

Dr Marcin Szymański

**Samorząd terytorialny
w II RP – wykorzystane
i stracone szanse**

Autor główny:
Dr Marcin Szymański

Skład:
Tomasz Wójcik

Wykorzystano materiały CC autorstwa:
Made

Centrum Analiz Latarnika
Kalisz 2023

Pozostałe raporty, komentarze i felietony Centrum Analiz Latarnika dostępne są na stronie internetowej: latarnikkaliski.pl/analizy



SFINANSOWANO ZE ŚRODKÓW NARODOWEGO INSTYTUTU WOLNOŚCI – CENTRUM ROZWOJU SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO W RAMACH RZĄDOWEGO PROGRAMU ROZWOJU ORGANIZACJI OBYWATELSKICH NA LATA 2018–2030 PROO



Autor

Dr Marcin Szymański – historyk, pracownik Katedry Historii Polski Najnowszej Uniwersytetu Łódzkiego. Specjalizuje się w historii społecznej i gospodarczej Polski XX wieku, autor licznych książek i artykułów naukowych i popularnonaukowych (m.in. książek *Polskie Piwo. Biografia*; *Łódź na wodach dziejów*; *Fabrykanci* (wraz z B. Torańskim)). Muzealnik, autor i współautor wystaw czasowych i stałych (m.in. Muzeum Miasta Łodzi, Centralne Muzeum Włókiennictwa).

Fot. B. Kałużny (UŁ)

Odzyskanie niepodległości przez Polskę w 1918 roku to jedno z najważniejszych wydarzeń w historii tego kraju. Przed Polakami stanęła wtedy życiowa szansa na odbudowę własnej struktury państwowej i zyskania podmiotowości na arenie międzynarodowej. Jak wiemy, wybuch II wojny światowej zahamował ten proces na wiele lat, a druga połowa XX wieku przyniosła zupełnie inne realia. Faktycznie II Rzeczypospolitej przyszło funkcjonować w niesprzyjających okolicznościach zewnętrznych, był to kraj biedny, o wielkich kontrastach społecznych i gospodarczych. Częściowo udało się te problemy przezwyciężyć, częściowo nie. Niektóre wydarzenia jednak rzucają cień na historię tego młodego państwa – mam na myśli zamach majowy z 1926 roku, kiedy stronnictwo polityczne związane z Józefem Piłsudskim przejęło władzę w sposób siłowy z postulatem naprawy państwa (stąd potoczna nazwa tego ruchu – Sanacja). Faktycznie stronnictwo to utrwaliło problematyczne rozwiązania prawne oraz wprowadziło nowe. Najważniejszymi cechami tego systemu było autorytarne sprawowanie rządów przy jednoczesnym ukróceniu praktyk demokratycznych. Brak organów doradczych, fachowców prowadził do stagnacji społecznej i gospodarczej. Dość powiedzieć, że Polska dopiero w 1939 roku osiągnęła poziom produkcji przemysłowej z roku 1914¹. Ponadto, udział Polski w gospodarce zmniejszył się na przestrzeni lat 1918-1939. Siłą rzeczy przekładało się to na niski poziom życia i zacofanie w wielu dziedzinach.

W XX wieku w Europie upowszechniła się idea samorządu terytorialnego. Sama koncepcja pojawiła się dość późno – dopiero następstwa rewolucji francuskiej i rozlanie się po kontynencie jej idei sprawiły, że w kręgach władzy centralnej rozpoczęto poważne dyskusje na temat delegowania części kompetencji związanych z władzą lokalną na nowe struktury, specjalnie w tym celu powołane. Wśród istotnych kamieni milowych na tym polu wymienić należy francuską ustawę o gminach z 1789 roku, która wprowadzała wybieralność władz samorządowych, traktowanych odtąd jako czwarta władza, co zostało rozwinięte w konstytucji z 1791 roku. Zwycięski marsz Napoleona po Europie eksportował nowe idee. Samorząd był świetnym narzędziem do rozwiązywania lokalnych problemów, dbania o jakość życia mieszkańców, a równocześnie budował poczucie odpowiedzialności za swoją okolicę. W II Rzeczypospolitej również pojawił się samorząd, już na samym początku jej trwania. Czy Polacy umieli wykorzystać to użyteczne narzędzie? Czy samorząd był w stanie wpływać na miejscową rzeczywistość? Czy II RP wykorzystała szansę na stworzenie sprawnej administracji lokalnej? W niniejszym szkicu spróbuję odpowiedzieć na te pytania.

