

MAŁGORZATA UJDAK-MENDEL

Samorząd miejski w II Rzeczypospolitej Zarys problematyki prawno-ustrojowej, politycznej i gospodarczej

Utrata przez państwo polskie niepodległości wpłynęła na proces organizacji i rozwoju instytucji samorządu miejskiego na ziemiach polskich i spowodowała, że zwłaszcza w drugiej połowie XIX i na początku XX wieku miał on ograniczony zasięg.

Rządy państw zaborczych ograniczały lub likwidowały na ziemiach polskich samorząd miejski i wprowadzały na jego miejsce instytucje zarządu miastem, stanowiące w mniejszym lub większym stopniu organa zaborczej administracji. We wszystkich trzech zaborach zmniejszono także zakres działania samorządu miejskiego, pozbawiając władze miejskie funkcji sądowych i części funkcji administracyjnych¹.

W organizacji i zakresie działania organów miejskich w poszczególnych zaborach występowały pewne różnice. Stosunkowo najszersze uprawnienia posiadał samorząd miejski w zaborze austriackim. W zaborze pruskim zarządy miast poddane były silnemu nadzorowi władzy rządowej. W zaborze rosyjskim natomiast zarządy miast pozbawione były jakiejkolwiek samodzielności, a po powstaniu styczniowym samorząd miejski przestał istnieć. W ogóle Akty Konstytucyjne Królestwa Polskiego nie przewidywały utworzenia nowoczesnych władz samorządowych. Dopiero z inicjatywy Aleksandra Wielopolskiego doszedł do skutku ukaz carski z 1861 roku wprowadzający w Królestwie Polskim wybieralne rady miejskie (w większych miastach). Zajmowały się one głównie sprawami gospodarczymi miast. Wybuch powstania w 1863 roku przerwał ich działalność, chociaż ustawy o urządzaniu magistratów i organizacji rad miejskich z 1861 roku nie zostały nigdy uchylone.

Organem kierującym administracją miast był na podstawie owych nieuchylonych przepisów magistrat, pochodzący z nominacji i złożony w więk-

¹ Por. A. Ginsbert: *Gospodarka komunalna w Polsce*. Warszawa 1959, s. 31.

szych miastach z prezydenta i radnych, w mniejszych – z burmistrza i ławników. Mianowani na te stanowiska mogli być – zgodnie z przepisami – tylko właściciele nieruchomości w mieście, po zasięgnięciu opinii „znacniejszych obywateli miasta”. W praktyce powoływano na te stanowiska również osoby nie zamieszkujące stale w mieście, bez żadnej konsultacji. Ówczesne władze miejskie zarządzały miastem bez udziału miejscowego społeczeństwa. Kompetencje zarządu miejskiego były ograniczone do bieżących czynności administracyjnych. Niemal wszystkie uchwały zarządu miasta wymagały zatwierdzenia rządowych władz nadzorczych – naczelnika powiatu w mniejszych miastach, gubernatora w miastach gubernialnych i w Łodzi, generał gubernatora w Warszawie².

Także w wyniku reformy miejskiej w latach 1869–1870 zamieniono na osady 336 miast spośród 452. Pozostałe 116 miast przemianowano na osady znacznie później, w latach 1883 i 1888. Reforma miejska przyjęta została jako posunięcie represyjne. Miał na to wpływ fakt, że przeprowadziły ją władze carskie w okresie popowstaniowych represji i ostatecznej likwidacji prawnej odrębności Królestwa. Również założenia reformy i jej realizacja dawały podstawy do takiej społecznej oceny, dlatego władze carskie wprowadzały ją stopniowo, by osłabić niekorzystne dla siebie nastroje i reakcję na reformę³.

Na osady rozciągnięto ukaz o urządzaniu gmin wiejskich. Udział w organach samorządu gminnego warunkowany był cenzusem gruntowym, co w praktyce ograniczało te uprawnienia do mieszczan rolników. Wśród osad były miasteczka rolnicze, miasteczka o charakterze częściowo rolniczym oraz całkowicie pozbawione takiego charakteru, nie posiadające w ogóle ziemi ornej. Właściciele nieruchomości miejskich nierolnicy dopuszczeni zostali tylko do zebrań gromadzkich. W gminach mieszkańcy osad reprezentowani byli nielicznie, a niejednokrotnie wcale nie mieli swoich przedstawicieli. Znacznie bardziej był ograniczony ich dostęp do urzędów gminnych. Zamiana małych miast na osady wpłynęła hamująco na rozwój wielu miast, twierdzenie zaś, że rozwijające się na sposób miejski osady będą mogły odzyskać prawa miejskie, nie znalazło potwierdzenia w praktycznym działaniu władz administracyjnych.

Zdaniem autorów, którzy zajmowali się problematyką zarządu miast i gospodarki miejskiej, zaniedbanie gospodarki miast Królestwa w drugiej połowie XIX wieku, narastanie widocznych różnic między tymi miastami

² K. Grzybowski: *Historia państwa i prawa*. T. 4: *Od uwłaszczenia do odrodzenia państwa*. Warszawa 1982, s. 90.

³ M. Nietyksza: *Rozwój miast i aglomeracji miejsko-przemysłowych w Królestwie Polskim 1865–1914*. Warszawa 1986, s. 90–92; R. Kołodziejczyk: *Miasta polskie w okresie porzoborowym*. W: *Miasta polskie w Tysiącleciu*. T. 1. Warszawa 1965, s. 109.

a miastami w pozostałych zaborach było skutkiem braku samorządu miejskiego i zarządzania miastami przez nieudolną biurokrację rosyjską⁴.

Władze miejskie w zaborach austriackim i pruskim miały podobną strukturę, mimo pewnych różnic w systemie ich powoływania. W obydwu władze miasta stanowiły: rada miejska (organ uchwałodawczy i nadzorczy), zarząd miejski, tzw. magistrat (organ wykonawczy wyłoniony przez radę miejską) oraz prezydent lub burmistrz, którzy kierowali pracą zarządu miejskiego.

W Galicji ustawa Sejmu Krajowego z 1866 roku o gminach i obszarach dworskich wprowadziła jednolitość ustrojową gmin wiejskich i miejskich, co było cechą charakterystyczną samorządu w Galicji. Stopniowo jednak rozszerzał się zakres odrębności ustrojowych gmin miejskich. Oprócz Krakowa i Lwowa, posiadających własne statuty w 1889 roku, uregulowano ustrój najpierw 30 miast, a później – w 1896 roku – 140 miejscowości. W stosunku do pozostałych, głównie małych miasteczek, utrzymano w mocy przepisy ustawy z 1866 roku. Rady miejskie składały się z 18–36 radnych wybieranych na 6 lat, przy czym co 3 lata ustępowała połowa rady. Rady były organami uchwałodawczymi i kontrolnymi nad magistratem, stanowiły zgromadzenie reprezentantów ludności. Liczniejsze były rady Lwowa (100 osób) i Krakowa (72 osoby). Rady miejskie wyłaniały organ wykonawczy, tzw. zwierzchność miejską, czyli magistrat na 6-letnią kadencję. Pracami zarządu miejskiego kierowali prezydenci (Lwów i Kraków) lub burmistrzowie (w większych miastach) wraz z zastępcami jako płatni funkcjonariusze oraz z 2–5 honorowymi asesorami. W mniejszych miastach i miasteczkach funkcjonowały tzw. zwierzchności gminne z naczelnikiem gminy i kilkoma asesorami. Naczelnik gminy łączył uprawnienia, które przysługiwały burmistrzowi i magistratowi. Zwierzchność gminna jako organ kolegialny nie miała w zasadzie żadnych samodzielnych kompetencji. Burmistrz miał prawo wstrzymania wykonania uchwały magistratu i przedstawienia sprawy radzie miejskiej do decyzji. Natomiast zakres nadzoru aparatu państwowego nad gminami miejskimi był bardziej ograniczony niż nad gminami wiejskimi, np. burmistrz (prezydent) mógł być usunięty z urzędu jedynie w wyniku postępowania dyscyplinarnego. Uprawnienia wyborcze mieszkańców miast były ograniczone cenzusami majątkowym i wykształcenia⁵.

⁴ Por. np. S. Koszutski: *Nasze miasta a samorząd*. Warszawa 1915, s. 26; B. Wasutyński: *Administracja lokalna Królestwa Polskiego (1807–1905)*. Warszawa 1906, s. 11 i nn.; zob. także M. Nietyksza: *Rozwój miast...*, s. 24.

⁵ K. Grzybowski: *Historia państwa...*, s. 323–324; A. Heliasz: *Ustrój samorządu miejskiego w Galicji i w b. zaborze pruskim u progu II Rzeczypospolitej*. „Dzieje Najnowsze” 1973, nr 4, s. 18–19; A. Nowakowski: *Samorząd terytorialny w Galicji na przełomie XIX i XX wieku*. „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 1/2, s. 99.

Lwów i Kraków były wydzielone z samorządu powiatowego, a ich magistraty poza funkcjami organów samorządu miejskiego pełniły, z wyjątkiem kierownictwa policji, zadania organów administracji państwowej pierwszego stopnia.

Zasady obowiązujące we Lwowie były nieco inne niż w Krakowie, przede wszystkim wybory odbywały się w tzw. jednym kole, co gwarantowało równość wyborczą, obowiązywał jednolity cenzus wyborczy. Prezydenta wybierała rada miejska z grona radnych na 6 lat. Wybór prezydenta podlegał zatwierdzeniu przez cesarza. Rada miejska wybierała także wiceprezydentów na 3 lata oraz delegatów wchodzących w skład magistratu w liczbie przez siebie określonej. Statut określał prezydenta miasta jako organ zarządzający i wykonawczy w sprawach gminy. Mimo tego zawarowania, większość spraw dotyczących gminy była rozstrzygana kolegialnie przez magistrat. W skład magistratu, oprócz prezydenta, wiceprezydentów, dyrektora i radców magistratu oraz urzędników pomocniczych, wchodził delegaci miejscy jako przedstawiciele czynnika obywatelskiego. W Krakowie natomiast – w odróżnieniu od Lwowa – prezydent nie musiał być wybierany z grona radnych, ponadto w magistracie nie było reprezentantów czynnika obywatelskiego. Począwszy od 1866 roku, przeprowadzano obligatoryjne głosowanie „pisemne kartkami”, a więc tajne. W obu miastach wszyscy radni musieli pochodzić z wyboru⁶. Odrębności organizacyjne samorządu miejskiego występowały na Śląsku Cieszyńskim, gdzie m.in. Bielsko miało własny statut nadany mu śląską ustawą krajową z dnia 8 grudnia 1869 roku⁷.

