

Polska lokalna

W prowadzonej w ostatnich latach dyskusji nad polską historiografią dotyczącą Drugiej Rzeczypospolitej coraz częściej podnoszony jest głos, że stan naszej wiedzy odnoszącej się do całościowego obrazu Polski międzywojennej należy uznać za relatywnie kompletny i satysfakcjonujący, a to, co obecnie stanowi wyzwanie dla badaczy dziejów Drugiej RP to badania w skali mikro i próba weryfikacji makroprocesów z tego punktu widzenia. Z tezą tą pozostaje się zgodzić – ustalenia historiografii lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX w. opisujące struktury Drugiej RP „odgórnie” pozostają co do zasady w mocy. Konstrukcje w nich zaproponowane należy uznać za generalnie poprawne. Problemem (mniejszym) jest „nalot ideologiczny”, wymuszający pewną ostrożność czytelnika, a także utrudniający recepcję informacji, zwłaszcza młodszemu pokoleniu. Większym problemem są występujące w nich braki i błędy szczegółowe, powodujące ograniczoną możliwość ich wykorzystania. Częstokroć jednak, z braku innych, bardziej aktualnych syntez, prace m.in. Jerzego Holzera, Zbigniewa Landaua, Jerzego Tomaszewskiego, Jana Borkowskiego czy Janusza Żarnowskiego wciąż pozostają podstawowymi dla poszukiwania odpowiedzi na początkowym etapie badań.

Analizowane przeze mnie zagadnienie funkcjonowania i obrazu Polski powiatowej i gminnej, działalności samorządu terytorialnego, odbioru jego struktur przez społeczeństwo, powinno mieć w swoim założeniu prowadzenie badań z perspektywy mikro, a na podstawie ich wyników próbę budowy (weryfikacji) bardziej generalnych konstrukcji. Pamiętać jednocześnie należy, że w Drugiej Rzeczypospolitej nie było sprzyjającego klimatu dla samorządu – z jednej strony było to efektem procesów centralizacyjnych i naturalnego w tym kontekście zwalczania prądów odmiennych (zwłaszcza niemających placetu władz centralnych), a z drugiej także pomajowej tendencji politycznej do traktowania samorządu terytorialnego jako przedłużenia administracji państwowej. Wszystko to prowadzi do spotykanego w literaturze przedmiotu spojrzenia na samorząd terytorialny Drugiej RP jako spójny składnik administracji publicznej, słabo odróżnialny od administracji państwowej. Choć praktyka okresu międzywojennego zadania w tym względzie nie ułatwia, wydaje się, że warto samorządowi dać szansę przez podkreślenie

jego odrębności, ponieważ, jak się wydaje, badanie go może istotnie wzbogacić naszą wiedzę o Polsce w wymiarze lokalnym.

Jak zatem rysuje się aktualny stan badań dotyczących samorządu terytorialnego w Drugiej Rzeczypospolitej? Stosunkowo najprostsze wydaje się ukazanie ustroju samorządu terytorialnego, koncepcji jego budowy oraz realizacji – podstawę dają w tym względzie akty prawne, zapisy debat sejmowych, obfita w Drugiej RP prasa samorządowa, jak i prace teoretyków samorządu terytorialnego. Fundamentalne znaczenie ma tu przede wszystkim monografia Marty Grzybowskiej¹. Dysponujemy również pracami odnoszącymi się do kwestii unifikacji (ze szczególnym uwzględnieniem zaboru pruskiego), interakcji między strukturami samorządowymi a administracją państwową czy też debaty nad kierunkami reform w latach trzydziestych². Generalnie jako satysfakcjonujący należy również ocenić stan badań dotyczący koncepcji samorządowych czołowych ugrupowań politycznych w międzywojennej Polsce³. Należy jednocześnie pamiętać o niebezpośrednim przełożeniu założeń teoretycznych na codzienną praktykę. Stąd też szczególnie przydatne (w układzie pomajowego monopolu na władzę) są ustalenia Waldemara Parucha dotyczące miejsca samorządu w myśli politycznej obozu piłsudczykowski⁴. Do powyższych dodać należy opracowania dotyczące centralnych związków samorządowych, związków międzykomunalnych, prasy samorządowej czy bankowości komunalnej⁵. Wszystko to sprawia wrażenie niezłe przepracowanych

¹ M. Grzybowska, *Decentralizacja i samorząd w II Rzeczypospolitej*, Kraków 2003.

² A. Tarnowska, *Z dziejów unifikacji administracji II Rzeczypospolitej. Rola przepisów pruskich*, Toruń 2012; *eadem*, *Samorządem, jak ongiś, Polska stać będzie. Zagadnienia genezy, podstawy prawnej, funkcjonowania i prób reformy samorządu wojewódzkiego w II RP, ze szczególnym uwzględnieniem Pomorza i Wielkopolski*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 13, 2010, s. 183–209; *eadem*, *Wpływ prawa pruskiego i niemieckiego na kształt samorządu terytorialnego na ziemiach zachodnich w latach 1918–1939*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 55, 2003, nr 2, s. 31–59; M. Mączyński, *Galicyski model administracji lokalnej i samorządu terytorialnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 5, s. 65–84; *idem*, *Przemiany pozycji ustrojowej starosty w strukturze władz publicznych II Rzeczypospolitej*, „Bałtyckie Studia i Materiały” 2009, s. 93–116; A. Rychły-Mierzwa, *Reforma polskiego samorządu terytorialnego. Debata na łamach prasy samorządowej w przeddzień uchwalenia tzw. ustawy scaleniowej (1930–1933)*, „Politeja. Pismo Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego” 2004, nr 2, s. 392–409.