Sprawa organizacji samorządu w II Rzeczypospolitej doczekała się dość licznej literatury, nie ma więc sensu powtarzać wszystkich zawiłości i meandrów ich funkcjonowania, które zostały już solidnie opracowane². W niniejszym szkicu chciałbym jedynie przytoczyć podstawowe fakty, które zaważyły na bardzo skromnych osiągnięciach w zakresie poprawy życia mieszkańców

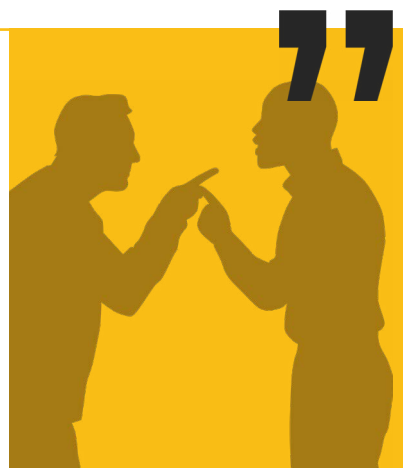
1 K. Badziak, *Trudna niepodległość. Rozważania o dorobku ekonomiczno-społecznym II Rzeczypospolitej* [w:] *O suwerenność państwową i narodową*, red. S. Pytlas, H. Siemiński, Łódź 1999, s. 53

2 Zob. m.in. M. Łapa, *Sto lat samorządu, sto lat niepodległości*, Łódź 2018; M. Sidor, *Samorząd terytorialny w myśli politycznej II Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2010; R. Szwed, *Samorządowa Rzeczpospolita 1918–1939*, Częstochowa 2002

miast, miasteczek i wsi, bo o to przecież chodzi w polityce komunalnej³. Idea samorządu terytorialnego była jednym z najważniejszych tematów dotyczących Polaków już w czasach zaborów, a więc przed I wojną światową. W późniejszym czasie przepisy pruskie zostały rozbudowane, a od połowy XIX wieku istniały w zaborze pruskim rady miejskie i magistraty, pod koniec wieku wprowadzono też samorządy gminne. W latach 60. tegoż wieku wprowadzono samorząd w Galicji. Tam był rozwinięty najlepiej ze wszystkich ziem polskich, co więcej, mieściły się tam największe możliwości kształcenia przyszłych kadr dla niepodległego państwa polskiego. Najgorsza pod tym względem sytuacja panowała w Królestwie Polskim, będącym częścią Rosji. W wyniku represji po powstaniu styczniowym istniejące struktury rozwiązano. Aż do I wojny światowej istniał jedynie samorząd wiejski, który jednak miał niewielkie kompetencje ze względu na pilny nadzór ze strony naczelnika ziemskiego.

Wyraźne zmiany w zakresie samorządu zaszły już w czasie I wojny światowej. Znaczne części ziem polskich były okupowane przez Niemców, co wiązało się też z przeniesieniem pewnych koncepcji na okupowany obszar. Chociaż niemiecka okupacja była dotkliwa, bo wiązała się przecież z uciskiem politycznym i gospodarczym, bandyckimi wręcz rekwizycjami na cele wojenne, to w dużym stopniu wpłynęła pozytywnie na budowę polskich struktur administracyjnych – z jednej strony poprzez stworzenie Rady Regencyjnej, a więc namiastki władzy w Królestwie Polskim, ale też wprowadzenia wyborów do rad miejskich. W ten sposób mieszkańcy okupowanych polskich miast mogli zająć się rozwiązywaniem palących, lokalnych problemów. Oczywiście zezwolenie na takie działanie ze strony władz okupacyjnych było podyktowane pragmatyzmem – po prostu zdejmowało te obowiązki z władz okupacyjnych.

Odrodzenie Rzeczypospolitej wiązało się z burzliwymi wydarzeniami politycznymi, głównie na polu ostrej walki o władzę. Podobnie w zakresie organizacji państwa - o ile koncepcja państwa demokratycznego była bliska większości stronnictw politycznych, to szczególnie w zakresie tego, jak miałyby ono wyglądać, były już przedmiotem wielu sporów.



