle którego datą początkową stał się 1 styczeń⁴¹. Następnie w 1927 r. powrócono do praktyki rozpoczynania roku budżetowego 1 kwietnia⁴². Znaczące trudności w planowaniu dochodów i wydatków stanowiła inflacja, która swoje największe rozmiary osiągnęła w 1923 r.⁴³ Wykres 1 pokazuje jak bardzo pieniądź tracił swoją wartość.

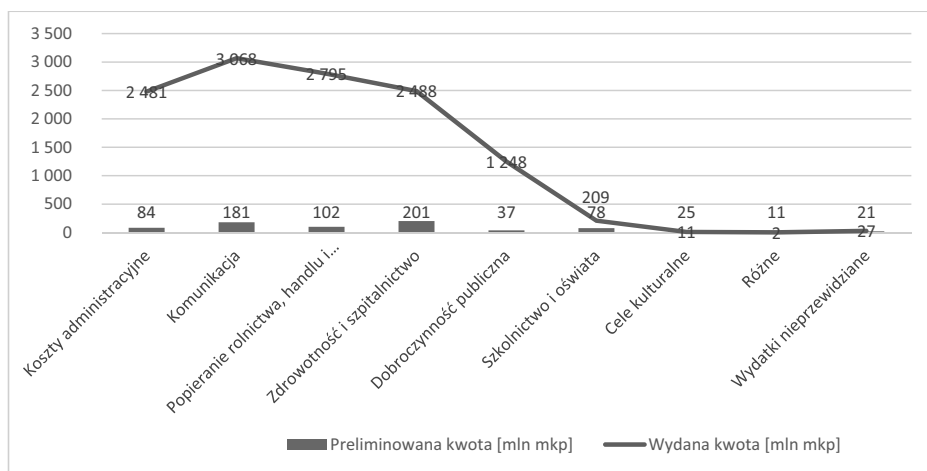
³⁹ A.W. Zawadzki, *Finanse samorządu terytorialnego w latach 1919–1939*, Warszawa 1971, s. 108–119.

⁴⁰ APKi, UWK, sygn. 5357, s. 9

⁴¹ A. W. Zawadzki, *op. cit.*, s. 61–62; APKi; UWK, sygn. 5351, s. 1.

⁴² APKi, UWK, sygn. 5357, s. 9.

⁴³ Z. Landau, J. Tomaszewski, *op. cit.*, s. 77–82.



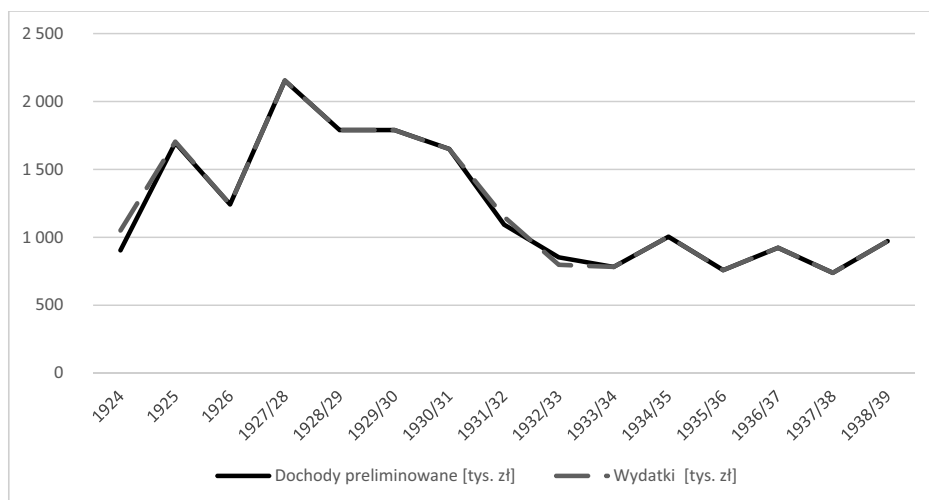
Wykres 1. Skutki inflacji w roku 1923. Źródło: APKi, UWK, sygn. 5353

Zestawienie wydatków preliminowanych i rzeczywiście uiszczonych kwot niektórych z działów budżetowych olkuskiego powiatowego związku komunalnego dokładnie obrazuje te trudności. W tymże roku ich preliminowana wysokość wynosiła 1,3 mld mkp, a ostatecznie rok budżetowy zamknięto kwotą 23,2 mld mkp⁴⁴. Podobnie wyglądał budżet powiatu skierniewickiego, w którym preliminowano kwotę 1 mld mkp, a ostatecznie zamknięto rok obrachunkowy sumą 21,5 mld mkp⁴⁵. Wykres 2 prezentuje zestawienie dochodów i wydatków olkuskiego samorządu powiatowego w latach 1924–1939.

Przed wszystkim zauważalne jest równoważenie się obu stron. Jeżeli pojawiały się pewne wahania, wynikały one z przyczyn niezależnych od samorządu – jak zła ściągальność podatków lub przeszacowanie co do możliwości poszczególnych źródeł finansowania, np. nie otrzymanie zaplanowanej pożyczki. Lata 1927–1929 były czasem dobrej koniunktury gospodarczej, dlatego też głównie dzięki otrzymywanym kredytom długoterminowym przeprowadzano inwestycje na szeroką skalę. W tym okresie budżet olkuskiego samorządu powiatowego osiągnął swój największy poziom 2,2 mln zł. Szczególnie uwidacznia się spadek wysokości preliminowanych kwot w okresie wielkiego kryzysu. Problemy gospodarcze wpływały w dużym stopniu na finanse samorządów, co przejawiało się ograniczeniem możliwości dochodowych, a przez to spadkiem ilości funduszy przeznaczanych na wydatki. W roku 1933/34 osiągnęły one najniższy poziom 780 tys. zł, co stanowiło 36% stanu z roku 1927/28. W drugiej połowie lat 30. z kolei zauważalny jest

⁴⁴ APKi, UWK, sygn. 5353, s. 29–50.

⁴⁵ A. W. Zawadzki, *op. cit.*, s. 77.



Wykres 2. Zestawienie dochodów i wydatków olkuskiego powiatowego związku samorządowego w latach 1924–1939. Źródło: APKi, UWK, sygn. 5355-5366, 5368, 5044.

wzrost w stosunku do lat poprzednich. Niemniej średni budżet z tego okresu wynosił ok. 39% stanu z czasu dobrej koniunktury gospodarczej. Pamiętać jednak należy o tym, że ze względu na deflację pieniądza w tym czasie posiadał wyższą wartość niż pod koniec lat 20.

Dochody samorządu powiatowego

Podstawę dochodów na terenie byłego zaboru rosyjskiego w pierwszych latach istnienia niepodległej Polski stanowił dekret naczelnika państwa z 7 lutego 1919 r. w przedmiocie skarbowości związków komunalnych⁴⁶. Pozostałe dzielnice opierały swoje finanse na prawie uchwalonym jeszcze przez zaborców. Szczególnie korzystna sytuacja wytworzyła się w województwach zachodnich, gdzie poprzedni ustawodawca scedował część podatków przychodowych na rzecz samorządu. W województwach centralnych i wschodnich również otrzymał on szerokie uprawnienia w tej dziedzinie. Zgodnie ze wspomnianym aktem prawnym państwo zapewniło udział w monopolach handlowych oraz tzw. podatki dotacyjne (od psów, drogowy i transportowy). Ponadto samorządy powiatowe miały możliwość nakładać na ludność podatki samoistne od bydła, koni, przedmiotów zbytku, a także dodatki do podatków państwowych, których maksymalną wysokość jasno określała

⁴⁶ Dz.Pr.P.P. 1919, nr 14, poz. 151.

ustawa: 150% zasadniczego podatku gruntowego, 100% podatku podymnego, 50% od nieruchomości miejskich (miast niewydzielonych), 25% podatku mieszkaniowego, od 50 do 150% podatku od przedsiębiorstw handlowych i przemysłowych, 100% podatku akcyzowego, 500% podatku patentowego od wyszynku alkoholi, dodatek do podatku stemplowego na granicach od 0,5% do 1% wartości służącej do obliczenia stempla od obrotu nieruchomościami. Postanowienia dekretu były kilkunastokrotnie zmieniane głównie ze względu na pogarszającą się sytuację finansów państwa, które szukało coraz to nowych źródeł dochodów. W wyniku tych zmian samorządy straciły możliwość pobierania podatku drogowego (został zastąpiony opłatą drogową)⁴⁷ i transportowego. Dodatki do podatków państwowych zostały zamrożone na pewnym poziomie, pomimo podwyższanych należności z tego tytułu przez państwo. Ponadto na powiatowe związki komunalne został nałożony obowiązek pokrywania wydatków w zakresie dróg. Rządzący starali się w miarę możliwości rekompensować poniesione straty. W 1921 r. powiaty otrzymały nowe uprawnienia⁴⁸ dotyczące wprowadzania podatków samoistnych, tj. od węgla 10% ceny *franco*⁴⁹, od piwa 25% podatku akcyzowego⁵⁰, od wyrobu i przywozu do powiatu spirytusu, wódek i win 10% podatku akcyzowego, od młynów, eksploatacji torfowiska, od lasów przeznaczonych na wyrąb, a także wprowadzono⁵¹ specjalną składkę gruntową⁵².

W tym okresie w województwach zachodnich i południowych głównym źródłem dochodów samorządu były dodatki i udziały w państwowych podatkach, z kolei w centralnych podatki samoistne, zwroty i opłaty. Dla olkuskiego samorządu dane prezentuje wykres 3. Jak można zauważyć, w pierwszym okresie dużą grupę przychodów nie stanowią podatki samoistne a wpływy z monopoli, przede wszystkim z cukru, soli i nafty, a w późniejszym okresie węgla⁵³.

W roku budżetowym 1920/21 oraz 1921 r. wyniosły ok. 1/3 wszystkich dochodów. Zamknięcie tego źródła finansowania przez państwo spowodowało przerzucenie środka ciężkości na podatki samoistne. W 1922 r. opiewały na 80% wszystkich danin, dla porównania w roku budżetowym 1920/1921 tylko 15%⁵⁴. Stwierdzić zatem należy, że w prawie 2/3 opierał on swoje dochody na podatkach samoistnych, opłatach i zwrotach. Szczególną pozycję

⁴⁷ Ustawa z 10 grudnia 1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg, DzURP 1921, nr 6, poz. 32.

⁴⁸ Por. B. Markowski, *Finanse...*, s. 30–39.

⁴⁹ Dz. Urz. MSW 1922, nr 1, poz. 5.

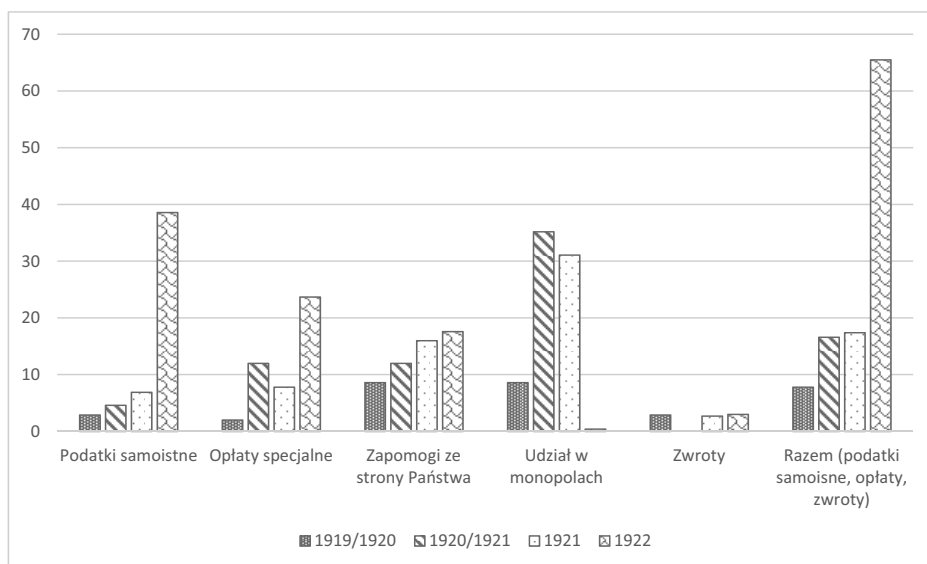
⁵⁰ Dz. Urz. MSW 1922, nr 4, poz. 129.

⁵¹ Dz. Urz. MSW 1921 nr 5, poz. 150.

⁵² A.Z. Zawadzki, *op. cit.*, s. 30–33.

⁵³ APKi, UWK, sygn. 5352, s. 4–7.

⁵⁴ APKi, UWK, sygn. 5351, s. 5–13; APKi, UWK, sygn. 5353 s. 2–11.



Wykres 3. Zestawianie wybranych źródeł dochodu z lat 1919–1922

Źródło: *Statystyka finansów komunalnych. Samorząd powiatowy w latach 1919–1922 i w 1924 r.*, *Statystyka Polski*, Warszawa 1928, t. 7; APKi, UWK, sygn. 5321-5353.

w budżecie zajmowały zapomogi ze strony państwa, ich poważną część składową obejmowały sumy bezzwrotne⁵⁵.

Zarówno we władzach centralnych, jak i lokalnych rozumiano konieczność wprowadzenia prawa normującego kwestie dochodowe samorządów na terenie całej Polski. Ważnym krokiem w tym kierunku było uchwalenie 11 sierpnia 1923 r. ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych⁵⁶. Był to kolejny krok w kierunku unifikacji w tym obszarze, ale także działanie modernizacyjne. W samym jej tytule zakładano, że będzie ona obowiązywać jedynie czasowo, do momentu wprowadzenia właściwego aktu prawnego. Jak się okazało, stanowiła podstawę finansowania samorządów aż do samego końca II Rzeczypospolitej. Zaznaczyć należy, że nowelizowano ją aż 44 razy. Powodem tych zmian, szczególnie w okresie problemów gospodarczych, było szukanie przez państwo dodatkowych funduszy, niejednokrotnie kosztem samorządu. Przykładem może być obniżenie jego udziału w podatku dochodowym z 30% do 15% w 1925 r. Od samego początku ustawa ta wzbudziła poważne zastrzeżenia ze strony samorządowców. Przed wszystkim opierała system dochodowy o dodatki i udziały w państwowych

⁵⁵ APK, UWK, sygn. 5352, s. 2.

⁵⁶ DzURP 1923, nr 94, poz. 747.

podatkach państwowych, zatem główne źródła pozyskiwania środków były wspólne z państwowymi, co było sprzeczne z art. 69 konstytucji marcowej mówiącej o ich rozdzieleniu⁵⁷. Pozostawiało to samorządom niewielkie możliwości reagowania w razie braku potrzebnych kwot i ograniczało elastyczność poszczególnych związków, a przez to i samodzielność. Samorząd powiatowy pozbawiono niektórych podatków samoistnych na rzecz miast niewydziałonych, które stawały się na mocy tej ustawy finansowo niezależne⁵⁸.

Do dochodów z dodatków i udziałów w państwowych podatkach zaliczały się: dodatki do podatku od gruntów i budynków na obszarze miast i poza nim, do podatku od przemysłu i handlu, do podatku od spożycia zużycia lub produkcji spirytusu, wina, piwa oraz innych przedmiotów (z wyłączeniem węgla, olejów mineralnych, soli i cukru), do państwowej opłaty na wyrób trunków oraz przerobów wódczanych i spirytusowych, a także udział w podatku dochodowym. Samoistne podatki komunalne odprowadzano od lokali, państwowych gruntów i budynków poza obszarem miast, od kopalń; możliwe było także wprowadzenie specjalnego podatku inwestycyjnego oraz innych obciążeń, które nie mogły jednak dotyczyć źródeł wymienionych w ustawie. Ponadto dopuszczano uzyskiwanie dochodów z opłat od umów o przeniesieniu własności nieruchomości, za używanie urządzeń komunalnych i zakładów dobra publicznego, za czynności i poświadczenia urzędowe oraz opłaty specjalne (opłata drogowa i od nadmiernego używania dróg, tzw. opłata adjacjentów). Nie wykluczano również szans na otrzymywanie zapomóg i pożyczek. Samoistne podatki komunalne uchwalane na podstawie specjalnych statutów oraz wysokość dodatku do wyrobu i sprzedaży trunków wymagały zatwierdzenia przez władze nadzorcze⁵⁹.

Ustawa z 1923 r. w swoich założeniach miała ujednoczyć i uprościć finansowanie samorządów, a także zapewnić im odpowiednie dochody. Udało się jej zrealizować jedynie pierwszy cel. Ponadto ten akt prawny wprowadził zasadę, że jeżeli państwo nałoży nowe zadania na samorząd, powinno tym samym zapewnić mu środki na pokrycie tych wydatków, czego, jak się okazało, nie przestrzegano. Samorzady pozbawione możliwości nakładania podatków według potrzeb zaczęły popadać w kłopoty finansowe. Władze państwowe starały się pomóc, przez co całkowicie zachwiały strukturę dochodów określoną w ustawie. W 1924 r. nadano gminom możliwości pobierania podatku wyrównawczego, który w niedalekiej przyszłości stał się podstawą ich dochodów. Analogicznym źródłem finansowania dla samorządu powia-

⁵⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, DzURP 1921, nr 41, poz. 267.

⁵⁸ A. W. Zawadzki, *op. cit.*, s. 42–54.

⁵⁹ A. Borodo, *op. cit.*, s. 52–56; R. Pacanowska, *op. cit.*, s. 115–116.

Tabela 1. Oplata drogowa i jej udział w dochodach w latach 1924–1938

Rok budżetowy	Oplata drogowa [tys. zł]	Udział w dochodach (%)
1924	240	26,5
1925	364	21,5
1926	173	14,9
1927/28	227	10,5
1928/29	231	12,9
1929/30	317	17,7
1930/31	317	19,2
1931/32	309	26,8
1932/33	268	31,5
1933/34	265	33,9
1934/35	208	20,8
1935/36	260	34,3
1936/37	240	26
1937/38	214	29

Źródło: APKi, UWK, sygn. 5355-5366, 5044.

towego była oplata drogowa przyznana na mocy ustawy o budowie i utrzymaniu dróg publicznych. Zgodnie z prawem powinna być pobierana jedynie wypadku niewystarczających funduszy na drogi, jednak w wyniku trudności finansowych nie przestrzegano tego. Jej wysokość nie mogła przekraczać 75% podatku gruntowego, 15% cen świadectw przemysłowych, a także 50% podatku od budynków w gminach wiejskich. Obok niej dużą rolę pełniły opłaty od adjacentów. Tabela 1 prezentuje udział opłat drogowych w dochodach olkuskiego samorządu powiatowego⁶⁰.

W 1924 r. oplata drogowa stanowiła ponad jedną czwartą dochodów (dla porównania oplata drogowe samorządu powiatowego w Sokółce wyniosły ok. 28% całości dochodów w tym okresie). Następnie w wyniku dobrej koniunktury gospodarczej, dzięki której możliwym stało się uzyskanie pożyczek na inwestycje drogowe, jej udział maleje do zaledwie 10% w roku 1927/28. W miarę jak wielki kryzys narastał, rósł również odsetek środków pozyskiwanych z tego źródła do tego stopnia, że w roku 1933/34 opiewała na ponad 1/3 wszystkich dochodów. Swoje apogeum osiągnęła w roku 1935/36. W liczbach bezwzględnych natomiast zyski z tego tytułu zmniejszyły się suk-

⁶⁰ A.W. Zawadzki, *op. cit.*, s. 101–103.

cesywnie od roku 1930/31. Niemniej zauważyć należy, że olkuski samorząd powiatowy wpisywał się w ogólnopolską tendencję do podwyższania opłat drogowych, które we wskazanych wyżej okresach stawały się bardzo ważnym źródłem dochodu. Należy jednak zauważyć, że wpływy z opłat drogowych w pełni były przeznaczane na wydatki związane z infrastrukturą drogową⁶¹. Co nie znaczy, że nie próbowano wykorzystać ich w inny sposób. Na przełomie dekad komisja rewizyjna wprost wskazywała opłaty drogowe jako formę spłaty zaciągniętych pożyczek⁶².

Największą grupę przychodów stanowiły tzw. daniny komunalne, na które składały się dodatki i udziały w podatkach państwowych, podatki samoistne, opłaty, dopłaty i składki celowe. Wpływy z tego tytułu w okresie 1924–1939 sięgały średnio 60% rocznych dochodów, dokładnie tyle co w skali ogólnopolskiej⁶³. Najniższy udział z tego tytułu to lata dobrej koniunktury gospodarczej 1926–1929, gdzie stanowiły średnio 48%, z kolei najwyższy to lata 1930–1934, ze średnią rzędu 79%. Przy omawianiu tego rodzaju źródeł finansowania należy zwrócić uwagę na kwestię ściągальności. Ludność niechętnie płaćła należności na rzecz samorządu. W roku 1928/29 udało się wyegzekwować jedynie 65% zaległości, w następnym ledwie 49%. Szczególnie duże niedobory wiązały się pokrywaniem przez ludność kosztów leczenia w ciągu roku (z 1928/29 na 1929/30) zwiększyły się o 100% (!). Dług dotyczył głównie biedniejszej części mieszkańców powiatu, co sprawiało, że prognozy na przyszłość nie były korzystne⁶⁴. Przejawem tego problemu w skarbowości olkuskiego samorządu był brak płynności finansowej⁶⁵. Wierzytelności dotyczyły również gmin. Olkusz zalegał z wpłacaniem opłat drogowych w roku 1931/32 na kwotę 159 tys. zł, która w następnym roku urosła do 272 tys. zł⁶⁶. Ważną cezurą omawianej kwestii jest rok 1932 r., kiedy to weszła w życie ustawa przenosząca kompetencje z zakresu egzekwowania zaległości z samorządu na rzecz administracji skarbowej⁶⁷. Wyjątkiem było postępowanie karno-administracyjne. Olkusczy działacze przyjęli ten fakt z niepewnością, jak pisano w protokole komisji rewizyjnej z 1932 r. „nie wiadomo, jakie wyniki da przejęcie egzekucji przez urzędy skarbowe”⁶⁸. Było to spowodowane m.in. tym, że pierwszeństwo w poborze miały podatki należące się państwu.

⁶¹ APKi, UWK, sygn. 5361, s. 84.

⁶² APKi, UWK, sygn. 5359, s. 11.

⁶³ A. W. Zawadzki, *op. cit.*, s. 103.

⁶⁴ APKi, UWK, sygn. 5359, s. 9.

⁶⁵ APKi, UWK, sygn. 5360, s. 12.

⁶⁶ APKi, UWK, sygn. 5361, s. 76; APKi, UWK, sygn. 5362, s. 6.

⁶⁷ Ustawa o spłacie zaległości podatkowych z dn. 10 marca 1932 r., DzURP 1932, nr 29, poz. 291; A. W. Zawadzki, *op. cit.*, s. 192–193.

⁶⁸ APKi, UWK, sygn. 5361, s. 97.

Co prawda 2/3 danin komunalnych trafiło do grona tych, które należało egzekwować najpierw, jednak to nie rozwiało wątpliwości. Wykres 4 prezentuje różnice pomiędzy sumą preliminowaną a rzeczywiście uiszczoną w trzech działach, tj. „udział w podatkach państwowych”, „dodatki do podatków państwowych”, a także „podatki samoistne”.

Zauważyć należy, że ogromne znaczenie dla skutecznego poboru wspomnianych dochodów miał okres wielkiego kryzysu, w czasie którego różnice na niekorzyść olkuskiego samorządu uwydatniły się najbardziej. W roku 1931/32 udało się ściągnąć jedynie 73% planowanych sum. Widoczna poprawa nastąpiła po 1932 r., można zatem z pewnym zastrzeżeniem przyjąć, że to właśnie przekazanie administracji skarbowej zadań z zakresu pobierania danin na rzecz samorządu poprawiło nieco stan jego finansów. Wpływ na to mogło mieć również powolne ustępowanie kryzysu, a także pomoc państwa w radzeniu sobie z jego skutkami. Należy też w tym miejscu poruszyć kwestię jednej z praktyk stosowanych przez samorządy powiatowe, polegającej na zatrzymywaniu pobieranej części danin komunalnych, których część przynależała gminom, a także sum obcych (m.in. depozytów). Informacje o tym procederze w przypadku olkuskiego samorządu pojawiają się w połowie lat 20. i trwają do pierwszej połowy lat 30. Zatrzymanie tych kwot pozwalało na pokrycie bieżących należności. Rodziło jednak długi, a przy tym obniżało dochody znajdującym się na tym terenie jednostkom administracji. W roku 1927/28 nie przekazano im 64 tys. zł, w następnym z kolei już 127 tys. zł⁶⁹.

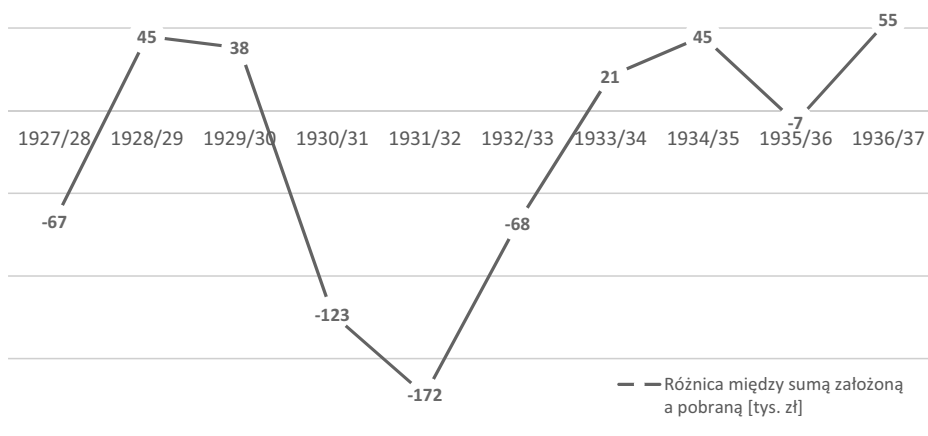
Dochody nadzwyczajne miały być przeznaczane przede wszystkim na inwestycje, dlatego główny trzon tej części budżetu stanowiły pożyczki długoterminowe. Praktyka pokazała, że kredyty krótkoterminowe zaciągano w przeważającej większości na spłatę bieżących zobowiązań. Samorządy powiatowe w województwach centralnych i wschodnich u progu niepodległości w przeciwieństwie do reszty kraju nie miały poważnych długów ze względu na swój „młody wiek”. Uważa się, że lata 1919–1923 odznaczały się stagnacją w zakresie nowych przedsięwzięć, starano się przede wszystkim zażegnać sytuację w trudnych warunkach wojennych⁷⁰. Przykład olkuski pokazuje, że inwestycje wstępowały, choć nie były tak znaczące jak w końcu lat 20. W 1921 r. uzyskano kredyt w Polskim Banku Komunalnym na sumę 10 mln mkp⁷¹. W następnych trzech latach otrzymano pożyczki w kwocie 16 mln mkp i 74 tys. zł. na budowę szkoły rolniczej w Trzyciążu⁷². Największe

⁶⁹ APKi, UWK, sygn. 5357, s. 10; APKi, UWK, sygn. 5358, s. 2.

⁷⁰ zob. A. W. Zawadzki, *op. cit.*, s. 82.

⁷¹ APKi, UWK, sygn. 5352, s. 8.

⁷² APKi, UWK, 5353, s. 6, 31. Przykładem może być również powiat gostyński, który podejmował pewne inwestycje 1921 r. Z. Kaczmarek, *Samorząd powiatowy w Gostyniu w okresie II Rze-*



Wykres 4. Zaległości w ściąganiu niektórych podatków w latach 1927–1937

Źródło: APKi, UWK, sygn. 5357-5366.

korzyści z tego tytułu osiągnęto w okresie dobrej koniunktury gospodarczej. W latach 1927/28–1929/30 (trzy budżety) uzyskano aż 1,2 mln środków na inwestycje, co stanowiło 1/5 sumy dochodów w tym czasie. Później nastąpiło załamanie się finansów samorządu, który na pewien czas (1932/33–1933/34) zaprzestały zaciągania zobowiązań. Największe środki pozyskiwano na wydatki związane z drogami i modernizacją przedsiębiorstw (szkoła rolnicza, ferma wzorcowa i wytwórnia materiałów budowlanych)⁷³, a w drugiej połowie lat 30. z tytułu konwersji długów. Głównym wierzycielem w latach 1924–1939 był Bank Gospodarstwa Krajowego, od którego olkuski powiat pożyczył ok. 718 tys. zł⁷⁴, a także Polski Bank Komunalny m.in. w ramach Funduszu Pożyczkowo-Zapomogowego ponad pół miliona złotych⁷⁵. Zobowiązania zaciągano również z innych źródeł jak: Skarb Państwa, Polski Bank Rolny czy Komunalna Kasa Oszczędnościowa w Olkuszu⁷⁶. Nieodpowiedzialna polityka związana z kredytowaniem poważnie obciążała budżety samorządów, w tym także tego będącego przedmiotem niniejszej pracy. Państwo na żadnym etapie nie zabroniło zaciągania pożyczek, wymagało jedynie

czypospolitej, „Kronika Wielkopolska” 1990, nr 3, s. 62.

⁷³ APKi, UWK, sygn. 5355, s. 63–64; APKi, UWK, 5359, s. 77; APKi, UWK, sygn. 5358, s. 41–42.

⁷⁴ APKi, UWK, sygn. 5356, s. 10–11; APKi, UWK, sygn. 5044, s. 107–108; APKi, UWK, sygn. 5360, s. 88–89.

⁷⁵ APKi, UWK, sygn. 5365, s. 79–78; APKi, UWK, sygn. 5363, s. 43–44; APKi, UWK, sygn. 5361; APKi, sygn. 5360, s. 88–89.

⁷⁶ APKi, sygn. 5366, s. 37–38; APKi, sygn. 5360, s. 88–89.

zatwierdzenia ich przez organ nadzorczy, a ten w większości przypadków nie stawiał przeszkód. Nie stosowano się do wymogu rentowności inwestycji ze względu na braki na wielu płaszczyznach np. w kwestii urzędzeń komunalnych. Doprowadziło to do katastrofy w finansach samorządowych⁷⁷. Przykład powiatu olkuskiego jest charakterystyczny w skali całego kraju. Wspomniany już kilkakrotnie okres koniunktury gospodarczej przyniósł wzmożoną działalność inwestycyjną. W planie na rok 1927/28 zapreliminowano kwoty z pożyczki, której ostatecznie nie otrzymano, w wyniku tego oraz niezrealizowania wszystkich dochodów powstał deficyt rządu 232,5 tys., tj. 12,9% całości sum budżetowych. Został on pokryty dzięki pożyczce oraz wystawieniem weksli, spłaconych pożyczką długoterminową w roku następnym⁷⁸, w którym deficyt wyniósł 65 tys. zł. Tego typu zobowiązania bardzo często okrywano w sumach pozabudżetowych. Już w 1929 r. komisja rewizyjna zaznaczała: „Przyjmując tedy, iż gospodarka lat przyszłych dokonywać się będzie w normalnych warunkach i w granicach uprawnień i koniunktury gospodarczej podobnie jak dla ubiegłych 3 lat, mamy przed sobą [...] fakt, iż dochody normalne nie pokryją bieżących wydatków, zatem niebezpieczeństwo powiększenia z roku na rok istniejącego już deficytu”. Pomimo ostrzeżeń kierownictwo nie wprowadziło zasadniczych oszczędności, co więcej cały czas zaciągano nowe kredyty na pokrycie bieżących wydatków. Ich stan w 1932 r. wyniósł ponad 800 tys. zł. Na ich pokrycie przeznaczono zaległości względem olkuskiego samorządu, jednak ze względu na poważne problemy z egzekucją tychże spłata okazała się niemożliwa. Na koniec roku 1932/33 niedobór budżetowy ze wszystkich lat wyniósł prawie 770 ty. zł, a zobowiązania długoterminowe wynosiły w sumie 1,7 mln zł, co stanowiło wzrost w porównaniu do 1929 r. o blisko 130%(!). Na spłatę długów w okresie kryzysu przeznaczano 30% budżetu z dochodów zwyczajnych. Środki te były jednak niewystarczające. W związku z niewypłacalnością wierzyciele – zarówno osoby fizyczne, jak i przedsiębiorstwa – zaczęli egzekwować należności za pośrednictwem sądów⁷⁹. Lustracja przeprowadzona w 1932 r. wykazała, że gospodarka powiatu była nastawiona na działania doraźne, a nie na przyjęcie i realizowanie planu gospodarczego. Przeprowadzona lustracja winą za ten stan rzeczy obarczyła przewodniczącego wydziału i sejmiku Jerzego Stamirowskiego, który pomimo przychyłnej opinii wśród lokalnych działaczy nie potrafił w sposób odpowiedzialny zająć się finansami olkuskiego samorządu. Funkcja, jaką pełnił starosta w samorządzie, pozwalała mu na dużo większe

⁷⁷ A.W. Zawadzki, *op. cit.*, s. 137.

⁷⁸ APKi, UWK, sygn. 5358, s. 1.

⁷⁹ por. APKi, UWK, sygn. 6372.

możliwości w przeprowadzaniu nadużyć finansowych ze względu na rzadsze i mniej skrupulatne kontrole. Uwidoczniło się to szczególnie w latach 20. w postaci wykroczeń na stanowisku przewodniczącego wydziału i sejmiku⁸⁰. W tym wypadku wydaje się jednak, że fatalny stan finansów nie był spowodowany chęcią wzbogacenia się J. Stamirowskiego, a jedynie brakiem odpowiednich kompetencji. Świadczy o tym również fakt, że nie został za to sądownie pociągnięty do odpowiedzialności⁸¹. Niemniej jego miejsce zajął Stanisław Gliszczyński, który... dokonał druzgocącej dla poprzednika lustracji, o której była mowa wyżej⁸².

Począwszy od 1932 r. rozpoczęto wprowadzanie polityki oszczędności. Zmniejszono wydatki na administrację zarówno powiatowego związku samorządowego, jak i przedsiębiorstw z nim związanych. Wprowadzono do budżetu m.in. stały wydatek nadzwyczajny, przeznaczony na spłatę narosłego zadłużenia, który był pokrywany z realnej nadwyżki budżetowej. Pomimo znaczącego obniżenia wydatków nie było możliwe pokrycie w całości zobowiązań⁸³. W styczniu 1932 r. ze względu na strukturalne problemy w finansach samorządowych powołano Komisję Uzdrawienia Gospodarki Komunalnej, w tym samym roku wydano również rozporządzenia dotyczące obniżenia kosztów administracji komunalnej, a także oprocentowania niektórych długoterminowych wierzycielności. Władza nadzorcza mogła brać udział w ustaleniach co do spłaty zaległości wobec wierzycieli. Ustawą z 17 marca 1932 r.⁸⁴ zabroniono zadłużać się samorządom tak, aby koszty amortyzacji i odsetki przekraczały 25% dochodów zwyczajnych. Pożyczki krótkoterminowe z kolei nie mogły przekraczać 20% pozyskanych środków budżetowych pozostałych do zrealizowania w roku bieżącym. Na mocy rozporządzeń prezydenta⁸⁵ wprowadzono ulgi, które pozwoliły na konwersje długów, odroczenie zadłużeń i obniżenie odsetek. Zwolniono także powiat z obowiązku opłat na rzecz Funduszu Pracy. Dzięki wspomnianym aktom prawnym powołano Centralną Komisję Oszczędnościowo-Oddłużeniową, która działała do 1937 r. Następnie jej kompetencje przejął częściowo Urząd Rozjemczy do Spraw Kredytowych Samorządu Powiatowego. Utworzono również komisje

⁸⁰ J. Mierzwa, *Starostowie...*, Kraków 2018, s. 337.

⁸¹ Idem, *Słownik biograficzny starostów Drugiej Rzeczypospolitej*, Kraków 2018, t. 1, s. 398–390.

⁸² APKi, UWK, 5359, s. 8, 11; APKi, sygn. 5360, s. 10, APKi, UWK, sygn. 5361, s. 79, 83; APKi, UWK, sygn. 7420, s. 20, 38–40.

⁸³ A. W. Zawadzki, *op. cit.*, s. 210.

⁸⁴ Ustawa o zmianie niektórych przepisów ustaw, dotyczących finansów komunalnych z dn. 17 marca 1932 r., DzURP 1932, nr 25, poz. 223.

⁸⁵ A. W. Zawadzki, *op. cit.*, s. 212–213

województkie, które miały zajmować się układaniem planów oddłużenia⁸⁶. Również olkuski samorząd zgłosił się o pomoc w wyjściu z trudnej sytuacji finansowej. Dzięki otrzymanemu wsparciu skonwertowano niektóre pożyczki, inne odroczone, a część długów umorzono. W sporządzonym planie oddłużenia wobec 13 podmiotów aż sześć stanowiły osoby wyznania mojżeszowego. Rocznie powiat przeznaczał na spłatę należność ok. 107 tys. zł rocznie, z czego 75% stanowiły zobowiązania dotyczące dróg⁸⁷. Całość rat stanowiła ok. 12% wydatków na rok 1936/37, a 18% dochodów zwyczajnych⁸⁸.

Wydatki olkuskiego samorządu powiatowego

Każdy wydatek, na który preliminowano odpowiednią sumę w budżecie, mógł być dokonany tylko zgodnie z przeznaczeniem. Przeniesienia możliwe były wyłącznie wobec kosztów rzeczowych, w ramach poszczególnych pozycji musiały jednak uzyskać zatwierdzenie sejmiku (rady). Nadwyżkę budżetową wykorzystywano dopiero w następnym roku rozliczeniowym. Plan nakładów finansowych wiązał się z zadaniami samorządu względem lokalnej społeczności. Ustawa z 1923 r. w założeniach miała stanowić podstawę dla dochodów, które pokrywałyby opłaty na zadania własne. Warto przypomnieć, że wszelkie inne poruczone samorządowi przez państwo sprawy wymagały przekazania dodatkowych środków finansowania. Do 1935 r. wydano ponad 20 ustaw i dekretów obarczających samorządy nowymi zadaniami, nie zapewniając im jednocześnie odpowiednich funduszy⁸⁹. Wydatki nadzwyczajne przeznaczone były na inwestycje, tj. budowle, zakup nieruchomości, maszyn, budowę dróg, a także wcześniejszą spłatę pożyczek długoterminowych. Jeżeli w tym dziale powstawał deficyt, priorytetem stawało się spłacenie zobowiązań⁹⁰. Tabela 2 przedstawia zestawienie wszystkich wydatków w wybranych latach.

Zarząd ogólny w istocie zajmował się sprawami administracji powiatowych związków samorządowych. Największą jego część – ponad połowę – stanowiły wydatki osobowe związane z płacami dla personelu biura wydziału, ubezpieczeniem czy dodatkami do pensji. Ponadto zawarte w nim były kwoty przeznaczone m.in. na utrzymanie lokali i biblioteki komunalnej. Biorąc pod uwagę cały okres działalności, kwoty te nie były wysokie i utrzymywały się w granicach kilkunastu procent wydatków zwyczajnych (w przeciwieństwie do województw zachodnich, gdzie odziedziczone po zaborcy

⁸⁶ Ibidem, s. 216–221.

⁸⁷ APKi, UWK, sygn. 5839, s. 71–73, 105–111.

⁸⁸ APKi, UWK, sygn. 5839, s. 38–40.

⁸⁹ R. Szwed, *Samorządowa Rzeczpospolita, 1918–1939*, Częstochowa 2000, s. 46.

⁹⁰ A. W. Zawadzki, *op. cit.*, s. 110, 117–118, 155.

Tabela 2. Zestawienie wydatków olkuskiego powiatowego związku samorządowego w wybranych latach

Lata Wydatki	1922		1927/28		1932/33		1935/36		1936/37	
	tys. mkp	%	tys. zł	%	tys. zł	%	tys. zł	%	tys. zł	%
Ogółem	233 053	100	2 154	100	797,8	100	758,2	100	923,5	100
Zaległości	–	–	188	8,7	–	–	–	–	–	–
Zwyczajne	174 784	74,8	1 055	49	686,3	86	514,1	67,8	516,3	55,9
Nadzwyczajne	58 269	25,2	909,5	42,3	110,5	24	244	32,2	407,2	44,1
Zwyczajne	174 784	100	1055	100	686,3	100	514,1	100	516,3	100
Zarząd ogólny	24 851	14,2	98,3	9,3	89,3	13	72	14	73	14,1
Majątek	–	–	0	0	0	0	0,3	0,1	7,9	1,5
Przedsiębiorstwa	–	–	0	0	0	0	0	0	0	0
Splata długów	1 556	0,1	132,1	12,4	212,2	31	158,6	30,9	107	20,7
Drogi i place publiczne	38 235	21,9	412,9	39,4	238,3	34,7	164,6	32	182,7	35,4
Oświata	18 656	10,7	22	2,1	1,5	0,2	8,2	1,6	4,8	0,9
Kultura i sztuka	5 831	0,3	2,3	0,2	0,3	0,04	1,1	0,2	0,6	0,1
Zdrowie publiczne	28 202	16,1	174,5	16,4	23,7	3,5	19,6	3,8	23,5	4,6
Opieka społeczna	9 075	5,2	63,6	6	22,1	3,2	18,5	3,6	17,6	3,4
Popieranie rolnictwa, przemysłu i handlu	5 008	2,9	100	9,5	52	7,6	58,3	11,3	66	12,8
Bezpieczeństwo publiczne	21 811	12,3	44,4	4,2	8	1,2	8,3	1,6	6,9	1,3
Świadczenia na rzecz innych związków samorządowych	–	–	0	0	2,7	0,4	0	0	12	2,3
Różne	8 061	4,6	5,1	0,5	26	3,8	4,6	0,9	14,2	2,8

Źródło: APKi, UWK, sygn. 5353, 5357, 5362, 5365, 5366.

prawo zobowiązywało do ponoszenia większych kosztów w tym dziale, niekiedy ponad 20%)⁹¹. W związku z trudną sytuacją finansową samorządów w okresie kryzysu Prezydent wydał rozporządzenie z 21 października 1932 r. w sprawie obniżenia kosztów administracji komunalnej⁹². Nakazywało ono powiatom obniżenie kosztów zarządu ogólnego o 25% na rok budżetowy

⁹¹ R. Pacanowska, *op. cit.*, s. 123, 127.

⁹² DzURP 1932, nr 91, poz. 777.

1932/33 w stosunku do roku 1930/31 (105 tys. zł). Olkuski samorząd obniżył te koszty o 15%, jednak sukcesywnie starano się dążyć do wypełnienia zapisów ustawy, rozumiejąc, że będzie się to wiązać to z polepszeniem stanu finansowego. Dopiero w roku 1935/36 osiągnięto kwotę wydatków w tym dziale rządu 72 tys. zł, co stanowiło 69% sumy wyjściowej. Koszty związane majątkiem komunalnym nie stanowiły znaczącego obciążenia budżetu, wiązały się głównie z jego ubezpieczeniem lub zakupem nowych gruntów. Olkuski samorząd powiatowy miał trzy przedsiębiorstwa komunalne. Jednym z nich była ferma rolnicza w Woli Libertowskiej (gmina Żarnowiec). Wyzierzawiono ją w 1923 r., a jej powierzchnia sięgała 330 ha, z czego 166 ha pokrywała ziemia orna. Celem jej funkcjonowania było rozpowszechnianie poprawnych odmian zbóż i utrzymanie rasowych zwierząt do rozplodu. Stosowano w jej ramach również nowe metody rolnicze⁹³. Nie była jednak samowystarczalna, co było naczelną zasadą przedsiębiorstw komunalnych. W latach 1929/30–1931/32 obciążała budżet administracyjny kwotą 66 tys. zł. Duże koszty utrzymania i ponoszone straty doprowadziły do jej likwidacji w roku 1932/33⁹⁴. W kwietniu 1929 r. powiat olkuski dotknęła klęska pożarów, w związku z czym władze samorządowe postanowiły dostarczyć ludności taniego i odpornego na ogień budulca. Powołano do istnienia Wytwórnie Materiałów Betonowych Sejmiku Olkuskiego. Produkowano m.in. dachówki (w roku 1929/30 aż 79 tys.), jednak duża konkurencja sprawiła, że to przedsiębiorstwo stało się nierentowne. Już w roku 1931/32 została unieruchomiona, a nie wyprzedano jej inwentarza, tylko dlatego że nie znaleziono chętnego kupca⁹⁵. Dwa lata później (1933/34) postanowiono uruchomić drugą wytwórnię, tym razem zlokalizowaną w Bukownie (gmina Bolesław), która miała stanowić zaplecze dla powstającego nowego osiedla mieszkaniowego. Obie zaczęły przynosić zyski rządu 2–3 tys. zł rocznie w drugiej połowie lat 30⁹⁶. Zauważyć należy, że przedsiębiorstwa samorządowe nie działały na tyle sprawnie, aby przynosić znaczące zyski do budżetu, jednakże nie stanowiły również dużego obciążenia finansowego. Lepiej prosperujące były ich odpowiedniki na terenie województw zachodnich, szczególnie koleje powiatowe, które potrafiły osiągać kilkukrotnie wyższe przychody⁹⁷.

Na mocy ustawy z 10 grudnia 1920 r. na samorząd powiatowy został nałożony obowiązek budowania i utrzymania dróg. Z tego tytułu ponoszono najwyższe koszty, również z tej przyczyny, że w jego gestii leżały także tra-

⁹³ APKi, UWK, sygn. 5358, s. 6, 10; APKi, UWK, sygn. 5359, s. 55.

⁹⁴ APK, UWK, sygn. 5362, s. 82–83.

⁹⁵ APKi, UWK, sygn. 5359, s. 77–78; APKi, UWK, sygn. 5360, s. 4, APKi, UWK, sygn. 5361, s. 83.

⁹⁶ APKi, UWK, sygn. 5363, s. 5, APKi, UWK, sygn. 5365, s. 2–3, APKi, UWK, sygn. 5365, s. 73.

⁹⁷ Z. Kaczmarek, *op. cit.*, s. 61; R. Pacanowska, *op. cit.*, s. 155–159.

sy wojewódzkie i państwowe. Było to zadanie poruczone, w związku z czym skarb państwa zwracał koszty ich utrzymania. Zadania w tym zakresie z ramienia władz samorządowych spełniał Powiatowy Zarząd Drogowy (dalej: PZD), będący organem wydziału powiatowego. Do jego zadań należało nadzorowanie i prowadzenie administracji technicznej wszystkich dróg i mostów, z wyłączeniem kolei państwowych. Był on ponadto zobowiązany do sporządzania planów, kierowania budową i utrzymaniem w należyłym stanie ciągów komunikacyjnych powierzonych powiatom w opiekę. Sprawował również nadzór nad budową i utrzymaniem innych tras. Służył pomocą techniczną i materiałową w zakresie administracji drogowej, pilnował właściwego zadrzewieni i oznakowania, a także czystości w pasach drogowych. PZD zajmował się również zadaniami z zakresu nadzoru budowlanego (sporządzanie planów osiedli). Ścisłe współpracował z komisją drogową przy sejmiku, a następnie radzie powiatowej⁹⁸. Tabela 2 wskazuje, że wydatki na ten cel stanowiły poważną część budżetu w całym okresie międzywojennym. Pierwsze lata niepodległości nie sprzyjały dużym inwestycjom, a pieniądze były przeznaczane na inne potrzeby. W okresie wzmożonych prac drogowych lat 1927/28–1929/30 przeznaczono na ten cel ponad 2,2 mln zł, z czego 612 tys. zł (ok. 30%) stanowiły dodatkowe środki na budowę nowych ciągów komunikacyjnych. Nie tylko olkuski samorząd skorzystał na okresie dobrej koniunktury. Prace inwestycyjne trwały m.in. w powiecie miechowski, ale również w Warszawie, Kielcach czy Lublinie⁹⁹.

Jeszcze w 1918 r. olkusczy samorządowcy wskazali następujące odcinki jako kluczowe dla korzystnego rozwoju infrastruktury drogowej: 1) z Olkusza przez Ojców do Krakowa, 2) z Wolbromia do Żarnowca, 3) z Żarnowca do Pilicy oraz 4) z Klucza do Ogrodzieńca. Celem była zarówno budowa nowych jezdni, jak i konserwacja starszych, często – w złym stanie. Do realizacji tego zadania powołano Urząd Drogowy, który następnie przekształcono w olkuski PZD¹⁰⁰. Największy udział w tym dziale gospodarki miały zadania z zakresu utrzymania ciągów komunikacyjnych. W latach 1927/28–1938/39 koszty te sięgały ponad połowy wszystkich wydatków na drogi. Sytuacja wyglądała podobnie w województwach zachodnich, przy czym zauważyć należy, że najmniejszy swój udział miały one w latach dużych inwestycji drogowych. Przykładowo w 1928/29 wynosiły jedynie 53%. W czasie kryzysu z kolei ich odsetek rósł ze względu na mniejsze możliwości rozwoju powiatowej infrastruktury, w roku 1930/31 osiągnął 70%, a w roku 1933/34 już

⁹⁸ R. Pacanowska, *op. cit.*, 131–134.

⁹⁹ A. W. Zawadzki, *op. cit.*, 139–141.

