

WALDEMAR KOZYRA

WOJEWÓDZKA ADMINISTRACJA RZĄDOWA A SAMORZĄD TERYTORIALNY NA LUBELSZCZYŹNIE W LATACH 1933–1939

1. PODSTAWY PRAWNO-ORGANIZACYJNE DZIAŁANIA SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO

Dnia 23 marca 1933 roku weszła w życie ustawa o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego¹, obowiązująca z pewnymi modyfikacjami do końca II Rzeczypospolitej. Zmieniała ona w znaczny sposób podstawy prawno-organizacyjne związków komunalnych, a zarazem nadawała im jednolity kształt organizacyjny w skali całego kraju, poza województwem śląskim. Ustawa ta w poważnym stopniu zmieniała zakres kompetencji organów uchwałodawczych i wykonawczych w tych samorządach oraz procedury wyborcze, utrudniające faktycznie pełną artykulację postaw społeczno-politycznych wśród wyborców.² Jedną z głównych zasad tej ustawy, przy zachowaniu podziału kompetencji między organy uchwałodawcze (rady gminne i miejskie) i wykonawcze (zarządy gminne i miejskie, jednoosobowe lub kolegialne

„[...] była zasada domniemania kompetencji na rzecz organów wykonawczych, a w obrębie tych organów — na rzecz przełożonego gminy (przy zarządach kolegialnych). W zakres działania rad wchodziły jedynie sprawy enumeratywnie wyliczone w ustawie, a więc zagadnienia ustrojowo-organizacyjne (regulaminy, statuty, sprawy płac i emerytur)

¹ Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, nr 35, poz. 294; Por. J. Senkowski, *Administracja i samorząd w Polsce w latach 1918–1939*, „Gospodarka i Administracja Terenowa”, 1968, nr 11–12; 1969, nr 1.

² K. Kumaniecki, J. Langrad, S. Wachholz, *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego*, Kraków-Warszawa 1939, s. 37 i n.; *Historia państwa i prawa polskiego*, t. II, pod red. F. Ryszki, Warszawa 1962, s. 205.

gospodarcze, finansowo-budżetowe i podatkowe. Wszystkie inne podlegały kompetencji organów wykonawczych”.³

W zasadzie ustawa zachowywała podstawowe struktury samorządu terytorialnego. Miały więc działać rady i zarządy gmin wiejskich, miast niewydziałonych i miast wydzielonych. Jedynie dotychczasowy organ uchwałodawczy powiatowych związków komunalnych, jakim był sejmik powiatowy, zmieniał nazwę na radę powiatową. Jej organem wykonawczym miał być nadal wydział powiatowy na czele ze starostą. W organizacji gmin wiejskich przyjęto zasadę, że będzie ona gminą zbiorczą, to jest nadal będzie składać się z gromad. Na zasadzie wyjątku dopuszczono tworzenie gmin jednostkowych, to jest składających się z jednej gromady. Każda gmina — wiejska i miejska posiadały osobowość prawną jako samorządna jednostka terytorialna.⁴

Ustawa scaleniowa z 1933 roku nie wprowadzała w życie samorządu wojewódzkiego, a jego namiastką miały być w dalszym ciągu rady wojewódzkie. Natomiast stolica państwa, Warszawa, otrzymała status miejskiego samorządu wojewódzkiego dopiero w 1938 roku.⁵ Ustawa marcowa wprowadzała rozbudowany system kontroli i nadzoru administracji ogólnej nad tymi związkami oraz władz zwierzchnich związków, nad organami samorządowymi niższego rzędu. Nadzór ten można podzielić na wewnętrzny i zewnętrzny. Kontrolę wewnętrzną miał prowadzić przełożony gminy w stosunku do pracowników zarządu gminy oraz kierownictw zakładów i przedsiębiorstw komunalnych. Do nadzoru wewnętrznego w imieniu ciał uchwałodawczych nad organami wykonawczymi powołane były również komisje rewizyjne.⁶ Kontrolą zewnętrzną zajmowały się organy administracji ogólnej, to jest: MSW, wojewodowie, starostowie oraz organy wykonawcze związków komunalnych wyższego stopnia. Nadzór ten był bardzo rozległy i dokładnie unormowany. Do władz nadzorczych tego typu należały takie uprawnienia, jak: zatwierdzanie wyborów do rad, zarządów, burmistrzów, sołty-

³ *Historia państwa i prawa...*, s. 206; Por. W. Brzeziński, *Struktura prawna samorządu terytorialnego*, „Gazeta Administracji”, 1947, nr 7–8 i 11–12.

⁴ DzURP, nr 35, poz. 294 z 1933, art. 1, ust. 1; art. 10, ust. 3; M. Jaroszyński, *Ustawa z dnia 23 marca 1933 roku o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego*, „Samorząd terytorialny” 1933, nr 1–2.

⁵ *Historia państwa i prawa...*, s. 131, W. Kozyra, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej jako przejaw społeczeństwa obywatelskiego*, „Zeszyty Historyczno-Polityczne SD”, 1989, z. 3 (63) s. 96–100; G. Taubenschlag, *Organa ustrojowe samorządu miejskiego*, Łódź 1938.

⁶ DzURP, nr 35, poz. 294 z 1933; Por. J. Lang, *Częściowe ujednoczenie samorządu terytorialnego w latach trzydziestych*, „Organizacja, Metody, Technika”, 1982, R. XXVI, nr 11, s. 9–12.

sów itp. Zatwierdzanie uchwał poszczególnych organów samorządowych oraz ich budżetów. Następnie, rozwiązywania ciał uchwałodawczych i wykonawczych wszystkich stopni.⁷ Podsumowując, jedną z najważniejszych zmian jaką wprowadziła ta ustawa, było przesunięcie domniemania kompetencji z organów uchwałodawczych na organy wykonawcze, zarządzające, a w ich ramach z organów kolegialnych na jednoosobowe. Celem tego przesunięcia było uściślenie odpowiedzialności za podejmowane decyzje. Było to też przejawem ograniczenia organów uchwałodawczych na rzecz bardziej podporządkowanych administracji ogólnej organów wykonawczych, obsadzanych ludźmi z rządzącego obozu politycznego. Na podstawie tej ustawy wydano także szereg szczegółowych i niższych rangą aktów prawnych, regulujących określone dziedziny życia samorządowego.⁸

2. URZĄD WOJEWÓDZKI W LUBLINIE A ŻYCIE POLITYCZNE W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM

Wprowadzenie w życie ustawy scaleniowej miało oprócz aspektu prawnorganizacyjnego doniosłe znaczenie polityczne. Na jej podstawie miały się niebawem odbyć wybory do samorządów wszystkich szczebli. Stąd też, władze administracji ogólnej, a zwłaszcza UWL z wielką uwagą i zaangażowaniem przystąpiły do ich organizowania. W całym kraju miały być przeprowadzone na przełomie lat 1933–1934. Trzeba podkreślić, że mimo kontrowersyjnej ordynacji wyborczej, wybory te nie zostały zbojkotowane przez opozycję polityczną. Wzięły więc w nich udział wszystkie ruchy i partie polityczne działające na ówczesnej scenie politycznej.⁹

Tak jak wspomniałem wyżej, wraz z ustawą scaleniową weszła w życie nowa ordynacja wyborcza, określająca sposób głosowania w poszczególnych częściach Polski. Według niej w jednej miejscowości kandydat mógł być wybrany radnym kilkuset głosami, w innej zaś kilkoma tysiącami głosów. W miastach został utrzymany system głosowania na numer listy, z tym jednak, że miasta posiadające więcej niż 5 tys. mieszkańców dzielono na okręgi wyborcze. Natomiast w gminach wiejskich głosowano tylko na nazwi-

⁷ DzURP, nr 35, poz. 294 z 1933, rozdz. X, art.: 64–74; Por. G. Łukaszewicz, *Przegląd prawnych teorii samorządu w Polsce w okresie międzywojennym*, „Zeszyty Naukowe WSI w Radomiu” 1988, nr 19, s. 199–225.

