

Marek K. Jeleniewski

Status prawny Bydgoszczy w Drugiej Rzeczypospolitej

słowa kluczowe: Druga Rzeczpospolita, Bydgoszcz, status prawny

Władze powstałej po pierwszej wojnie światowej Rzeczypospolitej Polskiej stanęły przed ogromem problemów. Świadomość konieczności dostosowania struktur odziedziczonego po zaborach państwa do nowego stanu zrodziła potrzebę pilnego opracowania szeregu aktów prawnych. Za najistotniejszą uznano unifikację przepisów obowiązujących na terenie trzech różnych organizmów, scalonych obecnie w jedność. Pomimo tej świadomości, choć przez całe dwudziestolecie międzywojenne prowadzono intensywne prace legislacyjne, nie zdołano ujednoczyć wielu przepisów¹.

Tak było również w regulacjach dotyczących ustroju samorządu terytorialnego. Do wybuchu drugiej wojny światowej na terenie Rzeczypospolitej obok przepisów ustanowionych przez Sejm obowiązywały różniące się od siebie rozwiązania prawne, mające źródło w ustawodawstwie zaborczym. Poniżej przybliżymy te najistotniejsze. Ograniczymy się jednak do rozwiązań obowiązujących na terenie województw poznańskiego i pomorskiego, obu powstałych z ziem byłego zaboru pruskiego², w obrębie których leżała Bydgoszcz i okolice w latach 1920-1939. Na terenie trzeciego województwa leżącego na niegdysiejszych obszarach Monarchii Pruskiej – śląskiego – obowiązywały już inne przepisy. Śląsk cieszył się w latach międzywojennych daleko idącą autonomią.

¹ Zob. M.K. Jeleniewski, *Polska myśl samorządowa w dwudziestolecu międzywojennym*, [w:] *Demokracja i samorządność na Kujawach i Pomorzu w dobie nowożytnej*, „Prace Komisji Historii BTN” 2004, t. 18, red. Z. Biegański i W. Jastrzębski, Bydgoszcz.

² Ustawa z dnia 1 sierpnia 1919 r. „O tymczasowej organizacji byłej dzielnicy pruskiej” tworzyła z ziem dawnego zaboru pruskiego dwa województwa, poznańskie i pomorskie. Bydgoszcz była obok Poznania drugim z miast wydzielonych w województwie poznańskim. W późniejszym okresie status miast wydzielonych zyskały także Gniezno i Inowrocław.

Mniejszą od województwa jednostką administracyjną był powiat³. Bydgoszcz była największym w Drugiej Rzeczypospolitej miastem na prawach powiatu grodzkiego. Na jego czele stał prezydent i rada miejska. Tu także urzędował starosta powiatowy.

Konstytucja RP z 1921 r.⁴ przewidywała istnienie samorządu terytorialnego na terenie gminy, powiatu i województwa. Sankcjonowała tym samym stan prawny odziedziczony po zaborcach. Zgodnie z wolą ustawodawcy szczegółowe zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego określać musiały ustawy samorządowe. Zapis ten doczekał się realizacji w roku 1933, kiedy to weszła w życie ustawa „O częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego”⁵. Jak wskazuje nazwa ustawy, nie regulowała ona jednak wszystkich praw samorządów. Część z nich pozostała niezmieniona do roku 1939.

W ustępach dotyczących samorządu uchwalona w roku 1935 konstytucja kwietniowa⁶ nie wprowadzała zmian. Zgodnie z jej przepisami nadal dzielił się on na gminny, powiatowy i wojewódzki. Konstytucja ta, określana przez znawców zagadnienia jako wyraźny krok wstecz, w znacznym stopniu ograniczała jednak uprawnienia samorządu. Wymagała na przykład, by każda uchwała rady zatwierdzona była przez władzę nadzorczą. Jako że zgodnie z ówczesnym prawem Bydgoszcz łączyła w sobie cechy gminy i powiatu, przypomnimy przepisy dotyczące obu instytucji.

Gmina pozostawała przez całe dwudziestolecie najmniejszą jednostką samorządu terytorialnego. Podstawę jej funkcjonowania określała „Ordynacja gminna dla siedmiu wschodnich prowincji Monarchii Pruskiej”⁷. Według ustawowej definicji obszar gminy stanowiły wszystkie grunty, które znajdowały się na jej terenie (z zastrzeżeniem odrębności obszarów dworskich). We wszystkich gminach, bez względu na ich wielkość, dokonywano wyboru rady, która była organem uchwalodawczym i kontrolującym. Źródłem gminnego prawa były statuty miejscowe, wymagające zatwierdzenia przez wydziały powiatowe, sprawujące wobec gmin funkcję nadzorczą.

