

ANNA TARNOWSKA

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Lustracje z lat 1927 i 1928 jako środek nadzoru nad gospodarką komunalną międzywojennego Torunia

Inspections From 1927 and 1928 as a Supervision Measure over the Municipal Economy of Torun in the Interwar Period

Streszczenie. Autorka poddała analizie obowiązujące w okresie międzywojennym na terenie byłej Dzielnicy Pruskiej rozwiązania w zakresie nadzoru nad gospodarką miejską. Na tym tle zbadała źródła archiwalne, dokumentujące lustracje przeprowadzone przez administrację rządową w 1927 i 1928 r. Obie lustracje zakończyły się krytycznymi wnioskami, co finalnie doprowadziło do zastosowania najbardziej radykalnego środka nadzoru – rozwiązania rady miejskiej i przedwczesnych wyborów.

Słowa kluczowe: lustracja; samorząd miejski; nadzór nad gospodarką miejską.

Abstract. The author analyzed the legal solutions for the supervision of municipal economy existing in the former Prussian District, in the western territories of the Second Republic Poland (1920–1939). Against this background, she examined archival sources, documenting audits carried out by the government administration

1927 and 1928. Both inspections resulted in critical conclusions, which finally led to the most radical supervision measure – dissolution of the city council, and prior municipal elections.

Keywords: inspection; the municipal government; supervision of the municipal economy.

1. Podstawy prawne funkcjonowania miast zachodnich do 1933 r.

Wskazując podstawy prawne działania organów samorządu miejskiego w byłej dzielnicy pruskiej oraz stosowania wobec nich środków nadzorczych w okresie II RP, należy sięgnąć w pierwszej kolejności do źródeł zaborczych. W 1853 r. uchwalono w państwie pruskim przełomową ordynację miejską (*Städteordnung*)¹. Ordynacja ustanawiała organy gmin miejskich – radę miejską i magistrat – oraz wskazywała sposób ich funkcjonowania; zawierała także ogólne regulacje w zakresie nadzoru, które w ostatnich dziesięcioleciach XIX w. zostały doprecyzowane przez postanowienia aktów w zakresie organów administracji rządowej i wreszcie sądownictwa administracyjnego.

Zgodnie z dyspozycją § 35 pruskiej ordynacji do rady miejskiej należały sprawy gminne, o ile nie zostały wskazane bezpośrednio jako zadania magistrackie. Do uprawnień rady miejskiej zatem należało decydowanie o operacjach na majątku miejskim, nakładanie podatków, kształt budżetu, który następnie wykonywał kolegialny zarząd – magistrat. Klasyczne zadania komunalne związane były z infrastrukturą miejską, opieką społeczną i zdrowotną i kontrolą ogniw administracji komunalnej. Rada wybierała ze swego grona przewodniczącego, jego zastępcę i sekretarza. Na swoje posiedzenia zobowiązana była zapraszać członków magistratu i udzielać im głosu.

¹ *Städte – Ordnung für die sechs östlichen Provinzen der Preußischen Monarchie* z 30 maja 1853 r. (Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preußischen Staaten [dalej: GS.], S. 261).

Magistrat składał się z burmistrza, jego zastępcy i ławników, ewentualnie kilku dodatkowych płatnych członków (np. radca szkolny czy budowlany) i pochodził w całości z wyboru rady miejskiej. Nominacja burmistrza i jego zastępcy w większych miastach wymagała zatwierdzenia Ministra Spraw Wewnętrznych, w mniejszych wojewoda zatwierdzał wybór wszystkich członków magistratu. Kadencja burmistrza i płatnych członków trwała 12 lat, jego nieopłacanego zastępcy i ławników – sześć. Magistrat wyrażał zgodę na większość uchwał rady (tych, które zostały mu przekazane do wykonania), realizował budżet, przedstawiał roczne sprawozdania ze swej działalności i sprawozdanie w wykonania budżetu na forum rady. Prowadził księgę inwentarzowo-gruntową, obejmującą wszystkie elementy majątku miejskiego.

Należy podkreślić, że ustawa pruska o daninach komunalnych z 1893 r. unormowała kwestię dochodów miejskich, przyznając komunom zyski z podatku gruntowego². Kolejnym wzmocnieniem miast było nadanie im w 1911 r.³ prawa tworzenia związków dla realizacji zadań – także obligatoryjnych – wykraczających poza możliwości gminy. Finansowanie związków samorządowych w odrodzonej Polsce okaże się problemem dużo poważniejszym⁴, zaś podatki służące dotychczas związkom komunalnym zostały szybko przechwyczone przez państwo.

Wśród przepisów regulujących procedury nadzorcze należy wskazać kilka o szczególnej wadze. Na mocy § 56 ordynacji magistrat zobowiązany był odmówić zgody i wykonania uchwały, która wykraczała poza uprawnienia rady, była sprzeczna z prawem, naruszała dobro państwa lub interes gminy. Spór między radą a magistratem mogła rozwiązać wspólna komisja ustanowiona w tym celu lub też rozstrzygał go wydział obwodowy (na mocy ustawy z 1 sierpnia 1883 r.⁵), organ administracji rządowej

² *Kommunallabgabengesetz* z 14 lipca 1893 r. (GS S. 152) ze zm.

³ Na podstawie ustawy o związkach celowych, *Zweckverbandsgesetz*, z 19 lipca 1911 r. (GS. S. 115).

⁴ Por. tytułem przykładu A. Tarnowska, *Podstawy prawne skarbowości samorządowej w II RP*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu”, Vol. 1, No 2/2013, s. 41–55.

⁵ Ustawa o właściwości organów administracyjnych i administracyjnych sądowych (*Gesetz über die Zuständigkeit der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden* z 1 sierpnia 1883 r., GS. S. 237).

na szczeblu obwodu rejencyjnego działający pod przewodnictwem prezesa rejencji. Do nadzorowania wybranych działów administracji miejskiej wybierano deputacje złożone z członków magistratu, magistratu i rady a nawet uprawnionych do głosowania mieszkańców miasta. Nadzór ze strony rządowej wykonywany był w pierwszej instancji przez prezesa rejencji, w drugiej – nadprezydenta prowincji. Organy nadzorcze mogły nakazać z urzędu wprowadzenie do budżetu wydatków, które pominęła rada, oraz ustanowić nadzwyczajny wydatek. Wreszcie rada miejska mogła zostać rozwiązana rozporządzeniem królewskim („*königliche Verordnung*”) na wniosek *Staatsministerium*. W ciągu 6 miesięcy powinny zostać zarządzane nowe wybory.

2. Stosunki polityczne w miastach byłej dzielnicy pruskiej

Kiedy Pomorze znalazło się oficjalnie w rękach polskich w pierwszych miesiącach 1920 r., miasta częstokroć zarządzane były już przez polskich społeczników. Pruskie przepisy okazały się na tyle elastyczne, by także w nowych okolicznościach politycznych stanowić podstawę funkcjonowania administracji komunalnej. Tym, co wymagało pilnych zmian, było zagadnienie wskazania organów nadzorczych. Pierwsze rozstrzygnięcia przyniosła już ustawa z 1 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej⁶. Na mocy jej art. 8 wojewoda przejął uprawnienia prezesa rejencji i nadprezydenta prowincji. Zadania wydziałów obwodowych powierzono natomiast nieco później Wojewódzkim Sądom Administracyjnym (WSA), które poza zadaniami sądownictwa stanowiły też instancję administracyjną w tzw. postępowaniu uchwałowym⁷. Dalsze wątpliwości rozwiązała ustawa o wprowadzeniu dekretów, ustaw sejmo-

⁶ Dziennik Praw Państwa Polskiego Nr 64, poz. 385.