³ R. Szwed, *Samorząd terytorialny w polityce i działalności PPS 1918–1939*, Łódź 1989; A. Łuczak, *Samorząd terytorialny w programach i działalności stronnictw ludowych 1918–1939*, Warszawa 1973; G. Radomski, *Samorząd terytorialny w myśli politycznej Narodowej Demokracji 1918–1939*, Toruń 2009; S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa, historia i współczesność*, Lublin 1999.

⁴ W. Paruch, *Myśl polityczna obozu piłsudczykowskiego 1926–1939*, Lublin 2005, s. 316–335.

⁵ A. Wiktorowska, *Związki międzykomunalne w Polsce przedwojennej (analiza historyczno-prawna)*; *Nadzór w systemie samorządu terytorialnego (analiza historyczno-prawna)*, Warszawa 1990; R. Szwed, *Centralne związki samorządowe w Polsce, 1917–2003: Związek Miast Polskich, Związek Powiatów Rzeczypospolitej Polskiej-Związek Powiatów Polskich, Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej*, Częstochowa 2003; K. Makles, *Prasa centralnych związków samorządowych*

struktur i organizacji, a zatem wspomnianych generalistów. Tworzą one bardzo istotne dla całokształtu obrazu ramy, natomiast nie oddają tego, co stanowi istotę samorządu terytorialnego, a zatem korporacji – związku ludzi i terytorium. Nie jest to spojrzenie nowe w teorii samorządu – na takie rozumienie struktury wskazywał w swoich badaniach m.in. Tadeusz Bigo. W kontekście poniższych rozważań nad potrzebami badawczymi w obszarze obrazu Polski lokalnej, nie deprecjonując znaczenia struktury w wymiarze instytucjonalnym, chciałbym się skoncentrować głównie na jej korporacyjnym wymiarze.

W interesującej nas literaturze przedmiotu dominują bez wątplenia kwestie polityczne. Wątki ustrojowe siłą rzeczy są również w nich obecne, ale kluczowe znaczenie mają wybory, układanki polityczne w magistratach. Za tymi informacjami przychodzi opis aktywności samorządu w poszczególnych obszarach, np. gospodarki, polityki społecznej, szkolnictwa, kultury etc. Opracowania te mają charakter monografii poświęconych poszczególnym miejscowościom (tu zwykle samorząd terytorialny jest traktowany w kategoriach instytucjonalnych)⁶. Sporo z nich to efekt bardzo dynamicznej współpracy między odradzającymi się po 1990 r. samorządami gminnymi a środowiskami naukowymi z regionalnej uczelni⁷. Wartość tych prac jest zróżnicowana – wpływały na nią nie tylko umiejętności autorów poszczególnych części, ale i warunki stawiane przez zamawiającego. Rzadziej natomiast mamy do czynienia z pracami odnoszącymi się *stricte* do działalności struktur samorządowych⁸.

W kontekście powyższego zwróciłbym uwagę na występującą przy tym zagadnieniu podwójną asymetrię. Po pierwsze widoczna jest istotna różnica w liczbie opracowań dotyczących samorządu miejskiego a wiejskiego, ze zdecydowanym wskazaniem na ten pierwszy. W tym bowiem wymiarze wątek ich organizowania się, roli samorządowców pojawia się zwykle marginalnie. Druga dysproporcja, na którą należałoby zwrócić uwagę, to kwestia nierównomiernego geograficznie stanu naszej historiografii. Bardziej zaawansowane są badania dotyczące międzywojennych województw zachodnich⁹, a dość skromnie prezentują się wyniki odnoszące się do obszaru byłego Królestwa Polskiego. O ile w odniesieniu

w *Drugiej Rzeczypospolitej*, Katowice 2014; J. Basta, *Bankowość komunalna w Polsce w latach 1918–1948*, Warszawa 2013.

⁶ Por. np. E. Adamczyk, *Samorząd Krakowa i jego władze*, w: *Dzieje Krakowa*, t. 4: *Kraków w latach 1918–1939*, red. J. Bieniarzówna, J.M. Małecki, Kraków 1998, s. 51–77.

⁷ Na przykład w przypadku Małopolski można założyć, że jeżeli dana gmina ma monografię, to ukazała się ona pod redakcją prof. Feliksa Kiryka.

⁸ M. Nartnowicz-Kot, *Samorząd łódzki wobec problemów kultury w latach 1919–1939*, Łódź 1985; por. też R. Szwed, *O samorządzie terytorialnym w Polsce w XIX–XXI wieku. Zbiór rozpraw i artykułów*, Radomsko 2014, s. 265–455.

⁹ Można tu wskazać np.: R. Pacanowska, *Samorząd powiatowy w Wielkopolsce w latach 1919–1939*, Poznań 2006; D. Sieradzka, *Samorząd komunalny województwa śląskiego 1922–1939*, Katowice 1991; *eadem*, *Miasta województwa śląskiego i ich reprezentacje samorządowe: 1922–1939*, Kraków 1996.

do życia społeczno-politycznego czy administracji państwowej nasza wiedza o województwach wschodnich w ostatnich latach znacznie się poszerzyła, o tyle z punktu widzenia struktur samorządowych, partycypacji mniejszości narodowych (także w ujęciu dynamicznym) rzecz wygląda niezbyt optymistycznie. Kolejność podejmowanych tematów badawczych nie dziwi. Powyższa konstatacja ma jedynie wskazać potencjalne pole dla badań historyków.