Ustawa z 1933 r.⁸ wprowadziła pewne zmiany. Przede wszystkim ujednotliła status wszystkich ziem leżących na terenie gminy. Według jej przepisów

³ Początkowo na terenie województwa poznańskiego było 36 powiatów. W kolejnych latach (1925, 1927) liczba ta malała. Najwięcej – siedem – powiatów zlikwidowano w roku 1932.

⁴ Konstytucja RP z dnia 17 marca 1921 r. Dz. U. RP nr 44, poz. 267.

⁵ Ustawa „O częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego” z dnia 23 marca 1933 r. Dz. U. RP nr 35, poz. 294.

⁶ Konstytucja RP z dnia 23 kwietnia 1935 r. Dz. U. RP nr 30, poz. 227.

⁷ „Ordynacja gminna dla siedmiu wschodnich prowincji Monarchii Pruskiej” z dnia 3 lipca 1891 r. Zb. U. Pr., s. 233 z 1891 r.

⁸ Ustawa „O częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego” z dnia 23 marca 1933 r.

przestały istnieć tzw. obszary dworskie. Do obszaru gminy zaliczano jedno lub kilka osiedli (wsi, osad, przysiółków itp.). Wielkość obszaru gminy powinna odpowiadać wspólnemu zainteresowaniu sprawami publicznymi, a także zapewnić gminie zdolność realizacji ciężących na niej zadań. Gmina była osobą prawa publicznego i przedmiotem praw majątkowych. Jeśli liczyła mniej niż 5000 mieszkańców, wybierano dwunastu radnych, do 10 000 – szesnastu, a w takiej, w której liczba mieszkańców przekraczała 10 000 – dwudziestu. Radnych wybierano w wyborach tajnych, równych, stosunkowych i pośrednich. Zarząd gminy składał się z wójta, podwójcego (zastępcy wójta) oraz ławników.

Oprócz gmin wiejskich istniały w dwudziestoleciu międzywojennym również gminy miejskie. Były to organy samorządu terytorialnego funkcjonujące na terenie miast. Ich podstawę działania stanowiły przepisy odrębne, określające zarówno zasadę wyboru rad, jak i ich kompetencje, organy itp. Status gmin miejskich przysługiwał większości miast leżących na terenie Rzeczypospolitej. Tylko te największe (było ich kilkadziesiąt), a wśród nich Bydgoszcz, były tzw. powiatami grodzkimi, tj. jednostkami samodzielnymi wydzielonymi z powiatu samorządowego, tworzącymi powiat miejski dla celów administracji państwowej.

Po zamachu majowym, podobnie jak w przypadku innych dziedzin życia, sanatorzy postanowili ograniczyć do minimum kompetencje samorządu, szczególnie tam, gdzie władzę dzierżyli ich polityczni przeciwnicy (chadecy i endecy), jak to było w Bydgoszczy. Jako że prace nad ustawą samorządową trwały bardzo długo, a dzięki konsekwentnemu oporowi demokratycznych, skupiających reprezentantów organów samorządowych⁹ okazywał się bardzo skuteczny, sanatorzy zdecydowali się tymczasowo ograniczyć kompetencje władz w większych miastach, tworząc tzw. powiaty grodzkie.

Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 19 marca 1928 r.¹⁰ władzami administracji ogólnej byli „wojewodowie, komisarz rządu, starostowie powiatowi i starostowie grodzcy”. Czerpiąc z tego przepisu, w wyznaczonych miastach Rzeczypospolitej, w tym w Bydgoszczy, na podstawie rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 września 1929 r.¹¹ dokonano podziału kompetencji władzy. Od tej pory istniały dwa organy na poziomie powiatu miejskiego – prezydent miasta i starosta grodzki. Intencja prawotwórcy była jasna – przejęcie państwowej

Dz. U. RP nr 35, poz. 294.

⁹ Związek Miast Polskich powołano na zjeździe miast Królestwa Polskiego w roku 1917 jako reprezentanta interesów miast wobec władz państwowych. W roku 1920 skupiał 120 miast, w roku 1939 blisko 90% wszystkich miast polskich.

¹⁰ Dz. U. RP. 1928 r. nr 11, poz. 86.