⁷ Rozporządzenie Ministra b. Dzielnicy Pruskiej dotyczące utworzenia Wojewódzkich Rad Administracyjnych oraz Wojewódzkich Sądów Administracyjnych z 21 lutego 1920 r., (Dziennik Urzędowy Ministerstwa b. Dzielnicy Pruskiej Nr 10, poz. 81 ze zm.). Por. szerzej A. Tarnowska, *Sądownictwo administracyjne II RP a pruski model sądownictwa administracyjnego*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego”, IX, Lublin–Łódź 2006, Cz. 2, s. 415–444.

wych i rozporządzeń Rządu oraz o dalszym uzgodnieniu ustawodawstwa na obszarze b. dzielnicy pruskiej z 23 czerwca 1921 r.⁸ Art. 14 przywołanej ustawy przejściowej przekazywał z kolei Radzie Ministrów kompetencje „b. najwyższych czynników zwierzchnich lub centralnych władz, w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej nieprzewidzianych”. Zadania WSA w 1928 r. przejęły izby wojewódzkie, powołane na mocy przepisów art. 96 i 98 rozporządzenia Prezydenta RP z 1928 r.⁹ Choć poczyniono dzięki niemu duże postępy na drodze unifikacji ustroju organów terenowej administracji rządowej w niepodległej Polsce, to jednak zakonserwowano zarazem pewne specyficzne instytucje byłej dzielnicy pruskiej, próbując je poddać większej kontroli rządowej. Przykładem takich hybrydowych rozstrzygnięć była wspomniana izba, złożona z wojewody, urzędników państwowych i członków samorządowego wydziału wojewódzkiego. Jak dowodzą powyższe uwagi, stan prawny w zakresie ustroju komunalnego na ziemiach zachodnich, a w szczególności struktur nadzorczych, miał skomplikowany charakter. Samorządowcy sprawnie jednak podjęli działalność – przepisy ordynacji pruskiej znali doskonale, wdrożono też nową strukturę nadzorczą.

W tym miejscu należy odnieść się do realiów politycznych badanego okresu. Organy miejskie miast zachodnich zdominowane były często od pierwszych wyborów przez ugrupowania prawicowo-narodowościowe. Prezydenci zarówno Poznania – Jaromir Drwęski i Cyryl Ratajski – jak i Torunia – Stanisław Michałek i Antoni Bolt – byli kandydatami endecji. W Toruniu endecja pod zmieniającym się szyldem wygrała wybory w 1921, 1925, 1929 i 1938 r. Jednak nawet w 1933 r., mimo zdobycia 19 mandatów przez sanację, większość w radzie należała do endecji (16 mandatów) i antysanacyjnego sojusznika, Narodowej Partii Robotniczej (4 mandaty). Miasta zachodnie uważano zatem za niepokorne. Sanacja próbowała wzmocnić swoją pozycję na ich terenie różnymi środkami. Do takich należy nominacja gen. Leona Berbeckiego na dowódcę Okręgu

⁸ Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. R.P.) Nr 75, poz. 511.

⁹ Rozporządzenie Prezydenta RP z 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dz.U. R.P. Nr 11, poz. 86).

Korpusu Nr VIII w Toruniu¹⁰, znanego z aktywności również na lokalnej scenie politycznej¹¹.

3. Lustracja jako środek nadzoru ze strony administracji rządowej

Również w kategoriach środka nacisku politycznego narodowościowa społeczność toruńska postrzegała decyzje o przeprowadzeniu lustracji w aparacie komunalnym Torunia w 1927 i 1928 r. We wcześniejszych latach administracja rządowa przeprowadziła zaledwie dwie lustracje: pierwszą, z ramienia Ministerstwa b. Dzielnicy Pruskiej i obejmującą głównie czynności kancelaryjne w 1921 r., drugą, powierzoną naczelnikowi wydziału samorządowego Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego K. Peszkowskiemu. Po zamachu majowym postanowiono uważniej przyrzeć się stosunkom toruńskim.

Warto podkreślić, że doktryna polska szybko podjęła zagadnienia teoretyczne nadzoru nad samorządem. Oczywiście jest, że sprawy terminologii klarowały się dosyć powoli. Jednak w pracy z 1931 r. Józef Staryszak, doktorant znakomitego administratywisty Bohdana Wasutyńskiego, zasadnie mógł już różnicować pojęcia nadzoru i kontroli¹², choć praktyka nadal dowodziła zamiennego ich stosowania. W potocznym języku urzędniczym lustracja stanowiła synonim kontroli¹³, przy czym pojęcia lustracji, kontroli, inspekcji także w oficjalnym obiegu stosowano wyjątkowo niefrasobliwie. Częściowym usprawiedliwieniem dla tego braku precyzji może być fakt ciągłości przepisów dzielnicowych, w tym niemieckich, których tłumaczenie często nie było precyzyjne, a już na pewno niekonse-

¹⁰ Pełnił tę funkcję w latach 1926–1928. Por. także K. Przybyszewski, *Toruń w latach Drugiej Rzeczypospolitej (1920–1939). Społeczeństwo i gospodarka*, Toruń 1994, s. 50.

¹¹ Szerzej nt. relacji między głównymi ugrupowaniami politycznymi por. M. Wojciechowski, *Życie polityczne Torunia w latach 1920–1939*, [w:] M. Biskup (red.), *Historia Torunia*, t. III. *W czasach Polski Odrodzonej i okupacji niemieckiej (1920–1945)*, Toruń 2006, s. 149–194; K. Przybyszewski, *Toruń w latach Drugiej Rzeczypospolitej...*, s. 45–60.

¹² J. Staryszak, *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*, Warszawa 1931, s. 57–81.

¹³ Tamże, s. 71.

kwentne. Także w analizowanym poniżej sprawozdaniu lustracyjnym z 1928 r. posługiwano się zamiennie wspomnianymi określeniami.

Explicite instytucję lustracji przewidywało wspomniane rozporządzenie Prezydenta RP o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej z 1928 r. w art. 37. Stanowił on, że „właściwi ministrowie mogą przeprowadzać przez swoich delegatów lustrację czynności funkcjonariuszów, pozostających na ich etacie, jako też w zakresie spraw swego działu lustrację czynności poszczególnych wydziałów i oddziałów urzędu wojewódzkiego oraz władz i urzędów, wojewodzie podległych. O rozpoczęciu lustracji i jej wyniku delegat zawiadamia wojewodę”.

Wiele wątpliwości budził zakres przedmiotowy opisywanej instytucji. Staryszak precyzował, iż jeśli tytuł do *ius visitandi* miał charakter ogólny – a taki był w analizowanym przypadku pruskich przepisów, uaktualnionych w Polsce np. poprzez przekazanie kompetencji organów ogólnej rządowej administracji terenowej wojewodzie – to przedmiot uprawnienia powinien się zamykać w granicach nadzoru. Gdy ten obejmuje tylko legalność, nie może rozciągać się i na celowość. „Przedmiot zakreśla wprawdzie granice temu prawu (wglądu), lecz mogą one być znacznie szersze, mianowicie winny objąć wszystkie kwestie, związane bezpośrednio z przedmiotem. Jak ta granica w tym wypadku przebiegnie, jest to już kwestia stanu faktycznego i jego wykładni”¹⁴. Jak się okazało w toruńskim kazusie, granice kontroli z lat 1927–1928 i wnioski lustracyjne przyjęły zgoła kuriozalny kształt. Obie decyzje władz nadzorczych dotyczyły lustracji Magistratu, w obu przypadkach – w drugim niemal wyłącznie – zajęto się także organizacją i sposobem funkcjonowania Rady Miejskiej.