¹⁰⁰ *Sprawozdanie z posiedzenia sejmiku powiatowego olkuskiego z dnia 26 VI 1918 r.*, KPO 1918, nr 35, s. 5; *Z Sejmiku Powiatowego*, KPO 1918, nr 39/40, s. 14.

73%. Pewien wzrost ilości funduszy przeznaczonych na nowe drogi przypadł na drugą połowę lat 30., kiedy to wydatki na ich utrzymanie spadły do poziomu 44%¹⁰¹. Zauważyć należy, że z czasem środki przeznaczane na ten cel rosły ze względu na powstawianie nowych jezdni. W roku 1929/1930 pod opieką olkuskiego samorządu powiatowego znajdowało się blisko 186 km dróg (państwowych, wojewódzkich i powiatowych), z kolei dwa lata później już 196 km. W latach 1919–1929 wybudowano ich ponad 49 km. Do tego skonstruowano 32 mosty żelazno-betonowe i osiem drewnianych. Długość dróg bitych zwiększyła się z 80 km do 133 km, czyli o 66%¹⁰². Prace trwały głównie na liniach Pilica-Żarnowiec oraz Klucze-Ogrodzieniec, co pokazuje, że pomimo upływu lat nie rozwiązano problemów zdefiniowanych w 1918 r. Koszty budowy dróg ponoszono w zależności od okresu i zastosowanych metod. W roku 1931/32 wydatki na powstanie 1 km jezdni wyniosły między 21 a 37 tys. zł, w następnym roku 21 tys. zł, a w kolejnym 29 tys. zł. W tym okresie wybudowano 16 km ciągów komunikacyjnych¹⁰³. W związku z pierwszymi symptomami kryzysu już w roku 1929/30 przewodniczący wydziału powiatowego przedstawił postulat rozwinięcia bezpłatnej robocizny pieszej i konnej na cele budowy dróg, która byłaby obowiązkowa dla mieszkańców powiatu. W następnym latach został on zrealizowany¹⁰⁴. W pierwszej połowie lat 30. szarwark stanowił ok. 41% kosztów budowy jezdni, przy czym największy odsetek tej formy pracy wystąpił w roku 1934/35, kiedy to włożona siła robocza została wyceniona na 86% (!) funduszy przeznaczonych na drogi¹⁰⁵. Pewną pomoc w powstawaniu nowych ciągów komunikacyjnych stanowiły zwroty z Funduszu Pracy za zatrudnianie bezrobotnych przy robotach publicznych. Przykładowo w 1930 r. dzienne zarobki wahały się od kilku do kilkunastu złotych na osobę¹⁰⁶. Ponadto środki na budowę mógł wyasygnować również Funduszy Drogowy¹⁰⁷. Pewnym problemem w oluskim samorządzie były zbyt duże wydatki na administrację w tym dziale – na kwestię tę zwracała uwagę na przełomie dekad komisja rewizyjna¹⁰⁸.

Wspieranie przez samorząd powiatowy działań oświatowych opierało się na dotacjach szkolnictwa średniego. Dopiero ustawa o zakładaniu i utrzy-

¹⁰¹ APKi, UWK, sygn. 5358, s. 19; APKi, UWK, sygn. 5361, s. 19; APKi, UWK, sygn. 5361–5366, 5368, 5044.

¹⁰² APKi, UWK, sygn. 5359, s. 66; APKi, UWK, sygn. 5362, s. 9.

¹⁰³ APKi, UWK, sygn. 5361, s. 87; APKi, UWK, sygn. 5362 s. 8, APKi, UWK, sygn. 5363, s. 117.

¹⁰⁴ R. Pacanowska, *op. cit.*, s. 131.

¹⁰⁵ APKi, UWK, sygn. 5635, s. 7; APKi, UWK, sygn. 5363 s. 117; APKi, UWK, sygn. 5362, s. 8–9, APKi, UWK, sygn. 5361, s. 87.

¹⁰⁶ APK, WPwO, sygn. 57, s. 4–8.

¹⁰⁷ Ustawa o Państwowym Funduszu Drogowym z dnia 3 lutego 1931 r., DzURP 1931, nr 16, poz. 81.

¹⁰⁸ APKi, UWK, sygn. 5358, s. 5–6; APKi, UWK, sygn. 5361, s. 86.

mywaniu publicznych szkół powszechnych z 1922 r. nakładała na obowiązek udzielania dotacji gminom na te cele¹⁰⁹. W olkuskim związku samorządowym wydatki związane z tym działem w pierwszej połowie lat 20. dotyczyły głównie subwencji i dotacji szkół ogólnokształcących (męskie i żeńskie liceum w Olkuszu) i zawodowych (Państwowa Szkoła Rzemieślniczo-Przemysłowa w Olkuszu), poza prowadzoną przez władze lokalne szkołą rolniczą im. Józef Piłsudskiego w Trzyciażu. Koszty tej placówki były ujmowane w dziale „popieranie rolnictwa”. Okazjonalnie dofinansowywano również oświatę na najniższym szczeblu, szczególnie w latach 30. Pewne kwoty rezerwowano na Radę Szkolną Powiatową oraz Fundusz Stypendialny¹¹⁰. Jak pokazuje tabela 2, wydatki w tym dziale największy odsetek stanowiły w 1922 r. – blisko 11% kosztów zwyczajnych. Związane to było zapewne z potrzebą odbudowy infrastruktury szkolnej po Wielkiej Wojnie. Szukając oszczędności w czasie kryzysu obniżano koszty związane z tą działalnością. W roku 1932/33 wyniosły one jedynie 0,2%. Sumy przeznaczane na kulturę i sztukę były jeszcze mniejsze, opierały się głównie na dotacji lokalnych stowarzyszeń. Pozycje związane z tym działem wyglądały podobnie w całej Polsce. W latach 20. przeznaczono na ten cel w województwach centralnych ok. 0,3%. Obciążenie budżetu z tego tytułu prezentuje tabela 2¹¹¹.

Ustawą sanitarną z 19 lipca 1919 r.¹¹² przekazano samorządom zadania z zakresu zdrowotności publicznej – tak leczenia, jak i profilaktyki. Powołano Powiatowe i Okręgowe Urzędy Zdrowia, na czele których stali lekarze powiatowi. Często funkcjonowały one tylko formalnie, dlatego też po niedługim czasie zostały zlikwidowane, a ich kompetencje przejęła administracja ogólna. Kolejne zmiany w prawie obarczyły powiaty kosztami zakładania i utrzymania szpitali. Do olkuskiego samorządu należał szpital św. Błażeja w Olkuszu, a także w latach 1918–1925 szpital epidemiologiczny w Pilicy. Funkcjonowały również przychodnie w Sułoszowej, Żarnowcu i Pilicy. Kasom chorych samorząd powiatowy zwracał koszty leczenia najbardziej potrzebujących członków społeczności. Sieć sanitarna obejmowała prawie wszystkie gminy, poza tymi z siedzibami w Kroczycach, Kidowie, Cianowicach i Minodze. Ponadto w roku budżetowym 1929/30 działało pięć ośrodków zwalczających jaglicę. W tym samym czasie w siedmiu szkołach prowadzona była stała opieka higieniczna, natomiast w 83 dojazdowa¹¹³. Na podstawie tabeli 2 można stwierdzić, że wydatki na zdrowie publiczne szczególnie obciążały

¹⁰⁹ DzURP 1922, nr 18, poz. 143.

¹¹⁰ APKi, sygn. 5352, 5357, 5361, 5366.

¹¹¹ R. Pacanowska, *op. cit.*, s. 249.

¹¹² Zasadnicza ustawa sanitarna z dn. 19 lipca 1919 r., Dz. Pr. P. P., nr 63, poz. 371.

¹¹³ *Z Sejmiku Powiatowego*, KPO 1918, nr 43, s. 2; APKi, UWK, sygn. 5359, s. 20.

budżet w latach 20. Wiązało się to przede wszystkim z prowadzeniem szpitali. W 1922 r. koszty te wyniosły 57%, a w 1926 r. aż 82% (71 tys. zł) wszystkich opłat w tym dziale¹¹⁴. Mniejsze znaczenie miało utrzymanie przychodni, szczepienia, działania dezynfekcyjne, a także opieka nad higieną w szkołach. Pewne koszty pociągało za sobą finansowanie położnych. W roku 1929/30 na terenie powiatu olkuskiego pracowały zatrudnione na stałe trzy położne oraz 11 dojeżdżających. Akuszerki częściej znajdowały się na etacie samorządów w województwach zachodnich niż centralnych i południowych¹¹⁵. Szpital św. Błażeja w Olkuszu działał jako najważniejsza tego typu placówka w regionie. Szczególnie w latach 20. nie była instytucją samowystarczalną, a przez to generowała starty. Składało się na to kilka czynników. Przede wszystkim problemy ze ściągalnością opłat za leczenie. W roku 1929/30 uchwalono nowy cennik. Za pobyt na oddziale wewnętrznym lub zakaźnym chory płacił 7 zł dziennie, na chirurgicznym lub ginekologiczno-położniczym 8 zł 40 gr, za separatkę od 10 do 13 zł. Członkowie Kas Chorych byli częściowo zwolnieni z opłat, a z kolei mieszkańcy innych powiatów zmuszeni byli dopłacić 1 zł do każdej usługi. Zaległości w 1933 r. wyniosły ok. 190 tys. zł, a w 1935 r. 218 tys. zł. Sporym obciążeniem dla budżetu olkuskiego samorządu powiatowego był remont szpitala w roku 1928/29. Władze powiatowe notorycznie dopłacały do budżetu szpitala kilkadziesiąt tys. zł rocznie¹¹⁶. W 1933 r. doszło do usprawnienia możliwości finansowych szpitala. Przede wszystkim ograniczono wydatki personalne. Dlatego też od 1934 r. zaczął on być samowystarczalny, a nawet przynosił pewne zyski. W związku z kryzysem i wprowadzoną w konsekwencji polityką oszczędności zamknięto również przychodnię w Sułoszowie¹¹⁷. Wynikiem tych działań udział w wydatkach zwyczajnych działu „zdrowie publiczne” spadł do 4,6% w roku 1936/37. W tym czasie w województwach zachodnich ich odsetek był wyższy i stanowił 11%¹¹⁸.

Wydatki ponoszone przez samorządy w związku z opieką społeczną zostały ujęte w ustawie z 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej¹¹⁹ oraz rozporządzenia prezydenta z 22 kwietnia 1927 r. o nadzorze i kontroli nad działalnością instytucji opiekuńczych¹²⁰. Samorządy miały zakładać sierocińce i żłobki, a także organizować kolonie dla dzieci. Miały świadczyć także za-

¹¹⁴ APKi, UWK, sygn. 5352; APK, WPwO, sygn. 29.

¹¹⁵ R. Pacanowska, *op. cit.*, s. 190.

¹¹⁶ APKi, sygn. 5359, s. 17–22.

¹¹⁷ APKi, sygn. 5363, s. 118.

¹¹⁸ R. Pacanowska, *op. cit.*, s. 125.

¹¹⁹ DzURP 1923, nr 92, poz. 762.

¹²⁰ DzURP 1927, nr 40, poz. 354.

pomogi dla biednych w gotówce i naturze. Udzielano dotacji dla organizacji charytatywnych. Od 1928 r. na barki samorządów spadł również obowiązek walki z alkoholizmem. Z pomocą Funduszu Pracy organizowano wspomniane już roboty publiczne, gdzie zatrudniano bezrobotnych. Pod koniec lat 20. wydziały powiatowe, niejako przymuszone przez władze państwowe, zaczęły przejmować kompetencje Powiatowych Urzędów Pośrednictwa Pracy (dalej: PUPP). Również olkuski wydział powiatowy na podstawie umowy z czerwca 1927 r. miał wykonywać w zastępstwie PUPP następujące czynności: rejestracje, ewidencje i kontrole wstępne i stałe bezrobotnych, ubiegających się o świadczenia z Funduszu Bezrobocia (dalej: FB), wypłacanie zasiłków, a także egzekwowanie należnych FB zaległych wkładek i kar. Organem nadrzędnym wobec wydziału w kwestii wsparcia osób bez pracy był Zarząd Obwodowy FB w Sosnowcu. Samorząd otrzymywał za pełnienie tej funkcji 5% od ogólnej sumy wypłaconych składek oraz 1% od całości wyegzekwowanych zaległych należności. W przypadku gdyby otrzymane fundusze nie wystarczyły, a FB nie przekazał w ciągu dwóch tygodni środków na pokrycie wydatków, wydział miał prawo odstąpić od umowy bez okresu wypowiedzenia¹²¹. Decyzja ta, choć krytykowana przez samorządowców, spowodowała zmniejszenie wydatków w tym dziale¹²². Ostatecznie obowiązek prowadzenia przez samorządy działań w zastępstwie FB został z nich zdjęty w 1935 r.¹²³ W latach 1930–1935 zarejestrowanych bezrobotnych w omawianym powiecie było ok. 3,7 tys. rocznie¹²⁴. Największe obciążenie dla budżetu olkuskiego samorządu stanowił sierociniec. Został on założony w 1916 r. Na początku dzieci przebywały w Ojcowie, ale po krótkim czasie przeniesiono je do Niesułowic. W 1920 r. utrzymanie tej placówki wziął na siebie sejmik powiatowy. Do 1930 r. przebywało w nim rocznie średnio 54 pensjonariuszy, w większości sierot, w mniejszej części półsierot. Dziewczyny uczyły się szyc, a chłopcy reperować buty. Prowadzono również mały warsztat introligatorski. Zakład posiadał własną biblioteczkę. Dzieci były zorganizowane we własny samorząd, należały również do harcerstwa. Koszty utrzymania były jednak zbyt duże. Władze powiatowe pokrywały 55% wydatków sierocińca. W 1926 r. dopłata wyniosła 40 tys. zł, ale już w 1929/30 60 tys. zł. W roku 1931/32 dzienny koszt utrzymania dziecka wynosił 2,5 zł, gminy zwracały za opiekę po 1,5 zł od dziecka pochodzącego z obszaru ich administracji. Zalegały one z opłatami w tym samym roku na blisko 53 tys. zł. W latach 1930/31–1934/35 wydatki zwyczajne na zakład w Niesułowicach wyniosły

¹²¹ APKi, UWK, sygn. 7419, s. 146–147.

¹²² APKi, UWK, sygn. 5361, s. 96.

¹²³ R. Pacanowska, *op. cit.*, s. 219.

¹²⁴ M. Markowski, *op. cit.*, s. 32.

39% wszystkich kosztów ponoszonych w tym dziale. Ze względu na niekorzystne warunki finansowe w 1935 r. m.in. sierociniec został zlikwidowany, jak pisano, „wskutek zastosowania opieki domowej”¹²⁵. Środki jednak w dużej mierze nadal były wydatkowane na opiekę nad dziećmi, tyle że w inny sposób. Poza subwencjami na zakład w Niesułowicach opłaty na opiekę społeczną kierowano do bezrobotnych, inwalidów, a także Wojewódzkiego Komitetu Społecznego. Lata 1933/34–1934/35 wiązały się z przeznaczaniem dużej części środków (blisko 2/3 zwyczajnego budżetu opieki społecznej) na Fundusz Pracy. W porównaniu do województw zachodnich udział kwot przeznaczanych na ten dział gospodarki budżetowej był o 6% większy niż w powiecie olkuskim. Wydaje się, że pomoc bezrobotnym była w pewnej części realizowana w ramach robót publicznych, a koszty uwzględnianie w dziale „drogi i place publiczne”. Zauważyć należy znaczny spadek przeznaczanych środków w kwotach bezwzględnych na opiekę społeczną – w roku 1934/35 było to 63 tys. zł, a rok później już tylko 19 tys. zł.

Na dział „popieranie rolnictwa” w budżecie olkuskiego samorządu przeznaczano zdecydowanie większe środki niż na wsparcie przemysłu i handlu (w roku 1933/34 stanowiły 2,5% kwoty przeznaczanej na obszary wiejskie). Subwencje na ten cel przybierały różne formy, od pomocy w zakupie maszyn przez zalesiania nieużytków po regulacje rzek i prace melioracyjne¹²⁶. Lokalne władze powiatowe rozwijały tę formę działalności przede wszystkim w następujących kierunkach: oświata rolnicza, popieranie hodowli oraz działania weterynaryjne. Na początku lat 20. zorganizowano warsztaty tkackie. Jak już wspomniano, pod tym tytułem zamieszczano również wydatki na szkołę rolniczą im. Józefa Piłsudskiego. W 1917 r. rozpoczęto budowę ośrodka kształcenia w nowoczesnych metodach uprawy i hodowli. Co ciekawe, ziemię pod budynek, gdzie miały odbywać się zajęcia w Młyniku, ofiarował prof. Władysław Konopczyński¹²⁷, jednak ostatecznie nauczanie rozpoczęto w Pieskowej Skale¹²⁸, a następnie od 1925 r. w nowoczesnym gmachu w Trzyciążu. Utrzymywała się ona z własnej produkcji rolnej oraz opłat uczniów. W latach 1925–1929 szkołę ukończyło 152 osoby, z czego 69% pochodziło z powiatu olkuskiego (w latach 30. odsetek ten jeszcze wzrósł). Przez cały okres istnienia nie była samowystarczalna, przez co samorząd dopłacał do niej od

¹²⁵ APKi, UWK, sygn. 5365, s. 34.

¹²⁶ R. Pacanowska, *op. cit.*, s. 169–174.

¹²⁷ Pojawiły się również pomysły utworzenia na tym gruncie rolniczej stacji doświadczalnej, jednak na to nie godził się ofiarodawca. Pomógł on jednak w znalezieniu alternatywnego miejsca. Zob. W. Konopczyński, *Dzienniki 1918–1921*, oprac. P. Biliński, Warszawa–Kraków 2016, cz. 1, s. 118, 186, 208, 211, 441.

¹²⁸ APKi, UWK, sygn. 5359, s. 35.

kilkunastu do kilkudziesięciu tys. zł. rocznie. Niemniej stanowiła wizytówkę powiatu, szczególnie w latach 20. Do przełomu lat 20. i 30. działania w tej części gospodarki olkuskiego samorządu powiatowego nie były imponujące. Niemniej dochody związane z nadzorem nad rzeźniami na terenie powiatu pokrywały wydatki na weterynarię, a z czasem zaczęły przynosić zyski. Pewnym problemem był fakt prowadzenia nielegalnego uboju na podległym obszarze, przez co wpływy nie osiągnęły maksymalnych wysokości. Odsetek kosztów ponoszonych na rolnictwo nie należał do małych. Jest to zrozumiałe, biorąc pod uwagę, że większość terenów powiatu pokrywały gospodarstwa wiejskie. Można przyjąć, że dla lat. 30 ustabilizowały się na poziomie 50–60 tys. zł. Zdecydowanie mniejsze znaczenie ten dział odgrywał w budżetach województw zachodnich niż centralnych czy wschodnich¹²⁹.

Ustawa z 24 lipca 1919 r. o policji państwowej nakładała na samorządy powiatowe obowiązek pokrywania $\frac{1}{4}$ ogólnych kosztów utrzymania tej służby mundurowej¹³⁰. Ponadto w tym dziale umieszczano dotacje na strażę ogniowe. Nie stanowiły one poważnego obciążenia budżetu, podobnie jak „świadczenia na rzecz innych związków samorządowych”, które szczególnie silnie dotyczyły powiaty województw zachodnich. W dziale „różne” notowano zobowiązania wobec związków ogólnopolskich jak Związek Powiatów RP czy Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego¹³¹.

Zakończenie

Działalność olkuskiego samorządu powiatowego zakończyła na tym etapie II wojna światowa. Jak wykazano, w okresie międzywojennym nie różnił się on znacząco od reszty kraju. Dotyczyły go w większości te same problemy i bolączki, z którymi spotykali się lokalni działacze w innych częściach Polski. Odmienności wynikały głównie z odrębnej tradycji z czasów zaborów. Finanse samorządów od samego początku stanowiły obszar sporu na linii państwo-prowincja. Ustawa o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych z 1923 r., która miała ujednoczyć, uprościć i zapewnić odpowiednie dochody na utrzymanie, nie spełniła w całości swojej roli. Zarówno gminy, jak i powiaty były zmuszone szukać alternatywnych źródeł środków. Charakterystyczne było powierzanie nowych zadań samorządowi, bez zapewnienia mu odpowiedniego wsparcia po stronie wpływów. Ważnymi przeszkodami w sprawnym funkcjonowaniu samorządu była inflacja początku lat 20., kry-

¹²⁹ *Z sejmiku powiatowego*, KPO 1918, nr 43, s. 3. APKi, UWK, sygn. 5353, s. 27, 48; APKi, sygn. 5358, s. 6; APKi, UWK, sygn. 5359, s. 35–37; APKi, UWK, sygn. 5363, s. 4.

¹³⁰ Dz. Pr. P. P. 1919, nr 61 poz. 363.

¹³¹ APKi, UWK, sygn. 5044, s. 18.

zys gospodarczy w kolejnej dekadzie oraz niejednokrotnie nieodpowiedzialne zarządzanie budżetem.

Największe wydatki ponoszono w związku z budowaniem i utrzymaniem dróg. W czasie prowadzonych badań wynikły kwestie, których nie udało się uchwycić ze względu na ograniczony materiał źródłowy, bądź nie były przedmiotem niniejszego opracowania, ale ściśle się z nim wiążą. Jednym z problemów jest zakres ingerencji nadzoru, w tym wypadku wojewody, na tworzenie budżetów samorządów powiatowych. Zgodnie z prawem miał on za zadanie zbadać celowość i legalność poszczególnych sum. Jednak, szczególnie w prasie samorządowej, widoczne były głosy mówiące o zbyt dużym poziomie zmian dokonywanych przez władze nadzorcze. Problem ten nie dotyczył tylko samorządu powiatowego, pisano o tym w „Samorządzie Miejskim”: „Mówiąc o pozbawianiu władz miejskich samodzielności, mamy następnie na myśli praktykowanie często i nieoparte na prawie żądania władz nadzorczych podwyższania jednych kredytów kosztem innych (...)”¹³². Powstaje również pytanie o skuteczność aparatu podatkowego, w szczególności, jakie były zaległości w ściąganiu danin, a w związku z tym podniesienia zagadnienia skuteczności poborców – jest to jedna z kwestii, które należałoby podnieść w przygotowywanej nowej syntezie dziejów II RP¹³³. Podobny problem dotyczy kompetencji członków organów uchwałodawczych i zarządów powiatów, w szczególności tych, którzy mieli decydujący wpływ na finanse¹³⁴. Spowodowane ich nieodpowiedzialną polityką pożyczkową działania doprowadziły do poważnego uszczerbku w działalności samorządów na początku lat 30. Należy zadać sobie pytanie, dlaczego organa kontrolne nie wpływały w znaczący sposób na podległe im w pewnym stopniu instytucje. Na ile winą za ten stan rzeczy należy obciążyć brak odpowiednich przepisów. Ponadto powstaje pytanie o stan zadłużenia poszczególnych instytucji zarówno państwowych, jak i samorządowych, w tym również osób fizycznych. Kolejnym zagadnieniem jest kwestia skali szarwarku w lokalnych gospodarstwach, szczególnie ważne byłyby badania ogólnopolskie. Kończąc, wydaje się zasadne poruszenie kwestii stosunku obywateli do opodatkowywania się na cele lokalnej społeczności. Należy się z tymi problemami badawczymi zmierzyć w celu lepszego zrozumienia zarówno społeczeństwa, jak i samorządu w państwie, jakim była Druga Rzeczpospolita.

¹³² *Sytuacja gospodarcze miast i poprawa ich finansów*, „Samorząd Miejski” 1929, nr 22, s. 1238.

¹³³ Por. P. Olstowski, *Państwo*, w: *Metamorfozy społeczne. Wokół nowej syntezy dziejów Drugiej Rzeczypospolitej* (dalej: *Metamorfozy...*), red. W. Mędrzecki, Warszawa 2019, s. 51–66.

¹³⁴ Por. J. Mierzwa, *Polska lokalna*, w: *Metamorfozy...*, red. W. Mędrzecki, Warszawa 2019, s. 67–80.

Bibliografia

Źródła archiwalne

Archiwum Państwowe w Katowicach
Wydział Powiatowy w Olkuszu 1918–1939

Archiwum Państwowe w Kielcach
Urząd Wojewódki Kielecki I, 1919–1939

Prasa

A. Minkiewicz, *Sejmiki Powiatowe*, „Kronika Powiatu Olkuskiego” 1917, nr 20
Z Sejmiku Powiatowego, „Kronika Powiatu Olkuskiego” 1918, nr 27
Sprawozdanie z posiedzenia Wydziału Sejmiku Powiatowego z dnia 25 kwietnia 1918 r.,
„Kronika Powiatu Olkuskiego” 1918, nr 34
Sprawozdanie z posiedzenia sejmiku powiatowego olkuskiego dnia 26 kwietnia 1918 r.,
„Kronika Powiatu Olkuskiego” 1918, nr 35
Z Sejmiku Powiatowego, „Kronika Powiatu Olkuskiego” 1918, nr 37
Z Sejmiku Powiatowego, „Kronika Powiatu Olkuskiego” 1918, nr 39/40
Z Sejmiku Powiatowego, „Kronika Powiatu Olkuskiego” 1918, nr 43
Sytuacja gospodarcze miast i poprawa ich finansów, „Samorząd Miejski” 1929, nr 22

Ważniejsze akty prawne

Dekret o tymczasowej ordynacji wyborczej do Sejmików Powiatowych z dn. 5 XII 1918,
„Dziennik Ustaw” 1918, nr 19, poz. 51
Dekret o tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszarów Polski byłego zaboru rosyjskiego z dn. 4 lutego 1919 r., „Dziennik Praw Państwa Polskiego” 1919 nr 13 poz. 141
Dekret z 7 lutego 1919 r. w przedmiocie skarbowości związków komunalnych „Dziennik
Praw Państwa Polskiego” 1919, nr 14, poz. 151
Zasadnicza ustawa sanitarna z dn. 19 lipca 1919 r., „Dziennik Praw Państwa Polskiego”
1919, nr 63, poz. 371
Okólnik Ministra Spraw Wewnętrznych Komisarzy Rządowych w przedmiocie budżetów powiatowych związków komunalnych, „Dziennik Urzędowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych”, 1919, nr 20, poz. 257
Ustawa z 10 grudnia 1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg, DzURP 1921, nr 6, poz. 32
Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, DzURP 1921, nr 41, poz. 267
Ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych z dn. 11 sierpnia 1923 r.,
DzURP 1923, nr 94, poz. 747
Ustawa z dnia 11 stycznia 1924 r. o naprawie Skarbu Państwa i reformie walutowej,
DzURP 1924 nr 4 poz. 28
Ustawa o Państwowym Funduszu Drogowym z dnia 3 lutego 1931 r., DzURP 1931, nr 16,
poz. 81
Ustawa o spłacie zaległości podatkowych z dn. 10 marca 1932 r., DzURP 1932, nr 29, poz.
291
Ustawa o zmianie niektórych przepisów ustaw, dotyczących finansów komunalnych
z dn. 17 marca 1932 r., DzURP 1932, nr 25, poz. 223
Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego,
DzURP 1933, nr 35, poz. 294

Opracowania statystyczne

Statystyka finansów komunalnych. Samorząd powiatowy w latach 1919–1922 i w 1924 r., Statystyka Polski, Warszawa 1928, t. 7

Wspomnienia i opracowania

Borodo A., *Dochody samorządu terytorialnego w Polsce: studium finansowo-prawne*, Toruń 1993

Chwalba A., *Historia Polski 1795–1918*, Kraków 2000

Ciosek I., *Samorząd terytorialny w województwie kieleckim w latach 1919–1939. Założenia a praktyka*, w: *Pomiędzy światem polityki a życiem naukowym. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Wojciechowi Saletrze*, Kielce 2015, t. 2, s. 175–216

Ciosek I., *Znaczenie samorządu terytorialnego w życiu lokalnych społeczności województwa kieleckiego w latach 1919–1939*, Kielce 2014

Grzybowska M., *Decentralizacja i samorząd w II Rzeczypospolitej (aspekty ustrojowo-polityczne)*, Kraków 2003

Izdebski H., *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, w: *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, red. A. Piekara, Z. Niewiadomski, Warszawa 1992, s. 87–108

Kaczmarek Z., *Samorząd powiatowy w Gostyniu w okresie II Rzeczypospolitej*, „Kronika Wielkopolska” 1990, nr 3, s. 56–70

Kołodziejczyk R., *W dobie powstań narodowych*, w: *Dzieje Olkusza i ziemi olkuskiej*, red. F. Kiryk, R. Kołodziejczyk, Warszawa–Kraków 1976, t. I, s. 461–532

Konopczyński W., *Dzienniki 1918–1921*, oprac. P. Biliński, Warszawa–Kraków 2016

Landau Z., Tomaszewski J., *Zarys historii gospodarczej Polski 1918–1939*, Warszawa 1986

Markowski B., *Finanse związków komunalnych w byłym Królestwie Polskim*, w: B. Markowski, J. Horszowski, B. Konopiński, M. Latoszyński, J. Strzeszewski, *O skarbowości związków komunalnych*, Warszawa 1923, Poznań 1990, s. 13–50

Markowski M., *Ziemia olkuska w niepodległej Polsce (1918–1939)*, w: *Dzieje Olkusza i ziemi olkuskiej*, red. F. Kiryk, R. Kołodziejczyk, Warszawa–Kraków 1976, t. II, s. 7–126

Mierzwa J., *Polska lokalna*, w: *Metamorfozy społeczne. Wokół nowej syntezy dziejów Drugiej Rzeczypospolitej*, red. W. Mędrzecki, Warszawa 2019, s. 67–80

Mierzwa J., *Słownik biograficzny starostów Drugiej Rzeczypospolitej*, Kraków 2018, t. I

Mierzwa J., *Starostowie Polski międzywojennej*, Kraków 2018

Olstowski P., *Państwo*, w: *Metamorfozy społeczne. Wokół nowej syntezy dziejów Drugiej Rzeczypospolitej*, red. W. Mędrzecki, Warszawa 2019, s. 51–66

Pacanowska R., *Samorząd powiatowy w Wielkopolsce w latach 1919–1939*, Poznań 2006.

Szwed R., *Samorządowa Rzeczpospolita, 1918–1939*, Częstochowa 2000

Tarnowska A., *Podstawy prawne skarbowości samorządowej w II RP*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2013, nr 2, 2013, s. 41–59

Witkowski W., *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2012

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

REMIGIUSZ KASPRZYCKI

Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie
ORCID: 0000-0001-7142-6170

OBROŃCY ZWIERZĄT W MIASTACH MIĘDZYWOJENNEJ POLSKI

ANIMAL DEFENDERS IN THE CITIES OF INTERWAR POLAND

Summary: In the cities of interwar Poland, there were several animal welfare organizations that helped horses, dogs, birds and cats on a daily basis. In Polish cities, animal protection associations and groups opened and ran clinics and ambulatories in which animals were treated free of charge. Animal defenders and police organized joint patrols which controlled the location of cattle and poultry at markets and slaughterhouses, as well as chased and punished anyone who committed cruelty to animals. The introduction of the Animal Protection Act in March 1928 was of key importance in these activities. In the years 1927–1932, Warsaw, Cracow and Lviv became the leading cities in animal defence and so remained until 1939. This was due to the fact that these were strong academic centres where the intelligentsia selflessly contributed to the improvement of animal welfare. The charisma and commitment of such people as Janina Maszewska-Knappe in Warsaw, Zygmunt Nowakowski in Cracow and Alfred Laniewski in Lviv was much help to animal defenders to attract schools, newspapers, radio, theatres, police and church representatives to cooperation, which was confirmed by the so-called Animal Welfare Day celebrated in Poland since 1929. With time, this day was also organized in many other cities of the Second Republic of Poland.

Keywords: Poland 1918-1939 – animal defenders – animal protection

Słowa kluczowe: Polska 1918–1939 – obrońcy zwierząt – ochrona zwierząt

Wstęp

Dzieje obrony zwierząt w międzywojennej Polsce są słabo znane. Do tej pory nie opublikowano monografii poświęconej organizacjom i ludziom, którzy działali na rzecz poprawy losu zwierząt przed 1939 rokiem. W przypadku warszawskiego przedwojennego Towarzystwa Opieki nad Zwierzętami (dalej: TOZ) jest to poniekąd zrozumiałe, ponieważ dokumentacja Towarzystwa, zdeponowana przy ulicy Kruczej 10, w czasie powstania warszawskiego całkowicie spłonęła¹. O wiele lepiej zachowały się materiały dotyczące podobnych organizacji działających w II RP. Podstawę źródłową artykułu stanowią dokumenty, a także międzywojenne gazety poruszające to zagadnienie. Opisuję losy organizacji i osób zaangażowanych w obronę zwierząt w miastach międzywojennej Polski. Dociekam, jakie zadania i cele stawiali sobie obrońcy zwierząt w II RP, a także wyjaśniam, co zadecydowało, że we Lwowie, Krakowie i Warszawie obrońcy zwierząt odnieśli największe sukcesy.

Przed odzyskaniem niepodległości

Na długo przed odzyskaniem niepodległości Polacy z wszystkich trzech zaborów wykazywali troskę o zwierzęta. W XIX w. w Warszawie, Łodzi, Lwowie, Krakowie, Poznaniu, Katowicach i wielu innych miastach działały organizacje i towarzystwa skupiające obrońców zwierząt. Pierwszą, a zarazem najliczniejszą organizacją było warszawskie TOZ, które założono w listopadzie 1864 roku². Podobne organizacje zawiązały się w zaborze austriackim, np. powstałe w 1876 roku we Lwowie Galicyjskie Towarzystwo Ochrony Zwierząt, które po pierwszym roku działalności liczyło 601 członków, z czego we Lwowie – 335 osób, Przemyślu – 129, Brzeżanach – 34, Krakowie – 22, Rozdole koło Żydaczowa – 17, a 67 w innych miastach Galicji³. Od 1879 roku w Katowicach istniało natomiast niemieckie Towarzystwo Ochrony Zwierząt, czyli Tierschutzvereins zu Kattowitz⁴, wśród którego znaleźć można było Ślązaków, Niemców i Polaków. W początkach XX wieku najbardziej rozpoznawalną organizacją obrony zwierząt, którą kojarzono z Polakami, było warszawskie TOZ. Nic dziwnego, ponieważ z warszawskim to-

¹ Archiwum Akt Nowych (dalej: AAN), Towarzystwo Ochrony Zwierząt (dalej: TOZ), Zarząd Główny (dalej: ZG), Sprawozdanie z działalności ZG Zjednoczenia Tow. Opieki nad Zwierzętami RP w Warszawie od 17 IV 1939. do 27 IV 1947., sygn. 15, s.1, nlb.

² T. Pietrzykowski, *Spór o prawa zwierząt*, Katowice 2007, s. 26.

³ „Miesięcznik Galicyjskiego Towarzystwa Ochrony Zwierząt” 31 XII 1876, nr 9, s. 137.

⁴ Archiwum Państwowe w Katowicach (dalej: APKA), Towarzystwo Ochrony Zwierząt w Katowicach, sygn. 1.

warzystwem związanych było wielu znanych pisarzy, jak Stefan Żeromski, Zygmunt Bartkiewicz, a przede wszystkim Henryk Sienkiewicz. Prestiż warszawskiego TOZ wzrósł w 1905 roku, kiedy to miało miejsce jego uniezależnienie od Petersburskiego Towarzystwa Ochrony Zwierząt⁵.

Przed wybuchem I wojny światowej w warszawskim TOZ podejmowano szeroką edukację społeczeństwa, omawiano niełatwe tematy, potępiano sprawców okrucieństwa wobec zwierząt, a także starano się zwalczać pokutujące mity i stereotypy. Tak na przykład w lutym 1910 roku w „Przyjacielu Zwierząt”, czasopiśmie warszawskiego TOZ, przekonywano, że w Biblii Bóg nie nakazuje człowiekowi podporządkowywać i eksploatować zwierząt, ale zaleca być za nie odpowiedzialnym⁶. Za zły stosunek do zwierząt nie wahało się krytykować zasłużonych obywateli, przedstawicieli zasłużonych arystokratycznych rodów, majątnych ziemian. W maju 1912 roku piętnowano jednego ze znanych i zamożnych ziemian, który w barbarzyński i bezlitosny sposób eksploatował w swoim majątku konie, które, wycieńczone pracą, miały konać w cierpieniach. W artykule zastanawiano się, w jaki sposób przyjść skutecznie z pomocą zwierzętom i zawstydzić ziemianina: „Jakże postąpić z okrutnym ziemianinem, który dopuszcza się z premedytacją i systematycznej takiej ohydy? (...)” i proponowano „Chyba—ujawnić jego nazwisko i dokładny adres”⁷. Okrucieństwu zwierząt gospodarskich na prowincji, w tym złemu traktowaniu koni, bydła, ale także drobiu na targach i jarmarkach, TOZ poświęcał znacznie mniej uwagi niż miejskim psom, ptakom, kotom, a przede wszystkim eksploatowanym koniom. To nie zaskakiwało, towarzystwa te tworzyły obywatele miast, a one same rozwijały się i działały w miastach.

Poprawa losu zwierząt nie zależała wyłącznie od wysiłków środowiska TOZ. Skuteczne i szybkie rozwiązanie większości problemów uzależnione było od pomocy i wsparcia finansowego władz miasta. W grudniu 1912 roku na ulicach Kalisza rozwieszono specjalne klatki z pokarmem dla ptactwa. Była to inicjatywa tutejszego magistratu, która spotkała się z aplauzem mieszkańców i stała się powodem do chluby. Po tej akcji „Kurier Kaliski”, nie bez złośliwości, pytał: „A co robi warszawska opieka nad zwierzętami?”, co w styczniu 1913 roku Feliks Kwaśniewski, prezes warszawskiego TOZ, skomentował, że kaliscy dziennikarze pomylili adresata. Kwaśniewski stwierdził, że takie uwagi należało skierować do warszawskiego magistratu, który, jak ocenił, nie pomagał w odpowiedni sposób warszawskim obrońcom zwierząt. Kwaśniewski pisał: „Na potrzeby Towarzystwa opieki nad zwierzętami

⁵ AAN, TOZ ZG, Towarzystwo Ochrony Zwierząt w Polsce, jego cele i zadania, sygn. 15, s. 1., nlb.

⁶ *Zwierzęta a ludzie*, „Przyjaciel Zwierząt” II 1910, nr 2, s. 18.

⁷ *Niezwykłe okrucieństwo*, „Przyjaciel Zwierząt” V 1912, nr 5, s. 4.

w Warszawie, mieście o blisko milionowej ludności, magistrat daje za ledwie 300 rubli rocznie. I cóż zdziałać można za tak śmiesznie małą kwotę?”⁸ W wielu innych miastach sytuacja była podobna, gdzie niska dotacja dla organizacji pomagającym zwierzętom nie wynikała wyłącznie z ograniczonego miejskiego budżetu. Obok wielu sympatyków, którzy w miastach czynnie pomagali zwierzętom, nie brakowało ludzi całkowicie obojętnych, szyderców, a także szczerze oburzonych, że zamiast większego wsparcia i litości dla miejskiej biedoty znacznie aktywniej pomaga się zwierzętom.

Wrogów obrońców zwierząt łatwo było znaleźć wśród dorożkarzy, woźniców, rakarzy czy też cyrkowców, którym wypominano męczenie zwierząt tresurą. Irytacja pojawiała się także wśród producentów i osób noszących naturalne futra, którym nie szczędzono krytyki. W marcu 1914 roku jedna z obrończyni zwierząt pisała: „Wyznaję, że gdy patrzę na otuloną w karakuły postać kobiecą, ból dziwny przenika mi serce, a obraz męczarni owczy i jagnięcia zaszuwa mi oczy. I wołać bym chciała do tych morderczymi futrami otulonych istot: rzućcie to odzienie lżą i jękiem przesiąkłe, – ono lży wam tylko przynieść potrafi... Kobiety, nie kupujcie krwią przesiąkniętych karakułów – bądźcie litosnymi”⁹. Postulaty, które głosili polscy obrońcy zwierząt przed 11 XI 1918 roku, radykalizowały się. Jednym z nich był sprzeciw wobec łowiectwa i głosy niechęci wobec myśliwych. Trzeba pamiętać, że środowisko myśliwych na ziemiach polskich od dekad kultywowało myśliwskie tradycje. Myśliwi byli przekonani, że pełnią rolę depozytariuszy polskiego rycerstwa. Dla wielu arystokratycznych i ziemiańskich rodzin szokiem był zapewne artykuł „Sport czy przeżytek barbarzyństwa”, który doczekał się publikacji w sierpniu 1915 roku. Jego autorem był Władysław Kuszell, ziemianin i filantrop związany całe życie z Lubelszczyzną¹⁰, który oceniał, że myślistwo to: „Sport ten to nic innego, jak mordowanie i zadawanie męczarni dla przyjemności; tem nikczemniejszy, jeżeli nie jest połączony nawet z żadnym dla myśliwego niebezpieczeństwem. Większość naszych Nemrodów tak dalece pozostaje pod wpływem uświęconej wiekami tradycji, że nigdy nawet nie zastanawia się nad ohydną rolą katów z amatorstwa, jaką odgrywają goniąc np. na koniu ze sforą hartów za wystraszoną szarakiem, lub dobijając nożem wijącą się w bólu sarenkę”¹¹. Artykuł Kuszella, ziemianina mieszkającego na prowincji, wskazywał, że idee ochrony zwierząt coraz częściej docierały i budziły jednak zainteresowanie także na prowincji.

⁸ F. Kw. [Feliks Kwaśniewski], *Pod mylnym adresem.*, „Przyjaciel Zwierząt” I 1913, nr 1, s. 1.

⁹ *Oprawcy*, „Przyjaciel Zwierząt” III 1913, nr 3, s. 2.

¹⁰ Z. R. Muszyński, *Wacława Kazimierz Kuszell*, „Wiadomości Ziemiańskie” 15 VI 2003, nr 14, s. 23–24.

¹¹ W. Kuszell, *Sport czy przeżytek barbarzyństwa*, „Przyjaciel Zwierząt” VIII 1915, nr 8, s. 1.

1918–1928

W latach 1914–1921 inicjatywy w obronie zwierząt na ziemiach polskich zostały znacznie ograniczone. W pierwszych latach odrodzonej Rzeczypospolitej nastąpiła całkowita marginalizacja warszawskiego TOZ. Ograniczona działalność towarzystwa stawała się za to coraz częściej obiektem żartów w satyryczno-humorystycznych czasopismach¹². Wiele dawnych i dość prężnych organizacji, jak lwowska, przez kilka lat w ogóle nie funkcjonowało. Wznowienie działalności TOZ we Lwowie nastąpiło dopiero w kwietniu 1922 roku¹³. W pierwszych latach niepodległej Polski taki stan rzeczy niepokoił, choć nie zaskakiwał. W odradzającej się Rzeczypospolitej piętrzyły się liczne problemy polityczne, społeczne i gospodarcze. Na tle tego reaktywacja organizacji działających na rzecz ochrony zwierząt nie była kwestią priorytetową.

Co ważne jednak, w trudnej rzeczywistości 1918–1921 mieszkańcy miast Polski wciąż nie zatracili wrażliwości na krzywdę zwierząt, nie byli bierni wobec okrucieństwa. Tak np. w lutym 1920 roku lwowian wzburzył widok żołnierzy WP, którzy znęcali się nad ulicznymi psami, a w maju rzeszowianie protestowali przeciwko wyciąganiu piskląt ptaków z gniazd na drzewach¹⁴. W czasie wojny polsko-bolszewickiej lekceważenie potrzeb społecznych lub potrzeb żołnierskich kosztem troski o los zwierząt wydawało się jednak niejednemu obserwatorowi czymś moralnie nieprzyzwoitym. „Robotnik” w końcu sierpnia 1920 roku został zbulwersowany postawą hrabiego Konstantego Rembelińskiego. Socjalistyczna gazeta pisała, że wspomniany właściciel dworu w Krośniewicach nie przyjął na nocleg żołnierzy 13 pułku ułanów. „Robotnik” znajdował przy tym faktyczną przyczynę odmowy:

Ale to nie tyle z wrodzonej naszej arystokracji i plutokracji skąpstwa, ile z dbałości o jaśniepańskie pieski i kotki. Jest bowiem w tym pałacu mnóstwo kotków i piesków. Każdy z nich ma specjalną nianię, która go karmi, chodzi z nim na przechadzkę, wkłada do łóżeczka, itp.¹⁵

Szczęśliwie jednak wojna polsko-bolszewicka nie została zapamiętana w polskich miastach, a zwłaszcza w stolicy z niegodnych wydarzeń, które rozegrały się we Lwowie, Rzeszowie i Krośniewicach. Wśród warszawian kojarzyła się raczej z oryginalnym darem, jaki w maju 1920 roku żołnierze 14 pułku ułanów przekazali stołecznemu ogrodowi zoologicznemu. Był to wielbłąd, którego ułani zdobyli po zwycięstwie nad jednym z oddziałów pocho-

¹² *Złudzenia koni dorożkarskich*, „Szczytek” 2 III 1919, nr 9, s. 2.

¹³ *Towarzystwo Ochrony Zwierząt. Kronika bieżąca*, „Wiek Nowy” 19 IV 1922, nr 6256, s. 10.

¹⁴ (r.s), *Zabawiają się w oprawców. Kronika bieżąca*, „Wiek Nowy” 18 II 1920, nr 5621; *Objaw zdziwienia. Kronika*, „Ziemia Rzeszowska” 28 V 1920, nr 22, s. 5.

¹⁵ Zysław, *Mały felieton. Patriotyzm arystokratyczny*, „Robotnik” 25 VIII 1920, nr 231, s. 2.

dzących z terenu Azji, który wcześniej opanowali bolszewicy¹⁶. Niecodzienny dar spotkał się z uznaniem mieszkańców Warszawy, a także zarządu miasta, który przesłał ofiarodawcom serdeczne podziękowania.

W trudnych militarnie, politycznie i społecznie latach 1919–1921 władze odrodzonej Polski nie zapomniały jednak o dobru polskiej przyrody, w tym ochronie zwierząt. 17 grudnia 1919 roku z inicjatywy Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego (dalej: MWRiOP) powstała Państwowa Komisja Ochrony Przyrody (dalej: PKOP). W ciągu trwających prac od początku stycznia 1920 roku do końca lipca 1921 roku Komisja wysunęła projekt o ochronie szczególnie rzadkich gatunków zwierząt i roślin. W przypadku zwierząt przewidywano ścisłą ochronę żubrów, bobrów, kozic i świszaków.¹⁷ PKOP nie zaproponowała jednak ochrony innych dzikich, a tym bardziej domowych i gospodarczych zwierząt. Oczekiwano, że taka rola w niepodległej Polsce przypadnie największej przedwojennej organizacji, czyli warszawskiemu TOZ. Wyobrażano sobie, że warszawskie towarzystwo skutecznie rozbuduje swoje oddziały w kraju i skutecznie zjednoczy wszystkich zainteresowanych opieką nad zwierzętami w Polsce.

10 września 1921 roku na podstawie postanowienia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (dalej: MSW) wciągnięto do rejestru Stowarzyszeń i Związków pod nr 562 stowarzyszenie pod nazwą „Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami Rzeczypospolitej Polskiej” z siedzibą w Warszawie przy ulicy Wiejskiej 18¹⁸. Gwarancją powstawania licznych i trwałych oddziałów TOZ w całym kraju było obdarzenie pełnym zaufaniem warszawskiego ośrodka, co zapewnić miało całkowite odcięcie się od „rosyjskiej” przeszłości. Nie było to chyba jednak takie proste ani oczywiste. Z wydanego w 1921 roku Statutu Towarzystwa Opieki nad Zwierzętami Rzeczypospolitej Polskiej wynikało, że

Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami powstaje na gruncie istniejącego w okresie rządów rosyjskich i do obecnej chwili działającego w Warszawie „Oddziału Rosyjskiego Towarzystwa Opieki nad Zwierzętami”, którego atrybucje, aktywa i pasywa przejmują z chwilą zatwierdzenia przez władze niniejszego statutu, przy czym dotychczasowi członkowie na mocy tego faktu przechodzą automatycznie do nowo powstałego Towarzystwa, zachowując swe dotychczasowe przywileje¹⁹.

¹⁶ *Oryginalny dar 14-go p. ulanów. Kronika*, „Gazeta Poranna 2 Grosze” 28 V 1920, nr 140, s. 3.

¹⁷ *Część Urzędowa. Ogólne Sprawozdanie z Czynności Państwowej Komisji Ochrony Przyrody za okres od 1 stycznia 1920 do 30 lipca 1921.*, „Ochrona Przyrody” 1921, nr 2, s. 86, 95.

¹⁸ „Dziennik Urzędowy MSW” 31 X 1921, nr 10, poz. 348, s. 15. W wielu dokumentach, w tym *Statucie Opieki nad Zwierzętami Rzeczypospolitej Polskiej* wydanym w 1921 roku błędnie przyjęto, że rejestracja Towarzystwa miała miejsce 10 X 1921.

¹⁹ *Statut Opieki nad Zwierzętami Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1921, s. 1–2.