Poza nierównomiernością w ustaleniach historiografii zwrócić należy uwagę i na inny problem – fragmentaryczność prezentowanych danych. Koncentrowanie się na lokalnym podwórku rzecz jasna czasami przynosi ciekawe ustalenia, ale szalenie utrudnia wykorzystywanie poczynionych w ten sposób ustaleń do celów porównawczych tudzież budowania bardziej generalnych modeli. W prowadzonych badaniach należałoby zatem poniekąd oderwać się od perspektywy lokalnej i spojrzeć na problem samorządu globalnie.

Przy tej okazji zwróciłbym uwagę na istotny walor wykorzystania wątku samorządowego w badaniach. Zaletą bowiem dokumentacji wytworzonej przez administrację ogólną jest to, że w znacznej części przypadków korespondencja rozchodziła się zgodnie z rozdzielnikiem, do kilkudziesięciu adresatów. Jest to swoiste panaceum na problem losów tej dokumentacji w czasie II wojny światowej. Akta wytworzone przez samorząd powstawały w mniejszej ilości egzemplarzy, ale o ile wrzesień 1939 r. to koniec struktur polskiej administracji państwowej, to samorząd, choć w szczątkowej formie, na terenie Generalnego Gubernatorstwa się zachował. Struktury okupacyjne stanowiły antytezę administracji państwowej, ale nie samorządu, adaptując go do własnych potrzeb. *Per analogiam* – tak jak ostatnia praca Olgi Linkiewicz w sposób nowatorski wykorzystuje m.in. źródła wytworzone przez administrację szkolną, odsłaniając przed nami nowe oblicza konfliktów narodowych na poziomie lokalnym¹⁰, tak też podobną rolę może odegrać dokumentacja wytworzona przez administrację samorządową.

* * *

1. Problemy dotyczące odwzorowania znaczenia samorządu tak naprawdę zaczynają się jeszcze przed odzyskaniem przez Polskę niepodległości. Dotychczasowe opracowania bowiem, nawet te, dla publikacji których asumptem była setna rocznica odzyskania niepodległości, nie dają nam raczej całościowej odpowiedzi na pytanie dotyczące praktycznych aspektów budowy struktur samorządu miejskiego i powiatowego w Królestwie Polskim czy relacji z okupantami (opracowania o charakterze przyczynkarskim, lokalnym istnieją i nie jest ich mało).

2. Trudno powiedzieć, że badania w zakresie biografistyki samorządowej są raczkujące. Poważniejszym problemem jest kwestia ich rozproszenia. Za wyjątkiem

¹⁰ O. Linkiewicz, *Lokalność i nacjonalizm. Społeczności wiejskie w Galicji Wschodniej w dwudziestoleciu międzywojennym*, Kraków 2018.

bowiem nielicznych biografii niektórych wieloletnich prezydentów dużych miast Drugiej Rzeczypospolitej¹¹ zazwyczaj mamy do czynienia z artykułami publikowanymi w czasopismach¹² lub notami biograficznymi (równie często publikowanymi w opracowaniach o ograniczonym zasięgu); do wyjątków należą monumentalne publikacje¹³. Pojawia się tu zatem wyzwanie dotarcia do interesującego nas materiału. Druga rzecz to kwestia jakości i wiarygodności tych opracowań. Często wymagają one daleko idącej ostrożności, jako mające więcej wspólnego z fantastyką niżli pracą naukową. Poza stwierdzeniem, jaką zbiorowość tworzyli międzywojenni samorządowcy (pod względem pochodzenia, wykształcenia, wcześniejszych/późniejszych w stosunku do służby samorządowej doświadczeń zawodowych czy też występowania w powyższych kategoriach zróżnicowania geograficznego), stan wiedzy o międzywojennych urzędnikach państwowych pozwala nam na ostrożne sądy dotyczące transferów na linii administracja ogólna – samorząd terytorialny (koniecznie z ujęciem zależności czasowej). Ten problem wiąże się zresztą z innym istotnym zagadnieniem: czy zajmowanie stanowisk w samorządzie terytorialnym Drugiej RP było odskocznią do późniejszej kariery, czy raczej odwrotnie, jej ukoronowaniem. Warto na tę problematykę spojrzeć zarówno w geograficznym, jak i chronologicznym ujęciu.

3. Znacznie gorzej, w porównaniu do biografistyki dotyczącej wójtów czy burmistrzów, rzecz się ma z opracowaniami dotyczącymi rad gminnych czy powiatowych. W tym wypadku zadowolające już jest, jeżeli dysponujemy chociaż kompletnymi listami (choć oczywiście spora część z figurujących na nich osób może swoje noty biograficzne, z innych tytułów, posiadać)¹⁴. Swoistym, bardzo interesującym zresztą, wyjątkiem jest praca Elżbiety Wojcieszek¹⁵. Badany przez nią obszar daje olbrzymie możliwości eksploracji, a postęp w tej dziedzinie tak naprawdę warunkuje odpowiedź na pytanie o charakter lokalnych elit¹⁶, nie tylko politycznych, ale także ekonomicznych czy społecznych¹⁷ – o ich pochodzenie, wykształcenie,

¹¹ A. Zarzycki, *Cyryl Ratajski, 1875–1942: „na przekór wątpięcym i zrozpaczonym”*, Poznań 1991; M.M. Drozdowski, *Stefan Starzyński, prezydent Warszawy*, Warszawa 1980. Tytułem przykładu dodać można, że np. żaden z międzywojennych prezydentów Krakowa swojej odrębnej biografii się nie doczekał.