⁸ A. Kroński, *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1990 (odbitka z 1932 r.), s. 21 i n.

⁹ J. Borkowski, *Ludowcy w II Rzeczypospolitej*, cz. II, Warszawa 1987, s. 261 i n.; id., *Samorządowe wybory miejskie: 1933–1934*, „Z pola walki”, 1976, R. XIX, nr 3, s. 61–98; J. Marczyk, *Rada Miejska i Magistrat Lublina 1918–1939*, Lublin 1984, s. 108.

ska, bez określania przynależności partyjnej kandydata. Formalnie zostało zachowane pięcioprzymiotnikowe prawo wyborcze. Podniesiony został wiek wyborców z 21 do 24 lat oraz kandydatów z 25 lat do 30. Uprawnieni do głosowania winni udowodnić przemieszkanie w danym okręgu wyborczym minimum jednego roku. Od zasady tej ordynacja wprowadzała jednak szereg wyjątków.¹⁰

W województwie lubelskim wybory te odbyły się w pierwszej połowie 1934 roku. Dla 12 największych miast w województwie wyznaczono je na 17 maja 1934 roku.¹¹ W związku z tym UWL wydał starostwom szereg zarządzeń organizacyjnych. Ich celem było sprawne przeprowadzenie wyborów w terenie. Z zarządzeń tych wynikało pośrednio, że administracja terenowa winna być aktywna politycznie i działać na rzecz ugrupowań prorządowych. W konsekwencji administracja ta rozpoczęła działalność utrudniającą akcję wyborczą stronnictwom opozycyjnym, wykorzystując głównie swoje uprawnienia prawno-administracyjne. Jedną z form takich działań było odpowiednie przygotowanie okręgów wyborczych („geografia wyborcza”) w wyniku czego miały się rozproszyć głosy opozycji. Inną metodą ingerencji administracji w wybory samorządowe było przydzielenie odpowiedniej, nieproporcjonalnej ilości mandatów na poszczególne okręgi. Tak było w Lublinie, gdzie okręg nr 3, zamieszkały głównie przez robotników, otrzymał 5 mandatów, a okręg nr 1, gdzie mieszkała ludność zamożna — aż 15.¹²

Z fragmentarycznych danych ustaliłem, że w radach powiatowych, które odzwierciedlały sytuację w gminach wiejskich i miast niewydzielonych na 18 powiatów i na ogólną liczbę 626 radnych, przedstawiciele BBWR było aż 519, Stronnictwa Narodowego oraz Chrześcijańskiej Demokracji — 20, Stronnictwa Ludowego — 36. Ugrupowania żydowskie miały 7 radnych, z tego 3 reprezentowało ortodoksów, a 4 syjonistów. Osób bezpartyjnych było 46. Jeżeli chodzi o poszczególne rady powiatowe to Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem w Radzie Powiatowej w Białej Podlaskiej na 51 miejsc posiadał 49, pozostali — to bezpartyjni. W Siedlcach na 48 delegatów 43 to byli przedstawiciele BBWR. Pozostali to 1 z SN i 1 z SL, 2 bezpartyjnych i 1 syjonista. W Garwolinie Rada Powiatowa liczyła 42 miejsca. BBWR otrzymał ich 37, 4 — SL i 1 osoba była bezpartyjna. W Puławach na 39 radnych 35 było sanatorów, a 4 bezpartyjnych. Mniejszymi relatywnie wpływami obóz rządzący cieszył się w następujących radach powiatowych: w chełmskiej, gdzie na 26 miejsc BBWR posiadał 16 mandatów. Pozostali

¹⁰ DzURP, nr 35, poz. 299 z 1933; Por. T. Przeorski, *Z rozważań nad samorządem*, „Samorządowiec” 1938.

¹¹ J. Marczyk, *Rada Miejska...*, s. 108.

¹² *Ibidem*, s. 108-109.

to: 4 przedstawiciele SN i 6 bezpartyjnych. W Sokolowie na 25 delegatów 18 było z obozu rządzącego, 5 z SN i 2 bezpartyjnych. Rada biłgorajska składała się z 21 przedstawiciele BBWR, 1 narodowca, 6 ludowców i 3 bezpartyjnych. W powiecie łukowskim na 41 miejsc jedynie 27 mandatów przypadło sanatorom, następnie dla SN — 3, SL — 5, jednego bezpartyjnego i 3 ortodoksów. Podobnie sytuacja kształtowała się w miastach wydzielonych. Na ogólną liczbę 160 mandatów — BBWR uzyskał tam 116.¹³

W pozostałościach archiwalnych Wydziału Samorządowego UWL zachowały się fragmentaryczne dane z tych wyborów w poszczególnych gminach oraz składy nowo wybranych organów wykonawczych. Tak więc w Chełmie wybory te odbyły się 27 maja 1934 roku. Miasto zostało podzielone na 4 okręgi. Zgłoszono sześć list, z czego część z nich została unieważniona. Dotyczyło to ugrupowań opozycyjnych. Została unieważniona lista nr 6 — PPS i klasowych związków zawodowych w okręgu nr 4. Jej przedstawiciele zgłosili protest do UWL. Zostało wszczęte dochodzenie w tej sprawie. Po jego przeprowadzeniu ustalono, że zarzuty są bezpodstawne, a protest odrzucono. Ostatecznie w wyborach tych zwycięstwo odniósł BBWR.¹⁴ W Lublinie wybory odbyły się 27 maja 1934 roku. Zwyciężył BBWR zdobywając 22 mandaty. Nie zdołał jednak uzyskać bezwzględnej większości, koniecznej do opanowania Zarządu Miejskiego. Blok więc wszedł w układ z tzw. sanacją żydowską, posiadającą 3 mandaty. Znaczne wpływy uzyskała endecja otrzymując 16 mandatów. Ostatecznie Zarząd m. Lublina został opanowany przez sanatorów z prezydentem Józefem Piechotą na czele.¹⁵ W innych miastach sytuacja była podobna. I tak, w Janowie Lubelskim burmistrzem został Wacław Radowski, lat 34, członek BBWR, pełniący funkcję burmistrza już wcześniej. Wiceburmistrzem został Wacław Ryszka, lat 45, zastępca rejenta — sanator. Ławnicy: Klemens Rogowski, lat 53, właściciel sklepu i radny z ramienia BBWR, Jan Kołtys, lat 34, właściciel realności, BBWR, Marek Korpel, lat 46, kupiec, zastępca radnego — przedstawiciel żydowskich ortodoksów. W mieście Mordów powiatu siedleckiego sytuacja była następująca: burmistrzem został Stefan Wysocki, nauczyciel, członek BBWR, wiceburmistrzem: Edwart Skoczyński, krawiec również Bezpartyjny Blok. Ławnicy:

¹³ Archiwum Państwowe w Lublinie, Urząd Wojewódzki Lubelski, Wydział Społeczno-Polityczny, sygn. 106; *Układ sił politycznych i narodowościowych w samorządach przed wyborami do sejmu i senatu — 1935*.