W powstałym statucie bardzo wiele uwagi poświęcono rozszerzaniu działalności TOZ na terenie całej Rzeczypospolitej. Z pomocą w zawiązywaniu oddziałów i ekspozytur, a także podporządkowania „Warszawie” istniejących już wcześniej organizacji zajmujących się ochroną zwierząt, pospieszyły władze państwowe i samorządowe. W czerwcu 1922 roku wojewoda poznański w okólniku wysłanym do wszystkich wielkopolskich starostów, w tym starosty grodzkiego w Poznaniu, a także do prezydenta Bydgoszczy prosił o sporządzenie raportów na temat istniejących na podległym im terenie związków, towarzystw i organizacji zajmujących się opieką nad zwierzętami, a także zachęcał do „(...) tworzenia filii Warszawskiego Towarzystwa Opieki nad Zwierzętami i aby istniejące dotąd różnolite stowarzyszenia opieki nad zwierzętami ujednostajniły swoje i utworzyły wspólny związek”²⁰. Lobbowanie przez wojewodów na rzecz zakładania TOZ-ów związanych z warszawską centralą w pozostałych miastach Polski w kolejnych latach nie przyniosło większego powodzenia.

Opieszalność w zacieśnianiu więzów z warszawskim TOZ-em nie dotyczyła jedynie miast z byłego zaboru niemieckiego i austriackiego. Znaczna powściągliwość panowała również w miastach byłego Królestwa Polskiego. W czasach Imperium Rosyjskiego w Łodzi, Wilnie i Częstochowie, podobnie jak w Warszawie, działały także towarzystwa, które podlegały rosyjskiemu TOZ. W latach 1922–1925 nie kwapiono się jednak do zakładania oddziałów i ekspozytur, które byłyby związane i podległe warszawskiej organizacji. Wymownym przykładem była tutaj Łódź, w której dopiero 23 października 1925 roku w gabinecie prezydenta Mariana Cynarskiego powołano pierwszy w dziejach niepodległej Łodzi TOZ. Jego pierwszym przewodniczącym został lekarz weterynarii Ludwik Drecki, sekretarzem zaś Leopold Rode. 30 kwietnia 1926 roku łódzkie Towarzystwo opracowało własny statut, a niedługo później zwołano pierwsze zebranie organizacyjne²¹. Opracowanie własnego statutu świadczyło o wyborze nowej, niezależnej drogi. W pierwszych miesiącach funkcjonowania łódzkie TOZ skupiło kilkunastu członków i kilkadziesiąt sympatyków. Jeszcze wcześniej, bo 9 sierpnia 1925 roku, odbyło się zebranie organizacyjne TOZ w Kielcach, w którym uczestniczyło 21 osób. Pierwszym prezesem kieleckiego TOZ wybrano Stanisława Bilskiego²².

²⁰ Archiwum Państwowe w Poznaniu (dalej APP), Akta Miasta Rogoźno, Pismo z 13 VI 1922, sygn. 2598, s. 1–2, nlb.

²¹ *Z historii Łódzkiego Towarzystwa Opieki nad Zwierzętami (założenie Towarzystwa i działalność Zarządu)*, „Obrońca Zwierząt” IV 1929, nr 1, s. 3.

²² Archiwum Państwowe w Kielcach (dalej APKI), Starostwo Powiatowe Kieleckie (dalej SPK), Protokół zebrania organizacyjnego dnia 9 VIII 1925. celem powołania w Kielcach do życia Oddziału Towarzystwa Opieki nad Zwierzętami Rzeczypospolitej Polskiej, sygn. 601, k. 3–4.

W kolejnych miesiącach rozwój kieleckiego Towarzystwa był jednak bardzo wolny. Nie wiemy, czy rzeczywiście w sierpniu 1925 roku oddział kieleckiego TOZ rozpoczął działalność. W końcu października 1925 roku wojewoda kielecki zawiadamiał zarząd warszawskiego TOZ: „Urząd Wojewódzki uznaje za pożyteczne założenie Towarzystwa Opieki nad Zwierzętami w Kielcach i z tego powodu nie znajduje przeszkód do powierzenia chętniej osobie inicjatywy w sprawie zorganizowania w Kielcach Oddziału powyższego Towarzystwa”²³. Nie ma natomiast wątpliwości, że kieleckie TOZ działało w pełni od początku 1926 roku. Na zebraniu w marcu 1927 roku 28 przybyłych członków przyjęło sprawozdanie za rok ubiegły. Wtedy też wybrano nowego prezesa kieleckiego TOZ, którym został ksiądz Adam Błaszczuk²⁴. Wielu członków kieleckiego Towarzystwa sympatyzowała z Narodową Demokracją, zrozumiałe było więc, że siedziba oddziału kieleckiego TOZ znajdowała się w tym samym lokalu co siedziba redakcji miejscowej gazety „Ojczyzna”.

W marcu 1927 roku rozpoczęły działalność ekspozytury TOZ w Częstochowie, Radomiu, Piotrkowie Trybunalskim, Radomsku, Zawierciu, Włoszczowie, Będzinie, Olkuszu i Wieluniu. W wymienionych miejscowościach do TOZ latem 1929 roku należały 142 osoby, w tym 90 w Radomiu²⁵. W latach 1927–1928 rozbudowywanie oddziałów warszawskiego TOZ w polskich miastach przyniosło różne rezultaty. Bardzo dobrze ukazywało to sprawozdanie Stefana Idzikowskiego, które działacz warszawskiego TOZ zamieścił jesienią 1928 roku w „Przyjacielu Zwierząt”. W tym czasie największe wpływy Towarzystwo osiągnęło w Wilnie, którego oddział liczył około 200 osób, a miejscowy sejmik uruchomił darmowe ambulatorium i lecznice dla zwierząt. Wileńskie TOZ, ze względu na powtarzające się złe kucie koni, planował również otwarcie wzorcowej kuźni i szkoły racjonalnego kucia koni. Bardzo dobrze zorganizowany był także oddział TOZ w Brześciu n. Bugiem, w którego szeregach w 1928 znajdowało się 185 członków. W Brześciu n. Bugiem istniało również ambulatorium i lecznice komunalne, w których leczenie zwierząt także było darmowe. Jesienią 1928 roku znacznie mniejsze struktury TOZ funkcjonowały w Białymstoku, Siedlcach i Przemyślu, w których pracach brało udział od kilku do kilkudziesięciu członków. Mimo podejmowanych prób wciąż nie założono oddziałów TOZ w Grodnie i w Poznaniu²⁶. Naj-

²³ APKI, SPK, Pismo Wojewody Kieleckiego z 27 X 1925., sygn. 601, k. 7.

²⁴ APKI, SPK, Odpis Protokołu zebrania członków Oddziału Towarzystwa Opieki nad Zwierzętami Rzeczypospolitej Polskiej w Kielcach w dniu 6 III 1927, sygn. 601, k. 13.

²⁵ APKI, Urząd Wojewódzki Kielecki (dalej UWKI), Pismo z 29 VIII 1929, sygn. 3184, k. 102, APKI, UWKI, pismo z 25 VI 1929, sygn. 3184, k. 104.

²⁶ *Ruch organizacyjny. Sprawozdania wizytacyjne*, „Przyjaciel Zwierząt” IX–X 1928, nr 9–10, s. 10–11.

większa niechęć przed związaniem się z warszawskim TOZ-em wykazywano chyba w Wielkopolsce. Kolejne przygotowania do takiej decyzji w Poznaniu i pobliskich miastach przyniosły niepowodzenie. W połowie grudnia 1928 roku Adam Mizgalski, dyrektor Miejskiego Urzędu Policijnego w Poznaniu, nie bez goryczy stwierdził: „Już od 2 lat czynię starania około utworzenia Stowarzyszenia Ochrony Zwierząt, starania te bądź to z braku zrozumienia, bądź też z braku chętnych do pracy ideowej nie odniosły powodzenia”²⁷. Dyrektor Mizgalski, jak wyjaśniał, niezrażony niepowodzeniami z przeszłości planował w najbliższych dniach podjąć kolejną próbę założenia w Poznaniu organizacji opiekującej się losem zwierząt. Rzeczywiście, 20 grudnia 1928 roku doprowadził do zawiązania komitetu organizującego TOZ w Poznaniu. Na jego czele stanął płk Adam Chłapowski, sędzia wojskowy, a zarazem prezes Towarzystwa Łowieckiego²⁸. Po raz pierwszy Komitet Organizacyjny poznańskiego TOZ zebrał się 27 stycznia 1929 roku. Na zebraniu pierwszym kuratorem miejscowego TOZ został wojewoda poznański hrabia Piotr Dunin-Borkowski, prezesem dalej pozostawał płk Chłapowski, a poznańskie TOZ, co stwierdzono w czerwcu 1929 roku, podlegało ZG TOZ w Warszawie²⁹. Tworzenie oddziałów i ekspozytur warszawskiego TOZ w kraju nie zawsze przebiegało łatwo. W scalanej II RP wciąż tliły się dawne rozbiorowe separatyzmy i niekoniecznie chciano podporządkować się centrum. Jak w poprzednich latach, w każdej części Polski dalej nie brakowało ludzi całkowicie obojętnych wobec ochrony zwierząt. Co gorzej, do wiosny 1928 roku wielu krzywdzących zwierzęta czuło się w Rzeczypospolitej dość bezkarnie.

Wszystko zmieniło się 22 marca 1928, kiedy prezydent Mościcki wydał rozporządzenie o ochronie zwierząt. Już pierwsze zdanie art. 1. głosiło: „Znęcanie się nad zwierzętami jest wzbronione”. W art. 2 w dziesięciu paragrafach określano, czym jest owo znęcanie się, na które składało się m.in. bicie, przeciążanie, nieodpowiednie przewożenie, straszenie i drażnienie. Nieprzestrzegającym wspomnianych regulacji groziła grzywna do 2000 zł lub sześć tygodni aresztu, a także kary łączne³⁰. W przypadku skrajnego okrucieństwa wobec zwierząt groziła kara jednego roku więzienia. 23 kwietnia 1932 roku doszło natomiast do ujednoclenia przepisów rozporządzenia z 22 marca 1928 roku na terenie całej Rzeczypospolitej; uchylono także postanowienia karne obowiązujące w tym zakresie w państwach zaborczych³¹.

²⁷ APP, Akta Miasta Poznania, Pismo z 15 XII 1928, sygn. 11578, nlb.

²⁸ (z) *Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami*, „Kurjer Poznański” (wyd. poranne) 21 XII 1928, nr 586, s. 3.

²⁹ APP, Akta Miasta Lwówek, pismo z 5 VI 1929, sygn. 308., k. 4.

³⁰ DzURP 1928, nr 36, poz. 332, s. 723.

³¹ DzURP 1932, nr 42, poz. 417, s. 769–770.

Mimo wprowadzenia prawa chroniącego zwierzęta, które mogło uchodzić za jedno z najnowocześniejszych w Europie, latem 1933 dobrze zdawano sobie sprawę, że w Polsce pod tym względem jest jeszcze wiele do zrobienia. W sierpniu 1933 roku policyjna gazeta „Na Posterunku” komentowała: „Lecz najbardziej wzorowe ustawodawstwo w zakresie opieki nad zwierzętami nie jest jeszcze dowodem wysokiego poziomu cywilizacyjnego ludności, wśród której nadużycie przeciw zwierzętom dla braku należytej kontroli ze strony wykonawców ustawy jest zjawiskiem codziennie spotykanym”³². Regulacje z 1928 i 1932 roku nie przewartościowały społecznego stosunku do zwierząt. Było oczywiste, że potrzeba lat organicznej i intensywnej pracy, aby ludzkie relacje uległy zdecydowanej poprawie. Rozporządzenia te dawały jednak nowe możliwości prawne policji i sądom, wskazywały, że krzywdzenie zwierząt nie pozostanie bezkarne. Niemal w tym samym czasie w polskich miastach nastąpiła wyraźna aktywizacja obrońców zwierząt.

1928–1939

W końcu lat 20. zaczęło powstawać coraz więcej organizacji całkowicie niezależnych od warszawskiego TOZ. Jesienią 1927 roku w Warszawie założono Polską Ligę Przyjaciół Zwierząt (dalej PLPZ), która, jak podkreślano w powstałym sprawozdaniu za 1928 rok, była „(...) zupełnie odrębną, samodzielną organizacją, niczym nie związaną z Warszawskim T-wem Opieki nad zwierzętami”³³. Ze sprawozdania członków PLPZ za 1928 rok wyłaniał się obraz niezwykle dynamicznej, sprawnej i zaangażowanej w różne przedsięwzięcia obrony zwierząt instytucji. Liga nie omijała trudnych i drażliwych polityczno-społecznie tematów, jak wiosną 1929 roku, kiedy podjęła wysiłki zreformowania uboju rytualnego bydła i koni. Na początku maja 1929 członkowie Ligi skierowali pismo do MWRiOP, w którym pisali: „Zarząd P.L.P.Z przypuszcza, że wobec nader życzliwego traktowania muzułmanów przez Polskę, ci ostatni, a właściwie duchowieństwo muzułmańskie, powinno dołożyć starań ku zapobieżeniu bestialskim scenom, mającym miejsce w rzeźniach, które niezależnie od tortur, zadawanych zwierzętom, mają demoralizujący wpływ na ludzi”³⁴. Do wysłanego PLPZ dołączyła załącznik z drastycznym opisem przebiegu uboju rytualnego zwierząt.

³² B.C. *Ochroniamy nasze zwierzęta*, „Na Posterunku” 19 VIII 1933, nr 34, s. 537–538.

³³ Archiwum Narodowe w Krakowie (dalej ANK), Związek Opieki nad Zwierzętami w Krakowie (dalej ZOZK), Sprawozdanie Polskiej Ligi Przyjaciół Zwierząt za rok drugi działalności, 1928, złożone walnemu zgromadzeniu członków 25 II 1929., sygn. ZOZ/2, s. 3, k. 1983.

³⁴ AAN, Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, pismo z 8 V 1929., sygn. 1491, k. 4.

Od samego początku działacze i sympatycy PLPZ, co było równie ważne, rozwinęli liczne kontakty z zagranicznymi ośrodkami, w tym z londyńskim Towarzystwem Obrony Zwierząt – The Council of Justice to Animals. Z zagranicy czerpano wzory postępowania, przenoszono je do kraju. Jedną z tych propozycji było powołanie Rady Inspektorów Dzielnicowych, którymi kierował prezes PLPZ Romualda Mandelskiego. Wkrótce 32 inspektorów razem z policjantami wyruszyło we wszystkie dzielnice stolicy. Wspólne patrole nie tylko interweniowały wobec osób znęcających się nad zwierzętami na warszawskich ulicach, kontrolowały rzeźnie, targowiska, występujące cyrki, ale także sprawdziły położenie zwierząt w warszawskim ogrodzie zoologicznym. W ciągu kilkunastu miesięcy inspektorzy skontrolowali położenie 1325 zwierząt, opieczętowali 156, a do lecznicy skierowali 390 koni. Zrewidowano również 657 stajen, sporządzono 360 protokołów, a 85 spraw z powodu nieodpowiedniego traktowania zwierząt trafiło do sądów³⁵. Dodatkowo Liga prowadziła specjalną tzw. „czarną księgę” z personaliami osób, które dopuściły się okrucieństwa wobec zwierząt, jak również były z tego tytułu karane.

Po blisko 1,5 roku funkcjonowania rozmach i bilans PLPZ był imponujący. Sukcesy licznych inicjatyw wynikały niewątpliwie z faktu, że honorowymi członkami Ligii zostali prezydent Ignacy Mościcki wraz z żoną Michaliną, marszałek Józef Piłsudski wraz z żoną Aleksandrą, minister spraw wewnętrznych Sławoj Składkowski, a także minister rolnictwa Karol Niezabytowski. Taki mecenat dodawał mocy niejednej toczącej się sprawie w sądach, „otwierał drzwi” do państwowych i wielu prywatnych instytucji, pozwalał zebrać dodatkowe fundusze.

Najważniejszym kapitałem PLPZ nie były jednak honorowe członkostwo Piłsudskiego i Mościckiego. O obliczu Ligii, której siedziba znajdowała się przy Alei Szucha 7, decydowała codzienna i wytrwała praca oddanych działaczy, szczególnie zaś wielu kobiet. Rolę liderki w PLPZ przypadła Janinie Maszewskiej-Knappe, przewodniczącej sekcji propagandowej Ligii. Maszewska-Knappe podróżowała po miastach Zachodniej Europy, nawiązywała osobiste kontakty, a także uczestniczyła w międzynarodowych konferencjach, obradach i sympozjach, które organizowano w celu lepszej i skutecznej ochrony zwierząt. Maszewska-Knappe była autorką wielu artykułów, które ukazały się w różnych polskich i zagranicznych gazetach. 19 lutego 1928 roku, jako pierwsza w międzywojennej Polsce, wygłosiła na antenie polskiego radia odczyt poświęcony obronie zwierząt. Z odczytu Maszewskiej-Knappe „Nasz stosunek do świata zwierząt” radiosłuchacze dowiadywali się nie

³⁵ ANK, ZOZK, Sprawozdanie Polskiej Ligii Przyjaciół Zwierząt za rok drugi działalności, 1928, złożone walnemu zgromadzeniu członków 25 II 1929., sygn. ZOZ/2 s. 13–14, k. 1993–1994.

tylko o działającej od kilku tygodni PLPZ, ale także o narodzinach i dziejach opieki nad zwierzętami w Europie Zachodniej. Dużo miejsca zostało poświęcone na antenie radia warszawskiego brytyjskim Związkom Litości dla Zwierząt, a także o masowym zaangażowaniu narodu francuskiego w obchodzony we Francji raz w roku Tydzień Dobroci dla Zwierząt. Sporo informacji w radiowym wystąpieniu Maszewska-Knappe przekazała o chlubie Ligii, czyli lecznicy dla zwierząt prowadzonej przy Krakowskim Przedmieściu 10³⁶.

W tworzeniu, prowadzeniu, a także materialnym wsparciu lecznicy przy Krakowskim Przedmieściu, która wkrótce stała się popularna nie tylko wśród Warszawian, czołową rolę odgrywały również kobiety jak Maria Okęcka, kierownik lecznicy, Wiera Ignatius, która dyżurowała w tym miejscu przez cały rok, a także Z[ofia?] A. Kosińska, która z własnych środków finansowych umeblowała placówkę. W sponsorowanie lecznicy włączały się także inne, majątne osoby, jak Bernard Kalski, który ufundował w nowo otwartym ambulatorium lekarstwa. Suma zakupów opiewała na kilkaset złotych. Wszystkie te działania, o których było głośno w gazetach i odczytach radiowych, dalej prowadzonych przez Maszewską-Knappe, powodowały wzrost popularności opieki nad zwierzętami, która przekładała się na chęć coraz szerszego przystąpienia do PLPZ. W końcu listopada 1928 roku oddział PLPZ został otwarty w Żychlinie, który na samym początku zrzeszał blisko 100 osób, a przewodniczyła mu Anna Krukowska³⁷. Rozgłos medialny i sukcesy organizacyjne PLPZ powodowały, że wkrótce wielu prowincjonalnych współpracowników warszawskiego TOZ zadeklarowało natychmiastową wolę przystąpienia w szeregi Ligi. Co zaskakujące, najliczniejsze tego rodzaju przypadki zanotowano w Brześciu nad Bugiem, w mieście, gdzie działalność warszawskiego oddziału TOZ, przynajmniej pozornie, wydawała się, o czym już pisałem, niemal wzorcowa.

13 lipca 1928 roku do powstania zupełnie nowej i całkowicie niezależnej od warszawskiego TOZ organizacji doszło w Krakowie. Był to Związek Opieki nad Zwierzętami (dalej ZOZ), którego pierwsza siedziba znajdowała się przy krakowskim pl. Matejki 3. Wśród założycieli i pierwszych władz zabrakło osób związanych z aktualnym życiem politycznym kraju, co nie oznaczało, że wśród jego członków nie było znanych osób. Pierwszym prezesem organizacji został inż. Karol Barwicz, emerytowany dyrektor Dyrekcji Okręgowych Kolei Państwowych w Krakowie, a także członek rady seniorów Towarzystwa Sportowego „Wisła”. Na jego zastępcę powołano dr. Zdzisława Wawrauscha,

³⁶ *Nasz stosunek do świata zwierzęcego. Odczyt wygłoszony w Polskim Radio w dniu 19 II 1921r. przez J. Knappe-Maszewską*, Biblioteczka PLPZ, nr 2, Warszawa 1928, s. 1–10.

³⁷ ANK, ZOZK, Sprawozdanie Polskiej Ligi Przyjaciół Zwierząt za rok drugi działalności, 1928, złożone walnemu zgromadzeniu członków 25 II 1929, sygn. ZOZ/2, s. 12–13, k. 1993.

komisarycznego prezydenta miasta w latach 1924–1925. Wśród pierwszych członków ZOZ znaleźli się m.in. Julian Nowak, słynny mikrobiolog i premier w okresie od 31 lipca do 13 grudnia 1922 oraz emerytowany gen. Józef Stiller³⁸. W latach 1928–1929 krakowski ZOZ podjął szereg różnego rodzaju inicjatyw. Wiele z nich zakończyło się powodzeniem, jak wprowadzenie ograniczeń dla rakarzy wyłapujących psy na terenie Krakowa, które teraz mieli przeprowadzać tylko w określonych wyznaczonych godzinach w ciągu dnia, a także unikać jakiegokolwiek brutalności. Podobnie jak w Warszawie w związku funkcjonowały specjalnie wyznaczone osoby, które obserwowały zachowania woźniców i dorożkarzy wobec koni, a także kontrolowały traktowanie psów, kotów i ptaków w mieście. Bardzo szybko notesy kontrolerów ZOZ zapełniły się nazwiskami często uznanych obywateli Krakowa, którzy dopuszczali się okrucieństw wobec zwierząt. Od początku krakowscy działacze liczyli, że w prowadzonych inicjatywach i akcjach wrażliwością i solidarnością z ZOZ wykażą się miejscowi dziennikarze, nauczyciele, lekarze, wykładowcy akademicki i księża. W kwietniu 1929 roku wystosowano „Apel do Inteligencji w Krakowie”, aby nigdy nie pozostawała bierna wobec okrucieństwa zadawanemu zwierzętom. Jak pisano: „[ZOZ] zwraca się niniejszym z gorącym apelem i prośbą przede wszystkim do inteligentnych sfer naszego miasta, aby każdy napotkany wypadek znęcania lub złego obchodzenia się ze zwierzęciem, natychmiast potępiała i żądała interwencji organów Policji Państw”³⁹. W końcu maja 1929 roku zwrócono się natomiast z prośbą do metropolity Adama Sapiehy o wydanie zarządzenie, aby: „Księża z ambony tłumaczyli i wzywali ludność do miłosierdzia, aby ta ludność w kraju naszym nie znęcała się nad biednymi zwierzętami i lecz jak na lud katolicki i bogobojny przystało należycie, po przyjacielsku z tymi zwierzętami domowymi się obchodziła i by ta ludność sama ustawę o ochronie zwierząt przestrzegała”⁴⁰. Inicjatywy krakowskiego ZOZ szybko nabrały rozgłosu. W wielu niedużych miejscowościach południowej Polski zaaktywizowały lokalne społeczności, budziły nadzieję, dodawały odwagi i przełamywały tabu milczenia wokół zadawanego cierpienia zwierzętom przez ludzi. Na początku marca 1929 r. kilkunastu zrozpaczonych mieszkańców Zatora prosiło o przyjęcie w poczet członków krakowskiego związku lub pomoc w zawiązaniu podobnej

³⁸ R. Kasprzycki, *Krakowianie w walce o ochronę zwierząt w II Rzeczypospolitej*, „Przegląd Historyczny” 2017, z. 4, s. 693. Oficjalna nazwa zarejestrowanego 13 VII 1928 roku brzmiała Wojewódzki Związek Opieki nad Zwierzętami w Krakowie. W przeważającej liczbie międzywojennych dokumentów używana jest nazwa Związek Opieki nad Zwierzętami i taką nazwą posłużono się w tym artykule.

³⁹ ANK, ZOZK, pismo z 5 IV 1929, sygn. ZOZ/1, k. 165.

⁴⁰ ANK, ZOZK, pismo z 31 V 1929, sygn. ZOZ/1, k. 208.

organizacji w ich niewielkim mieście. Wzburzeni obywatele Zatoru, którzy podpisali się nazwiskami w tym otwartym liście skierowanym do krakowskiego ZOZ, opisywało masowe i nieuzasadnione wybijanie wszystkich psów w ich mieście, które nastąpiło po podejrzeniu, że jedno ze zwierząt jest chore na wściekliznę. Mieszkańcy Zatoru nie mieli dobrego zdania o stosunku lokalnych władz samorządowych do zwierząt, pisząc: „(...) funkcjonariusze gminni nie cierpią zwierząt i pragnęliby wszystkie wyniszczyć”⁴¹. Krakowski ZOZ inspirował również obrońców zwierząt na Śląsku, a także w Świętokrzyskim. W końcu stycznia 1929 roku do krakowskiego związku napisali przedstawiciele Związku Ochrony Zwierząt, który organizowano w Mysłowicach, z prośbą o przesłanie statutu krakowskiego ZOZ oraz dokładne podzielenie się doświadczeniami z prac organizacyjnych przy powstawaniu krakowskiego związku⁴². Najciekawsze było jednak, że w czerwcu 1931 roku osoby zawiązujące TOZ w Starachowicach jasno stwierdzały, że przy opracowywaniu zapisów i regulacji swojego towarzystwa wzorowały się na krakowskim statucie⁴³. Z zachowanej dokumentacji krakowskiego ZOZ nie wynika, aby w jakikolwiek sposób związek zabiegał o wpływy czy rozbudowę podległych struktur w innych miastach Polski.

Na początku lipca 1928 roku sytuacja wyraźnie poprawiła się wśród łódzkich obrońców zwierząt, którzy uzyskali własny lokal przy ulicy Piotrkowskiej 269. W latach 1926–1928 łódzki TOZ zanotował również znaczne sukcesy, jakimi było skuteczne wpłynięcie na miejscowy magistrat, który zdecydował się wybudować w centrum miasta nowy most, co pozwoliło skrócić męki, jak to określano, miejscowym koniom, które znacznie krótszą drogą wjeżdżały teraz na miejscowy dworzec kaliski. Sukcesem była też inspekcja dużej fermy gęsi przy ulicy Aleksandrowskiej, gdzie wykazano fatalne warunki sanitarne trzymanyh zwierząt i powstrzymano brutalne oskubywanie tych zwierząt „na żywo” z pierza⁴⁴. W kwietniu 1929 łódzkie towarzystwo osiągnęło pokaźną liczbę członków – do tutejszego TOZ należało 636 członków. Coraz lepiej wyglądała również współpraca z Policją Państwową, z którą wspólnie w 1928 roku sporządzono 296 protokołów o przekroczeniu prawa o ochronie zwierząt. W Łodzi, ale także w innych miastach Rzeczypospolitej, dobrze już rozumiano, że edukacja obywateli i nakładanie kar nie mogą być jedyną drogą wiodącą do szerokiej i pozytywnej zmiany w nastą-

⁴¹ ANK, ZOZK, pismo z 12 III 1929., sygn. ZOZ/1, k. 141.

⁴² ANK, ZOZK, pismo z 26 I 1929., sygn. ZOZ/1, k. 119.

⁴³ APKI, UWKI, pismo do W.P. Starosty powiatu ilżeckiego w Starachowicach-Wierzbniku, z 12 VI 1931, sygn. 3184, k. 234.

⁴⁴ *Z historii Łódzkiego Towarzystwa Opieki nad Zwierzętami (założenie Towarzystwa i działalność Zarządu)*, „Obrońca Zwierząt” IV 1929, nr 1, s. 5.

wieniu społeczeństwa do zwierząt. Motywacją w coraz lepszym traktowaniu zwierząt przez ludzi było wręczanie przy różnych okazjach wyróżnień i nagród. W 1928 roku w Łodzi wynagrodzono finansowo kilku doróżkarzy, którzy wyjątkowo dobrze traktowali konie. Specjalny dyplom otrzymała również jedna z osób, która wyniosła psa z płonącej stodoły⁴⁵. Tego rodzaju akcje prawie zawsze towarzyszyły Dniu Dobroci dla Zwierząt (dalej DDdZ).

DDdZ w Polsce po raz pierwszy zorganizowano 17 listopada 1929 roku w Warszawie. Na ulicach polskiej stolicy przemaszerowało ponad 6-tysięczna rzesza miłośników zwierząt, którzy prowadzili lub nieśli ze sobą konie, psy, koty, a nawet lisy. Demonstracji towarzyszyły rozliczne transparenty z postulatami; jednym z nich było żądanie natychmiastowego zaprzestania wiwisekcji⁴⁶. Warszawskie DDdZ okazały się wielkim sukcesem. Na udział tysięcy mieszkańców w tym przedsięwzięciu wpływ miały nie tylko radio i gazety, które nie wszystkie, i nie zawsze dostatecznie, a także poważnie wzywały do poprawy losu zwierząt. W 1928 roku w Krakowie ukazała się książka Mariana Zdziechowskiego „O okrucieństwie”. Czwarty rozdział tej książki zatytułowany „Człowiek i Zwierzę” był bezkompromisowym sprzeciwem wielkiego filozofa i zarazem profesora Uniwersytetu Jagiellońskiego, a potem Wileńskiego przeciwko myślistwu, corridzie, wykorzystywaniem zwierząt w cyrkach, a także we wspomnianych doświadczeniach medycznych⁴⁷. Wspomniany rozdział książki Zdziechowskiego zachęcił, zwłaszcza inteligencję, do jeszcze bardziej zdecydowanego i czynnego zaangażowania się w obronę zwierząt w Polsce.

W II RP w końcu grudnia 1930 roku działało 10 towarzystw, mających na celu ochronę zwierząt, które upoważnione były do współdziałania z organami państwowymi w ujawnianiu przestępstw przewidzianych w rozporządzeniu prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 roku. Były to: TOZ w Warszawie, Częstochowie, Lwowie, Wojewódzkie Towarzystwo Ochrony Zwierząt w Stanisławowie, Łódzkie TOZ, TOZ Województwa w Poznaniu, ZOZ w Krakowie, a także Wileńskie TOZ⁴⁸. W latach 30. coraz bardziej widać było w polskich miastach silną pozycję PLZP. Rozpoznawalni i cieszący się sympatią warszawscy działacze Ligi z powodzeniem rozbudowali swoje filie w wielu innych miastach Polski. W końcu czerwca 1932 roku zarząd warszawskiego TOZ zwrócił się z prośbą do wojewody lubelskiego o wydanie stosowne-

⁴⁵ *Protokół II Dorocznego Walnego Zebrania członków „Łódzkiego Towarzystwa Opieki nad Zwierzętami” w dniu 8 kwietnia 1929 w lokalu Stow. Sportowego „Union” przy ul. Przejazd Nr 7.*, „Obrońca Zwierząt” 1 V 1929, nr 2–3, s. 37–39.

⁴⁶ J. Maszewska-Knappe, *Dzień Dobroci Dla Zwierząt*, „Świat Zwierzęcy” 1929, t. 12, s. 1–3

⁴⁷ M. Zdziechowski, *O okrucieństwie*, Kraków 1993, s. 51–54.

⁴⁸ DzURP 1930, nr 3, poz. 17, s. 12.

go polecenia podległym organom administracyjnym w kierunku otwierania oddziałów i ekspozytur warszawskiego TOZ⁴⁹. Po dwóch tygodniach władze województwa spełniły prośbę warszawskiego TOZ, zwracając się do władz samorządowych Lublina, Siedlec i Chełmu o włączenie się do współdziałania przy otwieraniu powiatowych placówek warszawskiego Towarzystwa. Władysław Długocki, wicewojewoda lubelski, na kierowanym do prezydentów i starostów piśmie dopisał 6 lipca 1932 roku: „Przy sposobności Urząd Wojewódzki zaznacza, iż na terenie miasta Lublina i najbliższej opieki nad zwierzętami prowadzi Polska Liga Przyjaciół Zwierząt w Warszawie Oddział w Lublinie”⁵⁰. Usilne próby zawiązywania sieci oddziałów i ekspozytur przez ZG warszawskiego TOZ kończyły się w wielu miastach porażką. Trudno jednoznacznie rozstrzygnąć, czy miało to tylko związek z faktem, że w wielu tych miejscach pojawiały się konkurencyjne i często rodzime organizacje, stowarzyszenia, związki i towarzystwa, w których zrzeszały się osoby pragnące pomagać zwierzętom.

Na przełomie lat 20. i 30. najbardziej opornie zakładanie fili TOZ, ale także inicjowanie własnych organizacji broniących zwierząt, przebiegało w miastach województwa kieleckiego i na Górnym Śląsku. W czerwcu 1929 roku TOZ nie istniał w Końskich, Włoszczowej, Zawierciu, Miechowie, Olkuszu, Opatowie, Opocznie, Pińczowie i Sandomierzu. W końcu maja 1931 roku wojewoda kielecki pisał, że liczne organizacje społeczne informują go o braku dostatecznego zainteresowania, a nawet niechęci przedstawicieli administracji publicznej wobec osób podejmujących inicjatywy na rzecz obrony zwierząt⁵¹. Podobny problem miało powstałe z inicjatywy katowickiego magistratu Towarzystwo Ochrony Zwierząt i Przyjaciół Zwierzyńca Miasta Katowic (dalej: TOZ i PZMK), które w październiku 1938 roku ubolewało, że na: „Obszarze Województwa Śląskiego dręczenie zwierząt przybrało niebywale rozmiary”⁵². W rozesłanym piśmie do burmistrzów i naczelników gmin w Cieszynie, Skoczowie, Bielsku, Strumieniu, Dziedzicach, Pszczynie, Mikołowie, Rybniku, Żorach, Wodzisławiu, Świętochłowicach, Rudzie Śląskiej, Hajdukach Wielkich, Tarnowskich Górach, Radzionkowie, Lublińcu, Mysłowicach, Siemianowicach, Nowej Wsi, Szopienicach katowicki ZG TOZ i PZMK zachęcał do tworzenia podobnych towarzystw w wymienionych miastach i miejscowościach. TOZ i PZMK nie żądały, i nie oczekiwały, by tworzone organizacje oraz związki obrony zwierząt w województwie śląskim

⁴⁹ Archiwum Państwowe w Lublinie (dalej: APLU), Urząd Wojewódzki Lubelski (dalej: UWL), pismo z 22 VI 1932, sygn. 47, k. 7.

⁵⁰ APLU, UWL, pismo z 11 VII 1932., sygn. 47, k. 4.

⁵¹ APKI, UWK, pismo z 31V 1931, sygn. 3184, k. 122.

⁵² APKA, Akta miasta Lublińca, pismo z 28 X 1938 r., sygn. 1549, k. 243.

podjęły współpracę i weszły w porozumienie z katowickim towarzystwem⁵³. Wszystko miało odbywać się na zasadzie dobrowolności.

W latach 30., poza Warszawą, to Kraków i Lwów stały się najprężniejszymi miastami, w których inicjowano najwięcej akcji na rzecz obrony zwierząt. Sukcesy te wynikały z faktu, że były to wiodące ośrodki akademickie w kraju. W Krakowie, jak i we Lwowie w obronę zwierząt zaangażowali się szanowani, nietuzinkowi i całkowicie oddani dobru zwierząt inteligenci. W Krakowie prezesem ZOZ został Zygmunt Nowakowski, który jednocześnie pełnił funkcję wiceprezesa klubu KS Cracovia, występował jako aktor, w latach 1926–1929 był dyrektorem Teatru im. Słowackiego, a ponadto zasłynął jako autor książek poświęconych zwierzętom (m.in. „Pani Służba”, „Serce i bat”). Kontakty Nowakowskiego sprawiły, że niejednokrotnie przekonywał dyrekcję i aktorów Teatru Starego do włączenia się w akcję pomocy zwierzętom, dzięki czemu przy okazji wystawianej na tamtejszych deskach rewii „Psu na buty” organizowano kwesty (m.in. 16 marca 1937 r.), w czasie których zbierano fundusze z przeznaczeniem na funkcjonowanie lokalnego ZOZ⁵⁴. Od 1930 r. Nowakowski był również stałym felietonistą krakowskiego „Ilustrowanego Kuryera Codziennego” (dalej IKC), w którym tematykę obrony i praw zwierząt podejmował dość często.

O działalności krakowskiego ZOZ szeroko pisał nie tylko krakowski IKC. Rozgłos i popularność krakowskich obrońców zwierząt budziła zainteresowanie, o czym już pisałem, w wielu innych miastach, zwłaszcza południowej Polski. We wrześniu 1935 roku dobrze zorganizowane oddziały krakowskiego ZOZ funkcjonowały w Zakopanem, Zatorze, Tarnowie, Trzebini, Rabce, a nawet w niewielkim Bobrku koło Chełmka⁵⁵. Tworzenie tych oddziałów odbywało się bez żadnej agitacji ani nacisków krakowskiego ZOZ. Do akcesji do krakowskiego związku przekonywały kolejne pomysły, w których Nowakowskiego z wielką energią wspierała Kazimiera Treterowa. Jednym z nich było nawiązanie poprzez miejscowe kuratorium oświaty współpracy z krakowskimi szkołami różnego szczebla. Od 1933 roku w krakowskich szkołach zaczęły powstawać Kółka Młodych Przyjaciół Zwierząt (dalej: KMPZ). Dzieci w krakowskich szkołach wzorem angielskim otrzymywały specjalne legitymacje, które poprzedzało złożenie przysięgi dla okazywania dobroci i miłosierdzia dla zwierząt. Skutkiem takiego wychowania było dokarmianie ptaków, budowanie budek dla ptaków przez krakowskich uczniów, ale także powiadamianie policji o osobach znęcających się nad zwierzętami. Naj-

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ R. Kasprzycki, *Krakowianie w walce...*op. cit., s. 706.

⁵⁵ *Z bratnich związków i towarzystw. Zarys działalności krakowskiego Związku Opieki nad Zwierzętami*, s. 5.

większym przedsięwzięciem KMPZ było zorganizowanie w Krakowie w 1936 i 1939 roku DDdZ⁵⁶. Dla wzmocnienia idei obrony zwierząt w Krakowie nie bez znaczenia było popieranie tych zagadnień przez tak wybitnych nauczycieli akademickich jak Władysław Szafer i Walery Goetel.

Podobna sytuacja istniała we Lwowie, w którym pracy na rzecz poprawy doli zwierząt poświęciły się takie osoby jak Konstancja Hojnacka; Luta Kulczycka; sędzia i prokurator, a zarazem wykładowca akademicki, Alfred Laniewski; ksiądz Józef Dziędzielewicz; Janina Zajączkowska; a także doktor Mieczysław Zawadzki i Sylwester Łyczkowski, emerytowany sędzia i prezes lwowskiej Ligii Ochrony Zwierząt (dalej: LOZ), która od 1932 roku prężnie i z rozmachem działała w tym mieście. Potwierdzeniem dynamiki i operatywności LOZ było zorganizowanie we Lwowie w dniach 5–6 listopada 1933 roku pierwszego ogólnopolskiego zjazdu przedstawicieli, propagatorów i sympatyków zwierząt⁵⁷. Siedziba lwowskiej LOZ mieściła się przy ulicy Czarneckiego 18, czyli w gmachu tutejszego Urzędu Wojewódzkiego. Podobnie jak krakowskie TOZ, w latach 30. również lwowska LOZ rozbudowywała swoje placówki. W 1935 roku oddziały lwowskiego towarzystwa istniały w Krośnie, gdzie zrzeszonych było 80 członków, a prezesem tamtejszego oddziału był burmistrz miasta Jędrzej Krukierek, w Przemyślu, którego prezesem był Jakub Traczewski (zorganizował w tym mieście DDdZ) czy w Samborze, gdzie od 1932 roku na czele stał Jan Pitrus. Inicjatywy kilkudziesięciu osób z Sambora zasługiwała na szczególne uznanie, ponieważ podejmowali interwencje w niewielkim, bardzo różnorodnym narodowościowo mieście. Samborscy działacze byli aktywnymi na miejscowych placach targowych. Wysiłki działaczy LOZ z Sambora na targach i jarmarkach bardzo ceniono we Lwowie: „Konie chore lub mające rany oparzeniowe opieczętowuje się a ich właściciele podaje władzom do ukarania. Konfiskuje się także pułapki na ptaki, siecznie, itp., fuzje, proce, baty druciane, ciężkie kajdany żelazne do pętania nóg koniom oraz wszelkie narzędzia męczenia zwierząt”⁵⁸. Nie we wszystkich placówkach i delegaturach lwowskiego LOZ akcje kończyły się powodzeniem. Największym rozczarowaniem dla lwowskiego towarzystwa była delegatura w Złoczowie, w którym, jak twierdzono, panuje wyjątkowa obojętność miejscowej inteligencji wobec cierpienia zwierząt⁵⁹.

Jednym z najważniejszych obchodów dla lwowskich obrońców zwierząt, tak jak dla ich koleżanek i kolegów z innych miast polskich, były przygotowania i przebieg DDdZ. Tak jak w Krakowie i Warszawie, za kluczowe uwa-

⁵⁶ K. Treterowa, *Reportaż z mojego życia*, Wrocław 1972, s. 236–240.

⁵⁷ „Otwórzcie serca. Jednodniówka Ligii Ochrony Zwierząt we Lwowie”, Lwów X 1933, s. 23.

⁵⁸ *Z naszych Oddziałów i Delegatur*, „W obronie zwierząt” IX 1935, nr 1, s. 7.

⁵⁹ Ibidem.

ziano wciągnięcie do współpracy jak najliczniejszą grupę młodzieży szkolnej. W październiku 1936 roku w informowanie i zapowiedzi o DDdZ włączyła się zwłaszcza „Gazeta Lwowska”, szczegółowo podając program wydarzeń⁶⁰. W październiku 1936 i 1937 roku przebieg DDdZ we Lwowie był bardzo podobny. Rozpoczynało je uroczyste powitanie zebranych uczestników „Dnia” przez Łyczkowskiego, prezesa LOZ, następnie kilkudziesięciu lwowskich właścicieli wzorowo pielęgnujących i troszczących się o konie otrzymało specjalne dyplomy i upominki, w lwowskim radio mowę w obronie zwierząt wygłosił zaś sędzia Laniewski. We lwowskich kościołach w 1936 roku u oo. Bernardynów, a w 1937 w kościele św. Mikołaja dożyły się msze w intencji, jak to określano, „(...) złagodzenia niedoli zwierząt przez uszlachetnianie serc ludzkich”⁶¹. W latach 30. lwowscy obrońcy zwierząt, jak chyba w żadnym innym polskim mieście, otrzymywali silne wsparcie od miejscowego duchowieństwa. Wielkim miłośnikiem zwierząt był abp Bolesław Twardowski, który często zabierał głos w sprawie ich krzywdzenia, stale przypominając, że jedynym właścicielem zwierząt jest nie człowiek, ale Bóg. Z kolei Józef Teodorowicz, abp. obrządku ormiańskiego, pisał, że znieczulenie człowieka wobec zwierząt zawsze musi skończyć się brakiem wzajemnej wrażliwości między ludźmi. Najdalej w swoich rozważaniach szedł jednak lwowski kanonik Józef Dziędzielewicz, który nie miał wątpliwości, że „zwierzęta są naszymi bezgrzesznymi «braćmi» z duszą”⁶². Poza życzliwością i moralnym wsparciem lwowskiego Kościoła dla miejscowych obrońców zwierząt nie bez znaczenia była społecznikowska rola takich osób, jak wspomniany sędzia Laniewski, który dla miejscowej policji prowadził wykłady poświęcone ochronie zwierząt⁶³. W latach 30. Lwów, obok Warszawy i Krakowa, stanowił najbardziej wiodący ośrodek obrony zwierząt wśród miast międzywojennej Polski. Wynikało to nie z największej liczby członków czy też organizowania kolejnych DDdZ. Klucz powodzenia leżał w umiejętnym i szerokim wciągnięciu do współpracy szkół, policji, teatrów, redakcji gazet, radia, a także kościoła. Wszystkie opisane wcześniej inicjatywy nie byłyby możliwe, gdyby nie charzma, społecznikowski zapal, poświęcenie, pełne i bezinteresowne oddanie pomocy zwierzętom takich osób, jak Maszewskiej-Knappe w Warszawie, Nowakowskiego w Krakowie czy Laniewskiego we Lwowie.

⁶⁰ *Komunikaty. Dzień dobroci dla zwierząt*, „Gazeta Lwowska” 4 X 1936, nr 228, s. 2.

⁶¹ J.Z [Janina Zajączkowska], *Echa „Dnia dobroci dla zwierząt” we Lwowie*, „W obronie zwierząt” XI 1937, nr 11, s. 6.

⁶² R. Kasprzycki, *Krakowianie w walce...* op. cit., s. 696.

⁶³ *Wykłady Ligii Ochrony Zwierząt dla policji*, „Gazeta Lwowska” 23 XII 1937, nr 291, s. 2.

Zakończenie

Polscy obrońcy zwierząt w dwudziestoleciu międzywojennym stale zmagali się z wieloma problemami. Pierwszym były niedobory finansowe. Budżet większości organizacji był bardzo skromny, a niespodziewany i sporadycznie większy przypływ środków zawdzięczano wyłącznie prywatnym darczyńcom. Nie można się temu dziwić. II RP była państwem niezamożnym, której wydatki, szczególnie na rozwój armii, pochłaniały gigantyczne sumy. W dużych i małych miastach prawie zawsze pojawiała się potrzeba innych wydatków, niż tych skierowanych na ochronę zwierząt. Stwierdzić należy, że w kraju rolniczo-przemysłowym, w większości z przeludnioną i niezamożną wsią, przekonywanie o istnieniu praw zwierząt wydawało się abstrakcją. Obrońcy zwierząt nie zaskarbili sobie sympatii licznych i wpływowych środowisk, na czele z jednym z najsilniejszych, czyli myśliwskim. Nie wiadomo, czy przypadkiem było, że w kilka miesięcy po radiowej krytyce łowiectwa przez Maszewską-Knappe oraz sukcesie książki Zdziechowskiego „O Okrucieństwie” Michał Kryspin Pawlikowski, dziennikarz wileńskiego „Słowa”, w którym prowadził dodatek łowiecki pt. „Gdzie to, gdzie zagrały trąbki myśliwskie”, a także pełniący funkcję wiceprezesa Towarzystwa Łowieckiego Województwa Wileńskiego, na antenie wileńskiego radia grzmiał: „Któż potrafi poznać przyrodę lepiej od myśliwego? Któż zwłaszcza potrafi ją więcej pokochać? Kto lepiej potrafi jej bronić przed zagładą i wyjałowieniem (...). A wiemy przecie wszyscy dobrze, że towarzystwa opieki nad zwierzętami, pozostają dość często pod zarządem nieco sentymentalnym, otaczają pieczę konia katowanego przez woźnicę i psa dręczonego przez rakarza – pozostawiając poza nawiasem swej opieki przebogaty świat zwierząt żyjących dziko t.j. świat zwierzyny. Sentymentalny członek tow. opieki nad zwierzętami oburza się (zresztą bardzo słusznie) na maltretowanie konia, psa lub kota, jakoś nie wzrusza się nad dolą zająca, skazanego na powolne konanie w drucianej pętli wnykarza, nad losem kuropatwy złapanej w sidła w czasie ochronnym, nad przedwczesnym marnym końcem piskląt cietrzewi dławionych przez kundla włóczęgę. Człowiek taki gotów się nawet oburzać, gdy się dowie, że myśliwy nie zawahał się zabić tego kundla w obronie zwierzyny swego rewiru”⁶⁴. Przeciwników myślistwa wśród członków organizacji broniących zwierząt było jednak stosunkowo niewielu. Nie brakowało za to całkiem licznych i oddanych łowieckim pasją osób, żeby tylko wspomnieć prezydenta Mościckiego, honorowego członka PLPZ.

⁶⁴ M. K. Pawlikowski, *Spoleczne i państwowe znaczenie łowiectwa (odczyt dla nie myśliwych wygłoszony przez radio wileńskie)*, „Gdzie to, gdzie zagrały trąbki myśliwskie”. Bezpłatny dodatek do „Słowa” IV 1929, s. 1.