4. Lustracja gospodarki komunalnej z 1927 r.

Lustrację z 1927 r. przeprowadził na polecenie Ministra Spraw Wewnętrznych w okresie między 3 listopada a 22 grudnia 1927 r. Seweryn

¹⁴ Por. J. Staryszak, *Prawo nadzoru...*, s. 117–118. Por. także M. Grzybowska, *Decentralizacja i samorząd w II Rzeczypospolitej*, Kraków 2003, s. 250–258.

Czerwiński, p.o. inspektora do spraw samorządu. Obok Czerwińskiego w lustracji współuczestniczyli naczelnik wydziału zdrowia, inspektor starostw, inspektor weterynarii, komisarz ochrony lasów, trzej radcy wojewódzcy i trzej referendarze, którzy przygotowali wycinkowe raporty dotyczące m.in. gospodarki sanitarnej, leśnej w lasach stanowiących własność Torunia, Wydziału Opieki Społecznej, USC, Miejskiej Kasy Oszczędności.

W obszernym, liczącym 163 strony sprawozdaniu Czerwińskiego¹⁵ pojawiły się liczne wątki natury politycznej. Już we wstępnych uwagach poddano krytyce podatność Rady na krytykę lewicowych interpelacji NPR i PPS. Choć zdaniem sprawozdawcy stosunki w Radzie układały się dobrze, to cechowały ją „ospałość w interesowaniu się zagadnieniami publicznymi, ociągłość w działaniu i przytrzymywanie się w działalności zdawna utartych dróg”; „opanował ją bezwład”, „działalność swą kontynuuje z dnia na dzień; wymownym przykładem powyższego jest, że Rada Miejska nie ustaliła żadnego programu gospodarczego na dłuższy okres czasu”. „Stan intelektualny radnych” oceniono jako „niewysoki”. Lustratorzy, przeglądając księgę protokołów Rady Miejskiej, zauważali że Rada podejmowała decyzje także poza jej kompetencjami, a niektóre z uchwał „podlegają zakwestionowaniu z punktu widzenia celowości” (jak np. upoważnienie wszystkich radnych do kontrolowania jakości posiłków wydawanych w kuchni ludowej). Rada miała postanowić, by nie burzyć pomnika Bismarcka – „uchwała ta nie wymaga komentarzy” zdaniem sprawozdawcy. Protokoły z posiedzeń Rady miały nie być właściwie przesnurowane, strony nieponumerowane, brak godzin rozpoczęcia i zakończenia obrad. Regulamin obrad był jedynie tłumaczeniem poprzedniego pruskiego regulaminu i pozostawiał wiele do życzenia „pod względem czystości języka”. W sprawozdaniu wylicza się także radnych pozostających z gminą w szczególnych stosunkach instytucjonalnego powiązania – przykładowo dr Dandelski był lekarzem lecznicy miejskiej, adwokat Michałek – radcą w miejskich zakładach komunalnych, zaś przedsiębiorca Wykrzykowski wykonywał komunalne prace budowlane.

¹⁵ Archiwum Państwowe w Bydgoszczy (dalej APB), Urząd Wojewódzki Pomorski w Toruniu (1920–1939), Wydział samorządowy, sygn. 9078, odpis także sygn. 9080.

Innym przykładem takich powiązań miało być powierzenie żonie radnego Józefowicza prowadzenia miejskiej kuchni ludowej. Miasto tolerowało ponadto opóźnienia w zapłacie podatków przez radnych. Rada powołała zdaniami lustratorów zbyt wiele komisji; proponowano przeprowadzenie nowej organizacji władz magistrackich.

Prezydenta Bolta charakteryzował Czerwiński jako „nie odznaczającego się większą osobowością, dającego sobą powodować”, o „niewielkiej energii”¹⁶, nieprzejawiającego „w stosunku do radców zdecydowanej linii postępowania, któraby mu dała przewagę w zarządzie i podniosła powagę sprawowanego przez niego urzędu”. Za zbyt hojne uznano dodatki do uposażeń członków magistratu, za „zbyt daleko idące” – przyznanie prezydentowi prawa do polowań na gruntach miejskich. Stosunek magistratu do władz nadzorczych oceniono jednak jako „na ogół” „lojalny”.

Wreszcie raport zawiera szczegółową analizę organizacji i funkcjonowania poszczególnych wydziałów Magistratu, znalazły się tu też rozmaitej natury uwagi dotyczące sylwetek ważniejszych urzędników miejskich. Oceniono też, że ogólnie kadra miejska jest bardzo słabo wykształcona i wymaga przeszkolenia, które pozwoliłoby także na przesunięcia do wyższych kategorii płacowych. Liczne zastrzeżenia sformułowano wobec funkcjonowania wydziału budowlanego i wydziału rachunkowo-kasowego, w tym w szczególności rachunkowości zakładów miejskich; dopatrzone się braku inwentarzy ruchomości. We wnioskach końcowych znalazły się stwierdzenia, że działalność gminy wykazuje „duże zaniedbania, braki i usterki w różnych dziedzinach. Gospodarkę cechuje bezplanowość i nieprzytrzymywanie się ram budżetu. Korporacje miejskie pracują bez wytkniętego celu, nie obejmują całokształtu zagadnień polityki miejskiej, a działalność swą ograniczają do załatwiania spraw chwili bieżącej”.

¹⁶ W źródłach znajdziemy z kolei potwierdzenie, że Antoni Bolt mimo niewielkiej postury był osobą stworzoną do kierowania, pełną śmiałych planów i zamierzeń. Faktem jest, że Toruń zawdzięczał współpracy Bolta i miejskiego architekta Ignacego Tłoczka nowy, wizjonerski niemal plan urbanizacyjny i znaczne unowocześnienie infrastruktury. Bolt uporządkował także gospodarkę miejską i doprowadził do ograniczenia bezrobocia. Por. I. Tłoczek, *Antoni Bolt – prezydent miasta Torunia w latach 1924–1936*, „Rocznik Toruński”, t. 13 (1978), s. 73–90; R. Sudziński, *Samorząd terytorialny* [w:] M. Biskup (red.), *Historia Torunia...*, s. 71–72.

Zapytywał wreszcie Czerwiński, czy właściwe byłoby rozwiązanie korporacji miejskiej w Toruniu, lecz wyrażał zarazem obawy: „nowe wybory dałyby ten sam typ ludzi, jacy dzisiaj zasiadają w korporacjach. Przyczyna niezadawalniającego stanu gospodarki miejskiej w Toruniu leży w psychice społeczeństwa pomorskiego i w panujących na Pomorzu stosunkach”. Uzdrawienie gospodarki nastąpić miało w drodze „rozwinęcia przez Urząd Wojewódzki stałej i wnikliwej akcji instruktorskiej w stosunku do miasta” i zmiany personalnej na stanowisku Prezydenta miasta¹⁷. Sprawozdanie miało być przesłane Wojewodzie Pomorskiemu.