¹¹ Dz. U. RP. z 1929 r. nr 72, poz. 543. Były to: Bydgoszcz, Gniezno, Grudziądz, Inowrocław, Toruń.

kontroli, a tym samym pozbawienie jej samorządów w dziedzinach, które sanatorzy uznali za istotne z ich punktu widzenia. W oparciu o rozporządzenie i wciąż obowiązującą ustawę „o administracji policji”¹², Minister spraw wewnętrznych określił w postanowieniu z dnia 31 stycznia 1930 r. kompetencje starosty grodzkiego, w tym niektóre czynności miejscowej władzy policyjnej, a mianowicie:

- sprawy utrzymania bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego na drogach, ulicach i placach publicznych oraz w miejscach publicznych,
- sprawy nadzoru nad lokalami publicznymi oraz ustalenie godziny policyjnej,
- sprawy stowarzyszeń, zgromadzeń i wieców, sprawy widowiskowe oraz cenzury teatralnej,
- sprawy kwest publicznych,
- sprawy policji kryminalnej,
- sprawy policji obyczajowej,
- sprawy broni oraz materiałów wybuchowych łatwopalnych.

Ponadto na mocy postanowienia Ministra spraw wewnętrznych z dnia 24 marca 1930 r.¹³ starostom grodzkim powierzono nadzór nad prasą, a na mocy rozporządzenia MSW z dnia 31 marca 1930 r.¹⁴ sprawy dotyczące:

- utrzymania bezpieczeństwa i spokoju publicznego,
- cudzoziemców,
- granic państwa,
- godzin handlu i godzin otwarcia zakładów handlowych i niektórych przemysłowych.

Wyżej wymienione rozporządzenia MSW weszły w życie 22 kwietnia 1930 r.

Podobnie jak w przypadku samorządu gminnego, również samorząd powiatowy opierał swe działanie zarówno na ustawach odziedziczonych po zaborcach, jak i przepisach wprowadzonych po wyzwoleniu przez administrację polską. Podstawę działania rady powiatu na terenie województwa poznańskiego stanowiła „Ordynacja powiatowa dla Prowincji Poznańskiej”¹⁵, a w województwie pomorskim „Ordynacja powiatowa dla sześciu wschodnich prowincji Monarchii Pruskiej”¹⁶. Pewne zmiany wprowadził zaborca przed 1918 r. (m.in. w latach 1841 i 1889), lecz w swej zasadniczej formie oba akty przetrwały do końca zaborów.

¹² Ustawa z dnia 11 marca 1850 r. o administracji policji, Zb. U. Pr., s. 265.

¹³ Monitor Polski nr 76, poz. 119.

¹⁴ Tamże, nr 82, poz. 125.

¹⁵ „Ordynacja powiatowa dla Prowincji Poznańskiej”, Zb. U. Pr., s. 3 z 1829 r.

¹⁶ „Ordynacja powiatowa dla sześciu wschodnich prowincji Monarchii Pruskiej”, Zb. U. Pr., s. 179 z 1872 r. Ustrój samorządu regulowały również: Ustawa o ogólnym zarządzie kraju z 30 lipca 1883 r. oraz ustawa z dnia 19 maja 1889 r. o ogólnym zarządzie kraju i właściwościach władz administracyjnych i administracyjno-sądowych.

W latach 1919 i 1920 korekty odziedziczonych aktów prawnych dokonał Komisariat Naczelnej Rady Ludowej i Minister byłej Dzielnicy Pruskiej. Nowe przepisy dotyczące Bydgoszczy wprowadzono w życie na mocy rozporządzenia Ministra byłej Dzielnicy Pruskiej w roku 1921¹⁷.



Rada Miejska Bydgoszczy, 1934 r.
(ze zbiorów Narodowego Archiwum Cyfrowego)

Terytorium powiatu określała stosowna ustawa. Ona również mogła decydować o zmianie granic powiatu bądź połączeniu dwu lub więcej. W województwie pomorskim powiat miejski mógł być utworzony w mieście liczącym powyżej 25 tys. ludności, przy czym następowało to na wniosek rady miejskiej, który wymagał zatwierdzenia przez ministra spraw wewnętrznych. Rada Ministrów miała prawo utworzyć powiat miejski w mieście, którego liczba ludności nie przekroczyła 25 tys. Wydając stosowne zarządzenie, musiała brać pod uwagę „szczególne okoliczności”.

W województwie poznańskim o tym, czy miasto otrzyma statut powiatu miejskiego, decydowała Rada Ministrów.