¹⁴ APL, UWL, Wydział Samorządowy, sygn. 4, s. 7; Por. L. Piątkowski, *Z dziejów tomaszowskiej Rady Miejskiej w okresie międzywojennym*, „Rocznik Tomaszowski” 1981, t. I, s. 59–64; R. Szwed, *Samorząd terytorialny w polityce i działalności PPS: 1918–1939*, Łódź 1989.

¹⁵ J. Marczyk, *Rada Miejska...*, s. 111–112.

Antoni Leszczyński, handlowiec — BBWR, Feliks Steczkowski, rolnik — ekonomista, bezpartyjny i Dawid Lejb Horowicz, piekarz, BBWR. I jeszcze Zarząd Miasta Kraśnika. Burmistrzem został Jan Pyż, lat 39, kierownik Kasy Stefczyka, członek BBWR. Wiceburmistrzem — Hipolit Radecki, 47 lat, były pracownik syndykatu rolniczego w Kraśniku, członek Bezpartyjnego Bloku. Ławnicy: Edward Sowa-Świetny, lat 41, ślusarz, sanator, Szymon Grossman, lat 44, handlowiec, mniejszość żydowska — mizarchista, Szloma Kohn, lat 44, handlowiec, prezes żydowskiej gminy wyznaniowej, ortodoksa.¹⁶

Wybory odbyły się także w 277 gminach wiejskich. Wybrano w nich 4382 radnych. Udział w głosowaniu wzięło 70% uprawnionych. Do końca 1934 r. ukonstytuowały się zarządy gminne w większości samorządów. Przeprowadzono również wybory do rad gromadzkich, których było 3983 oraz 3384 sołtysów.¹⁷

Jeżeli chodzi o protesty wyborcze, to np. złożono ich 25 na sposób przeprowadzenia wyborów do rad powiatowych, z czego 14 z nich uwzględniono. Wybory członków wydziałów powiatowych nie były zaskarżane, natomiast wybory członków zarządów miejskich — 8 razy, z czego 2 protesty uznano za zasadne. Wybrani burmistrzowie uzyskali zatwierdzenie władz zwierzchnich z wyjątkiem 3 miast: Kocka, Szczepieszyna, Garwolina. Podobnie było z wójtami, gdyż tylko w 15 przypadkach nie uzyskali oni zatwierdzenia.¹⁸

Konkludując należy stwierdzić, że w wyborach tych bezapelacyjne zwycięstwo odniósł BBWR, ugrupowanie rządowe. W jakiej mierze w tym zwycięstwie udział miała nadzorowana przez Urząd Wojewody Lubelskiego administracja terenowa, trudno określić.¹⁹ Mimo to, wydaje się, iż społeczeństwo województwa lubelskiego w swojej większości opowiedziało się świadomie za polityką obozu rządzącego. W wyborach tych znaczny sukces odniosły też ugrupowania prawicowe, chociaż były ugrupowaniami opozycyjnymi wobec BBWR.²⁰

Kadencje wybranych rad samorządowych z lat 1933–1934 kończyły się w latach 1938–1939. Stąd też wybory do rad gromadzkich, do rad gminnych wiejskich, miejskich i do rad powiatowych odbyły się na jesieni 1938

¹⁶ APL, UWL, WS, syg. 11, k. 1–2, syg. 4, s. 2.

¹⁷ APL, UWL, Wydział Ogólny, syg. 271, s. 67; Por. A. Łuczak, *Ruch ludowy a smorząd terytorialny w latach 1918–1939*, „Więś Współczesna”, 1969, r. XIII, nr 6, s. 92–111.

¹⁸ APL, UWL, WO, syg. 272; Por.: A. Łuczak, *Samorząd terytorialny w programach i działalności stronnictw ludowych: 1918–1939*, Warszawa 1973.

¹⁹ J. Borkowski, *Ludowcy...*, s. 262 in.; J. Marczuk, *Rada Miejska...*, s. 110–111.

²⁰ APL, UWL, WSP, syg. 106; J. Marczuk, *Rada Miejska...*, s. 109.

i wiosną 1939 roku. Obóz rządzący wystąpił teraz pod nowym szyldem politycznym jako Obóz Zjednoczenia Narodowego. Niestety, z wyborów tych nie zachowały się znaczące materiały źródłowe. Tak więc stwierdzam tylko, że ugrupowania rządowe utrzymały swoją pozycję z niewielkimi jedynie stratami w porównaniu z wyborami poprzednimi. Nastąpiło też zwiększenie wpływów lewicy, głównie PPS, a zmniejszenie prawicy — SN. Przykładowo, w wyborach do Rady Miejskiej Lublina, poszczególne ugrupowania uzyskały: PPS — 11 mandatów (wcześniej 2), Bund — 8 (4), sanacja — 19 (22), endecja 8 (16), mieszczaństwo żydowskie 2 (4).²¹ W Zamościu natomiast OZN poniósł zupełną klęskę nie uzyskując w ogóle ani jednego mandatu. W Radzie Miasta Zamościa wybranej w 1939 roku PPS posiadała 8 mandatów, Bund — 6, a SN — 10.²²

3. NADZÓR NAD FUNKCJONOWANIEM ORGANIZACYJNYM SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Podstawowe kierunki działań w tym względzie ustalał wojewoda oraz starostowie na okresowych zjazdach i konferencjach w UWL i posiedzeniach Rady Wojewódzkiej. Tak więc, na posiedzeniu Rady Wojewódzkiej 12 lutego 1934 roku oceniono pracę wszystkich szczebli samorządu terytorialnego za lata 1932–1933. Wojewoda Józef Różniecki stwierdził tam, że

„[...] na całą tę działalność rzutował kryzys gospodarczy. Był to rok przystosowania się gospodarki województwa do odmiennych warunków ekonomicznych, brak więc znaczniejszych objawów twórczej pracy i poczynań inwestycyjnych, co znalazło wyraz w budżetach samorządowych”.

Następnie, wojewoda podkreślił znaczenie wspólnej pracy jego Urzędu z Wydziałem Wojewódzkim RW nad uporządkowaniem organizacyjno-gospodarczym związków komunalnych. Miał to być główny kierunek działań nadzorczych władz zwierzchnich wobec tych związków na najbliższe lata.²³

Zjazd starostów w styczniu 1936 roku poświęcono również sprawom samorządowym. Referat wprowadzający wygłosił naczelnik UWL M. Szaynowski. W wystąpieniu tym wskazał na podstawowe sprawy gospodarcze w działalności samorządu i zadania nadzorcze administracji rządowej w tym względzie. Zalecił starostom, by w okresie opracowywania budżetów gmin,

²¹ J. Borkowski, *Ludowcy*, s. 380–381; J. Marczyk, *Rada Miejska...*, s. 119.

²² S. Krzykała, *W Polsce Niepodległej*, w: *Dzieje Lubelszczyzny t. I*, pod red. T. Mencła, Warszawa 1974, s. 788; Por. *Czterysta lat Zamościa*, Materiały z sesji naukowej zorganizowanej przez Wydział I NS PAN, Wrocław 1983.