Wśród osób zaangażowanych w międzywojenną obronę zwierząt rozlegały się także głosy protestu wobec wykorzystywania zwierząt w cyrkach i w medycznych doświadczeniach. W kolejnych latach coraz mocniejsza krytyka narastała również przeciwko ubojowi rytualnemu tak muzułmańskiemu, jak i żydowskiemu. Polscy obrońcy zwierząt nie byli w swoich poglądach odosobnieni. W Wiedniu w maju 1929 roku obradował Międzynarodowy Kongres Obrony Praw Zwierząt, który wydał rezolucję przeciwko „wiwisekcji rytualnego rzeźnia zwierząt”. Od tego momentu członkowie i zwolennicy TOZ, ZOZ, a także PLPZ jeszcze bardziej zintensyfikowali wysiłki na rzecz zmodyfikowania i ograniczenia uboju rytualnego. W tych dążeniach aktywiści zaczęli otrzymywać coraz mocniejsze poparcie od środowisk politycznych i osób nieukrywających swojego antysemityzmu. W 1935 roku najgłośniejsze było poparcie ks. Stanisława Trzeciaka, który opublikował książkę „Ubój rytualny w świetle Biblii i Talmudu”. W latach 1936–1939 wydarzenia związane z powstrzymaniem uboju rytualnego w Polsce nabrały tempa. W lutym 1936 roku projekt ustawy zakazującego uboju rytualnego trafił do Sejmu, 1 stycznia 1937 uchwalono ustawę zakazującą przeprowadzanie szechity, z wyłączeniem przypadków związanych z kultem. W marcu 1939 Sejm dokonał jej nowelizacji aż do końca 1942 r., co jeszcze w tym samym miesiącu uzyskało zgodę rządu⁶⁵. Warto przypomnieć, że projekt wniesiony w lutym 1936 roku przez Janinę Prystorową i kilku sanacyjnych posłów został poparty przez lewicę socjalistyczną oraz Bund. W 1936 roku potępienie uboju rytualnego popłynęło również od bardzo radykalnych grup lewicowo-liberalnych, których przedstawiciele byli znani z ostrego antyklerykalizmu, a także częstej sympatii okazywanej Żydom. Wielu z nich było również Żydami⁶⁶. Mimo upływu blisko stu lat kwestia uboju rytualnego, a także myślistwo dalej dzieli Polaków. Dla dzisiejszych obrońców zwierząt, raczej mieszkańców miast, wspomniane kwestie mają wciąż jednoznaczną – negatywną ocenę.

Bibliografia

Źródła archiwalne

Archiwum Akt Nowych

Towarzystwo Ochrony Zwierząt Zarząd Główny, sygn. 15

Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, sygn. sygn. 1491

⁶⁵ R. Kasprzycki, *Krakowianie w walce...*op. cit., s. 704–705.

⁶⁶ Fortado [Leo Belmont, właściwie Leopold Blumnetal], *Pyrrhusowe zwycięstwo rabinów w sprawie uboju rytualnego, czyli Szechita w świetle Talmudu. Odezwa do światłej, szlachetnej wolnomyślniej inteligencji żydowskiej*, „Wolnomyśliciel Polski” 10 IV 1936, nr 12, s. 169–187., M. Łuba, *Niemoralna zasada religii możeszowej*, „Blyski Wolnomyślicielskie” 1 III 1936, nr 6, s. 65–67.

Archiwum Narodowe w Krakowie

Związek Opieki nad Zwierzętami w Krakowie, sygn. sygn. ZOZ/2

Archiwum Państwowe w Katowicach

Akta miasta Lublińca, sygn. sygn. 1549.

Towarzystwo Ochrony Zwierząt w Katowicach, sygn. 1.

Archiwum Państwowe w Kielcach

Starostwo Powiatowe Kieleckie, sygn. 601

Urząd Wojewódzki Kielecki, sygn. 3184

Archiwum Państwowe w Lublinie

Urząd Wojewódzki Lubelski, sygn. 47.

Archiwum Państwowe w Poznaniu

Akta Miasta Poznania, sygn. 11578

Akta Miasta Lwówek, sygn. 308

Akta Miasta Rogóżno, sygn. 2598

Źródła drukowane

„Dziennik Urzędowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych” 1921

DzURP 1928, 1930, 1932

Statut Opieki nad Zwierzętami Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1921

Prasa

„Błyski Wolnomyślicielskie” 1936

„Gazeta Lwowska” 1936–1937

„Gazeta Poranna 2 Grosze” 1920

„Gdzie to, gdzie zagrały trąbki myśliwskie”. Bezpł. dodatek do „Słowa” (Wileńskiego) 1929.

„Kurjer Poznański” 1928

„Miesięcznik Galicyjskiego Towarzystwa Ochrony Zwierząt” 1876

„Na Posterunku” 1933

„Obrońca zwierząt” 1929

„Ochrona Przyrody” 1921

„Przyjaciel Zwierząt” 1910–1928

„Świat Zwierzęcy” 1929

„Robotnik” 1920

„Szczutek” 1919

„W obronie zwierząt” 1935–1937

„Wiek Nowy” 1920–1922

„Wolnomyśliciel Polski” 1936

„Ziemia Rzeszowska” 1920

Opracowania

Kasprzycki R., *Krakowianie w walce o ochronę zwierząt w II Rzeczypospolitej*, „Prze-
gląd Historyczny” 2017, z. 4

Muszyński Z.R., *Wacława Kazimierz Kuszell*, „Wiadomości Ziemiańskie”, 15 VI 2003, nr 14
Nasz stosunek do świata zwierzęcego. Odczyt wygłoszony w Polskim Radio w dniu
19 II 1921 r. przez J. Knappe-Maszewską, Biblioteczka PLPZ, nr 2, Warszawa 1928

Pietrzykowski T., *Spór o prawa zwierząt*, Katowice 2007

Treterowa K., *Reportaż z mojego życia*, Wrocław 1972

Zdziechowski M., *O okrucieństwie*, Kraków 1993

PIOTR RUCIŃSKI

Uniwersytet Wrocławski
ORCID: 0000-0003-0408-7257

**JAN EMANUEL ROZWADOWSKI JAKO
DZIAŁACZ GALICYJSKIEGO TOWARZYSTWA
GOSPODARSKIEGO (DO 1914 ROKU)**

**JAN EMANUEL ROZWADOWSKI AS AN
ACTIVIST GALICIAN FARM SOCIETY
(UNTIL 1914)**

Summary: Jan Emanuel Rozwadowski is one of the important figures in the National Democracy whose biographies have not yet been satisfactorily studied. Undoubtedly, the issue of his activity in the Galician Farming Society, covering the years 1907-1914 which is one of the three existing agricultural corporations in Galicia, controlled by Poles. This article describes the process of increasing importance of Rozwadowski and his landowners' association United Circles of Agricultural Congresses within this organization, the conditions for taking control over it (together with the Society of Landowners' Associations) and the most important changes introduced to the TG after 1910. The text includes a recapitulation of the hero's efforts to consolidate and unify the agricultural administration in the Austrian partition.

Keywords: agricultural administration – Galicia – Galician Farmers' Society – landownership – United Circles of Agricultural Congresses

Słowa kluczowe: administracja rolnicza – Galicja – Galicyjskie Towarzystwo Gospodarskie – ziemiaństwo – Zjednoczone Koła Zjazdów Rolniczych

Jan Emanuel Rozwadowski (1872–1935) należy do tych wybitnych postaci obozu Narodowej Demokracji, których biografie nie zostały dotychczas w polskiej historiografii gruntownie przebadane. Jego ponadtrzydziestoletnia kariera polityczna, rozwijająca się na przestrzeni trzech epok, doczekała się kilku zaledwie ujęć, oferujących czytelnikowi ograniczoną przedmiotowo i czasowo perspektywę¹. Ich suma siłą rzeczy składa się w obraz niepełny i słabo kontrastujący na tle innych biograficznych przyczynków. Zjawisko to przyjmuje tym bardziej wyrazisty wydźwięk wobec istotnego bogactwa i kolorytu aktywności Rozwadowskiego – zaliczał się on bowiem do działaczy, którzy osiągniętą pozycję zdobywali długotrwałą, opartą na wiedzy i niezmożonej inicjatywie, rzetelną pracą organizacyjną, koncentrującą się w wielu instytucjach i stowarzyszeniach². Obserwacja ta dotyczy również pierwszego etapu jego aktywności publicznej, która rozwijała się w latach 1902–1914 w realiach autonomicznej Galicji. W epoce tej Rozwadowski działał jako polityk ziemiański, starając się pozyskiwać i organizować członków warstwy tzw. większych właścicieli. Jedną z najważniejszych przestrzeni jego pracy był samorząd rolniczy, przede wszystkim agendy c.k. Galicyjskiego Towarzystwa Gospodarskiego.

Powstałe w 1845 r. Towarzystwo Gospodarskie było dobrowolną korporacją zawodową, obejmującą swoją działalnością Galicję Wschodnią³. Organizacja pełniła rolę reprezentanta interesów rolników (zarówno włościan, jak i większych właścicieli), realizując zadania przede wszystkim w zakresie edukacji, animowania handlu oraz wspierania upraw i hodowli; jako nadrzędny cel stawiała sobie natomiast „podniesienie gospodarstwa wiejskiego we wszystkich jego gałęziach, jako też połączonego z niem przemysłu rolniczego”⁴. Rola TG – podobnie jak bliźniaczego c.k. Krakowskiego Towarzystwa Rolniczego, funkcjonującego w Galicji Zachodniej – wykraczała poza terytorium zainteresowań prywatnego stowarzyszenia, co wiązało się z brakiem w Austro-Węgrzech ustawodawstwa, sankcjonującego istnienie regularnych

¹ H. Florkowska-Frančić, *Amerykańska misja Jana Rozwadowskiego (Jordana) w 1916 r.*, „Przegląd Polonijny” 2001, z. 3, s. 5–18; B. Pasierb, *Jan Rozwadowski »Jordan« i jego polityczne »Wskazania«*, „Sobótka” 1996, nr 1–3, s. 262–269; P. Ruciński, *Początki aktywności publicznej polityka Narodowej Demokracji Jana Emanuela Rozwadowskiego w Galicji w latach 1901–1909*, „Wrocławskie Studia Wschodnie” 2017, t. XXI, s. 47–61.

² Rozwadowski w latach 1902–1914 należał co najmniej do 27 organizacji (stowarzyszeń o rozmaitych profilach, instytucji samorządu zawodowego, partii i obywatelskich organizacji o charakterze politycznym), będąc współzałożycielem 15 spośród nich.

³ T. Łopuszański, *Pamiętnik c. k. Galicyjskiego Towarzystwa Gospodarskiego 1845–1894*, Lwów 1894, s. 13–27.

⁴ J. Buzek, *Administracja gospodarstwa społecznego. Wykłady z zakresu nauki administracji i austriackiego prawa administracyjnego*, Lwów 1913, s. 154; *Statut C. K. Galic. Towarzystwa Gospodarskiego*, Lwów 1908, s. 3.

instytucji samorządu rolniczego – izb rolniczych⁵. Prawnym skutkiem tej sytuacji był hybrydowy („urzędowo-obywatelski”) ustrój wspomnianych towarzystw, które z jednej strony – z racji dobrowolności – stanowiły reprezentację jedynie pewnej części zamieszkujących zabór austriacki rolników (czego efektem była z kolei łatwo uchwytna społeczna i narodowa tożsamość organizacji oraz panująca w nich swoboda w hołdowaniu wymogom urzędniczego profesjonalizmu), cieszące się w swoich działaniach znaczną dozą niezależności, z drugiej natomiast pełniły funkcję organu pośredniczącego w dotowaniu rolnictwa i realizacji w ten sposób polityki rządu i kraju⁶. Godne podkreślenia, że Towarzystwo Gospodarskie było instytucją zdominowaną przez Polaków należących do warstwy ziemiańskiej⁷.

Rozwadowski przystąpił do TG w 1902 r., stając się członkiem kałuskiego oddziału tej organizacji⁸. Możliwość szerszego działania wewnątrz korporacji uzyskał on jednak dopiero kilka lat później w wyniku rozwoju utworzonego przez siebie w 1905 r. Koła Zjazdów Rolniczych, przekształconego na wiosnę 1907 r. w Zjednoczone Koła Zjazdów Rolniczych⁹. Grupujące

⁵ J. Basta, *Samorząd rolniczy w Galicji w XIX wieku. Struktura, działalność, rola w rozwoju gospodarstwa wiejskiego*, [w:] *Miasteczko i okolica – od średniowiecza do współczesności*, red. J. Hoff, Kolbuszowa 2006, s. 123–124.

⁶ Antoni Górski: Praca o życiu politycznym w Galicji, Biblioteka Narodowa (dalej: BN), rkps IV 9725, k. 72; M. Bobrzyński, *Z moich pamiętników*, t. I, wstęp i oprac. A. Galos, Wrocław 2006, s. 240–244; L. Pużyna, *Rolnictwo galicyjskie i izby rolnicze*, „Rok Polski” 1917, nr 1, s. 19–20; J. Turnau, *Reorganizacja Towarzystw rolniczych*, „Gazeta Narodowa” 1909, nr 269, s. 1; J. Buzek, dz. cyt., s. 152–154; F. Stefczyk, *W sprawie organizacji krajowego rolnictwa*, Lwów 1909, s. 34–35; A. Szwarz, *Galicyjskie Towarzystwo Gospodarskie*, [hasło], [w:] *Encyklopedia historii gospodarczej Polski do 1945 roku*, [t. 1], A–N, red. A. Mączak i in., Warszawa 1981, s. 183.

⁷ F. Stefczyk, dz. cyt., s. 35.

⁸ *Szematyzm Królestwa Galicji i Lodomeryi z Wielkim Księstwem Krakowskim na rok 1903*, Lwów 1903, s. 827.

⁹ Pierwszą organizacją ziemiańską, zainicjowaną przez Rozwadowskiego, było Koło Zjazdów Rolniczych, utworzone we Lwowie na początku 1905 roku. Notatka pamiętnikowa J. Rozwadowskiego, 10 X 1909 r., Papiery osobiste Jana Rozwadowskiego, m.in. fragment pamiętnika, rękopisy drobnych artykułów, Biblioteka Zakładu Narodowego im. Ossolińskich (dalej: BOss.), rkps 7966/II, k. 3; Utworzenie I Koła Zjazdów Rolniczych, 4 III 1905, Kronika Koła Zjazdów Rolniczych. 1905–1912, BOss., rkps 8000/I, k. 1; *Koło Zjazdów rolniczych*, „Rachmistrz Gospodarczy” 1906, nr 1, s. 9–10; P. Ruciński, dz. cyt., s. 53. Pomyślny rozwój Koła oraz wzrastające zainteresowanie ziemian prezentowaną przez nie formułą działania skłoniło środowisko Jana do utworzenia struktury szerszej, posiadającej oprócz kół również organy nadrzędne – prezydium i Radę Główną. Protokół posiedzenia Zjednoczonych Kół Zjazdów Rolniczych, 21 IV 1907 r., Papiery Rozwadowskich. Materiały dotyczące Zjednoczonych Kół Zjazdów Rolniczych. 1907–1919, BOss., rkps 7999/II, t. 2, k. 251–259. W 1909 r. do ZKZR należało 84 członków, w 1913 r. 123 członków, w 1914 r. natomiast miały one zrzeszać ok. 150 ziemian. Spis członków ZKZR, b. d. [po 20 V 1909 r.], tamże, k. 39–40; Spis członków ZKZR, IV 1913 r., tamże, k. 51–54; List J. Myczyńskiego do Z. Tarnowskiego z 16 V 1914 r., Towarzystwo Rolnicze w Krakowie. Varia, Archiwum Dzikowskie Tarnowskich – Archiwum Narodowe w Krakowie (dalej: ADzT ANKr.), sygn. 954, k. 1073.

wschodniogalicyskich ziemian młodego pokolenia stowarzyszenie, prymarnie realizujące zadania zawodowego samokształcenia rolniczego, staowało się z biegiem czasu coraz bardziej prężnym i wpływowym ośrodkiem galicyjskiej średniej własności ziemskiej, wykazującym wobec zastanych struktur gospodarczych tendencje ekspansjonistyczne. Tworząc ZKZR odwoływał się Rozwadowski do tradycji organizowanych w latach 1843–1847 przez Andrzeja Zamoyskiego zjazdów klemensowskich oraz własnych doświadczeń w nieudanych inicjatywach ziemiańskich, przede wszystkim istniejącego w latach 1904–1910 Towarzystwa Wzajemnej Pomocy Ziemian¹⁰. Od początku istnienia Kół do wybuchu I wojny światowej pełnił on funkcję ich sekretarza generalnego, pozostając niekwestionowanym liderem stowarzyszenia. Spajane więzami przyjaźni członków, tworzących niewielkie (10–12 osób) podstruktury organizacji (koła), miało ono występować solidarnie wewnątrz kluczowych dla rozwoju gospodarki Galicji instytucji, takich jak Towarzystwo Kredytowe Ziemskie czy Towarzystwo Gospodarskie, i dążyć do ich reformy. Współtworzyło ono również instytucje nowe, jak np. Związek Ziemian¹¹. Dla realizacji powyższych celów Koła sprzymierzyły się z powstałym nieco później (w 1906 r.), a zbliżonym co do programu i *modus operandi*, Towarzystwem Kółek Ziemian, działającym w środkowej i zachodniej

¹⁰ Referat J. Rozwadowskiego na nadzwyczajnym zjeździe ZKZR 21 XI 1908 r., Papiery Rozwadowskich. Materiały dotyczące Zjednoczonych..., k. 576; zob.: Notatka pamiątkowa J. Rozwadowskiego, 10 X 1909 r., Papiery osobiste Jana Rozwadowskiego, m.in. fragment..., k. 2; *Towarzystwo wzajemnej pomocy ziemian*, „Słowo Polskie” 1904, nr 515, s. 5; *Ratowanie Ziemi*, „Dziennik Polski” 1904, nr 514, s. 1; B. Czajczyk, *Kwestia agrarna w poglądach hrabiego Andrzeja Zamoyskiego (1800–1874) w latach czterdziestych XIX wieku*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia” 2004, nr 38, s. 221–231; W. Grabski, *Historia Towarzystwa Rolniczego 1858–1861*, t. I, Warszawa 1904, s. 125–130; P. Ruciński, dz. cyt., s. 52–53; Z. Szymański, *Ekonomiczne i etyczne cele ziemiańskiego stronnictwa „klemensowczyków” w latach czterdziestych XIX wieku*, „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym” 2015, nr 3, s. 88–96; M. Ustrzycki, *Pomiędzy konserwatyzmem a nacjonalizmem. Podolacy wobec kwestii narodowej na wsi wschodniogalicyskiej na przełomie XIX i XX wieku (do roku 1908)*, „Przegląd Wschodni” 2000, z. 3, s. 498.

¹¹ Zob.: Projekt uchwały Ogólnego Zgromadzenia Galicyjskiego Towarzystwa Kredytowego Ziemskiego w sprawie powołania nowej instytucji finansowej, b. d. [wiosna 1907 r.], Papiery Rozwadowskich. Materiały dotyczące Kół Zjazdów Rolniczych. Akta Koła I Zjazdu. 1905–1912, BOss., rkps 7999/II, t. 1, k. 187–188; Zaproszenie na Walne Zgromadzenie członków Związku Ziemian 8 VII 1908 r., 1 VII 1908 r., Związek Ziemian we Lwowie, ADzT ANKr., sygn. 638, k. 1; Statut Związku Ziemian we Lwowie, 31 VII 1908 r., Materiały dotyczące działalności Jana Rozwadowskiego w związkach, towarzystwach i instytucjach gospodarczych, BOss., rkps 8001/II, cz. 1, k. 1; B. Longchamps de Berier, *Ochrzczony na szablach powstańczych... Wspomnienia (1884–1918)*, Wrocław 1983, s. 287; T. Kargol, *Zapomniana inicjatywa galicyjskiego ziemianstwa. Związek Ziemian we Lwowie 1907–1918*, [w:] *Lwów miasto – społeczeństwo – kultura. Studia z dziejów Lwowa*, t. VII, *Urzędy, urzędnicy, instytucje*, red. K. Karolczak, Ł. Sroka, Kraków 2010, s. 422; J. Milewski, *Związek Ziemian*, „Przegląd Polski” 1908, t. 167, s. 139–144.

części zaboru austriackiego pod przewodnictwem Jerzego Turnaua i Witolda Czartoryskiego¹².

Kwestie aktywności w Towarzystwie Gospodarskim i potrzeby przeprowadzenia w nim zmian należały od początku istnienia środowiska ZKZR do głównych omawianych na jego forum problemów. Wynikało to przede wszystkim z dostrzegania spełnianej i potencjalnej roli tej instytucji w życiu gospodarczym Galicji oraz świadomości jej niedomagań i słabości – nieprofesjonalnego zarządzania, nieefektywnej organizacji, błędów w prowadzeniu konkretnych polityk¹³. Z tego też powodu kierownictwo Zjednoczonych Kół zdecydowało się przedsięwziąć długoterminową akcję, skoncentrowaną na zdobyciu decydującej pozycji wewnątrz TG i dokonaniu jego modernizacji. Podczas corocznych Rad Ogólnych Towarzystwa organizowały one np. tzw. komisję parlamentarną, pracującą przez cały czas trwania obrad i stanowiącą swoiste „pogotowie taktyczne” w walce o przeforsowanie odpowiednich uchwał¹⁴. Bardzo starannie przygotowywano wystąpienia członków na forum organizacji, starając się przewidywać przebieg dyskusji i odpowiednio dostosować zachowanie przedstawicieli Kół¹⁵. Program planowanych zmian ZKZR w Towarzystwie Gospodarskim został wypracowany w 1909 r. i zawarty w dokumencie Rezolucja ankiety ZKZR. Dezyderaty członków stowarzyszenia podzielone zostały w nim na cztery grupy tematyczne: 1. sprawy ogólne; 2. sprawy rolnicze; 3. sprawy gorzelniane; 4. sprawy chowu bydła¹⁶. Wśród nich znalazły się m.in. postulaty połączenia z Krakowskim Towarzy-

¹² Lucjan Turnau, Wspomnienia z lat dawnych, BOss., rkps 15638/II, t. 1, k. 175; Statut Towarzystwa Kółek Ziemian, b. d. [IV 1906 r.], Materiały dotyczące działalności Jana Rozwadowskiego w związkach..., cz. 4, k. 6–7; Rękopis artykułu, pisanego przez J. Rozwadowskiego dla nr. 1 czasopisma „Rachmistrz Gospodarczy”, b. d. [IX 1906 r.], Papiery Rozwadowskich. Materiały dotyczące Kół..., k. 149; Protokół z posiedzenia Zjednoczonych Kół Zjazdów Rolniczych, 21 IV 1907 r., Papiery Rozwadowskich. Materiały dotyczące Zjednoczonych..., k. 253; X.Y., *Kółka ziemian*, „Rolnik” 1907, nr 10, s. 1; W. Czartoryski, *Kółka ziemian*, [b. m. w.] 1912; T. Kargol, *Od Kółek Ziemian do Związku Ziemian w Krakowie. Ruch organizacyjny ziemiaństwa w zachodniej Galicji i Małopolsce 1906–1939*, Kraków 2010, s. 47–59.

¹³ Zob. np.: Kronika trzeciego zjazdu rolniczego w Jezierzanach, 12–13 II 1906 r., Kronika Koła..., k. 31.;

¹⁴ Zob. np.: Kronika drugiego zjazdu rolniczego w Kozłowie, 20–21 XI 1905 r., tamże, k. 18–19; Kronika trzeciego zjazdu rolniczego w Jezierzanach, 12–13 II 1906 r., tamże, k. 31; Porządek dzienny posiedzenia Rady Głównej ZKZR, 24 VI 1907 r., Papiery Rozwadowskich. Materiały dotyczące Zjednoczonych..., k. 265; Protokół z posiedzenia Rady Głównej ZKZR, 24 VI 1907 r., tamże, k. 267–268; Porządek dzienny II Zjazdu Ogólnego ZKZR 25 VI 1907 r., b. d., tamże, k. 266; Protokół II Zjazdu Ogólnego ZKZR, 25 VI 1907 r., tamże, k. 271–272; Porządek dzienny posiedzenia Rady Głównej ZKZR 29 IX 1907 r., b. d., tamże, k. 275.

¹⁵ Zob. np. Kronika drugiego zjazdu rolniczego w Kozłowie, 20–21 XI 1905 r., Kronika Koła..., k. 16.

¹⁶ Rezolucja ankiety ZKZR, 1 V 1909 r., Papiery Rozwadowskich. Materiały dotyczące Zjednoczonych..., k. 609–617.

stwem Rolniczym, wprowadzenia we władzach TG płatnych stanowisk i rozwinięcia przez nie innych poza hodowlanym kierunków działalności¹⁷.

Ekspansja stowarzyszenia Rozwadowskiego w Towarzystwie Gospodarskim stosunkowo szybko przyniosła spodziewane skutki: do jego władz (Komitetu) wybierani byli członkowie Kół, wkrótce też ich przedstawiciel został trzecim wiceprezesem korporacji (funkcję tę proponowano w 1909 r. Rozwadowskiemu, ten jednak odmówił)¹⁸. Tak wyraźne postępy umożliwił sojusz zawarty z Kółkami Ziemiaków, których przedstawiciele również uzyskiwali miejsca w kręgu kierowniczym TG – część z nich była zresztą „wspólnymi” członkami ZKZR i KZ¹⁹. W latach 1907–1909 wzrost wpływów obu stowarzyszeń ziemiańskich doprowadził do sytuacji, w której żadna uchwała Rady Ogólnej Towarzystwa Gospodarskiego nie mogła być uchwalona bez ich zgody²⁰. Powyższe osiągnięcia należy przypisać aktywności i inicjatywie zrzeszonych w nich większych właścicieli, choć były one również wynikiem panujących w instytucji stagnacji i inercji.

W 1909 r. kwestią żywo dyskutowaną w elitarnych kręgach Galicji stała się sprawa reformy krajowych mechanizmów dotowania rolnictwa. Temat został wywołany przez wydarzenia zewnętrzne – 23 kwietnia tego roku Austro-Węgry podpisały traktat handlowy z Rumunią, który dopuszczał import z tego kraju zwierząt rzeźnych i owiec²¹. Ponieważ decyzja stanowiła poważne zagrożenie dla lokalnych producentów mięsa, a w Galicji przede wszystkim hodowców bydła (sprowadzane zwierzęta były znacząco tańsze), rząd postanowił wesprzeć rynki swoich krajów koronnych odpowiednimi subwencjami²². Potrzeba podziału poważnych sum tzw. „traktatowych” (rocznie na polsko-ukraińską część państwa przypadło ok. 1 430 000 koron²³) aktualizowała problem istnienia na terenie zaboru austriackiego kil-

¹⁷ Tamże.

¹⁸ List J. Rozwadowskiego do W. Rozwadowskiego z 5 V 1909 r., Sprawy majątkowe Rozwadowskich. Majątek Babin. 1854–1930, BOss., rkps 7983/II, k. 140; Notatka pamiątkowa J. Rozwadowskiego, 10 X 1909 r., Papiery osobiste Jana Rozwadowskiego, m.in. fragment..., k. 3; Pismo sekretarza generalnego J. Rozwadowskiego do sekretarza ZKZR z 24 V 1908 r., Papiery Rozwadowskich. Materiały dotyczące Zjednoczonych..., k. 589; Protokół posiedzenia Rady Głównej ZKZR, 19 V 1909 r., tamże, k. 353; *C. k. galicyjskie Tow. gospodarskie*, „Słowo Polskie” 1908, nr 138, s. 4; *Szematyzm Królestwa Galicji i Lodomeryi z Wielkiem Księstwem Krakowskiem na rok 1909*, Lwów 1909, s. 928; P. Ruciński, dz. cyt., s. 54.

¹⁹ Zob.: *Wybór prezesa Tow. gospodarskiego*, „Gazeta Narodowa” 1909, nr 116, s. 2.

²⁰ Notatka pamiątkowa J. Rozwadowskiego, 10 X 1909 r., Papiery osobiste Jana Rozwadowskiego, m.in. fragment..., k. 3; P. Ruciński, dz. cyt., s. 54.

²¹ J. Buzek, dz. cyt., s. 148–150; W. Pruski, *Hodowla zwierząt gospodarskich w Galicji w latach 1772–1918*, t. II, *Okres 1882–1918*, Wrocław 1975, s. 220;

²² J. Buzek, dz. cyt., s. 149.

²³ Tamże, s. 149–151.

ku odrębnych instytucji, teoretycznie powołanych do przyjęcia i rozdziału subwencji. Oprócz wschodniego Towarzystwa Gospodarskiego i zachodniego Towarzystwa Rolniczego, których organizacje terenowe nie nachodziły na siebie, działały w kraju również (dystrybuujące dotacje, choć w znacznie mniejszym zakresie) Towarzystwo Kółek Rolniczych i ukraiński Silskij Hospodar. Efektem wielości struktur była nierównomierność i interferencja podejmowanych przez nie prac oraz chaos w przepływie i wykorzystaniu przyznawanych środków²⁴. Stan ten co najmniej od początku XX wieku wywoływał niepokój niektórych uczonych i działaczy, którzy – jak Adam Krzyżanowski i Franciszek Stefczyk – wysuwali postulaty unifikacji towarzystw lub powołania instytucji wobec nich nadrzędnej²⁵. W 1909 r. w Sejmie Krajowym pojawiły się zakładające wprowadzenie stosownych regulacji projekty ustaw, wychodzące z przeciwstawnych sobie pozycji i koncepcji społecznych. Stefczyk zaproponował stworzenie w miejsce TG i TR obowiązkowej dla wszystkich samodzielnych rolników organizacji zawodowej, posiadającej kompetencję uchwalania dodatku do podatku gruntowego na cele rolnicze, w której przewagę mieliby przedstawiciele włościan²⁶. Konserwatysta Jan Marszałkiewicz sformułował natomiast propozycję pozostawienia działających dotychczas dobrowolnych korporacji, w których dominowali ziemianie, i powołania nadrzędnej wobec nich Krajowej Rady Rolniczej²⁷. Do powyższej debaty włączył się namiestnik Galicji Michał Bobrzyński, który sprawę reformy uznał za dogodną przestrzeń urzeczywistnienia pojednania polsko-ukraińskiego oraz okazję do zmajoryzowania posiadających znaczną dozę niezależności towarzystw²⁸. Zdecydował on o przygotowaniu projektu ustawy o Radzie Kultury Krajowej, w której rola dotychczasowych korporacji rolniczych została zniwelowana, bardzo znacząco wzrósł natomiast wpływ władz państwowych²⁹. Elementem szczególnie kontrowersyjnym z punktu widzenia wschodniogalicyskich większych właścicieli były zawarte w doku-

²⁴ F. Stefczyk, dz. cyt., s. 39–43.

²⁵ A. Gurnicz, *Kółka rolnicze w Galicji*, Warszawa 1967, s. 137–138; 146–148; F. Stefczyk, dz. cyt., s. 34–69.

²⁶ F. Stefczyk, dz. cyt., s. 44–69.

²⁷ Projekt ustawy o krajowej Radzie rolniczej, 15 X 1909 r., Różne akta urzędowe z czasów namiestnictwa Michała Bobrzyńskiego (1908–1913). VIII Subwencja rządowa dla rolnictwa Rada Kultury Krajowej, Biblioteka Jagiellońska, rkps 8113 III, k. 2–4; M. Bobrzyński, dz. cyt., s. 248–249; F. Stefczyk, dz. cyt., s. 44–58.

²⁸ M. Bobrzyński, dz. cyt., s. 254–255.

²⁹ Tamże. Rady kultury krajowej działały wówczas w wielu krajach koronnych Austrii. Od istniejących w Galicji c.k. towarzystw różnił je centralny charakter, większy stopień uzależnienia od administracji państwowej oraz fakt, że członkostwo mogli uzyskać w nich wyłącznie rolnicy. Nie były one natomiast, w przeciwieństwie do izb rolniczych, organizacjami przymusowymi. Zob.: J. Buzek, dz. cyt., s. 157–158; L. Puzyna, dz. cyt., s. 23–24.

mencie gwarancje dotyczące reprezentacji w planowanej instytucji przedstawicieli rolników ukraińskich. Namiestnik starał się doprowadzić do uchwalenia ustawy o RKK w Sejmie Krajowym bez wywoływania kontrowersji, drogą poufnych ustaleń w gronie zaufanych posłów konserwatywnych obu nurtów i wybranych kierowników korporacji (należący do prezydium TG członkowie Zjednoczonych Kół i Kółek Ziemi, W. Czartoryski i Aleksander Dąbbski na niejawnie konferencje z Bobrzyńskim nie byli zapraszani)³⁰. Taktyka zwierzchnika administracji rządowej na początku 1910 r. wyszła na jaw, budząc żywiołowy opór środowisk, które opowiadały się przeciw uszczuplaniu autonomicznych uprawnień Lwowa oraz koncesjom na rzecz Ukraińców³¹.

Zasady rozdziału subwencji traktatowych stały się w Galicji na przełomie lat 1909–1910 jednym z najważniejszych i najgoręcej dyskutowanych zagadnień politycznych. W Wiedniu doszło do zawarcia porozumienia pomiędzy rządem a klubami parlamentarnymi Polaków i Ukraińców³². Jeden z liderów Stronnictwa Demokratyczno-Narodowego Stanisław Głąbiński, pełniący wówczas funkcję prezesa Koła Polskiego w Radzie Państwa, przystał na rozwiązanie, które zdaniem znacznej części opinii publicznej (szczególnie w Galicji Wschodniej) faworyzowało rolników ukraińskich i uszczuplało autonomiczne prerogatywy kraju³³. Działający w zaborze austriackim narodził się demokraci znaleźli się w związku z tym w fałszywej sytuacji, bowiem koncyliacyjna postawa Głąbińskiego była sprzeczna z manifestowanym od lat oporem wobec emancypacyjnych dążeń i politycznych postulatów przedsta-

³⁰ M. Bobrzyński, dz. cyt., s. 254–255; *Stenograficzne sprawozdania z pierwszej sesji dziewiątego peryodu Sejmu Krajowego Królestwa Galicji i Lodomerji z Wielkim Księstwem Krakowskim z roku 1909 i 1910*, b. d. m. w., s. 3663–3664; *Sejm*, „Gazeta Narodowa” 1910, nr 16, s. 2. Por.: *Przeciw Radzie kultury kraj.*, „Gazeta Narodowa” 1910, nr 32, s. 1.

³¹ Zob.: Wyciąg ze „Słowa Polskiego” w d. 10. stycznia 1910 Nr 14. Zamach namiestnika na autonomję, Różne akta urzędowe..., k. 66–69.

³² Zgodnie z zawartym 15 grudnia 1909 r. porozumieniem sumy przyznane w ramach subwencji miały być przekazane towarzystwom rolniczym polskim i ukraińskim proporcjonalnie do ilości posiadanej przez obywateli obu narodowości bydła. W przypadku utworzenia centralnej instytucji ds. rozdziału środków rządowych reprezentacja Ukraińców w tej organizacji również miała odpowiadać stosunkowi liczby posiadanych zwierząt do ogólnej liczby sztuk bydła galicyjskiego. M. Bobrzyński, dz. cyt. s. 249–250; *Obstrukcja w Izbie posłów*, „Gazeta Lwowska” 1909, nr 287, s. 2.

³³ Układ zaakceptowany przez S. Głąbińskiego zawierał kilka kontrowersyjnych wówczas elementów: zakładał zasadę narodową przy podziale środków, przyznawał kompetencję decydowania o rozdziale subwencji czynnikom wiedeńskim (nie zaś krajowym), zapewniał Ukraińcom duży wpływ na ew. nową organizację rolniczą, miał przyznawać im też większy niż to formalnie wynikało z poczynionych obliczeń udział w absorpcji dotacji, bowiem wielu włościan rusińskich należało do TG, które uprawnione było do przyjmowania środków tylko z transzy „polskiej”. F. S., *Hardo w raju, kornie w Wiedniu*, „Rzeczpospolita” 1910, nr 23, s. 3–5; A. Wątor, *Narodowa Demokracja w Galicji do 1918 roku*, Szczecin 2002, s. 250–251.

wicieli ludności rusińskiej. Z trudnej sytuacji pozwoliło wyjść wszechpolakom ujawnienie zakulisowych praktyk M. Bobrzyńskiego, przeciw któremu urządzili oni ostrą akcję propagandową.

Sprzeciw Jana Rozwadowskiego wobec działań Bobrzyńskiego na rzecz utworzenia Rady Kultury Krajowej miał, jak się wydaje, trzy płaszczyzny – ideologiczną, polityczno-taktyczną i osobistą. Polityk bez wątpienia identyfikował się z głoszonymi przez Narodową Demokrację postulatami walki narodowościowej Polaków na kresach ziem I Rzeczypospolitej i rozszerzania autonomicznych uprawnień Galicji³⁴. Projekt Rady Kultury Krajowej uderzał w jego przekonaniu w polski stan posiadania zarówno z perspektywy narodowej (zakwestionowanie władzy Polaków nad Galicją), jak i klasowej (osłabienie wpływu ziemian na kierunek zmian w kraju). Dostrzegał on również potrzebę ucieczki do przodu SDN po „kompromitacji” Głabińskiego – wywołanie koncentrującego uwagę opinii publicznej ostrego konfliktu na nieco innym terytorium było wówczas przez partię Stanisława Grabskiego i Jana Gwalberta Pawlikowskiego bardzo pożądane. Należy podkreślić przy tym, że M. Bobrzyński był przeciwnikiem wszechpolaków zarówno na gruncie ideologicznym, jak i doraźnie politycznym. Czynnikiem o pewnym znaczeniu dla udziału Rozwadowskiego w rozgrywającej się w latach 1909–1910 walce o centralną instytucję rolniczą była jego osobista niechęć do namiestnika, którą sygnalizował w pochodzącej z omawianej epoki korespondencji prywatnej, a która miała prawdopodobnie o wiele starszy rodowód³⁵.

Na tle rozgrywki o nowe uregulowanie mechanizmów subwencjonowania rolnictwa w Galicji doszło do wyłonienia się w Komitecie Towarzystwa Gospodarskiego dwóch frakcji. Pierwsza z nich, w której znaleźli się niektórzy posłowie do Sejmu Krajowego, m.in. prezes Kazimierz Laskowski i wiceprezes Jan Vivien, brała udział w akcji Bobrzyńskiego, popierając jego propozycję reformy. Frakcja druga (w niej znajdowali się członkowie ZKZR i KZ), która niebawem okazała się dominująca, opowiadała się zdecydowanie przeciw koncepcji Rady Kultury Krajowej. Wkrótce po zakończeniu wiedeńskich negocjacji o rozdział subwencji Komitet TG wystosował memoriał do ministra rolnictwa, w którym wyrażał protest wo-

³⁴ Zob.: J. Rozwadowski, *Byt narodowy a samodzielność Galicji. Przemówienie Dra Jana Rozwadowskiego na wiecu polskim w Tarnopolu dnia 14. stycznia 1906*, „Głos Polski” 1906, nr 5, s. 2; tenże, *Byt narodowy a samodzielność Galicji. Przemówienie Dra Jana Rozwadowskiego na wiecu polskim w Tarnopolu dnia 14. stycznia 1906. (Dokończenie)*, „Głos Polski” 1906, nr 11, s. 2; tenże, *Obrona ziemi. Odczyt Dra Jana Rozwadowskiego wygłoszony w Związku Kół polskich Ziemianek we Lwowie dnia 7 marca 1912 r.*, Kraków 1912.

³⁵ List J. Rozwadowskiego do M. z Szymanowskich Rozwadowskiej z 13 I 1910 r., Listy do Marii z Szymanowskich Rozwadowskiej od syna Jana. 1898–1920, BOss., rkps 7946/I, t. 2, k. 433–434; zob.: Adam Rozwadowski: *Pamiętniki. Kopa lat 1876–1939*, BOss., rkps 15539 III, k. 55.

bec wprowadzania kryterium narodowościowego tam, gdzie dotychczas decydował wyłącznie wzgląd na interes ekonomiczny rolników³⁶. Ponadto wspomniane kierownicze gremium korporacji pod wpływem frakcji drugiej przyjęło uchwały, w których domagało się przekazania kompetencji rozdziału dotacji powołanym czynnikom krajowym, zastopowania prac sejmowych nad Radą Kultury Krajowej oraz – o ile prac tych nie da się zatrzymać – natychmiastowego przygotowania konkurencyjnego projektu ustawy³⁷. Rzeczony projekt dzięki pracy tzw. komitetu pięciu powstał w nadzwyczaj szybkim tempie i został przyjęty przez Komitet, na co dotychczasowa grupa kierownicza TG zareagowała rezygnacją z udziału w dalszej dyskusji³⁸. Proponowany tekst ustawy zakładał powołanie struktury nadrzędnej wobec dotychczasowych korporacji; jej połowę miałyby wybierać rady powiatowe kontrolowane w dużej mierze przez ziemian³⁹. Ostateczny tekst projektu wspieranego przez namiestnika, w którym złagodzone najbardziej kontrowersyjne zapisy, ogłoszono 8 lutego w „Gazecie Narodowej”⁴⁰.

Niewątpliwie duży wpływ na powstanie i przebieg opisanej wyżej próby sił we wschodniogalicjskim towarzystwie miały Zjednoczone Koła Zjazdów Rolniczych. Rada Główna tej organizacji 14 stycznia 1910 r. wyraziła poparcie dla wspomnianych uchwał Komitetu TG oraz koncepcji połączenia trzech zdominowanych przez Polaków korporacji rolniczych⁴¹. Niedługo później, 9 lutego, odbył się nadzwyczajny zjazd ZKZR, podczas którego Rozwadowski – wbrew przyjmowanej zazwyczaj metodzie pracy politycznej – otwarcie wystąpił przeciw polityce M. Bobrzyńskiego, stając się jednym z głównych protagonistów toczącej się walki⁴². W swoim referacie, obszernie sparafrazowanym przez „Gazetę Narodową”, działacz wcielił się w rolę rzecznika interesów Towarzystwa Gospodarskiego, koncentrując się na jego werbalnej obronie. Podnosił zatem nieuzasadnione odsunięcie części prezydium korporacji od decydowania o kształcie ustawy o RKK, podkreślał porażkę tej koncepcji w Komitecie TG oraz brak zgody Rady Ogólnej TG, będącej zbiorowym, usta-

³⁶ *Motywa Towarz. gospodarskiego przeciw podziałowi subwencji*, „Gazeta Narodowa” 1910, nr 3, s. 1.

³⁷ *Ostatnie wiadomości. Sprawa rady kultury krajowej*, „Gazeta Narodowa” 1910, nr 14, s. 3.

³⁸ *Przeciw Radzie kultury kraj.*, „Gazeta Narodowa” 1910, nr 32, s. 1.

³⁹ Tamże.

⁴⁰ *Rada kultury krajowej*, „Gazeta Narodowa” 1910, nr 30, s. 1.

⁴¹ Protokół posiedzenia Rady Głównej ZKZR, 14 I 1910 r., Papiery Rozwadowskich. Materiały dotyczące Zjednoczonych..., k. 409; *Ostatnie wiadomości. Sprawa rady kultury krajowej*, „Gazeta Narodowa” 1910, nr 14, s. 3; *Kronika. Z zaboru austriackiego*, „Rzeczpospolita” 1910, nr 24, s. 23.

⁴² List J. Rozwadowskiego do M. z Szymanowskich Rozwadowskiej z 3 II 1910 r., Listy do Marii z Szymanowskich Rozwadowskiej od syna..., k. 438; *Rada kultury krajowej*, „Gazeta Narodowa” 1910, nr 30, s. 1; *Ostatnie wiadomości. Zjazd kółek ziemian*, „Gazeta Narodowa” 1910, nr 31, s. 3.

wodawczym organem instytucji, na zmiany w modelu podziału środków na rolnictwo⁴³. Przyjęcie powyższej formuły zwalczania koncepcji namiestnika było niewątpliwie bardzo zręcznym posunięciem – dzięki niemu Rozwadowski odwoływał się do emocji żywionych przez wszystkich niemal większych właścicieli wschodniej Galicji, zdecydowana większość spośród nich należała bowiem do Towarzystwa. Afektowana obrona praw TG oddziaływać miała na sentymenty ziemian o charakterze klasowym – ich suwerenności i sprawczości jako obywateli – oraz narodowym – uwydatniając dychotomię polska autonomia *versus* centralizm austriacki. Rada Kultury Krajowej w kształcie proponowanym przez M. Bobrzyńskiego miała wzmacniać w tym ujęciu „separatyzm ruski” i niwelować samodzielność władz krajowych Galicji, a przy tym była przedsięwzięciem kosztownym i w sensie gospodarczym nieskutecznym⁴⁴. Rozwadowski nie powstrzymał się – wychodząc na chwilę z roli obrońcy TG – od zarzutów odnoszących się do innych sfer działań namiestnika – zarzucił mu niszczenie Rady Narodowej oraz podważanie solidarności Koła Polskiego w Radzie Państwa⁴⁵. Nadzwyczajny zjazd Zjednoczonych Kół zakończył się przyjęciem zaproponowanej przez Jana rezolucji, w której członkowie stowarzyszenia opowiedzieli się za autonomicznym modelem dystrybucji subwencji i unifikacją trzech towarzystw rolniczych oraz przeciw szybkim pracom nad RKK i ustępstwom „na rzecz separatyizmu narodowego”⁴⁶. W trakcie wydarzenia zdecydowano również, że do zasiadających w Sejmie Krajowym posłów ziemiańskich wysłane zostaną delegacje, złożone z członków Towarzystwa Gospodarskiego, mające za zadanie przekonanie ich do spowolnienia prac nad nową ustawą⁴⁷. Akcja ta, podobnie jak powyższe stanowisko ZKZR poparta przez Kółka Ziemian, zakończyła się sukcesem – obrady nad reformą przedłużyły się do końca trwania sesji lwowskiej legislatywy, co w praktyce oznaczało upadek planu namiestnika⁴⁸.

⁴³ *Przeciw Radzie kultury kraj.*, „Gazeta Narodowa” 1910, nr 32, s. 1; por.: *Statut C.K...*, s. 4, 9–10.

⁴⁴ *Przeciw Radzie kultury kraj.*, „Gazeta Narodowa” 1910, nr 32, s. 1.

⁴⁵ Tamże; por.: A. Wątor, *Galicyjska Rada Narodowa w latach 1907–1914. Z dziejów instytucji obywatelskiej*, Szczecin 2000, s. 82–90.

⁴⁶ Oświadczenie członków ZKZR, b. d. [9 II 1910 r.], Papiery Rozwadowskich. Materiały dotyczące Zjednoczonych..., k. 541–542; M. Bobrzyński, dz. cyt., s. 258–259; *Przeciw Radzie kultury kraj.*, „Gazeta Narodowa” 1910, nr 32, s. 2; *Kronika. Z zaboru austriackiego. W sprawie Rady kultury krajowej*, „Rzeczpospolita” 1910, nr 26, s. 47–48.

⁴⁷ Pismo Prezydium ZKZR do N.N. posła, [po 8 II] 1910 r., Różne akta urzędowe..., k. 83; Pismo Komitetu KZ do N.N., 18 II 1910 r., tamże, k. 88; M. Bobrzyński, dz. cyt., s. 260.

⁴⁸ Odezwa Komitetu KZ, 18 II 1910 r., Różne akta urzędowe..., k. 88; *Kółka ziemian*, „Gazeta Narodowa” 1910, nr 40, s. 1. O akcji przekonywania posłów przez przedstawicieli ZKZR i KZ jako o punkcie zwrotnym walki o RKK pisali M. Bobrzyński i Antoni Górski. Antoni Górski: *Praca...*, k. 72–73; M. Bobrzyński, dz. cyt., s. 257–260.

Wybitny udział Rozwadowskiego i utworzonego przez niego środowiska w zwycięskiej akcji przeciw Radzie Kultury Krajowej wpłynął na umocnienie jego pozycji politycznej – warto zauważyć, że przystępując do walki miał on przeciwko sobie zwierzchnika administracji rządowej Galicji, konserwatywną większość sejmową, znaczną część tytułów prasowych oraz kierownictwa Towarzystwa Gospodarskiego. Stronnictwo Demokratyczno-Narodowe, które dysponowało wówczas niewielką reprezentacją sejmową (11 posłów), nie było władne, wykorzystując konwencjonalne środki polityczne, zablokować w lwowskiej izbie przyjęcie ustawy o RKK. Sukces w rozgrywce z namiestnikiem wpłynął również niewątpliwie na wzrost autorytetu i rozpoznawalność ZKZR i KZ. Należy tu podkreślić, że rozłam w Komitecie Towarzystwa Gospodarskiego, który dokonał się na początku 1910 r., zakończył się wymianą jego władz i faktycznym przejęciem instytucji przez dwa wymienione stowarzyszenia ziemiańskie⁴⁹. Sześciu dotychczasowych ważnych członków tego gremium ustąpiło (K. Laskowski, J. Vivien, Tadeusz Pilat, Jan Krzysztofowicz, Oskar Schnell i Włodzimierz Kozłowski), a w ich miejsce wybrano reprezentantów Zjednoczonych Kół i Kólek Ziemian.⁵⁰ Ogółem w dwudziestosześcioosobowym Komitecie znalazło się ich szesnastu; prezesem TG został W. Czartoryski (KZ), a wiceprezesami A. Dąbski (KZ i ZKZR) i Aleksander Raciborski (ZKZR)⁵¹. W kierownictwie Towarzystwa znalazł się też wówczas Jan Rozwadowski⁵².

Efektom rotacji we władzach wschodniogalicyskiej korporacji rolniczej było przejście odpowiedzialności za całokształt prac instytucji na nowych ludzi, wywodzących się ze środowisk Rozwadowskiego i Turnaua. Jak wskazują dokumenty Zjednoczonych Kół Zjazdów Rolniczych, ich członkowie mieli świadomość zobowiązania, zaciągniętego wobec zaangażowanych politycznie kręgów społeczeństwa Galicji, co do wielopłaszczyznowych zmian w pracy Towarzystwa⁵³. Aktywność współpracowników Jana w agendach TG wy-

⁴⁹ Karol Krusenstern, Mój pamiętnik, BN, rkps akc. 8264, k. 52–52a; Protokół z posiedzenia Rady Głównej ZKZR, 16 III 1910 r., Papiery Rozwadowskich. Materiały dotyczące Zjednoczonych..., k. 417.