Członkami powiatu były wszystkie osoby mające stałe miejsce zameldowania na jego terenie. Nie były nimi osoby pełniące zasadniczą służbę wojskową w jednostce, która miała swą siedzibę na terytorium powiatu. Wszyscy mieszkańcy powiatu korzystali z równych praw. Mogli brać udział w pracach instytucji powoływanych na terenie powiatu, mogli także dowolnie korzystać ze wszystkich zakładów i urzędów utrzymywanych dla swych mieszkańców przez powiat.

W województwie pomorskim istniał obowiązek przyjęcia wszystkich bezpłatnych urzędów, jakie funkcjonowały w samorządzie powiatowym. Odmowa przyjęcia urzędu zagrożona była stosownymi sankcjami. W województwie poznańskim taki przepis nie istniał.

W całym dwudziestoleciu międzywojennym mianem powiatu określano jednostki samorządowe dwojakiego rodzaju. Powiatami były te, które obejmowały zasięgiem swojego działania rozległy obszar, skupiając wiele gmin, ale powiatami,

¹⁷ Rozporządzenie Ministra byłej Dzielnicy Pruskiej z dnia 12 sierpnia 1921 r. „O wyborze do sejmików powiatowych na obszarze byłej Dzielnicy Pruskiej”, Dz. U. RO nr 71, poz. 492.

w prawnym znaczeniu, były także jednostki obejmujące jedną gminę – miasto. Status taki, obok innych dużych miast woj. pomorskiego i poznańskiego, uzyskała Bydgoszcz, która stała się tym samym największym miastem powiatowym w Polsce, większym nie tylko od sąsiedniego Torunia (dwukrotnie), lecz i od wielu innych miast wojewódzkich w Polsce. Do roku 1933 o wydzieleniu miasta z powiatu, a więc utworzeniu samodzielnego, decydowały władze państwowe¹⁸.

W roku 1933 wraz z wejściem w życie nowej ustawy samorządowej dotyczące tego problemu przepisy zaborcze przestały obowiązywać. Miasta wydzielone z powiatu wymieniono w załączniku. Na terenie województwa poznańskiego były to: Bydgoszcz, Gniezno, Inowrocław i Poznań, na terenie województwa pomorskiego: Gdynia, Grudziądz i Toruń¹⁹.

Ustrój samorządu miejskiego na terenie byłego zaboru pruskiego, a więc województwa poznańskiego i pomorskiego, regulowały do roku 1933 przepisy „Ordynacji miejskiej”²⁰.

12 sierpnia 1921 r. Minister byłej Dzielnicy Pruskiej na mocy swego rozporządzenia zmienił odziedziczone przepisy, dostosowując je do nowych warunków. Za najistotniejszą uznać należy likwidację zapisów, które preferowały wyborców o wyższych dochodach. Od tej chwili stan majątkowy nie miał wpływu na prawa wyborcze. Zniesiono także – obowiązujący w Prusach – system kurialny. Podobnie jak we wszystkich innych przepisach dotyczących samorządu terytorialnego od wybieranych do rad wymagano znajomości języka polskiego w mowie i piśmie²¹.

W myśl § 2 ustawy pruskiej obszar gminy miejskiej tworzyły wszystkie grunty leżące na jej terytorium. W § 3 stwierdzono, że wszyscy mieszkańcy tego terytorium należą do gminy, a § 4 przyznawał im równe prawa i nakładał na nich jednakowe obowiązki wobec gminy. Ustawa z roku 1933 ten stan utrzymała.

Członków rady miejskiej wybierano spośród mieszkańców miasta, na terenie którego miała działać, była ona organem uchwalającym i kontrolującym. Do roku 1933 wybory były tajne, powszechne, równe, bezpośrednie i stosunkowe. Każdy wyborca dysponował jednym głosem. Czynne prawo wyboru przysługiwało obywatelom, którzy ukończyli dwadzieścia jeden lat, bierne – od dwudziestu pięciu

¹⁸ Ustawa „O właściwości władz i sądów administracyjnych” z dnia 19 maja 1889 r., Zb. U. Pr., s. 108 z 1889 r.

¹⁹ Załącznik nr 1 do cytowanej ustawy.

²⁰ „Ordynacja miejska dla sześciu wschodnich prowincji Monarchii Pruskiej” z dnia 30 maja 1853 r., Zb. U. Pr., s. 261 z 1853 r.

