

Ireneusz Ciosek

Kielce

STRUKTURA, KOMPETENCJE I DZIAŁALNOŚĆ SAMORZĄDU GMIN WIEJSKICH W WOJEWÓDZTWIE KIELECKIM W LATACH 1918–1926

Jednym z pilnych zadań z chwilą odzyskania przez Polskę w 1918 r. niepodległości stało się prawne uregulowanie ustroju terytorialnego odrodzonego państwa. Spuścizną porozbiorową były trzy odmienne tradycje administracyjne i samorządowe istniejące na ziemiach polskich, które należało zunifikować i nadać im charakter narodowy. Różnice instytucjonalne, prawne oraz zakres swobód politycznych utrudniały i opóźniały realizację przedsięwzięć unifikacyjnych¹. Dlatego też samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej do 1933 r. nie miał jednolitych podstaw prawnych. Samorząd gmin wiejskich na obszarze byłego Królestwa Kongresowego oparty był na dekreście z 27 listopada 1918 r., który wprowadzając pewne zmiany i modyfikacje sankcjonował przepisy prawne obowiązujące w zaborze rosyjskim od 1864 r.²

Przed 1918 r. na ziemiach zaboru rosyjskiego ustrój najniższej jednostki administracyjnej – gromady miał charakter stanowy, chłopski. W gromadzie organem uchwałodawczym było ogólne zebranie członków, organem wykonawczym – wybierany na ogólnych zebraniach sołtys³.

Gmina, zwana gminą zbiorową, obejmowała większą liczbę wsi, folwarków, dworów oraz miasteczek. Organem uchwałodawczym było zebranie, a organem wykonawczym wójt mający do pomocy pisarza. Gmina składała się z następujących organów: zebrania gminnego, wójta gminy, pełnomocników gminnych, sołtysów. Dodatkowo gminy mogły mieć tzw. urzędników specjalnych, tj. pisarzy gminnych, poborców podatkowych, inspektorów szkół i szpitali, gajowych, stró-

¹ M. Grzybowska, *Decentralizacja a samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej (aspekty ustrojowo-polityczne)*, Kraków 2003, s. 15.

² R. Szwed, *Samorządowa Rzeczpospolita 1918–1939*, Częstochowa 2002, s. 9.

³ A. Ajnenkiel, B. Leśnodorski, W. Rostocki, *Historia ustroju Polski (1764–1939)*, Warszawa 1970, s. 123.

zów itp., którzy mieli wspierać wójta. W zebraniu gminnym mieli uczestniczyć wszyscy (bez różnicy wyznania) pełnoletni gospodarze (nie dotyczyło to kobiet), którzy zamieszkiwali na terenie gminy, co najmniej od sześciu miesięcy. Musieli posiadać w obrębie gminy przynajmniej trzy morgi ziemi. Wyłączeni z zebrania gminnego byli duchowni, policja i sędziowie pokoju, nawet wtedy gdyby mieli na terenie gminy wymaganą powierzchnię ziemi. Od zebrań gminnych i gromadzkich odsunięte były osoby, przeciwko którym toczyły się śledztwa lub były oddane pod dozór policyjny. Zebrania gminne zwoływane były obowiązkowo co kwartał. Wójt miał ponadto prawo zwoływania zebrania nadzwyczajnego w razie potrzeby. Z zebrań gminnych najważniejsze były te, które dokonywały, co trzy lata, wyboru urzędników gminnych. Zebraniu zwyczajnemu przewodniczył wójt, a sprawozdawczemu jeden z wybranych sołtysów⁴.

Zebrania gminne miały kompetencje w zakresie: wyboru – wójta i pełnomocników, podejmowania uchwał w sprawach gospodarczych, sprawach szkolnictwa gminnego i dobroczynności, uchwalania wysokości składek i ciężarów gminnych, nadzoru nad pozostałymi organami gminy, rozporządzania majątkiem gminy – gruntami, nieużytkami, pastwiskami itp., wypowiedania się w imieniu gminy w sprawach jej dotyczących⁵.

Wójt w gminie był jednocześnie przedstawicielem władzy państwowej i społecznej. Jako urzędnik państwowy zobowiązany był między innymi do: ogłaszania rządowych aktów prawnych, utrzymania porządku w miejscach publicznych i zapewnienia bezpieczeństwa osób i mienia, przeciwdziałania zebrać i włóczęgostwu, informowania władzy zwierzchniej o osobach opuszczających teren gminy, o wszelkich naruszeniach prawa w gminie, zapobiegania klęskom żywiołowym i innym zagrożeniom, stosowania w razie potrzeby środków policyjnych, wykonywania zgodnie z przepisami wyroków sądu gminnego i innych władz sądowniczych oraz ściągania wszelkiego rodzaju należności, opieki nad zajęтым majątkiem ruchomym i nieruchomym z mocy wyroków, itd. Wspomniane obowiązki, jak i konieczność wykonywania wszelkich zaleceń naczelnika powiatu, władz sądowych i administracyjnych, jednoznacznie wskazywały na policyjny charakter urzędu wójta⁶.

Natomiast do obowiązków wójta jako organu samorządowego należało: zwoływanie i zamykanie zebrań gminnych, inicjowanie tematyki zebrań, wykonywanie uchwał zebrań gminnych, czuwanie nad stanem dróg, mostów i przewozów, nadzór nad urzędnikami gminnymi, zarządzanie zgodnie z prawem funduszami gminnymi, zarządzanie nieruchomościami gminnymi (w tym gruntami opuszczonymi), dozór nad pracownikami najemnymi na terenie gminy, dozór

⁴ B. Kosakowski, *Gmina wiejska. Zarys samorządu gminnego w Królestwie Polskim*, Lwów 1905, s. 29.

⁵ *Dziennik Praw Królestwa Polskiego* (dalej: DzPKP) z 22.01.1870, t. 70, s. 89.

⁶ DzPKP z 19.02.1864, t. 62, s. 37; H. Konic, *Samorząd gminny w Królestwie Polskim w porównaniu z innymi krajami europejskimi*, Warszawa 1906, s. 48.

nad karczmami i gospodami oraz innymi tego typu zakładami, kontrola miar i wag, dozór nad szkołami i ochronkami oraz wszelkimi zakładami dobroczynnymi na terenie gminy⁷.

Pełnomocnicy gminni po raz pierwszy zostali wspomniani w artykule 16 ustawy z 1864 r., nadającej zebraniom gminnym prawo ich wyboru. Rola wspomnianych pełnomocników ograniczała się tylko do spełniania pewnych, czasowo powierzonych przez zebrania czynności. Należały do nich między innymi: świadczenia w sądzie, reprezentowanie interesów gminnych w wyższych instancjach, składanie skarg itp. Z chwilą ukończenia danej sprawy rola pełnomocnika dobiegała końca. Zebrania gminne wraz z wyborem pełnomocnika określały jego kompetencje. Późniejsze unormowania prawne z 1879 r. mówią o zajęciu przez pełnomocników gminnych stanowisk dawnych ławników, którzy z wprowadzeniem nowej organizacji sądowej pozbawieni zostali wpływu na sprawy administracji gminnej. Nowe sądownictwo gminne powołało ich wyłącznie do czynności czysto sądowych⁸.

Ustawa z 1864 r. wymienia także urząd pisarza gminnego. Niezbyt czytelne zapisy artykułu ustawy spowodowały, że w praktyce, wbrew ogólnej zasadzie wybieralności urzędników gminnych, nie był on powoływany z wyboru. Mianował go naczelnik powiatu. W ustawie nie ma nic o warunkach, jakie winny być zachowane przy mianowaniu pisarzy. Do obowiązków pisarzy należało prowadzenie ksiąg i całej korespondencji w urzędzie wójta, pod jego kierunkiem i nadzorem, a także pomaganie sołtysom w prowadzeniu korespondencji i sporządzaniu uchwał zgromadzeń gromadzkich. Według ustawy z 1864 r. kompetencja pisarza gminnego była wyraźnie zakreślona do robót czysto kancelaryjnych, dokonywanych pod kierownictwem i nadzorem wójta. W praktyce pisarz gminny decydował samodzielnie w wielu sprawach⁹.

Gminy i gromady stanowiły jedyne ciała samorządowe w Królestwie, ponieważ ukaz o samorządzie miejskim, jaki wówczas obowiązywał w Cesarstwie, nie został rozciągnięty na teren Królestwa. Funkcje samorządowe gmin i gromad w praktyce były drastycznie ograniczone i niemal całkowicie podporządkowane administracji państwowej. Wyrażało się to poprzez wpływ władz administracyjnych na obsadę stanowisk w gminie i gromadzie, gdzie wójt i sołtys dominowali nad licznym, pozbawionym jakichkolwiek dodatkowych organów – uchwałodawczym zebraniem gminnym i gromadzkim. Władze carskie, nadając samorządowi gminnemu taką a nie inną organizację, z pewnością liczyły na infiltrowanie nastrojów wiejskich, pozyskiwanie i izolowanie chłopów od innych grup społeczeństwa polskiego¹⁰.

