

ANNA TARNOWSKA (Toruń)

NIEGOSPODARNOŚĆ CZY ECHA WIELKIEJ POLITYKI?  
KAZUS ROZWIĄZANIA RADY MIEJSKIEJ W TORUNIU W 1929 ROKU

**Słowa kluczowe:** nadzór nad samorządem, Magistrat Torunia, Rada Miejska Torunia

Przez większą część niepodległego międzywojnia samorząd miejski funkcjonował na podstawie dzielnicowych podstaw prawnych. O ile dla byłego Królestwa Polskiego przyjęto rozwiązania prawne już w lutym 1919 r. na drodze dekretów Naczelnika Państwa, o tyle dla ziem dawnego zaboru pruskiego, Śląska i Galicji nadal obowiązywały dawne regulacje zaborców. Dzielnicowość rozwiązań komunalnych przetrwała do przeprowadzonej w roku 1933 częściowej unifikacji przepisów samorządowych<sup>1</sup>, a w niektórych specyficznych przypadkach regulacje te utrzymały się w mocy aż do wybuchu drugiej wojny światowej.

W dawnym zaborze pruskim i na Śląsku miasta nadal funkcjonowały na podstawie ordynacji miejskiej z 30 V 1853 r. (*Städteordnung*)<sup>2</sup> i szeregu dalszych przepisów samorządowych powiązanych ze szczeblem miejskim. Cechą charakterystyczną tej ordynacji była silna pozycja miejskiej egzekutywy – magistratu. Ordynacja z 1853 r. sankcjonowała ustroj magistracki oparty na radzie miejskiej (*Stadtverordneten-Versammlung*, dosłownie: zgromadzenie deputowanych miejskich) i magistracie – kolejalnym zarządzie.

Liczebność radnych zależała od liczby mieszkańców gminy miejskiej i wynosiła od 12 w gminie liczącej poniżej 2500 mieszkańców do 60 deputowanych w gminie liczącej 90 000 – 120 000 mieszkańców. Z każdymi kolejnymi 50 tysiącami obywateli gminy wiązało się prawo do wyboru dalszych 6 rajców (§ 12 ordynacji miejskiej). Rada miejska decydowała o operacjach na majątku miejskim, nakładaniu podatków i kształcie budżetu, wydając uchwały, zatwierdzane następnie i realizowane przez magistrat (§ 35). Rada miejska wybierała ze swego grona przewodniczącego, jego zastępcę i sekretarza. Posiedzenia z reguły były jawne, podobnie jak głosowania. Do zadań rady należały podejmowanie uchwał budżetowych i uchwalanie statutów miejskich. Mogła obradować *in pleno* bądź w komisjach.

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 23 III 1933 r. o częściowej z zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (dalej cyt. Dz.U. RP) z 1933 r. Nr 35, poz. 294).

<sup>2</sup> *Städte-Ordnung für die sechs östlichen Provinzen der Preußischen Monarchie* z 30 V 1853 r. (Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preußischen Staaten (dalej cyt. GS), Berlin 1853, s. 261).

Ordynacja miejska (na mocy § 79 w zmienionym brzmieniu) zezwalała na rozwiązanie rady miejskiej decyzją Rady Ministrów (dawna prerogatywa królewska) na podstawie swobodnego uznania. O przepisie tym będzie jeszcze mowa.

Magistrat składał się z burmistrza<sup>3</sup>, jego zastępcy oraz od 2 do 10 radnych – więcej w miastach liczących powyżej 100 000 mieszkańców (po 2 na każde następne 50 000). Istniała możliwość dokooptowania do składu zarządu miejskiego dalszych członków: syndyka, radcy szkolnego, radcy rolnego (§ 29–34 ordynacji). W większych miastach z konieczności zaczęto powoływać asesorów prowadzących sprawy miejskie, jednak bez prawa głosu. W ich funkcjach należy upatrywać zaczątków rozbudowanych aparatów komunalnych<sup>4</sup>.

Przepisy nie uległy większym zmianom, gdy miasta zaboru pruskiego i Górnego Śląska zmieniły przynależność państwową. Magistrat składał się z burmistrza lub – w miastach stanowiących powiaty grodzkie – prezydenta (dawnego nadburmistrza), jego zastępcy, kilku ławników oraz ewentualnie kilku płatnych członków, których nominacja musiała być zatwierdzona odpowiednio przez wojewodę lub ministra spraw wewnętrznych. Większość uchwał rady, zanim weszły w życie, wymagała zgody magistratu. Magistrat odpowiadał za realizację zadań własnych samorządu (zarządzanie zakładami miejskimi, dochodami miejskimi) i zleconych (budowa szkół publicznych, opieka społeczna, administracja drogowa, budowlana, przemysłowa, pośrednictwo pracy). Z tego tytułu przedstawiał roczne sprawozdania na posiedzeniu rady miejskiej<sup>5</sup>. Burmistrz lub prezydent pełnili też wybrane funkcje władzy policyjnej. Dla administrowania poszczególnymi dziedzinami życia komunalnego mogły być powoływane delegacje (deputacje) miejskie. Kadencję rad miejskich skrócono do 4 lat<sup>6</sup>.

Najszerze możliwości samodzielnego zarządu przysługiwały największym miastom w regionie, które wybierały, w niepodległej Polsce już w sposób powszechny, równy i bezpośredni, od 30 do 40 radnych i około 3–4 ławników, członków organów zarządzających. Bydgoszcz, Gniezno, Grudziądz, Inowrocław, Poznań,

---

<sup>3</sup> Ze względu na ograniczenia dotyczące wyboru burmistrza – nie mógł być nim radny miejski ani urzędnik miejski – w Prusach wykształciła się więc osobna „kasta” zawodowa burmistrzów.

<sup>4</sup> Por. *Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften*, hrsg. v. Joseph BRIX, Hugo LINDEMANN [i in.], Bd. 3, Jena 1924, s. 816–826 (hasło: *Staatsgeschäfte in der Gemeinden*); Stanisław SALMONOWICZ, *Administracja i prawo w prowincjach pomorskich*, [in:] *Historia Pomorza*, t. 4: (1850–1918), cz. 1: *Ustrój, gospodarka, społeczeństwo*, red. idem, Toruń 2000, s. 55.

<sup>5</sup> Por. szerzej przykładowo: Ryszard SUDZIŃSKI, *Samorząd terytorialny*, [in:] *Historia Bydgoszczy*, t. 2, cz. 1: 1920–1939, red. Marian BISKUP, Bydgoszcz 1999, s. 47–51; Piotr STRACHANOWSKI, *Samorząd miasta Inowrocławia 1918–1939. Wybory i ludzie*, Inowrocław 2000, s. 19–29; Urszula CYNALLEWSKA, *Struktura władz i zarządzanie miastem*, [in:] *Dzieje Poznania*, t. 2\*\* : 1918–1945, red. Jerzy TOPOLSKI, Lech TRZECIAKOWSKI, Warszawa–Poznań 1998, s. 826–846.

<sup>6</sup> § 18 rozporządzenia Ministra byłej Dzielnicy Pruskiej z dnia 12 VIII 1921 r. o zmianie ordynacji miejskiej dla sześciu wschodnich prowincji monarchii pruskiej z dnia 30 V 1853 r. i o przeprowadzeniu wyborów komunalnych w miastach byłej dzielnicy pruskiej (Dz.U. RP z 1921 r. Nr 71, poz. 490).

Toruń i ostatecznie Gdynia<sup>7</sup> stanowiły ponadto miasta wydzielone z powiatowego związku samorządowego<sup>8</sup>. W miastach tych dokonywano wyboru reprezentantów do sejmików wojewódzkich: pomorskiego i poznańskiego, a powoływane nadal w myśl prawa pruskiego wydziały miejskie spełniały tu funkcję organów I instancji administracji ogólnej, a nawet sądów administracyjnych I instancji. W granicach II Rzeczypospolitej miasta zachodnie znalazły się zatem jako silne, doświadczone związki samorządowe, dysponujące z reguły rozbudowaną infrastrukturą i stabilnymi źródłami finansowymi. Magistraty i rady miejskie, dotąd pozostające z reguły w rękach niemieckich, szybko stały się reprezentacją polskich lokalnych interesów.