²¹ „Rozporządzenie Ministra byłej Dzielnicy Pruskiej z dnia 12 sierpnia 1921 r. o zmianie ordynacji miejskiej dla sześciu wschodnich prowincji Monarchii Pruskiej z dnia 30 maja 1853 r. i przeprowadzenia wyborów komunalnych w miastach byłej Dzielnicy Pruskiej”. Dz. U. RP nr 71, poz. 490.

lat. Rada miejska, której kadencja trwała cztery lata, mogła liczyć od dwunastu do sześćdziesięciu radnych. O jej wielkości decydowała liczba ludności. Jeśli miasto liczyło powyżej 120 tys. mieszkańców, na każde następne 50 tys. przypadało sześciu radnych. Według tych przepisów w Radzie Miasta Bydgoszczy zasiadało sześćdziesiąt osób. Ustawa z 1933 r. wprowadziła do ordynacji wyborczej istotne zmiany. Od tej pory kadencja rady trwała pięć lat. Wyborca dysponował tyloma głosami, ilu radnych miano wybrać w jego okręgu. Mógł więc obdarzyć wszystkimi głosami jednego kandydata. Podwyższono wiek wyborców i wybieranych: czynne prawo wyborcze przysługiwało po ukończeniu dwudziestego czwartego roku życia, zaś bierne trzydziestego. Zmniejszono liczbę radnych (nadal zależała od wielkości miasta), w Bydgoszczy było ich czterdziestu ośmiu.

Wyborca, który kwestionował wynik wyboru, mógł go oprotestować. Organem odwoławczym byli: wojewoda (I instancji) i Najwyższy Trybunał Administracyjny (II instancji).

W myśl ordynacji z 1853 r. rada miejska decydowała o wszystkich sprawach gminnych, jeśli nie należały one do zakresu działania magistratu. Były to:

1. Zarząd własnego majątku,
2. Budowa i utrzymanie dróg i innych środków komunikacyjnych,
3. Ochrona i rozwój rolnictwa, handlu i przemysłu,
4. Ochrona zdrowia publicznego, zakładanie i utrzymywanie szpitali i urządzeń sanitarnych,
5. Dobroczynność publiczna,
6. Popieranie oświaty,
7. Podnoszenie poziomu obyczajności i kultury społecznej.

Ustawodawca z roku 1933 kompetencje rady miejskiej uściślił, wymieniając je w 23 punktach.

W obu przypadkach rada miejska m.in. powoływała organ zarządzający – zarząd miasta (magistrat), kontrolowała jego działalność i stanowiła normy i zasady dotyczące gminy. Uchwaliała regulaminy obrad rady i jej komisji, uchwaliała przepisy dotyczące urzędników i funkcjonariuszy gminnych. Uchwaliała miejscowe przepisy prawne, jeśli ustawa takie prawo przewidywała. Tworzyła, przekształcała i zamykała zakłady i przedsiębiorstwa gminne, uchwaliała preliminarz budżetowy i podejmowała wszelkie dotyczące gminy decyzje finansowe. Uchwaliała wnioski i opinie na temat zmiany granic gminy. Nadawała także obywatelstwo honorowe gminy.

Na czele rady stał jej przewodniczący. Do roku 1933 był nim wybierany co roku jeden z radnych. Od roku 1933 na czele rady miejskiej stał prezydent miasta,

tak długo jak pełnił swą kadencję. W roku 1933 zlikwidowano organizujące do tej pory prócz rady prezydium, powierzając jego zadania sekretariatowi magistratu.

Uchwały rady miejskiej zapadały zwykłą większością głosów, przy czym w jej posiedzeniu uczestniczyć musiała więcej niż połowa radnych. Jeśli głosy radnych nie przeważały, za i przeciw oddano tę samą liczbę, wówczas decydował głos przewodniczącego. Po roku 1933 w przypadku równej liczby głosów projekt uchwały upadał. Prezydent miasta, przewodniczący radzie, nie miał prawa głosu.

Zarówno ustawa pruska, jak i polska przewidywały możliwość rozwiązania rady. Mógł to uczynić minister spraw wewnętrznych, gdy działała ona w sprzeczności z obowiązującym porządkiem prawnym albo swym działaniem lub zaniechaniem narażała na szkodę interes społeczny. Również wówczas gdy rada tolerowała takie postępowanie członków, które uwłaczało powadze urzędu i podważało zaufanie do niego.