Dwie główne koncepcje, w dużym uproszczeniu, to naturalistyczna i państwowa. Pierwsza zakładała, że lokalne władze mają naturalne prawo do zajmowania się swoimi sprawami, natomiast druga odnosiła się do ścisłych ram państwowych, w jakich powinien funkcjonować taki samorząd⁴. Co ciekawe, większość ugrupowań politycznych uważały władze terytorialne

³ A. Ginsbert Gebert, *Polityka komunalna*, Warszawa 1984, s. 11

⁴ Zob. A. Bosiacki, *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918-1939*, Warszawa 2006; R. Stawicki, dz. cyt., s. 7

za istotny element w zarządzaniu państwem. Chociaż faktycznie najwięcej miejsca w swoich postulatach poświęcała mu Polska Partia Socjalistyczna, to również Polskie Stronnictwo Ludowe i Zjednoczenie Ludowo-Narodowe widziały ideę samorządności lokalnej jako istotną.

Warto przypomnieć tu stanowisko prezydenta Łodzi, Aleksego Rzewskiego, związanego z PPS. W 1920 roku opublikował ważny tekst, w którym wskazywał na konieczność zaciągania pożyczek przez miasto w celu przeprowadzania inwestycji komunalnych. Wskazywał też na celowość przejmowania instytucji użyteczności publicznej, często będących w rękach prywatnych, na rzecz władz miasta. Wskazywał tutaj na potrzebę zerwania z poprzednim okresem, gdy władze samorządowe nie mogły zaciągać poważnych pożyczek, nie były też w stanie angażować się w ambitne przedsięwzięcia, zostawiając je kapryśnej inicjatywie prywatnej. Chodziło o kluczowe kwestie jak wodociągi, kanalizację, elektryfikację, gazownictwa czy transport tramwajowy i kolejowy⁵. Nie rozstrzygając, czy instytucje w gestii władz samorządowych to dobry pomysł, Rzewski zaznaczył potrzebę zyskania przez władze lokalne samodzielności i podmiotowości, co miało być warunkiem do prowadzenia skutecznej polityki.

Na początku najważniejsze było stworzenie ram prawnych – w listopadzie 1918 roku powołano rady gminne, a w lutym 1919 roku samorząd miejski, którego organami były rada miejska i magistrat⁶. Dodatkowo powołano sejmiki i wydziały powiatowe. Były to rozwiązania tymczasowe, właściwe na czas budowy struktur państwowych. Dodać należy, że kompetencjami kontrolnymi wobec wymienionych struktur dysponowało Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Kolejnym krokiem było uwzględnienie zagadnienia samorządowego w konstytucji z marca 1921 roku (od daty uchwalenia nazywanej marcową). Zadeklarowano tam, że polski model administracji będzie realizowany na gruncie decentralizacji i delegowania licznych kompetencji na samorząd terytorialny⁷.

Niestety, prace nad nowym ujednoczonym kształtem władzy samorządowej w II Rzeczypospolitej nie zostały zakończone.

Władze sanacyjne po zamachu majowym nie były skłonne do delegowania obowiązków na władze terytorialne. Co więcej, tendencje do centralizacji władzy przejawiały się wręcz w ograniczaniu kompetencji tych struktur na rzecz „ręcznego” sterowania z Warszawy, a konkretnie z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.



5 A. Rzewski, *Świadczenia wojenne*, „Dziennik Zarządu Łodzi” 1920, nr 1, s. 1

6 DPPP, 1918, nr 18, poz. 48; DPPP, 1919, nr 13, poz. 140

7 Perypetie związane z kształtowaniem się województw i organizacją władz wojewódzkich z tym związaną zostały opisane m.in. w: R. Stawicki, dz. cyt., s. 11-12; J. Babiak, A. Ptak, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, Poznań 2010

Zostało to wyrażone w rozporządzeniu z 1928 roku⁸, na jego podstawie stosowano się do zasady, że jedyne zadania należące do samorządu terytorialnego to te, które zostały mu zlecone bezpośrednio. Innymi słowy – samorząd terytorialny miał się stać przedłużeniem władzy wykonawczej.