²³ APL, UWL, WS, sygn. 29, k. 6–7.

odbywali częste konferencje z wójtami i sekretarzami gmin celem dokładnego zapoznania się ze strukturą proponowanych przez nich budżetów i wnoszenie do nich uwag i spostrzeżeń. Szczególną uwagę mieli oni zwracać na sprawy organizacyjno-administracyjne, z zwłaszcza na wydatki z nimi związane.²⁴ W dyskusji nad tym wystąpieniem starosta janowski zwracał uwagę na trudną sytuację finansową związków po wprowadzeniu ustaw oszczędnościowych z października 1935 roku. Gminy nadal posiadały niedobory i nie można ich było zlikwidować. Ponadto związki te zostały obłożone całym szeregiem drobnych opłat, np. za czeki, korespondencję itp., co wpływało na pogłębienie się ich i tak trudnej sytuacji finansowej. Starosta bialski mówił, że jego Powiatowy Związek Komunalny posiadał wierzycelności wobec Skarbu Państwa, lecz nie mógł ich wyegzekwować. Zwracał również uwagę na szerszy problem niewywiązywania się różnych podmiotów ze świadczeń wobec samorządów. Następni mówcy koncentrowali się na sprawach organizacyjno-finansowych i gospodarczych, często prosząc o wyjaśnienie kwestii kontrowersyjnych przez urzędników UWL. Wyjaśnień tych udzielał głównie naczelnik Szaynowski. Na zakończenie zjazdu wojewoda jeszcze raz zwracał uwagę, iż w tym czasie najważniejsze dla funkcjonowania samorządów były sprawy finansowe. Stwierdzał, że sytuacja najbardziej korzystna była w gminach wiejskich i tam najlepiej widać było poprawę sytuacji.

„Objawem tego jest — mówił — że budżety w wielu gminach są już nie tylko zrównoważone, ale nawet wskazują nadwyżki dochodów, a obroty w sklepach na wsi znacznie się zwiększyły”.

Natomiast jeżeli chodzi o dekryty oszczędnościowe, to stwierdził, że dzięki nim rząd mógł przeznaczyć na pomoc dla samorządów sumę dodatkową — 200 mln zł. Następnie, organizacje społeczne nie powinny „swoich egzystencji” opierać jak dotąd na wysokich subwencjach samorządowych, lecz same z własnych środków winny się utrzymywać.²⁵

Na posiedzeniu następnej Rady Wojewódzkiej 30 grudnia 1936 roku wojewoda J. Różniecki na temat organizacji i funkcjonowania związków samorządowych mówił:

„Działalność nasza na przyszłe dni winna się potoczyć według pewnego planu, według pewnych zasad”. Wojewoda stwierdzał dalej:

²⁴ APL, UWL, WO, syg. 193, k. 82; Por. L. Kudowski, *Rozwój systemu finansowego gminy wiejskiej w Polsce. 1918-1974*, „Studia Juridica Universitatis Varsaviensis”, 1975, t. III, s. 85-112.

²⁵ APL, UWL, WO, syg. 193, k. 83-84; Por. C. Końkowski, *Działalność prawodawcza w dziedzinie finansów w okresie międzywojennym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego”, ser. 1, Prawo 1974, z. 106.

„Zadaniem samorządu oraz instytucji publicznych nie jest zastępowanie w pracy obywatela, [...] zadaniem tych samorządów jest tworzyć koniunkturę ułatwień dla obywateli, dla jednostek twórczych i produktywnych, gdyż na barkach każdego obywatela najszybciej i najwłaściwiej nastąpi ożywienie gospodarcze”.²⁶

W dyskusji zgodzono się, iż rola samorządów w życiu społeczno-gospodarczym winna być szersza niż dotychczas. W związku z tym organizacja i działalność bieżąca samorządów winna być dostosowana do tych zadań. Szerzej powinny się one zajmować sferą użyteczności publicznej, zwłaszcza infrastrukturą komunikacyjną, elektryfikacją itp. Wzmocniona winna być ich działalność w zakresie budownictwa szkolnego. Pod koniec zjazdu dyskutowano nad założeniami i zasadami organizacyjnymi budżetów samorządowych na najbliższy rok. Wojewoda uważał, iż nie powinno być zbyt dużych zmian w ich strukturze, jednakże należy wzmocnić finansowo te działy: „[...] które dotyczyły przysposobienia narodu do obrony kraju oraz wpływające na zmniejszenie bezrobocia”. Wojewoda konkludował: „[...] w przyszłym okresie nie należy wyśrubowywać podatków, lecz raczej oczekiwać wpływów drogą naturalną, co obserwujemy również przez ostatnie dwa lata”.²⁷ Pod tym też kątem inspektorzy Urzędu Wojewódzkiego Lubelskiego mieli oceniać pracę bieżącą organów samorządu terytorialnego oraz jego działalność finansowo-gospodarczą.

Nadzór nad funkcjonowaniem samorządów terytorialnych z ramienia UWL sprawował Wydział Samorządowy oraz Wydział Wojewódzki RW. W sprawozdaniu WS UWL z lat 1933–1934 czytamy na ten temat:

„Doceniając znaczenie kontroli faktycznej w samorządzie, Urząd przeprowadził 7 rewizji gospodarczych powiatowych związków komunalnych (przy współudziale rzeczoznawców — buchalterów ze Związku Powiatów RP), a mianowicie: janowskiego, krasnostawskiego, lukowskiego, radzyńskiego, tomaszowskiego, włodawskiego i zamojskiego. Poza tym zostały dokonane rewizje gospodarki miejskiej w Łukowie, Sokołowie i w kilku kasach oszczędnościowych w kilkunastu gminach wiejskich. Zaobserwowane w zrewidowanych samorządach niedomagania spowodowały w stosunku do wszystkich samorządów wydanie zarządzeń natury organizacyjno-oszczędnościowej”.²⁸

W latach następnych, rewizji gospodarczych było mniej. W 1934–1935 powiatowe związki samorządowe skontrolowano tylko 4 razy, to jest: w Krasnymstawie, Sokołowie, Lubartowie i Węgrowie. Przeprowadzono również rewizję w międzykomunalnym związku celowym dla utrzymania szpitala w Klimkowiźnie oraz zarządach następujących miast: Hrubieszowa, Kra-

²⁶ APL, UWL, WS, syg. 32, k. 6.

²⁷ *Ibidem*, s. 80.

²⁸ APL, UWL, WO, syg. 271, k. 80; Por. H. Dobrowolski, *Samorząd miasta Krakowa, jego organizacja i kancelaria w latach: 1918–1939*, „Archeion”, 1954, XXIII, s. 49–71.

snegostawu, Tomaszowa Lubelskiego, Chełma oraz częściowo Zamościa, Janowa Podlaskiego, Puław i kilku gmin wiejskich. W tym czasie, wojewódzki inspektor samorządowy *gros* czasu poświęcał sprawom związanym z akcją oddłużeniową samorządu terytorialnego przeprowadzaną przez Wojewódzka Komisję Oddłużeniowo-Oszczędnościową, której był sekretarzem.²⁹