⁷ *Podręcznik dla władz gminnych*, oprac. H. Konic i F. Olszewski, Warszawa 1883, s. 17–28; B. Kosakowski, *Gmina wiejska*, s. 42, 43.

⁸ H. Konic, *Samorząd gminny w Królestwie Polskim*, s. 72–74.

⁹ DzPKP z 19.02.1864, t. 62, s. 37.

¹⁰ A. Ajnenkiel, B. Leśnodorski, W. Rostocki, *Historia ustroju Polski*, s. 123.

Z chwilą odzyskania niepodległości decydujący wpływ na kształtowanie podstaw ustrojowo-prawnych wywarły propozycje prezentowane przez Polską Partię Socjalistyczną i Narodową Demokrację. Poglądy PPS były determinowane zarówno doktryną socjalistyczną, jak i wiarą w moc własnego państwa. PPS optowała za formami demokracji bezpośredniej, zapewniającej pełniejszą partycypację ogółu obywateli w systemie rządów oraz odwoływała się do zasad równości społecznej. Dlatego opowiadała się za zagwarantowaniem administracji lokalnej znacznego stopnia zdecentralizowania i samodzielności. Niemniej jednak nie określała, w jakim stopniu ma to być administracja państwowa, a w jakim samorządowa. Ugrupowania centrowe i umiarkowanej lewicy opowiadały się za ukształtowaniem szerokiego samorządu terytorialnego, natomiast na terenach zamieszkałych przez mniejszości narodowe – samorządu narodowościowego. Odmienne poglądy reprezentowała polska prawica. Na ogół negatywnie odnosiła się do zwiększania roli państwa w życiu gospodarczym i społecznym, uważając, że doprowadzi to do przyjęcia przez państwo zobowiązań, z których nie będzie się w stanie wywiązać. Jednak prawica pełniej dostrzegała konsekwencje długotrwałego pozostawiania ziem polskich w różniących się dość znacznie systemach ustrojowo-prawnych. Stąd, choć niechętnie, uznawano, że racja stanu wymaga posługiwania się w pierwszym etapie budowania państwowości polskiej dotychczasowymi przepisami prawnymi i ludźmi dysponującymi w tym względzie doświadczeniem. Na tym etapie partie prawicowe opowiadały się za potraktowaniem zdecentralizowanej administracji państwowej za trzon systemu administracji terytorialnej. Generalnie, w pracach nad kształtowaniem administracji lokalnej, prowadzonych w latach 1918–1919, zasadnicze znaczenie miały granice poszczególnych zaborów. Podejmowane działania legislacyjne służyły przede wszystkim zharmonizowaniu ze sobą zastanych rozwiązań i dostosowania ich do potrzeb odrodzonego państwa¹¹.

Początki działalności samorządu gminnego w województwie kieleckim po 1918 r. przypadły na czas walki o granice i w obronie dopiero co odzyskanej niepodległości. Zniszczenia wojenne, upadek gospodarki, problemy unifikacyjne, niepewność jutra powodowały, że był to bardzo trudny start. Nie sprzyjał on merytorycznej dyskusji na temat charakteru i zadań samorządu terytorialnego. Większość uregulowań prawnych w pierwszych latach niepodległości, odnoszących się do zarządzania jednostkami terytorialnymi, spełniała w pierwszej kolejności funkcję kreowania bądź, jak już wspomniałem, „polonizowania” zastanych instytucji administracji terytorialnej i lokalnego samorządu. W drugiej kolejności regulacje prawne dotyczyły unifikacji wspomnianych jednostek w ramach ziem dawnych zaborów. Były to działania w dużym stopniu o charakterze organizatorskim¹².

¹¹ R. Wapiński, *Historia polskiej myśli politycznej XIX i XX wieku*, Gdańsk 1997, s. 199–201; M. Grzybowska, *Decentralizacja a samorząd terytorialny*, s. 15, 16.

¹² M. Grzybowska, *Decentralizacja a samorząd terytorialny*, s. 22, 23.

Przyjęte rozwiązania w Konstytucji z 1921 r. stanowiły oparcie ładu terytorialnego i sposobu zarządzania na koncepcji decentralizacji administracji. Jednak kwestia wyboru modelu centralizacyjnego czy decentralizacyjnego zarządzania państwem była ciągle aktualna, zarówno w czasie prac nad konstytucją, jak i po jej uchwaleniu. Można przyjąć, że zwolennikami centralizmu jako modelu zarządzania sprawami państwa była administracja rządowa. Specyficzne warunki pierwszych lat kształtowania się odrodzonego państwa polskiego powodowały, że nawet zwolennicy decentralizowania władzy publicznej poprzez samorząd terytorialny dostrzegali niebezpieczeństwa związane z przyjęciem „szerokiej” koncepcji samorządowej. Wskazywali na brak tradycji i ciągłości funkcjonowania instytucji samorządowych oraz niedostatek doświadczenia obywateli w tzw. „pracy samorządowej”. Dlatego obawiali się braku wpływu państwa na działalność samorządu terytorialnego. Duże grono zwolenników miała dualistyczna koncepcja godzenia w systemie zarządzania jednostkami terytorialnymi pierwiastka samorządowego z pierwiastkiem państwowym, co w praktyce oznaczało sprowadzenie roli samorządu terytorialnego do spełniania funkcji administracyjno-wykonawczych¹³.

Jak już wspomniałem, samorząd gmin wiejskich na obszarze byłego Królestwa Kongresowego oparty był na dekreście z 27 listopada 1918 r., który wprowadzając pewne zmiany i modyfikacje, sankcjonował przepisy prawne obowiązujące w zaborze rosyjskim od 1864 r. Dopełniającą regulację, odnoszącą się do wyboru rad gminnych oraz wójtów, zawierało rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych, wydane 5 grudnia 1918 r.¹⁴

Novum w funkcjonowaniu gminy zbiorowej na terenach b. Królestwa Kongresowego po 1918 r., w skład której wchodziły wsie, kolonie, folwarki, dwory oraz osady, było utworzenie rady gminy jako organu stanowiącego, która miała funkcjonować między zebraniem gminnymi. Składała się ona z wójta oraz dwunastu członków rady, wybranych w głosowaniu tajnym przez zgromadzenie gminne na trzy lata. Bierne prawo wyborcze do rad gmin przysługiwało osobom uprawnionym do uczestnictwa w zebraniu gminnym. Dodatkowo wybierano sześciu zastępców członków rady gminy. Zakres działania rady gminy obejmował przygotowanie projektu budżetu gminnego oraz kontrolowanie wykonywania uchwał zebrań gminnych. Rada zarządzała nieruchomościami i funduszami należącymi do gminy lub powierzonym jej zarządowi oraz sprawowała nadzór nad inwestycjami gminnymi lub powierzonymi gminom. Sprawowała kontrolę nad działalnością wójta i podległych mu urzędników gminnych¹⁵.

Kompetencje wójta w gminie obejmowały zadania własne i powierzone. Zadania własne wynikały z samorządowego charakteru urzędu. W ich skład wcho-

¹³ *Ibidem*, s. 25, 26, 34, 40.

¹⁴ Dziennik Praw Państwa Polskiego (dalej: DzPPP) 1918, nr 18, poz. 48; Dziennik Urzędowy MSW, nr 2, poz. 24.

¹⁵ DzPPP 1918, nr 18, poz. 48.

dziło zwoływanie zebrań gminnych oraz posiedzeń rady gminy, a także przewodniczenie tym zebraniom i posiedzeniom. Wójt wnosił pod obrady zebrań gminy i posiedzeń rady gminy projekty uchwał, miał też czuwać nad ich realizacją. Sprawował nadzór nad działalnością sołtysów i urzędników gminnych. Kontrolował prawidłowe wykonywanie świadczeń pieniężnych i w naturze na rzecz gminy oraz sprawował zarząd nad funduszami gminnymi i nieruchomościami należącymi do gminy. Dodatkowo wójt sprawował nadzór nad osobami pracującymi najemnie na terenie gminy i dozór nad gruntami opuszczonymi. Do zadań powierzonych, wynikających z zadań administracji państwowej, należy zaliczyć: współudział przy rekrutacji, mobilizacji oraz zakwaterowaniu wojska, wykonywanie poleceń władz sądowych, czuwanie nad zachowaniem porządku publicznego w zakresie ustawowo ustalonym oraz realizację zaleceń władz administracyjnych i sądowych¹⁶.