Dopiero w 1933 roku zunifikowano przepisy dotyczące władz samorządowych poszczególnych szczebli (poza wojewódzkimi). W ustawie wprowadzono jednolity system, który stał się podstawą sprawowania władzy lokalnej. W pięcioprzymiotnikowych wyborach mieszkańcy poszczególnych gmin, powiatów i miast wybierali swoich przedstawicieli na pięcioletnie kadencje. Co jednak istotne, starości mianowani byli przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, a burmistrzowie i prezydenci stojący na czele rad miejskich byli faktycznie organami wykonawczymi władz rządowych. Ograniczenie kompetencji samorządu terytorialnego zostało przypieczętowane konstytucją z 1935 roku, tzw. kwietniową, która generalnie miała charakter centralizacji władzy w wielu aspektach. Docelowo samorządy miały być przedłużeniem władzy wykonawczej. Oznaczało to, że wszystkie istotne decyzje musiały być przynajmniej konsultowane przez władze centralne.

Dość charakterystyczny jest przykład Łodzi, gdzie poparcie dla obozu sanacyjnego nie było nigdy dominujące – Rada Miejska kilka razy była rozwiązywana, a premier używał nawet policji, by zyskać wpływ na władzę w mieście⁹. Co więcej, w 1933 roku w miejsce prezydenta powołany został komisarz rządowy, który został wprowadzony z powodów rzekomej niegospodarności poprzednich władz. Tak naprawdę był to jedynie pretekst, by podporządkować sobie miejscowe życie polityczne, zgodnie z ideą i praktyką centralizacji państwa.

Widać wyraźnie, że pod kątem politycznym samorząd nie rozwinął się satysfakcjonująco – co więcej, w 1933 roku dokonał się wręcz regres. Przyjrzyjmy się więc zagadnieniom finansowym. Chociaż organizacja i kompetencje samorządów są i były niezwykle istotne, to nie da się prowadzić żadnej sensownej polityki komunalnej bez odpowiednich środków. Warto poświęcić kilka słów na temat warunków, w jakich przyszło funkcjonować władzy terytorialnej w czasach II Rzeczypospolitej. Konieczne jest tutaj wyjaśnienie, jak działał system pieniężny w tym okresie. Można podzielić go na trzy główne etapy: 1918-1923, 1924-1936 i 1936-1939. W pierwszym z nich Polska dysponowała częściowo suwerennym systemem walutowym o charakterze fiducjarnym. Obowiązującą walutą była wtedy marka polska, emitowana przez Polską Krajową Kasę Pożyczkową. Niestety, okres ten charakteryzował się wysoką inflacją. Z czasem przerodziła się ona w hiperinflację, będącą złożonym procesem, który dało się wytłumaczyć jedynie częściowo nadmierną emisją pieniądza na cele budżetowe¹⁰. W każdym razie polityka samorządów w początkowym okresie wyznaczała dość ambitne cele, co było częściowo możliwe, ale zostało sparaliżowane poprzez hiperinflację w roku 1923. Waloryzacja wynagrodzeń urzędników, niemożność zawarcia umów z podmiotami trzecimi i załamanie wpływów

8 Dz. U. 1928, nr 11, poz. 86

9 Zob. J. Wałdoch, *Wybory samorządowe w międzywojennej Łodzi w cieniu agresywnej polityki obozu rządzącego*, „*Studia z dziejów państwa i prawa polskiego*” 2018, nr XXI, s. 211 i n.

10 Zob. L. He, *Hyperinflation. A world history*, Nowy Jork 2018, s. 254

do lokalnych budżetów, to tylko niektóre z problemów, które w tym czasie wystąpiły.