W drugiej połowie lat trzydziestych UWL i organy nadzoru samorządowego podzieliły pomiędzy siebie na nowo uprawnienia i zakresy kontroli związków samorządowych. Ustalono więc, że Związek Rewizyjny Samorządu Terytorialnego będzie kontrolował gospodarkę powiatowych związków komunalnych i miast wydzielonych. Natomiast wojewódzka inspekcja samorządowa, poza czynnościami specjalnymi i dochodzeniowymi miała rewidować głównie gospodarkę i działalność większych miast niewydzielonych i gmin wiejskich przy współdziałaniu starościńskich inspektorów gminnych. W latach 1937–1938 w ten sposób skontrolowano PZK w Węgrowie, Włodawie, Łukowie, Białej Podlaskiej, Sokołowie Podlaskim, Lubartowie i Lublinie. Następnie, zarządy miast: Sokołowa Podlaskiego, Szczepieszyna, Białej Podlaskiej, Krasnegostawu, Ostrowa Lubelskiego, Tomaszowa Lubelskiego i Zamościa. Na podstawie protokołów pokontrolnych ZRST i inspektorów wojewódzkich z UWL wydano szereg szczegółowych zarządzeń polustracyjnych wydziałom powiatowym i zarządom miejskim.³⁰ W tym też czasie UWL wraz z przedstawicielami poszczególnych samorządów pracowali intensywnie nad zmianami granic części z nich. Było to zagadnienie bardzo trudne, w związku z tym w Urzędzie poświęcano mu wiele uwagi. Ostatecznie, część z planowanych zmian granic gmin weszła w życie na początku 1939 roku wraz ze zmianami granic powiatów i samego województwa lubelskiego.³¹

Urząd Wojewody Lubelskiego i podległa mu administracja terenowa nadal znaczną uwagę przywiązywały do dobrego poziomu zawodowego i kwalifikacji zatrudnionych w tych strukturach pracowników. Problem ten był tym ważniejszy, że w latach trzydziestych należało przygotować rzeszę nowych pracowników do zreorganizowanych w związku z ustawą scaleniową z 1933 roku urzędów gminnych wszystkich szczebli. Szczególnie wiele osób miało znaleźć zatrudnienie w samorządach gminnych na ziemiach b. zaboru pruskiego i austriackiego. Natomiast województwo lubelskie było jednym z głównych ośrodków szkolenia tych kadr. W latach 1933–1934 w Lublinie zostały zorganizowane 3 miesięczne kursy dla kandydatów na sekretarzy gmin zbiorczych, tworzonych w województwach małopolskich. W urzędach

²⁹ APL, UWL, WO, syg. 272.

³⁰ APL, Biblioteka, nr 6474, k. 70; UWL, WO, syg. 274, k. 68.

³¹ APL, Bibl. syg. 6474, k. 71.

gminnych pod nadzorem inspektora wojewódzkiego odbywały się co roku trzymiesięczne praktyki dla pracowników administracji samorządowej i dwutygodniowe dla kandydatów na sekretarzy gminnych i wójtów zawodowych. Ukończyło je ogółem 573 sekretarzy i 6 wójtów.³²

Urząd Wojewody Lubelskiego nadzorował pracę Wydziału Wojewódzkiego Rady Wojewódzkiej. Wydział ten skupiał znaczną część bieżącego nadzoru nad samorządami lokalnymi. Zajmował się on przede wszystkim analizowaniem i zatwierdzaniem budżetów powiatowych związków komunalnych i miast wydzielonych, zatwierdzaniem uchwał podatkowych, gwarancji kredytowych udzielonych przez związki samorządowe. Nadzorował ustalenie opłat szpitalnych, dochodzenie roszczeń prywatnoprawnych przeciw związkom komunalnym itp. W jego gestii było nadzorowanie wyborów do ciał samorządowych, sprawy dyscyplinarne członków władz samorządowych i pracowników administracji samorządowej. Wydział ten pracował intensywnie. Odbywał ok. 20 posiedzeń rocznie i załatwiał od 800 do 1200 spraw. Przykładowo, w latach 1937–1938 posiedzeń plenarnych było 17, na których rozpatrzono 804 sprawy, z czego 35 uchwał miało charakter opiniodawczy, a reszta były to decyzje stanowiące.³³

4. URZĄD A DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARczo-FINANSOWA ZWIĄZKÓW KOMUNALNYCH

Samorząd terytorialny w latach 1933–1939 prowadził działalność gospodarczą, uwarunkowaną jednak sytuacją społeczno-gospodarczą kraju i swoim stanem finansowym. Jedną z najważniejszych sfer jego aktywności, szczególnie w Polsce środkowo-wschodniej, była pomoc dla rolnictwa. Związki samorządowe wraz z administracją polityczną wspomagały go nadal na obszarze oddłużeniowym. Zadłużenie tej gałęzi wytwórczości stawało się wielkim problemem społecznym, a także politycznym tak dla samorządu lokalnego, jak i państwa. Tak więc powiatowe urzędy rozjemcze, w skład których wchodziłi przedstawiciele samorządów załatwiły w Lubelskiem 13.320 spraw zadłużonych gospodarstw na sumę 10 528 tys. zł. W okresie pokryzysowym (lata 1935–1939) polityka samorządów wobec rolnictwa stawała się jeszcze bardziej aktywna. Zachęcały je do tego czynniki administracji ogólnej. Wojewoda na posiedzeniu jednej z Rad Wojewódzkich w 1936 roku mówił, że podstawą zamożności województwa jest rolnictwo, z którym nie-

³² APL, UWL, WO, syg. 271, k. 80–81.

³³ APL, Bibl., syg. 6474, k. 70; Por. J. Kokok, *Zakres działania województwa śląskiego, jako jednostki samorządu terytorialnego*, Katowice 1939.

rozdzielnie był związany lubelski przemysł rolno-spożywczy. Stwierdzał jednak, że od lat przeżywa ono „[...] kryzys strukturalny z powodu przechodzenia stanu posiadania większej własności w małą co niewątpliwie powoduje wstrzymanie produkcji i obniżenie obrotów na pewien okres czasu, do chwili okrzepnięcia nowych warsztatów”. Mówił, że już było widać ożywienie, co w konsekwencji pozwalało mu na stwierdzenie, że następuje: „renesans rolnictwa lubelskiego”. W odrodzeniu tego rolnictwa widział wielką rolę samorządu terytorialnego.³⁴ W drugiej połowie lat trzydziestych poszczególne związki samorządowe wydały na popieranie rolnictwa następujące kwoty: PZK — 9,71%, to jest 1 276 784 zł, miasta wydzielone: 0,03%, to jest 3321 zł, miasta niewydzielone: 0,3% — 14 780 zł, a gminy wiejskie: 1,32%, czyli 163 283 zł³⁵.

Związki komunalne dużą uwagę przywiązywały do rozwoju swoich instytucji oszczędnościowo-kredytowych, to jest komunalnych kas oszczędnościowych i gminnych kas oszczędnościowo-pożyczkowych. Nadzór nad ich funkcjonowaniem sprawował UWL i podległe mu starostwa. O kondycji finansowej tych instytucji w latach 1933–1934 inspektorzy wojewódzcy pisali: „Przesilenie gospodarcze jakie od kilku lat przeżywa nasz kraj bardzo w wysokim stopniu ujemnie odbiło się na stanie i rozwoju instytucji samorządowych kredytowych w ogólności, a KKO w szczególności”. Mimo tej sytuacji, zauważono pewne pozytywne objawy, gdyż suma bilansowa KKO na 1 lipca 1934 roku w porównaniu z rokiem poprzednim (1932–1933) wzrosła o 1 233 259 zł, to jest o 8%. Równocześnie powiększyły się wkłady oszczędnościowe o 536 720 zł, czyli o 9,5%. Zmniejszyło się również zadłużenie Komunalnych Kas Oszczędnościowych w Państwowym Banku Rolnym i innych instytucjach kredytowych o 110 975 tys. zł, czyli o 2,5%.³⁶ W połowie lat trzydziestych istniało w województwie 18 kas i 2 oddziały. Władze ustawodawcze, a także MSW i UWL wydały dla KKO szereg przepisów mających wpływ na ich działalność kredytową. Do najważniejszych z nich należało rozporządzenie Prezydenta RP z 24 października 1934 roku o ustroju i organizacji komunalnych kas oszczędnościowych. Przekazywało ono bezpośredni nadzór finansowy nad nimi do Ministerstwa Skarbu.³⁷ Na sytuację tych kas wpływała pośrednio także polityka oddłużeniowa państwa i samorządów wobec rolnictwa. W Urzędzie Wojewody Lubelskiego uważano, iż mocniejszy nadzór nad nimi z jęgo strony doprowadziłby do ich lepszej działalności,

³⁴ APL, UWL, WS, syg. 29, k. 7–8.