Przedstawione rozwiązania prawne miały odmienny kształt niż wspomniane nowe regulacje przyjęte dla miast w Polsce centralnej. Dekret Naczelnika Państwa z 4 II 1919 r.<sup>9</sup>, którego moc obowiązującą niebawem rozciągnięto na pozostałe tereny byłego zaboru rosyjskiego<sup>10</sup>, wzorował się na stosunkowo nowych rozwiązaniach tzw. modelu badeńskiego, szybko recypowanego w innych państwach niemieckich. Tu burmistrzowie pozostawali w dużej mierze uzależnieni od rady miejskiej, która ich wyłaniała, a samorzady miejskie cechował pewien marazm wynikający z wewnętrznych politycznych podziałów w obrębie organów uchwałodawczych. W zakresie skarbowości gmin obowiązywał dekret Naczelnika Państwa z 7 II 1919 r.<sup>11</sup>

Konsekwencją partykularyzmów w dziedzinie prawa komunalnego były także zróżnicowane relacje między organami miejskimi a administracją rządową. Stosunkowo większą niż w pozostałych dzielnicach podatność na wpływy tej drugiej na praktykę codziennego funkcjonowania samorządu miejskiego należy odnotować w Polsce centralnej i wschodniej. Inna sytuacja panowała w niektórych miastach byłej dzielnicy pruskiej i byłego zaboru austriackiego. Przykładowo spośród tych ostatnich z administracją rządową spierał się przez lata samorząd Krakowa.

<sup>7</sup> Od 1929 r., jednakże funkcje burmistrza przekazano tu w 1930 r. Komisarzowi Rządu. Co do podstaw prawnych dotyczących Gdyni por. Anna TARNOWSKA, *Z dziejów unifikacji administracji II Rzeczypospolitej. Rola przepisów pruskich*, Toruń 2012, s. 80–81, 107–108.

<sup>8</sup> Według alfabetycznego wykazu miast rządzących się ordynacją miejską z 30 V 1853 r.: *Ustrój samorządu miejskiego w województwach zachodnich*, Warszawa 1933, s. 155 (załącznik 1). Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z 19 III 1928 r. w sprawie powiatów miejskich (Dz.U. RP z 1928 r. Nr 45, poz. 426), następnie rozporządzenie Rady Ministrów z 27 IV 1932 r. w sprawie powiatów miejskich (Dz.U. RP z 1932 r. Nr 41, poz. 408), wydane na podstawie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 I 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej. Wprawdzie tylko Poznań i Bydgoszcz spełniały ustawowy wymóg przekroczenia 75 tysięcy mieszkańców, to jednak dla innych, sprawnych miast byłego zaboru pruskiego uczyniono wyjątek. Por. Zdzisław CHMIELEWSKI, *Ustrój i organizacja władz miejskich Pomorza i Wielkopolski w latach 1933–1939*, Przegląd Zachodniopomorski, t. 29: 1985, z. 3–4, s. 48.

<sup>9</sup> Dekret Naczelnika Państwa z 4 II 1919 r. o samorządzie miejskim (Dziennik Praw Państwa Polskiego (dalej cyt. Dz.P. P.P.) z 1919 r. Nr 13, poz. 140).

<sup>10</sup> Ustawa w przedmiocie rozciągnięcia dekretu z dnia 4 II 1919 r. o samorządzie miejskim na miasta niewyliczone w wykazie dołączonym do tego dekretu (Dz.P. P.P. z 1919 r. Nr 19, poz. 91).

<sup>11</sup> Dz.P. P.P. z 1919 r. Nr 14, poz. 150.

W 1924 r. wojewoda krakowski rozwiązał radę miejską, przywołując zresztą kuriozalną argumentację nieadekwatności składu rady do „zmienionych w pośrednim czasie stosunków społecznych i ekonomicznych miasta”<sup>12</sup>. Faktem jest, że rada nie zmieniła swego kształtu od kilkunastu lat, jednak przyczyną był brak odpowiednich przepisów i klarownego stanu prawnego w tej kwestii. Spośród miast galicyjskich to właśnie Kraków padł ofiarą takiego uzasadnienia. Naczelny Trybunał Administracyjny (NTA) w wyroku z 26 IV 1926 r. (I. rej. 1325/25) uznał decyzję wojewody, *nota bene* podtrzymaną w II instancji przez Ministra Spraw Wewnętrznych, za wadliwą, podjętą ponadto z naruszeniem przepisów proceduralnych. NTA stwierdzał w uzasadnieniu, że władze nadzorcze nie mogą drogą swobodnego nadzoru naruszać ustawowych granic nadzoru, ponieważ sprzeciwiałoby się to „duchowi ustawodawstwa przyznającego samodzielność samorządowi”<sup>13</sup>. Kolejna próba wojewody, podjęta w 1931 r., zakończyła się powołaniem Tymczasowej Rady Miejskiej, dla istnienia której brakowało właściwie podstawy prawnej<sup>14</sup>.

Także miasta zachodnie w końcu lat dwudziestych były postrzegane jako niepokorne i sprzeciwiające się założeniom polityki centralnej, wówczas już realizowanej przez obóz sanacyjny. W miastach zachodnich, np. w Toruniu i Poznaniu, regularnie przewagę w radach miejskich uzyskiwała endecja. Z klubami narodowymi byli powiązani burmistrzowie i często większość radnych miejskich. W okresie przejściowym między rozejmem w Trewirze a podpisaniem układu pokojowego w Wersalu w 1919 r., niezwykle trudnym dla wielu miast Wielkopolski i Pomorza, Poznań znalazł swego męża opatrnościowego w działaczu społecznym i adwokacie Jarogniewie Drwęskim (1879–1921), który przejął obowiązki nadburmistrza już w listopadzie 1918 r. To głównie dzięki działalności jego oraz Rady Ludowej na Miasto Poznań w oczach członków przybyłej do miasta wiosną 1919 r. misji alianckiej stolica Wielkopolski jawiła się miastem polskim. Następcą Drwęskiego na długie dwanaście lat został wybrany w kwietniu 1922 r. przez radę miejską Cyryl Ratajski (1875–1942)<sup>15</sup>.

Poważny konflikt zaistniał w stolicy Wielkopolski w 1935 r., kiedy Minister Spraw Wewnętrznych podjął decyzję o rozwiązaniu rady miejskiej Poznania. Decyzja ta została uchylona przez Najwyższy Trybunał Administracyjny (NTA) podtrzymał jednak decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych o odmowie zatwierdzenia C. Ratajskiego na stanowisko prezydenta miasta). Rada we wcześniejszym składzie

<sup>12</sup> Dziennik Rozporządzeń m. Krakowa, 1926 r. Nr 6, s. 114.

<sup>13</sup> Por. [Adolf] Gross, *Samorząd miejski w Małopolsce w oświetleniu wyroku Najwyższego Trybunału Administracyjnego w sprawie rozwiązania Rady miejskiej krakowskiej*, Samorząd Miejski, 1926 (lipiec), s. 431–432. Adwokat A. Gross, radny miasta, był obok prof. UJ Fryderyka Zolla i adwokata Stanisława Klimeckiego pełnomocnikiem Krakowa przed NTA. Por. Elżbieta ADAMCZYK, *Samorząd Krakowa i jego władze*, [in:] *Dzieje Krakowa*, t. 4: *Kraków w latach 1918–1939*, red. Janina BIENIA-RZÓWNA, Jan M. MAŁECKI, Kraków 1997, s. 56.

<sup>14</sup> Por. szerzej: Jerzy Stefan LANGROD, *3 lata samorządu Krakowa na tle teorii prawa administracyjnego*, Kraków 1934, w szczególności s. 15–17, 24–26, 28–33; E. ADAMCZYK, op.cit., s. 51–70.

<sup>15</sup> Por. U. CYNALOWSKA, op.cit., s. 827 n.; Zbigniew DWORECKI, *Poznań i poznaniacy w latach Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Poznań 1994, s. 294–296.

zebrała się ponownie na początku 1937 r., ale wobec złożenia mandatów przez radnych Klubu Narodowego i tak uległa rozwiązaniu<sup>16</sup>. W okresie przejściowym, do chwili ukonstytuowania się nowej rady, uchwały tego ciała były zastępowane przez uchwały izby wojewódzkiej złożonej z członków wydziału wojewódzkiego, wojewody, urzędnika państwowego i sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (na mocy przepisów art. 96 i 98 rozporządzenia Prezydenta RP z 1928 r.<sup>17</sup>).