Zarówno w myśl ustawy z 1853 r., jak i tej z 1933, rada miejska była organem stanowiącym i kontrolującym. Organem wykonawczym i zarządzającym był zarząd miejski zwany magistratem.

Na czele zarządu miejskiego stał burmistrz, a w większych miastach, w tym w Bydgoszczy – prezydent. W dwudziestoleciu międzywojennym prezydentami Bydgoszczy byli Jan Maciaszek (1920-1921), Wincenty Łukowski (1921-1922), Bernard Śliwiński (1922-1930) oraz Leon Barciszewski (1932-1939).

Zgodnie z prawem prezydent Bydgoszczy miał zastępcę. W latach 1920-1933 tę funkcję sprawował Tadeusz Chmielarski, który także trzykrotnie pełnił obowiązki prezydenta miasta, po kilka miesięcy w roku 1921 i w roku 1922 oraz ponad półtora roku w latach 1930-1932.

W skład zarządu miasta wchodziła także zależna od wielkości miasta pewna liczba honorowych (niepłatnych) członków magistratu (ławników), w Bydgoszczy było ich 14. Oprócz nich w zarządzie znajdowali się również tzw. radcy miejscy, tj. urzędnicy, którym powierzono pieczę nad stosownymi decernatami, np. finansowym, budowlanym, opieką społeczną czy szkolnictwem (płatni członkowie magistratu) w Bydgoszczy (w tym prezydent i wiceprezydent). Prezydenta i ławników wybierała rada miejska. Do roku 1933 kadencja prezydenta trwała 12 lat, a ławników – 6. Co trzy lata ustępowała połowa i dobierano następną. Po roku 1933 kadencję prezydenta skrócono do lat dziesięciu. Ławnicy pełnili swoją funkcję w czasie trwania kadencji rady i ustępowali wraz z nią. Do roku 1933 wybór prezydenta zatwierdzał wojewoda, po tym roku minister spraw wewnętrznych. Jeśli wojewoda lub minister nie akceptowali wyboru prezydenta, po dokonaniu szeregu przewidzianych prawem czynności wyznacжали prezydenta komisarycznego.

Zgodnie z przepisami obu ustaw zarząd miasta zobowiązany był do wykonywania zadań określonych w stosownych przepisach lub zleconych na mocy tych przepisów przez kompetentne władze. Musiał wykonywać uchwały rady miejskiej, zarządzał w jej imieniu zakładami, dochodami i wszelką własnością gminy. Nadzorował pobór gminnych podatków, rozdzielał gminne świadczenia. Reprezentował gminę na zewnątrz. Corocznie przed przystąpieniem przez radę do obrad w sprawie budżetu składał sprawozdanie z jego wykonania.

Podobnie jak radę miejską i zarząd można było rozwiązać. Uczynić mógł to minister spraw wewnętrznych, wówczas gdy zarząd działał wbrew prawu, szkodził miastu lub podważał zaufanie do władz.

W województwach poznańskim i pomorskim (obu, w których leżała Bydgoszcz i powiat) jako jedynych w Polsce (poza Śląskiem) istniały organy samorządu terytorialnego szczebla wojewódzkiego. Sejmik, zwany sejmikiem krajowym, zwoływał wojewoda. Był to organ uchwalodawczy i kontrolujący w sprawach administracji ogólnej. Na mocy rozporządzenia z dnia 12 sierpnia 1921 r. Minister byłej Dzielniczy Pruskiej zarządził pierwsze wybory. Do pierwszych sejmików wybrano w województwie pomorskim 55 radnych, a w województwie poznańskim – 85. Bierne prawo wyborcze przysługiwało każdemu obywatelowi, który ukończył 25 lat i zamieszkiwał na terenie województwa. Wybory były pośrednie i tajne. Wybierały rady miejskie miast wydzielonych i wydziały powiatowe.

Sejmik podejmował uchwały w sprawach dotyczących całego województwa bądź takie, których realizacja przekraczała możliwości jednego powiatu czy miasta. Decydował więc o budowie dróg wojewódzkich, specjalistycznych ośrodków szkolnych, szpitala wojewódzkiego itp. Do podejmowania uchwał w województwie pomorskim wymagana była obecność przynajmniej połowy radnych. W województwie poznańskim takiego zastrzeżenia nie było.