³⁵ APL, Bibl., syg. 6474, k. 60–66.

³⁶ APL, UWL, WO, syg. 271, k. 81.

³⁷ DzURP, nr 96, poz. 860. Por. J. S. Langrod, *Trzy lata samorządu Krakowa na tle teorii prawa administracyjnego*, Kraków 1934.

a z drugiej, iż rozwój tych instytucji kredytowych hamowało powolne oddłużanie ich przez Państwowy Bank Rolny. W 1938 roku KKO istniały we wszystkich powiatach. Ich kapitał zakładowy wynosił: 1 612 000 zł, wkłady oszczędnościowe: 9 958 109 zł, a kredyty udzielone ogółem: 14 612 907 zł.³⁸

Podobna była sytuacja w gminnych kasach pożyczkowo-oszczędnościowych. W okresie kryzysu gospodarczego przeżywały one wielkie trudności, lecz większość z nich je przetrwała. Tak więc w 1935 roku było ich prawie tyle samo co przed kryzysem, to jest 234. Sytuacja finansowa tych kas poprawiła się jednak dopiero w latach 1936–1939. Wzrósł wtedy ich kapitał zakładowy i wkłady oszczędnościowe. UWL i podległa mu administracja powiatowa prowadziła nad nimi stały dozór finansowy. W latach 1936–1937 zostały skontrolowane kasy w powiatach: zamojskim i włodawskim. Na ich podstawie wydany został przez wojewodę lubelskiego okólnik z września 1937 roku „w przedmiocie usprawnienia działalności gminnych kas pożyczkowo-oszczędnościowych” zalecający m.in. utworzenie specjalnego funduszu (rezerwy) na wypłaty wypowiedzianych wkładów oszczędnościowych, wzmocnienie akcji oszczędnościowej i uporządkowanie spraw wekslowych.³⁹

W latach 1933–1939 samorządy w miarę swoich sił i możliwości popierały inne gałęzie gospodarki, takie jak przemysł, zwłaszcza mały i średni, handel itp. Ich aktywność była jednak znacznie ograniczona, w związku z ich dużym zadłużeniem i finalizowaniem przez nie już rozpoczętych wcześniej inwestycji komunalnych. Na aktywność tych związków wpływały też ich różne, w poszczególnych okresach czasu dochody budżetowe.⁴⁰

Jak wspomniałem, w latach trzydziestych nad samorządami województwa lubelskiego ciążył garb ciągle zwiększającego się zadłużenia. Wiązało się to z usilnymi próbami zarówno samego samorządu terytorialnego, jak i nadzorującej go administracji ogólnej, do jego obniżenia lub zlikwidowania. Trzeba jednak stwierdzić, że mimo usilnych starań i znacznych osiągnięć na tym polu do końca II Rzeczypospolitej nie udało się w pełni tego dokonać. W ogóle akcja oddłużeniowa wobec związków samorządowych rozpoczęła się w Polsce w latach 1932–1933.⁴¹ W Lubelskiem już do 1934 r. udało się zmniejszyć to zadłużenie w kredytach długoterminowych o 10 658 817 zł,

³⁸ APL, Bibl., syg. 6474, k. 50.

³⁹ APL, UWL, WO, syg. 274, k. 84, Bibl., syg. 6474, s. 69; Por. E. Tegler, *Historyczny rozwój gmin jako podstawowych jednostek podziału terytorialnego*, „Przegląd Zachodniopomorski”, 1976, z. 1–2.

⁴⁰ APL, Bibl., syg. 6474, k. 55–59; Por. J. Marczuk, *Inwestycje komunalne miasta Lublina w latach 1925–1939*, „Rocznik Lubelski”, 1981/1982, T. XXIII/XXIV, s. 143–158.

⁴¹ Z. Landau, J. Tomaszewski, *Zarys gospodarczej historii Polski: 1918–1939*, Warszawa 1981, s. 234 i n.

zaś w krótkoterminowych o 2 583 563 zł: Na zmniejszenie tej drugiej pozycji miało wpływ umorzenie zaległych kosztów leczenia ubogich chorych w szpitalach publicznych po 1 kwietnia 1932 roku.⁴² Stan zadłużenia niektórych samorządów na dzień 1 lipca 1934 roku kształtował się następująco:

1. Powiatowe związki komunalne: w zobowiązaniach długoterminowych: 13 660 720 zł, w krótkoterminowych: 3 695 396 zł. Ogółem zadłużenie to wynosiło: 17 354 116 zł.

2. Miasta wydzielone — odpowiednio: 33 647 750 zł, 4 428 580 zł; 38 096 330 zł.

3. Gminy wiejskie: 1 412 386 zł, 4 738 810 zł, 6 150 196 zł.

Zadłużenie wszystkich związków samorządowych łącznie wynosiło: 74 713 898 zł, w tym zadłużenie długoterminowe: 54 416 588 zł, a krótkoterminowe: 20 297 310 zł. Najbardziej zadłużone były miasta wydzielone: Lublin, Chełm, Siedlce.⁴³ Rok później zadłużenie to zmniejszyło się o 4 857 530 zł. Było jednak nadal bardzo duże i niektóre związki wprost paraliżowało w ich działalności. Przyspieszenie akcji oddłużeniowej nastąpiło w latach 1934–1935 poprzez wprowadzenie w życie działań planowych, porządkujących etapy oddłużenia poszczególnych związków oraz poprzez nowe przepisy prawno-finansowe. Były to m. in. rozporządzenie Prezydenta RP z 24 października 1934 roku i dekret Prezydenta RP z 14 listopada 1935 roku.⁴⁴ Działania te zmierzały w dwóch kierunkach: a) oddłużenie miało się odbywać poprzez konwersję zobowiązań krótkoterminowych na długoterminowe oraz przedłużenie okresu obsługi długów, umarzanie zaległych odsetek itp.; b) prowadzenie rygorystycznej polityki oszczędnościowej w gospodarce samorządów, mającej na celu zmniejszenie wydatków „do koniecznych rozmiarów”⁴⁵. Akcją oszczędnościowo-oddłużeniową prowadziły równolegle: Centralna Komisja Oszczędnościowo-Oddłużeniowa przy Prezydium Rady Ministrów — jeżeli chodziło o zadłużenie samorządu terytorialnego wobec Skarbu Państwa, instytucji ubezpieczeniowych, funduszy państwowych, banków państwowych i samorządowych oraz innych instytucji publiczno-prawnych. Komisje wojewódzkie przy urzędach wojewódzkich — jeżeli chodziło o zobowiązania prywatnoprawne tych związków. Komisja ta już w 1935 roku wszczęła postępowanie oddłużeniowe wobec 3 miast wy-

⁴² APL, UWL, WO, syg. 271, k. 80.

⁴³ *Ibidem*, s. 80–81.