Z kolei w Toruniu z endecją<sup>18</sup> był powiązany znany społecznik, przewodniczący toruńskiej rady miejskiej Zdzisław Dandelski (1880–1954) i prezydent miasta między 1922 a 1924 r. Stefan Michałek (1888–1955). Endecja zwyciężyła w wyborach samorządowych w 1921, 1925, 1929 i 1938 r. Jednak nawet w 1933 r., mimo zdobycia 19 mandatów przez sanację, większość w radzie należała do koalicji endecji (16 mandatów) i sojuszniczej wobec niej Narodowej Partii Robotniczej (4 mandaty). Kandydatem endecji był też sprawujący swój urząd przez 12 lat, od maja 1924 r. do grudnia 1936 r., charyzmatyczny prezydent Torunia, późniejszy radny miejski, zmarły w obozie koncentracyjnym w Auschwitz, inżynier Antoni Hieronim Bolt (1891–1941)<sup>19</sup>.

Po zamachu majowym uznano, że stosunki w miastach zachodnich wymagają uważniejszego nadzoru ze strony administracji rządowej. W przypadku Torunia do zaostrzenia się klimatu politycznego doszło na przełomie 1928 i 1929 r. Już lustracja czynności magistratu przeprowadzona między 3 XI a 22 XII 1927 r. na polecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych przyniosła szereg krytycznych uwag pod kątem czynności obu agend miejskich. Powierzono to zadanie Sewerynowi Czerwińskiemu, p.o. inspektora do spraw samorządu, lustracja zaś objęła w zasadzie całość spraw organizacji władz miejskich i gospodarki komunalnej. Wnioski pokontrolne, ujęte w obszernym sprawozdaniu<sup>20</sup>, miały jednak bardzo urozmaicony, często pozamerytoryczny charakter. Już w pierwszych ocenach inspektor S. Czerwiński krytykował układ sił politycznych w radzie miejskiej, w czym upatrywał jej podatność na populistyczne interpelacje lewicowych klubów Narodowej Partii Robotniczej i PPS. Rada miała być ospała „w interesowaniu się zagadnienia-

<sup>16</sup> Por. szerzej: Andrzej GULCZYŃSKI, *Władze miasta Poznania w okresie międzywojennym*, Kronika Miasta Poznania, 1999, nr 1, s. 213–229; U. CYNALIEWSKA, op.cit., s. 827, 834–846.

<sup>17</sup> Rozporządzenie Prezydenta RP z 19 I 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dz.U. RP z 1928 r. Nr 11, poz. 86).

<sup>18</sup> Związek Ludowo-Narodowy (od 1928 r. Stronnictwo Narodowe) startował w toruńskich wyborach samorządowych pod zmieniającym się szyldem. Przykładowo w wyborach z 1925 r. przyjęto nazwę komitetu wyborczego: Obywatelski Blok Pracy, w 1929 r. – Obywatelski Klub Gospodarczy. Por. Kazimierz PRZYBYSZEWSKI, *Toruń w latach Drugiej Rzeczypospolitej (1920–1939). Społeczeństwo i gospodarka*, Toruń 1994, s. 35–45.

<sup>19</sup> Szerzej na temat relacji między głównymi ugrupowaniami politycznymi por. w: K. PRZYBYSZEWSKI, op.cit., s. 45–60; Mieczysław WOJCIECHOWSKI, *Życie polityczne Torunia w latach 1920–1939*, [in:] *Historia Torunia*, t. 3, cz. 2: *W czasach Polski Odrodzonej i okupacji niemieckiej (1920–1945)*, red. Marian BISKUP, Toruń 2006, s. 149–194.

<sup>20</sup> Archiwum Państwowe w Bydgoszczy (dalej cyt. APB), Urząd Wojewódzki Pomorski w Toruniu (1920–1939), Wydział Samorządowy, sygn. 9078; odpis także w: *ibid.*, sygn. 9080.

mi publicznymi”, ociągać się w działaniu i trzymać się „w działalności zdawna utartych dróg”. „Stan intelektualny radnych” miał pozostawać „niewysoki”. Lustratorzy po przejrzeniu księgi protokołów rady miejskiej zauważali, że protokoły z posiedzeń rady miały być niewłaściwie przesnurowane, strony nieponumerowane, nie wskazano godzin rozpoczęcia i zakończenia obrad. Regulamin obrad był jedynie tłumaczeniem poprzedniego pruskiego regulaminu i pozostawiał w opinii oceniających wiele do życzenia „pod względem czystości języka”. Rada podejmowała decyzje także poza jej kompetencjami. Bulwersujący był dla kontrolerów przypadek uchwały, w której rada miała postanowić, by nie burzyć pomnika Ottona von Bismarcka. W sprawozdaniu wyliczono także przypadki radnych pozostających z gminą w szczególnych stosunkach instytucjonalnego powiązania – przykładowo dr Zdzisław Dandelski był lekarzem lecznicy miejskiej, adwokat Stefan Michałek – radcą w miejskich zakładach komunalnych, a przedsiębiorca Julian Wykrzykowski wykonywał komunalne prace budowlane. Innym przykładem takich powiązań miało być powierzenie żonie radnego Józefa Hejnowicza prowadzenia miejskiej kuchni ludowej. Miasto tolerowało ponadto opóźnienia w zapłacie podatków przez radnych.

Seweryn Czerwiński charakteryzował prezydenta A.H. Bolta w następujących sformułowaniach: „nie odznaczający się większą osobowością, dający sobą powodować”, o „niewielkiej energii”, nieprzejawiający „w stosunku do radców zdecydowanej linii postępowania, któraby mu dała przewagę w zarządzie i podniosła powagę sprawowanego przez niego urzędu”<sup>21</sup>. Stosunek magistratu do władz nadzorczych uznał jednak za „na ogół” „lojalny”.

Równie wiele uwag krytycznych zebrało funkcjonowanie słabo wykształconego aparatu urzędniczego, poszczególnych wydziałów magistratu i zakładów komunalnych. Dopatrzono się naruszeń rachunkowości, braków w przyjętych systemach kancelaryjnych, dokumentacji, zarazem jednak uznano, że biurokracja choćby w postaci obiegu korespondencji wewnętrznej jest przesadnie rozbudowana. Finalnie stwierdzono, że działalność gminy wykazuje „duże zaniedbania, braki i usterki w różnych dziedzinach. [...] Korporacje miejskie pracują bez wytkniętego celu, nie obejmują całokształtu zagadnień polityki miejskiej, a działalność swą ograniczają do załatwiania spraw chwili bieżącej”. Zapytywał wreszcie finalnie S. Czerwiński, czy właściwe byłoby rozwiązanie korporacji miejskiej w Toruniu, i konkludował, że jego zdaniem takie posunięcie byłoby błędne: „nowe wybory dałyby ten sam typ ludzi, jacy dzisiaj zasiadają w korporacjach. Przyczyna niezadawalniającego stanu gospodarki miejskiej w Toruniu leży w psychice społeczeństwa

---

<sup>21</sup> Tymczasem źródła dowodzą, że Antoni Bolt mimo niewielkiej postury był osobą energiczną i śmiałym planistą. Dzięki współpracy A.H. Bolta i miejskiego architekta Ignacego Tłoczka Toruń otrzymał nowy plan urbanizacyjny, za którym szło unowocześnienie infrastruktury i wzrost zatrudnienia, jako że duże bezrobocie było szczególną bolączką miasta Torunia. Por. tytułem przykładu: Ignacy TŁOCZEK, *Antoni Bolt – prezydent miasta Torunia w latach 1924–1936*, Rocznik Toruński, t. 13: 1978, s. 73–90; Mieczysław WOJCIECHOWSKI, *Bolt Antoni Hieronim*, [in:] *Słownik biograficzny Pomorza Nadwiślańskiego*, t. 1, red. Stanisław GIERSEWSKI, Gdańsk 1992, s. 135–136.

pomorskiego i w panujących na Pomorzu stosunkach”. Drogę do uzdrowienia gospodarki upatrywał S. Czerwiński w „rozwinieciu przez Urząd Wojewódzki stałej i wnikliwej akcji instruktorskiej w stosunku do miasta” i zmianie personalnej na stanowisku prezydenta miasta<sup>22</sup>. Sprawozdanie, złożone w ministerstwie w pierwszych miesiącach 1928 r., miało być przesłane wojewodzie pomorskiemu.