Członków wydziału krajowego, będącego organem zarządzającym i wykonawczym sejmiku, wybierano spośród radnych wojewódzkich. Wydziałowi krajowemu przewodniczył starosta krajowy, wybierany na okres od 6 do 12 lat. Poza nim w skład wydziału wchodził zastępca i członkowie. W województwie poznańskim członków było 12, a w pomorskim – 8. Przy podejmowaniu uchwał przez wydział obowiązywała zwykła większość, przy czym w posiedzeniu musiała uczestniczyć więcej niż połowa członków.

Najważniejszym zadaniem wydziału było wykonywanie uchwał sejmiku oraz zarządzanie zakładami wojewódzkimi i sprawami samorządu.

Przez całe dwudziestolecie międzywojenne zarówno teoretycy, jak i praktycy samorządowi dostrzegali potrzebę stworzenia jednolitych, obowiązujących na terenie całego kraju przepisów, dotyczących ustroju i funkcjonowania wszystkich

trzech szczebli samorządu. Najistotniejszą wadą istniejącego prawa była jego niestabilność. We wspomnieniach starosty bydgoskiego Juliana Suskiego znajdujemy narzekania na taki stan rzeczy. Podobnie uważali inni działacze samorządowi, prezydenci miast, ale także przedstawiciele władz państwowych. Świadomi tego faktu teoretycy samorządowi natychmiast po odzyskaniu niepodległości przystąpili do prac nad stworzeniem jednolitych, nowoczesnych przepisów. Liczne uwagi wnosili przedstawiciele Związku Miast Polskich, którzy wzięli na siebie ciężar konsultacji pośród wójtów, burmistrzów i prezydentów. Na łamach ówczesnej prasy samorządowej publikowano liczne ankiety, w których pytano o najistotniejsze, wymagające wg praktyków szybkiej zmiany przepisy. Wyniki sondaży trafiały do zespołu redagującego projekt ustawy samorządowej.

Niebagatelną rolę w regulacji ustroju samorządu terytorialnego odegrał Związek Miast Polskich, który był jedną z organizacji skupiających przedstawicieli samorządu terytorialnego działającego na terenie Drugiej Rzeczypospolitej (innymi były Związek Powiatów Rzeczypospolitej²² i Związek Gmin RP). Powstał już w roku 1917 na terenie Galicji. Jak wynikało z pierwszego statutu²³, przyjętego na zjeździe założycielskim, zatwierdzonego w roku 1918, jego celem stało się „zabieganie o dobrobyt miast i rozpowszechnianie urzędzeń, mogących służyć ku pożytkowi miast do Związku należącym”. Po wyzwoleniu natychmiast włączył się do prac nad tworzeniem nowych ustaw dotyczących ustroju samorządu terytorialnego. Decyzję o przystąpieniu Bydgoszczy do związku podjęła rada miejska

²² Związek Powiatów Rzeczypospolitej był organizacją: 1. Zabiegającą o zapewnienie ziemskiemu samorządowi terytorialnemu najodpowiedniejszych prawnych i faktycznych warunków istnienia i rozwoju, 2. Ustalającą opinię samorządu ziemskiego w sprawach, które go dotyczą i reprezentującą tę opinię na zewnątrz, 3. Stwarzającą pomoc wzajemną związków powiatowych w spełnianiu ich zadań (par. 1 Statutu Związku Powiatów Rzeczypospolitej, uchwalonego na posiedzeniu Rady Zjazdów Samorządu Ziemskiego w dniu 21 czerwca 1930 r.). Na szczeblu samorządu gminnego tożsame zadania realizował Związek Gmin Rzeczypospolitej. Dziś podobną rolę pełni: Związek Powiatów Polskich, który „jest stowarzyszeniem powiatów mającym na celu wspieranie idei samorządu terytorialnego, obrony wspólnych interesów powiatów oraz dążenie do społeczno-gospodarczego rozwoju polskich powiatów” (par. 1 Statutu Związku Powiatów Polskich, przyjętego uchwałą Zebrania Założycielskiego w dniu 27 lutego 1999 r.), a także Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej, celem którego jest „wspieranie idei samorządu terytorialnego, obrony wspólnych interesów gmin wiejskich oraz dążenie do społeczno-gospodarczego rozwoju gmin wiejskich” (par. 7 Statutu, uchwalonego na XVIII Zgromadzeniu Ogólnym ZGW RP 25 marca 2004 r.).