¹² Zwykle regionalnych, choć ich cykl jest publikowany na łamach „Samorządu Terytorialnego”.

¹³ Wyjątkowa jest w tym względzie praca: B. Kasprzyk, *Poczet sołtysów, wójtów, burmistrzów i prezydentów miasta Krakowa: 1228–2010*, Kraków 2010.

¹⁴ C. Brzoza, *Kraków między wojnami: kalendarium 28 X 1918–6 IX 1939*, Kraków 1998.

¹⁵ E. Wojcieszek, *Działalność Rady Miejskiej Miasta Poznania w latach 1919–1939 i losy poznańskich radnych*, Poznań 2011.

¹⁶ Zbiorowość wójtów czy burmistrzów z jednej miejscowości będzie tu stanowczo zbyt mała.

¹⁷ Nawet w odniesieniu do wielkich miast, gdzie ponoć „wszystko jest polityką”, w radzie miejskiej zasiadali sympatycy/działacze stronnictw, ale utrzymujący się z pracy w charakterze restauratora, urzędnika prywatnego lub emerytury. Dostęp do archiwaliów wytworzonych przez samorząd lub go dotyczących daje w moim przekonaniu większą szansę na zassanie interesujących nas informacji.

wpływ na miejscową politykę, źródła utrzymania. Zestawienie wyników głosowań w poszczególnych okręgach wielkich miast może pozwolić na ocenę społecznych fundamentów ruchów politycznych (a co za tym idzie, także lansowanych przez nie haseł).

4. I wreszcie warto byłoby pochylić się nad losem funkcjonariuszy (urzędników) samorządowych. Dla okresu międzywojennego w zasadzie brak takich opracowań¹⁸. Tym samym nasza wiedza o sytuacji materialnej, wykształceniu, pochodzeniu, strukturze rodziny, hierarchii wewnątrz dykasterii, a często codziennych problemach i życiu prywatnym jest niezwykle skromna, w znacznej mierze oparta na wytworzonym przed 1939 r. materiale statystycznym. To zagadnienie tym ciekawsze, że do 1939 r. kwestia tzw. kodeksu pracownika samorządowego nie doczekała się rozstrzygnięcia. Można założyć, że status funkcjonariuszy komunalnych był zróżnicowany w zależności od regionu, skali ośrodka, jego sytuacji materialnej, dobrze byłoby jednak i na to pytanie znaleźć odpowiedź, być może ujawni to bowiem nowe momenty (np. w kwestii potencjalnej dysproporcji wynagrodzeń na tle innych grup zawodowych).

5. Z biografistyką w odniesieniu do samorządu terytorialnego wiąże się zagadnienie gender. W tym zakresie nasza wiedza na temat obecności kobiet w samorządzie jest podobna do stanu badań w zakresie tej grupy w administracji państwowej. Była ona podejmowana przez Ryszarda Szweda czy Grażynę Łuszkiewicz, ale autorzy ci koncentrują się przede wszystkim na strukturach miejskich¹⁹. Pozostaje zatem pytanie, czy skala zaangażowania kobiet w organach wykonawczych samorządu była w Drugiej RP podobnie niska jak w administracji państwowej²⁰, czy jesteśmy w stanie wskazać na pewne zróżnicowanie geograficzne albo jak kształtują się te proporcje na płaszczyźnie miasto *versus* wieś. Odpowiedź na pytanie o poziom partycypacji kobiet w radach gminnych i powiatowych w zestawieniu ze strukturą płciową parlamentu może nas prowadzić do konstatacji, że przeprowadzone ogólnie przyznanie praw wyborczych kobietom znalazło większy (?) wyraz w polityce uprawianej centralnie niż lokalnie. Przy obecnym stanie badań pozostaje nam się też jedynie domyślać, że aktywność kobiet w organach uchwałodawczych

¹⁸ Z odnoszących się do wcześniejszego okresu warto pamiętać o pracy Moniki Andrasz-Mrozek, choć słabą jej stroną jest wybitnie jednorodna podstawa źródłowa; *eadem, Magistrat miasta Krakowa 1866–1914: ustrój, kadra i mechanizmy zarządzania miastem*, Kraków 2018.

¹⁹ R. Szwed, *Działalność samorządowa kobiet w II Rzeczypospolitej*, w: *idem, O samorządzie terytorialnym w Polsce w XIX–XXI wieku...*, s. 459–470; G. Łuszkiewicz, *Kobiety w samorządzie miejskim w Drugiej Rzeczypospolitej. Próba portretu zbiorowego*, w: *Kobieta i świat polityki w niepodległej Polsce 1918–1939. Zbiór studiów*, red. A. Żarnowska, A. Szwarz, Warszawa 1996, s. 119–131.

²⁰ Z tym jednak zastrzeżeniem, że nie dysponujemy badaniami dotyczącymi np. Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, gdzie obecność kobiet na kierowniczych stanowiskach była wyższa niż w resortach takich jak Ministerstwo Spraw Wojskowych czy Ministerstwo Spraw Wewnętrznych.

nakierowana była przede wszystkim na sfery „miękkie” polityki lokalnej (jak oświata, zdrowotność czy pomoc społeczna).