Na podstawie wniosków lustracyjnych wojewoda Wiktor Lamot 31 X 1928 r. skierował krytyczne pismo do organów miejskich. Jeszcze w okólniku nr 55 z 29 VIII 1926 r. wojewoda Stanisław Wachowiak obligował magistraty do przedkładania kurend zapraszających na posiedzenia rad miejskich wraz z porządkiem obrad oraz odpisów protokołów z posiedzeń<sup>23</sup>, magistrat toruński zaś ten obowiązek realizował<sup>24</sup>. Jednak we wspomnianej korespondencji wojewoda wyliczył wszystkie braki w prowadzeniu formalności miejskich, powtarzał też za sprawozdaniem poważniejsze zarzuty co do prawidłowości pewnych merytorycznych działań rady. Magistrat złożył obszerne wyjaśnienia do wniosków pokontrolnych<sup>25</sup>. Także rada zapoznała się w piśmie wojewody i podjęła decyzję o przygotowaniu odpowiedzi, w której ustosunkowano się do zarzutów. Odpowiadała m.in., że choć przepisy nie przewidują przywołanych wymogów formalnych, to jednak księga została przesnurowana, a inne zalecenia co do sposobu protokołowania – spełnione. Rada weryfikowała też zarzuty wojewody, wskazując merytoryczne tło i podstawy prawne zakwestionowanych uchwał; w wielu przypadkach chodziło zdaniem rady o nieporozumienia, jak powtórzony za lustratorem zarzut wojewody, że miasto zdecydowało się „nie burzyć pomnika Bismarcka”, podczas gdy według wyjaśnień rady miało chodzić o uchwałę podjętą na wniosek Zarządu Administracyjnego magistratu w sprawie przekształcenia cokołu dawnego pomnika<sup>26</sup>. Zatem już w korespondencji z jesieni 1928 r. znalazł wyraz wzrost napięcia we wzajemnych stosunkach, choć pismo rady zdaje się mieć raczej koncyliacyjny wydźwięk. W tym czasie jednak doszło do o wiele poważniejszych wydarzeń.

Zasadnie można przypuszczać, że ostatecznym katalizatorem sporu okazała się kwestia uhonorowania przez miasto Marszałka Józefa Piłsudskiego. Sprawę zainicjował Miejsowy Komitet Obchodu 10-lecia Niepodległości Polski, apelując do magistratu i przewodniczącego rady miejskiej piśmie z 24 X 1928 r. podpisanym przez przewodniczącego Komitetu, zarazem wiceprezesa Sądu Apelacyjnego, „o nadanie w związku z powyższymi uroczystościami i dla uczczenia zasług Pierw-

<sup>22</sup> APB, Urząd Wojewódzki Pomorski w Toruniu (1920–1939), Wydział Samorządowy, sygn. 9078, Sprawozdanie, s. 162.

<sup>23</sup> Archiwum Państwowe w Toruniu, Akta miasta Torunia (dalej cyt. APT, AmT), Wydział Prezydialny, sygn. 1118, Posiedzenia Rady Miejskiej – sprawozdania do województwa, k. 1.

<sup>24</sup> Por. korespondencja Rady Miejskiej z Wojewodą Pomorskim: *ibid.*, sygn. 1118, Posiedzenia Rady Miejskiej – sprawozdania do województwa.

<sup>25</sup> APB, Urząd Wojewódzki Pomorski w Toruniu (1920–1939), Wydział Samorządowy, sygn. 9080, Pismo magistratu podpisane przez prezydenta Bolta z 11 XII 1928 r., nr 1756/28, bez pag.

<sup>26</sup> APT, AmT, Wydział Prezydialny, sygn. 1118, Protokół nr XV z posiedzenia rady miejskiej w środę 21 XI 1928 r., k. 458v–463. Por. też pismo rady miejskiej III.D.8283/28 do wojewody: APB, Urząd Wojewódzki Pomorski w Toruniu (1920–1939), Wydział Samorządowy, sygn. 9080, bez pag.

szego Marszałka Polski jednej z głównych ulic Torunia nazwy Marszałka Józefa Piłsudskiego<sup>27</sup>. Sprawę zaakceptowano na posiedzeniu magistratu uchwałą z 2 XI 1928 r.<sup>28</sup> Z kolei Wydział Administracyjny magistratu zaproponował w uchwale z 5 listopada, by nadać J. Piłsudskiemu honorowe obywatelstwo miasta Torunia „w zamian nazwy jednej z ulic”<sup>29</sup>. Ostatecznie jednak rada miasta decyzją z 7 XI 1928 r. uchwaliła „nie nazywać ulicy określonej w uchwale Magistratu [...] mianem Józefa Piłsudskiego. Równocześnie uchwalono nie przychylić się do propozycji Wydziału Administracyjnego i Finansowego w sprawie nadania honorowego obywatelstwa miasta Torunia Marszałkowi Piłsudskiemu”<sup>30</sup>.

Tego samego dnia, gdy rada odmówiła nadania imienia Piłsudskiego jednej z miejskich ulic, tj. 7 XI 1928 r., wojewoda okólnikiem nr 76 zarządził, by odpisy porządków obrad składać dopiero jednocześnie z protokołami po posiedzeniu<sup>31</sup>. Ponadto w Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim błyskawicznie zapadła decyzja o przeprowadzeniu lustracji czynności rady miejskiej i niektórych działów administracji miejskiej. Wojewoda W. Lamot powierzył to zadanie naczelnikowi Wydziału Administracyjnego Urzędu Wojewódzkiego Pomorskiego Walerianowi Zapale. Ten ostatni zeznał później, że wskazywał wojewodzie, iż potrzebuje czasu na rzetelne przygotowanie się do lustracji, mimo to wojewoda naciskał i już 12 listopada wydał W. Zapale pisemne polecenie przeprowadzeniu lustracji<sup>32</sup>, na podstawie ogólnego umocowania do prowadzenia nadzoru nad sprawami komunalnymi, zawartego w § 7 ustawy o właściwości władz administracyjnych i administracyjnosądowych z 1 VIII 1883 r.<sup>33</sup> Razem z W. Zapalą czynności lustracyjne między 12 a 26 XI 1928 r. przeprowadzili referendarz Tadeusz Kruszelnicki oraz referenci Siwik i Górecki. Co dziwne, w decyzji mowa o lustracji magistratu, ale jej zakres i wnioski skoncentrowały się niemal wyłącznie na działalności rady miejskiej.

Wnioski pokontrolne znalazły się w zwięzłym, liczącym zaledwie 25 stron maszynopisu raporcie z 12 grudnia. Już w pierwszej części znalazły się poważne zarzuty:

- „1. Materialne zainteresowanie znaczniej części członków Rady Miejskiej w poszczególnych działach administracji względnie przedsiębiorstw miejskich.
2. Niewykonywanie dostatecznej kontroli nad działalnością i tolerowanie pozabudżetowej gospodarki Magistratu.

<sup>27</sup> APT, AmT, Wydział Prezydyjalny, sygn. 1103, k. 8, 9. Nieaktualną sygnaturę akt sprawy zawiera przywoływana praca K. Przybyszewskiego.

<sup>28</sup> Uchwała magistratu L. 1389: APT, AmT, Wydział Prezydyjalny, sygn. 1103, k. 10.

<sup>29</sup> Ibid., k. 10v.

<sup>30</sup> Uchwała rady miejskiej L. 340: *ibid.*, k. 10 v.

<sup>31</sup> Ibid., sygn. 1118, k. 44. Podejrzewać można, że wojewoda powiadomił kogoś o uchwale jako o rzeczy pewnej już na podstawie porządku obrad, nie przewidując przykryj niespodzianki ze strony rady.

<sup>32</sup> APB, Urząd Wojewódzki Pomorski w Toruniu (1920–1939), Wydział Samorządowy, sygn. 9079 (w pracy K. Przybyszewskiego nieaktualna sygnatura), bez pag.