Początek drugiego okresu został wyznaczony poprzez cezurę reform walutowych i skarbowych Władysława Grabskiego. Faktycznie zatrzymały inflację, jednak wprowadziły system walutowy, który utrudniał wzrost gospodarczy. Otóż nowa waluta, złoty polski, została oparta o złoto (później również dewizy). Polska nie dysponowała znacznymi zasobami tego kruszcu, wobec czego obieg pieniądza był z definicji ograniczony. Można było oczywiście ustalić pokrycie takiej waluty na niskim poziomie, ale zrobiono zupełnie odwrotnie – złoty polski miał pokrycie kruszcowe na poziomie bliskim 30%. Polski system gospodarczy nie dysponował zatem odpowiednim zasobem pieniądza, co utrudniało wzrost gospodarczy. System ten miał charakter deflacyjny – ceny danego koszyka dóbr spadały rok do roku. Stanowiło to barierę nie do przezwyciężenia dla większości polskich przedsiębiorców. Kolejnym elementem systemu był fiskalizm, a więc wysokie podatki zarówno pośrednie, jak i bezpośrednie. Wreszcie, system bankowy. Powstał Bank Polski w formie spółki akcyjnej, który dysponował wyłącznym prawem emisji pieniądza. Dodatkowo istniał Bank Gospodarstwa Krajowego, który teoretycznie miał zajmować się wspieraniem sektora prywatnego i samorządowego, jednak jego rola była dość ograniczona ze względu na skromne możliwości finansowe. Faktycznie nie powstała w II RP żadna instytucja, będąca „bankiem banków”, a więc gwarantująca ich swobodną działalność. W omawianym okresie banki nie mogły również kreować depozytów, a co za tym idzie, ich możliwości kredytowania były skromne. Kredyt był bardzo trudno dostępny i drogi, co ograniczało ruch inwestycyjny zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym. W obiegu znajdowały się różnego rodzaju pieniądze zastępcze, jak weksle czy papiery wartościowe, ale było to niewystarczające do budowania wzrostu gospodarczego. Ostatni okres to czas ambitnych inwestycji państwowych, takich jak Centralny Okręg Przemysłowy, finansowany częściowo ze środków pozabudżetowych¹¹. Te działania charakteryzowały się skupieniem na jednym, dość jasno zarysowanym obszarze kraju, a co więcej, wręcz drenowały siły i środki z innych regionów¹².

Od czasów Władysława Grabskiego dominował dość staroświecki pogląd na funkcjonowanie finansów publicznych, zakładający dogmat równowagi budżetowej. W warunkach słabej, zniszczonej po I wojnie światowej gospodarki był to pogląd stanowiący realną barierę na drodze do wzrostu gospodarczego. Zrezygnowanie z dźwigni finansowych prowadziło do zacofania miast w stosunku do ośrodków w Europie Zachodniej, gdzie samorządy zaciągały pożyczki na budowę miejskiej infrastruktury. Społeczeństwo Polski było zbyt biedne, by zapewnić wpływy podatkowe na poziomie wystarczającym na realizację ambitnych celów na szczeblu zarówno lokalnym, jak i państwowym.

¹¹ Zob. K. Badziak, *Dominacja polityki nad gospodarką. Inwestycje ze środków gospodarki publicznej ze szczególnym uwzględnieniem lat 1936-1939, Od projektu do legendy. Centralny Okręg Przemysłowy po osiemdziesięciu latach (1937-2017)*, red. P. Grata, G. Ostasz, B. Pasterski, Rzeszów 2018, s. 75-92

¹² *O finansach II Rzeczypospolitej* zob. W. Morawski, *Od marki do złotego*, Warszawa 2008

Podstawy gospodarowania samych samorządów były bardzo słabe¹³. Co więcej, różniły się geograficznie. W dawnym zaborze austriackim od 1919 roku można było w porozumieniu z Ministrem Skarbu i za zgodą MSW wprowadzać dodatki do podatków bezpośrednich i konsumpcyjnych oraz podwyższenia podatków centralnych. Kraków i Lwów, i kilka innych ośrodków mogły nakładać własne podatki. W 1921 roku zabory austriacki i rosyjski zyskały możliwość pozyskiwania części podatku dochodowego, poboru podatku obrotowego, nakładania dodatku do podatku przemysłowego, od nieruchomości, od lokali¹⁴. Dawny zabór pruski natomiast początkowo dysponował dość dużymi możliwościami pozyskiwania funduszy, natomiast ustawa z 1921 roku skutecznie je zredukowała. Samorządy opierały odtąd swój budżet na podatkach gruntowym czy od budynków.

Podstawą dla finansów samorządowych stała się ustawa z 1923 roku¹⁵. Chociaż nie unifikowała systemu, porządkowała zagadnienia dochodów komunalnych. Według intencji ustawodawców miała mieć charakter tymczasowy, nie dotykała więc sedna problemu, jakim było rozróżnienie podatków centralnych od lokalnych. Środki, jakie zapewniała samorządom, były po prostu zbyt skromne na podejmowanie poważnych działań na rzecz poprawy jakości życia lokalnej ludności¹⁶. Nawet władze centralne były tego świadome, wobec czego co jakiś czas wydawano rozporządzenia, które miały poprawić niedopracowaną ustawę – ostatecznie obowiązującą do końca trwania II Rzeczypospolitej. Polityka władz centralnych opierała się w zasadzie na przymusie oszczędzania przez samorządy, co przybrało formy instytucjonalne w postaci specjalnych Komisji Wojewódzkich i delegatów rządowych.