⁴⁴ APL, UWL, WO, syg. 272, k. 72.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 72–73; *Sprawozdanie Centralnej Komisji Oszczędnościowo-Oddłużeniowej dla Samorządu. Oddłużenie samorządu terytorialnego*, Warszawa 1937, s. 14 i n.

dzielonych, 14 niewydziałonych, 8 powiatowych związków komunalnych oraz 17 gmin wiejskich.⁴⁶

Opinia publiczna bardzo żywo interesowała się tą sprawą. „Ekspress Lubelski i Wołyński” z lipca 1937 roku pisał w artykule pod znamionym tytułem *Stumilowy polip długów, dławiący samorząd Lubelszczyzny, został zredukowany do połowy* i w związku z tym stwierdzano: „[...] odtąd gospodarka samorządu będzie racjonalnie prowadzoną z wyjątkiem 11 miast niewydziałonych i 3 związków powiatowych, które uznano za trwale deficytowe i przez pewien czas korzystające z Funduszu Pożyczkowo-Zapomogowego”.⁴⁷ Akcja oddłużeniowa, faktycznie zakończyła się w 1937 roku. Komisja Oddłużeniowa przy Urzędzie Wojewody Lubelskiego kierowana przez posła dr. Adama Kroebła, byłego wicewojewodę kieleckiego, oddłużyła ogółem 13 powiatowych związków komunalnych, 3 miasta wydzielone, 26 miast niewydziałonych oraz 19 gmin wiejskich. Wielkość oddłużenia była następująca:

1. Miasta wydzielone: na ogólną kwotę zadłużenia: 65 175 tys. zł umorzono: 34 537 tys. zł, to jest 52,9%.
2. Miasta niewydziałone, odpowiednio: 11 473 tys. zł; 4614 tys. zł; 40,2%.
3. Powiatowe związki samorządowe: 15 337 tys. zł; 4754 tys. zł; 31,0%.
4. Gminy wiejskie: 5160 tys. zł; 1933 tys. zł; 37,5%.

Urząd Wojewódzki w Lublinie, w podsumowaniu tej akcji pisał: „Ogółem zaś ulg powszechnych i w postępowaniu przed CKOO i WKOO z ogólnej kwoty zadłużenia związków samorządowych województwa lubelskiego wynoszącą: 96 545 600 zł umorzono 45 842 100 zł [...], to jest 47,6% ogólnego zadłużenia”.⁴⁸

Mimo tak poważnego oddłużenia związków samorządowych, nie wszystkie samorządy uzyskały stabilizację finansową. Komisja Oszczędnościowo-Oddłużeniowa przy UWL, oceniając strukturę gospodarczo-finansową poszczególnych związków samorządowych uznała, że część z nich jest trwale (strukturalnie) deficytowa. Do kategorii tej zaliczono a) z miast niewydziałonych: Janów Lubelski, Radzyń, Ostrów Siedlecki, Tomaszów Lubelski, Biłgoraj, Szczebrzeszyn, Janów Podlaski, Węgrów, Włodawę i Kazimierz Dolny; b) z miast wydzielonych Chełm; c) z powiatowych związków komunalnych: radzyński, biłgorajski, włodawski. Do samorządów jedynie częściowo strukturalnie deficytowych, to jest takich, które co prawda osiągnęły równowagę finansową, lecz kosztem zaniechania podstawowych powinności im przyna-

⁴⁶ APL, UWL, WO, syg. 272, k. 73-74.

⁴⁷ „Ekspress Lubelski i Wołyński”, nr 183 z 4 sierpnia 1937.

⁴⁸ APL, UWL, WO, syg. 274, k. 80-83.

leżnych, zaliczono: PZK z Białej Podlaskiej, Węgrowa, Lublina, Siedlec, Łukowa i Hrubieszowa. Z miast były to: Kock, Terespol i Łęczna. Wyselekcjonowanie tej grupy samorządów było potrzebne w związku z uzyskaniem dla nich pomocy z Komunalnego Funduszu Pożyczkowo-Zapomogowego. Wojewódzka Komisja Oddłużeniowo-Oszczędnościowa przy UWL, po przeanalizowaniu całości sytuacji gospodarczo-finansowej w samorządach województwa, podjęła szereg działań zmierzających do wzmocnienia już oddłużonych związków, odciążając je od zadań nie wchodzących ściśle w ich zakres kompetencji. Komisja w swoich wystąpieniach wskazywała, iż co prawda przeprowadzona przez nią akcja uzdrowiła w zasadniczy sposób samorządy, lecz ich całkowite uzdrowienie zależało od dalszej polityki gospodarczej tych związków. Gospodarka ta winna być bardzo racjonalnie prowadzona oraz stale nadzorowana przez odpowiednie władze zwierzchnie.⁴⁹

Na koniec, scharakteryzuję kształtowanie się budżetów związków samorządowych województwa lubelskiego w latach trzydziestych. Tak więc w latach 1933–1934 ogólne dochody tegoż samorządu wynosiły: 28 548 211 zł, a wydatki: 28 658 033 zł. Niedobór wynosił więc: 109 822 zł. W roku budżetowym 1934/1935 dochody i wydatki kształtowały się odpowiednio: 31 745 463 zł, 31 385 991 zł. Nadwyżka wynosiła: 359 472 zł. Natomiast w latach 1937–1938 dochody budżetowe wynosiły: 39 956 836 zł, a wydatki: 39 216 921 zł. Nadwyżka wynosiła więc: 739 915 zł.⁵⁰ Widzimy więc, że samorządy te będąc pod nadzorem władz administracji ogólnej, rygorystycznie realizowały swoje budżety, bilansując je i do minimum ograniczając przekroczenia. Przynosiło to ten efekt, że nie zwiększano nadmiernie swojego zadłużenia. W konsekwencji pozwoliło to później, przy pomocy państwa zmniejszyć je prawie o połowę.

5. NADZÓR NAD DZIAŁALNOŚCIĄ SPOŁECZNĄ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

W latach 1933–1939 samorząd terytorialny prowadził działalność na polu społecznym, uwarunkowaną jednak sytuacją finansowo-budżetową, wyżej przez nas scharakteryzowaną. Jednym z podstawowych jego zadań w tym zakresie była pomoc szkolnictwu powszechnemu. Chodziło głównie o budowę i utrzymanie budynków i lokali szkolnych. Potrzeby były tutaj ciągle

⁴⁹ *Ibidem*, s. 84.

⁵⁰ Dane opracowane przez autora na podstawie informacji dotyczących budżetów związków samorządowych z lat 1933–1939 (APL, UWL, WO, syg. 271–272, 274, Bibl., syg. 6474).

wielkie i do końca okresu międzywojennego w pełni nie zaspokojone. Urząd Wojewody Lubelskiego w sprawozdaniu na ten temat pisał: „Poważną bolączką [dla samorządów — przyp. W.K.] był brak szkół i sal szkolnych. Władze administracyjne dążyły by samorzady wykończyły przede wszystkim szkoły stojące pod dachem”⁵¹. Związki komunalne starały się rokrocznie przeznaczać odpowiednie sumy na te cele ze swoich budżetów. Tak więc w roku 1937–1938 powiatowe związki komunalne ze swoich budżetów na oświatę wydały ogółem: 2,26%, to jest 296 647 zł, a np. na kulturę 0,32%, czyli 42 108 zł. Miasta wydzielone (Lublin, Chełm, Siedlce) wydały ogółem 9,54%, to jest 836 858 zł. Miasta niewydzielone na szkolnictwo przeznaczyły ogółem 14,5%, czyli sumę 709 456 zł, a gminy wiejskie 35,75%, a więc kwotę 4 410 137 zł. Gminy te wydały najwięcej na ten dział ze wszystkich wyżej wymienionych związków.⁵²