<sup>33</sup> *Gesetz über die Zuständigkeit der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden* z 1 VIII 1883 r. (GS, Berlin 1883, s. 237).



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 gospodarczego”.

Dowodem związanym z pierwszym zarzutem miało być powierzenie przez radę robót rzemieślnikom będącym radnymi, kupowanie przedmiotów od radnego, udzielenie niektórym radnym kredytów z funduszy miejskich. W. Zapała powtórzył zresztą większość zarzutów z lustracji S. Czerwińskiego, w tym stwierdzenie, 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 oceniono, że rada miejska w Toruniu nie odpowiada obecnemu układowi sił – życia gospodarczego i politycznego na terenie miasta i że ma „znaczną ilość członków o niskim poziomie intelektualnym”<sup>34</sup>. Zwraca uwagę polityczny, pozamerytoryczny wymiar niektórych sformułowań, wykraczających zdecydowanie poza kryterium legalności, jedyne, które mogło mieć zastosowanie w badanym przypadku<sup>35</sup>.

Ostatecznie na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 20 II 1929 r.<sup>36</sup>, wydanego na wniosek wojewody pomorskiego, doszło do rozwiązania rady. Podstawę prawną stanowiły przepisy § 79 pruskiej ustawy miejskiej oraz art. 14 ustawy o wprowadzeniu dekretów, ustaw sejmowych i rozporządzeń Rządu oraz o dalszym uzgodnieniu ustawodawstwa na obszarze byłej dzielnicy pruskiej<sup>37</sup>. Rozporządzenie podpisał premier Kazimierz Bartel i Minister Spraw Wewnętrznych Sławoj Felicjan Składkowski. Temu ostatniemu powierzono też wykonanie rozporządzenia wchodzącego w życie z dniem publikacji.

Przywołany art. 14 ustawy przejściowej przekazywał Radzie Ministrów kompetencje „b. najwyższych czynników zwierzchnich lub centralnych władz, w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej nieprzewidzianych”. § 79 ordynacji miejskiej przewidywał bowiem rozwiązanie rady miejskiej w drodze rozporządzenia królewskiego (*königliche Verordnung*) na wniosek *Staatsministerium* i wskutek tego konieczność zarządzenia nowych wyborów, które powinny się odbyć w ciągu 6 miesięcy. W niepodległej Polsce kompetencje te przekazano Radzie Ministrów.

---

<sup>34</sup> APB, Urząd Wojewódzki Pomorski w Toruniu (1920–1939), Wydział Samorządowy, sygn. 9079, Sprawozdanie Waleriana Zapały.

<sup>35</sup> Szerzej podstawy prawne działań nadzorczych wobec samorządu w II RP i wnioski lustracyjne opisała autorka w artykule: Anna TARNOWSKA, *Lustracje z lat 1927 i 1928 jako środek nadzoru nad gospodarką komunalną międzywojennego Torunia*, Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu, vol. 2: 2014, no. 4, s. 51–74. We wskazanym artykule wykorzystano również źródła archiwalne będące podstawą niniejszego opracowania.

<sup>36</sup> Monitor Polski, 1929, nr 52, poz. 100; APT, AmT, Wydział Prezydialny, sygn. 1103, k. 12.

<sup>37</sup> Ustawa z dnia 23 czerwca 1921 r., Dz.U. RP Nr 75, poz. 511.

Dopiero 19 IV 1929 r. wicewojewoda pomorski Mieczysław Seydlitz skierował do prezydenta A.H. Bolta pismo, w którym zawiadamiał, że stosownie do postanowień art. 96 i 98 rozporządzenia Prezydenta RP o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej z 19 I 1928 r., w czasie, zanim się ukonstytuuje nowa rada miejska, uprawnienia i funkcje tej korporacji przechodzą na Izbę Wojewódzką. Poproszono prezydenta, by wnioski magistratu wymagające zatwierdzenia przez radę kierować do wojewody, który przedłoży je na posiedzeniu Izby Wojewódzkiej. Wicewojewoda zapowiedział też zarządzenie wyborów w drodze odrębnego reskryptu<sup>38</sup>. Dopisek na piśmie wskazuje, że prezydent A.H. Bolt zapoznał członków magistratu z pismem wojewody na posiedzeniu 25 kwietnia. Przewodniczący rady Antoni Antczak próbował jeszcze na początku czerwca zwołać zebranie rady miejskiej i zwrócił się z zapytaniem o ewentualne przeszkody ustawowe do prezydenta miasta, ten jednakże wskazał, że wobec zaistniałych okoliczności na zebranie byłej rady nie może się zgodzić<sup>39</sup>.

Komentarz do działań Rady Ministrów znalazł się w artykule *Rozwiązanie Rady Miejskiej w Toruniu. Uwagi prawnika* Stanisława Piotra Woydy, byłego wicewojewody pomorskiego i uznanego adwokata, opublikowanym w „Słowie Pomorskim” już 17 III 1929 r. Autor zarzucił m.in., że właściwą formą decyzji winno być zarządzenie lub uchwała, nie rozporządzenie<sup>40</sup>, akt powinien być doręczony przewodniczącemu rady miejskiej, a „Monitor Polski” nie był właściwym publikatorem dla rozporządzenia. Kolejną znaczącą wadą rozporządzenia w opinii autora artykułu był brak wskazania „podstawy prawnej i faktycznej”. Tu jednak należy zastrzec, że w akcie przywołano podstawę prawną, natomiast przedmiotowy artykuł ordynacji pruskiej miał charakter uznaniowy<sup>41</sup>.

Stanisław Woyda stawiał wreszcie tezę, co w istocie mogło być przyczyną decyzji Rady Ministrów. Nie względu „złej gospodarki”, ponieważ wszystkie uchwały rady w tym zakresie wymagały zgody organu nadzorczego. Plotka miejska, przypomniał S.P. Woyda, miała głosić, że prawdziwą przyczyną miała być odmowa zatwierdzenia przez radę wniosku magistratu o nazwanie jednej z ulic imieniem marszałka Piłsudskiego. Tymczasem przez odmowę taką „nie są zagrożone interesy miasta lub państwa”. Jako że sam marszałek Piłsudski jest „przedmiotem

<sup>38</sup> Pismo L. dz. III. A. 2753/29: APT, AmT, Wydział Prezydyalny, sygn. 1103, k. 12.

<sup>39</sup> Ibid., k. 90.

<sup>40</sup> Wobec niedostatków międzywojennej techniki legislacyjnej błędy takowe zdarzały się wprawdzie dość powszechnie, jednak w tym przypadku sprawa nie jest aż tak oczywista. Pruskie pojęcie *Verordnung*, także w przypadku tego konkretnego przepisu, tłumaczono powszechnie na język polski jako rozporządzenie (nie zarządzenie – *Anordnung*), stąd wybór rodzaju aktu prawnego, jak się zdaje, nie miał charakteru uznaniowego.

<sup>41</sup> To skomplikowany problem. Choć formalnie porządki prawne wszystkich trzech dzielnic zakładały w tym okresie uznaniowość takiej decyzji, to jednak silny był nurt doktryny zakładający wyłącznie jej legalistyczny wymiar, tj. możliwość rozwiązania wyłącznie organu naruszającego zakres obowiązków lub prawo. Por. Jerzy STARYSAK, *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*, Warszawa 1931, s. 140–143. Ten kierunek podkreśliło też orzeczenie NTA we wspomnianej sprawie krakowskiej.

swarów i przyczyną podziału narodu na obozy”, „postępowanie przedstawicieli obywatelstwa tutejszego i w innych miastach Pomorza, było więc przezorne i nie było sprzeczne z interesem państwa, którego kardynalnym obowiązkiem jest dbanie o spokój i porządek w kraju”. S.P. Woyda podsumował, że wprawdzie rada nie cieszyła się powszechną akceptacją, zwłaszcza wśród właścicieli nieruchomości, „na których barkach spoczywa skarb miejski”, to nowa nie będzie lepsza z uwagi na wady prawa wyborczego<sup>42</sup>.