Na jakie środki mogły więc liczyć samorządy? Przede wszystkim kredyty udzielane przez Ministerstwo Robót Publicznych, pożyczki od Banku Gospodarstwa Krajowego, a 10 miast mogło skorzystać z pożyczki udzielonej przez amerykańską firmę Ulen & Co.



Wiele samorządów sięgało po pożyczki zagraniczne, co było związane z brakiem dostępności kredytów we własnej walucie. Okazało się to szczególnie dotkliwe po wybuchu wielkiego kryzysu w 1929 roku. Polityka władz centralnych wobec kryzysu była w tym czasie przeciwna – kryzys objawiał się spadkiem cen i spadkiem popytu, tymczasem sanacja prowadziła politykę deflacyjną, a więc skutkującą spadkiem cen. Był to jeden z powodów, dla których kryzys w Polsce trwał dłużej niż w Europie Zachodniej. W każdym razie państwo bezwzględnie ściągało należności od władz lokalnych, a nawet nakładało nań więcej obowiązków. Nie dziwi więc

13 A. Tarnowska, *Podstawy prawne skarbowości samorządowej w II RP*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2013, nr 2, s. 44

14 Tamże

15 Dz.U. 1923, nr 94, poz. 747

16 A. Tarnowska, dz. cyt., s. 48

fakt, że te znajdowały się w coraz trudniejszej pozycji. Odpowiedzią na ten stan rzeczy było utworzenie Komisji Uzdrawienia Gospodarki Komunalnej. Wkrótce powstały też komisje oszczędnościowe, a później jeszcze Komisja do spraw Samorządu Terytorialnego.

Brak środków finansowych zmuszał do szukania innych rozwiązań, np. na gruncie partnerstwa publiczno-prywatnego, chociaż takie sformułowanie wtedy jeszcze nie obowiązywało. Istniały natomiast możliwości wydania koncesji podmiotowi prywatnemu na eksploatację np. wodociągu czy elektrowni w zamian za jego budowę i utrzymanie. Kilka tego rodzaju rozwiązań zaistniało w skali całego kraju, chociaż w ograniczonym zakresie. Najczęściej przybierało to formę spółki akcyjnej, w której miasto miało swoje udziały, dzięki czemu czerpało zyski z działalności tegoż przedsiębiorstwa. Przyczyny słabego rozwoju takich rozwiązań były prozaiczne. Pierwsza to słabość kapitału krajowego. Nie istniały wielkie przedsiębiorstwa z możliwością finansowania dużych przedsięwzięć, głównie z przyczyn wymienionych wyżej (słaby system bankowy i pieniężny). Oczywiście były takie za granicą, ale czy były zainteresowane inwestycjami w Polsce? Odpowiedź jest twierdząca, ale z zastrzeżeniem – na własnych warunkach. I tak koncern francuski *Batignolles* był zainteresowany budową wodociągu i kanalizacji w Łodzi, ale pod warunkiem uzyskania gwarancji rządowych na swoją inwestycję¹⁷. Kilukrotne propozycje ze strony innych firm również nie doczekały się realizacji. Z drugiej strony sprawa rozbudowy gazowni miejskiej tamże również rozbijała się o brak funduszy – receptą na to miała być współpraca z partnerem zagranicznym, do czego jednak również nie doszło. Wszystko wskazuje na to, że inicjatywy te nie były zgodne z linią polityczną sanacji, której politycy, w ślad za Józefem Piłsudskim, chcieli realizować inwestycje własnymi siłami państwowymi. Najbardziej spektakularnym przykładem takiej polityki była blokada amerykańskiego planu elektryfikacji Polski, zaproponowanego przez koncern W.A. Harrimana w drugiej połowie lat 20. Plan zakładał budowę sieci wysokiego napięcia na terenie środkowej Polski, integrację istniejących elektrowni w systemie i budowę nowych. Negocjacje zostały ucięte na szczeblu ministerialnym w 1929 roku z obawy o przejęcie kontroli nad sektorem energetycznym przez inne państwo (w tym wypadku Stany Zjednoczone). W ten sposób nie tylko stracono szansę na 100 mln dolarów, jakie mieli zainwestować Amerykanie, ale i perspektywę elektryfikacji kraju. Oczywiście odbiło się to na elektrowniach miejskich, zarządzanych w wielu przypadkach przez podmioty publiczno-prywatne, które straciły perspektywę na rozwój całego systemu. Niechęć do partnerstwa publiczno-prywatnego była widoczna przede wszystkim w kręgach władzy centralnej.

