

Regina Pacanowska

Przeobrażenia administracji powiatowej w Wielkopolsce w okresie II Rzeczypospolitej

Rocznik Samorządowy 3, 67-92

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.



Regina Pacanowska, Pracownia Historii Wizualnej, Instytut Historii Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Przeobrażenia administracji powiatowej w Wielkopolsce w okresie II Rzeczypospolitej

Transformation of the county administration in Greater Poland during the Second Republic

artykuł przesłany do redakcji 10 września 2014 roku, zrecenzowany 6 i 10 października 2014 roku, zaakceptowany do druku 13 listopada 2014 roku

Streszczenie: Okres II Rzeczypospolitej w zakresie funkcjonowania struktur administracyjnych przyniósł szereg istotnych zmian. Jednak mimo podejmowanych kilkakrotnie prób, nie doprowadzono do pełnej unifikacji w tej dziedzinie. Szczególnie duże odrębności dotyczyły terenów dawnego zaboru pruskiego. Obejmowały one m.in. inną organizację i zakres zadań realizowanych przez samorząd powiatowy oraz funkcjonowanie samorządu wojewódzkiego. Elementem porządkującym treści zawarte w artykule stały się czynniki kształtujące funkcjonowanie administracji powiatowej. W części pierwszej zwrócono uwagę na proces polonizacji administracji przejmowanie majątku komunalnego. W dalszej kolejności podkreślono wpływ uwarunkowań prawnych, społeczno-gospodarczych i finansowych na funkcjonowanie administracji powiatowej w Wielkopolsce oraz problem upolitycznienia, szczególnie widoczny w okresie rządów sanacji.

Słowa kluczowe: administracja powiatowa II RP, polonizacja administracji po 1918 roku, starosta powiatowy

Summary: The period of the Second Republic in the functioning of administrative structures has brought a number of significant changes. However, despite several attempts taken not brought to full unification in the art. Particularly large differences concerned the areas of the former Prussian partition. These included, among others, another organization and scope of the tasks performed by the county government and the functioning of the provincial government. Element ordering the contents of the article have become factors affecting the functioning of the district administration. The first part highlights the process of polonization of administration and taking over communal property. In further highlighted the impact

of legal, socio-economic and financial functioning of the district administration in Greater Poland and the problem of politicization, especially visible during the rule after 1926.

Key words: county administration in Second Polish Republic, polonization of polish administration after 1918, starosta powiatowy (head of county administration)

1. Uwagi wstępne

W historii polskiej administracji okres dwudziestolecia międzywojennego pozostaje okresem szczególnie ważnym. Wtedy to po raz pierwszy powstała możliwość kształtowania polskich rozwiązań organizacyjnych, modyfikowania ram prawnych czy kształcenia kadr administracji publicznej. Istniejąca różnorodność przepisów prawnych, odmienne rozwiązania dotyczące organizacji administracji, zwłaszcza samorządowej, utrudniały zarządzanie państwem. Toteż zagadnienie "usprawnienia administracji", jak wówczas pisano, znajdowało się w centrum uwagi tak polityków, jak i administratywistów, od momentu odzyskania niepodległości.

Unifikacji struktur administracji publicznej dokonywano uwzględniając, funkcjonujące w XIX wieku, rozwiązania wprowadzone przez państwa zaborcze. Wypracowanie jednolitych, wspólnych dla całego kraju rozwiązań, było zadaniem trudnym. W całym dwudziestoleciu czterokrotnie powoływano specjalne komisje administracyjne, których zadaniem było przygotowanie projektów zmian. Prace trzech z nich: komisji pod przewodnictwem Stanisława Wojciechowskiego, komisji pracującej w latach 1923–1924 oraz tzw. komisji trzech z lat 1926–1927 zakończyły się niepowodzeniem. Przyczyny tego były różne, a najważniejszymi były trudności z ustaleniem jednolitego stanowiska (1924) oraz uwarunkowania natury politycznej po 1926 roku¹. Dopiero powołana w końcu dekady Komisja dla Usprawnienia Administracji Publicznej pod kierunkiem Maurycego Jaroszyńskiego, działająca w latach 1928–1933, w porozumieniu z obozem rządowym opracowała szereg rozwiązań dotyczących tak administracji terenowej, samorządowej, jak i centralnej². Były to m.in. wprowadzone w 1928 roku, w drodze rozporządzenia Prezydenta RP, zmiany w administracji terenowej oraz przygotowany projekt tzw. małej ustawy samorządowej („ustawy scaleniowej”), uchwalonej w 1933 roku³.

¹ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 5, s. 38-39.

² H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 60-61.

³ Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorjalnego (Dz.U. RP Nr 35, poz. 294).

Uwzględniając różnorodne rozwiązania, pozostałe po państwach zaborczych, II Rzeczypospolita wprowadziła „austriacki model procedury administracyjnej i sądownictwa administracyjnego, pruskie rozwiązania odnośnie samorządu terytorialnego oraz rosyjskie wzory instytucji finansowych, w tym Najwyższą Izbę Kontroli”⁴.

Dokonana na przełomie lat dwudziestych i trzydziestych częściowa unifikacja administracji pozostawiała jednak na obszarze całego państwa szereg partykularnych rozwiązań. Tereny państwa polskiego należące do zaboru pruskiego charakteryzowała znaczna odrębność rozwiązań administracyjnych. Należała do nich m.in. organizacja samorządu powiatowego i wojewódzkiego na obszarze dawnego zaboru pruskiego czy odmienna organizacja administracji w województwie śląskim, związana z autonomią tego terenu. Jednak okres II Rzeczypospolitej również w odniesieniu do tych terenów przyniósł szereg zmian. Na kształt struktur administracyjnych w interesującym nas okresie istotny wpływ miały zarówno przyjęty ustrój państwa, jak też uwarunkowania natury prawnej (początkowo dokonywane przez Ministerstwo b. Dzielnicy Pruskiej, w okresie późniejszym wynikające z dążeń unifikacyjnych zmiany w ogólnokrajowych ustawach i rozporządzeniach) oraz sytuacja społeczno-gospodarcza w kraju. Istotną rolę odegrały także uwarunkowania natury politycznej, w tym szczególnie wyraźne po 1926 roku próby centralizacji. Wiele widocznych zmian dotyczyło także administracji samorządowej: zwiększały się zadania z zakresu opieki społecznej, zdrowotności społeczeństwa czy szkolnictwa powszechnego. Zmianie uległy przede wszystkim finanse komunalne, a więc i podstawowe źródła dochodów administracji samorządowej. Urzędnicy zatrudnieni na terenie dawnego zaboru pruskiego wyróżniali się na tle kraju obywatelską postawą, jak i sumiennym podejściem do wykonywanych obowiązków. Na postrzeganiu administracji przez społeczeństwo negatywnie – moim zdaniem – odbiło się jednak upolitycznienie, szczególnie mocno widoczne w odniesieniu do wyższych stanowisk, zaś w odniesieniu do szczebla powiatowego – starostów.

W artykule podjęłam próbę ukazania przemian, jakie dokonały się w administracji powiatowej w Wielkopolsce w latach 1919–1939. Materiał zaprezentowany w tekście pogrupowano w sposób problemowo-chronologiczny, tak, aby wyeksponować czynniki oddziaływające na administrację zespoloną w powiecie w całym okresie międzywojennym. W części pierwszej omówione

⁴ H. Izdebski, M. Kulesza, op. cit., s. 59.

zostały kwestie związane z polonizacją administracji i przejmowaniem mienia komunalnego. W dalszej kolejności ukazano wpływ podejmowanych działań na rzecz unifikacji administracji wielkopolskiej oraz zwrócono uwagę na czynniki natury politycznej oraz społeczno-gospodarczej. O wyborze takiego ujęcia zdecydowało przede wszystkim przeważające w literaturze tematu podejście normatywne i ukazywanie przez ten pryzmat problematyki odnoszącej się do powiatowej administracji zespolonej, widoczne tak w pracach poświęconych historii ustroju⁵, historii administracji w Wielkopolsce⁶ czy artykułach związanych z zagadnieniami szczegółowymi ówczesnej administracji⁷. Na tak nakreślonym w literaturze przedmiotu tle pojawiło się interesujące zagadnienie pozycji starostów powiatowych, ich roli i znaczenia w ówczesnym systemie administracji⁸.

2. Polonizacja administracji i przejmowanie majątku państwa niemieckiego

Wraz z zakończeniem działań wojennych na terenach dawnego zaboru pruskiego powstawały stopniowo pierwsze instytucje zmierzające do przejęcia władzy z rąk pruskich. Wśród pojawiających się wówczas inicjatyw lokalnych na uwagę zasługują komitety obywatelskie, rady ludowe oraz rady robotniczo-żołnierskie. Ważnym krokiem na drodze do uniezależnienia ziem polskich stały się obrady i uchwały polskiego Sejmu Dzielnicowego. W trakcie obrad wybrano bowiem 80-osobową Naczelną Radę Ludową, której organem wykonawczym został

⁵ A. Ajnenkiel, *Administracja w Polsce. Zarys historyczny*, Warszawa 1975; K.W. Kumaniecki, *Ustrój władz samorządowych na ziemiach polskich w zarysie*, Kraków 1921; B. Wasiutyński, *Ustrój władz administracyjnych rządowych i samorządowych*, Poznań 1937; H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 2001.

⁶ A. Czubiński, *Wielkopolska w latach 1918-1939*, Poznań 2000; Z. Dworecki, *Poznań i Poznaniacy w II Rzeczypospolitej 1918-1939*, Poznań 1994. A. Gulczyński, *Ministerstwo byłej Dzielnicy Pruskiej (1919-1922)*, Poznań 1995; E. Makowski, *Kształtowanie się stosunków społeczno-politycznych w Wielkopolsce w latach 1926-1939*, Poznań 1979; R. Pacanowska, *Samorząd powiatowy w Wielkopolsce w latach 1919-1939*, Poznań 2006; *Urząd wojewody w Poznaniu od X do XX w.*, red. S. Sierpowski, Poznań 1997, s. 75.