Gromady stanowiły na terenach b. Królestwa Kongresowego najniższą jednostkę organizacyjną na terenach wiejskich. Miały dwa organy o charakterze samorządowym: zebranie gromady oraz sołtysa. Do kompetencji zebrania gromady należał wybór sołtysa, rozporządzanie gruntami wsi, rozkład podatków: gruntowego i podymnego, decydowanie w sprawach szkół, zakładów zdrowotnych, zakładów opiekuńczych oraz budowli gromadzkich. Zebranie gromady kontrolowało finanse gromady, dokonywało wyboru plenipotentą w razie konieczności prowadzenia spraw gromady, uchwalało opinie w sprawach dotyczących bezpośrednio gromady. Sołtys pełnił funkcję organu wykonawczego gromady i pomocnika wójta. Sołtysiem mógł zostać tylko członek gromady, który był wyznania chrześcijańskiego, miał powyżej dwudziestu pięciu lat, mieszkał przez co najmniej trzy lata na terenie danej gromady, nie był skazany na utratę prawa zajmowania urzędów publicznych. Sołtys podlegał bezpośrednio wójtowi i wykonywał jego polecenia. Zaprzysięgał go starosta, do którego należało również rozpatrywanie skarg na działalność sołtysów¹⁷.

W okresie dwudziestolecia międzywojennego granice województwa kieleckiego zostały wytyczone na mocy ustawy o organizacji władz administracyjnych II instancji z dnia 2 sierpnia 1919 r. Ówczesne województwo kieleckie do 1927 r. składało się z 16 powiatów: iłżeckiego, koneckiego, kozienickiego, opatowskiego, opoczyńskiego, radomskiego, sandomierskiego, jędrzejowskiego, kieleckiego, miechowskiego, olkuskiego, pińczowskiego, stopnickiego, włoszczowskiego, będzińskiego i częstochowskiego. Siedemnasty powiat, zawierciański, został utworzony na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 lutego 1926 r. Starostwo w Zawierciu rozpoczęło swoją działalność 15 lutego 1927 r. Największy był powiat radomski, a najmniejszy będziński (odpowiednio 2 026 i 486 km²)¹⁸.

¹⁶ M. Grzybowska, *Decentralizacja a samorząd terytorialny*, s. 92, 93.

¹⁷ *Ibidem*, s. 94.

¹⁸ Archiwum Państwowe w Kielcach (dalej: APK), Urząd Wojewódzki Kielecki I (dalej: UWK I), sygn. 237, k. 5; sygn. 2079, k. 1; R. Renz, *Rzemiosło województwa kieleckiego w okresie*

Na terenie wymienionych powiatów działało 313 gmin wiejskich, 8 miast wydzielonych i 32 miasta niewydzielone z powiatowych związków komunalnych¹⁹.

Obszar ówczesnego województwa kieleckiego zajmował 25 589,4 km², co pod względem wielkości plasowało je na 9 miejscu w kraju. Według pierwszego spisu powszechnego 1921 r. obszar województwa kieleckiego zamieszkiwało 2 535 898 mieszkańców, co stanowiło wówczas 9,3% ludności kraju. W 1913 r., dzięki silnemu rozwojowi przemysłu i górnictwa na ziemiach, które znalazły się po 1918 r. w granicach województwa kieleckiego, liczba ludności wzrosła do 2 895 000 mieszkańców. Spadek liczby mieszkańców tych terenów po I wojnie światowej należy tłumaczyć przymusową emigracją w głąb Rosji, wzrostem śmiertelności, ujemnym przyrostem naturalnym, upadkiem przemysłu oraz zniszczeniami wojennymi. Jednak kolejny spis powszechny z 1931 r., którego wyniki zostały ogłoszone w 1932 r., wykazał wzrost liczby ludności województwa kieleckiego o 401 078 mieszkańców; pod względem ogólnej liczby ustępowało ono tylko województwu lwowskiemu. Jeśli chodzi o narodowość, to ówczesne województwo kieleckie zajmowało 5 miejsce, za województwami: śląskim, łódzkim, krakowskim i lwowskim. Województwo kieleckie wówczas zamieszkiwało 91,3% ludności narodowości polskiej, ustępując pod tym względem jedynie województwu krakowskiemu (93%)²⁰.

Według pierwszego powszechnego spisu z 1921 r. podział zawodowy ludności województwa kieleckiego przedstawiał się następująco: rolnictwo i leśnictwo 61,9%; górnictwo i przemysł 21%; handel i ubezpieczenia 6,8%; komunikacja i transport 2,8%; służba publiczna i zawody wolne 2,2%; służba domowa 1,2%; bezrobotni 1,8%; bez podania zawodu 1,8%. Istotną informacją wynikającą z powyższego spisu jest to, że w rolnictwie na terenie województwa kieleckiego był stosunkowo duży odsetek ludzi nieposiadających własnych gospodarstw rolnych²¹. Pod względem gospodarczym tereny te były ze sobą luźno powiązane, ciężące ku innym ośrodkom przemysłowym lub miały aspiracje, aby stać się samodzielnymi ośrodkami administracyjnym²².

Bezpośredni nadzór nad gminami wiejskimi pełniły wydziały powiatowe, które były organem wykonawczym sejmików powiatowych. Dekret o tymczasowej ordynacji powiatowej postanawiał, że do poruczonego z ramienia i w interesie państwa zakresu działania powiatowych związków komunalnych należała opieka i nadzór nad samorządem gminnym i miejskim miast niewydzielonych. Ustawodawca rozwinął tę kwestię w kolejnym artykule, nadając mu brzmienie: „nadzór nad samorządem gmin wiejskich oraz miejskich niewydzielonych z po-

międzywojennym: aspekty społeczne i gospodarcze, Warszawa–Kraków 1984, s. 14.

¹⁹ APK, UWK I, sygn. 2138, k. 5.

²⁰ *Ibidem*, sygn. 2079, k. 1, 2.

²¹ *Ibidem*, k. 3.

²² APK, UWK I, sygn. 2137, k. 3–88; M. Markowski, *Robotnicy przemysłowi w województwie kieleckim 1918–1939*, Warszawa 1980, s. 16.

wiatowego związku komunalnego wykonuje całkowicie, zgodnie z ustawami w I instancji wydział powiatowy”²³.

W celu umożliwienia wypełnienia czynności nadzorczych ustanowiono w 1920 r. przy każdym wydziale powiatowym stanowisko inspektora samorządu gminnego. Oprócz formalnego nadzoru nad działalnością samorządu gminnego i miejskiego miast niewydzielonych zwracano uwagę, przy okazji różnorodnych zjazdów członków administracji państwowej i samorządowej, również na stronę ich działalności nieujętej w instrukcjach i rozporządzeniach. Przede wszystkim wskazywano na potrzebę działalności instruktażowej, doradczej i opiekuńczej inspektorów samorządu gminnego w stosunku do organów gminnych i ich pracowników. Podkreślano, że inspektorzy samorządu gminnego muszą działać stanowczo, tam gdzie jest to konieczne. Jednak te zdecydowane działania nie mogą być bezmyślne, ale podejmowane w sposób racjonalny, bez głoszenia hasel defetystycznych. Te ogólne sformułowania z czasem nabierały konkretnego wymiaru w odniesieniu do działalności samorządowej, państwowej i gospodarczej gmin wiejskich²⁴.

Szczególną rolę władze nadzorcze powierzyły inspektorom samorządu gminnego w dziedzinie kontroli finansów gminnych, które w pierwszych latach działalności znajdowały się w niezwykle trudnej sytuacji. Zalecano inspektorom obowiązkowe uczestnictwo w posiedzeniach budżetowych rad gminnych, na których mieli między innymi pilnować zasadności wydatków, zgodności ich z ustawami, nie pozwalać na preliminowanie wydatków, na które nie było pokrycia w dochodach gminy. Mieli czuwać, by obciążenia ludności daninami publicznymi na rzecz gminy nie przekraczały granic zakreślonych obowiązującymi ustawami, poszukiwać oszczędności w wydatkach personalnych i administracyjnych oraz przeciwdziałać defraudacji funduszy publicznych przez wójtów, sołtysów i pisarzy gminnych²⁵.

Pierwsze lata funkcjonowania samorządu gmin wiejskich województwa kieleckiego to czas wielkich niepokojów społecznych wynikających z zakończonej wojny: problemów gospodarczych, aprowizacyjnych, walki o granice i w obronie dopiero co odzyskanej niepodległości. Niepewność i poczucie tymczasowości powodowało radykalizację zachowań społeczeństwa, co miało również wpływ na działalność lokalnego samorządu. W tym trudnym okresie samorząd gmin wiejskich musiał zmagać się z wieloma problemami, z którymi borykali się mieszkańcy wsi. Jednak, zanim samorządy gminne przystąpiły do ich rozwiązania, musiały aktywnie uczestniczyć w budowie zrębów państwowości polskiej, między innymi poprzez organizację i przeprowadzenie wyborów do sejmu, sejmików powiatowych i rad gmin. Duży wysiłek samorządy gminne musiały

²³ DzPPP 1919, nr 13, poz. 141.