Głównymi utrudnieniami w funkcjonowaniu samorządu w Galicji był brak współpracy między administracją rządową a samorządową, wadliwy podział zadań i zależność samorządu od finansów urzędów państwowych. Odrębne działania wywoływały częste spory i zwłokę w działaniu. System wyborczy nie był demokratyczny, oparty został bowiem na ograniczeniach cenzusu majątkowego i wykształcenia.

Wśród polskich historyków panuje dość zgodna opinia, że w zaborze austriackim samorząd zyskał stosunkowo szerokie uprawnienia. Od 1866 roku w Galicji znajdował się niemal wyłącznie w polskich rękach i pomimo niektórych ograniczeń przyczynił się do wykształcenia polskich kadr administracyjnych, wyrobienia obywatelskiego szerokich rzesz społeczeństwa, był szkołą obywatelskiego wychowania Polaków⁸.

⁶ A. Heliasz: *Ustrój samorządu...*, s. 9, 20–21; A. Nowakowski: *Samorząd terytorialny...*, s. 100; A. Bonusiak: „Niedemokratyczna demokracja”. *Rzecz o Lwowie w latach 1918–1934*. W: *Lwów. Miasto, społeczeństwo, kultura. Studia z dziejów Lwowa*. Red. H. W. Żaliński i K. Karolczak. T. 2. Kraków 1998, s. 215.

⁷ A. Heliasz: *Ustrój samorządu...*, s. 9.

⁸ Zob. szerzej J. Buszko: *Historia Polski 1863–1948*. Warszawa 1979, s. 80 i nn.; Tenże: *Galicja 1864–1914. Polski Piemont?* W: *Dzieje narodu i państwa polskiego*. T. 3.

Na podobnych zasadach ustrojowych jak w Galicji oparta była struktura władz miejskich w zaborze pruskim. Obowiązywała ordynacja miejska z 30 maja 1853 roku. Według niej zróżnicowane liczebnie rady miejskie wybierano na 6 lat (co 2 lata ustępowała 1/3 radnych). Ilościowy skład rady miejskiej zależał od liczby mieszkańców danego miasta. Co najmniej połowę radnych musieli stanowić właściciele nieruchomości. W dużych miastach, np. w Poznaniu, warunek ten powodował ograniczenie praw wyborczych Polaków. Rada z kolei powoływała i kontrolowała magistrat. Na czele magistratów stali burmistrzowie, a w dużych miastach nadburmistrzowie. W skład magistratu wchodził płatni i zawodowi urzędnicy, w tym burmistrz i skarbnik wybierani na lat 12, oraz urzędnicy honorowi, wybierani na lat 6. Wybór zarządu miasta podlegał zatwierdzeniu przez władze państwowe – inaczej niż w Galicji. Ostrze antypolskie miał także podział wyborców na 3 kurie według cenzusu podatkowego. Cechą charakterystyczną pruskiej samorządowej władzy wykonawczej w mieście (magistrat) była jej stosunkowo silna pozycja wobec rady (organ uchwałodawczy). Poza dłuższą kadencją, magistrat był uprawniony do zatwierdzania lub zawieszania uchwał rady miejskiej. Ponadto prawa wyborcze mieszkańców zależały od obywatelstwa (tzw. swojszczyzny)⁹.

W zakresie działania samorządu miejskiego wyodrębniono sprawy własne gminy, głównie natury gospodarczej i socjalno-kulturalnej, oraz sprawy poruczone przez państwo, które obejmowały administrację ogólną danej gminy oraz policję. W praktyce wiele istotnych dla życia miast zadań gospodarczych nie podlegało działalności samorządu, mimo ich ścisłego związku z potrzebami ludności miejskiej.

I wojna światowa przyniosła pewne zmiany w dziedzinie samorządu miejskiego w Królestwie Polskim. W marcu 1915 roku została uchwalona ustawa o samorządzie miejskim, kiedy to w obliczu sytuacji wojennej rząd rosyjski chciał zaakcentować swą życzliwość wobec Polaków, jednak nie zdążyła w ogóle wejść w życie¹⁰. Dla państw centralnych z kolei miał to być środek ułatwiający im administrowanie zdobytych terenów przez zależne od siebie organy.

W chwili, gdy armia rosyjska opuszczała Królestwo, ewakuowano również urzędy wraz z całym personelem. Wtedy w miastach zaczęły powstawać instytucje społeczne, tzw. komitety obywatelskie, które zarządzały

Z. 56. Warszawa 1984; S. Grodziski: *W Królestwie Galicji i Lodomerii*. Kraków 1976; zob. także A. Nowakowski: *Samorząd terytorialny...*, s. 93; S. Wójcik: *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku*. Lublin 1999, s. 75, 85.

⁹ Zob. szerzej *Ustrój samorządu miejskiego w województwach zachodnich*. Warszawa 1933, s. 11–56; A. Heliasz: *Ustrój samorządu...*, s. 21–23; K. Grzybowski: *Historia państwa...*, s. 485–486.

¹⁰ A. Ajnenkiel: *Administracja w Polsce. Zarys historyczny*. Warszawa 1975, s. 26.

miastami i troszczyły się o normalne funkcjonowanie urzędów i instytucji miejskich. Działały one m.in. w Warszawie, Lublinie, Łodzi, w miastach Zagłębia Dąbrowskiego¹¹. Była to namiastka samorządu miejskiego. Władze okupacyjne dążyły do zastąpienia ich zależnymi od siebie organami. Na terenie okupacji niemieckiej już w czerwcu 1915 roku wydano ordynację miejską dla kilkudziesięciu miast, a rok później dla Warszawy. Miasta potraktowane zostały jako gminy miejskie, posiadające osobowość prawną i prowadzące działalność pod kontrolą władz państwowych. Organami samorządu miejskiego były – jak w Rzeszy – rada miejska i magistrat z burmistrzem lub prezydentem na czele. Prezydenci lub burmistrzowie – z reguły Niemcy – pochodzili z nominacji. Pozostali członkowie magistratu – ławnicy, płatni kierownicy lub dyrektorzy wydziałów – byli wybierani przez radę miejską i zatwierdzani przez władze okupacyjne. Językiem urzędowym był polski, a w stosunkach z władzami okupacyjnymi niemiecki.

Wybory odbywały się według systemu kurialnego (w zależności od wielkości miasta 3 lub 6 kurii). Najpierw wydano ordynację wyborczą dla Warszawy (maj 1916 roku), która stanowiła osobny powiat miejski, a następnie – w połowie sierpnia 1916 roku – dla mniejszych miast¹². Ogólną ordynację wyborczą dla miast wydał generał gubernator warszawski w listopadzie 1916 roku. Pierwsze wybory do rad miejskich odbyły się w lecie 1916 roku. Następne, już w większości miast, w początkach 1917 roku.

W sierpniu 1916 roku także naczelny wódz armii austro-węgierskiej zapowiedział wprowadzenie samorządu miejskiego. Miasta zostały podzielone na dwie grupy: większe (m.in. Kielce, Piotrków Trybunalski, Radom, Lublin) i 34 miasta mniejsze. Lublin otrzymał ordynację wyborczą w październiku 1916 roku. Wyborcy głosowali w 5 kuriach. W większych miastach wybory przeprowadzono w końcu 1916 roku, natomiast w mniejszych radnych nominowały władze okupacyjne. Wybory do rad miejskich w tych miastach przeprowadzono dopiero w lipcu 1918 roku na podstawie nowej jednolitej już ordynacji wyborczej¹³.

¹¹ O działalności komitetów obywatelskich w wymienionych miastach zob. M.M. Drodowski: *Warszawa w latach 1914–1939*. Warszawa 1990, s. 34–41; M. Marcuk: *Rada Miejska i Magistrat Lublina 1918–1939*. Lublin 1984, s. 46–47; *Dzieje robotnicze Śląska i Zagłębia Dąbrowskiego*. Red. J. Walczak. Katowice 1986, s. 82–83; J. Wasiak: *Kształtowanie się samorządu miejskiego w Polsce centralnej w latach 1915–1926*. W: Acta Universitatis Lodzensis. „Folia Historica” 1. Łódź 1980, s. 51–52; F. Figowa: *Samorząd sosnowiecki (sierpień 1914–kwiecień 1915). Fragment z dziejów samorządu polskiego pod okupacją niemiecką (1914–1918)*. W: Zeszyty Naukowe WSP w Opolu. „Historia” III–IV. Opole [b.r.w.], s. 352–355.

¹² A. Ajnenkiel: *Administracja...*, s. 27–28; K. Grzybowski: *Historia państwa...*, s. 647–648; J. Wasiak: *Kształtowanie się samorządu...*, s. 52–53.

¹³ W. Ćwik, J. Reder: *Lubelszczyzna. Dzieje rozwoju terytorialnego, podziałów administracyjnych i ustroju władz*. Lublin 1977, s. 120; J. Lewandowski: *Królestwo Polskie pod okupacją austriacką 1914–1918*. Warszawa 1980, s. 127.

Samorząd działający w warunkach wojny i pod nadzorem administracji okupacyjnej z ograniczonymi kompetencjami nie odpowiadał ani układowi sił politycznych w miastach, ani nastrojom społecznym. Odegrał jednak pewną rolę w budowaniu podstaw własnej organizacji gospodarki miejskiej oraz administracji komunalnej. Wypracowywał w owym czasie wzory ustrojowo-organizacyjne dla miast Królestwa Polskiego¹⁴.

Dopiero odrodzenie niepodległego państwa polskiego w listopadzie 1918 roku stworzyło warunki do powstania samorządu miejskiego, opartego na demokratycznych podstawach. Zróżnicowanie struktury organizacyjnej samorządu pod rządami zaborców, mocno ograniczony zakres działania gmin miejskich, zwłaszcza w zaborze rosyjskim, poddanie nadzorowi ze strony administracji państw zaborczych, organizacja finansów, wszystko to najczęściej hamowało pożyteczne inicjatywy samorządowców. Stąd u progu niepodległości przed miastami piętrzył się ogrom zadań.

Samorząd miejski w II Rzeczypospolitej powstawał na bazie różnych systemów organizacyjnych i mozaiki przepisów prawnych obowiązujących w byłych zaborach. Utrzymano w mocy ustawodawstwo samorządu terytorialnego z czasów zaborów, uzupełniając je tymczasowymi aktami prawnymi. Ten stan rzeczy porządkowała dopiero ustawa samorządowa z 23 marca 1933 roku. Nie obowiązywała ona jednak w autonomicznym województwie śląskim. Odmienność zasad prawno-organizacyjnych samorządu miejskiego na różnych obszarach państwa polskiego wpływała na zakres i możliwości jego funkcjonowania.