Skutkiem artykułu było wytoczenie procesu autorowi dr. S.P. Woydzie i redaktorowi „Słowa Pomorskiego” Waclawowi Madejskiemu. Przebieg postępowania przed sądem okręgowym w Toruniu toczącego się w drugiej połowie listopada 1929 r. także relacjonowano na łamach tego dziennika. Zarzuty wobec S.P. Woydy dotyczyły przede wszystkim wyrażenia tezy o rozwiązaniu rady wyłącznie z powodu odmownej uchwały o nadaniu imienia Piłsudskiego jednej z ulic, tezy, że państwo polskie jest „państwem walącym się w gruzy, czego nie obroni nazwa ulicy”, a marszałek Piłsudski jest przyczyną rozpadu na polityczne obozy. Wedle aktu oskarżenia S.P. Woyda w ten sposób „rozpowszechniał w druku wiadomości świadomie przekręcone i nieprawdziwe, mogące wywołać niepokój publiczny i wyrządzić szkodę państwu”<sup>43</sup>. Z kolei redaktor W. Madejski „dopuścił przez nieogłębność do ogłoszenia w redagowanym przez siebie czasopiśmie powyższego utworu, zawierającego treść przestępczą”<sup>44</sup>. Obrona wniosowała o przesłuchanie jako świadków prezydenta Torunia A.H. Bolta, przewodniczącego rady miejskiej A. Antczaka i lustratora W. Zapały.

W kolejnej relacji z procesu przywołano oświadczenie dr. S.P. Woydy, że sprawa rozwiązania rady miejskiej pojawiła się z przybyciem na Pomorze gen. Leona Berbeckiego<sup>45</sup>, a wniosek magistratu skierowany do rady a dotyczący nadania ulicy imienia Piłsudskiego podyktowany był wedle wiedzy oskarżonego nabytej w drodze prywatnej rozmowy wyłącznie chęcią uzyskania pożyczki z Banku Gospodarstwa Krajowego<sup>46</sup>. W następnym sprawozdaniu relacjonowano przesłuchanie świadka W. Zapały, zwolnionego na tę okoliczność przez wojewodę pomorskiego z obowiązku zachowania tajemnicy służbowej. W. Zapała miał wskazać na liczne „skargi i zażalenia ludności na gospodarkę magistratu w związku z działalnością rady miejskiej”, wskutek których wojewoda zalecił przeprowadzenie lustracji i na-

<sup>42</sup> Słowo Pomorskie, nr 64 z 17 III 1929 r., s. 13.

<sup>43</sup> Ibid., nr 266 z 17 XI 1929 r., s. 7.

<sup>44</sup> Ibid.

<sup>45</sup> Generał w latach 1926–1928 pełnił funkcję dowódcy Okręgu Korpusu Nr VIII w Toruniu, jego nominację postrzegano jako znaczące umocnienie sanacji w regionie. Por. K. PRZYBYSZEWSKI, op.cit., s. 50. Berbecki wydał też w sierpniu 1926 r. kontrowersyjny poufny rozkaz, w którym zakazywał prenumeraty „Słowa Pomorskiego” przez wojskowe urzędy, zakłady i komendy na terenie DOK VIII, naciskał na rezygnację z prenumeraty przez właścicieli lokali publicznych i nakazał przeprowadzenie szkoleń dla żołnierzy na temat szkodliwości „Słowa”. Por. Wiktor PEPLIŃSKI, *Oblicze społeczno-polityczne „Słowa Pomorskiego” 1920–1939*, Gdańsk 1978, s. 165–168.

<sup>46</sup> Słowo Pomorskie, nr 269 z 21 XI 1929 r., s. 4.

ciskał na jej pilne przeprowadzenie, choć W. Zapała prosił o kilka tygodni na przygotowanie się do niej<sup>47</sup>.

Obszernie zacytowano na łamach „Słowa Pomorskiego” przemówienie obrońcy, doktora praw Pawła Ossowskiego<sup>48</sup>. Bardzo charakterystyczne, że adwokat skupił się na elementach prawnych związanych z lustracją, w mniejszym stopniu zaś na przestępstwie, jakiego mieli się dopuścić oskarżeni. Można to wyraźnie odczytać jako próbę przeniesienia punktu ciężkości sprawy na legalność lustracji oraz zasadność jej wniosków.

Paweł Ossowski analizował np. przepisy ordynacji w kierunku, czy rada, uchwalając uchwały podejmowane na wniosek magistratu i wykonywane przez magistrat, może ponosić odpowiedzialność przy braku jakichkolwiek sankcji wobec magistratu. Sugerował domyślnie, że może to wynikać z faktu, iż magistrat wniosek o ulicę J. Piłsudskiego postawił, a to rada odmówiła jego akceptacji. Neutralizował też zarzut W. Zapały o braku planu gospodarczego, wskazując, że jedynym planem gospodarczym i to przyjmowanym na wniosek magistratu może być budżet miejski. Zarzuty 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.

Zarzuty zaś dotyczące powiązań interesów radnych z majątkiem komunalnym nie naruszały zdaniem P. Ossowskiego § 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. „Gdyby gmina 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” – perorował Ossowski<sup>49</sup>. Umowy z radnymi zawierano, jak podkreślał, na wniosek magistratu.

Pełnomocnik uznał też za zasadne podkreślić, że nie zakomunikowano władzom miejskim, że tak wiele skarg na gospodarkę miejską kierowano do wojewody. Wskazywał, że wszystkie ważniejsze uchwały podlegały zatwierdzeniu władzy

<sup>47</sup> Ibid., nr 270 z 22 XI 1929 r., s. 6.

<sup>48</sup> Paweł Ossowski (1878–1939) był znanym działaczem narodowym, filomatą pomorskim, następnie od 29 XI 1918 r. przewodniczącym Powiatowej Rady Ludowej w Chełmnie, od sierpnia 1919 r. polskim delegatem przy landracie w Chełmnie i tamtejszym starostą w latach 1920–1922. W latach 1928–1930 był senatorem RP. Nadto we współautorstwie z Janem Tomaszem Dziedzicem przygotował monografię krajoznawczą *Powiat i Miasto Chełmno* (Chełmno 1923). Zginął rozstrzelany przez Niemców na Barbarce 28 IX 1939 r. Por. Roman WAPIŃSKI, *Ossowski Paweł*, [in:] *Słownik biograficzny Pomorza Nadwiślańskiego*, t. 3, red. Zbigniew NOWAK, Gdańsk 1997, s. 367–368.

<sup>49</sup> *Słowo Pomorskie*, nr 276 z 29 XI 1929 r., s. 5.

wojewódzkiej<sup>50</sup>. Tej samej przedstawiano planowany porządek obrad, podczas których miały zapasać uchwały dotyczące powierzenia robót radnym miejskim, i Izba nie dostrzegła nigdy nieprawidłowości. Z kolei przewodniczący rady A. Antczak miał usłyszeć od W. Zapały, że rada zostanie rozwiązana i temu ma posłużyć lustracja już około 12 XI 1928 r., jeszcze przed rozpoczęciem czynności kontrolnych. Wreszcie mecenas podważał zasadność powierzenia zadań lustracyjnych nie naczelnikowi wydziału samorządowego, a administracyjnego, kontrolującego administrację rządową, ponadto – nie prawnikowi, który znalazłby skomplikowane stosunki prawne byłej dzielnicy pruskiej. Nie dziwiło go także przyjęcie wniosku wojewody przez ministerstwo, ponieważ, jak wskazał, administracji centralnej też brakuje prawników. W ostatecznych replikach obrońcy zwraca uwagę przywołanie kuriozalnego stwierdzenia oskarżenia, że faktu rozwiązania rady miejskiej nie należy przesuwać na płaszczyznę prawną, na sprawę należy patrzeć „nie tyle pod kątem prawa, lecz pod kątem życiowym”<sup>51</sup>.