²⁴ APK, UWK I, sygn. 6844, k. 1–3.

²⁵ *Ibidem*, k. 4–6.

włożyć w akcję werbunkową i mobilizacyjną w czasie zagrożenia granic i suwerenności państwa²⁶.

Jednym z najpilniejszych zadań, oprócz ukonstytuowania się organów samorządu gminnego i powiatowego oraz uchwalenia przez gminy podatków, było zapewnienie bezpieczeństwa i porządku. Poczucie bezpieczeństwa na terenach wiejskich województwa kieleckiego w latach 1918–1922 było bardzo niskie. Napady bandyckie, obrona przed dezertkami i zdemobilizowanymi żołnierzami, podpalenia to najpoważniejsze problemy, z którymi musieli się borykać mieszkańcy wsi kieleckiej, a nie były one jedyne²⁷.

Samorząd powiatowy w celu przeciwdziałania negatywnym zjawiskom powołał do życia „straż bezpieczeństwa publicznego” w gminach i miastach, która została zastąpiona przez Policję Komunalną powołaną do życia dekretem z 9 stycznia 1919 r. Policja Komunalna, jako organ samorządu terytorialnego, miała na celu zapewnienie bezpieczeństwa osobistego i porządku publicznego, sprawowanie nadzoru nad wykonaniem przepisów prawa i rozporządzeń w zakresie działania policji miejscowej oraz miała być organem wykonawczym władz państwowych i komunalnych. Miały ją organizować zarządy gmin miejskich i organy samorządu powiatowego. Utrzymanie Policji Komunalnej spadło na barki skarbu państwa i gmin miejskich względnie organów samorządu powiatowego. Jednak na terenie gmin wiejskich główną rolę w utrzymaniu porządku powierzono wójtowi i wyznaczonej do pomocy Policji Państwowej²⁸.

Zjazdy starostów województwa kieleckiego miały charakter sprawozdawczo-instruktażowy. Pierwszy zjazd starostów województwa kieleckiego odbył się 14 i 15 września 1921 r. i dotyczył działalności samorządu terytorialnego, który – zdaniem ówczesnego wojewody kieleckiego – „był ważnym uzupełnieniem administracji rządowej”. Referat wprowadzający na temat zadań samorządu terytorialnego wygłosił ówczesny naczelnik wydziału samorządowego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach Franciszek Kuliczkowski. Stwierdził, że zła praca samorządów jest spowodowana brakiem zaangażowania starostów, którzy bardziej zajmują się administracją państwową, a mniej samorządem. Starostowie, zdaniem naczelnika wydziału, traktowali swoje obowiązki przewodniczących sejmików i wydziałów powiatowych niechętnie – jako nadobowiązkowe zajęcie. Można na tym przykładzie zauważyć, że powiązanie samorządu terytorialnego z administracją państwową było niezwykle mocne ze względu na osobę starosty, który w pierwszej kolejności był urzędnikiem administracji rządowej, a w drugiej działaczem samorządowym²⁹.

Na zjeździe omawiano też kompetencje sejmików i wydziałów powiatowych w świetle obowiązujących przepisów. Referent wskazywał, że obowiązujące

²⁶ APK, UWK I, sygn. 508, k. 209.

²⁷ APK, UWK I, sygn. 503, k. 131, 177; sygn. 508, k. 259; sygn. 2, k. 244.

²⁸ DzPPP 1919, nr 5, poz. 98; APK, UWK I, sygn. 508, k. 210.

²⁹ APK, UWK I, sygn. 6849, k. 1–3.

przepisy wyposażyły sejmiki i wydziały powiatowe w bardzo szerokie kompetencje w zakresie gospodarki, komunikacji, szkolnictwa, opieki zdrowotnej i kultury. Na zjeździe podkreślano też nieocenioną rolę samorządu w aktywizowaniu lokalnych społeczności. Wskazywano, że starosta może być w sprawach administracyjnych zastępowany przez podległych mu urzędników i tym samym powinien poświęcić o wiele więcej czasu sprawom samorządowym, które wymagają osobistego zaangażowania, inicjatywy i twórczego myślenia. Szczególną uwagę zwracano na kompetencje nadzoru nad działalnością samorządu gmin wiejskich. Wskazywano, że w tym zakresie wydziały powiatowe wywiązywały się ze swoich obowiązków. Zdaniem referenta, jednym z ważniejszych środków uspołecznienia i podnoszenia poziomu kulturalnego mieszkańców gmin jest pomoc sejmików i wydziałów powiatowych w zakładaniu bibliotek i czytelni gminnych. Podkreślono, że dużą rolę w tej pracy powinien odegrać inspektor samorządu gminnego³⁰.

Dyskusja, jaka wywiązała się po referacie naczelnika wydziału samorządowego, zweryfikowała poglądy w nim przedstawione. Wskazywano, że samorzady rozwijają się tam, gdzie starosta bierze czynny udział w pracach samorządowych, ale jest to bardzo trudne, gdyż niełatwo jest pogodzić staroście funkcję kierownika administracji ogólnej z funkcją przewodniczącego sejmiku i wydziału powiatowego. Dodatkowym problemem w aktywizowaniu samorządu powiatowego i gminnego jest brak wykwalifikowanych urzędników. Dyskutanci wskazywali na wadliwość prawną przepisów wykonawczych, co wprowadzało chaos i napięcia. Jako przykład wskazywano na konflikty kompetencyjne, np. w zakresie drogownictwa i budownictwa. Oznajmiono, że podatki od ludności wiejskiej ściągało kilku egzekutorów: samorządowy i państwowy. Powodowało to, zdaniem dyskutantów, rozgoryczenie wsi, wzmagane nakładaniem na ich mieszkańców dodatkowych obciążeń, jak np. pokrywania w ¼ kosztów utrzymania miejscowej policji. Kolejnym przykładem braku unormowań kompetencyjnych były, wskazywane przez uczestników dyskusji, relacje między samorządem a władzami szkolnymi. Samorzady ponosiły główny ciężar zapewnienia warunków materialnych dla rozwoju szkolnictwa. Budowały szkoły, mieszkania dla nauczycieli i partycypowały w kosztach edukacyjnych. Nie miały natomiast żadnego wpływu na sprawy szkolnictwa, które leżały w kompetencji samorządu szkolnego, niezależnego od organów samorządu terytorialnego³¹.

Uczestnicy zebrania wskazywali, że niezwykle trudno jest podołać gminom w pokrywaniu kosztów utrzymania szkoły gminnej, za którą winien – ich zdaniem – odpowiadać sejmik powiatowy. Jeżeli chodzi o rady i dozory szkolne, to należałoby je rozwiązać, a ich kompetencje przekazać samorządom. Ustosunkowano się również do projektów budowy sieci szkół siedmioklasowych, na

³⁰ *Ibidem*, k. 5.

³¹ *Ibidem*, k. 6, 7, 9, 10.

budowę których państwo przewidywało dla samorządów 50% zapomogę. Podsumowując dyskusję w sprawie szkolnictwa wojewoda stwierdził, że działalność rad i dozorów szkolnych winna być skoordynowana z pracą samorządów powiatowych i gminnych oraz że pożyczki, które mają być udzielone przez rząd na budowę szkół siedmioklasowych, winny być przeznaczone na budowę szkół jedno- lub dwuklasowych, gdyż projektowana sieć szkół siedmioklasowych była wówczas nierealna³².

Nie mniejsze emocje budziły również inne kwestie związane z działalnością samorządu gmin wiejskich. Należała do nich między innymi sprawa bezpieczeństwa i współdziałania Policji Państwowej z samorządem powiatowym i gminnym. Słabość kadrowa policji przekładała się na brak poczucia bezpieczeństwa mieszkańców wsi. Policja w dużym stopniu była zaabsorbowana wykonywaniem czynności administracyjnych na rzecz samorządów. Dodatkowo sytuację komplikowały decyzje o redukcji stanu osobowego policji na terenie województwa kieleckiego do 43%, z powodu przemieszczenia znacznych sił policyjnych na tereny wschodnie. Braki kadrowe policji przekładały się również na egzekucję wyroków sądowych przez wójtów, dziewięć tysięcy wyroków sądowych było wówczas niewyegzekwowanych³³.

Nie mniej palącym problemem gmin wiejskich województwa kieleckiego był stan dróg, który miał kluczowe znaczenie dla rozwoju gospodarczego i społecznego terenów wiejskich. Powstałe województwo kieleckie składało się z terenów, które przed wojną wchodziły w skład różnych organizacji administracyjnych i gospodarczych. Miało to swój wyraz także w sieci dróg, która nie scalała nowego województwa. Należało więc budować nowe drogi i remontować stare, aby stworzyć spójny system komunikacyjny województwa.