Wojewoda już w okólniku nr 55 z 1926 r. oblił magistraty do przedkładania kurend zapraszających na posiedzenia RM wraz z porządkiem obrad i do przedkładania odpisów protokołów z posiedzeń, zaś Magistrat toruński ten obowiązek realizował i brak w aktach śladów zastrzeżeń wojewody w tym zakresie¹⁸. Jednak po otrzymaniu raportu Czerwińskiego wojewoda w ostrym w tonie piśmie do Rady z 31 października 1928 r. przywołał nieprawidłowości w procedurach jej funkcjonowania. Ta odpowiadała m.in., iż choć przepisy nie przewidują takich wymogów formalnych, to jednak księga została przesnurowana, a inne zalecenia proceduralne spełnione. Rada podjęła też próbę dyskusji z wojewodą, wskazując tło i podstawy prawne podjętych uchwał, informując np. że uchwała w sprawie dawnego pomnika Bismarcka dotyczyła przekształcenia cokołu¹⁹. Także Magistrat złożył obszernie wyjaśnienia do wniosków pokontrolnych²⁰.

¹⁷ APB, Urząd Wojewódzki Pomorski w Toruniu (1920–1939), Wydział samorządowy, sygn. 9078, Sprawozdanie, s. 162.

¹⁸ Por. korespondencja Rady Miejskiej z Wojewodą Pomorskim, Archiwum Państwowe w Toruniu (dalej: APT), Akta Miasta Torunia, Wydział Prezydyalny, sygn. 1118, Posiedzenia Rady Miejskiej – sprawozdania do województwa. Por. też pismo Rady Miejskiej III.D.8283/28 do wojewody, APB, Pomorski Urząd Wojewódzki w Toruniu (1920–1939), Wydział Samorządowy, sygn. 9080, b. pag.

¹⁹ Por. Protokół Nr XV z posiedzenia RM w środę 21 listopada 1928 r., APT, Akta Miasta Torunia, Wydział Prezydyalny, sygn. 1118, k. 458v–463.

²⁰ APB, Pomorski Urząd Wojewódzki w Toruniu (1920–1939), sygn. 9080, Pismo prezydenta Bolta z 11 grudnia 1928 r. Nr 1756/28, b. pag.

5. Lustracja gospodarki komunalnej z 1928 r.

Kolejna, brzemienne już tym razem w skutki, lustracja Magistratu m. Torunia zarządzona została przez wojewodę pomorskiego Wiktora Lamota już w listopadzie 1928 r. Wojewoda powierzył przeprowadzenie czynności lustracyjnych naczelnikowi wydziału administracyjnego Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego, Walerianowi Zapale. Wedle zeznań tego ostatniego, złożonych rok później w postępowaniu przed Sądem Okręgowym, decyzja zapaść miała dość nagle. Zapała został wezwany do wojewody i poinformowany o zadaniu. Choć Zapała twierdził później, że wskazywał wojewodzie, iż potrzebuje kilka tygodni na rzetelne przygotowanie się do lustracji, to jednak wojewoda już 12 listopada wydał Zapałę pisemne polecenie przeprowadzeniu lustracji na podstawie § 7 ustawy o właściwości władz administracyjnych i administracyjnosądowych z 11 sierpnia 1883 r.²¹ Przedmiotowy przepis uprawniał organy administracji terenowej (prezesa rejencji i w II instancji nadprezydenta prowincji przy przewidzianym ustawowo współdziałaniu odpowiednich organów kolegialnych – uprawnienia te przeszły na wojewodę) do wykonywania nadzoru państwa nad administracją miejskich spraw gminnych. Lustracja formalnie rozpoczęła się w tym samym dniu i trwała do 26 listopada, wraz z Zapałą czynności przeprowadzali referendarz Kruszelnicki oraz referenci Siwik i Górecki. Efektem działań było przygotowanie przez Zapałę 25-stronicowego raportu²².

Sprawozdanie Zapały otwierają następujące zarzuty:

1. „Materialne zainteresowanie znaczniej części członków Rady Miejskiej w poszczególnych działach administracji względnie przedsiębiorstw miejskich.

²¹ *Gesetz über die Zuständigkeit der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden* z 1 sierpnia 1883 r. (GS. S. 237). Polecenie wojewody przechowywane w APB, Urząd Wojewódzki Pomorski w Toruniu (1920–1939), Wydział samorządowy, sygn. 9079, b. pag. Nieaktualna już sygnatura przywołana w pracy Przybyszewskiego.

²² APB, Urząd Wojewódzki Pomorski w Toruniu (1920–1939), Wydział samorządowy, sygn. 9079.

2. Niewykonywanie dostatecznej kontroli nad działalnością i tolerowanie pozabudżetowej gospodarki Magistratu.
3. Podejmowanie uchwał w przedmiocie dokonania wydatków budżetem nie objętych, bez wskazania sposobu pokrycia tych kosztów.
4. Znaczną część uchwał Rady Miejskiej cechuje lekkomyślność przy nie dość sumiennym wzięciu pod uwagę interesów miasta.
5. Wadliwy i niedbały sposób urzędowania samej Rady Miejskiej.
6. Niezdolność do wytworzenia i brak programu gospodarczego²³.

Pierwszy z zarzutów zdaniem lustratora miał szczególne znaczenie, ponieważ fakt zainteresowania radnych w sprawach materialnych i „wartość tych zainteresowań” skutkowały wieloma niedomaganiem działalności Rady i Magistratu. Wydzielił tu autor sprawozdania kilka grup: „materialne zainteresowanie przez pozostawanie w stosunku służbowym i pobieranie wynagrodzenia z Magistratu”, „materialne zainteresowanie przez otrzymywanie dostaw względnie robót dla Magistratu i przedsiębiorstw miejskich”, „materialne zainteresowanie przez uzyskiwanie różnych udogodnień w terminach płacenia podatków oraz należności dla przedsiębiorstw miejskich”, „materialne zainteresowanie przez łatwe uzyskiwanie Kredytu w Miejskiej Kasie Oszczędności”, „materialne zainteresowanie przez inne czynności płatne wzgl. dzierżawy od Magistratu”²⁴. Przykładem w pierwszej kategorii miało być znane z wcześniejszego raportu powierzenie dr Dandelskiemu, członkowi rady, a także byłemu jej przewodniczącemu, stanowiska kierownika Lecznicy Miejskiej (Magistrat uznał, że nie jest to problemem wobec cywilnoprawnego charakteru zatrudnienia Dandelskiego). Jednak to rada rozpatrywała podania Dandelskiego o podwyżki. Drugi przypadek ilustrować miała sprawa nadużyć związanych z przetargiem ograniczonym na wykonanie prac malarskich na potrzeby Pomorskiej Wystawy Rolniczej. Przetarg wygrał mistrz malarski Jakub Sulecki, składając najtańszą ofertę, przedkładając jednak po wykonanej pracy rachunek znacząco wyższy. Pierwotna oferta była według lustratora zaniżona i nierealna, jednak Sulecki miał jako radny miejski

²³ APB, Urząd Wojewódzki Pomorski w Toruniu (1920–1939), Wydział samorządowy, sygn. 9079, Sprawozdanie, s. 1–2.