⁷ S. Antczak, *Biuro Samorządowe dla Wielkopolski i Pomorza (1927-1933)*, „Kronika Wielkopolski” 1999, nr 1, s. 31-36; A. Gulczyński, *Geneza Ministerstwa byłej Dzielnicy Pruskiej*, „Studia i Materiały do dziejów Wielkopolski i Pomorza” 1990, t. 18, zes. 1, s. 95; S. Kowal, *Funkcje powiatu i administracji powiatowej w Wielkopolsce w okresie międzywojennym*, „Kronika Wielkopolski” 1995, nr 3, s. 65-74; S. Nawrocki, *Percepcja pruskiego samorządu terytorialnego w latach 1919-1939*, „Kronika Wielkopolski” 1990, nr 3, s. 15-26; R. Pacanowska, *Wielkopolscy starostowie powiatowi w okresie II Rzeczypospolitej*, „Kronika Wielkopolski” 2006, nr 2, s. 46 i nast.; M. Stażewski, *Problem pozostania urzędników niemieckich w Wielkopolsce i na Pomorzu w latach 1919-1920*, „Studia Historica Slavo-Germanica” 1996, t. 21, s. 59-79.

⁸ J. Mierzwa, *Starostowie Polski międzywojennej: portret zbiorowy*, Kraków 2012.

Komisariat Naczelnej Rady Ludowej⁹. Uchwałę o przejęciu władzy podjęto ostatecznie już po rozpoczęciu działań zbrojnych przez powstańców wielkopolskich: 3 stycznia 1919 roku. W wydanym 9 stycznia manifeście Komisariat ogłosił, że przejmuje „kierownictwo spraw administracyjnych i wojskowych, pozostawiając ostateczne uregulowanie sprawy polskiej konferencji pokojowej”¹⁰. Równocześnie podjęto kroki mające na celu nawiązanie kontaktów z rządem w Warszawie. Wiosną 1919 roku zwracano się z prośbą o „przygotowanie i ustalenie sposobu przejęcia zarządu ziem polskich byłej dzielnicy pruskiej”. Członkowie Komisariatu, mając na uwadze odmienny system prawny, dążyli bowiem do utrzymania odrębności administracyjnej zaboru pruskiego. Nie bez znaczenia był także legalizm i przyzwyczajenie do obowiązujących i sprawdzonych w praktyce rozwiązań. „Odrębność ustawodawstwa, ustroju administracji państwowej i samorządowej, przerwanie «nici łączących z Berlinem» wymagały zdaniem Komisariatu natychmiastowego utworzenia organu złożonego z ludzi dobrze znających stosunki w b. zaborze pruskim, przede wszystkim zaś ustawodawstwo”¹¹. Działania te zakończyły się w końcu 1919 roku powołaniem odrębnego Ministerstwa b. Dzielnicy Pruskiej.

Komisariat Naczelnej Rady Ludowej, działający od 9 stycznia do 17 sierpnia 1919 r., wprowadził pierwsze wstępne zmiany w administracji. Dotyczyły one przede wszystkim obsady personalnej. Na stanowisko naczelnego prezesa i prezesa rejencji poznańskiej powołano Wojciecha Trąmpczyńskiego. Przy ważniejszych urzędnikach państwowych i komunalnych wprowadzono stanowiska tzw. kontrolerów, czyli polskich „doradców”. Do ich obowiązków należał nadzór nad przydzielonymi urzędami, m.in. asygnowanie wydawanych przez administrację niemiecką aktów prawnych¹². W administracji powiatowej kontrolerów powoływano przy stanowiskach landratów. Funkcje swoje sprawowali jednak stosunkowo krótko, do czasu przejęcia władzy i powołania w powiatach polskich starostów. Niektórzy kontrolerzy otrzymali z rąk Naczelnego Prezesa Prowincji nominację na stanowiska starostów powiatowych. Obejmowanie funkcji przez polskich starostów wiązało się ze stopniowym przesuwaniem w stan spoczynku niemieckich landratów,

⁹ A. Gulczyński, *Ministerstwo byłej Dzielnicy...*, s.14-16.

¹⁰ A. Gulczyński, *Geneza Ministerstwa...*, s. 95.

¹¹ Zdaniem Korfantego przystosowanie obecnej struktury administracyjnej i gospodarczej b. Zaboru pruskiego „byłoby krokiem wstecz, a nie naprzód”. Cyt za: Ibidem, s. 97-98.

¹² A. Gulczyński, *Ministerstwo byłej Dzielnicy...*, s.11-19; id., *Rada Ludowa na powiat pleszewski (1918- 1919)*, „Rocznik Kaliski” 1990, t. 22, s. 67-80.

m.in. poprzez wysyłanie na przymusowy urlop lub nakłanianie do rezygnacji z pełnionej funkcji¹³.

Powołanie w powiatach polskich urzędników umożliwiło tworzenie podstaw nowej administracji, tak państwowej, jak i samorządowej. Starostowie zobowiązani byli w praktyce do organizowania życia publicznego na podległym im terytorium. Zakres uprawnień starosty regulowały z jednej strony bieżące zarządzenia polskich władz, z drugiej – ustalony w drodze praktyki, analogiczny jak w okresie zaborów, zakres obowiązków. W początkach lat dwudziestych starostowie odpowiadali więc za przywrócenie działalności urzędów, wskazanie kandydatów do tymczasowych wydziałów powiatowych¹⁴, zabezpieczenie nieruchomości i przejmowanego majątku komunalnego, zapewnienie sprawnej komunikacji i zabezpieczenie podstawowej opieki sanitarnej. Do szczególnie ważnych spraw, wobec drastycznych braków w zaopatrzeniu, należała aprowizacja, m.in. na potrzeby powstańców i organizującego się wojska. W zakresie tych zadań starostom podlegały urzędy zbożowe i urzędy gospodarcze, które w okresie późniejszym przekształcono w komisje aprowizacyjne, zajmujące się racjonowaniem żywności. Jedne z pierwszych rozporządzeń starostów dotyczyły wprowadzania języka polskiego w urzędach oraz spolszczenia nazewnictwa, m.in. miejscowości, ulic i placów. W rozporządzeniu starosty Stefana Skoczyńskiego z Inowrocławia czytamy: „używać go należy [tj. języka polskiego – przyp. autorki] we wszystkich urzędach, czy to ustnie czy piśmiennie. Urzędników, którzy się temu rozporządzeniu sprzeciwią będą, karać się będzie wydaleniem ze służby lub karą 500 mk grzywny, bądź obydwoma karami łącznie”¹⁵. Odpowiadając za zapewnienie porządku i bezpieczeństwa na terenie powiatu starosta zobowiązany był do sporządzania szczegółowych raportów sytuacyjnych.

Przejęcie struktur administracyjnych dokonywało się w sposób ewolucyjny, przy zapewnieniu ciągłości działania władz administracyjnych. Aby uniknąć paraliżu administracji wezwano wszystkich urzędników, aby nie opuszczali stanowisk i zabroniono usuwania i przenoszenia urzędników państwowych i komunalnych¹⁶. W publikowanych w prasie odezwach apelowano do „[...] wszystkich urzędników

¹³ R. Pacanowska, *Wielkopolscy starostowie...*, s. 46 i nast.

¹⁴ Rozporządzenie Komisariatu Naczelnej Rady Ludowej z dnia 26 kwietnia 1919 r. o rozwiązaniu sejmików powiatowych, ustanawiające równocześnie tymczasowe wydziały powiatowe składające się z 12 członków. Zob. „Tygodnik Urzędowy Naczelnej Rady Ludowej” 1919, nr 8, s. 4.

¹⁵ Cyt. za: P. Strachanowski, *Samorząd miasta Inowrocławia 1918–1939. Wybory i ludzie*, Inowrocław 2000, s. 45.

¹⁶ „Tygodnik Urzędowy Naczelnej Rady Ludowej” 1919, nr 1, s. 4.

państwowych i komunalnych pod groźbą postradania urzędu, pensji, emerytury lub odszkodowania do wypełniania swych obowiązków”¹⁷. W przebiegu polonizacji administracji powiatowej istotne znaczenie miał problem pozostania na stanowiskach licznej grupy urzędników niemieckich.

Brak odpowiednio przygotowanych osób do wykonywania obowiązków urzędników i rysująca się perspektywa trudności w funkcjonowaniu urzędów i instytucji z terenów byłego zaboru pruskiego, skłoniły władze polskie do podjęcia negocjacji w tej sprawie ze stroną niemiecką. Równocześnie władze niemieckie od początku 1919 roku wydawały szereg apeli i zaleceń związanych z oczekiwaniem pozostania na zajmowanych stanowiskach. Odezwy kierowano do kadry szeroko pojmowanych niemieckich urzędników państwowych, a więc obok urzędników administracji również nauczycieli, urzędników lokalnych oraz urzędników poczty i kolei państwowych. Powodem preferowania przez władze niemieckie takiego rozwiązania były z jednej strony oczekiwanie na ostateczną decyzję konferencji pokojowej odnośnie Wielkopolski i Pomorza, z drugiej zaś – obawa przed powrotem do Niemiec licznej grupy urzędników, którym ciężko było zapewnić, w trudnym powojennym czasie, zatrudnienie i zakwaterowanie¹⁸.