Referent Kazimierz Krug przypomniał, że dekretem Naczelnika Państwa z 7 stycznia 1919 r. wprowadzono podział na drogi powiatowe i gminne, za które odpowiedzialne zostały samorzady terytorialne. Stwierdził, że – jego zdaniem – to rozwiązanie było niefortunne z co najmniej dwóch powodów. Pierwszy wynikał ze słabości organizacyjnej i specjalistycznej dopiero organizujących się samorządów. Drugi powód to brak wskazania na źródła finansowania budowy i remontów dróg. Te oczywiste mankamenty spowodowały rewizję powyższego dekretu. W 1920 r. wprowadzono nowy podział, który przewidywał drogi państwowe i samorządowe (wojewódzkie, powiatowe i gminne). Administracja dróg w byłej Kongresówce spoczywała na sejmikach powiatowych, określono również sposoby finansowania kosztów utrzymania i budowy dróg. Ministerstwo Robót Publicznych zobowiązało się do pomocy w utrzymaniu dróg państwowych nawet w 100%, ale na deklaracjach się skończyło i sejmiki zostały same z tym problemem. Jednak w dłuższym czasie nowa ustawa drogowa po-

³² *Ibidem*, k. 12, 13, 14.

³³ *Ibidem*, k. 14, 28.

winna, zdaniem prelegenta, przynieść znaczną ulgę sejmikom pod względem finansowym, ponieważ 50% dróg w ówczesnym województwie kieleckim uznano za drogi państwowe. Dużą część ogólnej sieci dróg stanowić miały drogi wojewódzkie. Według wyliczeń prelegenta w 1921 r. pozostałe drogi bite to zaledwie 300 km, średnio 20 km na powiat w województwie, z utrzymaniem których sejmiki powinny dać sobie radę. Trudno jest ocenić intencje ustawodawców, którzy zapowiadali w przyszłości całkowite przekazanie samorządom gospodarki drogowej, na ile była to próba decentralizacji, a na ile przerwucenie na barki ówczesnych samorządów terytorialnych kosztów związanych z gospodarką drogową w państwie³⁴.

Pod koniec 1921 r. zaczęły pojawiać się inicjatywy zwołania zjazdu inspektorów samorządu gminnego i sekretarzy sejmików powiatowych. Wydziały powiatowe, które były inicjatorami zjazdu, wskazywały na pilną potrzebę skoordynowania i uporządkowania działalności finansowej gmin wiejskich, miast niewydziałonych i powiatowych związków komunalnych. Sekretarze sejmików, działający pod nadzorem przewodniczących sejmików, byli kierownikami biur i odpowiadali między innymi za sporządzanie preliminarzy budżetowych sejmików oraz w wielu przypadkach byli kierownikami kasowo-rachunkowymi sejmików. Natomiast inspektorzy samorządu gminnego, obok wykonywania nadzoru nad gminami wiejskimi i miastami niewydziałonymi, byli referentami budżetów gmin wiejskich i miejskich przy ich zatwierdzaniu przez wydziały powiatowe³⁵.

Wiosną 1923 r. wojewoda kielecki zapowiedział zwołanie pierwszego instrukcyjnego zjazdu sekretarzy sejmików powiatowych i instruktorów samorządu gminnego. Program zjazdu poświęcony był przede wszystkim zagadnieniom finansowym powiatowych związków komunalnych, gmin wiejskich i miast niewydziałonych. Głównym celem zjazdu było przedstawienie uczestnikom prawidłowej interpretacji obowiązujących przepisów, jak również omówienie głównych problemów gospodarki finansowej samorządu terytorialnego. Dodatkowo zamierzano poruszyć sprawy związane z nadzorem nad gminami wiejskimi i miastami niewydziałonymi sprawowanym przez wydziały powiatowe oraz sposób postępowania przy załatwianiu skarg i odwołań w kwestii podatków samorządowych. Zaplanowano także omówienie zakresu działalności sejmików powiatowych i gmin wiejskich w dziedzinie opieki społecznej³⁶.

Pierwszy zjazd sekretarzy wydziałów powiatowych i inspektorów samorządu gminnego województwa kieleckiego odbył się 14 i 15 maja 1923 r. Merytoryczną część zjazdu otworzył referat urzędnika wydziału samorządowego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach Jana Głębowicza poświęcony „ogólnym uwagom o stanie i rozwoju samorządu powiatowego”. Na wstępie referent przypomniał ure-

³⁴ *Ibidem*, k. 15–17.

³⁵ APK, UWK I, sygn. 6860, k. 2.

³⁶ APK, UWK I, sygn. 6856, k. 6.

gulowania prawne dotyczące działalności samorządu powiatowego i wymienił osiągnięcia powiatowych związków komunalnych w dziedzinie oświaty, rolnictwa, gospodarczości, zdrowia i opieki społecznej. Wymienił również dziedziny zaniedbane w pracy samorządów, jak handel, przemysł czy rzemiosło. Referent ubolewał nad niskim poziomem przygotowania fachowego urzędników samorządowych. Stwierdził, że prace samorządu powiatowego i gminnego szczególnie utrudniał brak precyzyjnych uregulowań prawnych i kryzys walutowy (inflacja). Nadzór nad jednostkami samorządowymi sprawowany przez wydziały powiatowe pozostawiał, jego zdaniem, wiele do życzenia. Działalność komisji powiatowych związków komunalnych, o ile pracowały, była ospała, chaotyczna i dorywcza. Zdaniem referenta, widać to na przykładzie stosunku do spraw gospodarczych samorządu lokalnego, który nie miał wyraźnie wytyczonych planów na przyszłość. Mimo krytycznych uwag, referent ocenił działalność powiatowych związków komunalnych do 1923 r. pozytywnie, podkreślając niezwykle trudne warunki w jakich przyszło im rozpocząć działalność³⁷.

Kolejny referat, Jana Jurjewa, dotyczył kwestii najbardziej istotnych dla funkcjonowania samorządu gminnego – podatków. Według przyjętych przez gminy zasad, do płacenia składek byli zobowiązani posiadacze gruntów, właściciele innych nieruchomości oraz przedstawiciele handlu i przemysłu. Zdaniem referenta, było to niezgodne z obowiązującymi przepisami o samorządzie gminnym z 1864 r. i przepisami dekretu o utworzeniu rad gminnych z 28 listopada 1918 r. Z tego powodu powstawały liczne zatargi i nieporozumienia, skutkiem czego do władz nadzorczych bardzo często napływały skargi i odwołania. Te z kolei paraliżowały pracę wydziałów powiatowych, które były zmuszone do częstego uchylania decyzji władz gminnych. Referent postulował zatem pilną potrzebą ujednoczenia na terenie województwa kieleckiego systemu ustanawiania podatków gminnych i powinności naturalnych, zgodnie z obowiązującymi ustawami i przepisami. W tym celu podał wiele informacji dotyczących między innymi terminu sporządzania budżetów gminnych, sposobu ustalania budżetów przez wydziały powiatowe w razie odmowy przez zebrania gminne lub rady uchwalania budżetów, zatwierdzania ich przez wydziały powiatowe³⁸.

Na zjeździe przedstawiono również zasady, które winny być stosowane przy ustanawianiu rozkładów podatków gminnych i ciężarów, zalecając osobne sporządzanie preliminarzy na utrzymanie administracji gminnej i osobnej na szkolnictwo, ponieważ stosownie do art. 208, p. 5. ustawy gminnej z 1864 r. rozkład I kategorii dotyczy wyłącznie właścicieli gruntów i winien być dokonany w stopniu równym między posiadaczami i w stosunku do ilości posiadanej ziemi, ten sam sposób winien być stosowany zarówno do odbywania powinności szarwarku, jak i dostarczania podwód bez stosowania progresji. Wolne od płacenia

³⁷ APK, UWK I, sygn. 6848, k. 58–62.

³⁸ *Ibidem*, k. 66.

podatków gminnych były grunty, które na mocy decyzji Izby Skarbowej zaliczone zostały do nieużytków. Przypomniano, że w gminach wiejskich pociąganie do udziału w składce gminnej osób nieposiadających ziemi jest niedozwolone, natomiast – zgodnie z art. 279 ustawy gminnej z 1864 r. o zastosowaniu organizacji samorządu wiejskiego do osad – w osadach, które nie miały wyłącznie charakteru rolniczego, na mocy decyzji wojewody, zezwalało się na pociąganie podatków do składki gminnej, prócz ziemi, od wszelkiej własności nieruchomości mieszkańców osady³⁹.