Ostatecznie wyrokiem Sądu dr S.P. Woyda został skazany na 100 zł grzywny (ewentualnie 10 dni pozbawienia wolności), a redaktor W. Madejski na 20 zł, z ewentualną zamianą na 2 dni pozbawienia wolności. Kary nie były surowe ze względu na niekaralność dr. S.P. Woydy i „mały stopień nieoględności” redaktora W. Madejskiego ze względu na szacowne źródło, od którego pochodził artykuł. Sąd orzekł także konfiskatę numeru „Słowa Pomorskiego” zawierającego sporny artykuł. Wyrok uzasadniono zwięźle wskazaniem, że w opinii sądu powodem rozwiązania rady miejskiej były wyniki przeprowadzonej lustracji<sup>52</sup>. Redakcję „Słowa Pomorskiego” zresztą nie pierwszy raz spotykały administracyjne szykany. Należy jednak przyznać, że nierzadko zarzuty wobec władz sanacyjnych, prezentowane na łamach czasopisma, były natury demagogicznej i nie do końca prawdziwe<sup>53</sup>. Także sposób prezentowania przedmiotowego procesu na łamach gazety miał z pewnością tendencyjny charakter.

Nowe wybory zapowiedział wojewoda w piśmie do prezydenta A.H. Bolta z 23 maja, wskazując konieczność ich przeprowadzenia najpóźniej do 4 listopada<sup>54</sup>.

<sup>50</sup> We wcześniejszych latach chodziło o Wojewódzki Sąd Administracyjny, od chwili wejścia w życie rozporządzenia Prezydenta RP o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej z 19 I 1928 r. – o Izbę Wojewódzką.

<sup>51</sup> Słowo Pomorskie, nr 277 z 30 XI 1929 r., s. 5.

<sup>52</sup> Ibid.

<sup>53</sup> Czasopismo od chwili powstania popierało szowinistyczny program polityczny o silnych akcentach antysemickich. Por. ogólniej: Jan BEŁKOT, *Kultura w latach 1920–1939*, [in:] *Historia Torunia*, t. 3, cz. 2, s. 393–394; W. PEPLIŃSKI, *Oblicze społeczno-polityczne „Słowa Pomorskiego”*, passim; idem, *Prasa pomorska w Drugiej Rzeczypospolitej 1920–1939. System funkcjonowania i oblicze społeczno-polityczne prasy polskiej*, Gdańsk 1987, w szczególności s. 89–93, 194–203, 329–331, 349–358. W. Pepliński eufemistycznie pisał o „napastliwości” „Słowa Pomorskiego” zwłaszcza bezpośrednio w okresie pomajowym. Por. W. PEPLIŃSKI, *Oblicze społeczno-polityczne „Słowa Pomorskiego”*, s. 30, szerzej o stosunku do sanacji por. *ibid.*, s. 132–182. Skutkiem miało być ponad 20 procesów karnych (*ibid.*, s. 32).

<sup>54</sup> APT, AmT, Wydział Prezydyalny, sygn. 1103, k. 29.

Magistrat zlecił także wykonanie spisu wyborców. Stosowne obwieszczenie znalazło się na łamach „Słowa Pomorskiego”, „Głosu Robotnika” i w „Orędowniku Toruńskim”<sup>55</sup>. Współpraca magistratu z Izbą Wojewódzką przy procedurach wyborczych nie układała się dobrze, o czym świadczy skarga miasta do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na uchwałę Izby, wpisującą na listy wyborcze oficerów i podoficerów służby czynnej. Było to bezpośrednio sprzeczne z obowiązującymi pruskimi przepisami, potwierdzała ten fakt też wcześniejsza interpretacja Prokuratorii Generalnej wydana dla Poznania<sup>56</sup>.

Ostatecznie endecja w wyborach rady miejskiej przeprowadzonych 1 IX 1929 r. odniosła imponujące zwycięstwo (endecki Obywatelski Blok Gospodarczy otrzymał 15 mandatów, do tego mógł liczyć na 10 kolejnych koalicjanta, Narodowej Partii Robotniczej), przy kompromitującym wyniku 5 mandatów sanacyjnego Zjednoczonego Bloku Pracy Gospodarczej<sup>57</sup>.

Nowa rada zwróciła się do wojewody o udzielenie odpisu sprawozdania W. Zapaly, jednakże ten odpowiedział w znamienych słowach, 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 całokształtu 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 poddana została w wątpliwość słuszność i celowość niejednokrotnie dość ostrych zarządzeń będących następstwem i koniecznością

<sup>55</sup> Ibid., k. 31, 32. Orędownik Toruński. Organ Urzędowy Magistratu Miasta Torunia, 1 VI 1929 r., s. 1. Ciekawostką z zakresu funkcjonowania magistratu i odpowiedzialności jego urzędników mogą być oświadczenia powołanych do przeprowadzenia spisu urzędników – że świadomi są odpowiedzialności z tytułu „ewentualnego niedbałego sporządzenia spisu”, akceptują podpisem fakt potrącenia im 2 zł od każdej błędnie wypełnionej rubryki (np. brak imion, nazwisk, innych potrzebnych danych, „opieszale wpisanie tychże nazwisk i danych”), na poczet czego wyrażają zgodę na potrącenie 10% z „należności”, która bez odsetek zostanie wypłacona po przeprowadzeniu wyborów do rady (APT, AmT, Wydział Prezydyjalny, sygn. 1103, k. 61–88).

<sup>56</sup> APT, AmT, Wydział Prezydyjalny, sygn. 1103, k. 149–150, 153–154v, 255, 258 – wniosek magistratu do WSA o wykluczenie sędziego Dawida, uczestniczącego w podjęciu zaskarżanej decyzji jako członek Izby Wojewódzkiej.

<sup>57</sup> APT, AmT, Wydział Prezydyjalny, sygn. 1102, k. 431 (Protokół z czynności Komisji Wyborczej miasta Torunia w dniu głosowania 1 IX 1929 r.); sygn. 1105, Szczegółowy wynik głosowania w poszczególnych obwodach do rady miejskiej dnia 1 IX 1929 r.

wobec stwierdzonego stanu faktycznego podczas lustracji”. Lustracja, zdaniem wojewody, osiągnęła pożądany skutek „przez uzdrowienie gospodarki Magistratu w związku z działalnością Rady Miejskiej, co nie pozostało bez wpływu na działalność innych ciał samorządowych na terenie Województwa Pomorskiego”. Ponadto obecnie urząd wojewódzki miał już dysponować potrzebnym aparatem lustracyjnym, „przy pomocy którego będzie w możliwości przeprowadzenia lustracji periodycznych i doraźnych, przez co będzie zapobiegał ewentualnemu niewłaściwemu urzędowaniu ciał samorządowych na Pomorzu”<sup>58</sup>. W ostatnich twierdzeniach bez wątplenia wojewoda wyrażał swoistą groźbę.

Także lata trzydzieste były pełne zmagania na terenie miejskim między endecją a administracją rządową. Przykładowo wojewoda odmawiał zatwierdzenia budżetu miasta Torunia w latach 1933/1934–1935/1936, w związku z czym gospodarka miejska funkcjonowała *sine lege*<sup>59</sup>. Kolejny „piłsudczykowski” epizod sporu rozegrał się kilka lat później, w związku ze sporem o nadanie imienia Marszałka mostowi drogowemu, przeniesionemu z Opalenia i montowanemu w latach 1930–1934 właśnie w Toruniu. Koszty przeniesienia pokryły władze rządowe i to do nich należało ostatnie słowo w sprawie patrona mostu<sup>60</sup>. J. Piłsudski stał się zatem patronem elementu miejskiej infrastruktury, nawet jeśli rada nie była tego zwolennikiem. W 1935 r. jednogłośnie już zarząd miejski i rada miejska podjęły uchwałę o nadaniu pośmiertnie J. Piłsudskiemu tytułu Honorowego Obywatela Miasta i planach budowy Muzeum Ziemi Pomorskiej Imienia Marszałka Józefa Piłsudskiego<sup>61</sup>.

Nie do końca można się zgodzić z tezą Zdzisława Chmielewskiego charakteryzującego sposób nadzoru władz sanacyjnych nad samorządami miejskimi: „Na terenie województw centralnych czy południowych, gdzie udział partii lewicowych w pracach organów samorządowych był znaczny, minister Spraw Wewnętrznych korzystał po prostu z przysługujących mu uprawnień do rozwiązania rad miejskich. [...] Na obszarze natomiast północno-zachodnim, gdzie samorzady miejskie opanowane były przez prawicę (endecję), władze nie widziały takiej potrzeby. Nadzór państwa nad organami ustawodawczymi polegał przede wszystkim na ograniczeniu możliwości ich działania w stosunku do aparatu wykonawczego”<sup>62</sup>. I w Toruniu, i później już na mocy ustawy scaleniowej w Poznaniu doszło wszak

<sup>58</sup> Pismo wojewody pomorskiego IV D-698/3 z 5 II 1930 r. do przewodniczącego rady miejskiej w Toruniu: APT, AmT, Wydział Prezydyjalny, sygn. 1103, k. 491–491v.