6. Z problematyką reprezentacji w radach gminnych czy powiatowych wiąże się kwestia partycypacji ruchów politycznych w życiu samorządów. Zagadnienie to jest szczególnie ważne ze względu na fakt, że wybory parlamentarne po 1926 r. nie odzwierciedlają autentycznych preferencji społeczeństwa. Rzecz jasna i wybory komunalne od presji administracyjnej czy zwykłych fałszerstw (wybór ścieżki zależał od lokalnych uwarunkowań) wolne nie były, niemniej, jak się wydaje, mamy tu do czynienia z przewagą, a nie hegemonią sanacji. Obóz piłsudczykowski stał na stanowisku, że to właśnie wybory samorządowe są tą płaszczyzną, gdzie rywalizacja między proponowanymi rozwiązaniami jest przezeń dopuszczalna (w przeciwieństwie do wyborów parlamentarnych). Przy okazji prac nad przedłużeniem rządów komisarycznych w Warszawie premier Składkowski deklarował przeprowadzenie w stolicy uczciwych wyborów²¹. Choć na pewno łatwiej było o podobne deklaracje, gdy zawsze w zanadru można było mianować komisarza, niemniej faktem pozostaje, że sanacja większości bezwzględnie nie uzyskała, a co za tym idzie – Rada Miejska prezydenta nie wybrała²². W tym kontekście wolno postawić pytanie, czy podobne deklaracje nie były zapowiedzią pewnego poluzowania gorsetu, pierwotnie w wymiarze samorządowym?²³

Tematyka przetasowań politycznych cieszyła się dotychczas większym zainteresowaniem ze strony badaczy, toteż przy próbie konstruowania syntezy w niewielkim stopniu można się oprzeć na istniejących opracowaniach z zakresu historii regionalnej i lokalnej²⁴. Dostępne dane dla całego obszaru Rzeczypospolitej warto byłoby w tym kontekście zregionalizować, co lepiej odpowiadałoby rzeczywistości (podobnie jak i współcześnie) i rozumieniu przeszłości. Założyć w tym kontekście można, że upolitycznione samorządy to, podobnie jak i współcześnie, przede wszystkim duże miasta. Pytaniem jest natomiast, w jakim stopniu zjawisko to dotyczyło gmin wiejskich. Czy w latach trzydziestych są to obszary tolerancji dla reprezentantów opozycji, czy też odwrotnie – w związku z większą efektywnością presji administracyjnej raczej zdominowane przez BBWR/OZN?²⁵ Czy w rywalizacji

²¹ Sprawozdanie stenograficzne z 54. posiedzenia Sejmu, 4 IV 1937 r., ł. 49/50.

²² Dz.U. RP 1938, nr 63, poz. 479; M.M. Drozdowski, *Dzieje Warszawy*, t. 4: *Warszawa w latach 1914–1939*, Warszawa 1991, s. 248–249.

²³ Zwrócić tu należy uwagę na podnoszone w latach 1937–1938 przez obóz rządzący *iunctim* między poprawą sytuacji gospodarczej i opadnięciem fali radykalizmu a możliwością przeprowadzenia wyborów samorządowych, co można streścić w sformułowaniu „w czasie kryzysu wyborów nie przeprowadzamy”.

²⁴ Choć z drugiej strony do dnia dzisiejszego nie dysponujemy opracowaniem, które w sposób kompleksowy odnosiłoby się do procesu wyborczego w Drugiej RP.

²⁵ P. Cichoracki, *Województwo poleskie 1921–1939. Z dziejów politycznych*, Łomianki 2014, s. 359–361; W. Mędrzecki, *Województwo wołyńskie 1921–1939. Elementy przemian cywilizacyjnych, społecznych i politycznych*, Wrocław 1988, s. 165–166.

o przychylność wyborców było miejsce na komitety wyborców, czy też polaryzacja sceny politycznej eliminowała takie inicjatywy? Jaka była skala wykorzystywania przez sanację mechanizmu tzw. list kompromisowych? Wreszcie, trochę w nawiązaniu do podniesionych wątków biografistycznych, kim byli w gminach/powiatach organizatorzy struktur BBWR/OZN (czy one w ogóle istniały?!)²⁶.

7. Odrębnym kompleksem problemów, który wymaga z jednej strony pochylenia się nad dotychczasowym dorobkiem, rozsianym w pracach dotyczących historii politycznej, społecznej czy gospodarczej Drugiej Rzeczypospolitej, a z drugiej – badań podstawowych jest sprawa interakcji państwo *versus* samorząd. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że instytucje samorządowe ograniczały swą aktywność w zasadzie wyłącznie do zadań stawianych przez scentralizowaną administrację państwową – pytanie, czy faktycznie nie było miejsca i środków na własną inicjatywę i czy jest to stan permanentny dla całego międzywojnia. W historiografii podnosi się szeroką skalę sanacyjnych ingerencji związanych z rozwiązywaniem rad gminnych czy wprowadzaniem komisarycznych wójtów lub burmistrzów²⁷. Kompletnie zanika nam jednak obraz przed ustawą scaleniową 1933 r. (zwłaszcza w latach 1918–1926), z rozwiązaniem Rady Miasta Krakowa w 1924 r. na czele. W odniesieniu do okresu pomajowego nie wiemy, czy mechanizm wprowadzania komisarzy był zróżnicowany geograficznie (narodowościowo); pytanie dotyczy także jakości czy proveniencji tych kadr. Dobrze byłoby zresztą przy tej okazji uchwycić dość delikatne zagadnienie ze styku działalności państwa i samorządu, tj. zróżnicowanie optyki reprezentantów administracji rządowej i samorządowej. Zapewne prostsza będzie ona do uchwycenia w odniesieniu do lat trzydziestych, gdzie często oba ośrodki reprezentowały jeden obóz polityczny. Być może w niektórych przypadkach możliwe jest poszerzenie spektrum do trójkąta starosta – burmistrz – poseł.