Odnosnie do płacenia składki szkolnej przez mieszkańców wsi obowiązywało postanowienie Izby Edukacyjnej z 12 stycznia 1808 r., według której zobowiązani do płacenia składki byli wszyscy mieszkańcy gminy, bez różnicy stanu i wyznania, a więc posiadacze ziemi włościańskiej i dworskiej oraz osoby trudniące się handlem, przemysłem i rzemiosłem. Rozmiar składki miał odpowiadać zamożności opodatkowanych, ale ponieważ przepisy prawa nie ograniczały rozmiaru składki, dlatego jej wysokość zależała od decyzji zebrania gminnego lub gromadzkiego. Referent zaznaczył, że przygotowane według powyższych zasad rozkłady podatkowe winny być ewidencjonowane i sporządzane imiennie. Natomiast wszelkie nakazy i wezwania płatnicze należało doręczać zainteresowanym osobom za potwierdzeniem pisemnym, a dowody doręczeń winny być przechowywane w urzędach gminnych⁴⁰.

W referacie poruszone zostały również szczegółowe kwestie związane z relacjami między samorządem powiatowym i gminnym, zwłaszcza sprawy nadzoru nad działalnością tego ostatniego. Podsumowując swoje wystąpienie, Jan Jurjew podkreślił, że dotychczasowe ustawy i przepisy o samorządzie gminnym, na podstawie których określa się wymiar opodatkowania w gminach wiejskich, są przestarzałe i nie odpowiadają ówczesnym warunkom życia gospodarczego. Do czasu wydania nowej ustawy, muszą być jednak stosowane. Poinformował, że projekt nowej ustawy o skarbowości komunalnej w dużym stopniu uwzględniający istniejące realia na wsi, został już wniesiony do Sejmu. Ustawa z dnia 11 sierpnia 1923 r. „o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych” miała uzdrowić sytuację finansową samorządów terytorialnych. Jednak nie spełniła ona pokładanych w niej nadziei⁴¹.

W sierpniu 1926 r. wojewoda kielecki rozesłał do wszystkich organów I i II instancji administracji ogólnej i samorządowej apel o nadesłanie spostrzeżeń i wniosków dotyczących dotychczasowej pracy organów administracji państwowej i samorządowej. Szczególnie chodziło o ocenę dotychczasowych uregulowań prawnych dotyczących funkcjonowania administracji państwowej i samorządowej. Apel ten wynikał, jak to określił ówczesny wojewoda, z pilnej potrzeby uzu-

³⁹ *Ibidem*, k. 67.

⁴⁰ *Ibidem*, k. 67.

⁴¹ APK, UWK I, sygn. 6848, k. 68, 69; Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej 1923, nr 94, poz. 747.

pełnienia braków w obowiązującym ustawodawstwie, a które mogły być uzupełnione ze względu na otrzymane przez rząd szerokie pełnomocnictwa⁴².

Napływające z powiatów województwa kieleckiego uwagi na temat samorządu gminnego były najbardziej miarodajną oceną jego działalności od 1918 r., ponieważ sporządzili je ludzie, na co dzień działający w samorządach. Sprawozdania w większości miały charakter niezwykle krytyczny w stosunku do unormowań prawnych, na których opierała się działalność ówczesnego samorządu gmin wiejskich. Krytyka ta była jednak nacechowana dużą troską o sprawy wsi i jej mieszkańców.

Ciągle odwlekane przez władze państwowe wprowadzenia pełnych i jednolitych uregulowań prawnych nie sprzyjało rozwojowi samorządności we wsiach b. Królestwa Kongresowego. Wygaśnięcie w większości gmin mandatów członków rad gminnych, przedłużenie okresu urzędowania organów samorządowych, ograniczenie zakresu kompetencji samorządu gminnego potęgowało poczucie tymczasowości i skutecznie zniechęcało do aktywnego działania. Jako przykład podawano funkcjonowanie zgromadzenia gminnego, które – będąc najwyższą władzą w samorządzie gminnym – miało problemy z podejmowaniem uchwał zgodnie z prawem, ponieważ w zebraniach uczestniczył niewielki procent uprawnionych do głosowania⁴³.

Wspomniana ustawa z 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych również nie przyczyniła się do zagwarantowania podstaw materialnych samorządu wiejskiego, bez których nie można mówić o właściwej roli, jaką miał do odegrania. Ustawa ustaliła między innymi jako źródło wpływów budżetowych samorządu, nieodgrywające w praktyce większej roli, samodzielne podatki w rodzaju opodatkowania sztyldów i plakatów, udział w podatkach od spożycia (napojów alkoholowych) czy udział w opodatkowaniu umów od przeniesienia własności nieruchomości. Podstawą budżetu gminy wiejskiej stał się dodatek do państwowego podatku gruntowego. Wskazywano, że jest on źle skonstruowany, ponieważ opiera się na przestarzałym i nieodpowiadającym ówczesnej rzeczywistości, pochodzącym jeszcze z czasów zaboru rosyjskiego, katastrze gruntowym. Ponadto skala wymiaru państwowego podatku gruntowego, a więc i procentowego dodatku na rzecz samorządu, była bardzo szeroka. Wszystko to powodowało, że od 1920 r. budżety większości gmin były stale deficytowe. Próby ich ratowania przez mieszkańców wsi poprzez dobrowolne opodatkowanie napotykały na bariery formalne i biurokratyczne. To, co nie było możliwe poprzez oddolną inicjatywę mieszkańców, stawało się możliwe na koniec roku budżetowego poprzez uchwalanie ustaw o podatku wyrównawczym (często w niewystarczającym dla gmin wymiarze). Było to powodem nieregularnych wpływów do budżetów gminnych. Urzędnicy gminni miesiącami nie

⁴² APK, UWK I, sygn. 3934, k. 70.

⁴³ *Ibidem*, k. 73.

otrzymywali poborów i brakowało pieniędzy na inne wydatki związane z funkcjonowaniem gmin. Wójtowie, w tej sytuacji musieli niejednokrotnie obracać na potrzeby gminne zebrane podatki skarbowe. Aby nie dopuścić do zamknięcia urzędów i szkół gminnych, ściągano specjalną składkę, nie czekając na uchwalenie przez Sejm podatku wyrównawczego. Jedni płacili solidarnie składkę, a drudzy nie, powołując się na obowiązujące prawo, co potęgowało antagonizmy między mieszkańcami wsi. Sytuacja, jaka miała miejsce, demoralizowała urzędników i nie wpływała korzystnie na wywiązywanie się samorządu wiejskiego ze swoich zadań⁴⁴.

Wśród napływających uwag przedstawiciele starostw wskazywali na inne paradoksy wynikające z braku dobrych unormowań prawnych w zakresie finansów gminnych. Ustawa z 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej, nakładająca na samorząd gminny obowiązek opieki nad najuboższymi, nie była przez nie realizowana. Powód leżał w sprzeczności uregulowań prawnych, ponieważ z jednej strony prawo nakładało na samorząd gminny obowiązek wspomagania najuboższych, a z drugiej zabraniało mu uchwalenia podatku na ten cel. Chaos, nieład, postępująca z roku na rok dezorganizacja stosunków gminnych, zdaniem przedstawicieli powiatów i gmin, była powodem upadku praworządności – poszanowania i zaufania szerokich mas do instytucji państwa polskiego. Dlatego nowa organizacja samorządu gminnego była przez działaczy samorządowych niecierpliwie oczekiwana w nadziei na uzdrowienie sytuacji na wsi polskiej⁴⁵.

W opiniach starostów znalazły się również uwagi na temat projektu nowej ustawy o ustroju samorządu gminnego. Generalnie dominował pogląd o potrzebie apolityczności tego organu. Powszechna była obawa, że osiągnięty kompromis w sprawie przyszłej ustawy samorządowej jest raczej układem politycznym, który w małym stopniu odpowiadał realnym stosunkom panującym w gminach wiejskich. Wynikało to między innymi z propozycji głosowania na listy zbiorowe kandydatów do samorządu gminnego, w związku z czym samorząd stałby się areną walki politycznej, która byłaby zabójcza dla idei samorządności. Co jest niezwykle interesujące, autorzy wniosków zaznaczali, że powyższy sąd nie wynika z chęci przypodobania się władzy, z powodu ogólnej krytyki tzw. partyjniactwa. Ich zdaniem, doświadczenia wynikające z codziennej pracy potwierdzają, że tam gdzie jest więcej polityki w pracy samorządu wiejskiego, to zdecydowanie jest mniej pracy gospodarczej i kulturalnej. Jednocześnie, stronnictwa polityczne, zdaniem samorządowców, nie potrafią zawierać kompromisów służących sprawom nadrzędnym gminy wiejskiej. Jeżeli danemu stronnictwu nie uda się przeprowadzić własnego projektu, to robi wszystko, aby storpedować konkurencyjny projekt nawet wtedy, gdy będzie on dobry dla środowiska wiej-

⁴⁴ *Ibidem*, k. 74.