²⁴ Tamże, s. 3.

zakładać, że Rada ostatecznie realne wydatki pokryje²⁵. Jak wykazała już poprzednia lustracja, kilkunastu radnych miało zalegać z opłaceniem podatków i uregulować bezpośrednio po lustracji; jak wskazuje Zapała, miało to stanowić dowód, że „powodem zaległości nie była niemożność ściągnięcia, lecz jedynie okoliczność liczenia się przez Magistrat ze stanowiskiem tych płatników jako radnych miejskich”²⁶. Identycznie stało się zresztą w przypadku lustracji z 1928 r., gdy również siedmiu radnych szybko uregulowało zaległości. Do kolejnej grupy powiązań należały według Zapały przypadki łatwego uzyskania kredytów w Miejskiej Kasie Oszczędności przez firmy należące do radnych lub przez nich podżywane. Wreszcie ostatni rodzaj powiązań Zapała ilustrował przykładem adwokata i radnego Stefana Michałka, który reprezentował miasto w procesach cywilnych.

Wedle innego zarzutu Zapały rada nie wykonywała właściwej kontroli nad wydatkami dokonywanymi przez Magistrat z uwagi na niewłaściwy skład i kurtuazyjny charakter kontroli „deputacji kasy kameralnej”. Rada tolerowała ponadto gospodarkę pozabudżetową, przyczyniając się do niej także poprzez uchwały ustanawiające zobowiązania bez wskazania źródeł finansowania (uchwały o dożywianiu dzieci, podwyżkach, zakup budynku dla żeńskiej szkoły zawodowej zamiast dzierżawy pomieszczeń). Rada miała podejmować decyzje pochopnie, bez szerszej dyskusji. Wreszcie przywoływał Zapała nieszczęsną sprawę obelisku Bismarcka, odnotowując, że WSA nakazał zburzenie cokołu.

Krytyka sposobu urzędowania rady obejmowała zarzuty „nieformalności w urzędowaniu”, „nieprzestrzegania przepisów ordynacji”, „nie-

²⁵ Zachowały się także akta przesłuchań prowadzonych przez Zapałę w związku ze sprawą Suleckiego. Urzędnik bardzo zaangażował się w wyjaśnianie tej sprawy, nagłośnionej przez artykuł w sanacyjnym „Dniu Pomorskim” w nr 8 z 19 listopada 1929 r. i broniący Suleckiego artykuł „Pod ocenę opinii publicznej” w „Słowie Pomorskim” nr 284 z 8 grudnia 1929 r.; Zapała informował wojewodę w styczniu 1930 r., że przeprowadził szczegółowe dochodzenie w celu uzupełnienia sprawozdania. Po otrzymaniu tego uzupełnienia wojewoda zwrócił się do gazety o zamieszczenie sprostowania z ustaleniami Zapały. APB, Urząd Wojewódzki Pomorski w Toruniu (1920–1939), Wydział samorządowy, sygn. 9079. Jak się zdaje, innych okoliczności przywołanych w grudniowym raporcie Zapała nie badał aż tak dogłębnie.

²⁶ Tamże, sprawozdanie Zapały, s. 10.

prowadzenia kontroli wykonania uchwał”. Zapała powtarzał zarzuty nieprzesnurowania księgi protokołów, braku numeracji, braku wskazania godzin, nieodczytywania protokołów z poprzednich posiedzeń, niedbałego prowadzenia protokołów. Rada, jak w ślad za Czerwińskim oceniał Zapała, powołać miała zbyt wiele komisji i deputacji, działalności niektórych w ogóle nie odnotowano. Fakty te miały dowodzić, że Rada „niedostatecznie zdaje sobie sprawę z ciężących na niej obowiązków i nie zaznajomiła się względnie nie przestrzega przepisów ordynacji miejskiej”. Zasadnym zarzutem był fakt, iż rada nadal nie opracowała statutu etatów stanowisk służbowych; wcześniejszy projekt nie został zatwierdzony przez wojewodę z powodu braku wskazania „cenzusu naukowego”, ponieważ Rada nie chciała „w dzisiejszych demokratycznych czasach zamykać nikomu drogi do wyższych stanowisk”; Zapała upatrywał w tym jednak gry politycznej stronnictw reprezentowanych w Radzie. Ich współpracę oceniał jako familijną, co przejawiać się miało w podziale sfer wpływów między kluby. Powtarza się też stwierdzenie Czerwińskiego, że Rada nie przygotowała długofalowego programu gospodarczego, którego brak „hamuje w znacznej mierze rozwój gospodarczy miasta, z wielką szkodą dla politycznych i narodowych zagadnień Pomorza”. Wreszcie stwierdzono, że Rada Miejska w Toruniu nie odpowiada obecnemu układowi sił życia gospodarczego i politycznego na terenie miasta, i że posiada „znaczna ilość członków o niskim poziomie intelektualnym”.

6. Rozwiązanie Rady Miejskiej miasta Torunia i jego echa polityczne

W sumie odtwórcze wobec wcześniejszego raportu Czerwińskiego sprawozdanie Zapały posłużyło wojewodowi Lamotowi do uzasadnienia wniosku o rozwiązanie toruńskiej rady miejskiej (sam Zapała o tak dalece idące restrykcje nie wnioskował, Czerwiński z kolei, jak wskazano, nie uważał tego za właściwy środek naprawczy). Nastąpiło to na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z 20 lutego 1929 r. Przywołano jako podstawę prawną przepisy § 79 pruskiej ustawy miejskiej.

19 kwietnia 1929 r. wicewojewoda pomorski Mieczysław Seydlitz wysłał pismo do prezydenta Torunia Bolta, w którym zawiadamiał, że stosownie do postanowień art. 96 i 98 rozporządzenia Prezydenta RP o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej, „w międzyczasie, zanim się ukonstytuuje nowa rada miejska, uprawnienia i funkcje tej korporacji przechodzą na Izbę Wojewódzką”. Wojewoda zobowiązywał Prezydenta do wydania poleceń, by wnioski Magistratu wymagające zatwierdzenia przez radę kierować do wojewody, który przedłoży je na posiedzeniu Izby Wojewódzkiej. Zapowiedział też zarządzenie wyborów w drodze odrębnego reskryptu²⁷.

Oburzenie wśród kół pravicowych już od chwili opublikowania rozporządzenia rady Ministrów było ogromne. Wyraził je w swojej publikacji „Rozwiązanie Rady Miejskiej w Toruniu. Uwagi prawnika” na łamach Słowa Pomorskiego dr Stanisław Piotr Woyda, były wicewojewoda pomorski²⁸. Poza przywołaniem argumentów podających w wątpliwość legalność decyzji Rady Ministrów, Woyda nie zawahał się postawić tezy, że prawdziwą polityczną przyczyną rozwiązania Rady była jej odmowa nadania na wniosek Magistratu jednej z ulic imienia Józefa Piłsudskiego, jak i nadania Piłsudskiemu, o co wnioskował Wydział Administracyjny Magistratu, honorowego obywatelstwa miasta, zaledwie kilka dni wcześniej, w uchwale z 7 listopada 1928 r.²⁹ Ten i inny komentarz stały się podstawą zarzutów, jakie postawiono Woydzie i redaktorowi naczelnemu „Słowa” Wacławowi Madejskiemu w procesie o naruszenie prawa prasowego (Woyda wedle aktu oskarżenia „rozpowszechniał w druku wiadomości świadomie przekręcone i nieprawdziwe, mogące wywołać niepokój publiczny i wyrządzić szkodę państwu”, zaś Madejski „dopuszczył przez nieoględność do ogłoszenia w redagowanym przez siebie czasopiśmie powyższego utworu, zawierającego treść przestępczą”³⁰). Proces toczył się przed toruńskim Sądem Okręgowym w listopadzie 1929 r. Przebieg po-

²⁷ Pismo L. dz. III. A. 2753/29. APT, Akta miasta Torunia, T. II Wydział Prezydyalny sygn. 1103, k. 12. Błędna sygnaturę akt sprawy podaje K. Przybyszewski.