Podsumowując powyższe rozważania, samorząd terytorialny w latach 1918-1939 nie spełnił pokładanych w nim oczekiwań, ale głównie z przyczyn ogólnokrajowych. Głównymi barierami rozwoju był brak woli politycznej sanacji do oddawania mu kompetencji, co prowadziło do mało efektywnej polityki komunalnej. Z drugiej strony bardzo słaby stan gospodarki i

¹⁷ M.Szymański, *Modernity – Public or Private? Water, Gas, and Electricity in Interwar Łódź and Missed Opportunities* [w:] *City of Modernity. Łódź*, red. K. Badowska, T. Cieślak, K. Pietrych, K. Radziszewska, Wiesbaden 2023, s.107 i n.

zachowawcza polityka monetarna sprawiała, że samorząd pozbawiony był środków finansowych na skuteczne działania – co więcej, władza nadrzędna przekazywała mu kolejne zadania, jednocześnie ograniczając możliwości finansowania. Zewnętrzne warunki polityczne i ekonomiczne były więc przyczyną zaprzepaszczenia szansy na rozwój tego szczebla administracji. Z drugiej strony, lokalni politycy najczęściej dość sprawnie poruszali się w danych warunkach i realizowali zadania polityki komunalnej tak, jak umieli. Dzięki temu po II wojnie światowej Polska dysponowała kadrami, którymi mogła zasilić aparat urzędniczy – niestety, na prawdziwy samorząd lokalny Polsce przyszło jeszcze czekać niemal pół wieku.

Bibliografia

Literatura:

- K. Badziak, *Trudna niepodległość. Rozważania o dorobku ekonomiczno-społecznym II Rzeczypospolitej* [w:] *O suwerenność państwową i narodową*, red. S. Pytlas, H. Siemiński, Łódź 1999
- M. Łapa, *Sto lat samorządu, sto lat niepodległości*, Łódź 2018
- M. Sidor, *Samorząd terytorialny w myśli politycznej II Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2010
- R. Szwed, *Samorządowa Rzeczpospolita 1918–1939*, Częstochowa 2002
- A. Ginsbert Gebert, *Polityka komunalna*, Warszawa 1984
- A. Bosiacki, *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918-1939*, Warszawa 2006
- A. Rzewski, *Świadczenia wojenne*, „Dziennik Zarządu Łodzi” 1920, nr 1
- J. Babiak, A. Ptak, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, Poznań 2010
- J. Wałdoch, *Wybory samorządowe w międzywojennej Łodzi w cieniu agresywnej polityki obozu rządzącego*, „Studia z dziejów państwa i prawa polskiego” 2018, nr XXI
- L. He, *Hyperinflation. A world history*, Nowy Jork 2018
- K. Badziak, *Dominacja polityki nad gospodarką. Inwestycje ze środków gospodarki publicznej ze szczególnym uwzględnieniem lat 1936-1939, Od projektu do legendy. Centralny Okręg Przemysłowy po osiemdziesięciu latach (1937-2017)*, red. P. Grata, G. Ostasz, B. Pasterski, Rzeszów 2018
- W. Morawski, *Od marki do złotego*, Warszawa 2008
- A. Tarnowska, *Podstawy prawne skarbowości samorządowej w II RP*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2013, nr 2
- M. Szymański, *Modernity – Public or Private? Water, Gas, and Electricity in Interwar Łódź and Missed Opportunities* [w:] *City of Modernity. Łódź*, red. K. Badowska, T. Cieślak, K. Pietrych, K. Radziszewska, Wiesbaden 2023

Źródła:

- DPPP, 1918, nr 18
- DPPP, 1919, nr 13
- Dz. U. 1928, nr 11
- Dz.U. 1923, nr 94