Takie działania, budząc niepokój, równocześnie wychodziły naprzeciw oczekiwaniom strony polskiej. Dawały czas na przejmowanie administracji i wymianę urzędników. W raporcie przygotowanym na początku 1920 roku w Ministerstwie b. Dzielnicy Pruskiej odnotowano, że odwołanie kadry niemieckich urzędników „mogłoby mieć dla nas smutne konsekwencje. Ale większe jeszcze niebezpieczeństwo grozi nam ze strony niemieckich urzędników pozostających na służbie polskiej, którzy ułatwiają nieprzyjacielowi pod każdym względem pracę szpiegowską”¹⁹. Problemy kadrowe, wynikające z braku polskich urzędników, dotyczyły także kłopotów z wypłacaniem wynagrodzeń, protestów przeciwko niskim uposażeniom pracowników administracji. Braki w wyposażeniu zmuszały do używania druków, papieru z czasami nawet pieczęci, pozostawionych przez administrację zaborczą.

Wielu urzędników pruskich zdecydowało się na wyjazd do Niemiec już w początkach 1919 roku, część starała się uzyskać polskie obywatelstwo. Zasady

¹⁷ Apel wystosowany przez komendanturę wojskową w Inowrocławiu, Cyt. za: P. Strachanowski, op. cit., s. 38.

¹⁸ „Mieliśmy sposobność zauważyć w Paryżu, jak bardzo Niemcom o to chodzi, żeby ich nie zalały masy urzędników, dla których nie mają chwilowo ulokowania”. Cyt. za: M. Stażewski, *Problem pozostania...*, s. 70.

¹⁹ Cyt. za: M. Stażewski, *Problem pozostania...*, s. 74.

pozostawiania niemieckich urzędników w polskiej służbie przewidywała zawarta 9 listopada 1919 roku odrębna umowa polsko-niemiecką²⁰. Ostatecznie odwołanie przez rząd niemiecki urzędników państwowych, pozostających na mocy umowy z 9 listopada 1919 roku w państwowej służbie polskiej, nastąpiło wiosną 1920 roku. Według szacunkowych danych dotyczyło to ok. 20 tys. urzędników, a wraz z członkami rodzin ok. 80 tys. osób²¹. Ostatecznie jednak na wyjazd do Niemiec zdecydowała się dużo mniejsza grupa urzędników (z województwa pomorskiego wyjechało ok. 6 tys. urzędników, wraz z członkami rodzin ok. 18-20 tys. osób). W ostatnim kwartale 1920 roku Polskę opuściło w sposób zorganizowany ok. 4-5 tys. urzędników²². Decyzja rządu niemieckiego o odwołaniu z Polski nie objęła urzędników komunalnych oraz nauczycieli, którzy mogli pozostać wg uznania w dotychczasowym miejscu zamieszkania²³.

Początek lat dwudziestych dla wielu urzędów administracji wielkopolskiej wiązał się z dużymi zmianami na stanowiskach urzędniczych. Na obszarach dawnego zaboru pruskiego mocno bowiem odczuwano braki odpowiednio przygotowanych osób do pracy administracyjnej. Wiązało się to z prowadzoną przez zaborcę polityką zatrudniania w administracji, zwłaszcza na wyższych stanowiskach, przede wszystkim przedstawicieli narodowości niemieckiej. Trudno powyższe zagadnienie przedstawić tylko w odniesieniu do administracji powiatowej. Dostępne zestawienia statystyczne z 1923 roku dotyczą bowiem wszystkich urzędników państwowych z terenów województw zachodnich, a więc poznańskiego i pomorskiego. W grupie pracowników administracji państwowej około 60% rozpoczynało pracę po raz pierwszy. Równocześnie jednak 1/3 spośród urzędników państwowych zajmowała wcześniej podobne stanowisko w administracji państwowej (15%), komunalnej (6%) lub administracji prywatnej (13%). W gronie tym nie brakowało także osób przybyłych z innych regionów kraju. Przy czym najwyższą ruchliwość zanotowano wśród urzędników urzędów wojewódzkich i powiatowych²⁴.

²⁰ A. Gulczyński, *Ministerstwo byłej Dzielnicy...*, s.19-34; M. Stażewski, *Problem pozostania...*, s. 59-79; R. Wapiński, *Kierunek przemian społeczno-politycznych w województwie pomorskim w latach 1920-1939*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Humanistycznego Uniwersytetu Gdańskiego” 1975, nr 4, s. 53-64.

²¹ M. Stażewski, *Problem pozostania...*, s. 76.

²² Ibidem, s. 77.

²³ Zob. M. Stażewski, *Exodus. Migracja ludności niemieckiej z Pomorza do Rzeszy po I wojnie światowej*, Gdańsk 1998.

²⁴ S. Kowal, *Struktura społeczna Wielkopolski w międzywojennym dwudziestoleciu 1919-1939*, Poznań 1974, s. 153; J. Żarnowski, *Struktura społeczna inteligencji w Polsce w latach 1918-1939*, Warszawa 1964, s. 216.

Wolne stanowiska w administracji i możliwość szybkiej kariery powodowały, że na tereny województw poznańskiego i pomorskiego na początku lat dwudziestych przyjeżdżali licznie z innych dzielnic kandydaci do objęcia stanowisk administracyjnych. Nie zawsze zyskiwali przychylność zadomowionych mieszkańców, co znalazło swoje odzwierciedlenie w nadawanych im określeniach, jak „przybysze z ciepłych krajów” „przybysze z kongresowy” czy „Galicjoki”. Jak pisał Piotr Dunin-Borkowski: „Napływ urzędników z innych dzielnic, zwłaszcza Małopolski, który był spowodowany koniecznością, nie mógł być przyjęty zbyt sympatycznie przez ludność. [...] Niechętnie stanowisko Poznańskiego odstraszało dość wielu przybyłych urzędników; najłatwiej i najchętniej reemigrowali w pierwszych czasach ci, którzy wiedzieli, iż najłatwiej otrzymają stanowiska w kraju, z którego wyszli, a zatem ci, którzy byli najbardziej cenieni”²⁵. Specyfika pracy w instytucjach administracyjnych terenu dawnego zaboru pruskiego wymagała biegłej orientacji w zawiłościach pruskiego ustawodawstwa, czemu nie wszyscy zdołali sprostać. Wielu przybyłych z innych regionów Polski objęło ważne stanowiska, część aktywnie angażowała się w działalność samorządową. Wzorem takich postaw był urodzony w Małopolsce prawnik Mikołaj Kiedacz, późniejszy prezydent Poznania czy również Galicjanin z pochodzenia – Władysław Dalbor, pełniący najpierw funkcję starosty, potem członka zarządu Związku Powiatów Poznańskich, wreszcie dyrektor Biura dla Wielkopolski i Pomorza i członka Państwowej Rady Samorządowej²⁶. W okresie tym nie brakowało jednak w całym kraju opinii, że samorządowcy nadawani byli z klucza politycznego, co poddawano krytyce²⁷. Z instytucją samorządu w pierwszych latach odzyskania niepodległości wiązano bowiem nadzieje aktywnego włączenia się w kształtowanie postaw obywatelskich: „dzisiaj oczekujemy od instytucji samorządowych wychowania mas, które z natury samorządu do udziału w nich są powołane i wyrobienia działaczy, których nam brak we wszystkich dziedzinach państwowego życia”²⁸.

Postawić należy pytanie, z jakich środowisk wywodzili się przedwojenni urzędnicy powiatowi. Wśród starostów, obejmujących w tym okresie urząd, znajdowali się najczęściej znani działacze społeczni i przedstawiciele warstwy

²⁵ P. Dunin-Borkowski, *Idea państwowa w Poznańskim*, [w:] *Etos Wielkopolan. Antologia tekstów o społeczeństwie Wielkopolski*, oprac. W. Molik, Poznań 2005, s. 123.

²⁶ Z. Dworecki, *Poznań i Poznaniacy...*, s. 334; S. Antczak, *Walka sanacji o opanowanie Magistratu m. Poznania*, „Kronika m. Poznania” 1991, nr 3/4.

²⁷ G. Radomski, *Samorząd terytorialny w myśli politycznej Narodowej Demokracji 1918–1939*, Toruń 2009, s. 172–173.

²⁸ M.Z. Jaroszyński, *Samorząd terytorialny w Polsce: stan obecny, wnioski do reformy*, Warszawa 1923, s. 5.

ziemiańskiej czy inteligencji²⁹. Jedynie nieliczni mieli doświadczenie w pracy samorządowej wyniesione z czasów pruskich, ponieważ od połowy XIX wieku na stanowiska landratów powoływano wyłącznie osoby narodowości niemieckiej. Polscy urzędnicy działali w samorządach jako członkowie sejmików powiatowych lub szeregowi pracownicy administracji. Słusznie podkreślał J. Mierzwa, że w pierwszych latach niepodległej Rzeczypospolitej starosta był nie tyle profesjonalnym urzędnikiem, ile przedstawicielem miejscowej elity intelektualnej³⁰. Wśród nowych starostów znajdowali się więc często urzędnicy nieprzystosowani do pracy w administracji. Po dokonanych w połowie 1920 roku przez Ministerstwo b. Dzielnicy Pruskiej przeglądzie stanowisk kierowniczych w powiatach uznano, że ok. połowy starostów należałoby zmienić³¹. W gronie sprawujących urząd starosty znajdowało się wielu, którzy powierzone im obowiązki wykonywali z wielkim zaangażowaniem. Podkreślić należy, że urząd starosty należał w tym okresie do prestiżowych stanowisk. W spisywanym po latach pamiętniku przedwojenny starosta gnieźnieński tak opisał postrzeganie tego urzędu: „Stanowisko starosty w przedwojennej Polsce, a przede wszystkim stanowisko starosty w Wielkopolsce, chociaż skromne, było nie pozbawione niepośledniego znaczenia dla całej administracji i dla całej polityki rządu. Od tego jak działał starosta, jak się zachowywał i jak sobie umiał ułożyć stosunki z ludnością, od jego inteligencji i sprytu zależało więcej, niż by to wynikało z oficjalnych wymagań stawianych temu stanowisku przez rząd. Społeczeństwo lokalne w Wielkopolsce przywykło traktować starostę (landrata) jako istotnego, a nie tylko nominalnego reprezentanta rządu i wyraziciela jego polityki”³².