<sup>59</sup> APB, Urząd Wojewódzki Pomorski w Toruniu (1920–1939), Wydział Samorządowy, sygn. 9081–9082; tu sprawozdanie z rewizji przeprowadzonej przez Związek Rewizyjny Samorządu Terytorialnego i korespondencja Prezesa Związku z wojewodą pomorskim w sprawie rewizji i niezatwierdzenia budżetów miejskich.

<sup>60</sup> Por. K. PRZYBYSZEWSKI, op.cit., s. 42–43; Jerzy SERCZYK, *Wspomnienie o Toruniu z czasów Drugiej Rzeczypospolitej, 1920–1939*, Toruń 1982, s. 27–28.

<sup>61</sup> Uchwała z 14 V 1935 r., Komunikat Zarządu Miejskiego o posiedzeniu żalobnym organów ustrojowych miasta, zwołanym z powodu zgonu Marszałka Polski Józefa Piłsudskiego: Ogłoszenia Zarządu Miejskiego w Toruniu, nr 20 z 25 V 1935 r., poz. 91.

<sup>62</sup> Por. Z. CHMIELEWSKI, op.cit., s. 42.

do rozwiązania rady miejskiej. Bardziej też, niż sugeruje autor, jest skomplikowany przypadek miast południowych, w których przepisy komunalne pozostawały martwe, nie przeprowadzano wyborów i to bywało pretekstem do drastycznych rozwiązań. Wina powinna spaść na ustawodawcę, jednakże ten w swych próbach reformy samorządu został w drugiej połowie lat dwudziestych zablokowany przez sanacyjny rząd<sup>63</sup>.

Kazus dowodzi, jak skomplikowane bywało funkcjonowanie miast zachodnich na podstawie pozabiorczych źródeł prawa, których administracja rządowa dobrze nie znała<sup>64</sup>, zwłaszcza gdy dochodziło do tarć natury *stricte* politycznej. W tej kategorii można interpretować decyzję o przeprowadzeniu kolejnej lustracji w 1928 r., podczas gdy zaledwie rok wcześniej była kompleksowa kontrola, a wnioski z jej przeprowadzenia dopiero dotarły do organów miejskich. Ponadto wbrew brzmieniu polecenia wojewody lustrację z 1928 r. ukierunkowano na działalność rady miejskiej, nie zaś magistratu. Inną kwestią jest, czy oczywistą intencją wojewody, być może zresztą przekazaną osobiście kontrolerom w drodze ustnych zaleceń, nie była kontrola ukierunkowana właśnie na nieprawidłowości w czynnościach mniej uległego z miejskich ciał kolegialnych, jakim była rada. Wnioski, jak wskazano, miały bardzo krytyczny charakter, a ostateczne konsekwencje przyjęły postać dotkliwej dla prestiżu miejskiego decyzji o rozwiązaniu urzędującej rady.

Swoisty sąd nad legalnością i celowością działań administracji rządowej odbył się podczas procesu wytoczonego z powodu naruszenia prawa prasowego. Większość spośród argumentów obrony nie jest już obecnie akceptowalna; standardy transparentności zamówień komunalnych są nieporównywalnie wyższe, obowiązuje też swoiste *incompatibilitas* funkcji radnych i stanowisk w zakładach komunalnych. Już zresztą prawo międzywojenne, obowiązujące w Polsce centralnej i w województwach wschodnich, zapowiadało taki kierunek zmian. Zatem choć formalnie działania rady mieściły się jeszcze w granicach prawa (osiemdziesięcioletnie już niemal pruskie prawo miejskie nieraz bywało przedmiotem zatargów z administracją rządową, o czym była mowa), to jednak wydaje się, że władarze miasta działali w nierozważny sposób, dając pretekst do działań „zaczepnych”.

Niechętna endecji administracja rządowa ochoczo wykorzystała kontrowersyjne związki radnych z przedsiębiorstwami komunalnymi i ogólniej – wydatkowaniem samorządowych pieniędzy. Jak jednak wskazano, zarzuty lekkomyślności gospodarczej i podejrzenia stronnictwa członków rady nie wpłynęły na spadek

<sup>63</sup> Por. A. TARNOWSKA, *Z dziejów unifikacji*, s. 208–221.

<sup>64</sup> W maju 1926 r. mecenas P. Ossowski, strasząc nadchodzącym okresem zamachów, bolszewizmem i nowym rozbiorem, opublikował na łamach „Słowa Pomorskiego” projekt samorządu Ziem Zachodnich, wedle którego tereny te powinny uzyskać w istocie daleko idącą autonomię. Znalazł się tu charakterystyczny passus: „Urząd ministra Z.Z. [Ziem Zachodnich] podsekretarzy stanu, wojewodów i prezydentów miast mogą piastować tylko fachowo dostatecznie do tych urzędów przysposobione osoby lub prawnicy z egzaminem sędziowskim, dokładnie obeznani z całym ustawodawstwem administracyjnym Ziem Zachodnich” (Paweł Ossowski, *Samorząd ziem zachodnich*, Słowo Pomorskie, nr 118 z 26 V 1926 r., s. 1, 3).



popularności miejskiej endecji, która pozostała przy władzy we współpracy z NPR. Członkowie rady miejskiej pozostawali zapewne w przekonaniu, że działania kontrolne wynikały wyłącznie z antypatii politycznej, wszak nawet negatywne wnioski nie przyniosły utraty zaufania publicznego. Administracja rządowa z kolei uważała, że zastosowała dozwolone przez prawo środki nadzorcze, niezbędne w przypadku poważnych nadużyć dostrzeżonych w funkcjonowaniu aroganckiej rady miejskiej. Odpowiedź na pytanie, czy rada w dotychczasowym składzie przetrwałaby, gdyby w głosowaniu 7 XI 1928 r. nadała jednej z ulic imię J. Piłsudskiego, należy już do sfery dywagacji.

MISSMANAGEMENT ODER EIN ECHO DER GROSSEN POLITIK?  
DIE AUFLÖSUNG DES STADTRATES VON TORUŃ IM JAHR 1929

Zusammenfassung

**Schlüsselbegriffe:** Kontrolle über die lokale Regierung, Magistrat Toruń, Stadtrat von Toruń

In diesem Beitrag stellt deren Verfasserin die Ereignisse vor, die der Auflösung des Stadtrates von Toruń im Jahr 1929 vorausgingen. Obwohl der formale Grund für diese restriktive Entscheidung der übergeordneten Organe Misswirtschaft sowie die fehlende Transparenz der Entscheidungen des Stadtrats in Wirtschaftsfragen waren, waren die politische Konflikte zwischen der städtischen Administration, vertreten durch die Behörden der Wojewodschaft, und der in Toruń regierenden Nationaldemokratie ein Faktum. Die Verfasserin des Beitrags weist auf Quellen bezüglich der Kontrolle der städtischen Behörden in der zweiten Hälfte der 1920er Jahre hin und erörtert rechtliche Fragen bezüglich der Funktionsweise und der Auflösung des Stadtrats. Darüber hinaus schildert sie die Reaktionen auf diese Entscheidung in der regionalen Presse.

MISMANAGEMENT OR ECHOES OF GREAT POLITICS?  
THE CASE OF THE DISSOLUTION OF THE TOWN COUNCIL IN TORUŃ IN 1929

Summary

**Key words:** the supervision of the local authorities, the Magistrate of Toruń, the Town Council of Toruń

The author presents the circumstances preceding the dissolution of the Town Council of Toruń in 1929. The formal reason for this restrictive decision was mismanagement and a lack of transparency in the council's decisions on financial matters. However, there were some political conflicts between the government administration represented by the authorities of the voivodeship and the National Democracy [Endecja] which governed Toruń. The author indicates sources concerning the scrutiny of the municipal authorities conducted in the second half of the 1920s; she also addresses legal issues connected with the functioning and dissolving of the Town Council; she also reveals the echoes of the decisions in the local press.