Wiadomo również, że wojewodowie i starostowie mieli prawo dokonywania korekt budżetów (w ramach wykonywania nadzoru nad samorządem) – jakich pozycji w budżetach one dotyczyły, czy były lekarstwem na nieodpowiedzialną politykę samorządów, wyrazem determinacji władz państwowych do modernizacji Polski powiatowej czy też złośliwościami wobec opozycji. Ciekawym aspektem wzajemnych relacji jest modernizacyjna rola administracji, próba odpowiedzi na pytanie o zaawansowanie tych procesów w odniesieniu do samorządu oraz ich odbiór przez społeczeństwo. W interakcjach między państwem a samorządem mieściły się również konteksty wpływu wojska na inwestycje

²⁶ Na te pytania w odniesieniu do niektórych regionów znamy chociaż częściową odpowiedź; por. P. Olstowski, *Obóz pomajowy w województwie pomorskim w latach 1926–1939*, Warszawa 2008, s. 301–316. Brak takowych w monografii BBWR; A. Chojnowski, *Piłsudzczy u władzy. Dzieje Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem*, Wrocław 1986, s. 225–227.

²⁷ Zob. np. P. Okulewicz, *Obóz sanacyjny w województwie poznańskim w latach 1926–1935*, Poznań 2014.

oraz relacje (WP jako „nasza” instytucja *versus* niszczenie infrastruktury wytworzonej przez samorząd).

8. Ciekawym zagadnieniem jest kwestia fiskalizmu samorządowego w Drugiej RP. Opracowania dotyczące samej struktury podatków w tym okresie mamy²⁸, ale nieznanne pozostają: ocena tego zjawiska przez społeczeństwo, jej zróżnicowanie w ujęciu geograficznym czy też na płaszczyźnie miasto *versus* wieś. Z powyższym związane jest też pytanie o skalę transferów pozyskanych w ten sposób środków na rozwój społeczności lokalnych; czy odczuwały one związek między płaceniem podatków lokalnych a rozwojem infrastruktury wpływającej na lepszą jakość życia. W tym obszarze mieścić się będzie również kwestia obciążeń w naturze (szarwarków) – zróżnicowanych geograficznie, gdzie sposób dystrybucji niekoniecznie musiał pokrywać się z podziałami na zabory, budzących też zróżnicowane reakcje. Zwrócić należy uwagę na specyficzną, polską drogę procesów modernizacyjnych, w których i samorząd miał swój udział. Funkcjonowanie obciążeń podatkowych realizowanych w naturaliach, a nie w pieniądzu uznaje się za jeden z przejawów anachroniczności struktury społeczno-ekonomicznej państwa polskiego przed 1939 r. Zgadzając się z tą tezą, nie sposób nie zauważyć, że szarwark jako jedno z obciążeń stosowanych w okresie międzywojennym przez samorządy, promowanych przez aparat państwowy, był reakcją na charakteryzujący polską gospodarkę permanentny brak pieniądza, a jednocześnie nadmiar siły roboczej. A zatem stanowił reakcję na zastaną sytuację. Z drugiej strony jedną z podnoszonych wobec gospodarki barier wzrostu był dramatyczny niedorozwój infrastruktury drogowej, dotyczący nie tylko sieci lokalnej, ale także połączeń międzyregionalnych²⁹. Tym samym to na wskroś anachroniczne narzędzie, jakim był szarwark, wprzęgnięto w proces modernizacji państwa. Trudno jednak próby zaszczeplenia tej formy obciążeń podatkowych na ziemiach zachodnich (finalnie nieudane) interpretować inaczej jak uwstecznianie procesów rozwojowych tych obszarów.

W problematyce finansów samorządowych mieścić się będzie również zagadnienie funkcjonowania przedsiębiorstw komunalnych³⁰. Pomocne przy tych badaniach mogą być dotychczasowe ustalenia dotyczące związków międzykomunalnych – w istocie część z nich miała formę spółek powołanych dla rozwijania infrastruktury, któremu to zadaniu jeden związek komunalny by nie podołał. Zwrócić jednocześnie należy uwagę na istniejące w tym zakresie różnice międzyzaborowe (w odniesieniu

²⁸ O problemie podatków samorządowych pisali m.in. Mieczysław Mieszczankowski, Aleksander Zawadzki, z ostatnio wydanych prac w kwestii finansów komunalnych w Drugiej RP wypowiedziała się Regina Pacanowska.

²⁹ C. Leszczyńska, *Przemysłowe peryferia. Polska północno-wschodnia w latach 1870–1939*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2017, nr 2, s. 110.

³⁰ Współcześnie zjawisko wyodrębniania niektórych obszarów działalności samorządów do spółek wiąże się niekiedy z absorpcją środków unijnych, a zatem jest istotnym elementem udziału samorządu terytorialnego w procesie modernizacji.

do Wielkopolski i form wykorzystywania przedsiębiorstw komunalnych na tym terenie światło rzuca Regina Pacanowska³¹). Zagadnienie powyższe jest o tyle ważne, że to w tej formie samorządy realizowały nie tylko działalność społeczną (szpitale, przytułki, domy pracy dobrowolnej i przymusowej), ale także rozwijano infrastrukturę kolejową, energetyczną czy sektor finansowy.