Pierwsi polscy starostowie, obejmujący stanowiska w powiatach, obok wskazanych wyżej zadań, związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa na powierzonym im terenie, koordynowali całokształt spraw związanych z gospodarką samorządową w powiecie. Należały do nich przejmowanie funkcjonujących przedsiębiorstw komunalnych, jak powiatowe kolejki dojazdowe, komunalne kasy oszczędności czy rakarnie. Zabezpieczali także, korzystając z pomocy lekarzy powiatowych, działalność szpitali powiatowych czy obwodowych położnych. Nadzorowali także działania powiatowych zarządów dróg, w których w tym okresie

²⁹ F. Kasprzak, *Kartki z pamiętnika. Blaski i cienie administracji polskiej od roku 1919 do 1939*; mps w Bibliotece Kórnickiej PAN w Kórniku, s. 16-18.

³⁰ J. Mierzwa, *Starosta powiatowy jako przywódca elit lokalnych II Rzeczypospolitej*, [w:] *Regionalne elity polityczne II i III RP*, red. M. Dajnowicz, Białystok 2012, s. 87.

³¹ Zob. A. Gulczyński, *Ministerstwo byłej Dzielnicy...*, s. 115.

³² J. Suski, *W służbie publicznej na dwóch kontynentach*, Warszawa 1988, s. 106.

często dochodziło do nadużyć związanych z wykorzystywaniem materiałów budowlanych na potrzeby prywatne. Wykonywanie tych zadań związane było z pełnieniem przez przewodniczącego wydziału powiatowego, którym był starosta, funkcji dyrektora lub członka zarządu przedsiębiorstw komunalnych, prowadzonych przez związki powiatowe.

Dla funkcjonowania administracji powiatowej istotne znacznie miało także przejęcie całości nie tylko drobnej infrastruktury, wielu przedsiębiorstw komunalnych, ale także majątku trwałego. Próbując nakreślić stan wyjściowy możemy wskazać na przejęte i powstałe w okresie zaborów budynki 18 szpitali powiatowych, o łącznej liczbie 930 łóżek, 11 wybudowanych na przełomie wieków kolejek wąskotorowych oraz 5567 km dróg utwardzonych. Województwo poznańskie należało tym samym, obok województwa śląskiego, do województw o najgęstszej sieci drogowej (w 1927 roku 22 km na 100 km)³³.

3. Kształtowanie się rozwiązań prawnych

W funkcjonowaniu administracji szczebla powiatowego pierwsze lata dwudziestolecia międzywojennego nie przyniosły zasadniczych zmian. Organizacja administracji powiatowej w Wielkopolsce w tym okresie nawiązywała bezpośrednio do XIX-wiecznych pruskich rozwiązań. Powiat, jako jednostka podziału administracyjnego, tworzył więc związek komunalny z prawami korporacji publicznej (powiatowy związek komunalny). Kierujący działalnością administracji tego szczebla starosta występował w podwójnej roli: przedstawiciela władz państwowych i samorządowych (jako przewodniczący sejmiku i wydziału powiatowego). Było to więc w praktyce klasyczne, ścisłe zespolenie administracji rządowej i samorządowej, które stało się wzorem dla rozwiązań ogólnokrajowych i znalazło zastosowanie w odniesieniu do całej Rzeczypospolitej. Największe zmiany w funkcjonowaniu administracji szczebla powiatowego przyniosło rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej³⁴ oraz ustawa scaleniowa z 1933 roku. Przepisy te, zwłaszcza ustawa z 1933 roku, pozostawiały w Wielkopolsce szereg rozwiązań wywodzących się z czasów pruskich, które przetrwały do 1939 roku, przesądzając o odrębności administracyjnej tego obszaru.

Określenie struktury organizacyjnej wielkopolskiej administracji powiatowej i podstaw prawnych jej funkcjonowania nastąpiło w drodze ustawy z 1 sierpnia

³³ R. Pacanowska, *Samorząd powiatowy w Wielkopolsce...*, s. 137-139.

³⁴ Dz.U. RP Nr 11, poz. 86.

1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu byłej dzielnicy pruskiej. Ustawa, która powoływała do życia Ministerstwo b. Dzielnicy Pruskiej³⁵, równocześnie pozostawiała szereg przepisów prawnych z okresu rządów zaborcy. Były to m.in. ustawa o ogólnym zarządzie kraju z 30 lipca 1883 r.³⁶, ordynacja powiatowa z 1828 r.³⁷ i 1872 r.³⁸ oraz ustawa z 19 maja 1889 r. o ogólnym zarządzie kraju i właściwościach władz administracyjnych (i administracyjno-sądowych) w prowincji poznańskiej³⁹. W oparciu o powyższe rozwiązania w latach dwudziestych funkcjonował w Wielkopolsce samorząd powiatowy oraz związany z tym szczeblem system sądownictwa administracyjnego.

Dla działalności administracji zespolonej, a zwłaszcza dla określenia katalogu zadań starosty powiatowego, istotne znaczenie miał przyjęty podział administracyjny. Do końca 1934 roku (od 1 stycznia 1935 roku wchodziła w Wielkopolsce w życie tzw. mała ustawa scaleniowa) pozostawiono na niższych szczeblach pruski podział administracyjny na powiaty, jednostkowe gminy wiejskie i obszary dworskie. W 1919 roku województwo poznańskie liczyło 36 powiatów, w tym dwa miasta wydzielone – Poznań i Bydgoszcz. Po kolejnych zmianach w podziale administracyjnym liczbę powiatów ziemskich zredukowano do 27, a status powiatów miejskich uzyskały również Inowrocław i Gniezno. Powiaty ziemskie w Wielkopolsce należały pod względem obszaru do jednych z najmniejszych w kraju (średnia powierzchnia 811 km). Duża rozpiętość dotyczyła wielkości poszczególnych jednostek administracyjnych. Najmniejsze powiaty liczyły niewiele ponad 400 km² (ostrowski, grodziski czy pleszewski); największe ponad 1000 km² (bydgoski, poznański czy wyrzyski)⁴⁰.

Jedną z najistotniejszych kwestii w realizacji zadań stojących przed administracją, szczególnie samorządową, była wysokość środków finansowych. Wielkość budżetu powiatowego determinowała w znacznym stopniu możliwość podejmowania nowych inicjatyw. System finansów samorządowych został ustalony

³⁵ Ministerstwo byłej Dzielnicy Pruskiej utworzono ustawą z dnia 1 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej (Dziennik Praw Państwa Polskiego z 1919 r. Nr 64, poz. 385). Ustawa weszła w życie 12 sierpnia 1919 r.

³⁶ Zbiór Ustaw Pruskich za rok 1883, s. 195.

³⁷ Zbiór Ustaw Pruskich za rok 1829, s. 3-8.

³⁸ Tekst ordynacji z późniejszymi zmianami z dnia 19 marca 1881 r. (Zbiór Ustaw Pruskich za rok 1881, s. 179).

³⁹ Zbiór Ustaw Pruskich za rok 1889, s. 108; Dziennik Praw Państwa Polskiego 1919 Nr 64, poz. 385; Dziennik Urzędowy Ministerstwa b. Dzielnicy Pruskiej 1920 Nr 3 z 24 stycznia 1920 r. Zob. też. A. Gulczyński, *Ministerstwo byłej Dzielnicy...*, s.19-34.

⁴⁰ S. Kowal, *Funkcje powiatu...*, s. 65-74.

latem 1923 roku, w warunkach postępującej inflacji. Uchwalona wówczas ustawa z dnia 2 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych⁴¹, mimo iż miała obowiązywać przejściowo, przetrwała w swym zasadniczym kształcie do końca okresu międzywojennego. Wprowadzony system dochodów samorządu powiatowego opierający się na udziale w podatkach państwowych, wielokrotnie wymagał zmian i nowelizacji.

Zespolenie w powiecie administracji rządowej i samorządowej, wzorowane na pruskich rozwiązaniach, należało w okresie międzywojennym do jednych z często poruszanych zagadnień podczas obrad związków i stowarzyszeń samorządowych. Skupienie w rękach jednego urzędnika stosunkowo dużego zakresu obowiązków budziło szereg obaw. „Od starosty i jego dobrej woli zależy niemal całkowicie życie sejmiku, od niego bowiem zależy jakie sprawy poddać pod obrady wydziału, on ma głos rozstrzygający na posiedzeniach wydziału w sprawach przez niego postawionych, on ma prawo nie odpowiadające jego życzeniom decyzje wydziału zawiesić⁴²” – zwracano uwagę w artykułach prasowych. „W szczególności starostowie, przewodnicząc sejmikom powiatowym oraz kierując wydziałami powiatowymi, skupiali w swoich rękach zarówno elementy władzy uchwałodawczej, jak i wykonawczej w odniesieniu do samorządu powiatowego. Ponadto oddziaływali oni na ich działalność przez sprawowanie nadzoru nad działalnością gmin wiejskich u miast niewydzielonych z powiatów⁴³. Postulaty rozgraniczenia funkcji starosty zaczęto wysuwać stosunkowo wcześniej, bo już w początkach lat dwudziestych. „Rozwój państwowości polskiej – pisał W. M. – przynieść ze sobą musi konieczność wyraźnego rozgraniczenia z jednej czynników samorządu z drugiej [...] na czele sejmiku stanąć musi nie z urzędu, lecz powoływany drogą wyborów przewodniczący, czyli mąż zaufania ogółu⁴⁴. W podobnym tonie utrzymano postulaty jednego z pierwszych zjazdów sejmików powiatowych z marca 1920 roku, na którym domagano się wprowadzenia obieralności starostów przez sejmiki.