⁵⁰ *Ustąpienie 6 członków z komitetu gal. Tow. gospodarskiego*, „Gazeta Narodowa” 1910, nr 42, s. 2.

⁵¹ Protokół VI Zjazdu Ogólnego ZKZR, 19 III 1911 r., Papiery Rozwadowskich. Materiały dotyczące Zjednoczonych..., k. 487; *Przełom w Tow. gospodarskim*, „Gazeta Narodowa” 1910 r., nr 80, s. 2; zob.: *Sprawozdanie komitetu C.K. Galicyjskiego Towarzystwa Gospodarskiego za rok 1911*, red. B. Janowski, Lwów 1912, s. 1–2; *Szematyzm Królestwa Galicji i Lodomerji z Wielkiem Księstwem Krakowskim na rok 1911*, Lwów 1911, s. 1015; por.: Spis członków Zjednoczonych Kół Zjazdów Rolniczych, b. d., Papiery Rozwadowskich. Materiały dotyczące Zjednoczonych..., k. 39–41.

⁵² *Sprawozdanie komitetu...*, s. 2.

⁵³ Sprawozdanie Rady Głównej na V Zjazd Ogólny ZKZR, 7 IV 1910 r., Papiery Rozwadowskich. Materiały dotyczące Zjednoczonych..., k. 426; Kronika dwunastego zjazdu rolniczego w Gwoźdźcu i wycieczki do Horodenki, 20–22 XI 1910 r., Kronika Koła..., k. 145.

rażnie się wówczas wzmogła – przejęli oni kierownictwo kilku sekcji (hodowlanej, handlowej, mleczarskiej i literackiej), starając się wcielić w życie program Rezolucji ankiety ZKZR⁵⁴. Ich starania obejmowały przede wszystkim kwestie połączenia korporacji, akcji przeprowadzania regularnych prób rolniczych i zmian kierunku polityki hodowlanej (m.in. promocja mlecznego bydła fryzyjskiego)⁵⁵. Ponadto celem nowego kierownictwa było usprawnienie i zaktywizowanie aparatu urzędniczego Towarzystwa („usunięcie biurokratycznego i powolnego załatwiania spraw”) oraz jego terenowych oddziałów⁵⁶. Niepoślednią rolę w powyższym wzmożeniu odgrywał Rozwadowski, który stał się, jak można przypuszczać, nieformalnym koordynatorem działań Zjednoczonych Kół wewnątrz TG. W lutym 1911 r. został kierownikiem nowo utworzonej Sekcji Organizacyjnej, która miała przejąć część zadań Wydziału Wykonawczego (którego również był członkiem), pracując przede wszystkim nad wewnętrznym usprawnieniem Towarzystwa, pobudzeniem struktur powiatowych oraz unifikacją korporacji rolniczych⁵⁷. Ponadto wszedł Rozwadowski w skład sekcji hodowlanej, handlowej, wiejskiego gospodarstwa kobiecego i wystawowej, będąc również delegatem wschodniogalicyjskiej korporacji rolniczej do Krajowej Komisji Rolniczej przy Wydziale Krajowym, Centralnego Wydziału Stowarzyszeń Rolniczych i Zarządu Głównego Towarzystwa Kółek Rolniczych (w latach 1910–11, 1914)⁵⁸. Formalnym potwierdzeniem spełnianej przez niego w Towarzystwie Gospodarskim roli był wybór w kwietniu 1912 r. na stanowisko trzeciego wiceprezesa instytucji⁵⁹.

⁵⁴ *Sprawozdanie komitetu...*, s. 2–6.

⁵⁵ Protokół z posiedzenia Rady Głównej ZKZR, 20 XII 1909 r., Papiery Rozwadowskich. Materiały dotyczące Zjednoczonych..., k. 398; Pismo sekretarza generalnego ZKZR J. Rozwadowskiego do J. Gużkowskiego z 24 II 1910 r., tamże, k. 625; Sprawozdanie sekretarza generalnego J. Rozwadowskiego na posiedzenie Rady Głównej ZKZR, 16 III 1910 r., tamże, k. 421; zob.: Rezolucja Ankiety ZKZR, 1 V 1909 r., tamże, k. 609–617.

⁵⁶ Komunikat 3 Rady Głównej ZKZR z posiedzeń 26 II i 9 III [1911 r.], 14 III 1911 r., tamże, k. 552; Notatki do protokołu z posiedzenia Rady Głównej ZKZR, 26 II 1911 r., tamże, k. 459.

⁵⁷ Komunikat 3 Rady Głównej ZKZR z posiedzeń 26 II i 9 III [1911 r.], 14 III 1911 r., tamże, k. 552; *Sprawozdanie komitetu...*, s. 7, 102–104. W swoim dzienniku Rozwadowski pisał, że decyzję o utworzeniu Sekcji Organizacyjnej podjęto w Wydziale Wykonawczym TG już 21 maja 1910 roku. Zob.: Dziennik J. Rozwadowskiego, notatka o 21 V 1910 r., Papiery osobiste Jana Rozwadowskiego, m.in. fragment..., k. 19.

⁵⁸ List M. z Rozwadowskich Rozwadowskiej do M. z Szymanowskich Rozwadowskiej z 16 I 1912 r., Korespondencja Rozwadowskich. Listy do Marii z Szymanowskich Rozwadowskiej od rodziny. 1896–1919, BOss., rkps 7947/II, k. 197; *Sprawozdanie komitetu...*, s. 2–11; *Szematyzm Królestwa Galicyi i Lodomeryi z Wielkiem Księstwem Krakowskim na rok 1911...*, s. 1023; *Szematyzm Królestwa Galicyi i Lodomeryi z Wielkiem Księstwem Krakowskim na rok 1914...*, s. 1026.

⁵⁹ W Tow. gospodarskiem [wycinek prasowy], [V 1912 r.], Papiery osobiste Jana Rozwadowskiego i jego najbliższej rodziny. 1886–1935, BOss., rkps 7965/II, k. 9; *Galic. Tow. gospodarskie*,

Zakres niniejszego artykułu nie pozwala na zadowalający przegląd efektów modernizacyjnego programu Rozwadowskiego i Zjednoczonych Kół oraz Kółek Ziemian na gruncie Towarzystwa Gospodarskiego. Nie ulega wątpliwości, że wprowadzane od połowy 1910 r. zmiany w instytucji były znaczące i dostrzegane przez opinię publiczną. Dużym wyzwaniem okazało się przełamywanie obowiązujących w TG biurokratycznych przyzwyczajzeń, wynikających z jego hybrydowego, „urzędowo-obywatelskiego” charakteru oraz w istocie słabego w zaborze austriackim etosu dobrowolnej służby publicznej⁶⁰. Na polu tym – pomimo rejestrowanych trudności – następował stopniowy postęp⁶¹. Dla prowadzenia na niskim poziomie organizacji odpowiedniej polityki oświatowej (wsparcie dla gospodarstw włościańskich), hodowlanej i handlowej Sekcja Organizacyjna TG powoływała w terenie nowe podstruktury: zakłady rolniczo-hodowlane, inspektoraty hodowlane i spółki handlowo-rolnicze⁶². Zmianą o bardzo poważnym potencjale modernizacyjnym było utworzenie w Towarzystwie w 1912 r. Biura Rachunkowego, które miało za zadanie prowadzić tzw. wspólną rachunkowość⁶³. Rozwiązanie powyższe, które kilka lat wcześniej obmyślono i wprowadzono w Zjednoczonych Kółach, miało na celu strukturalne uporządkowanie finansów gospodarstw folwarcznych, ujednoczenie i uszczegółowienie rachunkowości, umożliwienie właścicielowi szybkiego rozeznania w istotnej sytuacji jego

„Gazeta Narodowa” 1912, nr 99, s. 2. W niektórych publikacjach znaleźć można fałszywą informację, że Rozwadowski pełnił funkcję wiceprezesa Krakowskiego Towarzystwa Rolniczego. Zob.: S. Grabski, *Pamiętniki*, t. 1, wstęp i oprac. W. Stankiewicz, Warszawa 1989, s. 392; S. Kozicki, *Pamiętnik 1876–1939*, wstęp i oprac. M. Mroczko, Słupsk 2009, s. 79; A. Wątor, *Jordan Jan Emanuel*, [w:] tegoż, *Słownik działaczy Narodowej Demokracji w Galicji*, Szczecin 2008, s. 156.

⁶⁰ Kronika dwunastego zjazdu rolniczego w Gwoźdźcu i wycieczki do Horodenki, 20–22 XI 1910 r., Kronika Koła..., k. 145; Kronika trzynastego zjazdu rolniczego w Zaciszu, 29–30 X 1911 r., tamże, k. 159.

⁶¹ Zob. wypowiedź W. Kozłowskiego, przywołana w: *Galic. Towarzystwo gospodarskie*, „Gazeta Lwowska” 1911, nr 66, s. 4.

⁶² *Gal. Towarzystwo gospodarskie*, „Gazeta Lwowska” 1914, nr 127, s. 4; *Statut Spółki Handlowo-Rolniczej C.K. Galic. Towarzystwa Gospodarskiego stow. zarejestrowanego z ograniczoną poręką*, Lwów 1912, s. 1–3; *Sprawozdanie komitetu C.K. Galicyjskiego Towarzystwa Gospodarskiego za rok 1912*, red. B. Janowski, Lwów 1913, s., s. 20–21, 55–59, 118; *Sprawozdanie komitetu C.K. Galicyjskiego Towarzystwa Gospodarskiego za rok 1913*, Lwów 1914, s. 38–143; W. Pruski, dz. cyt., s. 232.

⁶³ *Gal. Towarzystwo gospodarskie*, „Gazeta Lwowska” 1914, nr 127, s. 4–5; *Sprawozdanie komitetu C.K. Galicyjskiego Towarzystwa Gospodarskiego za rok 1912...*, s. 119–120. Utworzenie Biura Rachunkowego TG stanowi, jak się wydaje, dowód wpływu członków ZKZR na TG. W początkach istnienia Biura idea wspólnej rachunkowości spotkała się z obiecującym przyjęciem – przez rok liczba gospodarstw, które włączono do programu, powiększyła się z 20 do 65. *Sprawozdanie komitetu C.K. Galicyjskiego Towarzystwa Gospodarskiego za rok 1913...*, s. 218.

przedsiębiorstwa i dzięki temu skuteczniejszego zarządzania nim⁶⁴. Wspólna rachunkowość stanowiła remedium na zjawisko tzw. rachunkowości staropolskiej – nazwą tą określano stan niechlujstwa i bezładu, który w końcu omawianej epoki wciąż panował w finansach istotnej części polskich majątków ziemskich Galicji Wschodniej⁶⁵.

Jedną ze zmian, której przypisanie bezpośrednio Rozwadowskiemu nie budzi żadnych wątpliwości, było wprowadzenie do Towarzystwa Gospodarskiego kobiet – działaczek. W 1911 r. w środowisku galicyjskich ziemianek (członkiń Związku Kół Polskich Ziemianek) powstał pomysł włączenia się do prac TG⁶⁶. Ideę zdecydowanie poparł Jan, który od razu wysunął propozycję zaangażowania ich do prac odpowiednich struktur Towarzystwa, zapowiedział również wsparcie ich akcesu przez ZKZR i KZ⁶⁷. Niedługo później projekt udało się zrealizować: powstała Sekcja Kobiecego Gospodarstwa Wiejskiego TG, do której weszło 11 kobiet, 5 pań zasiliło wówczas Sekcję Chowu Drobiu, a jedna – Komisję Wystawową⁶⁸. Na początku 1912 r. liczba członkiń wschodniogalicyskiej korporacji rolniczej, opłacających składkę min. 10 koron, była większa względem ich liczby z początku 1910 r. o 42% (łącznie 94 członkinie), w latach 1912–1913 natomiast udział kobiet opłacających składkę 5 koron lub więcej wzrosła w niej o ok. 24% (do ok. 131 na początku 1914 r.)⁶⁹. Inicjatywa włączenia do współpracy działaczek ziemiańskich niewątpliwie przystawała do postulatów ożywienia agend i poszerzenia zakresu prac, z którymi Zjednoczone Koła i Kółka Ziemian przejmowały kontrolę nad TG. Akcja, w której jedną z głównych ról odegrał Rozwadowski, miała też pewien szerszy wymiar społeczny, stanowiąc krok w kierunku obywatelskiego równouprawnienia płci.

⁶⁴ Zob. np.: Kronika trzeciego zjazdu rolniczego w Jezierzanach, 12–13 II 1906 r., Kronika Koła..., k. 23; Rękopis artykułu, pisanego przez J. Rozwadowskiego dla nr. 1 czasopisma „Rachmistrz Gospodarczy”, b. d. [IX 1906 r.], Papiery Rozwadowskich. Materiały dotyczące Kół..., k. 151; J. Turnau, *O rachunkowości rolniczej. Zbiór wykładów na kursach rolniczych*, Lwów – Poznań 1920, s. 6.

⁶⁵ Por.: List L. Puzyny do J. Rozwadowskiego, b. d. [po 16 IV 1906 r.], Papiery Rozwadowskich. Materiały dotyczące Kół..., k. 676; J. Turnau, dz. cyt., s. 1.

⁶⁶ List J. Rozwadowskiego do M. z Szymanowskich Rozwadowskiej z 18 VI 1911 r., Listy do Marii z Szymanowskich Rozwadowskiej od syna..., k. 479–482.

⁶⁷ Tamże.

⁶⁸ *Sprawozdanie komitetu C.K. Galicyjskiego Towarzystwa Gospodarskiego za rok 1911...*, s. VI, 5, 7–8.

⁶⁹ *Sprawozdanie komitetu C.K. Galicyjskiego Towarzystwa Gospodarskiego za rok 1909*, Lwów 1910, s. 265–289; *Sprawozdanie komitetu C.K. Galicyjskiego Towarzystwa Gospodarskiego za rok 1911...*, s. 231–270. Należy zaznaczyć, że kobiety już przed 1911 r. należały do TG, były one w większości, jak można przypuszczać, właścicielkami ziemi nie wykazującymi aktywności organizacyjnej.

Udział Zjednoczonych Kół Zjazdów Rolniczych i Kółek Ziemiaków w dziele obalenia projektu Rady Kultury Krajowej stanowił niewątpliwie taktyczne zwycięstwo tych środowisk. Z drugiej strony – wobec istotnej potrzeby instytucjonalnych zmian w galicyjskiej organizacji rolnictwa – czynił je współodpowiedzialnymi za utrzymujący się na tym obszarze życia społeczno-gospodarczego niezadowolający stan rzeczy. Dlatego też, jak można przypuszczać, wybitni członkowie obu stowarzyszeń angażowali się w prace, których celem było utworzenie nadrzędnej wobec towarzystw, centralnej instytucji rolniczej oraz unifikacja korporacji rolniczych o przewadze polskiej.

Politykiem, który bardzo aktywnie uczestniczył w inicjatywie wprowadzenia w życie dwóch powyższych postulatów, był Rozwadowski, który już w 1906 r. pisał o potrzebie powołania instytucji, władnej holistycznie ujmować problematykę rolnictwa w zaborze austriackim i stosownie do tej perspektywy wspierać jego rozwój⁷⁰. Znaczenie Jana dla obu spraw potwierdzają liczne źródła – np. gdy w październiku 1910 r. z powodu choroby nie mógł on uczestniczyć w spotkaniu z przedstawicielami Towarzystwa Rolniczego, poświęconemu omówieniu wspomnianych problemów, prezes TG zaproponował, aby narada odbyła się w jego mieszkaniu⁷¹. Lider ZKZR uczestniczył w pracach nad ustawą o centralnej organizacji rolniczej, prowadzonych wewnątrz TG⁷². Efektem tych starań był projekt o Zawodowym Związku Rolników z grudnia 1911 r., który zakładał, w porównaniu do koncepcji RKK, poważne ograniczenie roli rządu w obsadzaniu jego ciał statutowych (w 29-osobowym Krajowym Zarządzie Rolniczym miał się znaleźć tylko jeden delegat wiedeńskiego gabinetu) i pozbawienie wpływu na nie Sejmu Krajowego, pomniejszenie reprezentacji Ukraińców, zapewnienie dominującej pozycji ziemian i zabezpieczenie wpływu kontrolowanych przez Polaków towarzystw⁷³. Projekt powyższy był pod koniec 1911 r. dyskutowany z przedstawicielami TR, a w roku następnym, po uwzględnieniu poprawek, uzyskał 1 lutego 1912 r. akceptację komitetów obu organizacji⁷⁴. Ich zgodne stanowisko w sprawie

⁷⁰ Rękopis artykułu, pisanego przez Jana Rozwadowskiego dla nr. 1 czasopisma „Rachmistrz Gospodarczy”, b. d. [IX 1906 r.], Papiery Rozwadowskich. Materiały dotyczące Kół..., k. 135.

⁷¹ List J. Raczyńskiego do Z. Tarnowskiego z 1 X 1910 r., Towarzystwo Rolnicze..., k. 508–509; List W. Czartoryskiego do J. Rozwadowskiego z 6 X 1910 r., Listy do Jana Rozwadowskiego. 1904–1934, BOss., rkps 7948/II, t. 1, k. 121–123.

⁷² *Sprawozdanie komitetu C.K. Galicyjskiego Towarzystwa Gospodarskiego za rok 1913...*, s. 389–434; *Sprawozdanie komitetu C.K. Galicyjskiego Towarzystwa Gospodarskiego za rok 1911...*, s. 262–263; *Sprawozdanie komitetu C.K. Galicyjskiego Towarzystwa Gospodarskiego za rok 1912...*, s. 251–252.

⁷³ Projekt ustawy o Zawodowym Związku Rolników, 15 XII 1911 r., Materiały dotyczące towarzystw rolniczych b. Galicji. 1910–1923, BOss., rkps 8002/II, t. 1, k. 59–71.

⁷⁴ Pismo C.K. Towarzystwa Rolniczego w Krakowie [zapewne do J. Rozwadowskiego] z 18 XI 1911 r., tamże, k. 101; Projekt ustawy o Zawodowym Związku Rolników, b. d. [I II 1912 r.], Różne

dokumentu nie przyniosło – zapewne wskutek niesprzyjającej sytuacji politycznej – efektu w postaci przyjęcia ustawy przez sejm.

Postulat drugi, a zatem połączenie TG, TR i Towarzystwa Kółek Rolniczych, był przedmiotem prac kierowanej przez Rozwadowskiego Sekcji Organizacyjnej TG. Przez kilka lat od obalenia projektu Rady Kultury Krajowej sprawa ta – zapewne w związku z pracami nad projektem centralnej instytucji rolniczej (zasadniczy cel obu reform był niejako tożsamy) – nie posuwała się do przodu⁷⁵. Pewne ożywienie miało miejsce dopiero w pierwszej połowie 1913 r., kiedy rozpoczęto rozmowy pomiędzy TG i TR o unifikacji – podstawą dyskusji był projekt, przygotowany przez Rozwadowskiego⁷⁶. Jesienią tego roku Komitet lwowski domagał się zajęcia stanowiska przez Komitet krakowski, ten natomiast w końcu 1913 r. przygotował nowy projekt, którego głównym autorem był Jan Konopka⁷⁷. Wiosną 1914 r. wciąż brak było jakichkolwiek ogólnie przyjętych ustaleń – dowodzi tego treść przyjętego wówczas jednogłośnie podczas obrad Rady Ogólnej TG wniosku, wzywającego Komitet TG do „prowadzenia dalszych rokowań w sprawie zjednoczenia galic. Tow. gospodarskiego, krakowskiego Tow. rolniczego i Tow. Kółek rolniczych w jedno towarzystwo, oraz **upoważni[ający] komitet [...] do ułożenia głównych zasad tego zjednoczenia [wyróżnienie – PR]**”⁷⁸. Powyższe stanowisko spotkało się z przychylną reakcją TR, którego członkowie w lipcu

akta urzędowe..., k. 43; *Galic. Tow. gospodarskie*, „Gazeta Narodowa” 1912, nr 98, s. 2; *Sprawozdanie komitetu C.K. Galicyjskiego Towarzystwa Gospodarskiego za rok 1911...*, s. I.

⁷⁵ W 1912 r. kwestia unifikacji była omawiana na forum Centralnego Wydziału Towarzystw Rolniczych (Rozwadowski wchodził w jego skład), w efekcie czego wybrano specjalną komisję. Wśród rozważanych zagadnień znalazły się m.in. problem uwzględnienia w nowej organizacji terenowych struktur dotychczasowych towarzystw oraz kwestia jej wewnętrznego podziału według klucza terytorialnego (rozgałęzienie na zachodnią i wschodnią część w strukturze pionowej usytuowane pomiędzy oddziałami powiatowymi a wspólnym organem centralnym). Zob.: Szkic do zasad połączenia się Towarzystwa Gospodarskiego we Lwowie i Towarzystwa Rolniczego w Krakowie, 26 V 1913 r., *Materiały dotyczące towarzystw rolniczych...*, k. 103–105; Szkic zasad połączenia się c.k. Galic. Towarzystwa gospodarskiego z c.k. Krakowskim Towarzystwem rolniczym i utworzenia c.k. Gal. Towarzystwa Rolniczego, 2 XII 1913 r., tamże, k. 107–119; Projekt reorganizacji towarzystw rolniczych (zarys statutu), b. d., tamże, k. 123–129; Zarys podstawowy statutu nowego krajowego Towarzystwa rolniczego, b. d., tamże, k. 133–140; Protokół konferencji prezydyjalnej TR, 15 V 1913 r., *Towarzystwo Rolnicze...*, k. 1257; *Sprawozdanie komitetu C.K. Galicyjskiego Towarzystwa Gospodarskiego za rok 1911...*, s. 103–104.

⁷⁶ List J. Raczyńskiego do Z. Tarnowskiego z 17 IV 1913 r., *Towarzystwo Rolnicze...*, k. 895; Uchwały konferencji prezydyjalnej TR, 15 V 1913 r., tamże, k. 1257.

⁷⁷ List J. Raczyńskiego do Z. Tarnowskiego z 8 X 1913 r., tamże, k. 952; List J. Raczyńskiego do Z. Tarnowskiego z 9 X 1913 r., tamże, k. 961; List J. Raczyńskiego do Z. Tarnowskiego z 4 XII 1913 r., tamże, k. 999; Uchwały konferencji prezydyjalnej TR, 10 III 1914 r., tamże, k. 1265–1266; Polecenie prezydyjalne TR, 13 IV 1914 r., tamże, k. 1266.

⁷⁸ *Gal. Towarzystwo gospodarskie*, „Gazeta Lwowska” 1914, nr 128, s. 4; por.: *Gal. Towarzystwo gospodarskie*, „Gazeta Lwowska” 1914, nr 127, s. 5.

1914 r. również zobowiązali swoje władze do przygotowania projektu fuzji⁷⁹. Pozytywny stosunek do unifikacji zasygnalizowało wówczas także Towarzystwo Kółek Rolniczych⁸⁰.

W czerwcu i lipcu 1914 r. Rozwadowski rozpoczął przygotowywanie kolejnego projektu zjednoczenia towarzystw rolniczych, co było zapewne ostatnim dużej rangi zadaniem, realizowanym przez niego przed wybuchem I wojny światowej⁸¹. W trakcie pracy kontaktował się z prezesem TKR Arturem Cieleckim-Zarembą, który pozytywnie odnosił się do rozwijanej w projekcie koncepcji, przewidywał jednak trudności z uzyskaniem ostatecznej zgody Towarzystwa Rolniczego⁸². Na początku lipca Jan spotkał się z krakowskimi kolegami podczas Walnego Zgromadzenia TR i niewątpliwie konsultował z nimi wówczas treść dokumentu⁸³.

Zachowana część projektu Rozwadowskiego (wersję pełniejszą przesłał on być może wiceprezesowi TG Marianowi Lisowieckiemu), którego nie zdążył ukończyć z powodu wybuchu wojny, pozwala zorientować się w zamysle autora⁸⁴. Zakładał on utworzenie Krajowego Towarzystwa Rolniczego, w którym organizacje składowe (TG, TKR i TR) miały zachować swoją „istotę”, a wyzbyć się swojej samodzielności i części struktur⁸⁵. Najniżej usytuowanym segmentem organizacyjnym nowej korporacji (spośród trzech stopni) miały być kółka rolnicze, co stanowiło realizację warunku, wysuniętego przez TKR; ustępstwem wobec tego towarzystwa było również, jak można przypuszczać, ustalenie składki członkowskiej na bardzo niskim poziomie 1,2 korony⁸⁶. Projekt Rozwadowskiego przewidywał powołanie trzech organów centralnych Krajowego Towarzystwa Rolniczego: Krajowej

⁷⁹ Protokół konferencji prezydyjnej TR, 3 VII 1913 r., Towarzystwo Rolnicze..., k. 1268; *Kronika. Z Towarzystwa rolniczego w Krakowie*, „Gazeta Lwowska” 1914, nr 152, s. 4; *Obrady rolników*, „Czas” 1914, nr 264, s. 1–2; *Obrady rolników*, „Czas” 1914, nr 265, s. 1.

⁸⁰ *Kółka rolnicze*, „Gazeta Lwowska” 1914, nr 155, s. 5.

⁸¹ List J. Rozwadowskiego do M. z Rozwadowskich Rozwadowskiej z 3 VII 1914 r., Korespondencja Rozwadowskich. Listy Jana Rozwadowskiego do żony Marii. 1911–1916, BOss., rkps 7958/II, t. 1, k. 86; *Obrady rolników*, „Czas” 1914, nr 264, s. 1.

⁸² List A. Cieleckiego-Zaremby do J. Rozwadowskiego z 21 VII 1914 r., Korespondencja Rozwadowskich. Listy do Jana Rozwadowskiego..., t. 1, k. 99–100; por: Notatka dziennikowa J. Rozwadowskiego z 3 XII 1913 r., Papiery osobiste Jana Rozwadowskiego. Siedem notatników z zapiskami zdarzeń politycznych, adresów, informacji, rachunków i in. 1913–1915, BOss., rkps 7970/I, cz. 1, k. 8.

⁸³ List J. Rozwadowskiego do M. z Rozwadowskich Rozwadowskiej z 5 VII 1914 r., Listy Jana Rozwadowskiego do żony..., k. 92.

⁸⁴ List M. Lisowieckiego do J. Rozwadowskiego z 25 VII 1914 r., Materiały dotyczące towarzystw rolniczych..., k. 141.

⁸⁵ Projekt statutu Krajowego Towarzystwa Rolniczego, b. d. [VII 1914 r.], tamże, k. 143.

⁸⁶ Tamże, k. 151, 153.

Rady Rolniczej, Krajowego Komitetu Rolniczego oraz Rady Prezydialnej⁸⁷. Jednolite kierownictwo nowej instytucji miało zastąpić trzy odrębne struktury biurokratyczne, zmniejszyć ich koszty administracyjne, ujednoczyć i ujednostajnić podejmowane dotychczas prace oraz podnieść poziom wykorzystania subwencji. Do statutowych celów KTR włączył Rozwadowski zadania, stanowiące ważne elementy programów Zjednoczonych Kół i Kółek Ziemi od początku ich istnienia: działalność edukacyjną w zakresie agronomii, wdrażanie i upowszechnianie nowych rozwiązań, pośrednictwo w akcji kredytowej dla rolników, prowadzenie praktyk gospodarskich i pośrednictwa pracy dla robotników rolnych⁸⁸.

Galicyjskie Towarzystwo Gospodarskie stanowiło niewątpliwie jeden z najważniejszych ośrodków intelektualnej i organizacyjnej pracy Jana Rozwadowskiego przed wybuchem I wojny światowej. Kluczowe dla zrozumienia roli odgrywanej przez niego w tej organizacji oraz znaczenia, jakie osiągnął na polu galicyjskich asocjacji rolniczych, jest uświadomienie jego istotnej pozycji w Zjednoczonych Kołach Zjazdów Rolniczych. Lektura stosunkowo obszernych materiałów tego dotychczas słabo rozpoznanego przez historiografię stowarzyszenia pozwala stwierdzić, że (choć grupowało ono wielu wybitnych działaczy ziemiańskich, jak Bogusław Cieński, A. Dąbski, Adam Głazewski, M. Lisowiecki, Jan Mars czy Aleksander Skarbek) był on w nim głównym inicjatorem i wykonawcą projektów organizacyjnych, gospodarczych i politycznych, ale również jego programotwórcą i strategiem. Przejęcie w 1910 r. przez ZKZR i KZ kontroli nad Towarzystwem Gospodarskim pozwoliło Rozwadowskiemu rozszerzyć pole działalności, jak również zachować bardzo wiele z wypracowanych w Kołach atrybutów przywództwa. Był też Rozwadowski niewątpliwie jednym z liderów modernizacyjnych zmian, zachodzących w TG u schyłku XIX wieku. Sukcesom odnoszonym wewnątrz wschodniogalicyjskiej korporacji rolniczej towarzyszyły – oprócz zwycięstwa w rozgrywce o Radę Kultury Krajowej z 1910 r. – niepowodzenia na zewnątrz organizacji. Kierownikom Towarzystwa nie udało się doprowadzić do fundamentalnej reformy samorządu rolniczego w Galicji – fiaskiem zakończyły się zarówno próba powołania Zawodowego Związku Rolników, jak i Krajowego Towarzystwa Rolniczego. Porażki te obciążają Rozwadowskiego proporcjonalnie do jego udziału w koordynowaniu realizacji wspomnianych celów, a zatem w stopniu poważnym.

⁸⁷ Tamże, k. 151.

⁸⁸ Tamże, k. 145–149.

Bibliografia

Źródła archiwalne

Archiwum Dzikowskie Tarnowskich – Archiwum Narodowe w Krakowie

Związek Ziemian we Lwowie, sygn. 638

Towarzystwo Rolnicze w Krakowie. Varia, sygn. 954

Biblioteka Narodowa

Antoni Górski: Praca o życiu politycznym w Galicji, rkps IV 9725

Karol Krusenstern, Mój pamiętnik, rkps akc. 8264

Biblioteka Jagiellońska

Różne akta urzędowe z czasów namiestnictwa Michała Bobrzyńskiego (1908–1913). VIII

Subwencja rządowa dla rolnictwa Rada Kultury Krajowej, rkps 8113 III

Biblioteka Zakładu Narodowego im. Ossolińskich

Listy do Marii z Szymanowskich Rozwadowskiej od syna Jana. 1898–1920, rkps 7946/I, t. 2

Korespondencja Rozwadowskich. Listy do Marii z Szymanowskich Rozwadowskiej od rodziny. 1896–1919, rkps 7947/II

Korespondencja Rozwadowskich. Listy do Jana Rozwadowskiego. 1904–1934, rkps 7948/II, t. 1–6

Korespondencja Rozwadowskich. Listy Jana Rozwadowskiego do żony Marii. 1911–1916, rkps 7958/II, t. 1

Papiery osobiste Jana Rozwadowskiego i jego najbliższej rodziny. 1886–1935, rkps 7965/II

Papiery osobiste Jana Rozwadowskiego, m.in. fragment pamiętnika, rękopisy drobnych artykułów, rkps 7966/II

Papiery osobiste Jana Rozwadowskiego. Siedem notatników z zapiskami zdarzeń politycznych, adresów, informacji, rachunków i in. 1913–1915, rkps 7970/I

Sprawy majątkowe Rozwadowskich. Majątek Babin. 1854–1930, rkps 7983/II

Papiery Rozwadowskich. Materiały dotyczące Kół Zjazdów Rolniczych. Akta Koła I-go Zjazdu. 1905–1912, rkps 7999/II, t. 1

Papiery Rozwadowskich. Materiały dotyczące Zjednoczonych Kół Zjazdów Rolniczych. 1907–1919, rkps 7999/II, t. 2

Kronika Koła Zjazdów Rolniczych. 1905–1912, rkps 8000/I

Materiały dotyczące działalności Jana Rozwadowskiego w związkach, towarzystwach i instytucjach gospodarczych, rkps 8001/II

Materiały dotyczące towarzystw rolniczych b. Galicji. 1910–1923, rkps 8002/II, t. 1

Adam Rozwadowski: Pamiętniki. Kopa lat 1876–1939, rkps 15539 III

Lucjan Turnau, Wspomnienia z lat dawnych, rkps 15638/II, t. 1

Prasa

„Czas”, „Dziennik Polski”, „Gazeta Lwowska”, „Gazeta Narodowa”, „Głos Polski”, „Przeгляд Polski”, „Rachmistrz Gospodarczy”, „Rzeczpospolita”, „Słowo Polskie”

Źródła publikowane

Sprawozdanie komitetu C.K. Galicyjskiego Towarzystwa Gospodarskiego za rok 1909,
Lwów 1910

Sprawozdanie komitetu C.K. Galicyjskiego Towarzystwa Gospodarskiego za rok 1911,
red. B. Janowski, Lwów 1912

- Sprawozdanie komitetu C.K. Galicyjskiego Towarzystwa Gospodarskiego za rok 1912*, red. B. Janowski, Lwów 1913
- Sprawozdanie komitetu C.K. Galicyjskiego Towarzystwa Gospodarskiego za rok 1913*, Lwów 1914
- Statut C. K. Galic. Towarzystwa Gospodarskiego*, Lwów 1908
- Statut Spółki Handlowo-Rolniczej C.K. Galic. Towarzystwa Gospodarskiego stow. zarejestrowanego z ograniczoną poręką*, Lwów 1912
- Stenograficzne sprawozdania z pierwszej sesji dziewiątego peryodu Sejmu Krajowego Królestwa Galicyi i Lodomeryi z Wielkim Księstwem Krakowskim z roku 1909 i 1910*, [b. d. m. w.]
- Szematyzm Królestwa Galicyi i Lodomeryi z Wielkim Księstwem Krakowskim na rok 1903*, Lwów 1903
- Szematyzm Królestwa Galicyi i Lodomeryi z Wielkim Księstwem Krakowskim na rok 1909*, Lwów 1909
- Szematyzm Królestwa Galicyi i Lodomeryi z Wielkim Księstwem Krakowskim na rok 1911*, Lwów 1911

Wspomnienia publikowane

- Bobrzyński M., *Z moich pamiątek*, t. I, wstęp i oprac. A. Galos, Wrocław 2006
- Głabiński S., *Wspomnienia polityczne*, Pelplin 1939
- Grabski S., *Pamiętniki*, t. 1, wstęp i oprac. W. Stankiewicz, Warszawa 1989
- Kozicki S., *Pamiętnik 1876–1939*, wstęp i oprac. M. Mroczko, Słupsk 2009
- Longchamps de Berier B., *Ochrzczony na szablach powstańczych... Wspomnienia (1884–1918)*, Wrocław 1983.

Opracowania

- Basta J., *Samorząd rolniczy w Galicji w XIX wieku. Struktura, działalność, rola w rozwoju gospodarstwa wiejskiego*, [w:] *Miasteczko i okolica – od średniowiecza do współczesności*, red. J. Hoff, Kolbuszowa 2006
- Bujak F., *Galicya*, t. 1, *Kraj. Ludność. Społeczeństwo. Rolnictwo*, Lwów 1908
- Buzek J., *Administracja gospodarstwa społecznego. Wykłady z zakresu nauki administracji i austriackiego prawa administracyjnego*, Lwów 1913
- Czajczyk B., *Kwestia agrarna w poglądach hrabiego Andrzeja Zamoyskiego (1800–1874) w latach czterdziestych XIX wieku*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia” 2004, nr 38
- Czartoryski W., *Kółka ziemian*, [b. m. w.] 1912
- Encyklopedia historii gospodarczej Polski do 1945 roku*, [t. 1–2], red. A. Mączak i in., Warszawa 1981
- Florkowska-Frančić H., *Amerykańska misja Jana Rozwadowskiego (Jordana) w 1916 r.*, „Przegląd Polonijny” 2001, z. 3
- Górski A., *Podolacy. Obóz polityczny i jego liderzy*, Warszawa 2013
- Gurnicz A., *Kółka rolnicze w Galicji*, Warszawa 1967
- Grabski W., *Historia Towarzystwa Rolniczego 1858–1861*, t. I, Warszawa 1904
- Kargol T., *Od Kólek Ziemian do Związku Ziemian w Krakowie. Ruch organizacyjny ziemiaństwa w zachodniej Galicji i Małopolsce 1906–1939*, Kraków 2010
- Kargol T., *Zapomniana inicjatywa galicyjskiego ziemiaństwa. Związek Ziemian we Lwowie 1907–1918*, [w:] *Lwów miasto – społeczeństwo – kultura. Studia z dziejów*

- Lwowa, t. VII, *Urzędy, urzędnicy, instytucje*, red. K. Karolczak, Ł. Sroka, Kraków 2010
- Lopuszański T., *Pamiętnik c. k. Galicyjskiego Towarzystwa Gospodarskiego 1845–1894*, Lwów 1894
- Milewski J., *Związek Ziemiańców*, „Przegląd Polski” 1908, t. 167
- Pasierb B., *Jan Rozwadowski »Jordan« i jego polityczne »Wskazania«*, „Sobótka” 1996, nr 1–3
- Pruski W., *Hodowla zwierząt gospodarskich w Galicji w latach 1772–1918*, t. II, *Okres 1882–1918*, Wrocław 1975
- Puzyna L., *Rolnictwo galicyjskie i izby rolnicze*, „Rok Polski” 1917, nr 1
- Rozwadowski J., *Byt narodowy a samodzielność Galicji. Przemówienie Dra Jana Rozwadowskiego na wiecu polskim w Tarnopolu dnia 14. stycznia 1906*, „Głos Polski” 1906, nr 5
- Rozwadowski J., *Byt narodowy a samodzielność Galicji. Przemówienie Dra Jana Rozwadowskiego na wiecu polskim w Tarnopolu dnia 14. stycznia 1906. (Ciąg dalszy)*, „Głos Polski” 1906, nr 7;
- Rozwadowski J., *Byt narodowy a samodzielność Galicji. Przemówienie Dra Jana Rozwadowskiego na wiecu polskim w Tarnopolu dnia 14. stycznia 1906. (Ciąg dalszy)*, „Głos Polski” 1906, nr 9;
- Rozwadowski J., *Byt narodowy a samodzielność Galicji. Przemówienie Dra Jana Rozwadowskiego na wiecu polskim w Tarnopolu dnia 14. stycznia 1906. (Dokończenie)*, „Głos Polski” 1906, nr 11;
- Rozwadowski J., *Obrona ziemi. Odczyt Dra Jana Rozwadowskiego wygłoszony w Związku Kół polskich Ziemiańców we Lwowie dnia 7 marca 1912 r.*, Kraków 1912;
- Ruciński P., *Początki aktywności publicznej polityka Narodowej Demokracji Jana Emanuela Rozwadowskiego w Galicji w latach 1901–1909*, „Wrocławskie Studia Wschodnie” 2017, t. 21;
- Skodlarski J., *Franciszek Stefczyk (1861–1924). Pionier spółdzielczości kredytowej w Polsce*, Łódź 2010;
- Stefczyk F., *W sprawie organizacji krajowego rolnictwa*, Lwów 1909;
- Szymański Z., *Ekonomiczne i etyczne cele ziemiańskiego stronnictwa „klemensowczyków” w latach czterdziestych XIX wieku*, „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym” 2015, nr 3;
- Turnau J., *O rachunkowości rolniczej. Zbiór wykładów na kursach rolniczych*, Lwów – Poznań 1920;
- Turnau J., *Reorganizacja Towarzystw rolniczych*, „Gazeta Narodowa” 1909, nr 269, s. 1;
- Ustrzycki M., *Pomiędzy konserwatyzmem a nacjonalizmem. Podolacy wobec kwestii narodowej na wsi wschodniogalicyskiej na przełomie XIX i XX wieku (do roku 1908)*, „Przegląd Wschodni” 2000, z. 3;
- Wątor A., *Galicyjska Rada Narodowa w latach 1907–1914. Z dziejów instytucji obywatelskiej*, Szczecin 2000;
- Wątor A., *Narodowa Demokracja w Galicji do 1918 roku*, Szczecin 2002;
- Wątor A., *Słownik działaczy Narodowej Demokracji w Galicji*, Szczecin 2008;
- Wolsza T., *Narodowa Demokracja wobec chłopów w latach 1887–1914*, Warszawa 1992;
- X.Y., *Kółka ziemiańców*, „Rolnik” 1907, nr 10;
- Zdrada J., *Rozwadowski (Jordan Rozwadowski) Jan Emanuel*, [hasło], [w:] *Polski słownik biograficzny*, t. XXXII, Wrocław 1989–1991.

MAREK BIAŁOKUR

Uniwersytet Opolski
ORCID: 0000-0002-8475-033X

**W CIENIU WIELKIEJ POLITYKI.
OBRAZ 100 LAT SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
W POLSCE NA GRUNCIE WSPÓŁCZESNEJ SZKOLNEJ
EDUKACJI HISTORYCZNEJ.
CASUS PODRĘCZNIKÓW DO NAUCZANIA HISTORII**

**IN THE SHADOW OF GREAT POLITICS.
PICTURE OF 100 YEARS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT
IN POLAND ON THE BASIS OF SCHOOL HISTORICAL
EDUCATION AT SCHOOLS.
CASUS OF HISTORY TEXTBOOKS**

Summary: The aim of the article is to present the image of local government in the history of Poland in the 20th century, in terms of the latest school history textbooks. For the purpose of the analysis, eight studies have been selected, which since September 2012 have been taught in Polish secondary schools. The image of the title issue emerging from the analysis indicates that the marginal treatment of the role and significance of local government in relation to the period of the Second Republic of Poland is clearly visible. More information on self-government can be found in the handbooks that refer to the period of the People's Republic of Poland and the most recent history of Poland, i.e. the events that took place after 1989. Here, in reference to such ground-breaking events for local government in the history of Poland as those of 1975, 1990 or 1999, the authors of most of the analysed studies did not limit themselves to providing only the most important factual and statistical information, but, what is particularly important, they also made an attempt to present their genesis and describe the effects of introduction and author's assessment. However, this does not change the fact that the analysed issue is clearly "in the shadow of great political events" on the pages of school history textbooks. On one hand, this should be regarded as an ordinary situation which concerns not only historical education in our country but is a broader, even global trend. On the other hand,

however, we should constantly strive for an educational situation in which as often as possible, in particular through historical examples, we show young people the role and importance of local government as a causal factor at the local level of government that is closest to their hearts.

Key words: local government – history of Poland in the 20th century – historical education – school textbooks on history

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny – historia Polski w XX wieku – edukacja historyczna – podręczniki szkolne do historii

Na przełomie XX i XXI w. wybitny polski historyk i humanista Janusz Tazbir zwrócił uwagę, że „(...) chemię, biologię czy matematykę można rozwijać w różnych krajach, ale prowadzenie studiów nad naszymi dziejami stanowi obowiązek przede wszystkim polskich humanistów, od którego nic i nikt nie może nas uwolnić”¹. Ten sam autor nie miał także wątpliwości, że z przekazem historycznym Polacy powinni docierać do zagranicznych odbiorców. Ale, aby ich starania były skuteczne, muszą nauczyć się pisać w sposób, który zainteresuje obcojęzycznych odbiorców, a jedną z gwarancji, aby tak się stało, jest pisanie w sposób dla nich zrozumiały. Z kolei na początku lat 80. ubiegłego wieku na łamach paryskiej „Kultury” ukazał się artykuł, który, w przywoływanym powyżej frapującym szkicu, przypomniał autor „Państwa bez stosów” i „Reformacji w Polsce”. Zawierał on analizę przekazu, który kierowany był nie tylko do obcokrajowców, ale także polskiej młodzieży urodzonej i wychowywanej na emigracji. Według jego autora o historii Rzeczypospolitej młodzież dowiaduje się przede wszystkim tego, co dotyczy z reguły porażek, klęsk, katastrof narodowych a nie zwycięstw. W podobny sposób ujmowana bywa polityka zagraniczna Polski, a nawet jej wkład do cywilizacji, choć w tym zakresie Polacy bywali wielokrotnie w czołówce ludów Europy. I tu, po krótkim wstępie, dochodzimy do tytułowej kwestii. Otóż zdaniem Janusza Tazbira, a przypomnijmy, że choć pisał to kilkanaście lat temu, to w naszej ocenie jego słowa nie straciły na aktualności, powinniśmy Polsce i światu pokazywać elementy, które wnieśliśmy do kultury ogólnoludzkiej. Istotne są zwłaszcza te momenty naszej przeszłości, jak podkreślał Tazbir, które mogą się przydać w budowie wspólnoty europejskiej. A zaliczył do nich... no właśnie między innymi tradycję samorządu terytorialnego².

Tyle nieżyjący już, ale wciąż obecny wśród nas, głównie za sprawą znakomitych i tym samym nieprzemijających publikacji naukowych i popularnonaukowych, historyk nowożytności. A co w tej kwestii mówią inni,

¹ J. Tazbir, *Długi romans z muzą Klio*, Warszawa 2007, s. 91.

² *Ibidem*, s. 95.

nie mniej znani badacze przeszłości. Nie będzie niespodzianką, jeśli napiszemy, że wielu z nich wyraziło niemal analogiczne opinie. Weźmy choćby Andrzeja Sulimę-Kamińskiego, który w wywiadzie z Andrzejem Nowakiem w 1999 r., wielokrotnie odwoływał się do roli samorządu i postaw obywatelskiego sprzeciwu wobec nadmiernej centralizacji władzy w dziejach Polski³. Z kolei kilkanaście lat później Henryk Samsonowicz, także w rozmowie z Andrzejem Nowakiem, powiedział, iż wysoko ceni Kazimierza Wielkiego między innymi za to, że „(...) wprowadził nas do poziomu społeczeństwa, które potrafiło zorganizować samorząd terytorialny, coś tak niesłychanie ważnego”⁴. I jeśli nawet, w tym samym zdaniu dodał, że nie zawsze organizowanie samorządu Polakom wychodziło, to nie zmienia to faktu, iż w samorządzie terytorialnym i jego pozycji widział on swego rodzaju polski wyróżnik na tle sytuacji w innych państwach.

Czytelnik może zacząć się w tym miejscu zastanawiać, w jakim celu zostały przywołane powyższe wypowiedzi. Otóż nie tylko dlatego, że zwracają uwagę na rolę i znaczenie samorządu terytorialnego w polskiej historii, ale także po to, aby stanowić punkt wyjścia do analizy tytułowego zagadnienia. A więc sprawdzenia, czy to, na co zwracają uwagę historycy, tj. wkładu Polski w dzieje Europy, w tym przypadku tradycji samorządu terytorialnego, znajduje swoje odzwierciedlenie na kartach najpopularniejszych i niestety jednocześnie często jedynych książek historycznych czytanych przez młodzież, jakimi są szkolne podręczniki historii. I choć mamy świadomość, że ich lektura nie wynika w przypadku większości uczniów z zainteresowania historią, to jednak z uwagi na obowiązek szkolny, obok nauczyciela, to właśnie one mają największy wpływ na kształtowanie wiedzy o przeszłości. Zanim jednak przejdziemy do ich analizy, na krótką chwilę zatrzymajmy się przy ostatnich rocznicowych latach oraz roli i miejscu podręcznika w edukacji historycznej.

Historia państwa polskiego, które w XX wieku zarówno traciło, jak i odzyskiwało niepodległość, to zagadnienie wielowymiarowe, które obejmuje karty dotyczące działalności politycznej, militarnej, gospodarczej, kulturalnej i społecznej. W procesie tym niepoślednią rolę odegrało wiele postaci, z których współcześnie większość znana jest niestety już tylko wąskiemu gronu zawodowych historyków, ewentualnie nielicznej grupie pasjonatów okresu międzywojennego. Postaci te, znajdując się od lat w cieniu takich

³ *O tradycjach obywatelskich Rzeczypospolitej rozmowa z profesorem Andrzejem Sulimę-Kamińskim*, [w:] A. Nowak, *O historii nie dla idiotów. Rozmowy i przypadki*, Kraków 2019, s. 63–87.

⁴ Wywiad ten opublikowany został pierwotnie na łamach czasopisma „Arcana” w 2017 r. (nr 133–134), a dwa lata później zamieszczony ponownie w cytowanej już pracy Andrzeja Nowaka (*Historia z przodu i z tyłu. Rozmowa z profesorem Henrykiem Samsonowiczem*, [w:] *Ibidem*, s. 162).

indywidualności jak – Józef Piłsudski, Roman Dmowski, Jan Paweł II czy Lech Wałęsa – reprezentowały kilka pokoleń Polaków. Analogicznie sytuacja wygląda w odniesieniu do dziejów instytucji, których historia jest jeszcze bardziej marginalnie ujmowana na kartach większości, nawet bardzo obszernych syntez ostatniego stulecia.