Przedstawiony szkic nie jest, bo nie było to zamiarem autorki, pełnym przeglądem problemów związanych z funkcjonowaniem samorządu miejskiego w II Rzeczypospolitej. Autorka wybrała – jej zdaniem – najbardziej charakterystyczne przykłady dotyczące tego zagadnienia.

Szczególnie widoczne różnice w organizacji i ustroju samorządu miejskiego występowały w sąsiadujących ze sobą, chociaż administracyjnie rozdzielonych regionach – w autonomicznym województwie śląskim i należącym do województwa kieleckiego Zagłębiu Dąbrowskim¹⁵. W samym tylko województwie śląskim obowiązywały różne przepisy prawne dotyczące samorządu miejskiego – inne w części górnosląskiej, inne w cieszyńskiej. Samorząd miejski w górnosląskiej części województwa śląskiego funkcjonował na podstawie pruskiej ordynacji miejskiej z 30 maja 1853 roku wraz z jej nowelami z 3 października 1923 roku, 18 czerwca 1924 roku i 11 maja 1927 roku. Organem stanowiącym i kontrolującym była rada miejska, wybie-

¹⁴ Por. M. Marcuk: *Rada Miejska...*, s. 58, 59; J. Wasiak: *Kształtowanie się samorządu...*, s. 53.

¹⁵ Szerzej na ten temat zob. M. Ujdał: *Samorząd terytorialny w województwie śląskim i Zagłębiu Dąbrowskim w okresie międzywojennym*. W: *Śląsko-zagłębiowskie konfrontacje historyczne (XIX–XX wiek)*. Red. M. W. Wanatowicz. Katowice 1999, s. 32–52.

rana najpierw na 3, potem na 4 lata. Liczba radnych (12–60) zależała od liczby mieszkańców. Rada wybierała magistrat, który składał się z burmistrza lub prezydenta, jego zastępców, radców (płatnych członków magistratu) i honorowych ławników. Burmistrza wybierano większością głosów na 12 lat, a ławników systemem proporcjonalnym na 6 lat. Ich wybór zatwierdzał wojewoda. Dla stałego zarządu i nadzorowania agend administracji miejskiej tworzone komisje miejskie wybierane systemem proporcjonalnym oraz deputacje miejskie złożone z członków magistratu i rady miejskiej lub obywateli miasta. Większe miasta (np. Katowice, Chorzów) dzielono na okręgi miejscowe, na czele których stali przełożeni okręgów, wybierani przez radę miejską na lat 6 jako pomocniczy organ magistratu.

Cechą charakterystyczną samorządu miejskiego na Górnym Śląsku i w ogóle w całej byłej dzielnicy pruskiej był system dwuizbowej reprezentacji miejskiej (z wyjątkiem mniejszych miast o ustroju burmistrzowskim), obowiązujący aż do 1939 roku. Polegał on na tym, że zarząd kolegialny, czyli magistrat, miał głos decydujący nie tylko w sprawach wykonawczych gminy miejskiej, ale również w zakresie stanowienia o gospodarce. Uchwały rady miejskiej podlegające wykonaniu przez magistrat nie mogły wejść w życie, jeśli magistrat odmówił swej zgody. Inaczej funkcjonowały miasta o ustroju burmistrzowskim. Miasta liczące nie więcej niż 2500 mieszkańców mogły na podstawie uchwały rady miejskiej, zatwierdzonej przez radę nadzorczą, przejść na tzw. ustrój uproszczony. Rada miejska mogła liczyć 6 osób, ławnicy mogli być jednocześnie radnymi, a zarząd miasta mógł być jednoosobowy, czyli pozostawał w rękach burmistrza, który miał do pomocy 2 lub 3 ławników¹⁶.

W części cieszyńskiej województwa śląskiego rady miejskie posiadały w zasadzie ustrój taki sam, jak gminy wiejskie. Obowiązywała na tym terenie ordynacja gminna z 15 listopada 1863 roku oraz statut miasta Bielska. Na mocy tego statutu w mieście nie było kolegielnego zarządu, ale tylko rada gminna pod przewodnictwem burmistrza, zatwierdzanego przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Gmina mogła poza tym kontaktować się z władzami rządowymi bezpośrednio, z pominięciem lokalnej instancji państwowej. W miastach tej części województwa śląskiego rady miejskie i burmistrzów wybierano na 12 lat¹⁷.

Dnia 28 czerwca 1939 roku Sejm Śląski uchwalił ustawę o ustroju gmin wiejskich i miejskich, która miała obowiązywać od 1 sierpnia 1939 roku. Wprowadzała ona na całym obszarze województwa śląskiego jednolitą terminologię organów samorządu gminnego, dostosowując ją do ustawy

¹⁶ Tamże, s. 37; o miastach w województwie śląskim zob. także D. Sieradzka: *Miasta województwa śląskiego i ich reprezentacje samorządowe 1922–1939*. Kraków 1996.

¹⁷ M. Ujdak: *Samorząd. W: Województwo śląskie (1922–1939)*. Red. F. Serafin. Katowice 1996, s. 60.

ogólnopaństwowej, oraz uchylała równocześnie normy prawne państw zaborczych. Nie weszła jednak w życie z powodu wybuchu wojny¹⁸.

Samorząd miejski w Zagłębiu Dąbrowskim, tak jak na terenie b. Kongresówki, funkcjonował w oparciu o zupełnie nowe przepisy prawne. W ciągu kilku miesięcy po odzyskaniu niepodległości wydano w b. Królestwie Polskim akty ustawodawcze dotyczące samorządu miejskiego. Hubert Izdebski zwrócił uwagę, że wprowadzenie nowych rozwiązań samorządowych najpierw w b. Królestwie wynikało z faktu, że obszar ten stanowił trzon odradzającego się państwa¹⁹. Inni autorzy podkreślali, że pierwsze reformy samorządowe realizowano na terenie b. zaboru rosyjskiego dlatego, że miały być one antidotum na koncepcję rad delegatów, które tutaj powstawały²⁰. Poza tym zmiany te były istotnym elementem na drodze do unifikacji stosunków wewnętrznych w kraju i uporządkowania administracji terenowej. Już 13 grudnia 1918 roku został wydany dekret o wyborach do rad miejskich na terenie b. Królestwa Kongresowego²¹, który zawierał demokratyczną ordynację wyborczą, regulującą liczbę radnych oraz zasady wyborcze. Kadencja rad miała trwać do czasu ustalenia przez Sejm ustawy wyborczej miejskiej, nie dłużej jednak niż 3 lata. W dniu 4 lutego 1919 roku rząd Ignacego Paderewskiego wydał dekret o samorządzie miejskim dla „obszarów Polski należących przed wojną do Rosji”²². Regulował on podstawowe prawa i obowiązki wyborców oraz samorządu. Miał charakter tymczasowy, w praktyce przetrwał jednak do 1933 roku. Jego postanowienia dotyczyły 150 miast.

Dekret wprowadzał pojęcie gminy miejskiej jako samodzielnej jednostki terytorialnej, posiadającej osobowość publiczno-prawną. Wprowadzał także cenzus zamieszkania w gminie, który określony został na 6 miesięcy i dotyczył obywateli polskich. Ponadto dekret precyzował zakres działania gminy miejskiej – własny i poruczony. Ten ostatni sprowadzał się do wykonywania zarządzeń i poleceń odpowiednich organów państwowych. Do własnego zakresu działania należały sprawy dotyczące dobrobytu materialnego, rozwoju duchowego i zdrowia mieszkańców miasta, czyli: zarządzanie majątkiem, zakładanie i utrzymywanie szpitali, urządzeń sanitarnych, rzeźni, hal i targowisk, sprawy aprowizacyjne, popieranie miejscowego handlu,

¹⁸ „Dziennik Ustaw Śląskich” (dalej: Dz.U. Śl.) 1939, nr 17, poz. 38 i nr 21, poz. 50; Archiwum Państwowe w Katowicach (dalej: AP Kat.), Urząd Wojewódzki Śląski, Wydział Samorządowy, sygn. 882, s. 448–449.

¹⁹ H. Izdebski: *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*. „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 5, cz. 1, s. 37.

²⁰ Por. np. J. Starościamiak: *Decentralizacja administracji*. Warszawa 1960, s. 86; A. Łuczak: *Samorząd terytorialny w programach i działalności stronnictw ludowych 1918–1939*. Warszawa 1973, s. 46.

²¹ „Dziennik Praw Państwa Polskiego” (dalej: Dz.Pr. PP) 1918, nr 20, poz. 58.

²² Dz.Pr. PP 1919, nr 13, poz. 140; K. W. Kumaniecki: *Ustrój władz samorządowych na ziemiach polskich w zarysie*. Warszawa 1921, s. 28–38.

przemysłu i rzemiosła, zakładanie własnych instytucji kredytowych; ponadto: opieka nad ubogimi, piecza nad kulturą i oświatą w mieście, budownictwo mieszkaniowe, wreszcie czuwanie nad obyczajnością publiczną.

Organem uchwałodawczym i kontrolującym w gminie miejskiej była wybierana na 3 lata rada miejska. Posiadała ona znaczne uprawnienia w zakresie spraw lokalnych, wybierała także prezydium i członków magistratu oraz sprawowała kontrolę nad ogólną działalnością zarządu miejskiego. Liczba radnych zależała od liczby mieszkańców (od 12 do 75, w Warszawie 120).

Organem zarządzającym i wykonawczym był magistrat (zarząd miejski) wybierany przez radę. Na czele magistratów miast wydzielonych stał prezydent, w pozostałych miastach – burmistrz. Do zarządów miast wchodził wiceprezydenci lub zastępcy burmistrza i ławnicy w liczbie stanowiącej 10% wszystkich radnych. Określony został również nadzór państwowy nad samorządem miejskim.

Ustrój miast na kresach wschodnich regulowały dwa rozporządzenia Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich z 27 czerwca 1919 roku i 14 sierpnia 1919 roku. Pierwsze obejmowało 46 miast, które nie miały rad miejskich. Jedynym organem był magistrat pochodzący z nominacji wojewody, w jego skład wchodził: burmistrz bądź prezydent w miastach wydzielonych, jego zastępcy i 2–5 ławników.

Na Wołyniu wojewoda powoływał też Miejskie Społeczne Komitety Gospodarcze liczące od 7 do 18 członków, mające charakter doradczy i opiniodawczy względem magistratu.

Drugie rozporządzenie dotyczyło 18 miast z Wilnem na czele, których rady miejskie pochodziły z wyboru, podobnie jak w miastach b. Kongresówki. Stopniowo rozszerzano liczbę miast objętych przepisami z 14 sierpnia 1919 roku i zarządzano w nich wybory do rad i magistratów. Po roku 1927 wszystkie większe miasta na ziemiach wschodnich otrzymały taką organizację samorządu, jak miasta w b. Kongresówce. Różnice dotyczyły jedynie nadzoru nad samorządem²³.