²³ Po licznych poprawkach pierwszego statutu na Zebraniu Ogólnym przedstawiciele miast w Krakowie w dniu 22 lutego 1931 r. przyjęto drugi statut. Zgodnie z par. 1 ZMP miał na celu „dążenie do gospodarczego i kulturalnego rozwoju miast polskich...”. Statut został zatwierdzony reskryptem Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 14 marca 1932 r. nr A.A.15.I.

na posiedzeniu 29 października 1920 r.²⁴ Funkcjonował z pożytkiem dla miast i ich mieszkańców przez całe dwudziestolecie międzywojenne. Był organizacją bardzo liczną, skupiającą w roku 1920 – 169, w roku 1925 – 509, a w latach 1930-1939 – 515 miast na 611 istniejących w Polsce²⁵. Dziś restytuowany, istniejący ponownie od roku 1991, spełnia podobne zadania²⁶.

BIBLIOGRAFIA

Jeleniewski M.K., *Polska myśl samorządowa w Dwudziestoleciu międzywojennym*. [w:] *Demokracja i samorządność na Kujawach i Pomorzu w dobie nowożytniej. Prace Komisji Historii BTN T. XVIII*, red. Z. Biegański i W. Jastrzębski, Bydgoszcz 2004 r.

The political and legal status of Bydgoszcz in the Second Republic of Poland

keywords: Second Republic of Poland, Bydgoszcz, legal status

Summary

Bydgoszcz returned to Poland after ratification of the Treaty of Versailles, on January 20, 1920. Until 1938, it had been part of the Poznań Province and was the biggest county seat in Poland. Since April 1, 1938, it was within the limits of the Pomeranian Province. It had the status of municipality and urban county both under the laws inherited from the invaders (until 1933), and the act “on partial change of the territorial government system” dating from 1932. Its legislative body was the Municipal Council, and the executive authority was the Town Magistrate led by the Mayor. Initially, the Municipal Council consisted of 60 people, and since 1933 – there were 48 of them. In the beginning, the Council served a four-year term, and under the provisions of the new act, since 1933 – a five-year term. The Mayor was theoretically elected for a twelve-year term, but none of the Bydgoszcz Mayors had held his position for such a long time. The first appointed mayor of Bydgoszcz was Jan Maciaszek (in 1920-1921), followed by Wincenty Łukowski (1921-1922), Bernard Śliwiński (1922-1930), and Leon Barciszewski (1932-1939).

²⁴ DB 28.10.1920 r.

²⁵ Dane na temat liczebności Związku publikowano systematycznie na łamach czasopisma „Samorząd Miejski”.

²⁶ Kongres Restytucyjny Związku Miast Polskich odbył się w dniach 18-20 stycznia 1991 r. w Poznaniu. Nowy Statut Związku Miast Polskich zarejestrowany został przez Sąd Wojewódzki w Poznaniu postanowieniem z dnia 26 lipca 1993 r. RST 1199.

Politischer Status und Rechtsstatus von Bydgoszcz in der Zweiten Republik Polen

Schlüsselwörter: Zweite Republik Polen, Bydgoszcz, Rechtsstatus

Zusammenfassung

Bydgoszcz kam in die Grenzen der Republik Polen nach der Ratifizierung des Friedensvertrags von Versailles am 20. Januar 1920 zurück. Bis zum Jahr 1938 gehörte es verwaltungsmäßig zur Woiwodschaft Poznań (Posen) und war die größte Kreisstadt in Polen. Seit dem 1. April 1938 befand sich Bydgoszcz in den Grenzen der Woiwodschaft Pommern. Sowohl nach dem von den Besatzungsmächten geerbten Gesetz (bis zum Jahr 1933) als auch nach dem Gesetz über „die teilweise Änderung der Struktur der Gebietskörperschaft“ vom Jahr 1932 galt Bydgoszcz als eine Gemeinde und ein Stadtkreis. Das Rechtsetzungsorgan war der Stadtrat und das Exekutivorgan die Stadtverwaltung mit dem Präsidenten an deren Spitze. Ursprünglich zählte der Stadtrat 60 Personen, seit dem Jahr gab es 48 Mitglieder. Die Amtszeit des Stadtrates betrug zuerst vier Jahre, und nach dem neuen Gesetz seit dem Jahr 1933 fünf Jahre. Die Amtszeit des Präsidenten dauerte theoretisch 12 Jahre, aber keiner der Bürgermeister von Bydgoszcz übte sein Amt so lange aus. Der erste Kommissarische Präsident von Bydgoszcz war Jan Maciaszek (in den Jahren 1920-1921), seine Nachfolger waren: Wincenty Łukowski (1921-1922), Bernard Śliwiński (1922-1930) und Leon Barciszewski (1932-1939).