²⁸ Słowo Pomorskie nr 64 z 17 marca 1929 r., s. 13.

²⁹ Uchwała Rady Miejskiej L. 340. APT, Akta miasta Torunia, Wydział Prezydyalny, sygn. 1103, k. 10v.

³⁰ Słowo Pomorskie nr 266, z 17 listopada 1929 r., s. 7.

siedzeń relacjonowało na bieżąco „Słowo”, a sam proces nieoczekiwanie stał się sceną dyskusji nad zasadnością i wnioskami samej lustracji. Nie sposób zresztą zaprzeczyć, że korelacja czasowa podjęcia przez Radę Miejską uchwały odmawiającej uhonorowania Marszałka i decyzji wojewody o przeprowadzeniu lustracji podjętej oficjalnie w 5 dni później jest iście zadziwiająca.

Ciekawym wątkiem analizowanej sprawy było zeznanie Zapały, który twierdził, że decyzja o lustracji była odpowiedzią na liczne „skargi i zażalenia ludności na gospodarkę magistratu w związku z działalnością rady miejskiej”. Dlatego wojewoda zalecił przeprowadzenie lustracji i naciskał na jej pilne przeprowadzenie, choć sam Zapała miał prosić o kilka tygodni na przygotowanie się do lustracji³¹. Jednocześnie na pytania obrońcy Zapała przyznał, że nigdy nie powiadomiono o skargach rady miasta i magistratu toruńskiego. Z kolei przewodniczący rady miejskiej Antoni Antczak miał usłyszeć od Zapały, że rada zostanie rozwiązana – i temu posłużyć ma lustracja – już około 12 listopada 1928 r., tj. jeszcze przed faktycznym rozpoczęciem czynności kontrolnych. Obrońca przywoływał też fakt, że Zapała nie był nawet właściwą osobą do przeprowadzenia lustracji, to zadanie powinno zostać powierzone naczelnikowi wydziału samorządowego, a nie administracyjnego Urzędu Wojewódzkiego; sam Zapała niebędący prawnikiem mógł się nie orientować wystarczająco w zawiłych pruskich przepisach³².

W toku wyводу obrońca podważał też zasadność tego raportu. Mieczysław Ossowski neutralizował powtarzany za Czerwińskim zarzut Zapały o braku planu gospodarczego, wskazując, że jedynym planem gospodarczym, i to przyjmowanym na wniosek magistratu, może być budżet miejski, innej kompleksowej uchwały finansowej rada nie podjąć nie mogła. Zarzuty zaś o przekroczenie budżetu należało kierować do magistratu jako organu odpowiadającego za wykonanie budżetu. Rada mogła jedynie „żądać przedłożenia rachunków, uchwalić dodatkowe kredyty, udzielić Magistratowi pokwitowania lub nie”, a wobec tych działań zarzutów nie sformułowano. Te zaś dotyczące powiązań interesów radnych z mająt-

³¹ Słowo Pomorskie nr 270, z 22 listopada 1929 r., s. 6.

³² Słowo Pomorskie nr 277 z 30 listopada 1929 r., s. 5.

kiem komunalnym nie naruszały § 44 ordynacji, stanowiącego, że w obradach w przedmiocie uprawnień i zobowiązań gminy miejskiej nie może uczestniczyć ten, którego interesy znajdują się w sprzeczności z interesami gminy. Tu adwokat obszernie dowodził, że „gdyby gmin miejska nie miała możliwości zawierania umów na wykonanie robót, na dostarczanie materiałów itp. z osobami, które przypadkowo są członkami Rady M.[iejskiej], to miasto byłoby często pozbawione możliwości zawierania umów z najzdolniejszymi, z najlepszymi i z najsumienniejszymi rzemieślnikami, kupcami i dostawcami, albo takie osoby byłyby na zawsze, mimo zaufania obywateli, pozbawione możliwości zostać radnymi miasta i służyć swoim doświadczeniem miastu”³³. Umowy z radnymi zawierano na wniosek magistratu. Wreszcie – Magistrat jednak wniosek o ulicę Piłsudskiego postawił, a to rada odmówiła jego akceptacji, stwierdzał pełnomocnik. Jak konkludował: „Ktoby chwycił się zawsze tylko najniższych ofert, będzie prawie zawsze miał źle pobudowany dom, źle wykonaną robotę, ze złego materiału i przytem narażony będzie jeszcze na procesy z rzemieślnikami. Ktoby chciał pozbawić miasto dowolnego wyboru najlepszych rzemieślników dla siebie tylko dlatego, że są oni radnymi miasta, ten źle przysłużyłby się właśnie obywatelom miasta”³⁴.

Trudno jednak zaakceptować dziś takie tłumaczenie zasadności powiązań interesów gospodarczych radnych i miasta. Kolejny zarzut obecny w obu sprawozdaniach lustracyjnych, dotyczący kredytów z funduszy miejskich, prostował adwokat, wskazując, że kredytów radnym udzieliła Miejska Kasa Oszczędności, dysponująca własnym kuratorium i zarządem. Zastanawiał się wreszcie, dlaczego nie zakomunikowano władzom miejskim, że tak wiele skarg na gospodarkę miejską kierowano do wojewody. Wskazywał, że wszystkie ważniejsze uchwały podlegały zatwierdzeniu Izby Administracyjnej. Tej samej przedstawiano planowany porządek obrad, podczas których zapaść miały uchwały dotyczące powierzenia robót radnym miejskim, i Izba nie dostrzegła nigdy nieprawidłowości. Wywód obrony nie koncentrował się zatem bezpośrednio na zarzutach

³³ Słowo Pomorskie nr 276 z 29 listopada 1929 r., s. 5. Wobec afery mistrza malarskiego Suleckiego trudno się jednak zgodzić z tym założeniem.

³⁴ Tamże.

stawianych Woydzie, a na zagadnieniach związanych z raportem lustracyjnym Zapały. Ostatecznie sędzia nie podzielił argumentów obrony i oskarżeni zostali skazani na kary grzywny w wysokości 100 i 20 zł.

Endecja w wyborach do rady miejskiej przeprowadzonych 1 września 1929 r. znowu odniosła zwycięstwo (endecki Obywatelski Blok Gospodarczy zdobył 15 mandatów, do tego 10 sojuszniczych Narodowej Partii Robotniczej), przy kompromitującym wyniku 5 mandatów sanacyjnego Zjednoczonego Bloku Pracy Gospodarczej³⁵. Przewodniczący nowej Rady Stefan Michałek skierował pismo do Prezydenta Bolta i byłego przewodniczącego Rady Antczaka z zapytaniem, czy zostali zapoznani z protokołem lustracyjnym Zapały, ponieważ treść jego nie została podana do publicznej wiadomości oficjalnie, a jedynie za pośrednictwem artykułu Woydy w prasie³⁶. W odpowiedzi Antczak wyjaśniał, że protokołu nie otrzymał, o rozwiązaniu Rady dowiedział się z prasy, zaś o „rzekomych nadużyciach, korupcji, rozkradaniu mienia publicznego i mnożenia się afer mających posmak wprost kryminalnej natury przez radnych byłej Rady Miejskiej” – z przemówienia prokuratora w procesie Woydy³⁷. Rada postanowiła zatem zwrócić się do wojewody o ustalenie wyniku lustracji³⁸. Podobnie Magistrat potwierdził, że wyniku lustracji nie otrzymał, wskazał też, że zarzut odnoszący się do złamania zakazu wchodzenia członków rady w stosunki majątkowe z gminą mógł być podyktowany istnieniem takowego w dekrete miejskim obowiązującym na terenie b. Kongresówki, i to „przepis ten mógł spowodować omyłkę odnośnie do stanu prawnego obowiązującego na kresach zachodnich”; jednakże pruska ordynacja miejska takiego nie zawierała³⁹.