W Wielkopolsce i na Pomorzu podstawy ustroju miejskiego zasadniczo nie zostały zmienione. Nadal zachowała moc obowiązującą ordynacja miejska z 30 maja 1853 roku (podobnie jak w województwie śląskim). Zmiany w ustawodawstwie samorządowym z czasów zaborów w tych dzielnicach oraz w b. Galicji dotyczyły głównie demokratyzacji prawa wyborczego. Te korekty nie były ani jednakowo intensywne we wszystkich dzielnicach, ani oparte na tych samych zasadach. Najmniej korzystnie pod tym względem przedstawiała się sytuacja w b. Galicji.

²³ S. Podwiński: *Ustrój samorządu terytorialnego na terenie byłego zaboru rosyjskiego*. Warszawa 1927, s. 68.

W dniu 23 listopada 1918 roku decyzją Polskiej Komisji Likwidacyjnej (PKL) dopuszczono do udziału w wyborach do rad gminnych (miejskich i wiejskich) obywateli nie opłacających podatków, tzw. czwarte koło wyborcze. Nie naruszono jednak zasad systemu kurialnego i rozpoznanie wyborów przewidziano tylko w sytuacji wyjątkowej, a powołanie przedstawicieli czwartego koła do rad zlecono magistratom, nakazując im równocześnie uwzględniać postulaty osobowe organizacji społeczno-zawodowych. Miało to być rozwiązanie doraźne, do czasu uchwalenia nowej ustawy gminnej przez Sejm. Wskutek dokooptowania nowych radnych stan liczebny rad miejskich, które wybrane były przed odzyskaniem niepodległości, zwiększył się o 1/3. Kadencja rad miejskich miała trwać 6 lat. Wybory do nich przeprowadzono dopiero w latach 1927–1928²⁴.

Na tym tle zmiany, jakie nastąpiły w ustawodawstwie obowiązującym w b. dzielnicy pruskiej, były znacznie szersze. Rozporządzenia Komisarjatu Naczelnej Rady Ludowej, a następnie ministra b. dzielnicy pruskiej, z lat 1919–1921, dotyczyły rozszerzenia kręgu wyborców bez względu na płeć i różnice majątkowe, wprowadzenia zasady proporcjonalności oraz pięcioprzymiotnikowego prawa wyborczego²⁵.

Na Górnym Śląsku demokratyzacja prawa wyborczego w miastach dokonała się na podstawie przepisów wydanych w styczniu 1919 roku przez władze pruskie. Utrwaliło ją autonomiczne ustawodawstwo śląskie, demokratyzujące również prawo wyborcze w cieszyńskiej części województwa. Czynne prawo wyborcze przysługiwało tym obywatelom, którzy ukończyli lat 25 w części górnosląskiej województwa śląskiego i 21 lat w części cieszyńskiej. Bierne prawo wyborcze na ziemi cieszyńskiej miały osoby w wieku powyżej 25 lat, a w części górnosląskiej te, które ukończyły 30 lat, przy czym obowiązywała tu klauzula o rocznym zamieszkanu na terenie wyborczym. Ponadto na Górnym Śląsku ustawą Sejmu Śląskiego z 29 października 1926 roku ustanowiono przymus wyborczy²⁶.

Prawo wyborcze czynne przysługiwało w b. Królestwie Polskim – podobnie jak w miastach b. dzielnicy pruskiej – wyborcom, którzy ukończyli

²⁴ Zarządzenie w sprawie powołania czwartego koła wyborczego ukazało się dopiero 29 grudnia 1918 r. w „Dzienniku Rozporządzeń Polskiej Komisji Likwidacyjnej” i w wersji znacznie krótszej – pominięto wspomnianą możliwość przeprowadzenia wyborów do rad w sytuacji wyjątkowej; L. Mroczka: *Gmina galicyjska w pierwszym okresie polski niepodległej (1918–1919)*. W: *Gmina wiejska i jej samorząd*. Red. H. Brodowska. Warszawa 1989, s. 545–547; R. Szwed: *Polska Partia Socjalistyczna w wyborach do samorządów terytorialnych w latach 1919–1939*. Częstochowa 1993, s. 12.

²⁵ Zob. szerzej *Ustrój samorządu miejskiego w województwach zachodnich...*, s. 11–56; *Dzieje Poznania w latach 1793–1945*. Red. J. Topolski i L. Trzeciakowski. T. 2. Cz. 2. Poznań 1998, s. 829–831.

²⁶ J. Janicki: *Dziesięć lat przynależności Śląska do Rzeczypospolitej*. Katowice 1932, s. 118–119.

21 lat i stale zamieszkiwali w gminie miejskiej od 6 miesięcy. Zwolnione od tego wymogu były jedynie osoby, które powróciły po tzw. „nieobecności przymusowej” lub spowodowanej emigracją dla celów zarobkowych, jeśli mieszkali w tym mieście w ciągu ostatnich 6 miesięcy przed emigracją. Pozbawiono możliwości udziału w wyborach m.in. osoby pozostające pod kuratelą lub pozbawione praw publicznych oraz utrzymujące szynki i domy rozpusty. Na kresach wschodnich odpowiednie wymogi wynosiły 21 lat oraz 10 miesięcy zamieszkania w gminie miejskiej. Bierne prawo wyborcze posiadali obywatele polscy, którzy ukończyli lat 25 i posiadali umiejętność czytania i pisanie w języku polskim (w b. Kongresówce i w b. dzielnicy pruskiej)²⁷.

W Małopolsce natomiast prawo wyborcze uzyskiwały dopiero osoby po ukończeniu 24 lat i od roku zamieszkałe w gminie.

W Krakowie na mocy rozporządzenia PKL z 19 listopada 1918 roku, które uzupełniało statut miasta, prawo wyborcze posiadali tylko pełnoletni mężczyźni, zamieszkali w mieście co najmniej od 2 lat, dotąd tego prawa pozbawieni²⁸.

Prace nad ustawami samorządowymi jednolitymi dla całego kraju trwały wiele lat, wywoływały wiele emocji, sporów politycznych, widocznych zwłaszcza na forum parlamentu. Dopiero 23 marca 1933 roku uchwalona została, głównie z inicjatywy rządu, tzw. „mała” ustawa samorządowa – o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego²⁹. Ustawa ujednoliciła ordynację wyborczą oraz strukturę prawno-ustrojową samorządu i wprowadziła także ograniczenia zasad obieralności i samorządności organów miejskich. Nie obowiązywała w województwie śląskim.

Ustawa z 1933 roku nie dotyczyła też, po części, powstającego miasta Gdynia, gdzie starosta grodzki nosił tytuł „komisarza rządowego” oraz pełnił funkcje przewodniczącego rady miejskiej (tylko połowa jej składu była wybieralna) i prezydenta miasta.

Po 1933 roku samorządy miast funkcjonowały na następujących zasadach. Organami były: rada miejska, burmistrz lub prezydent (zawodowy lub honorowy – tzw. jednoosobowy zarząd miejski) oraz magistrat (zarząd kolegialny). Ujednolicone zostały także kompetencje poszczególnych organów samorządu. Radom miejskim przysługiwały takie uprawnienia, jak: ustalanie statutów lokalnych, wybór zarządu miasta (określona została dopuszczalna liczba prezydentów; ławnicy mieli stanowić 10% liczby radnych), sprawowanie kontroli nad działalnością zarządu miasta, w tym za-

²⁷ Dz.Pr. PP 1918, nr 20, poz. 58; H. Izdebski: *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*. Cz. 2. „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 6, s. 48.

²⁸ J. Piłch: *Dzieje ruchu robotniczego w Krakowskim 1918–1939*. Cz. 1. Kraków 1987, s. 176.

²⁹ Dz.U. RP 1933, nr 35, poz. 294.

twierdzenie jego sprawozdań, budżetów i ich zamknięć, wybór komisji rewizyjnej, ważniejsze decyzje w sprawach majątku miasta. Magistraty, czyli kolegialne zarządy miejskie, uchwałyły swoje regulaminy i przygotowywały sprawy, które rozpatrywały rady³⁰.

W pozostałych własnych sprawach samorządu, a także w zakresie spraw poruczonych decydował jednoosobowo przełożony gminy miejskiej – burmistrz lub prezydent. Miał on również prawo decydowania za kolegium w przypadkach nie cierpiących zwłoki, pod warunkiem przedstawienia decyzji do zatwierdzenia przez kolegium. Zasada domniemania kompetencji w obrębie samorządu – jak słusznie zauważył H. Izdebski – działała na rzecz umocnienia organów jednoosobowych, najściślej związanych z administracją rządową. Temu umocnieniu służyło także przejście pruskiego wzoru zawodowego pełnienia funkcji zarządzających, przez wybór na podwójną kadencję, co oznaczało luźny związek zawodowy członków organu zarządzającego z radą. Co drugi skład rady miał w ogóle nie wybierać tych członków. Zawodowymi członkami byli prezydenci i wiceprezydenci (w miastach liczących 25 tys. mieszkańców). Ponadto z inicjatywy rady popartej przez organ nadzorczy lub na mocy decyzji organu nadzorczego można było w miastach liczących ponad 15 tys. powołać zawodowego wiceburmistrza. Także od czasu ustawy przewodniczącym rady miejskiej został prezydent lub burmistrz, co było wyrazem umocnienia jego pozycji.

Kadencja organów stanowiących i zarządzających została ustalona jednolicie na 5 lat. Prawo wyborcze do organów samorządu zostało w stosunku do norm dotychczas obowiązujących w b. zaborze rosyjskim i pruskim ograniczone. Zgodnie z ustawą czynne prawo wyborcze przyznano osobom, które ukończyły 24 lata i zamieszkiwały co najmniej od roku na terenie miasta. Cenzus zamieszkania nie dotyczył właścicieli i posiadaczy nieruchomości, funkcjonariuszy instytucji publicznych i zawodowych wojskowych. Bierne prawo wyborcze przysługiwało wyborcom, którzy ukończyli lat 30. Wyłączeni byli pozostający w służbie wojskowi, funkcjonariusze właściwych powiatowych i wojewódzkich organów administracji ogólnej oraz funkcjonariusze Policji Państwowej i Straży Granicznej. Ponadto (poza radcami i ławnikami wiejskimi) postawiono wymóg władania językiem polskim w mowie i piśmie³¹.

Regulamin wyborczy do rad miejskich pozwalał też na stosowanie geografii wyborczej, wprowadzając w miastach powyżej 5000 ludności podział na okręgi wyborcze, ustalane przez państwową władzę administracji ogól-

³⁰ B. Ledworowski: *Samorząd w międzywojniu i jego istota dziś*. Warszawa 1989, s. 4–5; zob. także S. Podwiński, B. Trzebski: *Ustawa samorządowa z komentarzem*. Warszawa 1939.