Głosy środowisk samorządowych i wysuwane kilkakrotnie propozycje wprowadzenia obieralności starostów nie zostały zrealizowane. Zarówno postanowienia konstytucji marcowej, jak i postanowienia późniejszych ustaw zachowały zasadę dominującej roli starostów jako urzędników państwowych

⁴¹ Tekst jednolity ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych: Dz.U. R.P. z 1932 r. Nr 106, poz. 884.

⁴² W. Kruszewski, *W sprawie samorządów powiatowych*, "Samorząd" 1920, nr 6/7, s. 9

⁴³ W. Wakar, *O rządy społeczne*, "Samorząd" 1919, nr 4, s. 1-2.

⁴⁴ W. M., *Kilka uwag w sprawie samorządu powiatowego*, "Samorząd" 1920, nr 2, s. 1-2.

w stosunku do działalności obieranych przez ludność organów samorządu terytorialnego.

Największe zmiany w określeniu zadań starosty powiatowego i tym samym funkcjonowaniu administracji zespolonej wprowadzono w końcu lat dwudziestych. Wspomniane rozporządzenie Prezydenta RP z 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lipca 1931 roku o stanowisku wojewodów i starostów jako przedstawicieli Rządu⁴⁵ zwiększały znacznie zakres uprawnień starosty. Urzędnik ten, występując w podwójnej roli urzędnika państwowego i samorządowego - odpowiadał przede wszystkim za porządek i bezpieczeństwo na terenie powiatu. Jako organ administracji ogólnej kierował pracą nie tylko podległych mu urzędników, ale również policji, zaś w uzasadnionych przypadkach wykorzystywał wojsko czy wymiar sprawiedliwości⁴⁶. Był zwierzchnikiem administracji zespolonej (z tego tytułu odpowiadał za sprawy weterynaryjne, budowlane (po likwidacji inspekcji budowlanych), melioracyjne (od 1936) oraz rolnictwa w powiecie (po likwidacji powiatowych urzędów ziemskich) i koordynował pracę organów administracji niezespolonej. Starosta współdziałał także z władzami wojskowymi w zakresie spraw mobilizacyjnych i orzekał w sprawach postępowania przymusowego w administracji. Jako przewodniczący wydziału powiatowego starosta reprezentował samorząd na zewnątrz, zwoływał posiedzenia sejmiku i wydziału oraz przewodniczył ich obradom. Prawo głosu przysługiwało staroście tylko wówczas, gdy został wybrany członkiem sejmiku, jego głos był rozstrzygający w przypadku równości głosów w trakcie posiedzeń wydziału powiatowego. Decydował również o sprawach bieżących, przyjmował do pracy urzędników komunalnych. Jego pieczęcią i podpisem musiały być też opatrzone wszystkie dokumenty dotyczące zaciągania zobowiązań przez związek komunalny. Za pośrednictwem przeszkolonych rewizorów nadzorował obszary dworskie na obszarach wiejskich (do momentu ich likwidacji w 1935 r.)⁴⁷. W czasie zjazdu starostów z terenu województwa poznańskiego ówczesny wojewoda poznański objaśniał, iż „zadaniem starosty jako przedstawiciela Rządu na terenie powiatu jest uzgadnianie i nadawanie określonego kierunku całej administracji państwowej na terenie powiatu w myśl zasadniczej linii polityki Rządu. Panowie Starostowie są

⁴⁵ Dz.U. RP Nr 66, poz. 546.

⁴⁶ J. Mierzwa, *Działalność wojewódzkich i powiatowych struktur bezpieczeństwa*, [w:] *Państwo i społeczeństwo Drugiej Rzeczypospolitej*, red. W. Mędrzecki, C. Leszczyńska, seria: „Metamorfozy społeczne” t. 9, Warszawa 2014, s. 55.

⁴⁷ R. Pacanowska, *Wielkopolscy starostowie powiatowi...*, 52-54.

więc tym czynnikiem, który ma obowiązek kierować całą administracją na terenie powiatu (...) jednym słowem wywierać wszechstronny wpływ na całokształt życia powiatu jako kierownicy i gospodarze tego powiatu"⁴⁸.

Dominującą pozycję starosty w powiecie zwłaszcza wobec samorządu powiatowego potwierdziły przepisy ustawy scaleniowej z 1933 roku. Ustawa ta, na terenie Wielkopolski w miejsce przepisów z 1889 roku, wprowadzała pruską ustawę z 1872 roku, obowiązującą do tej pory w województwie pomorskim. Przepisy te przetrwały do końca okresu międzywojennego.

Urzędem, przy pomocy którego starosta realizował obowiązki gospodarza powiatu było starostwo powiatowe. Organizacja pracy tego urzędu opierała się na wyodrębnionych referatach: ogólnym, organizacyjnym, bezpieczeństwa i porządku publicznego, prawno-administracyjnym, wojskowym, karno-administracyjnym, opieki społecznej, sanitarnym i weterynaryjnym⁴⁹. W biurze wydziału powiatowego obok kancelarii wyodrębniano kilkanaście referatów oraz działy specjalne, m.in. powiatowy zarząd drogowy, służby sanitarne z kontrolerem sanitarnym i dezynfektorem oraz weterynaryjne⁵⁰.

4. Uwarunkowania społeczno-gospodarcze

Okres dwudziestolecia międzywojennego, zwłaszcza trudny początek lat dwudziestych z lawinowo narastającą inflacją oraz o prawie dekadę późniejsze lata kryzysu gospodarczego, w sposób istotny wpłynęły na funkcjonowanie polskiej administracji, szczególnie samorządowej. Pogarszająca się w tych okresach sytuacja ludności, trudności ze znalezieniem pracy, podstawowym zaopatrzeniem w żywność powodowały zubożenie ludności, nierzadko prowadziły do rozruchów ulicznych i zamieszek społecznych. Dla administracji samorządowej wiązały się z koniecznością niesienia doraźnej pomocy, wypłatą zasiłków czy organizowaniem, na miarę warunków lokalnych, opieki społecznej.

Na funkcjonowanie administracji powiatowej wpływ wywarły dążenia do otoczenia opieką zdrowotną ludności z małych miast i terenów wiejskich oraz konieczność zintensyfikowania zadań z zakresu opieki społecznej. Stopień zaangażowania administracji powiatowej w działania na rzecz otoczenia opieką zdrowotną czy społeczną najuboższych mieszkańców zależał przede wszystkim od stanu finansów publicznych. W przeważającej mierze działania w tym zakresie

⁴⁸ Archiwum Państwowe w Poznaniu, Starostwo Powiatowe Gostyń, sygn. 5, s. 8.

⁴⁹ S. Kowal, *Funkcje powiatu...*, s. 74.

⁵⁰ R. Pacanowska, *Samorząd powiatowy w Wielkopolsce...*, s. 68.

podejmowała administracja samorządowa, a w budżetach powiatowych związków samorządowych wzrastały wydatki na cele tak opieki społecznej, jak i zdrowia publicznego. Przykładowo wydatki w dziale opieki społecznej z poziomu 2-3% w latach dwudziestych wzrosły do 10-15% w latach trzydziestych. Ogółem wydatki na ten cel utrzymywały się na poziomie 5-6% ogólnych wydatków budżetowych powiatów. Podobną tendencję wzrostową wykazywały wydatki na cele zdrowotne⁵¹.

System opieki społecznej w Wielkopolsce do 1938 roku opierał się na wprowadzonych na przełomie XIX i XX wieku pruskich rozwiązaniach w zakresie opieki nad ubogimi. Znaczną część zadań z tego zakresu, jak prowadzenie zakładów wychowawczych, szpitali psychiatrycznych czy zakładów dla ociemniałych i niewidomych, realizował działający tylko na terenie Polski zachodniej samorząd wojewódzki, korzystając ze wsparcia finansowego ze strony samorządu powiatowego. Wśród zadań realizowanych przez administrację samorządową tego szczebla odnajdujemy przede wszystkim finansowanie pobytu tzw. osób ubogich w zakładach zamkniętych, dotowanie samych sierocińców, domów opieki społecznej oraz subwencjonowanie organizacji i stowarzyszeń dobroczynnych. Ten klasyczny katalog zadań ulegał systematycznie w okresie międzywojennym powiększeniu. W połowie lat dwudziestych zainicjowano zakładanie stacji opieki nad matką i dzieckiem, a w sporadycznych wypadkach również żłobków i przedszkoli. W okresie wielkiego kryzysu samorząd powiatowy został zobowiązany do czynnego udziału w ograniczaniu rozmiarów bezrobocia, m.in. poprzez przejęcie części zadań Funduszu Bezrobocia. Próbując zaradzić narastającym problemom na rynku pracy obciążano mieszkańców specjalnym podatkiem na rzecz walki z bezrobociem, zwiększając pobierane podatki komunalne. Organizowano także roboty publiczne, doraźne zbiórki żywności i pieniędzy, rozdzielano działki ogrodnicze pod uprawę dla bezrobotnych. Działania takie mogły jedynie złagodzić okresowo narastające problemy, nie przyczyniały się jednak do ich likwidacji.