³⁵ APT, Akta Miasta Torunia, Wydział Prezydialny, sygn. 1103, k. 431 Protokół z czynności Komisji Wyborczej miasta Torunia w dniu głosowania 1 września 1929; sygn. 1105, Szczegółowy wynik głosowania w poszczególnych obwodach do Rady Miejskiej dnia 1 września 1929 r.

³⁶ APT, Akta Miasta Torunia, Wydział Prezydialny, sygn. 1103, k. 484, 485.

³⁷ APT, Akta Miasta Torunia, Wydział Prezydialny, sygn. 1103, k. 486.

³⁸ Uchwała RM z 4 grudnia 1929 r., L. 170, APT, Akta Miasta Torunia, Wydział Prezydialny, sygn. 1103, k. 486v–487.

³⁹ Pismo z 2 grudnia 1929 r., I. 2016/29. APT, Akta Miasta Torunia, Wydział Prezydialny, sygn. 1103, k. 488–488v.

Przewodniczący Rady, powołując się na niejasne okoliczności sprawy, zwrócił się więc do wojewody pomorskiego o udzielenie protokołu lub jego odpisu⁴⁰. Przynaglony do odpowiedzi Wojewoda uznał to za zbędne, wskazując, że wiadome sprawozdanie „nie posiada aktualnego znaczenia dla obecnie urzędującej Rady Miejskiej, która ponadto nie jest powołaną do badania uchybień Rady Miejskiej, stwierdzonych przez Wojewódzką Komisję Lustracyjną”, ponadto „przeprowadzona lustracja nie miała na celu zbadania względnie ustalenia uchybień i przekroczeń poszczególnych członków Rady Miejskiej, a jedynie stwierdzenie całości kształtu gospodarki Magistratu w związku z działalnością Rady Miejskiej celem zmiany dotychczasowego systemu, który ustalił się w wielu ciałach samorządowych na terenie Pomorza niewątpliwie także dzięki temu, że Urząd Wojewódzki nie posiadając poprzednio odpowiedniego aparatu lustracyjnego, wykonywał nadzór formalny – raczej – niż rzeczowy (...). Nie było celem lustracji występowanie indywidualne przeciw jednostkom lecz przeciw dotychczasowemu systemowi. Podanie pewnych – jaskrawych zresztą – faktów uchybień lub przekroczeń w gospodarce ciał samorządowych do publicznej wiadomości nastąpiło tylko w wypadkach, gdy celem obrony dotychczasowego systemu poddaną została w wątpliwość słuszność i celowość niejednokrotnie dość ostrych zarządzeń będących następstwem i koniecznością wobec stwierdzonego stanu faktycznego podczas lustracji”.

Wreszcie wojewoda informował o odstąpieniu akt prokuraturze w przypadkach poszlak przestępstw karnych, na jakie się natknął w następstwie lustracji, co miało też dać możliwość oczyszczenia się członków RM z zarzutów w postępowaniu karnosądowym. Lustracja przyniosła zdaniem wojewody „uzdrowienie gospodarki Magistratu w związku z działalnością Rady Miejskiej, co nie pozostało bez wpływu na działalność innych ciał samorządowych na terenie Województwa Pomorskiego”. Zapowiedziano także, że obecnie urząd wojewódzki dysponuje już potrzebnym aparatem lustracyjnym, „przy pomocy którego będzie w możliwości przeprowadzenia lustracji okresowych i doraźnych, przez co będzie

⁴⁰ APT, Akta Miasta Torunia, Wydział Prezydialny, sygn. 1103, k. 490–490v.

zapobiegał ewentualnemu niewłaściwemu urzędowaniu ciał samorządowych na Pomorzu”⁴¹.

7. Środki nadzorcze w ustawie scaleniowej z 1933 r.

Era przepisów dzielnicowych w zakresie samorządu w dużej mierze skończyła się wraz z uchwaleniem w roku 1933 ustawy scaleniowej⁴². Choć pewne partykularyzmy, w tym i niektóre przepisy ordynacji z 1853 r., pozostały w mocy, to kwestie nadzoru uzyskały już jednolitą redakcję. Zgodnie z postanowieniem art. 66 nieważne były postanowienia organów ustrojowych gminy powzięte z naruszeniem wymagań formalnych albo sprzeczne z obowiązującym prawem. Podjęte przez radę lub zarząd gminy (zastąpił popruski magistrat) uchwały takie przełożony gminy obowiązany był zawiesić i przesłać orzekającej o ich ważności władzy nadzorczej. Zarząd w ciągu 14 dni miał obowiązek wstrzymania uchwały rady niewykonalnej lub sprzecznej z interesem gminy, podobnie organ nadzoru wobec uchwał zarządu. Organy te miały jednak prawo do ponownego przyjęcia kwestionowanej uchwały większością 2/3 głosów na najbliższym posiedzeniu.

Na mocy art. 67 władze nadzorcze miały prawo dokonania „inspekcji urzędów, instytucji, urzędzeń, przedsiębiorstw i zakładów związków samorządowych, badać na miejscu i poddawać rewizji całokształt gospodarki samorządowej tak pod względem formalnym, jak i materialnym, a ponadto mogą na miejscu albo przez żądanie nadesłania akt wejrzeć w tok załatwiania poszczególnych spraw”. Organy nadzorcze dysponowały ponadto prawem delegowania przedstawiciela na posiedzenia rady lub zarządu oraz komisji, „osoby te mają prawo żądać przytem informacji co do związku samorządowego oraz działalności poszczególnych jego orga-

⁴¹ Pismo wojewody pomorskiego IV D-698/3 z 5 lutego 1930 r. do Przewodniczącego Rady Miejskiej w Toruniu, APT, Akta Miasta Torunia, Wydział Prezydyjalny, sygn. 1103, k. 491–491v.

⁴² Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz.U. R.P. Nr 35, poz. 294).

nów ustrojowych” (ust. 4 przedmiotowego artykułu). Najbardziej restrykcyjnym środkiem, ujętym w art. 69 ustawy, było prawo rozwiązania organu stanowiącego i zarządzającego („równocześnie albo też każdy z nich oddzielnie”), w przypadku narażenia na szkodę interesu publicznego przez organ w drodze „przekroczenia właściwości lub innego istotnego naruszenia obowiązujących przepisów albo statutów związku samorządowego”; gdy organ naraził związek samorządowy na straty materialne lub powoduje istotne nieprawidłowości w gospodarce samorządowej „wskutek beczynności, bądź też niedbałego wykonywania ciężących na nim zadań”; wreszcie gdy organ „dopuszcza się lub toleruje wśród swych członków publiczne wystąpienia, które uwłaczają powadze lub obniżają zaufanie, jakim powinny cieszyć się organa administracji publicznej”.