⁴⁵ *Ibidem*, k. 75.

skiego. Dlatego, zdaniem przedstawicieli samorządów, najważniejsze sprawy dla wielu gmin nie mogą się doczekać realizacji⁴⁶.

Sprawa ordynacji wyborczej do organów samorządu wiejskiego była żywo komentowana przez autorów wniosków na temat funkcjonowania samorządu gminnego. Podkreślano, że wybory konkretnego kandydata są najbardziej czytelne i racjonalne dla mieszkańców wsi, którzy głosowanie na listy przyjęliby jako pogwałcenie prawa swobodnego wyboru. Pojawiały się pytania o to, kto będzie układał listy kandydatów. Zdaniem wnioskodawców, najwartościowsi mieszkańcy wsi nie będą skłonni w tym uczestniczyć i dlatego w wielu miejscowościach w terminie wyborów nie będzie zgłoszonych list kandydatów. Inicjatywę w ich układaniu przejmą jednostki o wątpliwych zaletach moralnych, próbujące przy okazji załatwić swoje prywatne sprawy. Zniechęci to większość ludności do wyborów i tym samym powstaną samorządy nieposiadające zaufania społecznego, niezdolne do działania. Postulowano, aby każda wieś, wchodząca w skład gminy zbiorowej, była reprezentowana w radzie gminnej. Do tych wniosków dołączono szczegółowe propozycje organizacji zgłaszania kandydatów oraz przeprowadzania ich wyboru⁴⁷.

Projekt wprowadzenia w życie nowej ustawy o ustroju samorządu gminnego nie zawierał uregulowań dotyczących organizacji finansów gmin. Dlatego też przedstawiciele powiatów wyrazili obawę, że wprowadzenie nowej ustawy, bez unormowania prawnego finansów gminnych może zniweczyć wiarę pokładaną w uzdrowienie samorządu wiejskiego. Z jednej strony, nowa ustawa nałoży na samorząd duży zakres odpowiedzialności, z drugiej zaś, nie wyposaży go w środki materialne niezbędne do ich realizacji. Sytuacja ta nie będzie sprzyjać odbudowie w środowisku wiejskim poczucia praworządności. Wnioski kierowane do wojewody kieleckiego zawierały również zdecydowane postulaty nawołujące między innymi do tego, aby nowo wybrane rady gminne uchylały się od uchwalania dodatków do podatków państwowych z powodu braku wpływu na ich termin i wysokość, jak również nie uchylały podatków od sztyldów, których praktycznie na wsiach nie było⁴⁸.

Przedstawiciele starostw domagali się prawa świadomego uchwalania rozmiarów obciążenia ludności na cele gospodarki gminnej i wyznaczania terminów ściągania składek gminnych, co umożliwiłoby systematyczną pracę samorządu gminnego. Stwierdzono, że utrzymanie w mocy ustawy z 11 sierpnia 1923 r. o finansach gminnych jest bezcelowe, ponieważ wykazano jej wadliwość i niespójność z innymi aktami prawnymi. Podano przykład składki specjalnej na pokrycie kosztów leczenia „niezamożnych” z mocy ustawy z dnia 19 marca 1925 r. i coroczne nowele o podatku wyrównawczym na pokrycie niedoborów budżetów

⁴⁶ APK, UWK I, sygn. 6915, k. 9; sygn. 3934, k. 76.

⁴⁷ APK, UWK I, sygn. 3934, k. 77.

⁴⁸ APK, UWK I, sygn. 3934, k. 78.

gminnych, które były niezgodne z ustawą z 11 sierpnia 1923 r. Uważano, że uchwalenie niezbędnych uregulowań prawnych dotyczących uprawnień podatkowych samorządów gminnych wraz z nową ustawą o ustroju gminy byłoby najwłaściwszym rozwiązaniem. Wśród opinii i wniosków na temat samorządu gminnego powszechny był postulat oddzielenia podatków samorządowych od podatków państwowych. Podkreślano, że proponowane rozwiązania nie powiększą chaosu podatkowego państwa⁴⁹.

Starostowie powiatowi mieli duży wpływ na kształtowanie opinii i wniosków na temat działalności samorządu gminnego. W większości ich opinie cechowała wnikliwość i troska o samorząd wiejski, ale zdarzały się również wnioski kontrowersyjne, jak na przykład sprawa nadzoru nad działalnością samorządu wiejskiego. Pojawiały się stwierdzenia, że kompetencje wydziałów powiatowych i ich przewodniczących winny być większe w stosunku do samorządu gminnego. Postulowano większe uprawnienia wydziałów powiatowych w zawieszaniu uchwał gminnych z powodu ich celowości, a nawet przyznania wydziałom powiatowym prawa rozwiązywania rady gminnej oraz ustanawiania dla wszystkich działów gospodarki gminnej lub jej części zarządu komisarycznego. Argumentowano to faktem, że wiele rad gminnych jest bezczynnych lub działających niedostatecznie, przez co lekceważony jest interes publiczny, a zadania samorządu gminnego są tak doniosłe, że nie można dopuścić do jego paraliżu w imię „zasad doktrynalnych”⁵⁰.

Nie pominięto również kwestii odpowiedzialności służbowej urzędników samorządowych. Zanegowano orzecznictwo kolegialne i odsunięcie zwierzchnika oskarżonego od orzecznictwa. Stwierdzono, że sądy dyscyplinarne (kolegialne), korporacyjne, nieponoszące odpowiedzialności za swoje decyzje, stają się często demoralizującymi sądami koleżeńskimi i ich orzecznictwo w wielu wypadkach szkodzi interesowi publicznemu. Starostowie nie do końca byli usankcjonowani dekretem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 grudnia 1924 r. ustanawiającym instytucję rzecznika dyscyplinarnego wyznaczanego przez władzę zwierzchnią, posiadającego kompetencje i obowiązki urzędu prokuratorskiego. Ubolewano, że przełożony nie ma wpływu na wymiar kary w stosunku do podwładnych. Obok uwag o charakterze ogólnym możemy spotkać również spostrzeżenia dotyczące spraw drobnych, ale istotnych z punktu widzenia funkcjonowania gminy, jak na przykład zbytne obciążenie wójta i sołtysa obowiązkami w zakresie egzekucji podatkowej i wymiaru sprawiedliwości, co powodowało napięcia w relacjach tych urzędników z mieszkańcami wsi. Postulowano ustanowienie oddzielnych poborców podatkowych, którzy mieli zastąpić wójtów i sołtysów w doręczaniu wezwań i nakazów podatkowych oraz w ściąganiu podatków od ludności⁵¹.

⁴⁹ *Ibidem*, k. 79.

⁵⁰ *Ibidem*, k. 93–94.

⁵¹ *Ibidem*, k. 95, 96, 97.

Nie brakowało inicjatyw mających na celu integrację samorządu gminnego na szczeblu krajowym. Inicjatywa zrzeszenia się gmin wiejskich była odgórna, wypłynęła ona ze środowisk pozarządowych. Pierwszym takim zrzeszeniem był Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej (ZGWRP) powstały w 1924 r. Głównym przesłaniem powstałego Związku była obrona interesów samorządu gmin wiejskich, który – zdaniem liderów – był pozbawiony swobody działania, a przede wszystkim środków na prowadzenie działalności. Stąd potrzeba zjednoczenia wysiłków środowisk wiejskich, aby skuteczniej walczyć o jak najlepsze warunki rozwoju. Pierwszy zjazd delegatów ZGWRP odbył się w Warszawie w dniach 5 i 6 lipca 1925 r., kończąc etap organizacyjny oraz wytyczając kierunki działania na przyszłość⁵².

Wspomniany zjazd, zdaniem organizatorów, miał za zadanie uświadomienie w państwie roli i znaczenia samorządu gminnego jako podstawowej organizacji społeczeństwa, reprezentowanie tego samorządu w stosunku do władz państwowych, opiniowanie i formułowanie wniosków w sprawie aktów prawnych dotyczących spraw wsi. Podkreślano również, że ZGWRP uzupełnia istniejące już zrzeszenia samorządów, jak Związek Miast, Zrzeszenie Samorządów Powiatowych oraz Biuro Zjazdów Sejmików. Na zjeździe zadeklarowano zdecydowaną apolityczność (powszechnie akcentowano ogólne zniechęcenie do polityki), koncentrując się wyłącznie na kwestiach związanych z działalnością samorządu wiejskiego⁵³.