W działaniach związanych z upowszechnianiem fachowej opieki medycznej na terenach wiejskich kluczową rolę spełniał lekarz powiatowy. Mimo iż ustawa sanitarna z 1919 roku⁵² przewidywała powołanie sieci placówek służb sanitarnych, w tym w ramach I instancji tzw. powiatowych urzędów zdrowia, kierowanych przez lekarzy powiatowych. Urzędy te nie podejmowały szerszej działalności i w praktyce nie wyszły poza stadium organizacyjne. Ustawodawstwo sanitarne, przede wszystkim z uwagi na brak środków, pozostawało w znacznej mierze w sferze

⁵¹ Ibidem, s. 124-125.

⁵² Dz.U. R.P. Nr 63, poz. 371.

postulatów. W wielu ośrodkach brakowało nawet odpowiednio przygotowanych lekarzy powiatowych, często jeden lekarz obsługiwał dwa powiaty⁵³. Mimo to, sytuacja szpitalnictwa w Wielkopolsce, na tle kraju, przedstawiała się stosunkowo dobrze. Opiekę medyczną zapewniały działające tutaj szpitale komunalne (miejskie i powiatowe) oraz szpitale kongregacji wyznaniowych. Szpitale powiatowe obejmowały zazwyczaj 2 lub 3 oddziały, w tym oddział zakaźny i nie zapewniały wysokiego standardu opieki. Dlatego w wielu ośrodkach poczyniono nakłady na ich rozbudowę i modernizację⁵⁴.

W Wielkopolsce w zakresie działań prozdrowotnych kontynuowano zapoczątkowane na przełomie XIX i XX wieku szczepienia ochronne przeciwko ospie oraz podejmowano próby zwalczania chorób społecznych, do których zaliczano m.in. gruźlicę, dur brzuszny, błonicę, czerwonkę i jaglicę⁵⁵. Nowym rozwiązaniem były zakładane od końca lat 20 przychodnie przeciwjaglicze, przeciwweneryczne i przeciwgruźlicze oraz zwiększający się system opieki nad młodzieżą szkolną. Do końca okresu międzywojennego w województwie poznańskim powstały 32 poradnie przeciwgruźlicze, 58 przeciwjagliczych i 28 przeciwwenerycznych⁵⁶. Samorządy powiatowe organizowały także, przy współudziale lekarza powiatowego, pracę niższego personelu medycznego, do którego zaliczano dezynfektorów, kontrolerów sanitarnych i położne obwodowe. Szczególnego znaczenia nabierała praca tych ostatnich, przyczyniając się do zmniejszenia na terenie Polski zachodniej śmiertelności wśród niemowląt. Nieco mniejsze znaczenie mieli dezynfektorzy, często słabo przeszkoleni, którzy wykonywane czynności traktowali jako zajęcie uboczne⁵⁷.

Opieka społeczna czy służba zdrowia to tylko przykładowe nowe obszary funkcjonowania ówczesnej administracji. W odniesieniu do szczebla powiatowego istotniejsze były sprawy związane z utrzymaniem i budową nowych dróg (administracja samorządowa) oraz prowadzeniem robót melioracyjnych. Wydatki

⁵³ M. Stański, *Spoleczna opieka lekarska na wsi wielkopolskiej w latach 1920–1933*, Poznań 1963, s. 51-53.

⁵⁴ R. Pacanowska, *Działalność samorządów Polski zachodniej w zakresie ochrony zdrowia w latach 1919–1939*, „Archiwum Historii i Filozofii Medycyny” 2008, t. 71, s. 51-67.

⁵⁵ E. Więckowska, *Walka z ostrymi chorobami zakaźnymi w Polsce w latach 1918–1924*, Wrocław 1999, s. 261-274. Zob też: *Polityka społeczna Państwa Polskiego 1918–1935*, Warszawa 1935, s. 339-409; *Dwadzieścia lat publicznej służby zdrowia*, Warszawa 1938; *Ochrona zdrowia w Polsce lat 1919–1979*, Poznań 1979.

⁵⁶ R. Pacanowska, *Samorząd powiatowy w Wielkopolsce...*, s. 196.

⁵⁷ M. Stański, *Spoleczna opieka...*, s. 52.

na te cele wynosiły przeciętnie od 40 do 60% ogólnych wydatków administracji powiatowej⁵⁸. Budowa dróg bitych postępowała jednak bardzo wolno. Nie tylko z uwagi na koszty inwestycji w infrastrukturę, ale także niedostępność w omawianym regionie kamienia brukowego czy też sezonowość prac drogowych. Praktykowanym często rozwiązaniem była więc budowanie wąskiej drogi brukowanej, obok której powstawał pas utwardzony żwirem (tzw. latówka). Pod względem przypadających kilometrów dróg bitych na 100 km² województwo wielkopolskie znacznie przekraczało ówczesną średnią krajową (16km na 100 km²) i zajmowało drugie miejsce po województwie śląskim⁵⁹.

5. Upolitycznienie administracji

Doświadczenie, które było w XIX wieku udziałem Polaków mieszkających na terenach zaboru pruskiego, przyniosło obok polityki germanizacyjnej, także – większe niż w pozostałych zaborach – poszanowanie dla prawa oraz długoletnią i ugruntowaną tradycję pracy w administracji, również samorządowej z reguły na niższych stanowiskach. Wśród urzędników, którzy po wskazanych wcześniej trudnościach z początków lat dwudziestych, objęli stanowiska w administracji przeważały osoby bez doświadczenia na podobnym stanowisku. Stabilizacja w grupie urzędników zespolonej administracji powiatowej nastąpiła stosunkowo szybko. Wymagania stawiane urzędnikom, zależne od zajmowanego stanowiska nie były wysokie, liczyła się umiejętność orientacji w przepisach prawnych, zwyczajowy egzamin praktyczny oraz ukończona szkoła dla stanowisk średniego szczebla – średnia. Wykształcenie pracowników administracji samorządowej w powiatach nie było wysokie. 2/3 pracowników legitymowało się ukończoną szkołą elementarną, a jedynie niecałe 3% miało wykształcenie wyższe⁶⁰. Popularną formą dokształcania były kursy i szkolenia, zwłaszcza dla urzędników związanych z rachunkowością czy sekretarzy powiatowych. W grupie niższych i średnich urzędników, którzy objęli swoje funkcje praktycznie nie było większej rotacji na zajmowanych stanowiskach. Zwykle, wyjąwszy przypadki przechodzenia na emeryturę, pozostawali w pracy do końca okresu międzywojennego. Wymiana kadr, dokonująca się od końca lat dwudziestych, dotyczyła wyższych urzędników.

⁵⁸ Obliczenia własne na podstawie Statystyki finansów komunalnych: Wydatki i dochody samorządu terytorialnego w latach 1927/28. Statystyka samorządu terytorialnego za lata 1932/3 oraz 1935/36.

⁵⁹ *Mały Rocznik Statystyczny za 1938 rok*, s. 188.

⁶⁰ R. Pacanowska, *Pracownicy samorządowi z terenów Polski Zachodniej: kwalifikacje, postawy, wizerunek w społeczeństwie* [w:] *Państwo i społeczeństwo Drugiej Rzeczypospolitej*, op. cit., s. 192.

Czynnikami, który w znaczącym stopniu wpłynął na wizerunek administracji wielkopolskiej w omawianym okresie, były uwarunkowania natury politycznej, szczególnie mocno oddziaływujące na administrację po 1926 roku. Pomajowy system rządów w znacznym stopniu opierał się bowiem na lojalnych urzędnikach, pozostających na eksponowanych stanowiskach w administracji⁶¹. „W miastach na prowincji polityczne wpływy sanacji. ograniczają się do osób zajmujących stanowiska i urzędy w administracji komunalnej i państwowej. A więc starostowie, prezydenci, burmistrzowie, dyrektorzy zakładów państwowych, powiatowych, samorządowych – oto filary sanacji, zobowiązane pracować na terenie na chwałę sanacji, czyli piłsudczyków”⁶².

Po przewrocie majowym w administracji zarówno centralnej, jak i terenowej systematycznie wzrastała liczba urzędników wywodzących się ze środowisk legionowych lub ściślej należących do obozu rządowego⁶³. W całym kraju zwalnianie z pełnionej funkcji, bądź też przenoszenie na inne stanowisko, dotyczyło w pierwszej kolejności wojewodów i starostów powiatowych. W całym kraju do końca w 1926 roku usunięto ze stanowisk 22,5% starostów, a kolejnych 22,9% przeniesiono na inne stanowiska. W praktyce przenoszenie czy wymienianie urzędników było znacznie prostsze i mniej kosztowne niż ich usuwanie⁶⁴. Proces ten przebiegał niejednakowo w każdym z województw⁶⁵. W Wielkopolsce, której większość mieszkańców nie poparło przewrotu majowego, dokonano stopniowej wymiany kadry urzędniczej. W 1926 roku zwolniono lub przeniesiono 12 urzędników, w 1927 – 50, a w 1928 – 22⁶⁶. Zapoczątkowane w ten sposób zmiany kontynuowano również w latach późniejszych, choć najwięcej zmian w obsadzie stanowisk urzędniczych dokonano w trakcie urzędowania wojewody P. Dunina-Borkowskiego⁶⁷. Prowadzona przez obóz sanacyjny polityka systematycznego usuwania Wielkopolan ze stanowisk administracyjnych była oceniana w regionie negatywnie⁶⁸. Przeciwno usuwaniu urzędników samorządowych

⁶¹ P. Olstowski, *Obóz pomajowy w województwie pomorskim w latach 1926–1939*, Warszawa 2008.

⁶² Cyt. za: P. Strachanowski, op. cit., s. 71.