Związki komunalne prowadziły szereg instytucji i placówek w zakresie opieki społecznej i opieki zdrowotnej. Mimo trudnej sytuacji gospodarczej samorzady te niemal w tej samej formie, zakresie i wysokości udzielały im pomocy jak w latach poprzednich. Podejmowały również działania, które zapewniały bardziej efektywną pracę tych instytucji. Przykładem może tu być powołanie międzykomunalnego związku celowego na rzecz utrzymania szpitala psychiatrycznego w Chełmie. Dzięki niemu, szpital ten stał się samowystarczalny finansowo i znacznie zaktywizował swoją działalność.⁵³

Samorzady aktywnie włączyły się w akcję pomocy bezrobotnym. Przykładem może być tu Lublin, gdzie Zarząd Miasta ściśle współpracował z Funduszem Pracy, wspólnie przygotowując front robót publicznych dla bezrobotnych.⁵⁴ Samorzady te organizowały również przy pomocy instytucji państwowych i społecznych pomoc dla ludzi będących w nędzy i głodujących. Pomoc ta polegała na rozdawaniu ubrań oraz zboża, maki, prowadzenia jadalni dla ubogich itp.⁵⁵ Sytuacja częściowo poprawiła się w II połowie lat trzydziestych. Samorzady posiadały wówczas więcej środków na cele społeczne. Na posiedzeniu Lubelskiej Rady Wojewódzkiej w grudniu 1936 roku omawiano nowe formy działań na tym obszarze. Wnioskowano, by podnieść stan organizacyjny opieki społecznej, prowadzić lepszy dobór kadr do pracy

⁵¹ APL, UWL, WO, syg. 29, k. 30.

⁵² APL, Bibl., syg. 6474, k. 60–66; Por. M. Gończar, *Samorząd wsi. Historia i nowe możliwości*, Warszawa 1990.

⁵³ APL, UWL, WS, syg. 29; Por. H. Gawarecki, *O dawnym Lublinie. Szkice z przeszłości miasta*, Lublin 1974.

⁵⁴ J. Marczyk, *Prezydenci...*, s. 66 i n.; id., *Budowa i rozbudowa urzędzeń komunalnych w Lublinie w latach 1925–1939*, „Kwartalnik Historii Kultury Materialnej”, 1974, R. XXVI, nr 4, s. 505–519.

⁵⁵ APL, UWL, WO, syg. 272.

w jej placówkach. Następnie postulowano opracowywanie nowych projektów robót publicznych, by maksymalnie wykorzystać środki przeznaczone na ten cel. Na posiedzeniu tym zwrócono także uwagę na konieczność zaktywizowania prac samorządowych komisji sanitarnych. Zalecano również związkowi komunalnym przekazywanie w terminie środków finansowych zakładom służby zdrowia i placówkom opieki społecznej.⁵⁶

Podsumowując działalność samorządu terytorialnego na tym polu wskażemy, że w latach 1937–1938 związki te w skali województwa wyłożyły na nią następujące kwoty: 1) powiatowe związki samorządowe na zdrowie publiczne: 6,51%, to jest 855 970 zł; 2) miasta wydzielone — na zdrowie publiczne: 17,9%, czyli 1 566 512 zł; 3) miasta niewydzielone — na opiekę społeczną przeznaczyły: 3,97%, to jest sumę: 194 272 zł, a na zdrowie publiczne odpowiednio: 9,34%, 456 954 zł; 4) gminy wiejskie — na opiekę społeczną: 1,52%, czyli 244 100 zł, a na zdrowie publiczne: 5,28%, czyli 651 402 zł.⁵⁷

Reasumując, nadzór wojewódzkiej administracji ogólnej nad samorządem terytorialnym w województwie lubelskim był rozległy, choć wykonywany w poszczególnych dziedzinach z różnym natężeniem. W dużej mierze występowały w nim raczej elementy współpracy i pomocy aniżeli klasycznego nadzoru czy kontroli. Nadzór ten wynikał z przepisów prawa dotyczących zarówno administracji, jak i samorządu. A były one różne w różnych okresach. Do 1933 roku były one niejednolite i utrudniające często pracę nadzorczą. Z drugiej strony przepisy te na niektórych obszarach kraju (dotyczyło to również województwa lubelskiego) były bardzo demokratyczne, przyznające tym samorządom znaczne uprawnienia gospodarczo-społeczne i polityczne. Ustawa scaleniowa z marca 1933 roku ujednoliciła w zasadniczy sposób ustrój i organizację samorządu terytorialnego, jednakże znacznie ograniczyła zakres jego uprawnień na rzecz władz administracji politycznej.

Dla administracji rządowej bardzo ważne było oblicze polityczne samorządu terytorialnego. Administracja ta przez większość okresu międzywojennego z różnym natężeniem starała się wpłynąć na to oblicze, tak by było ono odpowiednie z punktu widzenia władz centralnych. Ujawniło się to szczególnie wyraźnie po 1926 roku, a zwłaszcza w latach 1930–1935. Ostatecznie samorząd ten w dużej mierze został podporządkowany politycznie rządzącemu w Polsce po 1926 roku obozowi sanacyjnemu. W województwie lubelskim w latach trzydziestych większość ciał uchwałodawczych opanowanych została przez przedstawicieli BBWR.

⁵⁶ APL, UWL, WS, syg. 32; por. E. Próchnik, *Samorząd terytorialny w myśli politycznej KPP*, „Z pola walki” 1979, R. XXII, nr 4, s. 43–67.

⁵⁷ APL, Bibl., syg. 6474, k. 60–66.

Oprócz nadzoru politycznego, Urząd Wojewódzki w Lublinie prowadził nadzór nad funkcjonowaniem organizacyjnym tych struktur. Dużo zastrzeżeń zgłaszano do pracy biurowej w tych samorządach i do kwalifikacji pracujących tam urzędników. Stąd też, prowadzono regularne lustracje zarządów tych gmin oraz organizowano szkolenia dla pracowników administracji samorządowej.

Bardzo rozległy był nadzór administracji wojewódzkiej nad działalnością gospodarczo-finansową tych związków. Działalność ta w poszczególnych okresach była różna. Uwarunkowane to było ogólną sytuacją gospodarczą kraju oraz kondycją finansowo-budżetową ich poszczególnych struktur. Związki te w okresie wielkiego kryzysu wpadły w pułapkę zadłużeniową, z której z trudem przez następne lata wychodziły i to dzięki znacznej pomocy finansowej państwa. Dopiero więc pod koniec II Rzeczypospolitej widzimy pewne ożywienie gospodarcze samorządu terytorialnego w województwie lubelskim.

Wojewódzka administracja ogólna nadzorowała także działalność samorządu w sferze społecznej. Prowadził on ją w miarę swoich sił i możliwości finansowych. A możliwości te były skromne. Dlatego też działania te ograniczano do działań niezbędnych. Przede wszystkim samorzady, głównie gminy wiejskie, wiele wysiłku wkładały w utrzymanie i wyposażenie szkół powszechnych, w mniejszym stopniu zawodowych i ogólnokształcących. Dalej, znaczne środki finansowe przeznaczono na zakłady opieki społecznej, będące w ich gestii oraz na placówki służby zdrowia. By efektywnie wykorzystać skromne kwoty przeznaczone na te cele, tworzone niekiedy międzykomunalne związki celowe.