³¹ H. Izdebski: *Samorząd terytorialny...*, cz. 2, s. 48–49.

nej, która określała dla każdego okręgu, w zależności od liczby mieszkańców, liczbę przypadających nań mandatów radnych³².

Autorzy prac dotyczących samorządu terytorialnego w okresie II Rzeczypospolitej zwracali uwagę na różne trudności na drodze do ujednoczenia samorządu. Najczęściej wymieniali brak całościowej koncepcji ustrojowej samorządu terytorialnego, odmienne tradycje w tej kwestii w zaborach, stopniowe kształtowanie się granic państwa, spory wokół koncepcji gminy wiejskiej, chaos polityczny i organizacyjny pierwszych powojennych lat³³. Natomiast w ocenach roli i pozycji politycznej samorządu w okresie międzywojennym dominował pogląd o ograniczaniu samodzielności samorządu pod pozorami porządkowania ustawodawstwa administracyjnego czy też przez zwiększanie zakresu nadzoru i bezpośredniej ingerencji organów rządu w pracę samorządu i tym samym ograniczanie roli czynnika społecznego w administracji³⁴.

Z tymi sądami polemizuje Stanisław Wójcik w najnowszej pracy dotyczącej samorządu terytorialnego w Polsce w XX wieku. Jego zdaniem takie interpretacje są zbyt jednostronne i nie uwzględniające całego zakresu działania samorządu. Uznał, że ujednoczenie ustroju samorządu (z wyjątkiem województw), uchylenie licznych pozaborowych aktów prawnych otworzyło drogę do przełamania barier separatyzmu dzielnicowego, a ponadto pozwoliło społeczeństwu zdobyć „świadomość wartości związanych z samorządem: poczucie wolności, demokracji i sprawiedliwości”³⁵.

Hubert Izdebski natomiast zauważył, że bez nowej ustawy scaleniowej niemożliwe byłoby regularne funkcjonowanie samorządu terytorialnego, zwłaszcza w b. zaborze austriackim, po części też w b. zaborze rosyjskim³⁶. Także Aleksander Łuczak ujednoczenie organizacji samorządu uznał za istotny element w likwidacji odrębności dzielnicowych i usprawnieniu procesu zarządzania krajem³⁷.

Z politycznym aspektem funkcjonowania samorządu wiążą się wybory komunalne. Wywoływały one wiele emocji, a kampanie przedwyborcze były ważnym wydarzeniem, zwłaszcza dla partii politycznych czynnie zaangażowanych w pracę samorządową. Do 1933 roku wybory do samorządu odbywały się na podstawie różnorodnych przepisów prawnych i w różnych terminach.

³² Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 30 marca 1934 r. w sprawie regulaminu wyborczego do rad miejskich – Dz.U. RP 1934, nr 29, poz. 259.

³³ Z. Leoński: *Tradycje samorządu terytorialnego w Polsce*. „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 3, s. 42–43; A. W. Zawadzki: *Finanse samorządu terytorialnego w latach 1918–1939*. Warszawa 1971, s. 5–6; S. Wójcik: *Samorząd terytorialny...*, s. 149.

³⁴ J. Starościk: *Decentralizacja...*, s. 89; A. Łuczak: *Samorząd terytorialny...*, s. 253

³⁵ S. Wójcik: *Samorząd terytorialny...*, s. 154.

³⁶ H. Izdebski: *Samorząd terytorialny...*, cz. 1, s. 40.

³⁷ A. Łuczak: *Samorząd terytorialny...*, s. 252–253.

Najwcześniej, bo już w początkach 1919 roku, rozpoczęły się wybory do rad miejskich w 150 miastach b. Kongresówki. Zgodnie z dekretami wydanymi przez rząd J. Moraczewskiego wybory do rad miejskich miały zakończyć się przed 1 marca 1919 roku. Ogłoszenie wyborów w tym terminie nie było przypadkowe, miało zahamować powstawanie rewolucyjnych ośrodków władzy terenowej (rady delegatów) przez skierowanie uwagi wyborców na wybory kontrolowane przez organy administracji państwowej. Jednocześnie przeprowadzenie wyborów miało stanowić jeden z elementów zmierzających do uporządkowania administracji terenowej i unifikacji stosunków wewnętrznych w kraju.

Brak materiałów źródłowych uniemożliwia pełną analizę wyników tych wyborów. Można stwierdzić, że nie cieszyły się zbyt wielką frekwencją. Mówiono o zmęczeniu społeczeństwa wyborami, w styczniu 1919 roku odbyły się bowiem drugie wybory do Rad Delegatów Robotniczych oraz pierwsze wybory do Sejmu Ustawodawczego³⁸.

W większości miast odbyły się one w lutym i marcu. Rozbicie polityczne, mnogość list wyborczych, a w konsekwencji rozproszenie mandatów i konieczność tworzenia koalicji, wszystko to stwarzało spore trudności w wyłonieniu zarządów miast i wyborze burmistrzów czy prezydentów. Tylko w nielicznych miastach bezwzględną większość zdobywało wyłącznie jedno ugrupowanie, np. w Warszawie i Częstochowie endecja, w Łodzi socjaliści. W Lublinie żadne ugrupowanie nie uzyskało zdecydowanej przewagi³⁹.

Wybory samorządowe do rad miejskich stały się sprawdzianem wpływów politycznych. Interesujące jest zestawienie wyników wyborów z 1919 roku zamieszczone na łamach „Trybuny” przez Witolda Trzcńskiego 3 lata później. Dotyczyło ono 21 miast wydzielonych z powiatu, w których zamieszkiwało 17,6% wszystkich mieszkańców kraju (2 231 000) i 66,1% całej ludności miejskiej. Były to miasta: Będzin, Białystok, Częstochowa, Dąbrowa Górnicza, Kalisz, Kielce, Lublin, Łomża, Łódź, Pabianice, Piotrków Trybunalski, Płock, Radom, Siedlce, Sosnowiec, Suwałki, Tomaszów Mazowiecki, Warszawa, Włocławek, Zawiercie, Żyrardów.

W tych miastach na ogólną liczbę mandatów radnych (797) najwięcej posiadali bezpartyjni – 207 (26,0%), następnie: PPS – 184 (23,1%), Żydzi – 137 (17,2%), „narodowcy” i Narodowe Zjednoczenie Ludowe – 70 (9,7%), demokraci – 30 (3,8%). Pozostałe ugrupowanie uzyskały po kilka mandatów – socjaliści żydowscy z Poalej-Syjon i Fereinigte posiadali łącznie 27 mandatów (3,3%), a Bund 34 (4,2%)⁴⁰.

³⁸ Tamże, s. 46–47.

³⁹ L. Hass: *Wybory warszawskie 1918–1926*. Warszawa 1972, s. 83–84; M. Nortonowicz-Kot: *Oblicze polityczne samorządu miejskiego w Łodzi w latach 1919–1939*. „Rocznik Łódzki” 1982, T. 31, s. 102–103; J. Marczuk: *Rada Miejska...*, s. 63–64.

⁴⁰ Podaję za R. Szwed: *Samorządowa Rzeczpospolita...*, s. 35.

Kadencja rad miejskich wybranych w 1919 roku miała trwać 3 lata (na obszarze b. Kongresówki). Tymczasem Sejm podjął w dniu 30 marca 1922 roku ustawę przedłużającą urzędowanie organów samorządowych o dalsze 3 lata lub do uchwalenia nowej ustawy samorządowej jednolitej dla całego kraju⁴¹. W większości miast rady miejskie wybrane w 1919 roku na 3 lata pracowały kolejne 3 lata zgodnie z powyższymi przepisami. W niektórych miastach wybory odbyły się wcześniej, dotyczyło to przypadków rad zdekompletowanych, nie mogących pracować w niepełnym składzie, np. w 1922 roku w Łodzi. W innych miastach kadencje rad miejskich wybranych w 1919 roku trwały dłużej – w Warszawie i Lublinie do 1927 roku. Jeszcze w innych miastach odbywały się nowe wybory, rozpisywano je w latach 1922–1926 w zależności od konkretnej sytuacji w różnych terminach⁴².

Skutkiem przedłużenia kadencji organów samorządu miejskiego było dekompletowanie się tych organów i powoływanie przez administrację ogólną władz komisarycznych lub nawet – co było charakterystyczne głównie dla kresów wschodnich – utrzymywanie składu organów samorządowych nie pochodzących z wyboru.

Nieco inaczej przedstawiała się sprawa wyborów samorządowych w miastach b. zaborów austriackiego i pruskiego. W Galicji w 1919 roku wybory komunalne nie odbyły się, gdyż nadal obowiązywała tu kurialna ordynacja wyborcza. Działały rady miejskie wybrane wcześniej w systemie kurialnym i częściowo z nominacji.

We Lwowie np. wybory odbyły się jeszcze przed I wojną światową w dniu 16 stycznia 1913 roku i były to ostatnie wybory do władz miejskich na 22 lata. Następne miały miejsce dopiero na wiosnę 1934 roku. W styczniu 1918 roku CK Namiestnictwo powołało Tymczasową Radę Miasta, w początkach 1919 r. dokooptowano do niej nowe osoby i przyznano jej nowe uprawnienia w oparciu o dekrety Tymczasowej Komisji Rządzącej. Ta rada była najdłużej funkcjonującą władzą miasta w jego historii. Działała aż do 31 sierpnia 1927 roku, kiedy to została rozwiązana przez wojewodę lwowskiego. Przy czym zasady dotyczące wyłaniania poszczególnych organów samorządu miejskiego i obowiązujące we Lwowie (Statut Królewski i ordynacja wyborcza) były nieco inne niż w pozostałych miastach monarchii austro-węgierskiej. Obowiązywała np. zasada równości wyborczej (wybory w tzw. jednym kole) i jednolitego cenzusu wyborczego⁴³.

⁴¹ Dz.U. RP 1922, nr 28, poz. 225.

⁴² APKat., Akta miasta Sosnowca, sygn. 1540, s. 36, 48–49; „Robotnik” nr 100 z 10 kwietnia 1924; nr 239 z 1 września 1925; nr 282 z 14 października 1925; nr 310 z 11 listopada 1925; „Iskra” nr 962 z 28 kwietnia 1925; nr 198 z 1 września 1925; J. Wasia k: *Kształtowanie się samorządu...*, s. 58.

⁴³ Por. A. Bonusiak: „Niedemokratyczna demokracja”..., s. 215–216.