Dlatego też hucznie obchodzony jubileusz stulecia odzyskania niepodległości przez Polskę w 2018 r. był doskonałą okazją do przypomnienia nie tylko bohaterów pierwszego planu, ale także tych z drugiego i trzeciego, jak i instytucjonalnej historii organizacji lokalnych i regionalnych. Po 1918 r. historia Polski i Polaków tylko nieznacznie zwolniła tempo, o czym przekonuje nagromadzenie ważnych wydarzeń w każdym kolejnym roku. Pokazują to choćby najnowsze publikacje polskich autorów – *vide* książka Andrzeja Chwalby „1919. Pierwszy rok wolności” wydana na początku 2019 r. Wspominam o tym wszystkim, gdyż to właśnie do takich wydarzeń należały m.in. wydane na przełomie 1918 i 1919 roku „Dekrety” – o utworzeniu Rad Gminnych na obszarze b. Królestwa Kongresowego z 27 listopada 1918 r.; tymczasowej ordynacji wyborczej do Sejmików Powiatowych z 5 grudnia 1918 r.; o samorządzie miejskim i tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszarów Polski byłego zaboru rosyjskiego z 4 lutego 1919 r. Nowy rozdział tej części polskiej historii dopisywały kolejne lata. Uchwalano w nich choćby konstytucje Drugiej Rzeczypospolitej, czyli 1921 i 1935 r. I tu dochodzimy do 2019 r., gdy obchodzimy dwudziestolecie obowiązywania trójszczeblowej struktury samorządu terytorialnego w najnowszej historii Polski.

Ostatnie ze wspomnianych wydarzeń stanowią „żelazne punkty” współczesnej szkolnej edukacji obywatelskiej, która realizowana jest w ramach przedmiotu Wiedza o Społeczeństwie. Przekonują o tym choćby zapisy z trzech ostatnich obowiązujących w Polsce podstaw programowych kształcenia ogólnego na poziomie szkół ponadgimnazjalnych i ponadpodstawowych⁵. Podstawa programowa jest jednak dokumentem, z którego korzystają przede wszystkim nauczyciele oraz autorzy szkolnych podręczników. Znacznie rzadziej, by nie powiedzieć, że wręcz incydentalnie, zagląдают do niej uczniowie. Trudno mieć jednak o to do nich pretensje – na tej samej za-

⁵ Zob.: Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 lutego 1999 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego i kształcenia ogólnego (<https://www.prawo.pl/akty/dz-u-1999-14-129,16833568.html> [dostęp: 2.10.2019]); Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego i kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (<https://archiwum.men.gov.pl/wp-content/uploads/2011/02/4c.pdf> [dostęp: 2.10.2019]); Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 stycznia 2018 r. w sprawie podstawy programowej kształcenia ogólnego dla liceum, technikum oraz branżowej szkoły II stopnia (<https://archiwum.men.gov.pl/wp-content/uploads/2018/01/zalacznik-nr-1.pdf> [dostęp: 2.10.2019]).

sadzie trudno jest czynić zarzut zdecydowanej większości obywateli, że nie czyta w całości kodeksów, ustaw uchwalanych przez parlament lub wydawanych przez poszczególnych ministrów rozporządzeń. Od tego są zajmujący się tą materią zawodowo prawnicy, z których usług korzystamy, gdy zachodzi taka potrzeba. Na tej samej zasadzie nauczyciel, w interesującym nas tu przypadku, przekłada zapisy podstawy programowej nad narrację, którą prezentuje na lekcji. Niestety zweryfikowanie tego, co dzieje się w tysiącach klas na lekcjach wiedzy o społeczeństwie, jest praktycznie niemożliwe. Możemy natomiast zbadać, jak zapisy podstawy programowej przekładane są na treści oraz obudowę dydaktyczną podręczników, które obok nauczyciela stanowią podstawowe źródło uczniowskiej wiedzy. W prezentowanym artykule nie będziemy jednak zajmować się obrazem samorządu terytorialnego w Polsce w świetle edukacji obywatelskiej, a więc przedmiotu Wiedza o Społeczeństwie, pozostawiając ten obszar analizy np. politologom, tylko spróbujemy przyjrzeć mu się w ujęciu szkolnej historii, do którego to zadania w sposób wręcz modelowy służą podręczniki do nauczania tegoż przedmiotu. Dlatego też na potrzeby niniejszej publikacji analizie poddano osiem podręczników do nauczania historii na poziomie szkół ponadgimnazjalnych, z których polska młodzież korzystała na przestrzeni minionych ośmiu lat⁶. W tym miejscu proponujemy jednak krótkie, historyczne wprowadzenie poświęcone samym podręcznikom, tj. ich historii oraz roli i znaczeniu w gronie uczniowskich źródeł wiedzy o przeszłości.

Jak już wspomniano, nie tylko w opinii dydaktyków historii, tradycyjne papierowe podręczniki stanowią, obok nauczyciela, podstawowe źródło uczniowskiej wiedzy o przeszłości⁷. Jest tak dlatego, że podręcznik zawierający uporządkowaną i zweryfikowaną wiedzę pełni rolę punktu odniesienia w natłoku zdobywanych przez uczniów informacji⁸. Znaczenie podręcznika jako źródła uczniowskiej wiedzy o przeszłości na przestrzeni ostatnich lat maleje, a szczególnie istotny wpływ na ten stan ma korzystanie przez młodzież z Internetu. Rozwój techniki i związany z nim postęp w kwestii sposobów i tempa przekazywania informacji nie pozostał również bez wpływu na kształt tradycyjnych książek szkolnych, które współcześnie w znacznym

⁶ Na potrzeby analizy we wspomnianej grupie znalazły się podręczniki przygotowane i wydane z myślą o młodzieży, która naukę w klasach pierwszych szkół ponadgimnazjalnych rozpoczęła 1 września 2012 r. Ostatni rocznik skorzysta z nich w roku szkolnym 2021/2022 w trzyletnich liceach oraz w 2022/2023 w czteroletnich technikach. Zestawienie wspomnianych książek w dalszej części artykułu.

⁷ J. Maternicki, Cz. Majorek, A. Suchoński, *Dydaktyka historii*, Warszawa 1994, s. 342–353.

⁸ M. Kujawska, *Podręcznik obudowany do nauczania i uczenia się historii*, [w:] *Podręcznik historii – perspektywy modernizacji. Materiały konferencji naukowej w Poznaniu w 1993 roku*, pod red. M. Kujawskiej, Poznań 1994, s. 55 i nn.

stopniu różnią się od swoich pierwowzorów. Decyduje o tym fakt, iż obok tekstu autorskiego (narracji podręcznikowej) zawierają teksty uzupełniające, bogatą ikonografię historyczną oraz mapy stanowiące środek dydaktyczny o charakterze kartograficznym. Coraz większe znaczenie odgrywają również swego rodzaju nowinki techniczne załączane do podręczników, w tym płyty CD i DVD z materiałami multimedialnymi. W ostatnich latach bardzo popularne stały się również materiały uzupełniające, zamieszczane na stronach internetowych poszczególnych wydawnictw pedagogicznych.

W tym miejscu warto przypomnieć, że za pierwowzór współczesnych podręczników uznaje się uczniowskie notatki, w których utrwalane były treści przekazywane podczas zajęć przez nauczycieli. Pierwsze podręczniki pojawiły się już w starożytności, a utrwały w średniowieczu. Dlatego też podręcznik uznawany jest za najstarszy środek dydaktyczny stosowany w edukacji historycznej. Należy jednak podkreślić, że równoległe niektórzy wykładowcy przygotowywali na własny użytek wypisy z dzieł wybitnych filozofów i historyków, które następnie cytowali podczas zajęć ze swoimi uczniami. Niektóre z takich opracowań, jako kopie, trafiały do ich wychowanków. Prawdziwą rewolucję przyniósł wynalazek druku. Dzięki niemu pojawiły na masową skalę książki, które wydatnie pomogły uczniom w przyswajaniu wiadomości. Zawarte w nich informacje uczniowie odczytywali z książek, które trzymali pod ręką⁹. W Polsce pierwsze historyczne opracowania podręcznikowe wykorzystywano już w XVII stuleciu. Ich rolę w edukacji historycznej w znaczący sposób wzmocniła utworzona w drugiej połowie XVIII wieku Komisja Edukacji Narodowej. Współcześnie podręczniki wydawane są przez specjalistyczne wydawnictwa, a ich analizą zajmują się głównie dydaktycy historii¹⁰.

W przypadku analizy zagadnienia, jakim jest samorząd terytorialny, istotną rolę powinno odgrywać także jego graficzne przedstawienie. Odnosi się to w szczególności do podziału administracyjnego – trudno sobie wyobrazić, aby mógł być przedstawiony inaczej niż na mapie. Współcześnie w formie graficznej (wykresy, schematy, infografiki) przedstawianych jest też w podręcznikach wiele innych zagadnień, co ma uczniom pomóc w ich lepszym zrozumieniu i utrwaleniu. Wynika to z faktu, iż w zgodnej opinii metodyków nauczania historii dydaktyczne środki obrazowe stanowią

⁹ W ten sposób powstało stosowane powszechnie określenie „podręcznik” (A. Zielecki, *Wprowadzenie do dydaktyki historii*, Kraków 2007, s. 298).

¹⁰ *Współczesna dydaktyka historii. Zarys encyklopedyczny dla nauczycieli i studentów*, pod red. J. Maternickiego, Warszawa 2004, s. 266–273 (tu hasła dotyczące podręcznika do nauczania historii napisane przez kilku autorów); E. Chorąży, D. Konieczka-Śliwińska, S. Roszak, *Edukacja historyczna w szkole – teoria i praktyka*, Warszawa 2008, s. 162–171; M. Bieniek, *Dydaktyka Historii. Wybrane zagadnienia*, Olsztyn 2009, s. 72–86.

obok środków tekstowych najbardziej popularny zespół pomocy naukowych w procesie nauczania i uczenia się historii¹¹. Przynoszą one konkretne efekty w tworzeniu zasobów historycznych wiadomości spostrzeżeniowo-wyobrażeniowych, a także znacząco wspomagają wykonywanie podstawowych operacji intelektualnych, w tym porównywania, rozróżniania, różnicowania, abstrahowania, klasyfikowania i uogólniania¹². Popularnością ustępują im środki symboliczne, do których zaliczamy mapy, szkice, schematy czy diagramy, które nas szczególnie interesują w kontekście pierwszego z podjętych w temacie artykułu zagadnień¹³. Grupę tych środków cechuje graficzne ujęcie struktury prezentowanych treści historycznych. Obie zaś grupy środków (obrazowe i symboliczne) służą temu samemu celowi, którym jest zbliżenie uczniów do określonego fragmentu rzeczywistości historycznej w sytuacji, gdy nauczycielowi trudno jest ukształtować niezbędne wyobrażenia tylko przy użyciu słowa lub tekstu¹⁴. Analiza najnowszych podręczników do nauczania historii, napisanych i obudowanych dydaktycznie przy wykorzystaniu najnowszych zdobyczy techniki komputerowej, jednoznacznie wskazuje, iż powoli zaciera się, wyraźnie widoczna jeszcze kilkanaście temu, granica między symbolicznymi i obrazowymi środkami dydaktycznymi. Potwierdzenie tego spostrzeżenia stanowią systematycznie zyskujące na popularności infografiki, które pozwalają na lepsze zrozumienie złożonych procesów historycznych, zjawisk społecznych i struktur politycznych¹⁵.

W klasycznym opracowaniu poświęconym dydaktyce historii czytamy, że „Poznanie historyczne realizuje się w jedności konkretności i abstrakcji. To, co w historii konkretne, można przedstawić zarówno w sposób konkretny, jak również abstrakcyjny”¹⁶. O ile konkretne przedstawienie historii może przybrać formę prezentacji przedmiotu np. broni lub narzędzi używanych przed wiekami, o tyle z abstrakcyjnym zaprezentowaniem historycznego

¹¹ J. Maternicki, C. Majorek, A. Suchoński, op. cit., s. 390.

¹² A. Zielecki, op. cit., s. 356.

¹³ Na temat znaczenia środków symbolicznych w edukacji historycznej zob.: H. Góra, *Funkcja środków symbolicznych w nauczaniu historii i wychowaniu obywatelskiego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Nauczycielskiej w Szczecinie. Prace Wydziału Humanistycznego” 1970, nr 1, s. 215–241. Zob. także: E. Chorąży, D. Konieczka-Śliwińska, S. Roszak, op. cit. s. 159; M. Bieniek, *Dydaktyka Historii...*, s. 32–33.

¹⁴ J. Maternicki, C. Majorek, A. Suchoński, op. cit., s. 389.

¹⁵ Z powodzeniem infografiki zostały wykorzystane w serii *Śladami przeszłości podręczników do nauczania historii w gimnazjum* Wydawnictwa Nowa Era. Do obiegu i użytku szkolnego trafiły w 2009 roku. Powodzenie książek ze wspomnianej serii zaowocowało przygotowaniem, bardzo popularnego już pierwszym roku obowiązywania nowej podstawy programowej w szkołach ponadgimnazjalnych, podręcznika *Poznać przeszłość. Wiek XX*, z którego korzystają uczniowie klas pierwszych.

¹⁶ J. Maternicki, C. Majorek, A. Suchoński, op. cit., s. 378.

konkretu mamy do czynienia w sytuacji, gdy posługujemy się mapą, schematem, szkicem lub diagramem.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że oddziaływanie środków symbolicznych nie jest pogładowe w ścisłym znaczeniu, gdyż nie obrazują one zdarzeń bądź procesów historycznych, a jedynie wyrażają ich strukturę merytoryczną, pojęciową, czasową lub przestrzenną, a także wewnętrzną treść. Środki symboliczne, jak czytamy we „Współczesnej dydaktyce historii”, „Mają pokazywać (przenosić) powiązania i zależności zachodzące między poszczególnymi elementami procesu dziejowego. Są formą ekspresji graficznej wyników strukturalizacji treści, odbiciem procesów myślenia historycznego”¹⁷. Dydaktycy historycy zwracają także uwagę na poprawne merytorycznie dostosowanie środków symbolicznych do poziomu umysłowego uczniów oraz prawidłowe wprowadzanie ich przez nauczyciela do procesu nauczania historii. W tym kontekście kluczowe znaczenie ma odpowiednia selekcja materiału, który ma być prezentowany przy wykorzystaniu tego rodzaju środków, oraz przejrzysty zapis treści. Korzystanie ze środków symbolicznych ułatwia zastosowanie przy ich tworzeniu koloru oraz wprowadzenie symboli obrazkowych i liczbowych o różnych kształtach i rozmiarach. Wszystko może pomóc w procesie nauczania – uczenia się historii przez uczniów, ale tylko pod warunkiem odpowiedniego objaśnienia i ukierunkowania pracy przez nauczyciela¹⁸.

W jednym z najczęściej wykorzystywanych obecnie w klasach pierwszych liceum ogólnokształcącego i technikum podręczniku do przedmiotu Wiedza o Społeczeństwie, uczniowie realizujący zakres podstawowy treści z podstawy programowej, a takich w wymienionych szkołach jest zdecydowana większość, znajdują obszerny rozdział zatytułowany „Samorząd terytorialny”¹⁹. Z oczywistych względów omówione na jego kartach treści odnoszą się do obowiązujących obecnie rozwiązań prawnych w odniesieniu do samorządu, a te, jak wiadomo, sięgają regulacji przyjętych pod koniec ubiegłego wieku i ewentualnie nowelizowanych w ostatnich latach. Tak więc informacji dotyczących kwestii samorządu w Drugiej Rzeczypospolitej, Polsce Ludowej czy też pierwszych latach Trzeciej Rzeczypospolitej z oczywistych

¹⁷ M. Bieniek, Środki symboliczne, [w:] *Współczesna dydaktyka historii...*, s. 374–375.

¹⁸ *Ibidem*, s. 375.

¹⁹ W jego ramach autorzy podręcznika wyodrębnili trzy jednostki tematyczne odnoszące się kolejno do: zakresu działania samorządu, sposobów jego działania oraz miejsca obywatela w samorządzie. Podręcznik w tej części ma ciekawy układ graficzny, o czym decyduje duża liczba graficznych form prezentowania najważniejszych treści, w tym liczne wykresy, schematy, tabele, ikonki, etc. (A. Janicki, J. Kięczkowska, M. Menz, *W centrum uwagi. Podręcznik do wiedzy o społeczeństwie dla liceum ogólnokształcącego i technikum. Zakres podstawowy*, Wydawnictwa Nowa Era, Warszawa 2019, s. 167–188).

względów próżno w nich szukać. Bynajmniej nie jest to jednak w żadnym wypadku zarzut wobec ich autorów, gdyż nie taka jest rola podręczników do popularnego WoS-u, które przygotowali. W tym miejscu dodajmy tylko, że podobnie wygląda sytuacja w większości pozostałych książek do wspomnianego przedmiotu. W niemal każdym z nich uczniowie mogą przeczytać, że działalność samorządu terytorialnego jest niezbędna dla prawidłowego funkcjonowania państwa demokratycznego, gdyż umożliwia obywatelom korzystanie z ich praw politycznych oraz chroni społeczeństwo przed nadmiernym poszerzaniem kompetencji przysługujących organom władzy centralnej²⁰. Czy jednak o roli i znaczeniu samorządu terytorialnego w ujęciu historycznym, w odniesieniu do najważniejszych kwestii z nim związanych w XX w. stuleciu, uczniowie mają szansę dowiedzieć się z podręczników do historii. W tym miejscu pora przejść do tytułowej kwestii i przedstawić wyniki analizy dotyczącej obrazu samorządu terytorialnego na kartach wspomnianych już wcześniej podręczników do nauczania historii w szkołach ponadgimnazjalnych²¹.

W naszej analizie przyjęliśmy układ chronologiczny, co oznacza, że w pierwszej kolejności zajęliśmy się okresem międzywojennym. W jego ramach wyodrębnione zostały zagadnienia dotyczące samorządu terytorialnego w okresie pierwszych lat budowy państwa polskiego (1918–1919). Tu szczególne miejsce zajmować powinny zapisy konstytucji uchwalonej 17 marca 1921 r., popularnie nazwanej „konstytucją marcową”, oraz autonomii województwa śląskiego. W dalszej kolejności przyjrzelśmy się, czy i na ile autorzy podręczników odnotowali proces centralizacji władzy, czego kulminacją były zapisy, które znalazły się w konstytucji podpisanej przez pre-

²⁰ *Ibidem*, s. 168.

²¹ A są to kolejno: S. Roszak, J. Klaczkow, *Poznać przeszłość. Wiek XX. Podręcznik do historii dla szkół ponadgimnazjalnych. Zakres podstawowy. Klasa I*, Nowa Era Spółka z o.o., Warszawa 2012; R. Dolecki, K. Gutowski, J. Smoleński, *Po prostu historia. Zakres podstawowy. Podręcznik do liceum i technikum*, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 2012; A. Brzozowski, G. Szczepański, *Ku współczesności. Dzieje najnowsze 1918–2006. Podręcznik do historii dla klasy I liceum i technikum – zakres podstawowy*, Wydawnictwo Piotra Marciszuka STENTOR, Warszawa 2012; J. Ustrzycki, *Historia. Zakres podstawowy. Podręcznik dla szkół ponadgimnazjalnych*, Wydawnictwo Pedagogiczne OPERON, Gdynia 2012; B. Burda, B. Halczak, R. M. Józefiak, A. Roszak, M. Szyczak, *Historia najnowsza. Podręcznik dla szkół ponadgimnazjalnych. Zakres podstawowy*, Wydawnictwo Pedagogiczne OPERON, Gdynia 2012; Z. T. Kozłowska, I. Unger, S. Zajac, *Historia. Poznajemy przeszłość. Dzieje najnowsze. Szkoła ponadgimnazjalna. Zakres podstawowy*, SOP Oświatowiec Toruń sp. z o.o., Toruń 2012; S. Zajac, *Teraz historia. Podręcznik dla szkoły ponadgimnazjalnej. Zakres podstawowy*, SOP Oświatowiec Toruń sp. z o.o., Toruń 2012; D. Stola, *Historia. Wiek XX. Podręcznik. Szkoły ponadgimnazjalne. Zakres podstawowy*, Wydawnictwo Szkolne PWN, Warszawa 2012. Wykaz podręczników wraz z listą rzeczoznawców ministerialnych zob. na stronie Ministerstwa Edukacji Narodowej: http://www.men.gov.pl/podreczniki/wykaz_dopuszczone_lista1.php [dostęp: 3.10.2019].

zydenta Ignacego Mościckiego 23 kwietnia 1935 r., a więc tzw. „konstytucji kwietniowej”. Kolejny fragment analizy poświęcony został miejscu samorządu terytorialnego, szczególnie w kontekście podziału administracyjnego w Polsce Ludowej. Tu z kolei szczególne ważne były trzy wydarzenia, kolejno z 1950, 1952 oraz 1975 r., czyli nowe podziały kraju na województwa w przypadku pierwszej i ostatniej z wymienionych dat oraz niechlubnej konstytucji PRL-owskiej z początku lat pięćdziesiątych. Wreszcie w ostatniej części odwołujemy się do pozycji samorządu terytorialnego w wolnej Polsce po 1989 r., w której to na szczególną uwagę zasługują wydarzenia z lat 1990, 1997 oraz reformy przywracającej szczebel powiatowy i wprowadzającej sejmiki wojewódzkie i urzędy marszałkowskie. A wszystko to głównie przy wykorzystaniu metody filologicznej oraz analizy statystycznej.

U zarania Drugiej Rzeczypospolitej

Pierwsze akty prawne dotyczące samorządu terytorialnego w Drugiej Rzeczypospolitej zostały wydane na przełomie 1918 i 1919 r. Niestety informacje na ich temat odnajdziemy tylko w jednym podręczniku autorstwa Stanisława Roszaka i Jarosława Kłaczkowa, którzy we fragmencie zatytułowanym „Trudne początki niepodległości” zaznaczyli, że podczas organizowania nowej polskiej administracji natrafiono na problemy wynikające z różnic między zaborami. W konsekwencji „Na terenach należących dotąd do Niemiec i Austro-Węgier istniały jedynie gminy i powiaty, dlatego, gdy w sierpniu 1919 r. władze centralne przywróciły podział Polski na województwa, trzeba było je tam tworzyć od podstaw”²². Przywołani autorzy podali ponadto, że ostatecznie utworzono 16 województw. Zwracamy na to uwagę, ale bynajmniej nie w kategoriach zarzutu, a jedynie stwierdzenia faktu. Zważywszy na dynamikę ówczesnych wydarzeń oraz fakt, ile z nich było niezwykle istotnych dla odrodzonego państwa, to, że nie tyle umknęły uwadze autorów podręczników, ile ustąpiły miejsca tym o większym znaczeniu, wydaje się być zasadne. W tym miejscu po raz pierwszy, ale nie ostatni, podkreślimy, że o zawartości podręczników w pierwszej kolejności decydują zapisy z podstawy programowej, w dalszej części preferencje autorów, a na końcu uwagi sformułowane przez ministerialnych recenzentów. Równie istotne jest również to, aby pamiętać, że klasyczne szkolne podręczniki przeznaczone są do wykorzystania w procesie dydaktycznym podczas jednego roku szkolnego na potrzeby przedmiotu, który jak w przypadku historii w klasach pierwszych liceum i techników po gimnazjum w latach 2012–2020, obejmował około 60

²² S. Roszak, J. Kłaczkow, op. cit., s. 70.

jednostek lekcyjnych. Wszystkie te czynniki w połączeniu z doświadczeniami wydawców sprawiły, że średnia objętość analizowanych opracowań wyniosła 345 stron, co należy uznać za dość wysoki wynik, jeśli porównany je ze średnimi wynikami objętości podręczników z pozostałych przedmiotów. A specyfika historii jako przedmiotu obejmującego ogromny zakres materiału może być tu tylko jednym z powodów wyjaśnienia zaistniałej sytuacji.

Wracając do głównego tematu, przyjrzymy się narracji i obudowie podręczników w kontekście zapisów konstytucji marcowej z 1921 r. i znajdujących się w niej zapisów dotyczących zagadnień samorządu terytorialnego. I gdy, mając świadomość tych zapisów, próbujemy odnaleźć informacje na temat samorządu w świetle konstytucji z 1921 r. na kartach podręczników, nasze poszukiwania kończą się powodzeniem, ale ponownie tylko w jednym na osiem przypadków. I to w sytuacji, gdy o samej konstytucji i ustroju, który wprowadziła na tle innych zagadnień, podane w podręcznikach informacje są bardzo często obszerne i szczegółowe²³. Tym wspomnianym przypadkiem jest podręcznik wydany przez Stowarzyszenie Oświatowców Polskich Toruń, w którym na zakończenie fragmentu poświęconego konstytucji czytamy: „Pod względem administracyjnym terytorium Polski dzieliło się na województwa zarządzane przez wojewodów, województwa na powiaty zarządzane przez starostów, powiaty na gminy (wiejskie i miejskie) zarządzane przez wójtów. W gminach i powiatach organy państwowe współdziałały z organami samorządowymi – radami gminnymi powiatowymi”²⁴.

Autonomia województwa śląskiego

Kwestia szczególnego miejsca, jakie zajął Śląsk w odrodzonym państwie polskim, nie została niestety odnotowana w większości z analizowanych podręczników. Autorzy tych opracowań, którzy o tym nie zapomnieli, najczęściej ograniczyli się do podania daty utworzenia województwa śląskiego w 1920 r. oraz informacji o tym, że nadano mu szeroką autonomię²⁵. Niektórzy podali, że w ramach tej autonomii Śląsk otrzymał autonomię i własny sejm²⁶, bądź też tylko wspomnieli o utworzeniu na Górnym Śląsku autonomicznego województwa²⁷.

²³ J. Ustrzycki, op. cit., s. 50–51; R. Dolecki, K. Gutowski, J. Smoleński, op. cit., s. 47–49; S. Zając, op. cit., s. 53–54; S. Roszak, J. Kłaczek, op. cit., s. 90; B. Burda, B. Halczak, R.M. Józefiak, A. Roszak, M. Szymczak, op. cit., s. 74–75; D. Stola, op. cit., s. 13; A. Brzozowski, G. Szczepański, op. cit., s. 38–39;

²⁴ Z. T. Kozłowska, I. Unger, S. Zając, op. cit., s. 55.

²⁵ Z. T. Kozłowska, I. Unger, S. Zając, op. cit., s. 55.

²⁶ S. Roszak, J. Kłaczek, op. cit., s. 70.

²⁷ R. Dolecki, K. Gutowski, J. Smoleński, op. cit., s. 44.

Na zakończenie tej części analizy dodajmy tylko, że w podręcznikach zamieszczone zostały liczne mapy Polski, wśród których nie mogło zabraknąć tych z podziałem administracyjnym²⁸. Na szczególne wyróżnienie zasługuje jednak, doceniony już podręcznik SOP Toruń, w którym mapy z podziałem administracyjnym zostały dowartościowane w sposób wyjątkowy, gdyż zostały umieszczone na 2 i 3 stronie okładki, a mapa Drugiej Rzeczypospolitej naturalnie jest w tym gronie zamieszczona jako pierwsza²⁹.

Konstytucja kwietniowa

W analizach konstytucji kwietniowej sporo miejsca autorzy szkolnych opracowań poświęcili okolicznościom jej uchwalenia w realiach rządów piłsudczykowskich. Następnie odrzuconemu dotychczasowemu trójpodziałowi władzy, w miejsce którego wprowadziła model prezydencki. Niestety, choć i tym razem ustawie zasadniczej poświęcono w podręcznikach sporo miejsca, to kwestia samorządu terytorialnego została zupełnie pominięta w większości analizowanych przez nas opracowań. Wyjątek stanowią dwa podręczniki – Operonu i Stentora – w których na schematach graficznych przedstawiającym podział władz w świetle konstytucji z 1935 r. umieszczono w ramach informacji o zgromadzeniach okręgowych. Uczniowie na ich podstawie mogą dowiedzieć się, że przewodniczył im komisarz mianowany przez ministra spraw zagranicznych, a w ich skład wchodził przedstawiciele samorządów terytorialnych, obok zawodowych i gospodarczych³⁰. *De facto* informacja ta ma jedynie służyć wskazaniu, że wspomniane zgromadzenia miały ustalać listy kandydatów na posłów. I nic ponadto.

Druga wojna światowa

Odwołując się do kwestii dotyczących samorządu terytorialnego w okresie drugiej wojny światowej już na wstępie odnotujmy, że podczas okupacji należy w tej kwestii mówić o dwóch zupełnie różnych strukturach. Okupacyjnej, a więc stworzonej na zajętych ziemiach polskich przez Trzecią Rze-

²⁸ S. Roszak, J. Kłaczko, op. cit., s. 94; B. Burda, B. Halczak, R.M. Józefiak, A. Roszak, M. Szymczak, op. cit., s. 54, 64, 126; S. Zając, op. cit., s. 49; R. Dolecki, K. Gutowski, J. Smoleński, op. cit., s. 126; D. Stola, op. cit., s. 40, 42; A. Brzozowski, G. Szczepański, op. cit., s. 42, 51; J. Ustrzycki, op. cit., s. 111. W tym ostatnim przypadku uczniowie odczytują z mapy granice poszczególnych województw, ale niestety trudno im będzie podać ich nazwy, gdyż nie zostały one podane, co można było osiągnąć umieszczając w legendzie do mapki podręcznikowej oznaczenie ich stolic.

²⁹ Z. T. Kozłowska, I. Unger, S. Zając, op. cit., okładka s. 2.

³⁰ J. Ustrzycki, op. cit., s. 100; A. Brzozowski, G. Szczepański, op. cit., s. 93.

sze i Związek Sowiecki, oraz podziemnej, która została ustalona przez władze Polskiego Państwa Podziemnego. W odniesieniu do tych pierwszych należy podkreślić, iż we wszystkich opracowaniach zamieszczono informacje mówiące o podziale terytorium Polski między okupantów. Podano dokładnie, jakie tereny zostały włączone do Niemiec, a z których utworzono Generalne Gubernatorstwo³¹. Nie zabrakło informacji o jego podziale w latach 1939–1941 na cztery dystrykty, a po agresji na ZSRS na pięć. Dokładnie, jak na podręcznikowe realia, opisano także losy ziem zajętych przez Sowieców, na których bardzo szybko zaprowadzono nowy porządek administracyjny³². Dodajmy, że wspomniany podział został również ukazany na mapkach podręcznikowych³³. Gdy chodzi o struktury powołane przez PPP, najczęściej autorzy książek szkolnych odnotowywali, że obszar Rzeczypospolitej podzielono na okręgi, w których działały lokalne struktury administracyjne³⁴. Zgodnie podkreślili również, że był to ewenement w skali okupowanej Europy, o czym decydowała skala i skuteczność całego przedsięwzięcia.

Polska Ludowa

Po zakończeniu drugiej wojny światowej, gdy, po pierwszych kilku latach walki o władzę, komuniści pod sowiecką kuratelą ugruntowali swoją pozycję w Polsce i przystąpili do gruntownych zmian w organizacji administracji. I tak ustawą Sejmu Ustawodawczego z 28 czerwca 1950 r., po podziale kilku dotychczasowych województw na zachodzie kraju powołano trzy nowe województwa: koszalińskie, opolskie i zielonogórskie. W efekcie liczba województw wzrosła do 17, przy jednoczesnym utworzeniu pięciu miast wydzielonych. Początkowo były to Warszawa i Łódź, a pod koniec 1950 r.

³¹ S. Roszak, J. Kłaczek, op. cit., s. 180; A. Brzozowski, G. Szczepański, op. cit. 122; D. Stola, op. cit., s. 90; J. Ustrzycki, op. cit., s. 165; Z. T. Kozłowska, I. Unger, S. Zajac, op. cit., s. 151; S. Zajac, op. cit., s. 102; B. Burda, B. Halczak, R.M. Józefiak, A. Roszak, M. Szymczak, op. cit., s. 179; R. Dolecki, K. Gutowski, J. Smoleński, op. cit., s. 208.

³² S. Roszak, J. Kłaczek, op. cit., s. 184; A. Brzozowski, G. Szczepański, op. cit. 122–123; D. Stola, op. cit., s. 90; J. Ustrzycki, op. cit., s. 168; Z. T. Kozłowska, I. Unger, S. Zajac, op. cit., s. 156–157; S. Zajac, op. cit., s. 103; B. Burda, B. Halczak, R.M. Józefiak, A. Roszak, M. Szymczak, op. cit., s. 187; R. Dolecki, K. Gutowski, J. Smoleński, op. cit., s. 212.

³³ S. Roszak, J. Kłaczek, op. cit., s. 181; A. Brzozowski, G. Szczepański, op. cit., s. 122; D. Stola, op. cit., s. 89; J. Ustrzycki, op. cit., s. 164, 171; Z. T. Kozłowska, I. Unger, S. Zajac, op. cit., s. 152; S. Zajac, op. cit., s. 103; B. Burda, B. Halczak, R.M. Józefiak, A. Roszak, M. Szymczak, op. cit., s. 180–181; R. Dolecki, K. Gutowski, J. Smoleński, op. cit., s. 209.

³⁴ S. Roszak, J. Kłaczek, op. cit., s. 188; A. Brzozowski, G. Szczepański, op. cit. 125; D. Stola, op. cit., s. 100–101; J. Ustrzycki, op. cit., s. 183–184; Z. T. Kozłowska, I. Unger, S. Zajac, op. cit., s. 160–163; S. Zajac, op. cit., s. 114–115; B. Burda, B. Halczak, R.M. Józefiak, A. Roszak, M. Szymczak, op. cit., s. 209–215; R. Dolecki, K. Gutowski, J. Smoleński, op. cit., s. 218–219.

dołączyły do nich Kraków, Poznań i Wrocław. Z punktu widzenia samorządu bardzo istotne znaczenie miało wprowadzenie w tym samym roku na wszystkich szczeblach – województwach, powiatach oraz gminach – skupienia całej władzy w jednolitych organach, którymi zostały rady narodowe. W konsekwencji tych zmian zlikwidowano urzędy wojewodów, starostów, burmistrzów i wójtów. Jak podkreślił autor jednej z syntez dziejów Polski XX wieku: „Połączono w ten sposób władzę wykonawczą z ustawodawczą, zamazując podział władz, co było już typową praktyką stosowaną od zakończenia wojny, charakterystyczną dla zlewania się funkcji partii rządzącej i państwa”³⁵. Do tych zmian należy jeszcze dodać zlikwidowanie z dniem 1 stycznia 1955 r. gmin i utworzenie w ich miejsce gromad, a także zupełnie nowych, do tej pory niewystępujących jednostek administracyjnych, jakimi były osiedla, które przetrwały do kolejnej reformy z 1973 r. Przeprowadzając te reformy władze komunistyczne, gdy z 3001 gmin utworzono 8789 gromad, twierdziły, że dążą do zbliżenia władzy do obywateli. Podczas gdy w istocie kierowano się głównie względami gospodarczymi oraz chęcią dostosowania wzorem sowieckim struktur administracyjnych do wdrażanych już planów kolektywizacji polskiej wsi³⁶.

W tym miejscu pora przyjrzeć się, czy, a jeśli tak, to w jaki sposób do opisanych powyżej przemian struktury i znaczenia samorządu odnieśli się autorzy podręczników. Zadania tego nie ułatwiała im obowiązująca podstawa programowa, gdyż w żadnym z punktów *treści nauczania*, jak i *wymagań szczegółowych* w części dotyczącej historii Polski przypadającej na okres komunistyczny nie ma na temat samorządu żadnej wzmianki. Są jednak w dokumencie podpisanym przez Ministra Edukacji Narodowej 23 grudnia 2008 r. zapisy, które sugerują, że treści dotyczące samorządu terytorialnego powinny się w nich znaleźć. Przykładowo punkty mówiące o okolicznościach przejścia władzy w Polsce przez komunistów czy też wymagające charakterystyki realiów życia społeczno-gospodarczego PRL.

W tej kwestii na szczególne wyróżnienie zasłużył podręcznik wydany przez Operon, który opracowała grupa historyków i politologów związanych z Uniwersytetem Zielonogórskim. Wynika to z faktu, iż jego autorzy jako jedni z nielicznych, tak jak w przywołanej powyżej syntezie akademickiej, podali informację o tym, że marcu 1950 r. sejm zniósł urzędy wojewodów,

³⁵ R. Kaczmarek, *Historia Polski 1914–1989*, Warszawa 2010, s. 581. Pierwszym przejawem tych zmian, jak w dalszej części opracowania zaznaczył jego autor, były rozbudowane kompetencje Krajowej Rady Narodowej, pełniącej zarówno funkcje ustawodawcze, jak i niektóre przypisane egzekutywie. Organem administracyjnym po reformie na szczeblu terytorialnym został przewodniczący prezydium rady narodowej.

³⁶ *Ibidem*, s. 582.

starostów, burmistrzów i wójtów, powołując system rad narodowych, które zostały podporządkowane Radzie Państwa³⁷. Ponadto zamieścili w podręczniku schemat ustroju PRL w świetle konstytucji z 1952 r., na którym umieścili informacje dotyczące rad narodowych. Uczniowie analizując ten fragment opracowania mogą się dowiedzieć, w jakim okresie działały rady wojewódzkie, miejskie i dzielnicowe (przez cały okres), powiatowe (do 1975 r.), gminne (od 1972 r.), do którego też istniały – gromadzkie. Z tekstu dowiadują się również, że rady pełniły funkcję organów administracji państwowej oraz lokalnej. Obradowały w sesjach plenarnych bądź też stałych komisjach, a na ich czele stały prezydya z kierującymi ich pracami przewodniczącymi³⁸.

Satysfakcjonujące dydaktyków i, jak sądzę, także większość nauczycieli historii informacje, dotyczące omawianej tu kwestii, zamieścili w swoim podręczniku także Stanisław Roszak i Jarosław Kłaczkow, którzy w części zatytułowanej „Zmiany ustrojowe w okresie stalinizmu” podkreślili, że dostosowanie ustroju państwa polskiego do wzorców sowieckich było szczególnie widoczne w strukturze władz lokalnych. Na potwierdzenie tej oceny podali, że dawnych burmistrzów, prezydentów miast i wojewodów zastąpili przewodniczący odpowiednich rad narodowych. Inną strategię przyjęli autorzy podręczników wydanych przez SOP Toruń, którzy już na wstępie fragmentów poświęconych podstawom prawnym funkcjonowania PRL napisali, że po zdobyciu przez PZPR całkowitej kontroli nad związkami zawodowymi partia doprowadziła do „(...) zlikwidowania samorządu terytorialnego”³⁹. Roli Rady Państwa jako organu nadzorującego samorząd, tj. rady narodowe, wspomnieli autorzy podręcznika wydanego przez Stentor – A. Brzozowski i G. Szczepański⁴⁰. Niestety wśród analizowanych są i takie opracowania, w których te kwestie zupełnie pominięto.

Przeprowadzona w 1975 r. reforma administracyjna kraju, która z dotychczasowych siedemnastu województw, rozległych terytorialnie, tworzyła czterdzieści dziewięć mniejszych, została odnotowana przez część autorów analizowanych przez nas opracowań. Nieliczni, jak choćby autorzy docenionego już podręcznika wydawnictwa Operon, pokusili się nie tylko o podanie tej informacji, ale także wskazanie podłoża reformy oraz ocenę, pisząc, że została przeprowadzona, aby osłabić wpływy sekretarzy wojewódzkich, którzy w tym czasie zaczęli krytykować rządy I sekretarza KC PZPR Edwarda Gierka. Ich niezadowolenie miało wynikać z faktu, że to na ich barkach

³⁷ B. Burda, B. Halczak, R.M. Józefiak, A. Roszak, M. Szymczak, op. cit., s. 333.

³⁸ *Ibidem*, s. 334.

³⁹ S. Zając, op. cit., s. 213; Z. T. Kozłowska, I. Unger, S. Zając, op. cit., s. 254.

⁴⁰ A. Brzozowski, G. Szczepański, op. cit., s. 220.

sposzczywać zaczęły ciężary wdrażania „nieprzemysłanych projektów gospodarczych”⁴¹.

Zdecydowanie najlepiej zarówno od strony merytorycznej, jak i dydaktycznej analizowany wątek przedstawili autorzy podręcznika wydawnictwa Nowa Era. O tej wysokiej ocenie decyduje wyodrębnienie zagadnienia poprzez poświęcenie specjalnej ramki w podręczniku. W ramce, którą zatytułowano „Nowy podział administracyjny”, autorzy opracowania umieścili mapkę, na której czytelnie przedstawiono 49 województw, zaznaczając także stolicę każdego z nich oraz obszerny komentarz, który warto tu w całości przytoczyć. „W 1972 r. władze – czytamy w opracowaniu – rozpoczęły wdrażanie reformy administracyjnej. W pierwszym etapie ponownie wprowadzono zlikwidowane po wojnie gminy, zastępując nimi gromady i osiedla. Rok później zniesiono prezydium rad narodowych i przywrócono jednoosobowe stanowiska wojewodów, prezydentów miast lub naczelników gmin, w zależności od jednostki terytorialnej. Od czerwca 1975 r. obowiązywał także nowy, dwustopniowy podział administracyjny – zlikwidowano powiaty oraz zwiększono liczbę województw z 17 do 49. Wpłynęło to na nasilenie biurokracji oraz wzrost wydatków państwa. Korzyścią reformy było jednak przekazanie środków budżetowych na niezbędne inwestycje bezpośrednio nowym ośrodkom administracyjnym. Dzięki temu wiele dawnych miast powiatowych zyskało infrastrukturę, której nie mogły zbudować samodzielnie”⁴². Przywołany tekst autorzy opatrzyli poleceniem do wykonania przez uczniów, których zadaniem było wskazanie negatywnych skutków wiążących się z opisaną reformą administracyjną.

Okoliczności przeprowadzenia reformy administracyjnej w 1975 r. wyjaśnili także autorzy podręcznika wydanego przez WSiP. Już w pierwszym zdaniu zwrócili uwagę, że była ona elementem utrwalania się u władzy przez tzw. „ekipę Gierka”. W dalszej części podano informację o likwidacji powiatów oraz zwiększeniu liczby województw. Zaznaczono również, że oficjalnie zmiany te miały dostosować administrację terenową do aktualnych potrzeb i umożliwić rozwój stolicom nowych województw. Podczas gdy w rzeczywistości, jak zaznaczono, chodziło także o zmniejszenie znaczenia sekretarzy wojewódzkich, którzy dotąd zarządzali bardzo dużymi terenami. „Mniej podległych sekretarzowi wojewódzkiemu zakładów pracy i członków aparatu władzy miało utrudnić pojawienie się silnego pretendenta, zdolnego do zorganizowania frakcji i odebrania władzy ekipie Edwarda Gierka”⁴³.

⁴¹ B. Burda, B. Halczak, R.M. Józefiak, A. Roszak, M. Szymczak, op. cit., s. 353.

⁴² S. Roszak, J. Kłaczek, op. cit., s. 313.

⁴³ R. Dolecki, K. Gutowski, J. Smoleński, op. cit., s. 351.

W podobnym tonie interesujące nas zmiany przedstawili autorzy podręczników wydanych przez SOP Toruń. Napisali oni, że rządząca wówczas „ekipa” (to określenie, co warto podkreślić, pada, jak widać, dość często w opracowaniach szkolnych) nie chciała dopuścić do pojawienia się na szczeblu wojewódzkim zbyt wpływowych działaczy, dlatego też przeprowadziła reformę, w wyniku której jednocześnie zwiększono liczbę województw (z 17 do 49) i zlikwidowano powiaty⁴⁴.

Co ciekawe, w trzech podręcznikach nie została zamieszczona informacja na temat nowego podziału administracyjnego z 1975 r., co może dziwić w kontekście obszernych informacji na jej temat w przywołanych powyżej opracowaniach.

Trzecia Rzeczpospolita

W opinii wielu obserwatorów i analityków przemian dokonujących się w Polsce od 1989 r. reforma gminna z 1990 r. stała się autentycznym motorem przemian nad Wisłą. Nieco inaczej było w 1998 r., gdy przygotowana przez rząd Jerzego Buzka reorganizacja powiatowo-wojewódzka w przeciwieństwie do tej sprzed ośmiu lat, gdy granice gmin pozostawały niezmiennic, a debata koncentrowała się na istocie samorządności, wzbudziła wiele emocji, gdyż skupiła uwagę na walce o liczbę, granice i siedziby odtwarzanych powiatów i dużych województw. W jednej z takich analiz można na ten temat nawet przeczytać, że „Zmian wprowadzonych od 1 stycznia 1999 r. oczywiście nie wypada potraktować maksymą «ciszej nad tą trumną», ale na pewno nie zasługują na kojarzące się z postępem określenie «reforma»”⁴⁵. Pytanie o echa tych zmian na kartach szkolnych podręczników stanowić będą, przed podsumowaniem, ostatnią część naszej analizy. A w niej już na wstępie odnotujemy, że kwestia samorządu w większości z nich została przedstawiona jako jeden z elementów potwierdzających demokratyzację życia społeczno-politycznego w Polsce.

I tak wspomniane na wstępie tej części naszej analizy wybory do samorządu gminnego z maja 1990 r., ujęte jako kolejny krok potwierdzający demokratyczny charakter przemian w Polsce, wskazał uczniom w opracowaniu Stanisław Zajac⁴⁶. Modelowo do zagadnienia podszedł on jednak w dobrze nam już znanym podręczniku, który opracował wspólnie z Zofią T. Kozłowską oraz Ireną Unger. O bardzo wysokiej nocie, na którą w kon-

⁴⁴ S. Zajac, op. cit., s. 232; Z. T. Kozłowska, I. Unger, S. Zajac, op. cit., s. 308.

⁴⁵ J. Zaleski, Samorządowa reforma była w III RP tylko jedna: gminna (<https://www.pb.pl/samorządowa-reforma-była-w-iii-rp-tylko-jedna-gminna-786492> [dostęp: 6.10.2019]).

⁴⁶ S. Zajac, op. cit., s. 264.

tekście samorządu terytorialnego zasłużył ich podręcznik, decyduje przede wszystkim poświęcenie mu osobnego punktu w temacie „Pierwsze lata transformacji w Polsce”⁴⁷. Punktu, w którym mamy nie tylko opis najważniejszych reform lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, ale także wnikliwą ocenę, z którą autor artykułu zgadza się w całej rozciągłości. O czym więc napisali autorzy „toruńskiego” podręcznika. Na wstępie syntetycznie odwołali się do historii, pisząc, że samorząd terytorialny dobrze spełnił swe funkcje w Polsce międzywojennej. Z kolei w Polsce Ludowej miał symboliczny wymiar z uwagi na system wyborczy oraz niewielki obszar pozostawiony do samodzielnej decyzji obywatelskiej. W dalszej części, przechodząc już bezpośrednio do okresu Trzeciej Rzeczypospolitej, napisali, że „W grudniu 1989 roku, kierując się przeświadczeniem o roli samorządu jako fundamentu aktywności obywatelskiej, włączono do ustawy o zmianie konstytucji postanowienia dotyczące pracy samorządów”⁴⁸. Następnie podali, że wybory samorządowe, które odbyły się 27 maja 1990 r., miały bardzo niską frekwencję, tj. 42,3%. Na tym jednak nie koniec informacji o samorządzie w wolnej Polsce po 1989 r. w analizowanym podręczniku, gdyż jego autorzy jako nieliczni odnotowali także, iż na mocy uchwalonej w 1992 r. Małej Konstytucji wprowadzono nowe ramy działania samorządu⁴⁹. Wedle wspomnianych zapisów samorząd gminny otrzymał osobowość prawną, majątek, własne finanse i administrację niezależną od rządowej, ale jednocześnie został zobligowany do zajmowania się zdrowiem mieszkańców, drogami, przedsięwzięciami kulturalnymi, żłobkami, przedszkolami i szkołami⁵⁰. Ponadto w bloku ćwiczeniowym autorzy podręcznika postawili uczniom intrygujące zadanie o treści: „Sformułuj opinię na temat działalności samorządu terytorialnego w Twojej gminie”⁵¹.

W pozostałych podręcznikach tak szczegółowych informacji o samorządzie w pierwszych latach wolnej Polski już jednak nie znajdziemy, choć warto tu zwrócić uwagę na krótki tekst zamieszczony na marginesie tekstu głównego w opracowaniu Dariusza Stoli. W materiale tym, zatytułowanym „Ustawa o samorządzie”, czytamy, że „Ważnym krokiem z wiosny 1990 r. była ustawa o samorządzie, która umożliwiła przekazanie części władzy samorządom lokalnym (w PRL samorząd terytorialny był fikcją). Wybory samorządowe w maju 1990 r. były pierwszymi w pełni demokratycznymi wyborami w no-

⁴⁷ Z. T. Kozłowska, I. Unger, S. Zając, op. cit., s. 338–349.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 343.

⁴⁹ Na temat regulacji dotyczących samorządu terytorialnego w świetle Małej Konstytucji napisali także autorzy podręcznika WSiP (R. Dolecki, K. Gutowski, J. Smoleński, op. cit., s. 379).

⁵⁰ Z. T. Kozłowska, I. Unger, S. Zając, op. cit., s. 343.