⁶³ Do końca 1927 roku w samym tylko ministerstwie spraw wewnętrznych, kluczowym dla funkcjonowania administracji, zwolniono ze stanowisk 4 (na 5) dyrektorów departamentów, 8 naczelników wydziałów (na 15), wśród niższych urzędników usunięto ok. 29% personelu. Zob. J. Senkowski, *Wojewodowie i starostowie w okresie międzywojennym*, „Rada Narodowa. Gospodarka. Administracja” 1978, nr 11, s. 41.

⁶⁴ J. Mierzwa, *Działalność wojewódzkich i powiatowych...*, s. 59.

⁶⁵ Por. P. Olstowski, op. cit.

⁶⁶ *Dziennik Urzędowy Województwa Poznańskiego za lata 1926-1928*.

⁶⁷ *Urząd wojewody w Poznaniu...*, s. 75.

⁶⁸ Cyt. za: E. Makowski, *Kształtowanie się...*, s. 231. Zob. też: A. Czubiński, *Wielkopolska...*, s. 107.

z powodów politycznych protestowali przedstawiciele lokalnej elity, m.in. Wojciech Trąmpczyński. Impulsem do protestów stało się na przykład usunięcie ze stanowiska starosty inowrocławskiego⁶⁹. Na terenach województw Polski zachodniej, gdzie- jak wskazywał J. Mierzwa - władze sanacyjne musiały zabiegać o poparcie społeczne „niemal od zera” administracja i właściwy dobór urzędników odgrywał istotną rolę w kształtowaniu przekonań społecznych⁷⁰.

Rezultatem prowadzonej polityki personalnej w administracji terenowej było pojawienie się na stanowiskach starostów powiatowych w Wielkopolsce lojalnych urzędników, często z innych regionów kraju, którzy reprezentowali linię polityczną rządu. Tym samym dotychczasowi reprezentanci środowisk ziemiańskich czy sfer inteligenckich, dominujący w początkach lat dwudziestych, zostali zastąpieni przez urzędników wywodzących się z innych grup społecznych, np. wojska. Zmiana ta wpłynęła na funkcjonowanie organów samorządu powiatowego, pracom których przewodniczył starosta. Do wyjątków należeli starostowie, którzy pozostawali na zajmowanym stanowisku nieprzerwanie dłuższy czas, m.in. starosta kępiński Feliks Kasprzak, starosta gostyński Wincenty Dabiński (1918–1929) oraz Ignacy Wuyek w Wyrzysku (1922–1933). W okresie dwudziestolecia w jednym powiecie stanowisko starosty sprawowało zwykle sześciu – ośmiu urzędników⁷¹. Możemy więc przyjąć, że zmian dokonywano zbyt często, zwłaszcza w porównaniu do 4- letniej kadencji samorządowej na tym terenie. Częste zmiany w obsadzie starościńskiego fotela powodowały, że napływowi urzędnicy nie cieszyli się zaufaniem wśród lokalnej społeczności. „Jeżeli starosta dorastał do poziomu oczekiwań społeczeństwa, to mógł dla polityki rządowej zrobić bardzo wiele. Jeżeli jego poziom, takt i rozsądek był mierne, a niestety tak często bywało, to nie tylko prędko tracił znaczenie w powiecie, ale i obniżała szanse rządu i rządowego kierunku politycznego na przyciągnięcie i pozyskanie społeczeństwa powiatowego” – odnotował po latach starosta Julian Suski⁷². W jednostkowych przypadkach byli to urzędnicy o wątpliwych kwalifikacjach moralnych, karani wyrokami sądowymi.

Wraz z omówionymi wcześniej zmianami w administracji terenowej z 1928 roku wzrastała systematycznie rola starostów jako przedstawicieli administracji rządowej. Do ważniejszych zadań należało koordynowanie działalności wszystkich

⁶⁹ Z. Kaczmarek, *Wojciech Trąmpczyński (1860–1953)*, Poznań 1993, s. 191; G. Radomski, op. cit., s. 178.

⁷⁰ J. Mierzwa, *Starosta powiatowy...*, s. 92.

⁷¹ Zob. J. Mierzwa, *Starostowie...*, passim.

⁷² J. Suski, *W służbie publicznej...*, s. 107.

inspekcji, służb i straży z powiatu (tzw. zebrania periodyczne) oraz przedkładanie wojewodzie, jako bezpośredniemu przełożonemu, okresowych sprawozdań o stanie bezpieczeństwa oraz o „wszelkich przejawach życia zawodowego”. Obok informacji o ważniejszych wydarzeniach w życiu powiatu, odnajdujemy tam przede wszystkim drobiazgowo analizy dotyczące nastrojów panujących w społeczeństwie, ze szczególnym uwzględnieniem postaw krytycznych wobec posunięć rządowych. „Starosta, z natury rzeczy, był głównym informatorem rządu o nastrojach społeczeństwa w powiecie, o stosunku tego społeczeństwa do kierunku rządowego i do poczynań Warszawy. On komentował i korygował raporty policji i swoich podkomendnych urzędników politycznych. On oceniał, albo przynajmniej powinien był oceniać działalność rządowych czynników politycznych, operujących w terenie oraz działalność i znaczenie stronnictw opozycji”⁷³. Z funkcji tej wywiązywano się w sposób nie zawsze odpowiedzialny. „Niestety, większość starostów starała się namalować taki obraz stosunków, jaki władze centralne rade by widzieć (...) Starosta jednak, który w raporcie albo na zjazdach starostów, malował obraz nastrojów społeczeństwa jaskrawo odmiennie od tego, co głosiły raporty większości kolegów, narażał się na niechęć, niekiedy na podejrzenie, że «w jego powiecie jest o tyle gorzej niż w innych, że najwidoczniej musi być nieudolny». Gdy bywał uparty ryzykował przeniesienie”⁷⁴.

Do ważniejszych zadań starostów należało organizowanie od końca lat dwudziestych tzw. zebrań periodycznych, w trakcie których omawiano sytuację polityczną oraz społeczno-gospodarczą. W spotkaniach tych brali udział kierownicy administracji niezespalonej i urzędów I instancji w powiecie, a więc inspektor szkolny, kierownicy urzędu skarbowego, urzędu katastralnego, pocztowego oraz dyrektorzy szkół czy lasów państwowych. Wśród omawianych problemów znajdowały się najczęściej analizy dotyczące nastrojów przedwyborczych, przeciwdziałanie protestom i wystąpieniom społecznym oraz próby złagodzenia skutków bezrobocia. Jak pokazują zachowane materiały archiwalne prowadzone dyskusje nie zawsze były owocne (np. plaga raka ziemniaczanego, pryszczycza zwierząt hodowlanych czy akcja zbieranie chrabąszcza majowego)⁷⁵.

Wykorzystując przyznane uprawnienia urzędnicy ci wypełniali na ogół skrupulatnie zalecenia rządu. W ramach posiadanych kompetencji nadzorowali przebieg wyborów, zatwierdzali wybory burmistrzów, wójtów czy sołtysów.

⁷³ Ibidem, s. 108.

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ R. Pacanowska, *Wielkopolscy starostowie powiatowi...*, s. 54.

letnią kadencję burmistrzów zawodowych, przy równoczesnym zwiększeniu urzędników komisarycznych. Działania te prowadziły jednak do znacznego wzrostu roli starosty zarówno w administracji, jak również względem zajmowanej przez niego pozycji w lokalnych strukturach politycznych⁷⁶.

Z racji zajmowanego stanowiska starosta, jako reprezentant rządu i jedna z ważniejszych postaci lokalnego życia politycznego, aktywnie uczestniczył w życiu publicznym pełniąc wiele reprezentacyjnych funkcji. Należało do nich reprezentowanie powiatu na lokalnych i ogólnopolskich zjazdach organizacji samorządowych: Związku Powiatów Województwa Poznańskiego oraz Związku Powiatów R P., pełnienie funkcji członka sejmiku wojewódzkiego (wybory do samorządu tego szczebla były pośrednie) oraz spełnianie funkcji honorowych podczas uroczystości powiatowych. Starosta przewodniczył także wielu stowarzyszeniom społecznym, zwłaszcza tych, których działalność popierał obóz rządowy (Liga Obrony Powietrznej Państwa czy Fundusz Obrony Narodowej).

Mimo znacznego upolitycznienia stanowisko starosty spotykało się z poważaniem i szacunkiem należnym przedstawicielowi rządu. Z pełnieniem tej funkcji wiązała się nie tylko stabilizacja zawodowa, pewność zatrudnienia czy prawo do emerytury, ale i atrakcyjna jak na międzywojenne warunki pensja (wynagrodzenie wypłacane przez Skarb Państwa oraz 100% stały dodatek pieniężny wypłacany ze środków powiatowego związku komunalnego). Atrakcyjność tego stanowiska podnosiła także możliwość korzystania z mieszkania służbowego (zwykle willa z bieżącą wodą i centralnym ogrzewaniem) oraz prawo do korzystania ze służbowego transportu.

6. Podsumowanie

Organizacja administracji powiatowej w okresie międzywojennym w Wielkopolsce wzorowała się w dużym stopniu na rozwiązaniach administracji pruskiej. Starosta występował w podwójnej roli: był urzędnikiem administracji rządowej oraz przewodniczył pracom organów samorządowych. Od końca lat dwudziestych wraz z postępującą centralizacją państwa staroście podporządkowano wszystkie dziedziny życia politycznego oraz społeczno-gospodarczego w powiecie, dokonując równocześnie wymiany kadry urzędniczej, tak by urzędnicy ci reprezentowali linię polityczną rządu. Postępujący stopniowo proces wzrostu znaczenia pozycji starosty powiatowego w administracji ogólnej, niezależnie od

⁷⁶ J. Mierzwa, *Starosta powiatowy...*, s. 92.

występujących nadużyć, prowadził także stopniowo do profesjonalizacji administracji. O jakości pracy w administracji decydowali lojalni i sumienni urzędnicy, którzy zapoczątkowali budowę etosu urzędniczego. Dokonana w latach trzydziestych unifikacja administracji nie doprowadziła do pełnej unifikacji i pozostawiła szereg lokalnych odrębności.