Także w Krakowie obowiązywały postanowienia statutu gminnego dla stołecznego królewskiego miasta Krakowa z 1901 roku wraz ze zmianami z lat 1905–1914. Zgodnie z rozporządzeniem PKL z 19 listopada 1918 roku o rozszerzeniu gminnego prawa wyborczego przez utworzenie czwartego koła wyborczego dla osób pozbawionych dotąd prawa wyborczego, tj. obywateli nieopodatkowanych i płacących najniższe podatki, dokooptowano do Rady Miejskiej 24 radnych. Były to osoby desygnowane przez partie polityczne według ustalonego klucza. Statut miasta Krakowa z drobnymi zmianami przetrwał do 1933 roku, mimo że zawierał wiele anachronizmów. Na przykład, Rada Miejska mogła nadać zasłużonym mężom honorowe obywatelstwo, jeżeli byli obywatelami austriackimi, prawo wyboru radców miejskich mieli urzędnicy dworu, a wybór prezydenta miasta miał potwierdzić monarcha, prezydent zaś miał składać przysięgę na wierność i posłuszeństwo monarsze⁴⁴.

Z kolei wybory samorządowe w b. zaborze pruskim z 1919 roku nosiły wyraźne znamiona plebiscytu narodowego. Na przykład, w Poznaniu odbyły się 23 marca, zwyciężyły w nich zblokowane ugrupowania polskie – 66% głosów i 41 mandatów na 60 w Radzie Miejskiej, 28,1% głosów oddano na listę niemiecką (17 mandatów), po 1 mandacie uzyskały listy żydowska i socjaldemokratyczna. Po raz pierwszy dopuszczono kobiety do wyborów i zniesiono cenzus majątkowy. Podstawy ustroju miejskiego nie zostały zmienione, nadal obowiązywała ordynacja miejska z 1853 roku⁴⁵.

Na Górnym Śląsku pierwsze wybory komunalne po I wojnie światowej odbyły się w listopadzie 1919 roku, a więc jeszcze przed jego podziałem. Opierały się także na zdemokratyzowanej ordynacji wyborczej i zasadzie powszechności. W skali całej rejencji opolskiej strona polska uzyskała 6 822 mandaty na 11 265 (60,5%). Wymowa tych wyników była tym większa, że wybory nie odbywały się w warunkach pełnej swobody, zostały bowiem przeprowadzone po krwawym stłumieniu I powstania śląskiego. Lepszy wynik dla polskości uzyskano w gminach wiejskich niż w miastach śląskich. W Królewskiej Hucie Polacy uzyskali jedynie 38,1% głosów (był to zarazem największy procent polskich głosów spośród miast śląskich), w Bytomiu – 31,4%, w Gliwicach – 24,4%, w Katowicach – 19,4%, w Raciborzu – 9,52%, w Opolu – 7,14%. Rady miejskie zdominowane zostały przez niemieckich przedstawicieli. W 1919 roku Niemcy stanowili w 12 miastach Górnego Śląska 64,1% ogółu radnych, a Polacy – 35,8%. W Królewskiej Hucie np. na 54 radnych było 33 Niemców i 21 Polaków, w Bytomiu na 54 miejsc w radzie 18 uzyskała lista „narodowopolska”⁴⁶.

⁴⁴ H. Dobrowolski: *Samorząd miasta Krakowa, jego organizacja i kancelaria w latach 1918–1939*. „Archeion” 1954, T. 23, s. 49–50; J. Pilch: *Dzieje ruchu robotniczego...*, cz. 1, s. 176.

⁴⁵ *Dzieje Poznania...*, T. 2. Cz. 2, s. 828.

⁴⁶ E. Klein: *Wybory komunalne na Górnym Śląsku z 9 XI 1919 r. a sprawa polska*. „Studia Śląskie” 1962, T. 5, s. 42; zob. także D. Sieradzka: *Miasta...*, s. 65–66.

Wiele samorządów funkcjonowało w atmosferze napięcia i sporów politycznych i narodowościowych, te ostatnie widoczne były zwłaszcza w województwie śląskim. W gminach rywalizowano o wakujące miejsca, spierało się i kłócono, bojkotowano projekty niektórych ustaw, składano mandaty itp. Perturbacje w prawidłowym funkcjonowaniu samorządu spowodowane były także niejednokrotnie brakiem wykwalifikowanej kadry urzędniczej. Kłopoty finansowe gmin, rywalizacja między partiami politycznymi o wpływy w różnych organach samorządowych – wszystko to stwarzało chaos w pracy zarządów miejskich i utrudniało realizację ich faktycznych zadań⁴⁷.

Rok 1926 i tzw. przewrót majowy stanowi istotną cezurę w rozwoju samorządu terytorialnego. Wtedy to bowiem zwyciężyła koncepcja „silnej władzy wykonawczej”, co w konsekwencji przenosiło ciężar kierowania państwem z organów kolegialnych, tworzonych w drodze wyborów, na mianowane organy monokratyczne oraz sankcjonowało dominację organów administracji rządowej nad organami samorządu terytorialnego. Tendencje do ograniczania samorządu terytorialnego i podporządkowywania go władzom administracji ogólnej można zauważyć na wszystkich terenach II Rzeczypospolitej.

Przewrót majowy zapoczątkował także w samorządzie komunalnym etap ostrej walki politycznej. Zaostrzyły się stosunki między sanacją a opozycją. Znalazło to odbicie w postępowaniu władz wobec samorządu. Weryfikowano kadry, eliminując z jego organów osoby związane z opozycją. Po roku 1926 odnotowano wiele przypadków rozwiązywania całych zarządów gminnych oraz mianowania w ich miejsce zarządów komisarycznych z dyspozycyjną kadrą. Przykłady te świadczą o łamaniu praworządności. Stan ten wywoływał krytykę ze strony partii politycznych, działaczy samorządowych i związkowych, stał się przyczyną licznych skarg napływających do różnych instytucji, a w województwie śląskim był również przedmiotem debat w Sejmie Śląskim⁴⁸.

Po przewrocie majowym wybory do samorządu miejskiego w b. Kongresówce odbywały się w różnych terminach w 1927 roku (także w województwach wschodnich), w 1928 roku i częściowo w 1930 roku, bez uchylania ustawy z 1922 roku o przedłużeniu kadencji rad miejskich. Przeprowadzono je na podstawie indywidualnych decyzji władz nadzorczych. W województwie poznańskim i pomorskim odbywały się regularnie. Odroczone je dopiero na mocy ustawy z dnia 10 marca 1932 roku o przedłużeniu urzędowania władz samorządowych w tych województwach, co miało związek z przygotowaniem projektu ustawy scaleniowej⁴⁹.

⁴⁷ M. Ujdak: *Samorząd*. W: *Województwo śląskie...*, s. 61–62, 70–71.

⁴⁸ M. Ujdak: *Samorząd terytorialny...*, s. 41–42; J. Pilch: *Dzieje ruchu robotniczego...*, cz. 1, s. 384.

⁴⁹ Dz.U. RP 1932, nr 32, poz. 331.

Dalsze podporządkowanie samorządu władzom administracji ogólnej, a tym samym osłabienie wpływu na skład i działalność władz samorządowych nastąpiło po ogłoszeniu ustawy samorządowej z marca 1933 roku. Postanowienia ustawy zmierzały w kierunku znacznego ograniczenia roli czynnika stanowiącego i kontrolującego samorządu, czyli rady miejskiej, na rzecz organu zarządzającego i wykonawczego, czyli zarządu miejskiego. Ponadto ustawa wprowadzała daleko idący nadzór nad samorządem, który w swej treści był zaprzeczeniem idei samorządu.

Przeprowadzone w oparciu o nową ordynację wyborczą wybory samorządowe w miastach w latach 1933–1934 (odbywały się w czterech terminach) zakończyły się sukcesem obozu rządzącego. Prasa opozycyjna pełna była doniesień o oszustwach i nadużyciach wyborczych, masowym unieważnianiu list opozycyjnych, aresztowaniach działaczy opozycji, fałszowaniu wyborów, podawała przykłady przymusu administracyjnego stosowanego przez administrację rządową⁵⁰.

Według informacji BBWR w tych wyborach w miastach 14 województw na łączną liczbę 5858 mandatów 3311 (56,52%) uzyskał BBWR. Charakterystyczne dla tych wyborów były tzw. listy kompromisowe z inicjatywy BBWR. W przypadku wystawienia takiej listy głosowanie nie odbywało się, gdyż jedną listę uważano za wybraną. Z tego powodu głosowanie nie odbyło się prawie w połowie miast Małopolski, a w województwach centralnych na 225 miast listy kompromisowe wystawiono w 43. Nie wystawiono ich tylko w województwie łódzkim. Najwięcej list kompromisowych było w województwach wschodnich (nowogrodzkie, poleskie, wileńskie i wołyńskie). Na 48 miast, w których odbyły się wybory, w 20 głosowanie nie odbyło się, gdyż wszystkich kandydatów BBWR uznano za wybranych. Na tym terenie BBWR zdobył 58,9% wszystkich mandatów, pozostałe ugrupowania polskie zupełnie się nie liczyły. Zdaniem Jana Borkowskiego, który dokonał zestawienia wyników wyborów, to masowe wsparcie dla sanacji ze strony społeczności polskiej było wynikiem antagonizmów narodowościowych⁵¹.

W tym okresie wyraźnie widać ingerencję władz państwowych w sprawę samorządu. Na przykład, w Poznaniu w 1934 roku powołano komi-

⁵⁰ Zob. „Robotnik” nr 419 z 15 listopada 1933; nr 457 z 11 grudnia 1933; nr 190 z 29 maja 1934; nr 199 z 5 czerwca 1934; nr 207 z 11 czerwca 1934; J. Borkowski: *Samorządowe wybory miejskie 1933–1934*. „Z Pola Walki” 1976, nr 3, s. 79, 81–82; A. Pilch: *Dzieje ruchu robotniczego...*, cz. 1, s. 112; R. Szwed: *Polska Partia Socjalistyczna w wyborach...*, s. 85, 87.

⁵¹ J. Borkowski: *Samorządowe wybory...*, s. 90–91; R. Szwed: *Polska Partia Socjalistyczna w wyborach...*, s. 88; szerzej na temat samorząd a mniejszości narodowe zob. W. Paruch: *Od konsolidacji państwowej do konsolidacji narodowej. Mniejszości narodowe w myśli politycznej obozu pilsudczykowskiego (1926–1939)*. Lublin 1997, s. 163–172.

sarycznego prezydenta miasta, unieważniając wybór Cyryla Ratajskiego. Został nim piłsudczyk, legionista, płk. dypl. Erwin Więckowski. Także we wrześniu 1935 roku MSW rozwiązało wybraną w 1933 roku Radę Miejską, uznając ją za niezdolną do konstruktywnej pracy⁵².