⁵¹ *Ibidem*, s. 349.

wej Polsce⁵². Oceniając ten proces, autor podręcznika podkreślił, że reforma samorządowa, którą kontynuowano w kolejnych latach, pozwoliła na uwolnienie energii obywatelskiej i lepszą dbałość o sprawy lokalne, co sprawiło, że można ją uznać za jeden z większych sukcesów polskich przemian. W pozostałych podręcznikach najczęściej ograniczono się do podania krótkiej informacji o nowelizacji konstytucji z marca 1990 r., która przywróciła w miejsce rad narodowych tradycyjne, oparte na instytucji gminy, formy samorządu terytorialnego lub też podania daty wyborów majowych 1990 r.⁵³

Ostatni akord samorządu terytorialnego na kartach analizowanych podręczników to jednocześnie ostatnie lata XX wieku i koniec pierwszej dekady demokratycznej Polski po upadku komunizmu. Wspomniana we wprowadzeniu do tej części analizy reforma administracyjna przygotowana przez rząd Akcji Wyborczej Solidarność oraz Unii Wolności, jako jedna z czterech „wielkich reform”, została przez autorów podręczników odnotowana przede wszystkim w kontekście zmiany liczby województw oraz przywrócenia powiatów zlikwidowanych w 1975 r.⁵⁴ Informacje te czasami poprzedziło podkreślenie, że uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe i przyjęta przez naród w referendum konstytucja z 1997 r., obok wielu innych zasad, opiera się także na samorządności i wolności zrzeszania⁵⁵.

Nie zabrakło jednak opracowań, których autorzy nieco szerzej potraktowali wydarzenia z lat 1998–1999. Jednym z nich był Janusz Ustrzycki, który w swoim podręczniku napisał, że rząd Jerzego Buzka, kontynuując reformowanie państwa, podjął działania, mające na celu usprawnienie jego administrowania poprzez rozszerzenie uprawnień samorządów. Jego elementem było przyjęcie przez parlament ustawy o nowym podziale administracyjnym kraju, utworzenie 16 województw w miejsce 49 i przywrócenie powiatów⁵⁶. Informacje te w podręczniku zilustrowano zestawionymi obok siebie mapkami z podziałem administracyjnym kraju przed i po 1999 r. oraz dwoma poleceniami/zadaniami problemowymi, które warto tu przytoczyć, gdyż świadczą o dobrym poziomie dydaktycznym podręcznika. I tak kolejno uczniowie zostali poproszeni o porównanie podziału administracyjnego Polski przed reformą i po 1999 roku. Następnie opisanie zmian, jakie wspomniana reforma wprowadza, i określenie, jaki był cel jej przeprowadzenia. W drugim poleceniu autor podręcznika poprosił uczniów, aby zapytali dorosłych, jak

⁵² D. Stola, op. cit., s. 234.

⁵³ R. Dolecki, K. Gutowski, J. Smoleński, op. cit., s. 377; S. Roszak, J. Kłaczko, op. cit., s. 339.

⁵⁴ S. Roszak, J. Kłaczko, op. cit., s. 364; D. Stola, op. cit., s. 236; A. Brzozowski, G. Szczepański, op. cit., s. 286.

⁵⁵ R. Dolecki, K. Gutowski, J. Smoleński, op. cit., s. 379.

⁵⁶ J. Ustrzycki, op. cit., s. 344.

pamiętają okres przed i po reformie oraz o to, jakie zmiany w ich życiu codziennym przyniosła reforma administracyjna. Wreszcie, jak ją oceniają⁵⁷.

Zdecydowanie najlepiej temat, i to nie po raz pierwszy, potraktowano w podręczniku Zofii T. Kozłowskiej, Ireny Unger i Stanisława Zająca. Jest tak dlatego, gdyż nie tylko podano w nim, że Sejm uchwalił Ustawę o samorządzie wojewódzkim i powiatowym, a także wprowadził trójstopniowy podział terytorialny, który wszedł w życie z dniem 1 stycznia 1999 r., to jeszcze zaznaczono, że w czerwcu 2002 r. ustawowo uregulowano bezpośrednie wybory przez mieszkańców wójtów, burmistrzów i prezydentów. Tekst uzupełnia przejrzysty schemat, na którym graficznie przedstawiono strukturę władz samorządowych według stanu prawnego z 2002 r. Fragment dotyczący samorządu w przywołanym opracowaniu wieńczy narracja, którą, niech mi będzie wolno przytoczyć *in extenso*, gdyż jest niezwykle trafny, a więc zarówno merytorycznie, jak i dydaktycznie pożądanym. A czytamy w nim, że „Niska frekwencja (poniżej 46%) w kolejnych wyborach samorządowych wskazuje na niewielkie zainteresowanie tą ważną formą aktywności obywatelskiej. Wybory samorządowe oraz wybory na prezydentów, burmistrzów i wójtów cieszą się nieco wyższym zainteresowaniem w mniejszych miejscowościach. Zapewne wyborców zachęca start lepiej znanej grupy samorządowców, budzących zaufanie dzięki działalności na rzecz społeczności lokalnych”⁵⁸. I trudno się z tym nie zgodzić.

Wnioski

Podsumowując już na wstępie pragnę podkreślić, że swego rodzaju marginalizację treści dotyczących miejsca i znaczenia samorządu terytorialnego w historii Polski uważam za jedną z przyczyn niskiego poziomu lokalnego zaangażowania społeczno-politycznego, co przejawia się np. w stosunkowo niskim poziomie frekwencji w wyborach samorządowych⁵⁹. Co ciekawe, w żadnym podręczniku, obejmującym historię najnowszą, nie została zamieszczona czytelna grafika, wykres, na którym zostałaby pokazana procentowo liczba Polaków biorących czynny udział w wyborach parlamentarnych, prezydenckich, samorządowych, europejskich oraz referendum ogólnokra-

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ Z. T. Kozłowska, I. Unger, S. Zajac, op. cit., s. 343.

⁵⁹ Pytanie, czy nieco wyższa frekwencja w ostatnich wyborach samorządowych, które odbyły się w 2018 r., gdy po raz pierwszy od 1990 r., odbyły się pierwsze, przywołane w tekście wybory na tym szczeblu, jest zwiastunem trwalszej tendencji. Dzisiaj z całą pewnością trudno na to pytanie jednoznacznie odpowiedzieć, ale jedno jest pewne, że na wspomniany wynik (51,3%) wpłynęła bez wątpienia polaryzacja polskiej sceny politycznej. A to niestety nie wróży najlepiej samorządowi w przyszłości, który może stać się jej ofiarą.

jowych, o lokalnych nawet nie wspominając⁶⁰. A szkoda, bo takie zestawienie może mogłoby pomóc nauczycielom wytłumaczyć, a uczniom zrozumieć, jak wygląda zaangażowanie Polaków oraz zastanowić się wspólnie, co jest przyczyną jego niskiego poziomu. Rozpoczynając np. od pytania, na ile jest to konsekwencja spadku po czasach komunizmu w Polsce, a więc przymusowego zaangażowania oraz innych wydarzeń historycznych w dziejach narodu i państwa polskiego.

Drugi problem, na który warto zwrócić uwagę, wiąże się z kwestią poruszoną na wstępie artykułu, czyli wskazanym przez polskich historyków swego rodzaju „towarze eksportowym”, jakim jest tradycja samorządu terytorialnego, który Polska mogłaby pokazywać jako swój wkład w dzieje cywilizacji europejskiej. Do tego zadania podręczniki historii nadają się wręcz idealnie. Ale to wiązałoby się z wieloletnią pracą nad przygotowaniem odpowiednich materiałów historycznych i promocyjnych zarazem, które dotarłyby do autorów podręczników w wielu krajach. Następnie przekonanie ich, co nie jest zadaniem prostym, aby obok tragicznych kart polskiej historii, których i tak jest wiele, jak np. wrzesień 1939 r., choćby napomknęli o swobodach, jakimi cieszyli się przedstawiciele poszczególnych ziem, cechów, narodów czy wyznań na ziemiach polskich, gdy tylko Polacy mieli okazję „sami się rządzić”. Z tego zadania, choć kosztownego, i co jeszcze raz podkreślmy, nie dającego szybkich efektów i gwarancji pełnego sukcesu, nie wolno nam rezygnować. O tym, że warto, przekonuje choćby sukces czeskiej polityki historycznej, która od połowy lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku potrafiła skutecznie, przy użyciu prostych środków – *vide* kilkudziesięciostroonowa, bogato ilustrowana broszura wydana w kilku najpopularniejszych językach świata – „umieścić” na kartach wielu szkolnych podręczników historii na całym świecie, informację o zagładzie wioski Lidice w czerwcu 1942 r. w odwecie za zamach dokonany w Pradze na Reinharda Heydricha⁶¹.

Gdyby jednak, co autora artykułu zupełnie nie zdziwi, zabrakło środków na podobną do czeskiej akcji w odniesieniu do naszej historii w kontekście pokazania roli samorządu terytorialnego w polskich dziejach, ale nie tylko tej dotyczącej martyrologii, która co stanowczo pragnę podkreślić, a czego przywołany powyżej czeski przykład jest najlepszym dowodem, w żadnym wypadku nie marginalizując, warto byłoby zacząć od rzeczy znacznie prostszych i praktycznie nie wymagających większych nakładów finansowych.

⁶⁰ Wyjątek stanowią podręczniki SOP Toruń, w których podano frekwencję wyborów samorządowych z 1990 r. oraz zwrócono uwagę, że w kolejnych wyborach wynosiła ona poniżej 50 % uprawnionych (S. Zajac, op. cit., s. 272; Z. T. Kozłowska, I. Unger, S. Zajac, op. cit., s. 343).

⁶¹ Zainteresowanym proponuję wpisać w dowolną wyszukiwarkę internetową hasło „Lidice shall live”. To hasło jest także tytułem angielskiej wersji wspomnianej publikacji.

O czym mowa? Otóż mam tu na myśli niestety wciąż lekceważoną przez wielu polskich naukowców, w tym także historyków, Wikipedię, czyli wielojęzyczną encyklopedię internetową, która działa zgodnie z zasadą otwartej treści, a więc m.in. umożliwiającą edycję każdemu użytkownikowi w czasie rzeczywistym. Zwracam na nią uwagę, gdyż nawet jeśli wiele osób uważa ją niewiarygodną, to nie zmienia to faktu, że bardzo wiele osób na całym świecie z niej korzysta, a tym samym czerpie z niej podstawowe informacje. A skoro tak jest, i nic nie zapowiada, aby w najbliższym czasie sytuacja ta miała ulec zmianie, to może warto wykorzystać jej możliwości dotarcia do masowego odbiorcy, aby spopularyzować hasło „Samorząd terytorialny w Polsce”, które jest w polskiej wersji⁶². Ale poza nią... i tu, jak sądzę, ciekawostka dla wielu czytelników tego tekstu, tylko w japońskiej⁶³. W tym miejscu dodajmy tylko, że ten fenomen, czyli zainteresowanie Japończyków Polską, w tym jej historią, już wiele lat temu, analizując podręczniki do historii wydawane w Kraju Kwitnącej Wiśni, zauważył Adam Suchoński. A gdy postanowił znaleźć odpowiedź na pytanie o przyczyny tego zainteresowania, bardzo szybko przekonał się, że bynajmniej popularność muzyki Fryderyka Chopina jest tu pewną wskazówką, to jednak nie najważniejszą. Przysłowio- wy klucz okazał się o wiele bardziej prozaiczny, gdyż związany z biznesem, czyli postrzeganiem Polski jako dużego, jak na warunki Europy Środkowej i Wschodniej, rynku zbytu dla japońskich towarów, głównie samochodów, elektroniki i innych zaawansowanych technologicznie urządzeń. Tak więc Japończycy doskonale zrozumieli, że aby skutecznie dotrzeć do polskiego konsumenta, powinni też poznać, choć w zarysie jego historię, w tym mocne i słabe strony. Konkludując, aż prosi się, aby w najbliższym czasie popracować nad encyklopedycznym hasłem w Wikipedii „Samorząd terytorialny w Polsce”, przynajmniej w kilku wersjach językowych. Bo w historii najwięcej do powiedzenia mają nie tylko ci, którzy historię tworzą, ale także i ci, którzy ją piszą⁶⁴.

Kolejna kwestia, na którą w podsumowaniu warto zwrócić uwagę, wynika bezpośrednio z przedstawionej analizy zawartości podręczników. Otóż na jej podstawie widać wyraźnie, że kwestia samorządu terytorialnego mocniej zaakcentowana została w odniesieniu do ostatnich kilku dekad historii Polski XX w. Widoczne jest to przede wszystkim w ilościowym ujęciu za-

⁶² Zob.: https://pl.wikipedia.org/wiki/Samorz%C4%85d_terytorialny_w_Polsce [dostęp: 8.10.2019].

⁶³ Zob.: <https://ja.wikipedia.org/wiki/ポーランドの地方自治> [dostęp: 8.10.2019].

⁶⁴ W tej roli, z powodzeniem mogą wystąpić, znakomicie prezentujący się na forum publicznym, studenci historii Uniwersytetu Jagiellońskiego, którzy od kilku lat, pod naukową opieką dr. hab. Janusza Mierzwy, realizują ambitne i niezwykle interesujące projekty naukowe dotyczące dziejów samorządu terytorialnego w Polsce.

gadnień, którym jak np. nowemu podziałowi administracyjnemu z 1975 r., poświęcono w podręcznikach nawet osobne jego partie – *vide* podręcznik przygotowany przez Stanisława Roszaka i Jarosława Kłaczka. Powyższa konstatacja odnosi się także do odnotowania, praktycznie niemal we wszystkich z analizowanych podręczników informacji o wyborach samorządowych z 1990 r. oraz nowym podziale administracyjnym kraju, który zaczął obowiązywać od 1999 r.

Konkludując, przedstawione powyżej analizy i wnioski dotyczące zawartości podręczników w kontekście zagadnienia, jakim jest samorząd terytorialny oraz jego wciąż słabej promocji jako ważnego elementu dziejów ojczyzny, można pokusić się o stwierdzenie, iż zasadnym było użycie w tytule artykułu określenia „W cieniu wielkiej polityki”. Pisząc to, mam naturalnie świadomość, iż trudno jest nadmiernie poszerzać treści dotyczące samorządu terytorialnego w podręcznikach do nauczania historii, ale jednocześnie jestem przekonany, że nauczycielom historii warto poddać pod rozważenie wzbogacenie lekcji, na których omawiają kwestie administracyjno-społeczno-polityczne, o kilka zagadnień, które wydają się być godne przynajmniej zasygnalizowania uczniom. A wśród nich kluczowe znaczenie ma wskazanie roli i znaczenia sprawnie funkcjonującego samorządu terytorialnego dla codziennego życia obywateli. Tak było sto lat temu, gdy na mapie Europy swoją obecność zaznaczała Druga Rzeczpospolita, i tak też jest obecnie, gdy gołym okiem widać, jak fundamentalne znaczenie ma działalność rad gmin, powiatów i sejmików oraz kierujących pracami poszczególnych urzędów wójtów, burmistrzów i prezydentów. A do tego celu historia, z przykładami które pokazuje i to zarówno tymi dobrymi, które warto powielać, jak i złymi, których należy unikać, nadaje się doskonale. Wszak jedyną pewną rzeczą jest to, co było. Podczas gdy przyszłość to nie jeden, ale wiele znaków zapytania.

Bibliografia

Akty prawne

- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 lutego 1999 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego i kształcenia ogólnego
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego i kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 stycznia 2018 r. w sprawie podstawy programowej kształcenia ogólnego dla liceum, technikum oraz branżowej szkoły II stopnia

Podręczniki

- Brzozowski A., Szczepański G., *Ku współczesności. Dzieje najnowsze 1918–2006. Podręcznik do historii dla klasy I liceum i technikum – zakres podstawowy*, Wydawnictwo Piotra Marciszuka STENTOR, Warszawa 2012.
- Burda B., Halczak B., Józefiak R. M., Roszak A., Szymczak M., *Historia najnowsza. Podręcznik dla szkół ponadgimnazjalnych. Zakres podstawowy*, Wydawnictwo Pedagogiczne OPERON, Gdynia 2012.
- Dolecki R., Gutowski K., Smoleński J., *Po prostu historia. Zakres podstawowy. Podręcznik do liceum i technikum*, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 2012.
- Janicki A., Kięczkowska J., Menz M., *W centrum uwagi. Podręcznik do wiedzy o społeczeństwie dla liceum ogólnokształcącego i technikum. Zakres podstawowy*, Wydawnictwo Nowa Era, Warszawa 2019.
- Kozłowska Z. T., Unger I., Zajac S., *Historia. Poznajemy przeszłość. Dzieje najnowsze. Szkoła ponadgimnazjalna. Zakres podstawowy*, SOP Oświatowiec Toruń sp. z o.o., Toruń 2012.
- Roszak S., Klaczkow J., *Poznać przeszłość. Wiek XX. Podręcznik do historii dla szkół ponadgimnazjalnych. Zakres podstawowy. Klasa 1*, Nowa Era Spółka z o.o., Warszawa 2012.
- Stola D., *Historia. Wiek XX. Podręcznik. Szkoły ponadgimnazjalne. Zakres podstawowy*, Wydawnictwo Szkolne PWN, Warszawa 2012.
- Ustrzycki J., *Historia. Zakres podstawowy. Podręcznik dla szkół ponadgimnazjalnych*, Wydawnictwo Pedagogiczne OPERON, Gdynia 2012.
- Zajac S., *Teraz historia. Podręcznik dla szkoły ponadgimnazjalnej. Zakres podstawowy*, SOP Oświatowiec Toruń sp. z o.o., Toruń 2012.

Opracowania

- Bieniek M., *Dydaktyka Historii. Wybrane zagadnienia*, Olsztyn 2009.
- Choraży E., Konieczka-Śliwińska D., Roszak S., *Edukacja historyczna w szkole – teoria i praktyka*, Warszawa 2008.
- Góra H., *Funkcja środków symbolicznych w nauczaniu historii i wychowania obywatelskiego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Nauczycielskiej w Szczecinie. Prace Wydziału Humanistycznego” 1970, nr 1, 1970, s. 215–241.
- Kaczmarek R., *Historia Polski 1914–1989*, Warszawa 2010.
- Maternicki J., Majorek Cz., Suchoński A., *Dydaktyka historii*, Warszawa 1994.
- Nowak A., *O historii nie dla idiotów. Rozmowy i przypadki*, Kraków 2019.
- Podręcznik historii – perspektywy modernizacji*. Materiały konferencji naukowej w Poznaniu w 1993 roku, pod red. M. Kujawskiej, Poznań 1994.
- Tazbir J., *Długi romans z muzą Klio*, Warszawa 2007.
- Współczesna dydaktyka historii. Zarys encyklopedyczny dla nauczycieli i studentów*, pod red. J. Maternickiego, Warszawa 2004.
- Zielecki A., *Wprowadzenie do dydaktyki historii*, Kraków 2007, s. 298.

Netografia

- <https://www.pb.pl/samorzadowa-reforma-byla-w-iii-rp-tylko-jedna-gminna-786492>
- https://pl.wikipedia.org/wiki/Samorz%C4%85d_terytoryalny_w_Polsce
- <https://ja.wikipedia.org/wiki/ポーランドの地方自治>

GRZEGORZ NIEĆ

Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie
ORCID: 0000-0001-9722-8914

**ROLA PAŃSTWA I SPOŁECZNOŚCI LOKALNYCH
W BUDOWIE I FUNKCJONOWANIU SYSTEMU
BIBLIOTECZNEGO CZECHOSŁOWACJI
1919–1939**

**THE ROLE OF THE STATE AND LOCAL
COMMUNITIES IN THE CONSTRUCTION AND
FUNCTIONING OF THE LIBRARY SYSTEM OF
CZECHOSLOVAKIA 1919–1939**

Summary: The book played an important role in the history of Czechoslovakia and its peoples, especially the Czechs. The idea of a law regulating the functioning of the library system had already matured before, and the basis for it was a network of libraries in the Czech lands and the staff of teachers and librarians. On 28 October 1918 the Czechoslovak Republic was proclaimed, on 22 July the following year the Law on Public Libraries was passed, under which within a few years the whole country was covered by a network of public libraries. Local government structures played an important role in this respect. A base was created – a system of financing, control and substantive support as well as training of staff. A particular challenge were the areas of Slovakia and Podkarpackie Ruthenia with poor infrastructure and a high degree of illiteracy, as well as numerous minorities living in the territory of the new state.

Keywords: Czechoslovakia – education – public libraries – library law – reading

Słowa kluczowe: Czechosłowacja – oświata – biblioteki publiczne – prawo biblioteczne – czytelnictwo

Wstęp

Powstałe w 1918 roku państwa przystąpiły do organizacji życia społecznego, politycznego i gospodarczego we wszystkich praktycznie aspektach. Rzecz jasna, różny był poziom oraz stan dziedzin i instytucji w poszczególnych krajach, a także w ich częściach składowych. Istotna z punktu widzenia budowy tożsamości była szeroko pojmowana oświata – na wszystkich poziomach, jak i niezbędne dla jej funkcjonowania zaplecze, w tym przede wszystkim biblioteki. Pamiętajmy, że w tym okresie książka była podstawową pomocą szkolną, lektura zaś najpopularniejszą i stosunkowo łatwo dostępną formą uczestnictwa w kulturze, a to przecież kultura tworzy tożsamość narodu. Na system biblioteczny składają się placówki różnych typów, tworzone i funkcjonujące jako instytucje państwowe, lokalne (samorządowe), społeczne i prywatne. Narody niesuwerenne, wchodzące w skład większych organizmów państwowych, nie zawsze miały i mają możliwość tworzenia oraz rozwijania narodowej sieci bibliotek, odpowiadającej ich potencjałowi i potrzebom. Ich rozwój i funkcjonowanie bywają ograniczane, czy wręcz blokowane w ramach celowej polityki wynaradawiania, z czym mamy do czynienia także w czasach nam współczesnych. Pełny rozwój języka i kultury może nastąpić dopiero w warunkach suwerennego państwa narodowego.

Książka i literatura odrywały kluczową rolę w procesach odrodzenia i formowania tożsamości narodów europejskich w dalszej przeszłości, jak w ostatnich dwóch stuleciach⁶⁵, procesy takie przebiegają także i dzisiaj (np. Irlandia⁶⁶). Trzeba jednak zaznaczyć, że szeroko pojmowana kultura książki, przez którą rozumiemy całokształt zjawisk i instytucji z nią związanych, kształtuje się dla każdego narodu w oddzielny sposób, zależny od wielu czynników historycznych, politycznych, społecznych, ekonomicznych i kulturowych⁶⁷. Narody, jakie zamieszkiwały powstałą w 1918 roku Czechosłowację, wносиły ze sobą nie tylko różne języki, ale całkiem odmienny charakter i potencjał w tym zakresie. Stworzenie systemu oświaty i sieci bibliotecznej było zatem wielkim wyzwaniem dla władzy i społeczeństwa. Miarą odniesionego sukcesu jest nie tylko wprowadzenie w życie postanowień Ustawy o bibliotekach publicznych z 22 lipca 1919 roku, ale także ich trwałość i żywotność tak w Czechach, jak i na Słowacji. Średnio w Unii Europejskiej w 2016 roku

⁶⁵ Szerzej: S. Kurschus, *European Book Cultures. Diversity as a Challenge*, Berlin 2014.

⁶⁶ Zob. A. Cisło, *Odrodzenie irlandzkiej książki etnicznej i jej rola w kształtowaniu kultury nowego państwa*, Wrocław 2018.

⁶⁷ K. Migoń, „Kultura książki” – wyrażenie potoczne, kategoria badawcza, czy specjalność naukowa? [w:] *Ludzie i książki. Studia i szkice bibliologiczno-biograficzne. Księga pamiątkowa dedykowana Profesor Hannie Tadeusiewicz*, red. E. Andrysiak, Łódź 2011, s. 47–57.

przypadało 1,25 bibliotek na 10 tys. obywateli, to w Republice Czeskiej i na Słowacji było to kolejno – 5,04 i 2,81.

Książka w historii i życiu Czechów⁶⁸

Pierwsze ślady kultury książki na ziemiach czeskich związane są z Państwem Wielkomorawskim i misją świętych Cyryla i Metodego w XI wieku, jednakże ostatecznie zwyciężyły wpływy zachodnie, łacińskie. Najstarsze zachowane zabytki języka czeskiego pochodzą z XIII w. Dynamiczny i harmonijny rozwój czeskiej kultury, w tym książki i literatury, zatrzymał się jednak na początku XVII w. Upadek antyhabsburskiego powstania w 1620 r. (bitwa pod Białą Górą) rozpoczął proces germanizacji czeskich elit, w konsekwencji język czeski szybko tracił na znaczeniu na rzecz niemieckiego. Przez kolejne dwa stulecia funkcjonował poza literaturą wysoką i nauką, posługiwano się nim w piśmiennictwie popularnym i religijnym. W latach 70. XVIII w. rozpoczął się okres odrodzenia narodowego – w ciągu kilku dziesięcioleci Czesi nie tylko odbudowali instytucje rodzimej kultury, ale odzyskali dominującą pozycję na ziemiach przez siebie zamieszkałych⁶⁹. Orężem w tej walce była literatura, książka i prasa; bojownikami – literaci i naukowcy, wydawcy, drukarze, księgarze i bibliotekarze, których po latach zaczęto określać mianem „budzicieli”. Po odzyskaniu niepodległości kultura, w tym i książka zyskały wielkie wsparcie państwa, nastąpił bujny rozwój ruchu wydawniczego i bibliotek, który objął także Słowację.

W ciągu wieków książka nabrała wyjątkowego znaczenia dla Czechów, stała się symbolem narodowej tożsamości; język i literatura zaś formułą istnienia i utrzymania wspólnoty, co znajdowało potwierdzenie w kolejnych tragicznych i przełomowych dla nich chwilach. W 1939 roku w sytuacji rozpadu Czechosłowacji i niemieckiej okupacji czescy wydawcy i księgarze (zrzeszeni w związku – Spolek českých knikkupců a nakladatelů) rzucili hasło „Čtěte české knihy” („Czytajcie czeskie książki”), podkreślając w odezwie, że „każdy nowy czytelnik jest nowym, pozyskanym bojownikiem czeskiej sprawy”⁷⁰. W Protektoracie Czech i Moraw funkcjonowały czeskie instytucje

⁶⁸ Szerzej m.in.: *Česká kniha v proměnách staletí*, Praha 1990; J. Cejpek a kol., *Dějiny knihoven a knihovnictví*, Praha 2002) oraz imponujące dzieło Petra Voita *Encyklopedie knihy. Starší knihtisk a příbuzné obory mezi polovinou 15. a počátkem 19. století: papír, písmo a písmolijectví, knihtisk a jiné grafické techniky, tiskaři, nakladatelé, knihkupci, ilustrátoři a kartografové, literární typologie, textové a výtvarné prvky knihy, knižní vazba, knižní obchod*, Praha 2008, t. 1–2 (1 wyd. 2006 w jednym woluminie).

⁶⁹ M. Szykowski, *Czeskie odrodzenie w XIX wieku*, Łódź 1948; Z. Tarajło-Lipowska, *Historia literatury czeskiej. Zarys*. Wrocław 2010, s. 89–132.

⁷⁰ *Knihy a národ 1879–1939*, red. V. Mikota, Praha 1939, s. 8, 10.

kultury i oświaty, z wyjątkiem szkolnictwa wyższego, mimo cenzury i germanizacji w sposób niebywały wzrosły nakłady czeskich książek i liczba korzystających z bibliotek⁷¹. Napór niemczyzny wywołał z kolei sprzeciw i skłaniał dbałości o czystość rodzimego języka⁷².

Republika czechosłowacka – państwo i społeczeństwo

Dla współczesnych Czechów Pierwsza Republika jest ważnym rozdziałem dziejów, z którym tak naprawdę mogą się zapoznać dopiero od 1989 roku. Dynamicznie rozwijające się i niezwykle ambitne państwo jest dla nich punktem odniesienia, obiektem sentymentu i narastającej fascynacji, choć przecież różni się w znaczący sposób nie tylko, co oczywiste, od dzisiejszej Republiki Czeskiej, ale także od tej Czechosłowacji z lat 1945–1992 – pod względem ustroju, terytorium i składu ludnościowego.



Republika Czechosłowacka – stosunki narodowościowe.

Państwo to składało się z Czech, Moraw i części Śląska oraz – przyznanych w 1920 roku na mocy traktatu z Trianon – Słowacji i Rusi Podkarpackiej. Ludność stanowili, według liczebności, Czesi (6842 tys.) Niemcy (3123 tys.), Słowacy (1977 tys.), Węgrzy (745 tys.), Rusini (462 tys.) i Polacy (76 tys.). Żydzi w części deklarowali narodowość żydowską (181 tys.), ale w podobnej liczbie identyfikowali się z innymi nacjami republiki. Mniejszościami narodowymi nasycone były zwłaszcza tereny przygraniczne oraz wielkie miasta. Czechy były krajem przemysłowo-rolniczym, zaś Słowacja i Ruś

⁷¹ J. Doležal, *Česká kultura za Protektorátu. Školství, písemnictví, kinematografie*, Praha 1996, s. 97–165.

⁷² V. Velčovský, *Čeština pod hákovým křížem*, Praha 2017, s. 194–220.

rolniczym⁷³. Na ziemiach czeskich znalazło się 75% przemysłu Austro-Węgier, co zapewniło nowemu państwu dobry start i solidną pozycję międzynarodową⁷⁴.

Idea współpracy czesko-słowackiej pojawiła się już w poprzednim stuleciu, koncepcja wspólnego państwa wykrystalizowała się w okresie pierwszej wojny światowej, a ostateczny kształt przyjęła w ciągu pierwszych powojennych lat. Poczucie odrębności „młodszych braci” było jednak mocne i zdecydowane⁷⁵, Rusini zaś oczekiwali autonomii. Słowacy, choć umocowani jako drugi współtwórca i współgospodarz republiki, byli jednak nie drugą, lecz trzecią siłą pod względem liczebności. W takiej sytuacji stworzono i zapisano w konstytucji (Ústava Republiky Československé 1920) „narod československý” (naród czechosłowacki), których licząc już prawie 9 mln. przeważał nad Niemcami. Koncepcja ta wprowadzana była bardzo konsekwentnie, także w obszarze nauki – językoznawstwa, które usankcjonowało język czechosłowacki z dwoma narzeczami – czeskim i słowackim. Dobrym przykładem jest tutaj chociażby tom poświęconym językowi w pomnikowej, wielotomowej publikacji *Československá vlastivěda* [vlastivěda – dosłownie wiedza o ojczyźnie]⁷⁶. Była to jednak koncepcja sztuczna, oba „narzecz” rozwijały się niezależnie. Czesko-słowackie relacje w tym zakresie w latach 1918–1938 były dość skomplikowane i do końca niezbyt precyzyjnie zdefiniowane, co prowadziło do licznych napięć i konfliktów. Ze zrozumiałych względów w przestrzeni publicznej – życiu społecznym, kulturze itd. dominowało to pierwsze narzecz⁷⁷.

Międzywojenną Czechosłowację tworzyło wspomnianych pięć krain – ziem, które zredukowano w 1928 roku do czterech, łącząc Morawę ze Śląskiem, te zaś podzielone zostały w 1920 roku na 22 żupanaty, a te z kolei na okresy, na których kończyła się administracja rządowa. Ruś była osobnym obwodem z okresami. Najniżej w hierarchii stały obce (*obec* – gmina, grotnada, organizacja), kierowane przez organy wybieralne. *Obec* w momencie uchwalania ustawy oznaczał praktycznie każdą miejscowość. Dodajmy jeszcze tylko, że czeskie *občan* to obywatel, a *obyvatel* – mieszkaniec⁷⁸.

⁷³ J. Rychlík, *Multinacionální stát*, [w:]: *Republika Československá 1918–1939*, eds. D. Hájková, Dagmar, P. Horák, Praha 2018, s. 144–161.

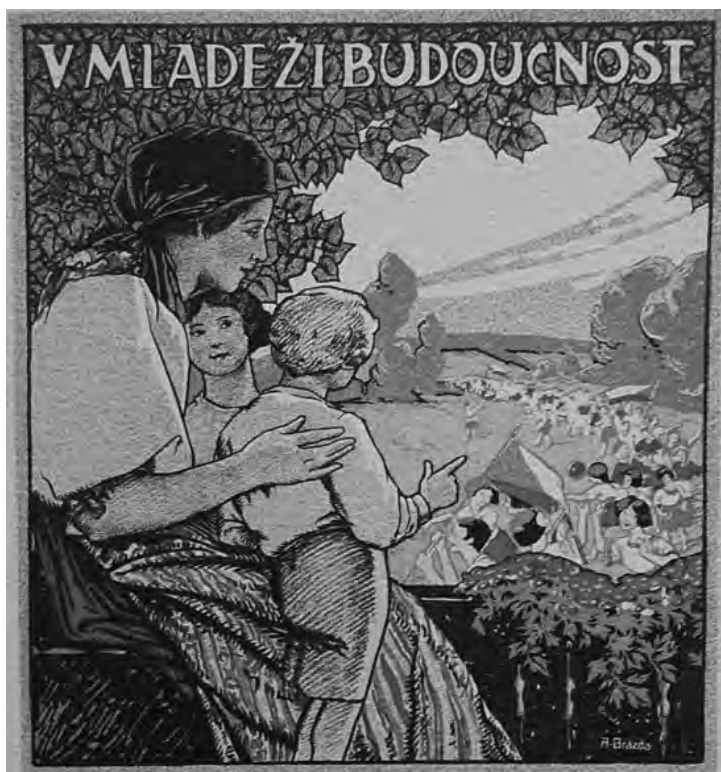
⁷⁴ W. Balcerzak, *Powstanie państw narodowych w Europie Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 1974, s. 301.

⁷⁵ L. Kościelak, *Historia Słowacji*, Wrocław 2010, s. 299–306.

⁷⁶ *Československá vlastivěda*. Red. V. Dědina. t. 3: *Jazyk*, red. O. Hujer, Praha 1934.

⁷⁷ J. Rychlík, *Češi a Slováci ve 20. století. Spolupráce a konflikty 1914–1992*, Praha 2015, s. 89–96.

⁷⁸ B. Baxa, *Podstawy organizacji Państwa Czechosłowackiego*, [w:]: *Czechosłowacja*, red. B. Wydra, Warszawa 1925, s. 51–52.



W młodości przyszłość, fragment pocztówki z lat 20. XX wieku

Czechosłowacy stanowili jednak 65% ludności, Czechosłowacja była zatem państwem wielonarodowym ze wszystkimi tego konsekwencjami⁷⁹. Wszystkie nacje zamieszkujące Czechosłowację, w tym także z osobna Czesi i Słowacy, mieli swoją specyfikę, aspiracje oraz konkretne potrzeby w zakresie szkolnictwa i kultury, zróżnicowany był jednak ich potencjał w tym zakresie – tak ludzki, jak i materialny.

Biblioteki na ziemiach czeskich i słowackich przed powstaniem Republiki

Biblioteki publiczne na ziemiach monarchii habsburskiej pojawiły się w końcu XVIII w. wraz z reformami Marii Teresy i Józefa II (1740–1790). W tworzonych i rozbudowywanych bibliotekach uniwersyteckich znajdowa-

⁷⁹ J. Rychlik, *Multinacionální stát...*; J. Tomaszewski, *Republika Czeska 1918–2013*, Warszawa 2014, s. 41–52.

ły swoje miejsce zbiory likwidowanych klasztorów. W 1777 r. otwarto Bibliotekę Uniwersytecką w Pradze, utworzono taką także w Ołomuńcu. Powstały również tego rodzaju placówki przy muzeach, m.in. w Opawie 1814, w Brnie – Muzeum Morawskie 1803 i wreszcie Muzeum Narodowe w Pradze 1818, oraz stowarzyszeniach naukowych (Królewskie Czeskie Towarzystwo Naukowe, 1784) i społecznych (Stowarzyszenie dla Rozwoju Przemysłu w Czechach, 1835), jak też w ramach mniejszych zakładów oświatowych. Ich zbiory rozrastały się systematycznie, m.in. dzięki licznym darczyńcom. Rosła ponadto od tego czasu w sposób bardzo dynamiczny bieżąca produkcja wydawnicza w języku czeskim. W początkowym okresie biblioteki służyły głównie elitom intelektualnym, uczonym oraz uczącej się młodzieży. Zapotrzebowanie na literaturę popularną – beletrystykę, literaturę popularnonaukową, piśmiennictwo fachowe oraz prasę i nuty zaspokojone zostało z czasem przez wypożyczalnie i czytelnie, które zaczęły powstawać i rozwijać się na wielką skalę. Prowadzili je wydawcy i księgarze, jak również organizacje społeczne; pierwsze powstały już w ostatnich trzech dekadach XVIII wieku w Pradze, Brnie, Pilźnie, Opawie i Czeskich Budziejowicach, w innych miastach pojawiły się w następnym stuleciu⁸⁰. Istotne znaczenie dla rozwoju czytelnictwa miały księgozbiory prywatne, służące nie tylko właścicielom i ich rodzinom, ale i szerokiemu gronu znajomych. Spontaniczny obieg towarzyski w czasach odrodzenia narodowego odgrywał poważną rolę. Działania w tym zakresie inspirowali i prowadzili nieraz na wielką skalę wspomniani budziciele – nauczyciele i księża katolicki, dając nierzadko początek stowarzyszeniom czytelniczym i bibliotekom. Niemiecka władza podejrzliwie spoglądała na tę działalność, z czasem jednak przejęła inicjatywę, obejmując ten obszar ścisłym nadzorem. Biblioteki szkolne – gimnazjalne zakładano od 1816 r., z początku służyły wyłącznie kadrze nauczającej, później także uczniom. Do 1847 r. utworzono takich bibliotek 486⁸¹.

Stowarzyszenia czytelnicze zaczęły powstawać w Czechach już w pierwszej połowie XIX wieku. Jedne upadały, drugie działały prężnie przez dzieściolecia i dotrwały do nowych czasów. Popularyzowały nie tylko oświatę, lekturę jako taką, ale przede wszystkim czeskie piśmiennictwo. Organizacje często nie były liczne, książka nie była tania, toteż niektóre księgozbiory liczyły co najwyżej kilkadziesiąt, kilkaset tomów. Inicjatywy społeczne (organizacje oświatowe, kulturalne i religijne) miały szczególnie istotne znaczenie na prowincji – wiele miejskich bibliotek tworzyły władze lokalne przy ich wsparciu. Pierwsza znana powstała w 1834 r. w Żebráku (50 km od Pragi)

⁸⁰ J. Volf, *Dějiny veřejných půjčoven knih v Čechách do r. 1848*, Praha 1931.

⁸¹ J. Cejpek a kol., *Dějiny knihoven a knihovnictví*, Praha 2002, s. 172.

z inicjatywy tamtejszego teatru amatorskiego, który przeznaczyl na ten cel dochody z przedstawienia. Pod koniec XIX wieku było 267 bibliotek miejskich, gminnych i ludowych, na początku nowego stulecia (1905) już 465⁸². Sprawy książki, czytelnictwa i bibliotek omawiane były na łamach czasopism pedagogicznych (np. „Komenský”, „Pedagogické rozhledy”). Pojawiły się również specjalne pisma adresowane do czytelników, w tym najpopularniejszy – „Malý čtenář”⁸³. Pod koniec XIX w. wykonano pierwsze badania czytelnictwa wśród młodzieży szkolnej⁸⁴.

Znacznie gorzej sytuacja przedstawiała się na Słowacji i na Rusi, i to pod każdym względem. Problem analfabetyzmu nie istniał praktycznie wśród Czechów i Niemców, również Polacy i Węgrzy byli prawie w całości piśmienni, natomiast 19 procent Słowaków i 64 procent Rusinów pozostawało poza kulturą pisma⁸⁵. Jak podkreśla czeski historyk: „na Słowacji i Rusi Podkarpackiej narodowe szkoły słowackie i ruskie były w zaniku a średnie i wyższe w ogóle nie egzystowały”⁸⁶. Słowacja, której społeczność była konsekwentnie mądziaryzowana, nie posiadała rozwiniętej narodowej oświaty i bibliotek⁸⁷. Dysproporcje najlepiej ukazują liczby – w Czechach w 1910 roku było 3243 ludowych bibliotek czeskich i 566 niemieckich oraz 2139 społecznych, prowadzonych przez organizacje sokolskie, zawodowe, Macierz, straż pożarną itp.; na Morawach i Śląsku (1919) odpowiednio 1133 i 2155. W nich zgromadzono do tego momentu łącznie 1 573 117 tomów. Na Słowacji ludowych bibliotek było zaledwie 100, które i tak nie mogły w zasadzie swobodnie funkcjonować⁸⁸. Największe zasługi w tym zakresie położyła Macierz Słowacka (Matica slovenská)⁸⁹. W przeważającej części niegramotna Ruś Podkarpacka stanowiła pod tym względem teren wręcz dziewiczy.

⁸² J. Cejpek a kol., *Dějiny knihoven...*, s. 162–173.

⁸³ Š. Švec, *Česky psané časopisy pro děti (1850–1989)*, Praha 2014, s. 356–361.

⁸⁴ J. Jedlička, L. Kurka, *Výzkum vztahu knihy a čtenáře v ČSSR* [online], UCL.CAS 1965 [dostęp: 28.04.2019]. Dostępny w WWW: <http://www.ucl.cas.cz/edicee/data//prirucky/ctenarstvi/VVK/VVK.pdf>, s. 9–24.

⁸⁵ M. Stehlik, *Slovensko. Země probuzená, 1918–1938*, Praha 2015, s. 86; „*Národn školství*” za *první československé republiky*, eds. T. Kasper, D. Kasperová, M. Pánková, Praha 2018, s. 124–158.

⁸⁶ J. Pokorný, *Vzdělání a výchova*, [w:]: *Republika Československá 1918–1939*, eds. D. Hájková, Dagmar, P. Horák, Praha 2018, s. 336–350, s. 338).

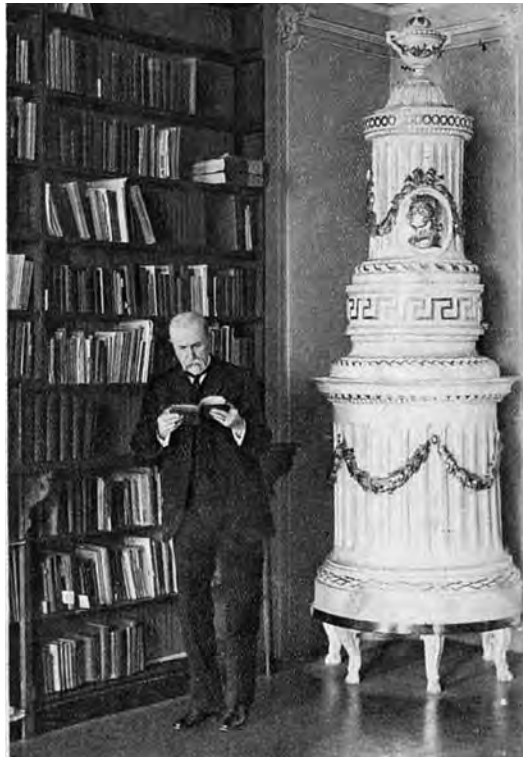
⁸⁷ M. Stehlik, *Slovensko...*, s. 78–110.

⁸⁸ J. Cejpek a kol., *Dějiny knihoven...*, s. 181.

⁸⁹ Š. Pasiar, *Dejiny knižnic na Slovensku*, Bratislava 1977, s. 294–307.

Ustawa o bibliotekach publicznych na tle regulacji dotyczących oświaty

Organizacja unitarnego systemu oświaty w państwie o tak złożonej strukturze narodowościowej było sprawą racji stanu, biblioteki były jego istotnym ogniwem. Wprawdzie praktycznie całe terytorium Czechosłowacji wchodziło przed 1918 r. w skład Austro-Węgier⁹⁰, to jednak w poszczególnych krajach monarchii funkcjonowały różne przepisy w tym zakresie⁹¹. Już w 1919 roku wprowadzono obowiązkowe wychowanie fizyczne. Zachowując ogólnie strukturę edukacji, zmodyfikowano i ujednolicono system dla całego kraju, zrównując obowiązek szkolny do ośmiu klas, do tego bowiem momentu na Słowacji i Rusi ograniczał się on do sześciu⁹². W latach 1919–1920 uchwalono ponadto ustawy, które w istotny sposób angażowały wszystkie, nawet te najmniejsze jednostki administracyjne oraz lokalne społeczności w życie społeczne, budowę niepodległej republiki. Były to, oprócz ustawy o bibliotekach publicznych, ustawy: o organizacji ludowych kursów wychowania obywatelskiego i o gminnych księgach pamiątkowych. Pierwsza – Zákon ze dne 7. února [lutego] 1919 o organizaci lidových kursů občanské výchovy nakładała na gminy obowiązek organizacji bezpłatnych kursów swego rodzaju wychowania obywatelskiego, obejmującego problematykę „ustroju i organizacji państwa, praw i obowiązków obywatelskich”, które wkrótce, bo 29 lutego 1920 roku, zapisano



Prezydent Republiki Czechosłowackiej
Tomáš Garrigue Masaryk

⁹⁰ Jedyny wyjątek stanowiła Ziemia Hulczyńska (Hulčinsko) – południowy skrawek powiatu raciborskiego, przyznany Czechosłowacji na mocy Traktatu wersalskiego.

⁹¹ „Národn školství”..., s. 13.

⁹² „Národn školství”..., s. 11.

w Konstytucji (Zákon ze dne 29. února 1920, kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky). Druga – Zákon ze dne 30. ledna [stycznia] 1920 o pamětních knihách obecních z koleí – zobowiązywała gminy do założenia i prowadzenia kroniki. Wprawdzie taki obowiązek spoczywał już na czeskich gminach od 1835 r., jednakże o tego momentu kronika miała być prowadzona w języku czeskim (czeskosłowackim), nie zaś niemieckim lub łacińskim⁹³. Ustawy te wymuszały utworzenie w każdej, nawet najmniejszej jednostce terytorialnej państwa, swego rodzaju podstawowych instytucji kulturalno-oświatowych – komisji oświatowej i historycznej (kronikarskiej) oraz biblioteki i rady bibliotecznej, o których niżej. Pośrednio zatem tworzone zawiązki elity czechosłowackiej, aktywizowano i organizowano, stawiając przed nią konkretne zadania i dając wsparcie państwa.

Ustawa o bibliotekach publicznych (Zákon ze dne 22. července [lipca] 1919 o veřejných knihovnách obecních)

U progu niepodległości Czesi posiadali nie tylko rozwiniętą sieć biblioteczną, ale i kompetentną grupę bibliotekarzy – praktyków i teoretyków, którzy byli w stanie w krótkim czasie zorganizować i kierować placówkami różnego typu, i to na nich w praktyce spoczął cały ciężar realizacji zadań, jakie przyniosła ze sobą Ustawa o bibliotekach publicznych. Z czasem jednak rosły kadry słowackie, a także pojawili się bibliotekarze Rusini.

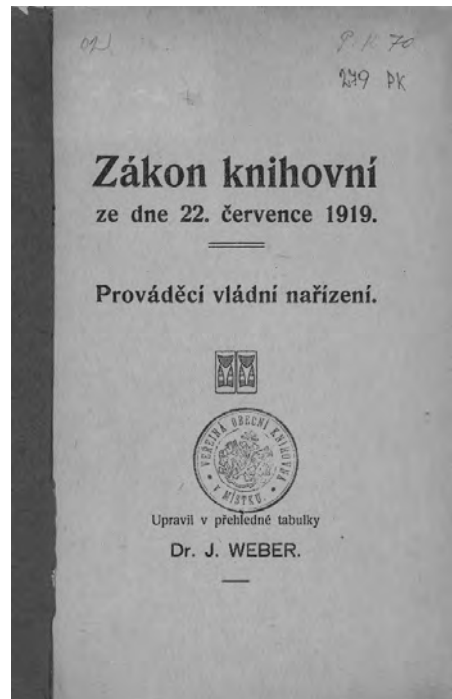
Idea ustawy, wzorowanej na rozwiązaniach angielskich, amerykańskich i skandynawskich, dojrzywała już w końcu XIX wieku. Wśród propagatorów angielskiego bibliotekarstwa, a było przynajmniej kilku, najwybitniejszym był Ladislav Jan Živny (1872–1949), postać znana także bardzo dobrze w Polsce⁹⁴. Spędził on wiele lat w Anglii i Stanach Zjednoczonych, przyglądając się organizacji i funkcjonowaniu tamtejszych bibliotek. Živny, teoretyk bibliologii, bibliografii i bibliotekarstwa wychodził z założenia, że najistotniejsza jest funkcja wychowawczo-edukacyjna bibliotek, a do tego niezbędni są kompetentni bibliotekarze. Nowoczesny system biblioteczny miał zatem obejmować oczywiście sieć bibliotek, ale także system kształcenia i doskonalenia zawodowego bibliotekarzy. Oprócz Živnego wspomnieć wypada przynajmniej jeszcze Jana Auerhana (1880–1942) – statystyka oraz, przede wszystkim, postać ikoniczną czechosłowackiego bibliotekar-

⁹³ Prawo znowelizowano i dostosowano do nowych warunków i technologii w 2006 roku.