9. W nawiązaniu do wspomnianych powyżej relacji między organizacją a tym, co ją wypełniało pojawia się fundamentalne pytanie, na ile samorząd terytorialny Drugiej Rzeczypospolitej należeć miał do obywateli. Zagadnienie to jest o tyle ważne, że to przede wszystkim gromady i gminy³² były miejscami zaspokajania podstawowych potrzeb ludności (na płaszczyźnie administracji ogólnej takowe stanowiły starostwa³³): w jakim stopniu funkcjonariuszy samorządowych traktowano jako „swoich”, a w jakim element ogólnie narzucony, a przez to, w pewnej mierze, tożsamy z administracją państwową. Kwestia ta wiąże się z podniesionym już zagadnieniem komisarzy w samorządach, ale także ze strukturą narodowościową Drugiej Rzeczypospolitej (o czym szerzej niżej). Tym samym może być przydatna przy analizie zjawiska identyfikacji mniejszości z państwem polskim.

Warto przy okazji wskazać, że ciekawym zagadnieniem, mającym też swoje liczne odniesienia w literaturze przedmiotu, mogą być kwestie odbioru istotnych wydarzeń z poziomu centralnego (śmierć Narutowicza, Piłsudskiego, przewrót majowy, wybory parlamentarne) na płaszczyźnie szeroko rozumianej prowincji. Odniesienia te mogą być przydatne przy ocenie poziomu identyfikacji społeczności lokalnych z państwem, choć rzecz jasna wymagają ostrożności w oddzieleniu tego, co autentyczne od aktywności animowanych przez administrację państwową (szczególnie w kontekście zgonu Marszałka). Jako istotny element relacji między obywatelem a samorządem (jako strukturą) widziałbym również podejmowane przezeń działania w odniesieniu do organizacji społecznych. Interesujące w tym względzie mogą być kwestie koncesji/utrudnień lub też wspomagania się w zakresie polityki społecznej.

10. Nieodzownym elementem spojrzenia na międzywojenny samorząd jest pryzmat narodowościowy. Tematyka ta znajdowała swoje odzwierciedlenie w literaturze przedmiotu, często w formie wyników wyborczych ugrupowań mniejszościowych. Także problem reprezentacji mniejszości żydowskiej w wybranych samorządach był do tej pory przedmiotem opracowań³⁴. Ze względu na strukturę zamieszkiwania tej społeczności mniejsze znaczenie ma fakt, że podobnie jak

³¹ R. Pacanowska, *op. cit.*, s. 152–168.

³² W tym kontekście mniejsze znaczenie mają zmiany, które dokonały się na poziomie instytucjonalnym w związku z ustawą scaleniową z 1933 r.

³³ J. Mierzwa, *Starostowie Polski międzywojennej. Portret zbiorowy*, Kraków 2012, s. 19.

³⁴ Zob. np. R. Szwed, *Udział Żydów w samorządach miast II Rzeczypospolitej*, w: *idem, O samorządzie terytorialnym w Polsce w XIX–XXI wieku...*, s. 485–500; H. Kozińska-Witt, *Przerwane tradycje? Żydzi w wielkomiejskich samorządach Drugiej Rzeczypospolitej Polskiej: Kraków, Poznań i Warszawa*, „Teksty Drugie” 2013, nr 5, s. 127–140.

w przypadku innych podniesionych już zagadnień badane są głównie skupiska miejskie. Niezależnie od tego poważnym ograniczeniem możliwości badawczych jest znajomość języka jidysz. Nawet jednak biorąc pod uwagę źródła polskojęzyczne, mamy niewykorzystaną dotychczas możliwość wniknięcia w relacje samorządu z reprezentantami mniejszości narodowych, nie zawsze idące po liniach wyznaczonych przez władze centralne.

Zwróciłbym również przy okazji uwagę na fakt, że w opisie obecności społeczności mniejszościowych dominuje obraz traktowania ich jako swoistych zamkniętych całości. Choć niekiedy rzeczywiście mamy do czynienia z gettyzacją życia grup etnicznych, to chyba jednak słusznie wobec takiego wyobrażenia funkcjonowania społeczeństwa Drugiej Rzeczypospolitej pojawia się coraz więcej wątpliwości³⁵. W praktyce nadal nie jesteśmy w stanie stwierdzić, czy społeczności niepolskie w jakiejś mierze traktowały struktury samorządowe jako „swoje”. Rzecz jasna i ten aspekt wymaga zróżnicowania geograficznego, odmiennie bowiem kształtowała się świadomość i doświadczenie współistnienia Żydów z byłego Królestwa Polskiego oraz Galicji. Inne były też doświadczenia polskich społeczności lokalnych, mających kluczowe znaczenie z perspektywy obsady stanowisk w samorządzie.

Elementów obrazu składającego się nie tylko z tego, co dzieliło, ale też z tego, co łączyło, upatrywałbym np. w osadzeniu ugrupowań mniejszościowych w poczynaniach sanacji prowadzących do marginalizacji polskich partii opozycyjnych (na polskim obszarze etnicznym). Tego typu konstatacje są możliwe do przeprowadzenia na bazie dotychczasowych badań. Pytanie natomiast, czy jesteśmy w stanie na ich podstawie uchwycić dynamikę procesów. Z drugiej strony interesujące byłoby spojrzenie na problem polonizacji administracji samorządowej na terenie późniejszego województwa śląskiego – były to często procesy dokonujące się, jak w Bielsku, wbrew statystycznej przewadze żywiołu niemieckiego.