W Warszawie w marcu 1934 roku rozwiązano Radę Miejską i magistrat, podając jako powód nieprawidłowości preliminarza budżetowego i nierealne zaplanowanie wpływów ze skarbu państwa. Faktycznie chodziło o działania przeciw opozycji (SN i PPS). Mianowano również komisarycznego prezydenta miasta, którym został Marian Zyndram-Kościałkowski, potem w sierpniu tego roku – Stefan Starzyński. Samorząd Warszawy został faktycznie zlikwidowany i zastąpiony systemem rządów komisarycznych z chwilą decyzji prezydenta RP z dnia 24 września 1934 roku o tymczasowych organach ustrojowych Warszawy. W myśl tego rozporządzenia ustanowiono Tymczasowy Zarząd Miejski z komisarycznym prezydentem oraz 5 zastępcami. Także 36 członków Tymczasowej Rady Miejskiej mianował minister spraw wewnętrznych⁵³. Ten pochodzący z nominacji samorząd Warszawy funkcjonował do 1939 roku.

Rządy komisaryczne wprowadzono również w Łodzi decyzją ministra spraw wewnętrznych w lipcu 1935 roku i po raz pierwszy po nowych wyborach w marcu 1937 roku – sprawowali je tymczasowy prezydent, Rada Przyboczna (organ opiniodawczy dla prezydenta) i tzw. Kolegium Zarządu Miejskiego⁵⁴.

Ostatnie wybory samorządowe w II Rzeczypospolitej przeprowadzone zostały w latach 1938–1939. Podstawę prawną tych wyborów stanowiła ustawa z dnia 16 sierpnia 1938 roku o wyborze radnych miejskich, która częściowo nowelizowała postanowienia ustawy z 1933 roku⁵⁵. Niewielkie zmiany dotyczyły m.in. zasad głosowania, wyeliminowana została zasada proporcjonalności oraz tworzenie okręgów wyborczych. Ustawa nie zmieniła wymogów prawa wyborczego (czynnego i biernego), ale uznała za spełnienie warunku władania językiem polskim uczęszczanie przez 3 lata do szkoły z polskim językiem wykładowym. Zastrzegła także prawo zgłaszania kandydatur przez grupy wyborców (25–100 w zależności od wielkości miasta). W tym samym dniu wydana została również ustawa o samorządzie gminy m. st. Warszawy⁵⁶. Zapowiadała ona utworzenie rad dzielnicowych, których nie zdążono powołać wskutek wybuchu wojny.

Wybory w 564 miastach odbywały się od grudnia 1938 roku do czerwca 1939 roku. Władze państwowe zalecały, by te wybory odbyły się rzetelnie

⁵² *Dzieje Poznania...*, T. 2. Cz. 2, s. 1120, 1126–1128.

⁵³ M. M. Drozdowski: *Warszawa...*, s. 341–342, 431.

⁵⁴ M. Nortonowicz-Kot: *Oblicze polityczne...*, s. 120–121, 125.

⁵⁵ Dz.U. RP 1938, nr 63, poz. 480.

⁵⁶ Dz.U. RP 1938, nr 63, poz. 479.

i uczciwie oraz by decydującym kryterium były walory osobiste kandydatów i ich kompetencje na polu samorządowym. Dla opozycji stanowiły one rzeczywistą próbę sił⁵⁷. Obóz rządzący skupiony wokół OZN uzyskał w tych wyborach 48,1% mandatów w skali wszystkich miast, natomiast w większych miastach sukces odnieśli socjaliści⁵⁸. W wielu miastach ze względu na wybuch II wojny światowej nie zdołano wybrać zarządów miejskich, w innych nowe zarządy nie zdążyły rozpocząć działalności.

W wyborach do samorządów miejskich w okresie międzywojennym rzadko osiągnięto wynik, który pozwalałby na sprawowanie władzy przez jedno ugrupowanie polityczne. Najczęściej zawierano różnorodne koalicje, co umożliwiało wybór prezydenta lub burmistrza, ich zastępców i ławników.

Nastrojów ludności w wyborach komunalnych nie można odtworzyć w sposób jednoznaczny wskutek fragmentaryczności danych, a także często ich tendencyjności, są to bowiem głównie materiały prasowe. Niemniej można wykazać pewne prawidłowości w kwestii sympatii politycznych wyborców w poszczególnych dzielnicach państwa polskiego. W Wielkopolsce i na Pomorzu dominowały wpływy endecji, w Małopolsce i na Kresach Wschodnich na ogół postawy lojalności wobec rządu. W b. Kongresówce o sympatii wyborców walczyły głównie ugrupowania centro-prawicowe i socjaliści, a szala zwycięstwa przechylała się raz w jedną, raz w drugą stronę.

W okresie międzywojennym w 30 miastach powstały socjalistyczne samorządy, np. w Łodzi, Radomiu, Piotrkowie Trybunalskim, Lublinie, Częstochowie, Sosnowcu, Dąbrowie Górniczej, Zawierciu, Ostrowi Mazowieckiej, Borystawiu. W Czeladzi w 1927 roku po zwycięstwie w wyborach miastem zarządzali komuniści. Większość tych zarządów została rozwiązana przez władze rządowe przed upływem kadencji⁵⁹.

Udział lokalnych społeczności w wyborach samorządowych w dużym stopniu zależał od zakresu kampanii przedwyborczych prowadzonych przez poszczególne partie i ugrupowania polityczne w miastach, od możliwości realizowania przez radnych i zarządy miejskie postulatów wyborców oraz od sytuacji politycznej i gospodarczej w kraju. Frekwencja wyborcza świadczyła także o aprobachie przez społeczeństwo dla takiego modelu władzy, w którym samorząd miał być forum aktywności społecznej i ogniwem łączącym inicjatywę i interes społeczny z działaniem władzy państwowej.

Kolejnym, istotnym elementem w funkcjonowaniu samorządu miejskiego, obok kwestii prawno-organizacyjnych i politycznych, była gospodarka

⁵⁷ A. Łuczak: *Samorząd terytorialny ...*, s. 312.

⁵⁸ Zob. szerzej R. Szwed: *Polska Partia Socjalistyczna w wyborach...*, s. 107–119.

⁵⁹ Tamże, s. 128–130; AP Kat., Akta miasta Sosnowca, sygn. 1861, s. 165–166; AP Kat., Powiatowy Związek Samorządowy Powiatu Będzińskiego, sygn. 560, s. 27–39; „Iskra” nr 962 z 28 kwietnia 1925; A. Bień: *Rządy socjalistów w Sosnowcu*. W: *Wspomnienia Ślązaków i Zagłębiaków*. Katowice 1970, s. 29–54.

miejska. Do zadań samorządu miejskiego należało m.in. zarządzanie miastem, jego urządzeniami, zagospodarowanie przestrzeni miejskiej, zaspokojenie potrzeb mieszkańców w ramach prowadzonej gospodarki komunalnej (np. dostarczanie wody, gazu, elektryczności, wywóz śmieci itp.), organizowanie przedsiębiorstw przemysłowo-handlowych, budowa dróg i ulic itp. Tylko część z tych zadań udało się zrealizować, ponieważ działalność samorządu ograniczona była przez państwo i kapitał prywatny⁶⁰.

W najlepszej sytuacji u progu niepodległości były miasta b. zaboru pruskiego, zwłaszcza miasta Wielkopolski – i to zarówno ze względu na stopień wyposażenia w podstawowe urządzenia komunalne (wodociągi, kanalizacja, elektrownie, gazownie itp.), jak i strukturę własnościową terenów w miastach. Nie występowały w nich też tak rażące różnice między stanem zagospodarowania większych i mniejszych ośrodków miejskich, jak to miało miejsce w większości pozostałych miast polskich⁶¹.

Gorzej przedstawiał się stan zagospodarowania w miastach b. zaboru austriackiego. Najgorzej było w miastach w b. zaborze rosyjskim. W chwili odzyskania niepodległości w b. Królestwie Polskim nieliczne elektrownie i gazownie należały do koncesjonowanych przedsiębiorstw prywatnych. Tylko gdzieś istniały publiczne szpitale miejskie i miejskie gmachy szkolne. Samorząd tej dzielnicy kraju z chwilą odzyskania niepodległości nie dysponował majątkiem już nagromadzonym, prawie wszystko musiał na nowo tworzyć. Poza Warszawą żadne z miast nie posiadało wodociągów i właściwej kanalizacji, istniejące urządzenia miały charakter prowizoryczny i na ogół nie odpowiadały wymogom sanitarnym⁶². Budowa urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych była bardzo istotna dla poprawy warunków higieniczno-sanitarnych w miastach. Częściowo udało się zrealizować te przedsięwzięcia z tzw. pożyczek ułenowskich. Na łamach „Samorządu Miejskiego” (organ Związku Miast Polskich) alarmowano, że w 1928 roku na 615 miast (bez woj. śląskiego) wodociągi posiadało 105 (17%), w tym 29 miast miało wodociągi częściowe. Z 12 miast o ludności powyżej 50 tys. zaledwie 7 posiadało wodociągi pełne. Tylko 39% ludności zamieszkałej w miastach korzystało z racjonalnych wodociągów, a pozostałe 56% ludności miejskiej korzystało ze studzien. Jeszcze gorzej przedstawiała się – zdaniem autora tego raportu – sprawa usuwania ścieków. Na owe 615 miast zaledwie 33 posiadały pełną kanalizację (5% ogólnej liczby miast oraz 32% ludności miejskiej), kanalizację częściową miało 69 miast (11% ogólnej liczby miast oraz 14% ludności miejskiej). Pozostałe 513 miast, w których zamieszkiwało 54% ludności miejskiej, nie dysponowało urządzeniami

⁶⁰ U. Cynalewska: *Sytuacja społeczno-ekonomiczna miast wielkopolskich w międzywojennym dwudziestoleciu*. Warszawa-Poznań 1977, s. 141.

⁶¹ Tamże, s. 165–166.

⁶² A. W. Zawadzki: *Finanse...*, s. 80.

kanalizacyjnymi. Oczyszczanie ścieków było stosowane prawie wyłącznie w województwach poznańskim i pomorskim, w których było zresztą najwięcej miast skanalizowanych⁶³.

Bez pomocy finansowej państwa na utrzymanie, modernizację i rozbudowę urządzeń komunalnych samorządy miejskie nie były w stanie samodzielnie przeprowadzić działalności inwestycyjnej na szerszą skalę. W miastach w okresie międzywojennym brakowało także mieszkań. Trzon budownictwa mieszkaniowego znajdował się w rękach prywatnych osób i instytucji, bardzo nieznaczną rolę odgrywał w nim czynnik społeczny, reprezentowany m.in. przez samorządy miejskie. Przykładowo, w 1931 roku w miastach tylko 2,77% budynków mieszkalnych należało do samorządu, a 91,85% znajdowało się w rękach prywatnych⁶⁴.