Bibliografia

Źródła, prasa, pamiętniki

- Archiwum Państwowe w Poznaniu, Starostwo Powiatowe Gostyń sygn. 5.
- „Dziennik Urzędowy Województwa Poznańskiego” 1926-1928.
- *Mały Rocznik Statystyczny za 1938 rok.*
- „Samorząd” 1919-1920.
- "Tygodnik Urzędowy Naczelnej Rady Ludowej" 1919.
- Kasprzak F., *Kartki z pamiętnika. Blaski i cienie administracji polskiej od roku 1919 do 1939*; mps w Bibliotece Kórnickiej PAN w Kórniku.
- Suski J., *W służbie publicznej na dwóch kontynentach*, Warszawa 1988.

Literatura

- Antczak S., *Biuro Samorządowe dla Wielkopolski i Pomorza (1927–1933)*, „Kronika Wielkopolski” 1999/1.
- Antczak S., *Walka sanacji o opanowanie Magistratu m. Poznania*, „Kronika m. Poznania” 1991, nr 3/4.
- Ajnenkiel A., *Administracja w Polsce. Zarys historyczny*, Warszawa 1975.
- Brzeziński W., *Terytorialna organizacja gminy wiejskiej w Polsce. Wnioski do reformy*, Warszawa 1932.
- Czubiński A., *Wielkopolska w latach 1918–1939*, Poznań 2000.
- Dunin-Borkowski P., *Idea państwowa w Poznańskim*, [w:] *Etos Wielkopolan. Antologia tekstów o społeczeństwie Wielkopolski*, oprac. W. Molik, Poznań 2005.
- *Dwadzieścia lat publicznej służby zdrowia*, Warszawa 1938.
- Dworecki Z., *Poznań i Poznaniacy w II Rzeczypospolitej 1918–1939*, Poznań 1994.
- *Etos Wielkopolan. Antologia tekstów o społeczeństwie Wielkopolski*, oprac. W. Molik, Poznań 2005,
- Gulczyński A., *Geneza Ministerstwa byłej Dzielnicy Pruskiej*, "Studia i Materiały do dziejów Wielkopolski i Pomorza" 1990, t. 18, zes. 1.
- Gulczyński A., *Ministerstwo byłej Dzielnicy Pruskiej (1919–1922)*, Poznań 1995;
- Gulczyński A., *Rada Ludowa na powiat pleszewski (1918–1919)*, „Rocznik Kaliski” 1990, t. 22.
- Izdebski H., *Historia administracji*, Warszawa 2001.

- Izdebski H., *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, "Samorząd Terytorialny" 1991, nr 5.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 60-61.
- Jaroszyński M., *Samorząd terytorialny w Polsce: stan obecny, wnioski do reformy*, Warszawa 1923.
- Kaczmarek Z., *Wojciech Trąmpczyński (1860–1953)*, Poznań 1993.
- Kowal S., *Funkcje powiatu i administracji powiatowej w Wielkopolsce w okresie międzywojennym*, „Kronika Wielkopolski” 1995, nr 3.
- Kowal S., *Struktura społeczna Wielkopolski w międzywojennym dwudziestolecu 1919–1939*, Poznań 1974.
- Kruszewski W., *W sprawie samorządów powiatowych*, "Samorząd" 1920, nr 6/7.
- Kumaniecki K.W., *Ustrój władz samorządowych na ziemiach polskich w zarysie*, Kraków 1921.
- Makowski E., *Kształtowanie się stosunków społeczno-politycznych w Wielkopolsce w latach 1926–1939*, Poznań 1979.
- Mierzwa J., *Działalność wojewódzkich i powiatowych struktur bezpieczeństwa*, [w:] *Państwo i społeczeństwo Drugiej Rzeczypospolitej*, red. W. Mędrzecki, C. Leszczyńska, seria: „Metamorfozy społeczne” t. 9, Warszawa 2014.
- Mierzwa J., *Starosta powiatowy jako przywódca elit lokalnych II Rzeczypospolitej*, [w:] *Regionalne elity polityczne II i III RP*, red. M. Dajnowicz, Białystok 2012.
- Mierzwa J., *Starostowie Polski międzywojennej: portret zbiorowy*, Kraków 2012.
- Nowrocki S., *Percepcja pruskiego samorządu terytorialnego w latach 1919–1939*, "Kronika Wielkopolski" 1990, nr 3.
- *Ochrona zdrowia w Polsce lat 1919–1979*, Poznań 1979.
- Olstowski P., *Obóz pomajowy w województwie pomorskim w latach 1926–1939*, Warszawa 2008.
- Pacanowska, R. *Działalność samorządów Polski zachodniej w zakresie ochrony zdrowia w latach 1919– 1939*, „Archiwum Historii i Filozofii Medycyny” 2008, t. 71.
- Pacanowska, R., *Pracownicy samorządowi z terenów Polski Zachodniej: kwalifikacje, postawy, wizerunek w społeczeństwie* [w:] *Państwo i społeczeństwo Drugiej Rzeczypospolitej*, red. W. Mędrzecki, C. Leszczyńska, seria: „Metamorfozy społeczne” t. 9, Warszawa 2014.
- Pacanowska R., *Samorząd powiatowy w Wielkopolsce w latach 1919–1939*, Poznań 2006.
- Pacanowska R., *Wielkopolscy starostowie powiatowi w okresie II Rzeczypospolitej*, "Kronika Wielkopolski" 2006, nr 2.
- Podkowski M., *Samorząd gminny w Wielkopolsce 1919-1939*, Wrocław 2007.
- *Polityka społeczna Państwa Polskiego 1918–1935*, Warszawa 1935.
- Radomski G., *Samorząd terytorialny w myśli politycznej Narodowej Demokracji 1918–1939*, Toruń 2009.

- Senkowski J., *Wojewodowie i starostowie w okresie międzywojennym*, „Rada Narodowa. Gospodarka. Administracja” 1978, nr 11.
- Stański M., *Spółeczna opieka lekarska na wsi wielkopolskiej w latach 1920–1933*, Poznań 1963.
- Stażewski M., *Exodus. Migracja ludności niemieckiej z Pomorza do Rzeszy po I wojnie światowej*, Gdańsk 1998.
- Stażewski M., *Problem pozostania urzędników niemieckich w Wielkopolsce i na Pomorzu w latach 1919–1920*, „Studia Historica Slavo-Germanica” 1996, t. 21.
- Strachanowski P., *Samorząd miasta Inowrocławia 1918–1939. Wybory i ludzie*, Inowrocław 2000.
- Szwed R., *Samorządowa Rzeczpospolita 1918-1939*, Częstochowa 2000.
- *Urząd wojewody w Poznaniu od X do XX w.*, red. S. Sierpowski, Poznań 1997.
- Wakar W., *O rządy społeczne*, „Samorząd” 1919, nr 4, s. 1-2.
- Wapiński R., *Kierunek przemian społeczno-politycznych w województwie pomorskim w latach 1920–1939*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Humanistycznego Uniwersytetu Gdańskiego” 1975, nr 4.
- Wasiutyński B., *Ustrój władz administracyjnych rządowych i samorządowych*, Poznań 1937.
- Więckowska E., *Walka z ostrymi chorobami zakaźnymi w Polsce w latach 1918–1924*, Wrocław 1999.
- W. M., *Kilka uwag w sprawie samorządu powiatowego*, „Samorząd” 1920, nr 2.
- Żarnowski J., *Struktura społeczna inteligencji w Polsce w latach 1918–1939*, Warszawa 1964.

Literatura uzupełniająca

- Pacanowska R., *Państwo wobec samorządów. Od zmiany w systemie finansów komunalnych do ustawy scaleniowej z 1933 r.* [w:] *Państwo i społeczeństwo Drugiej Rzeczypospolitej*, red. J. Żarnowski, seria: „Metamorfozy społeczne”, t. 8, Warszawa 2014.
- Skorupka W., *Moje morgi i katorgi*, Warszawa 1975.

Akty prawne obce

- Ordynacja powiatowa z 1828 r. (Zbiór Ustaw Pruskich za rok 1829, s. 3-8).
- Ordynacja powiatowa z 1872 r. wraz ze zmianami z dnia 19 marca 1881 r. (Zbiór Ustaw Pruskich za rok 1881, s. 179).
- Ustawa o ogólnym zarządzie kraju z 30 lipca 1883 r. (Zbiór Ustaw Pruskich za rok 1883, s. 195).
- Ustawa z 19 maja 1889 r. o ogólnym zarządzie kraju i właściwościach władz administracyjnych i administracyjno-sądowych (Zbiór Ustaw Pruskich za rok 1889, s. 108).

Akty prawne polskie

- Zasadnicza ustawa sanitarna z dnia 19 lipca 1919 r. (Dz.U. RP Nr 63, poz. 371).
- Ustawa z dnia 1 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej (Dziennik Praw Państwa Polskiego z 1919 r. Nr 64, poz. 385).
- Ustawa z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz.U. R.P. z 1932 r. Nr 106, poz. 884).
- Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorjalnego (Dz.U. RP Nr 35, poz. 294).
- Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dz.U. RP Nr 11, poz. 86).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lipca 1931 roku o stanowisku wojewodów i starostów jako przedstawicieli Rządu (Dz.U. RP Nr 66, poz. 546).

Dr Regina Pacanowska: Pracownia Historii Wizualnej, Instytut Historii UAM,

E-mail: regina.pacanowska@wp.pl