⁹⁴ K. Migoń, *Z dziejów nauki o książce*. Wrocław 1979, s. 43–48; J. Cejpek a kol., *Dějiny knihoven...*, s. 183.

stwa – Zdeněnka V. Tobolkę (1874–1951) – polityka, historyka i bibliologa, pierwszego docenta w zakresie nauki o książce na Uniwersytecie Karola w Pradze. Tobolka zorganizował zawodowe szkolnictwo bibliotekarskie, był również współzałożycielem czechosłowackich i międzynarodowych stowarzyszeń bibliotekarskich, jest ponadto autorem, współautorem i redaktorem licznych prac z zakresu bibliotekoznawstwa. Przygotowane pod jego redakcją i wydane w 1925 roku w Pradze, Československé knihovnictvi bylo przez wiele dziesięcioleci podstawowym i kompleksowym kompendium wiedzy o książce i bibliotekach dla czeskich i słowackich bibliotekarzy. Medal jego imienia jest najbardziej prestiżową nagrodą czeskich bibliotekarzy⁹⁵.

Dwa tygodnie przed proklamowaniem Republiki, 14 października 1918 r., na posiedzeniu sekcji bibliotekarskiej Związku Oświatowego (Svaz osvětový) Živny przedstawił główne założenia planowanej ustawy, według których biblioteka publiczna miała być powszechnie dostępnym ogniwem systemu edukacji, prowadzonym przez wykwalifikowany personel i utrzymywanym ze środków publicznych. O jej utworzeniu zdecydować mieli mieszkańcy, a nadzór nad nimi miał być głównie techniczny. Ustawa miała mieć zatem charakter fakultatywny, z niej wynikać miały dopiero szczegółowe rozporządzenia. Pozostałe rodzaje bibliotek miały rządzić się swoimi prawami⁹⁶. Ogólne założenia nie budziły wątpliwości, należało jednak rozstrzygnąć, jakie będzie miejsce i rola dotychczasowych placówek w nowym systemie oraz charakter ustawy – fakultatywny czy obligatoryjny (ewentualnie obligatoryjny wyłącznie dla tych miejscowości, w których mieściły się szkoły, jak to było w Stanach Zjedno-



Tekst ustawy wraz z rozporządzeniem wykonawczym

⁹⁵ J. Cejpek a kol., *Dějiny knihoven...*, s. 222)

⁹⁶ F. Novotný, *Československé knihovnické zákonodárství. Cesta k zákonu jednotné soustavě knihoven a jeho uskutečňování*, Praha 1969, s. 30–31.

czonych). Ostatecznie jednak zdecydowano się objąć siecią bibliotek publicznych wszystkie miejscowości.

Nadzór nad bibliotekami publicznymi objęło ministerstwo szkolnictwa i oświaty narodowej (Ministerstvo Školství a Národní Osvěty, dalej MŠaNO), tam też powstał ostateczny kształt Ustawy. Bibliotekami zajmowali się tam m.in.: bezpośrednio je nadzorujący Robert Balaš (1881–1942) – bibliotekarz, pisarz i publicysta, autor licznych instrukcji i podręczników bibliotekarskich oraz Karel Velemínský (1880–1934) – pedagog. Ustawę, składającą się z dwunastu zwięzłych paragrafów, uchwalono 22 lipca 1919 r. W ciągu następnych lat wydano jeszcze kilka szczegółowych zarządzeń i uzupełnień, w tym osobne dotyczące Słowacji i Rusi Podkarpackiej. W 1919 roku nie był jeszcze ustalony ostateczny kształt terytorialny państwa, toczyły się walki, prowadzono rokowania.

Najobszerniejsze i jednocześnie najistotniejsze jest Rozporządzenie rządu Republiki Czechosłowackiej, wprowadzające ustawę o gminnych bibliotekach publicznych z dnia 5 listopada 1919 r. (Nařízení vlády republiky Československé ze dne 5. listopadu 1919, jímž se provádí zákon o veřejných knihovnách obecních) oraz uzupełnienie do tegoż: Doplněk prováděcího nařízení k zákonu o veřejných knihovnách obecních ze dne 9. června 1921 r. Sprawy szczegółowe regulowały ponadto: Instrukcja dla rejonowych nadzorców bibliotecznych, wydana przez MŠaNO dnia 8 kwietnia 1920 r. (Instrukce okrskových dozorců knihovních, vydané MŠaNO dne 8. dubna 1920) oraz kilka dokumentów dotyczących nadzoru i finansowania: Zarząd publicznych bibliotek gminnych. Rozporządzenie MŠaNO z dnia 16 kwietnia 1920 r. (Správa veřejných knihoven obecních. Výnos MŠaNO ze dne 16. dubna 1920); Ustalenie pozycji bibliotek gminnych w budżetach gmin. Rozporządzenie Ziemskiej Rady Czech z 11 grudnia 1920 r. (Zjišťování položek na obecní knihovnu v obecních rozpočtech. Výnos zemského správního výboru v Čechách ze dne 11. prosince 1920); Obowiązek gminy do zgłoszenia wypłaty obowiązkowego wkładu gminy na bibliotekę gminną. Rozporządzenie MŠaNO z dnia 31 marca 1921 r. (Povinnost obce hlásiti vyplacení povinného obecního příspěvku na obecní knihovnu. Výnos MŠaNO ze dne 31. března 1921); Ustanowienie i utrzymanie bibliotek gminnych na Morawach Zarządzenie Morawskiej Rady Ziemskiej z 25 sierpnia 1923 r. (Zřízení a udržování obecních knihoven na Moravě. Výnos zemského výboru moravského ze dne 25. srpna 1923); Wkład gmin na bibliotekę dla mniejszości za obywateli obcych. Zarządzenie MŠaNO z dnia 9 października 1925 r. (Příspěvky obecní na menšinové knihovny za cizí státní příslušníky. Výnos MŠaNO ze dne 9. října 1925).

Na Rusi Podkarpackiej przepisy Ustawy zaczęły działać w 1921 r., odpowiednio rozporządzenie dla Słowacji wydało MŠaNO dopiero w 1925 r. Na

Rusi za realizację odpowiadała Civilní správa Podkarpatské Rusi (Administracja Cywilna)⁹⁷, na Słowacji – bratysławski referat MŠaNO⁹⁸.

Biblioteka miała powstać w każdej miejscowości, która mogła zakładać je sama, bądź też przejmować już istniejące od stowarzyszeń i innych instytucji, toteż w Czechach, na Morawie i Śląsku był to, przynajmniej na samym początku, nieraz zabieg czysto administracyjny. Rzecz jasna, w rozporządzeniu wprowadzającym przewidziano warunki, na jakich miało się to wszystko odbywać. Możliwe było również zlecenie społecznym i prywatnym bibliotekom wykonania zadań wynikających z ustawy za odpowiednie subwencje (Nařízení 1919, roz. IX, art. 29–33; Doplněk 1921).

Cena jednej książki w przedwojennej Czechosłowacji o wynosiła średnio od kilku do kilkunastu koron. *Obce* były zobowiązane przeznaczać na utrzymanie placówek 0,3–1 korony rocznie na jednego obywatela (§5), co doprecyzowano w rozporządzeniu wprowadzającym. Kwota minimalna rosła wraz z wielkością gminy: do 5 tys. mieszkańców – 0,5 korony; 5–10 tys. – 0,6; 10–100 tys. – 0,7; ponad 100 tys. 0,8 (Nařízení 1919, roz. VIII, art. 27). Czytelnie były bezpłatne, chociaż rada rejonowa mogła opłaty wprowadzić, gdyby nie była w stanie zapewnić odpowiedniego finansowania placówki (Nařízení 1919, roz. VI, art. 20).

Zróznicowane były równie terminy wykonania ustawy w zależności od roli i lokalizacji placówki oraz liczebności mieszkańców. „Minimalni program” (§4) zakładał jeden rok od wejścia w życie zapisów Ustawy dla gmin, w których jest przynajmniej jedna szkoła; dwa lata zaś dla mniejszych, poniżej 400 obywateli. W rozporządzeniu wprowadzającym ustalono ostatecznie – kolejno: koniec roku 1920 i 1921 oraz 1924 dla gmin do 300 mieszkańców i 1929 dla mniejszych (Nařízení 1919, roz. VII, art. 24).

Artykuł pierwszy Ustawy zakładał, że jej celem jest „uzupełnić i pogłębić wykształcenie wszystkich warstw społeczeństwa”. Lektura, której miały dostarczyć biblioteki publiczne, miała mieć charakter „edukacyjny, naukowy i rozrywkowy” oraz „rzeczywistą wartość wewnętrzną”. Miały to być „dzieła o znaczeniu ogólnonarodowym, co najmniej 20% literatury naukowej (naukowej), a także dzieła, które bezpośrednio odpowiadają zainteresowaniom i profesjom mieszkańców lokalnych i okolicznych”, jak doprecyzowano w rozporządzeniu wprowadzającym. Biblioteki publiczne miały zatem uczyć, ale także wychowywać i kształtować gusty czytelnicze. Dla literatury brukowej, zwanej po czesku „literárním brakiem”, nie było miejsca w publicznych księżnicach. „Pisma artystyczne a bezwartościowe, utwory o cha-

⁹⁷ J. Cejpek a kol., *Dějiny knihoven...*, s. 196.

⁹⁸ Š. Pasiar, *Dejiny knižnic...*, s. 296–300.

rakterze niemoralnym (dzieła pornograficzne), tj. tzw. krwawe powieści (czes. *krvák*), kryminały i indiańskie powieści, które sensacyjną formą pobudzają fantazję czytelników, broszury, tendencyjnie poniżające całe stany lub warstwy społeczeństwa, a także dzieła skierowane przeciw istnieniu i integralności państwa czechosłowackiego nie mogą być włączone do bibliotek publicznych. Ministerstwo szkolnictwa i oświaty narodowej zastrzegło sobie ponadto prawo do opublikowania listy pism i dzieł, które zostaną wykluczone z bibliotek publicznych” (Rozporządzenie wprowadzające)⁹⁹. Przy bratysławskim referacie MŠaNO powstała nawet Komisja ds. Wyboru dobrej lektury dla bibliotek publicznych (Komisia pre výber dobrého čítania do verejných knižníc)¹⁰⁰. Różnego rodzaju poradników dla czytelników oraz spisów szkodliwej i zalecanej literatury dla bibliotek pojawiło się w XIX wieku i w okresie Pierwszej Republiki mnóstwo, sporo pisano na ten temat w czasopismach pedagogicznych, jak na przykład w „Českiej osvěcie”¹⁰¹. Poważnym problemem były druki komunistyczne, a po 1933 roku faszystowskie, związane ze wzrostem tendencji separatystycznych wśród ludności niemieckiej¹⁰².

Jeśli zatem istniała już nawet w danej gminie jakaś biblioteka, czy też miało ją dopiero utworzyć, wszystkie bez wyjątku należało zaopatrzyć w nowe wydawnictwa, uwzględniające współczesną sytuację polityczną i geograficzną oraz zgodne z założoną misją. „Wszystkie książki do nauki mają być pisane w duchu Republiki Czechosłowackiej”, podkreślono w rozporządzeniu ministra szkolnictwa i oświaty narodowej z 1919 r, zobowiązując jednocześnie do usunięcia wszystkich tych „które by przypominały w lojalnym duchu byłą monarchię”¹⁰³.

Biblioteka miała mieć wypożyczalnię, czytelnię i księgozbiór podręczny (§ 3), na który składać się miały: „zbiory ustaw i przepisów Republiki Czechosłowackiej, nabyty do pięciu lat stosowny słownik naukowy [encyklopedia], który spełnia nowoczesne potrzeby. (...) słowniki, praktyczne kompendia i podręczniki, atlasy, kodeksy, statystyki, pomoce wizualne, dzieła dotyczące

⁹⁹ Szerzej: M. Wögerbauer, Michael a kol., *V obecném zájmu. Cenzura a sociální regulace literatury v moderní české kultuře 1749–2014*, t. 1: 1749–1938, Praha 2015, t. 1, s. 703–756; 759–774.

¹⁰⁰ Š. Pasiar, *Dejiny knižnic...*, s. 296.

¹⁰¹ Pamiętajmy jednak, że linie podziału, wartościowania piśmiennictwa nie zawsze, i nie przez wszystkich wyznaczane były w podobny sposób, czytelnicy zaś szukali tego rodzaju książek w bibliotekach publicznych, a gdy się tam takowe znalazły, cieszyły się wielkim powodzeniem (J. Cejpek a kol., *Dějiny knihoven...*, 2012, s. 207).

¹⁰² M. Wögerbauer, Michael a kol., *V obecném zájmu...*, s. 809–835.

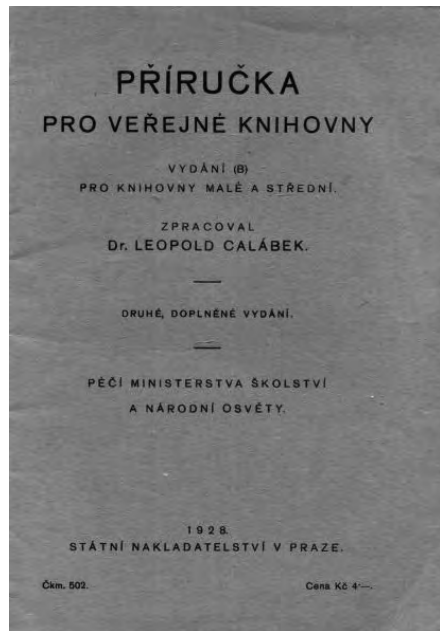
¹⁰³ J. Pokorný, *Vzdělání a výchova...*, s. 338.

problemów lokalnych i regionalnych, często zamawiane przez czytelników i pogłębiające ich wiedzę”.

Czasopisma należało wyłożyć w czytelni najpóźniej tydzień po ich ukazaniu się (Nařízení 1919, roz. IV, art. 13), w bibliotekach obsługujących więcej niż 10 tys. mieszkańców tworzono dział muzyczny (Nařízení 1919, roz. IV, art. 16). Zalecano przeznaczenie na czytelnię „dobrze oświetlonego i przestronnego pomieszczenia, odpowiednio wyposażonego”, w którym jest możliwość prowadzenia działalności edukacyjnej – wystaw, wykładów i pogadanek, zebrań, przedstawień itp. (Nařízení 1919, roz. IV, art. 15) oraz, wedle możliwości, zorganizowanie specjalnego oddziału – czytelni i wypożyczalni dla dzieci i młodzieży do lat 16 (Nařízení 1919, roz. IV, art. 16).

Określone zostały również limity ilościowe księgozbiorów. W miejscowościach do 2000 mieszkańców na początek liczyć miał przynajmniej 50 tomów, a każdego roku miało ich przybywać nie mniej niż 10; w bardziej ludnych przyrost taki miał być równy 1 procentowi mieszkańców (Nařízení 1919, roz. IV, art. 11). Ustalono także czas pracy biblioteki. W małych miejscowościach miała być ona czynna przynajmniej 30 tygodni w roku, w większych ponad 30 tys. mieszkańców – 40. tygodni: do 2 tys. – 1, 2–5 tys. – 2, 5–10 tys. – 4, powyżej 10 tys. – codziennie (Nařízení 1919, roz. VI, art. 18).

Biblioteką kierować miała społeczna rada (§7), złożona z 4–8 członków – przedstawicieli gminy i czytelników, w kadencjach dwuletnich. Nowelizacja ustawy z 1928 roku uniezależniła jednak radę od gminy. Jej kompetencje (§8) były poważne – powoływała bibliotekarza i jego pomocników (sily výpomocné), odpowiadała za finanse, nadzorowała zakupy, ustalała zasady korzystania ze zbiorów. Miejscowe władze wspólnie z radą miały wybrać lokalizację placówki. Dozór rady rozciągał się ponadto na pozostałe biblioteki w instytucjach publicznych na terenie gminy – domach dziecka, szpitalach, zakładach karnych, opiekuńczych, jednostkach wojskowych, ale także fabrykach i dworcach kolejowych, które wspierała i otaczała opieką biblioteka publiczna (Nařízení 1919, roz. V, art. 17).



Instrukcja dla małych i średnich bibliotek publicznych

Rola i zadania biblioteki rosły wraz z wielkością gminy, w miejscowościach powyżej 10 tys. mieszkańców prowadzić ją miał już wykwalifikowany bibliotekarz tak uposażony, aby „mógł się całkowicie poświęcić tylko temu zajęciu” (§9). Jego kompetencje, określało rozporządzenie wprowadzające – miała to być „osoba inteligentna, znająca literaturę i zarządzanie biblioteką. Bibliotekarz ani jego pomocnik nie mógł być dotknięty chorobą zakaźną lub brzydota”, miał mieć za sobą przynajmniej szkołę średnią oraz roczny kurs i zdany egzamin państwowy (Nařízení 1919, roz. XI, art. 45). Bibliotekarz wchodził w skład rady jedynie z głosem doradczym, jego opinia była miarodajna w kwestiach literackich. Gdy w gminie było więcej niż trzech bibliotekarzy, tworzyli oni zespół biblioteczny (Nařízení 1919, roz. XI, art. 49).

„Kilka miejscowości może ustanowić wspólną bibliotekę o specjalnym charakterze w miejscu uzgodnionym. Nie zwalnia to ich jednak od zaangażowania w lokalne biblioteki” (§10). Zapis ten, rozwinięty i skonkretyzowany w Rozporządzeniu wprowadzającym (Nařízení 1919, roz. XII, art. 50–54), zapoczątkował praktycznie proces tworzenia bibliotek regionalnych (w kraju czy żupie), które z czasem zaczęły przejmować nadzór i pieczę na bibliotekami niższych szczebli¹⁰⁴. Tego rodzaju biblioteka mogła zostać połączona z miejską, znajdującą się w stolicy danego regionu, jednak majątek jej musiał być wydzielony. Kompleksowy nadzór nad bibliotekami publicznymi sprawowało jednak dalej ministerstwo szkolnictwa i oświaty narodowej, który bezpośrednio wykonywali inspektorzy rejonowi (okrskový dozorce knihovnický) dla mniejszych placówek i instruktorzy państwowi (státní instruktor knihovnický) dla większych. Na wniosek takiego instruktora ministerstwo mogło na przykład rozwiązać radę biblioteczną, czy usunąć z posady bibliotekarza. Kontrolujący biblioteki w kolejnych latach inspektorzy zwalniali pracowników, którzy na przykład nie spełniali określonych w przepisach warunków. Kompetencje inspektorów rejonowych określono w osobnej Instrukcji (Instrukce okrskových dozorců knihovnich z dne 8. dubna 1920). Mógł on m.in. jako „przyjacielski doradca” (přátelský rádce) brać udział w kształtowaniu księgozbioru (Nařízení 1919, roz. XII, art. 14).

W 1921 r. zostali powołani instruktorzy, byli to: dla czeskich bibliotek – Leopold Calábek (1892–1944), František Fridrich (1879–?); dla słowackich – František Kraus (1889–?), dla niemieckich – Anton Moucha (1882–1945), a dla ruskich – Cyryl Kochannyj-Gorałčuk (1888–1974)¹⁰⁵. Wszyscy byli doświadczonymi pedagogami i bibliotekarzami, autorami licznych publikacji

¹⁰⁴ J. Cejpek a kol., *Dějiny knihoven...*, s. 199–200.

¹⁰⁵ Cyryl Kochannyj-Gorałčuk był rosyjskim emigrantem, który trafił po pierwszej wojnie na Ruś Podkarpacką.

z tego zakresu, w tym instrukcji. Położyli wielkie zasługi dla organizacji i rozwoju sieci bibliotecznej Czechosłowacji.

Instrukcje oraz wszelkiego rodzaju materiały pomocnicze wydawano systematycznie dla wszystkich typów i rodzajów bibliotek. Były to m.in.: Robert Balaš, Jindřicha Hrozný, *Příručka pro veřejné knihovny. Vyd. A pro střední a velké knihovny* (Praha 1920, 1921); Leopold Calábek, *Příručka pro veřejné knihovny. Vyd. B pro knihovny malé a střední* (Praha 1921, 1928); Robert Balaš, *Príručka pre verejné knižnice na Slovensku* (Turčiansky Svätý Martin 1925); Robert Balaš, *Nastol'na kniga dlja public'nych bibliotek na Podk. Rusi*, *prispisobiv K.V. Kochannyj Goral'čuk* (Užhorod 1926, 1929); Anton Moucha, *Gesetze und Verordnungen für die öffentlichen Gemeindebüchereien in der Tschechoslowakischen Republik*, Reichenberg [Liberec] 1924).

Pracowników dla wszystkich rodzajów bibliotek przygotowywała, utworzona w 1920 r., Państwowa Szkoła Bibliotekarska (Státní knihovnická škola), do której jako oddział włączono niemiecką szkołę bibliotekarską, działającą do 1928 w Usti nad Łabą. Za sprawą Z. Tobolky uruchomiono ponadto dwuletnie kursy na Uniwersytecie Karola w Pradze¹⁰⁶. Środowisko bibliotekarskie stawało się coraz bardziej liczne, zaczęło się organizować, powstawały związki i stowarzyszenia bibliotekarzy, specjalistyczne i regionalne; organizowano zjazdy i kongresy, rozwijała się współpraca międzynarodowa, w 1926 r. Praga była miejscem obrad Międzynarodowego Kongresu Bibliotekarskiego, Z. Tobolka brał udział w powołaniu Międzynarodowej Federacji Stowarzyszeń i Instytucji Bibliotekarskich IFLA¹⁰⁷.

Jak już zaznaczyłem, ponad jedną trzecią obywateli Republiki Czechosłowackiej stanowiły mniejszości narodowe, o których nie zapomniano. Para-



Instrukcja bibliotek publicznych na Słowacji

¹⁰⁶ J. Kubiček, *Dějiny veřejných lidových knihoven v českých zemích*, Brno 2019, s. 170–176.

¹⁰⁷ J. Cejpek a kol., *Dějiny knihoven...*, s. 203–204.

graf drugi Ustawy nakładał na gminę obowiązek utworzenia osobnej biblioteki (menšinová knihovna) lub oddziału, jeśli grupa osób danej narodowości liczyła 400 osób. Jeśli nawet było ich mniej, a stanowili jednak 10% ogółu mieszkańców, to zakładano jedną tego rodzaju placówkę dla kilku miejscowości. W zarządzeniu wykonawczym dopuszczono jeszcze możliwość przekierowania czytelników do biblioteki mniejszościowej w sąsiedztwie, jeśli takowa istniała i nie była oddalona więcej niż cztery kilometry. Pięćdziesięciu obywateli danej narodowości mogło ponadto zgłosić chęć korzystania z biblioteki przenośnej, organizowanej przez rejon (Nařízení 1919, roz. II, art. 6, 7)¹⁰⁸. W przypadku, gdyby dana gmina nie zorganizowała biblioteki dla mniejszości, mogło to zrobić ministerstwo, obciążając ją jednak związanymi z tym kosztami. W przepisach dotyczących rad bibliotecznych zastrzeżono, że dla bibliotek i oddziałów mniejszości narodowych rady te miały się składać wyłącznie z jej przedstawicieli (§ 7), podobnie też w zespołach bibliotecznych przewidziano sekcje mniejszościowe (XI, art. 49).

Realizacja Ustawy

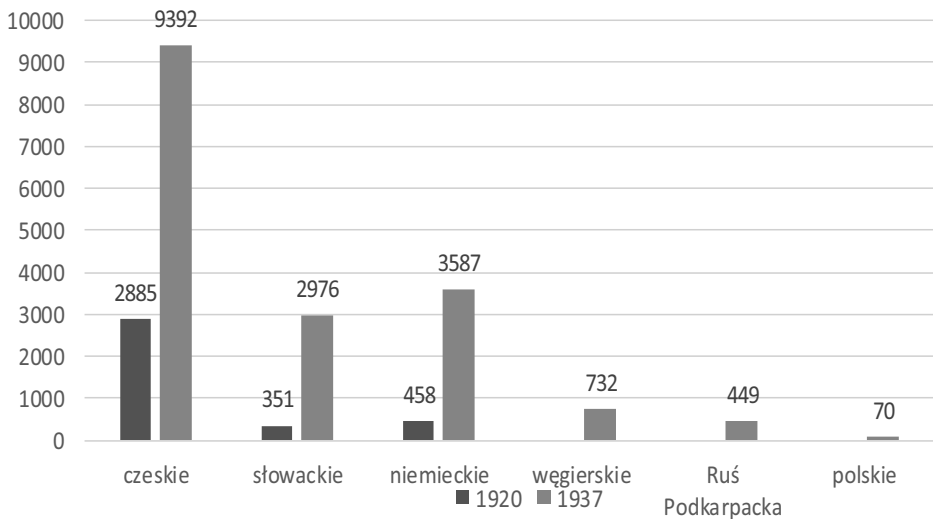
Ustawa, uchwalona 22 lipca 1919 r., weszła w życie zgodnie z przyjętymi terminami. Najszybciej, z oczywistych zresztą względów, odbyło się to na ziemiach czeskich, nieco później na Słowacji i Rusi Podkarpackiej. W krótkim czasie dokonano bardzo wiele – zbudowano system i określono zasady jego działania, stworzono warunki dla kształcenia i doskonalenia kadry, uruchomiono wreszcie tysiące nowych placówek różnego typu na całym terytorium, a – przede wszystkim – zaopatrzone je w nowe, aktualne publikacje z wszystkich dziedzin¹⁰⁹. Niespełna kilkanaście lat działania ustawy na Słowacji to epoka przełomowa w dziejach kultury i książki tego narodu. W 1924 r. w 754 bibliotekach słowackich było 82 151 tomów, w 1937 liczby te przedstawiały się odpowiednio – 2976 i 665 757¹¹⁰. Podobnie na Rusi Podkarpackiej, gdzie planowano utworzyć 104 biblioteki do końca 1927 roku, a w 1929 było ich już 354, w 1937 zaś – 449¹¹¹. Bibliotek polskich było 70 na 74 gminy, które spełniały ustawowe wymagania. Jak pisał polski działacz oświatowy z Orłowej, Józef Badura „nie zawsze sprawa poszła zupełnie pro-

¹⁰⁸ Liczbę mniejszości określano według ostatniego spisu lub, gdy takiego nie przeprowadzono, miano brać pod uwagę „klucz wynikający z ostatnich wyborów samorządowych” (Nařízení 1919, roz. II, art. 5).

¹⁰⁹ F. Fridrich, *Veřejné knihovny obecní v Československu 1919–1929. Knihovní zákon, jeho provádění a výsledky*, Praha 1931.

¹¹⁰ Š. Pasiar, *Dejiny knižnic...*, s. 324.

¹¹¹ J. Cejpek a kol., *Dějiny knihoven...*, s. 196.



Liczba bibliotek publicznych Czechosłowacji w latach 1920–1937

sto”. Biblioteki polskie, którymi opiekowali się głównie nauczyciele, posiadały na koniec 1937 roku łącznie 34 165 tomów, w tym największa placówka w Karwinie – 5314¹¹².

Bilans międzywojennego bibliotekarstwa czechosłowackiego jest imponujący, co najlepiej pokazują cyfry na wykresie powyżej.

Po drodze, rzecz jasna, pojawiały się problemy, które starano się rozwiązać dodatkowymi przepisami, szczegółowymi rozporządzeniami rządu, odpowiedzialnego ministerstwa, a także gmin. Brakowało środków finansowych, toczyła się dyskusja w środowisku, także nad rolą biblioteki i bibliotekarza, jego relacji z czytelnikiem, jego potrzebami, repertuarem¹¹³.

Sukces tego bezprecedensowego przedsięwzięcia to przede wszystkim zasługa Czechów, których potencjał kulturalny, ekonomiczny i organizacyjny wprawił w ruch całe państwo. Swoją rolę odegrali również Słowacy, szybko nadrabiający zaległości. Intensywnie rozwijająca się nauka i literatura, a wraz z nimi rynek książki, pozwoliły zapełnić biblioteczne regały ciekawą i wartościową lekturą¹¹⁴. Rozbudowa szkolnictwa i bibliotek w oczywisty

¹¹² J. Badura, *Polska oświata ludowa w R.Cz.S.*, [w:] *Idea československého státu a lidová kultura. Přehled veřejné péče osvětové vydaný k druhému celostátnímu sjezdu lidovýchovných pracovníků v Československé republice*, Praha 1938, s. 121–123.

¹¹³ K. Sýkora, *Knihovnické bolesti*, [w:] *České veřejné knihovny 1940. Přednášky konané na 14. Sjezdu českých knihovníků v Pardubicích 30. Června 1940*, Praha 1940.

¹¹⁴ Szerzej o życiu literackim i ruchu wydawniczym Czechosłowacji m.in.: P. Šámal a kol., *Literární kronika první republiky. Události, díla. souvislosti*. Praha: Nakladatelství Akademie, Středisko společných činností AV ČR 2018.

sposób stymulowała czytelnictwo, jak i popyt na rynku księgarskim¹¹⁵. Ciężar finansowania bibliotek publicznych ponosiły gminy, spore środki na ten cel przeznaczono również z budżetu centralnego, wielką rolę w tym zakresie odgrywały także organizacje społeczne – rozmaite związki oświatowe, Macierz Czeska (*Matice česká*) i Macierz Słowacka (*Matica slovenská*), ochotnicze straże pożarne i inne. Środowisko bibliotekarskie Pierwszej Republiki tworzyli ludzie o różnych rodowodach i poglądach, co nie pozostawało bez wpływu na treść i dramaturgię debaty, dominował jednak duch państwowotwórczy, demokratyczny, głębokie przekonanie o potrzebie i wartości niepodległego państwa, którego siłę stanowili wykształceni obywatele. Kluczowe znaczenie, także bezpośrednio dotyczące interesującego nas zagadnienia, miał autorytet pierwszego prezydenta – Tomasza Masaryka i skupionych wokół niego intelektualistów, w tym najwybitniejszego pisarza czeskiego, a w zasadzie czechosłowackiego – Karla Čapka¹¹⁶.

Rozwój bibliotek nieco wyhamował w okresie wielkiego kryzysu ekonomicznego lat 1929–1934, podczas którego w znaczący sposób spadły nakłady na biblioteki, w roku 1932 o połowę. Podwoiła się jednak w tym czasie liczba wypożyczeń i odwiedzających czytelnie. Całkowicie bezpłatne czytelnie oraz w 40 procentach bezpłatne publiczne wypożyczalnie stanowiły praktycznie jedyne dostępne formy uczestnictwa w kulturze dla uboższych i bezrobotnych rzesz społeczeństwa; zimą zaś – bywało – zamieniały się w ogrzewalnie¹¹⁷.

Zakończenie

Czechosłowacka Ustawa o bibliotekach publicznych z 1919 r. została z sukcesem wprowadzona w ciąg niespełna kilku lat. Stworzona sieć bibliotek funkcjonuje praktycznie po dziś dzień – tak w Czechach, jak i na Słowacji. Trzeba zaznaczyć, że oprócz zakładanych bibliotek publicznych działały, powstawały i rozwijały się placówki innych typów – państwowe, społeczne i prywatne, w tym wiele klasztornych. Przybywało bibliotek naukowych, specjalistycznych i specjalnych; księgozbiory fachowe gromadziły poza tym rozmaite instytucje państwowe – ministerstwa i inne urzędy oraz liczne za-

¹¹⁵ Z. Šimeček, J. Trávníček, *Knihy kupovati... Dějiny knižního trhu v českých zemích*, Praha 2014, s. 229–288; J. Trávníček, *První čtenářská republika*, [w:] P. Šámal a kol., *Literární kronika první republiky. Události, díla, souvislosti*, Praha 2018, s. 114–118.

¹¹⁶ Ciekawym dokumentem przyjaźni Masaryka i Čapka jest książka tego ostatniego, dostępna w polskim przekładzie, pt. *Rozmowy z T.G. Masarykiem*, z j. czeskiego przeł. i przypisami opatrzył. P. Godlewski, Warszawa 2014.

¹¹⁷ J. Cejpek a kol., *Dějiny knihoven...*, s. 204–206.

klady przemysłowe¹¹⁸. Istotną rolę odgrywała wciąż Biblioteka Muzeum Narodowego, jednakże centralną księżnicą państwa była, sięgająca swoimi korzeniami XIV wieku, Publiczna i Uniwersytecka Biblioteka w Pradze (Veřejná a univerzitní knihovna), potocznie zwana Klementinum, która w 1935 r. uzyskała status Biblioteki Narodowej (Narodná a univerzitní knihovna)¹¹⁹.

Biblioteki ludowe – tworzone wcześniej, przed 1918 rokiem przez organizacje społeczne, a później z mocy Ustawy przez gminy, a więc społeczność lokalną – mocno wrosły w czeski i słowacki pejzaż, często właśnie wokół nich skupia się życie małych społeczności. Wysoki poziom czytelnictwa w Czechach to z pewnością w dużej mierze efekt omówionej Ustawy. Powstanie gęstszej i profesjonalnie prowadzonej sieci bibliotek wpłynęło na intensywność i jakość lektury. Powstanie w 1918 r. Republiki Czechosłowackiej było realizacją dążeń i koncepcji politycznych narodu i jego elit, Ustawa o bibliotekach zaś była konsekwencją miejsca, jakie wyznaczono kulturze, literaturze i książce w tych koncepcjach.

Bibliografia

- Balcerzak W., *Powstanie państw narodowych w Europie Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 1974.
- Baxa B., *Podstawy organizacji Państwa Czechosłowackiego*, [w:] *Czechosłowacja*, red. B. Wydra, Warszawa 1925, s. 33–52.
- Bohatcová M. a kol., *Česká kniha v proměnách staletí*, Praha 1990.
- Cejpek J. a kol., *Dějiny knihoven a knihovnictví*, Praha 2002.
- Czechosłowacja*, red. B. Wydra, Warszawa 1925.
- Československá vlastivěda*. Red. V. Dědina. t. 3: *Jazyk*, red. O. Hujer, Oldřich, Praha 1934.
- Doležal J., *Česká kultura za Protektorátu. Školství, písemnictví, kinematografie*, Praha 1996.
- Fridrich F., *Veřejné knihovny obecní v Československu 1919–1929. Knihovní zákon, jeho provádění a výsledky*, Praha 1931.
- Janáček P., *Literární brak. Operace vyloučení, operace nahrazení 1938–1951*, Brno 2004.
- Jedlička J., Kurka L., *Výzkum vztahu knihy a čtenáře v ČSSR* [online], UCL.CAS 1965 [dostęp: 28.04.2019]. Dostępny w WWW: <http://www.ucl.cas.cz/edicee/data//priority/ctenarstvi/VVK/VVK.pdf>.
- Kościelak L., *Historia Słowacji*, Wrocław 2010.
- Kubiček J., *Dějiny veřejných lidových knihoven v českých zemích*, Brno 2019.
- Kubiček J., *Vznik Československa a prvního knihovnického zákona z roku 1919*, „Knihovna. Knihovnická revue” 2018, 29(2), s. 33–50.

¹¹⁸ J. Cejpek a kol., *Dějiny knihoven...*, s. 196–198).

¹¹⁹ P. Voit, *Pražské Klementinum*, Praha 1990.

- Migoń K., „Kultura książki” – wyrażenie potoczne, kategoria badawcza, czy specjalność naukowa? [w:] *Ludzie i książki. Studia i szkice bibliologiczno-biograficzne. Księga pamiątkowa dedykowana Profesor Hannie Tadeusiewicz*, red. E. Andrysiak, Łódź 2011, s. 47–57.
- Migoń K., *Z dziejów nauki o książce*. Wrocław 1979.
- „Národné školství” za první československé republiky eds. T. Kasper, D. Kasperová, M. Pánková, Praha 2018.
- Nieć G., *Książka – Naród – Państwo. Czechosłowacka Ustawa o bibliotekach publicznych z 1919 roku*, „Przegląd Biblioteczny” 2019, z. 2, s. 133–152.
- Novotný F., *Československé knihovnické zákonodárství. Cesta k zákonu jednotné soustavy knihoven a jeho uskutečňování*, Praha 1969.
- Pasiar Š., *Dejiny knižníc na Slovensku*. Bratislava 1977.
- Pokorný J., *Vzdělání a výchova*, [w:] *Republika Československá 1918–1939*, eds. D. Hájková, Dagmar, P. Horák, Praha 2018, s. 336–350.
- Republika Československá 1918–1939*, eds. D. Hájková, P. Horák, Praha 2018.
- Richter V., *The development of Czech libraries 1990–2013*. „Library Trends” 2014, Vol. 23, nr 2, pp. 161–182.
- Rychlík J., *Češi a Slováci ve 20. století. Spolupráce a konflikty 1914–1992*, Praha 2015.
- Rychlík J., *Multinacionální stát*, [w:] *Republika Československá 1918–1939*, eds. D. Hájková, Dagmar, P. Horák, Praha 2018, s. 144–161.
- Rychlík J., Rychlíková M., *Podkarpatská Rus v dějinách Československa 1918–1946*, Praha 2016.
- Šimeček Z., Trávníček J., *Knihy kupovati... Dějiny knižního trhu v českých zemích*, Praha 2014.
- Stehlík M., *Slovensko. Země probuzená, 1918–1938*, Praha 2015.
- Švec Š., *Česky psané časopisy pro děti (1850–1989)*, Praha 2014.
- Sýkora K., *Knihovnické bolesti*, [w:] *České veřejné knihovny 1940. Přednášky konané na 14. Sjezdu českých knihovníků v Pardubicích 30. Června 1940*, Praha 1940.
- Szykowski M., *Czeskie odrodzenie w XIX wieku*, Łódź 1948.
- Tarajło-Lipowska Z., *Historia literatury czeskiej. Zarys*. Wrocław 2010.
- Tomaszewski J., *Republika Czeska 1918–2013*, Warszawa 2014.
- Trávníček J., *První čtenářská republika*, [w:] P. Šámal a kol., *Literární kronika první republiky. Události, díla, souvislosti*, Praha 2018, s. 114–118.
- Velčovský V., *Čeština pod hákovým křížem*, Praha 2017.
- Voit P., *Pražské Klementinum*, Praha 1990.
- Volf J., *Dějiny veřejných půjčoven knih v Čechách do r. 1848*, Praha 1931.
- Wögerbauer M. a kol., *V obecném zájmu. Cenzura a sociální regulace literatury v moderní české kultuře t. 1: 1749–1938*, Praha 2015.

NOTY BIOGRAFICZNE

dr hab. Marek Białokur, prof. Uniwersytetu Opolskiego, kierownik Katedry Dydaktyki, Nauk Wspomagających i Popularyzacji Historii Instytutu Historii UO oraz nauczyciel historii w Liceum Ogólnokształcącym nr III im. Marii Skłodowskiej-Curie w Opolu. Jego zainteresowania badawcze koncentrują się wokół biografistyki, historii polskiej myśli politycznej XX wieku, dydaktyki historii oraz historii i symboliki KL Auschwitz-Birkenau. Autor i współautor m.in.: *Myśl społeczno-polityczna Joachima Bartoszewicza* (Toruń 2005), *Spoglądając na Południe. Szkice z historii stosunków polsko-czeskich w XX wieku w historiografii i myśli politycznej obozu narodowego* (Opole–Bielsko-Biała 2013), *Poniatowski i inni. Studia o polskiej polityce, dydaktyce i edukacji historycznej XIX i XX wieku*, t. I–II (Opole–Bielsko-Biała 2013–2014, wyd. II 2016), *Gabriel Narutowicz. Biografia* (Opole 2016), *Polski rok 1918 w edukacji historycznej i literaturze dokumentu osobistego* (Opole 2018) oraz *Polski rok 1919 w edukacji historycznej i literaturze dokumentu osobistego* (Opole 2019). Redaktor lub współredaktor dwudziestu książek oraz trzystu artykułów naukowych, popularnonaukowych, recenzji, konspektów i scenariuszy zajęć edukacyjnych.

dr hab. Piotr Cichoracki, prof. Uniwersytetu Wrocławskiego, pracownik Zakładu Historii Polski i Powszechnej XIX i XX wieku w Instytucie Historycznym UW. Specjalizuje się w historii Polski I połowy XX w., a jego zainteresowania badacze dotyczą przede wszystkim dziejów obozu piłsudczykowski, polityki wewnętrznej, mniejszości narodowe w okresie międzywojennym oraz historii województw północno-wschodnich II RP. Autor i współautor m.in. *Oblicza buntu społecznego w II Rzeczypospolitej doby Wielkiego Kryzysu (1930–1935). Uwarunkowania, skala, konsekwencje* (Kraków 2019), *Województwo poleskie 1921–1939: z dziejów politycznych*, (Wrocław 2014), *Droga ku anatemie: Waław Kostek-Biernacki (1884–1957)*, (Warszawa 2009), *Legenda i polityka: kształtowanie się wizerunku Marszałka Józefa Piłsudskiego w świadomości zbiorowej społeczeństwa polskiego w latach 1918–1939* (Kraków 2005); „Z nami jest On”: *kult Marszałka Józefa Piłsudskiego w Wojsku Polskim w latach 1926–1939*, Wrocław 2001.

dr Jarosław Durka, absolwent i współpracownik Instytutu Historii Uniwersytetu Opolskiego, nauczyciel. Jego zainteresowania koncentrują się wokół takich zagadnień jak historia ziemiaństwa, relacje państwo-Kościół w PRL, historia regionalna i historia stosunków polsko-rumuńskich w XX wieku. Autor i współautor m.in. *Janusz Radziwiłł 1880–1967. Biografia polityczna* (Warszawa 2011), *Po obu stronach Warty. Zarys dziejów Myszkowa* (Myszków 2010), *Koronacja: Leśniów – 1967* (Leśniów–Bydgoszcz 2007).

dr hab. Arkadiusz Indraszczyk, prof. Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, pracownik naukowy w Instytucie Nauk o Bezpieczeństwie, dyrektor Szkoły Doktorskiej UPH; kierownik Instytutu Ruchu Ludowego w Muzeum

Historii Polskiego Ruchu Ludowego; prowadzi badania nad dziejami ruchów i partii chłopskich w Europie, myślą polityczną partii ludowych, integracją europejską oraz bezpieczeństwem zbiorowym w środowisku międzynarodowym. Autor m.in. *Polski ruch ludowy wobec integracji europejskiej* (Siedlce 2014), *Zielona Międzynarodówka: współpraca partii chłopskich z państwami Europy Środkowej i Wschodniej* (Warszawa 2008), *Adam Bień (1899–1998): działalność społeczna i polityczna* (Warszawa 2005).

lic. Jakub Irach, student SUM w Instytucie Historii Uniwersytetu Jagiellońskiego. Swoje zainteresowania badawcze koncentruje wokół dziejów polskiego obozu narodowego, dyplomacji II Rzeczypospolitej oraz historii sportu.

dr Remigiusz Kasprzycki, adiunkt w Instytucie Nauk o Bezpieczeństwie Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie. Zajmuje się historią społeczno-polityczną Polski w XX wieku. Autor m.in.: *Opozycja polityczna w Krakowie w latach 2003* (Kraków 2003), *Rakowice-Czyżyny 1921–1955. Krakowskie lotnisko w służbie wojskowej i cywilnej* (Kraków 2010), *Dekada buntu. Punk w Polsce i krajach sąsiednich w latach 1977–1989* (Kraków 2013).

lic. Michał Michniewicz, student SUM w Instytucie Historii Uniwersytetu Jagiellońskiego. Interesuje się historią Polski XX wieku ze szczególnym uwzględnieniem dziejów regionu podkarpackiego.

dr hab. Janusz Mierzwa, prof. Uniwersytetu Jagiellońskiego, pracuje w Zakładzie Historii Polski Najnowszej Instytutu Historii UJ. Jego zainteresowania koncentrują się na historii XX wieku, ze szczególnym uwzględnieniem biografistyki oraz dziejów społecznych, politycznych i administracji. Autor i współautor m.in. *Oblicza buntu społecznego w II Rzeczypospolitej doby Wielkiego Kryzysu (1930–1935). Uwarunkowania, skala, konsekwencje* (Kraków 2019), *Starostowie Polski międzywojennej. Portret zbiorowy* (dwa wyd. I: Kraków 2012 i 2018) czy *Pułkownik Adam Koc. Biografia polityczna*, Kraków 2006. W latach 2013–2015 dyrektor Muzeum AK w Krakowie.

dr hab. Grzegorz Nieć, prof. Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie, polonista, historyk, bibliolog i bibliofil, pracownik Instytutu Nauk o Informacji UP. Jego zainteresowania koncentrują się wokół historii, kultury, prasy i książki polskiej i czeskiej XIX i XX wieku oraz edytorstwa. Ostatnio najwięcej uwagi poświęca problemom bibliofilstwa i rynku wtórnego książki oraz książki i czytelnictwa w Czechach. Autor m.in.: *Jakub Szymkiewicz „Szlachcic na Łopacie” – satyryczny reporter „Wiadomości Brukowych”* (Kraków 2006), *Wtórny rynek książki. Instytucje, asortyment, uczestnicy* (Kraków 2016) oraz kilkadziesiąt artykułów ogłaszanych w czasopiśmie naukowych i wydawnictwach zbiorowych. Redagował i współredagował kilkanaście tomów prac i źródeł, m.in. inedita Stanisława Tarnowskiego. Jest pomysłodawcą i redaktorem serii Księgarni Akademickiej „Regiony-Historia-Kultura” oraz „Polskie podróżopisarstwo i reportaż XIX i XX wieku”; członkiem komitetu redakcyjnego „Roczników Bibliotecznych”, rad naukowych „Rocznika Historii Prasy Polskiej PAN” i „Rocznika Biblioteki Naukowej PAU i PAN w Krakowie”, „Kniho-

vna”. Jest m.in. członkiem prezydium Komisji Prasoznawczej PAN Oddział w Krakowie.

lic. Mateusz Radomski, student SUM w Instytucie Historii Uniwersytetu Jagiellońskiego. Swoje zainteresowania koncentruje wokół historii Polski pierwszej połowy XX w., ze szczególnym uwzględnieniem Drugiej Rzeczypospolitej, a także dziejów Olkusza i jego regionu. Publikował na łamach „Koło Historii”, „Ilcusiana” i „Societas Historicum”.

mgr Piotr Ruciński, doktorant na Wydziale Nauk Historycznych i Pedagogicznych Uniwersytetu Wrocławskiego, polonista i historyk. Jego zainteresowania koncentrują się wokół historii ruchu narodowo-demokratycznego oraz dziejów Galicji. Autor i współautor *Od literatury do wartości. Uwagi o metaliterackiej, paraliterackiej i metakrytycznej twórczości Henryka Elzenberga* (Wrocław 2015), *Rzeczpospolita niedoskonała. Dokumenty do historii buntu społecznego w latach 1930–1935* (Łomianki 2019). W ramach projektu doktorskiego przygotowuje biografię Jana Emanuela Rozwadowskiego.

dr Maciej Wojtacki, adiunkt w Instytucie Prawa i Administracji Obronnej Akademii Sztuki Wojennej. Jego zainteresowania badawcze koncentrują się wokół zagadnień ustroju państwa, polskiej myśli polityczno-prawnej przełomu XIX i XX wieku oraz historii prasy polskiej pierwszej połowy XX w. Autor m.in. *„Słowo” Stanisława Cata-Mackiewicza: dziennik konserwatystów wileńskich w latach 1922–1939: monografia pisma* (Toruń 2009) oraz *Prace Komisji Konstytucyjnej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej II kadencji (1928–1930)* (Warszawa 2013). Członek międzynarodowych (International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions) i krajowych organizacji naukowych.

dr hab. Jolanta Załęczny, prof. Akademii Finansów i Biznesu Vistula filia w Pułtusku, kustosz dyplomowany i kierownik Działu Historii i Badań Naukowych Muzeum Niepodległości w Warszawie, polonista, regionalista. Jej zainteresowania naukowe koncentrują się wokół dziejów Polski w XIX–XX wieku, regionalistyki i edukacji muzealnej. Autorka m.in. *Tradycje patriotyczne elementem kształtowania zbiorowej świadomości historycznej w II Rzeczypospolitej* (Warszawa 2017), *Władysław Jagniętkowski (1856–1930): biografia niebanalna* (Warszawa 2016), *Powiat warszawski w latach II Rzeczypospolitej: życie społeczno-polityczne, gospodarcze i kulturalne* (Warszawa 2015), *20 lat samorządu legionowskiego 1990–2010* (Legionowo 2010). Zastępca redaktora naczelnego „Niepodległość i Pamięć”, czł. m.in. Światowej Rady Badań nad Polonią, Rady Naukowej ds. Regionalizmu przy Radzie Krajowej Ruchu Stowarzyszeń Regionalnych RP oraz Komisji Badań nad Historią Syberii Komitetu Historii Nauki i Techniki PAN.

Patronat honorowy



Adam Struzik
Marszałek
Województwa
Mazowieckiego



Ewa Malinowska-Grupińska
– Przewodnicząca Rady
m. st. Warszawy



ZWIĄZEK
POWIATÓW
POLSKICH

Andrzej Płonka
Prezes Zarządu ZPP



prof. dr hab. Jacek Majchrowski
Prezydent Krakowa

Organizatorzy

20^{lat} Mazowsze



Muzeum Niepodległości w Warszawie jest jednostką organizacyjną
Samorządu Województwa Mazowieckiego



Instytut Historii
Uniwersytetu Jagiellońskiego



Patronat medialny



Myśl Polska



STOLICA

POLSKA
WYDZIAŁ WARSZAWA

HISTORIA

naszemiasto.

Partnerzy



Idiuna

FALL