Struktura własnościowa nieruchomości mieszkalnych powodowała chaos w zabudowie miast. Stosunkowo najlepiej w tej dziedzinie przedstawiały się miasta Wielkopolski, najgorzej – w b. Kongresówce. Na przykład, w Sosnowcu, głównym mieście Zagłębia Dąbrowskiego, toczono przez wiele lat boje zarządu miasta z przemysłem węglowym dopiero w 1937 roku pozwoliły na zatwierdzenie i uprawomocnienie pierwszego planu zabudowy miasta. Przyjęty zbyt późno nie pozwolił na opanowanie chaosu budowlanego odziedziczonego z czasów zaborów i powojennego żywiłowego budownictwa na peryferiach miasta (tzw. budownictwo w kartoflach)⁶⁵. Także w Lublinie przez cały okres międzywojenny sytuacja mieszkaniowa stanowiła jeden z najbardziej palących problemów miasta. Lublin zajmował wśród dużych miast Polski jedno z ostatnich miejsc pod względem liczby izb mieszkalnych w stosunku do liczby ludności⁶⁶.

Prawidłowe funkcjonowanie samorządu w bardzo dużym stopniu zależne było od jego stanu finansowego, a ten stan w całym dwudziestoleciu międzywojennym był niekorzystny dla gmin. Szczerłość dochodów determinowała z kolei zakres gospodarki komunalnej do zaspokojenia tylko najbardziej elementarnych potrzeb materialno-technicznych, tzn. dostarczanie wody, elektryczności, gazu, usuwanie nieczystości, organizowania niektórych przedsiębiorstw przemysłowo-handlowych itp.

Zagadnieniu naprawy finansów komunalnych poświęconych było wiele dyskusji i polemik w owym okresie, zwłaszcza na łamach pism samorządowych (np. „Samorządu Miejskiego”) czy na zjazdach przedstawicieli miast. Istniejący od 1917 roku Związek Miast Polskich prowadził działalność dotyczącą głównie zwiększenia uprawnień samorządu i finansów komunalnych.

⁶³ Z. Rudolf: *Rozwój urzędzeń wodociągowo-kanalizacyjnych*. „Samorząd Miejski” 1919, nr 5, s. 383–385.

⁶⁴ Statystyka Polski. Seria C. Z. 26, s. 2.

⁶⁵ AP Kat., Akta miasta Sosnowca, sygn. 1861; J. Ziółkowski: *Sosnowiec...*, s. 146–148.

⁶⁶ J. Marczyk: *Rada Miejska...*, s. 186–187.

Działacze tego Związku uważali, że samodzielność finansowa jest niezbędna dla funkcjonowania samorządu i jego istnienia w prawdziwym tego słowa znaczeniu. Opracowywano różne raporty dotyczące stanu finansów miejskich oraz projekty w kwestii ich ustawowego uregulowania⁶⁷.

System finansów komunalnych ustalała ustawa z sierpnia 1923 roku o charakterze tymczasowym, która mimo to utrzymała się przez 16 lat, tj. do II wojny światowej⁶⁸. Podstawową jej zasadą było oparcie dochodów podatkowych związków samorządowych na udziałach i dodatkach do podatków państwowych. Pozostałe źródła dochodów stanowiły samoistne podatki komunalne, różne opłaty oraz zapomogi, dotacje, pożyczki. Zarządzenia wykonawcze do ustawy ograniczały samodzielność finansową gmin i źródło dochodów, a jednocześnie nakładały na nie nowe obowiązki. Zmuszało to samorząd do zaciągania pożyczek, a jego zadłużenie, głównie wobec skarbu państwa i banków, przekraczało w 1938 roku w skali całego kraju niemal o połowę roczną wysokość wydatków⁶⁹.

Niektóre większe miasta zaciągały na cele inwestycyjne pożyczki wewnętrzne (w formie emisji obligacji miejskich) oraz zagraniczne. Z tych ostatnich najbardziej znana była tzw. pożyczka ulenowska realizowana za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego przez amerykański koncern „ULEN CO”. Pożyczka ta pozwoliła na rozpoczęcie budowy wielu urządzeń miejskich, ale warunki, na jakich uzyskano kredyt, przekroczyły możliwości jego spłaty. Do tzw. ulenowskich miast należały: Częstochowa, Dąbrowa Górnicza, Kielce, Lublin, Ostrów Wielkopolski, Ostrowiec, Piotrków Trybunalski, Radom, Sosnowiec, Zgierz. Kredyty zagraniczne w latach 1927–1928 zaciągnęły też inne miasta, m.in. Poznań, Warszawa, Włocławek⁷⁰.

Gwałtowny spadek dochodów miejskich przyniósł kryzys gospodarczy w latach 1929–1935. Był to okres depresji gospodarczej samorządu miejskiego z punktem kulminacyjnym w roku budżetowym 1932/1933. Zadłużenie miast w okresie kryzysu z tytułu długoterminowych i krótkoterminowych zobowiązań osiągnęło taką skalę, że wiele miast stało się niewypłacalne. Władze państwowe zdecydowały się w tej sytuacji na podjęcie akcji odciążeniowej miast. W grudniu 1934 roku powołano Centralną Komisję

⁶⁷ Por. np. „Samorząd Miejski” 1921, nr 1, s. 312–313; 1922, nr 2, s. 416–417; 1923, nr 11, s. 165–166; *Fakty, dokumenty i opinie w sprawie finansów miejskich*. „Samorząd Miejski” 1937, nr 12–13, s. 110–117.

⁶⁸ Dz.U. RP 1923 nr 94, poz. 747. Ustawa ta nie obowiązywała w województwie śląskim. Na tym terenie finanse komunalne regulowała ustawa Sejmu Śląskiego z dnia 14 kwietnia 1924 r. – Dz.U. Śl. 1924, nr 10, poz. 47.

⁶⁹ H. Izdebski: *Historia administracji*. Warszawa 1996, s. 222.

⁷⁰ Zob. szerzej A. W. Zawadzki: *Finanse...*, s. 131–136; Z. Landau: *Pożyczki ulenowskie*. W: *Najnowsze dzieje Polski. Materiały i studia z okresu 1914–1939*. T. 1. Warszawa 1958, s. 123–158.

Oszczędnościowo-Oddłużeniową. W działania te zaangażował się także Związek Miast Polskich. Akcją tą objęto m.in. 51 miast wydzielonych i 410 miast niewydzielonych. Akcja ta oraz pomoc kredytowa i dotacyjna spowodowały pewną poprawę sytuacji gospodarczej miast. Dopiero jednak w roku budżetowym 1937/1938 na ogólną liczbę 603 miast 344 wykazały nadwyżkę w swych budżetach, 43 – równowagę, a 216 – niedobór⁷¹.

Jak powszechnie twierdzono, akcja oddłużeniowa zlikwidowała skutki, a nie przyczyny zadłużania się miast. Działacze samorządowi uzdrowienie finansów widzieli w nowej ustawie, dającej samorządom samodzielność finansową oraz szeroki dopływ pieniędzy do budżetów miast. Wobec powszechnych apeli i postulatów Ministerstwo Spraw Wewnętrznych przystąpiło we wrześniu 1936 roku do prac nad reformą finansów samorządowych. W marcu 1937 roku rząd wniósł do sejmu projekt ustawy nowelizującej dotychczasową ustawę z roku 1923. Projekt ten nie zyskał aprobaty działaczy samorządowych i Związku Miast Polskich, który zresztą opracował własny projekt ustawy, odrzucony jednak przez władze państwowe. Koncepcja nowej ustawy o finansach komunalnych została odłożona na bliżej nieokreślony termin⁷².

Trudności finansowe miast i kłopoty z wygospodarowaniem środków na cele inwestycyjne, a nawet na pokrycie bieżących wydatków uniemożliwiały samorządom realizację wielu zadań gospodarczych i społecznych. Podstawowym źródłem zdobywania finansów na cele inwestycyjne stały się długoterminowe kredyty zaciągane, poczynając od 1927 roku, w państwowych bankach, głównie Banku Gospodarstwa Krajowego. W tymże roku został utworzony Komunalny Fundusz Zapomogowo-Pożyczkowy z zadaniem udzielania pożyczek lub zapomóg poszczególnym związkom komunalnym. Analogiczny fundusz utworzony został w województwie śląskim w 1928 roku. Ponadto rozwinięta została sieć instytucji kredytu komunalnego, m.in. banki komunalne i komunalne kasy oszczędności⁷³.

Wysiłek inwestycyjny samorządów był jednak niewspółmierny do zaniechań i potrzeb. Badacze zagadnienia wśród trudności w rozwoju gospodarki samorządowej wymieniają: długi okres ujednolicania zasad gospodarki miast, inflację z lat 1921–1923, kryzys gospodarczy w latach 1929–1935 oraz

⁷¹ Tamże; A. Ginsbert-Gebert: *Samorząd terytorialny i jego gospodarka*. Warszawa 1990, s. 13–16.

⁷² *Projekt ustawy o poprawie finansów związków samorządowych opracowany przez Biuro Związku Miast Polskich*. „Samorząd Miejski” 1938, nr 1–2, s. 140–148; zob. także R. Szwejd: *Samorządowa Rzeczypospolita...*, s. 49–50.

⁷³ Zob. szerzej L. Góral: *Instytucja kredytu komunalnego w II Rzeczypospolitej*. „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 11, s. 11–20; A. Ginsbert-Gebert: *Samorząd terytorialny...*, s. 15–16; o kredytach komunalnych w województwie śląskim zob. M. Ujda: *Samorząd. W: Województwo śląskie...*, s. 74–75.

widoczną po 1926 roku tendencję zmierzającą do centralizacji administracji i rozszerzenia nadzoru nad samorządem⁷⁴. Mimo tych przeszkód w wielu miastach, zwłaszcza w Polsce centralnej, wybudowano podstawowe urządzenia komunalne, usprawniono komunikację, dokonano zmian w wyglądzie zewnętrznym miast. Najbardziej palącymi i nie rozwiązanymi pozostały problemy mieszkaniowe, opieki zdrowotnej i społecznej⁷⁵.

⁷⁴ A. Ginsbert-Gebert: *Samorząd terytorialny...*, s. 20; A. W. Zawadzki: *Finanse...*, s. 273–276.

⁷⁵ Szczegółowe informacje na ten temat zawierają monografie miast oraz prace dotyczące samorządów miejskich. Zob. np. M. M. Drozdowski: *Warszawa...*, s. 330–358; *Dzieje Poznania...*, T. 2. Cz. 2, s. 847–870; J. Ziółkowski: *Sosnowiec...*, s. 144–155; J. Marczyk: *Rada Miejska...*, s. 124–270.