W kontekście problematyki dotyczącej samorządu i problemu narodowościowego dostrzegamy również sprzężenie zwrotne. Kwestia oddziaływania administracji państwowej na strukturę narodowościową organów samorządowych nie budzi większych wątpliwości. Pojawia się jednak pytanie, na ile zakładana przez piłsudczyków wizja samorządu jako miejsca m.in. zwiększenia współuczestnictwa mniejszości we wspólnocie politycznej czy kreowania pozytywnego stosunku do państwa znalazła odzwierciedlenie w praktyce³⁶. Wiemy również o planach dotyczących zmian w tym zakresie³⁷, nie jesteśmy jednak w stanie powiedzieć, czy

³⁵ O. Linkiewicz, *op. cit.* Do wielowymiarowego spojrzenia na społeczeństwo Drugiej RP zachęca też J. Żarnowski: *idem, Nowe spojrzenie na społeczeństwo Polski międzywojennej*, w: *Społeczeństwo międzywojenne: nowe spojrzenie*, red. W. Mędrzecki, J. Żarnowski, Warszawa 2015 (Metamorfozy Społeczne, 10), s. 15–48.

³⁶ W. Paruch, *op. cit.*, s. 407.

³⁷ W. Kozyra, *Polityka administracyjna ministrów spraw wewnętrznych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1918–1939*, Lublin 2009, s. 456–457.

po śmierci ministra Bronisława Pierackiego koncepcje te nie zostały zarzucone. W jaki sposób w praktyce urzeczywistniano postulat OZN realizacji w samorządach polityki narodowościowej przez polski naród etniczny? Ustalenia te mogłyby być interesującym przyczynkiem do badań dotyczących koncepcji obozu rządzącego na politykę wobec mniejszości narodowych. Jest to także pytanie o skalę reprezentacji w organach wykonawczych i uchwałodawczych samorządu, ale również, biorąc pod uwagę lokalne uwarunkowania, o to, czy mniejszości (a w skali lokalnej często większości) były reprezentowane wśród urzędników samorządowych. Spojrzenie na ów problem daje szansę na uchwycenie nowej płaszczyzny relacji między społecznością polską a innymi grupami narodowymi (w tym – w odniesieniu do miast kresowych – społeczności żydowskiej). Warto na tę problematykę spojrzeć w ujęciu dynamicznym – w przypadku organów wykonawczych możemy się tu spodziewać ograniczenia skali zjawiska wraz z wzrastającą dominacją nacjonalistycznej narracji w dyskursie publicznym („rządy polskiej większości”)³⁸.

11. Wreszcie, na zakończenie, problem recepcji przez samorząd procesów modernizacyjnych. Administracja państwowa tym przemianom podlegała przez cały okres międzywojenny, choć z różną dynamiką. Przełomem był przewrót majowy i przejście władzy przez ekipę piłsudczykowską, która procesy modernizacyjne znacznie zdynamizowała. Okres Wielkiego Kryzysu przyniósł w tym względzie w mniejszym stopniu spowolnienie, a nade wszystko wprowadził nieco chaosu w podejmowanych działaniach. Ponowne przyspieszenie nastąpiło w połowie lat trzydziestych. Unowocześnianie struktur wojewódzkich i powiatowych realizowane było generalnie w tym samym czasie, choć oczywiście pozostaje pytanie o praktykę w starostwach. Nie ulega jednak wątpliwości, że wspomniana fala modernizacji dotarła do samorządu terytorialnego, ale nie jest przy obecnym stanie badań jasne, w jakich obszarach była ona szczególnie widoczna, czy procesy te rozkładały się równomiernie na terytorium państwa, wreszcie jaką miała dynamikę. Dobrze byłoby przy okazji uchwycić istniejące w samorządzie tendencje do automodernizacji – na ile proces unowocześniania był zjawiskiem odgórnie narzuconym, wynikającym z szerszych horyzontów elit politycznego centrum, a na ile postrzeganym na dole jedynie przez pryzmat komplikacji i odrzucania mechanizmów sprawdzonych przez dziesięciolecia? Odróżnić tu trzeba stanowisko funkcjonariuszy samorządowych od społeczności lokalnych. Wreszcie ciekawe może być spojrzenie na dokonujące się w administracji państwowej procesy modernizacyjne jako zjawiska zewnętrzne, przez pryzmat samorządu zarówno w ujęciu instytucjonalnym, jak i korporacyjnym.

* * *

Powyższe uwagi nie wyczerpują oczywiście tytułowego zagadnienia, a raczej wskazują na olbrzymie pola wymagające przepracowania (na różnych zresztą

³⁸ P. Cichoracki, *op. cit.*, s. 418–424.

poziomach). Opanowania wymaga olbrzymia literatura przedmiotu, teksty często publikowane w periodykach lokalnych, trudnych do uchwycenia. Jest to jednak konieczne do utworzenia całościowej i szczegółowej mapy „białych plam” w obrazie Polski gminnej i powiatowej. Bez tego nie jest możliwa odpowiedź na pytanie o udział samorządu terytorialnego w kształtowaniu ówczesnej rzeczywistości – na ile był to efekt odgórnych inspiracji i presji, a na ile wyraz oddolnych dążeń i świadomości wyzwań? Z drugiej strony, choć rozstrzygnięcia dotyczące wielu problemów interesującego nas zagadnienia można uznać za satysfakcjonujące, to w obrazie międzywojennej Polski lokalnej przy obecnym stanie badań mamy zdecydowanie więcej pytań niż odpowiedzi.