Art. 70 przewidywał z kolei prawo do złożenia z urzędu członka zarządu, jeżeli ze szkodą dla interesu publicznego nie wykonywał ciężących na nim obowiązków, spełniał je „nienależycie, niedbale lub nieudolnie” lub gdy postępował „w sposób, obniżający powagę i zaufanie, jakiego wymaga zajmowane przez niego stanowisko”. Przepisy unifikacyjne okazały się dla samorządów zachodnich skądinąd bardziej restrykcyjne niż przepisy pruskie. Choć formalnie sprecyzowano przesłanki rozwiązania organu, to ich charakter musi wydać się kontrowersyjny i relatywistyczny. Cechą znamioną jest, że dopuszczały rozwiązanie zarówno rady, jak i zarządu gminy, podczas gdy ordynacja pruska dozwalała jedynie na rozwiązanie rady, co umożliwiała dozór interesów komunalnych przez magistrat w przejściowym okresie. Ustawa scaleniowa przyjęła jednak rozwiązanie mieszczące się w duchu doktryny państwowej samorządu⁴³, która w pełni znajdzie swój wyraz w przepisach konstytucji kwietniowej w dwa lata później.

⁴³ Doktryny samorządowe w międzywojniu podsumował nie tak dawno A. Bosiacki, *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Warszawa 2006; z kolei pod red. G. Radomskiego ukazała się praca zbiorowa: *Samorząd w polskiej myśli politycznej XX wieku*, Toruń 2006. W tej ostatniej pracy por. W. Paruch, *Samorzady w autorytaryzmie. Piłsudczykowska koncepcja samorządności (1926–1939)*, s. 151–178.

8. Podsumowanie

Powyższe rozważania prowadzą do sformułowania kilku tez. Polityka nadzorcza administracji rządowej wobec komunalnych związków samorządowych na zachodzie wydaje się dość chaotyczna. Wobec funkcjonowania organów i gospodarki Torunia przeprowadzono do końca lat 20. cztery duże lustracje; kolejną w połowie lat 30. przeprowadzi Związek Rewizyjny Samorządu Terytorialnego i wnioski będą się w części powtarzać⁴⁴. Wielce zastanawiający jest fakt, że tuż po kompleksowej lustracji przeprowadzonej przez Czerwińskiego na polecenie MSW w listopadzie 1927 r., którego wnioski przedstawiono organom miejskim dopiero niemalże rok później, wojewoda zdecydował o przeprowadzeniu kolejnej. Miasto ustosunkowało się do tez Czerwińskiego na przełomie listopada i grudnia 1928 r., a wówczas trwała już kolejna lustracja, zabrakło więc czasu na wdrożenie jakichkolwiek procedur naprawczych. W obu sprawozdaniach powtarzają się wnioski pozamerytoryczne, o charakterze politycznym lub zgoła nieoczekiwane komentarze mniej lub bardziej *ad personam*. Przygotowane w pośpiechu sprawozdanie Zapaly ma wtórny charakter, pozbawione jest głębszej analizy, stanowi właściwie zlepek tez Czerwińskiego. Dziwi też fakt, że choć lustracja powierzona Zapale obejmować miała formalnie działania Magistratu, to ostatecznie skupiła się na działaniach rady miejskiej. Korelacja między odmową Rady nadania jednej z ulic imienia Piłsudskiego a zarządzeniem lustracji z 1928 r., jej kierunkiem i wreszcie konsekwencjami wydaje się raczej oczywista.

Podobnie zastanawiające są sformułowania wojewody zawarte w piśmie do nowo wyłonionej Rady Miejskiej, wyrażające zadowolenie, że przypadek toruński („uzdrowienie” gospodarki w drodze rozwiązania Rady) stanowił dobry przykład dla innych związków, a administracja rządowa dysponuje obecnie znacznie lepszym aparatem nadzorczym. Zarazem należy przyznać, że wiele z działań rady i magistratu w dzisiejszej perspektywie wypadaloby ocenić jednoznacznie negatywnie. Częściowym usprawiedliwieniem może być fakt, iż magistrat i rada miasta

⁴⁴ Por. APB, Urząd Wojewódzki Pomorski w Toruniu (1920–1939), Wydział samorządowy, sygn. 9081, 9082.

Torunia stosowały się do przepisów dzielnicowych, które nie znały jeszcze obostrzeń wprowadzonych już np. w b. Królestwie Polskim. Zarazem jednak oczywiste było, że bardziej restryktywne regulacje dotyczące bezpośredniego udziału radnych w transakcjach z udziałem majątku gminy są kwestią bliskiej przyszłości, a rada i magistrat winny poświęcić więcej uwagi tym kontrowersyjnym stosunkom.

Wykorzystane źródła:

- Akta miasta Torunia, Wydział Prezydialny, Archiwum Państwowe w Toruniu, sygn. 1103, 1105, 1118.
- Urząd Wojewódzki Pomorski w Toruniu (1920–1939), Wydział Samorządowy, Archiwum Państwowe w Bydgoszczy, sygn. 9078, 9079, 9080, 9081, 9082.
- „Dzień Pomorski” nr 8 z 19 listopada 1929 r.
- „Słowo Pomorskie” nr 64 z 17 marca 1929 r., nr 266 z 17 listopada 1929 r., nr 270 z 22 listopada 1929, nr 276 z 29 listopada 1929 r., nr 277 z 30 listopada 1929 r., nr 284 z 8 grudnia 1929 r.

Bibliografia:

- Bosiacki A., *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, LIBER, Warszawa 2006.
- Grzybowska M., *Decentralizacja i samorząd w II Rzeczypospolitej*, Oficyna Wydawnicza ABRYŚ, Kraków 2003.
- Paruch W., *Samorządy w autorytaryzmie. Piłsudczykowska koncepcja samorządności (1926–1939)*, [w:] G. Radomski (red.), *Samorząd w polskiej myśli politycznej XX wieku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2006, s. 151–178.
- Przybyszewski K., *Toruń w latach Drugiej Rzeczypospolitej (1920–1939). Społeczeństwo i gospodarka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1994.
- Staryszak J., *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*, Inst. im. Mianowskiego, Warszawa 1931.
- Tarnowska A., *Podstawy prawne skarbowości samorządowej w II RP*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu”, Vol. 1, No 2/2013, s. 41–55.

Anna Tarnowska

- Tarnowska A., *Sądownictwo administracyjne II RP a pruski model sądownictwa administracyjnego*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego”, IX, Lublin–Łódź 2006, Cz. 2, s. 415–444.
- Tłoczek I., *Antoni Bolt – prezydent miasta Torunia w latach 1924–1936*, „Rocznik Toruński”, t. 13 (1978), s. 73–90.
- Wojciechowski M., *Życie polityczne Torunia w latach 1920–1939* [w:] M. Biskup (red.), *Historia Torunia*, t. III. *W czasach Polski Odrodzonej i okupacji niemieckiej (1920–1945)*, Wydawnictwo Towarzystwa Naukowego w Toruniu, Toruń 2006, s. 149–194.
- Sudziński R., *Samorząd terytorialny* [w:] M. Biskup (red.), *Historia Torunia*, t. III. *W czasach Polski Odrodzonej i okupacji niemieckiej (1920–1945)*, Wydawnictwo Towarzystwa Naukowego w Toruniu, Toruń 2006, s. 63–72.