Na program zjazdu ZGWRP składały się cztery referaty wprowadzające do dyskusji na temat projektu ustawy o gminie wiejskiej, o gminnych kasach pożyczkowo-oszczędnościowych, o ustroju finansowym gmin wiejskich, o szkolnictwie powszechnym i administracji szkolnej w gminach wiejskich. Następnie obrady odbywały się w komisjach roboczych, a na koniec przyjęto uchwały zjazdu. Pierwszy referat poświęcony był zapoznaniu uczestników zjazdu z projektem ustawy o gminie wiejskiej, przygotowany przez Komisję Administracyjną Sejmu. Referent podkreślił, że przed twórcami nowej ustawy stoją dwie zasadnicze sprawy, tj. dostosowanie działalności gminy do nowych warunków, jakie powstały po odzyskaniu niepodległości i ujednoczenie organizacji gmin w trzech zaborach. Referujący zwrócił uwagę, że projektowana ustawa opowiada się za gminą zbiorową, składającą się z kilku wsi, która – jego zdaniem – jest rozwiązaniem optymalnym, mimo sprzeciwu delegatów z Wielkopolski i Małopolski (uwarunkowania historyczne). Referent poinformował uczestników zjazdu, że Komisja Administracyjna Sejmu zwiększyła liczbę radnych, nie ograniczając jej do 24, jak to zakładał projekt rządowy, podnosząc granicę wieku z 21 do 24 lat. Zarząd gminy stanowić mieli wójt i ławnicy, których do tej pory nie było. Liczba ławników nie mogła być mniejsza niż 2, a większa od ¼ ogólnej liczby radnych.

⁵² *Ibidem*, sygn. 6847, k. 122; sygn. 2648, k. 228.

⁵³ „Głos Gminy Wiejskiej” 1925, nr 1.

W sprawach gospodarki finansowej ustawa nakładała na gminę obowiązek układania corocznego budżetu, który miał się składać z 2 działów, tj. budżetu administracyjnego, obejmującego wydatki i dochody administracji ogólnej i budżetu przedsiębiorstw gminnych. Wśród zadań, jakie gminy miały do spełnienia, projekt ustawy wyróżniał zadania własne i zlecone gminie przez właściwe władze powiatowe. Referent poinformował, że jednocześnie z ustawą gminną ma być wniesiony do Sejmu projekt ordynacji wyborczej, którego główną cechą była zasada pluralizmu. W dyskusji nad wygłoszonym referatem większość mówców opowiedziała się za gminą zbiorową i przeciw pluralizmowi⁵⁴.

Kolejną kwestią była sprawa finansów gmin wiejskich. W referacie tym podkreślono, że gminy wiejskie ziem byłego zaboru rosyjskiego pod względem uprawnień finansowo-gospodarczych miały najgorsze warunki rozwoju w porównaniu z innymi dzielnicami. Organizacja finansowa gmin wiejskich na ziemiach b. Królestwa Kongresowego aż do 1923 r. oparta była na przepisach z 1864 r., które miały zapewnić utrzymanie administracji gminnej, tj. urzędu gminnego i nie sprzyjały rozwojowi gospodarki samorządowej. Przy pozornej samodzielności gmina nie mogła wykorzystać źródeł podatkowych do realizacji własnych celów, ponieważ jedynym dopuszczalnym podatkiem był podatek od morgi w wysokości 30–40 kop. (ok. 1 zł), a przemysł, handel itp. nie mogły być opodatkowane na rzecz gminy. Również podatek morgowy nie był sprawiedliwy, gdyż nie rozróżniał klasyfikacji ziemi. Lasy były opodatkowane w ¼ części w stosunku do ziemi ornej. Inne dostępne źródła dochodu były tak nikłe, że nie odgrywały żadnej roli w budżecie gminnym. Po wybuchu wojny i zajęciu kraju przez nowych okupantów zwiększyły się ciężary przymusowych świadczeń, dlatego gminy zostały zmuszone do przeniesienia opodatkowania na inne źródła dochodowe, jak handel, rzemiosło itp. Ten stan rzeczy, pozbawiony podstaw prawnych, był tolerowany przez władze państwowe aż do 1923 r. Referent zwrócił uwagę, że gdyby ustawa z 1923 r. o finansach gminnych nie zawęziła źródeł dochodowych gminy oraz jej samodzielności w tym względzie, to można by oczekiwać znacznie korzystniejszych efektów działalności samorządu wiejskiego. Niekorzystnie ocenił ustawę z 1923 r., wskazując na jej mankamenty, jak na przykład uzależnienie dochodów gmin wiejskich od dochodów skarbowych i dochodów sejmików powiatowych, które były niewystarczające, oraz ograniczenie najważniejszych źródeł dochodów gminy, pozbawienie gminy prawa bezpośredniego poboru podatków. Ustawa uprzywilejowywała miasta i sejmiki powiatowe, dając im możliwość wykorzystywania niemal wszystkich źródeł dochodów, jak pobór opłat targowych i rynkowych, które były dla gmin wiejskich krzywdzące, nie pozwalała gminom wiejskim na pobieranie jakichkolwiek samoistnych podatków gruntowych, co jak wykazała dwuletnia praktyka, uniemożliwiało pokrycie przez gminy wydatków budżetowych. Na koniec stwier-

⁵⁴ APK, UWK I, sygn. 6915, k. 4–9.

dzono, że dwukrotne wydanie przepisów dodatkowych do ustawy potwierdza jej wadliwość i nieużyteczność⁵⁵.

Na zjeździe nie mogło zabraknąć sprawy szkolnictwa powszechnego i administracji szkolnej w gminach wiejskich. Referat na ten temat poruszył sprawy unormowań prawnych i relacji między administracją państwową a samorządem. Ówczesna organizacja szkolnictwa powszechnego opierała się na czynnikach: państwowym – reprezentowanym przez władze szkolne pod nadzorem Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, oraz samorządowym – gmin wiejskich i miejskich, szkolnym – dozory i rady szkolne. Kierownictwo i nadzór nad administracją szkolną spoczywał w rękach państwowych władz i organów szkolnych, natomiast administracja i budowa szkół wchodziła w zakres samorządów terytorialnych. Przepisy normujące organizację szkolnictwa powszechnego do czasu zjazdu nie były jednolite dla całego państwa. Podstawą dla ustroju szkolnego dla b. zaboru rosyjskiego były „przepisy tymczasowe o szkolnictwie elementarnym w Królestwie Polskim” z 1917 r., wprowadzające odrębny samorząd szkolny w postaci opieki, dozorów i rad szkolnych. Następnie dekret o obowiązku szkolnym z 1919 r., ustawa o tymczasowym ustroju władz szkolnych z 1920 r., ustawa o zakładaniu i utrzymaniu szkół powszechnych z 1922 r., ustawa o budowie publicznych szkół powszechnych z 1922 r. uzupełniły kompetencje samorządu szkolnego. Mimo pewnych różnic w poszczególnych dzielnicach państwa, wszędzie administracja szkolna została oddzielona od samorządu terytorialnego przez wytworzenie samoistnych dozorów szkolnych. Skutkiem tego wpływ gminy i powiatu, jako jednostek samorządowych, na administrację szkolną był bardzo słaby. Dodatkowo, zagwarantowany udział dwóch przedstawicieli gminy w dozorcze szkolnym nie gwarantował dobrych relacji między radą gminną a dozorem szkolnym, ponieważ ostatnio wymienione nie były organami samorządu gminnego. Referent zwrócił uwagę, że w myśl przepisów z 1917 r. obowiązek zakładania i utrzymywania szkół powszechnych ciąży na gminie. Faktycznie gminy wywiązywały się z tego obowiązku, dostarczając środków materialnych, jednak zarząd nad nimi oddano niezależnym od gminy organom, tj. dozorum i radom szkolnym, udostępniając gminie jedynie ogólną kontrolę finansową. Ponieważ istota samorządu polega na tym, że kto daje środki ten nimi zarządza, to – zdaniem referenta – ówczesna organizacja administracji szkolnej nie odpowiada temu duchowi. Stwierdzono, że sprawy szkolne są jednym z najważniejszych zadań samorządu gminnego, dlatego należy dążyć do zniesienia odrębności administracji szkolnej, która jest niezgodna z interesami gminy⁵⁶.

Po wygłoszonych referatach dotyczących spraw funkcjonowania samorządu gminnego i dyskusji nad tezami w nich zawartymi ukonstytuowały się komisje, które miały opracować wnioski we wspomnianych sprawach. Wyłoniono nastę-

⁵⁵ *Ibidem*, k. 10–11.

⁵⁶ *Ibidem*, k. 12–13.

pujące komisje: dla ustawy gminnej, dla finansów gminnych, dla kas gminnych pożyczkowo-oszczędnościowych oraz kosztów leczenia, podwodowych, szarwarkowych, wolnych wniosków, dla spraw szkolnych oraz statutu organizacyjnego zrzeszenia gmin. Komisja do spraw ustawy o gminie wiejskiej uchwaliła, że zjazd opowiada się za ustaleniem w przyszłej ustawie zasady gminy zbiorowej z zachowaniem gromad jako jednostek prawnych dla zarządu majątkiem gromadzkim. Opowiedziała się za wprowadzeniem gminnej ordynacji wyborczej opartej na zasadzie równości głosowania z odrzuceniem wszelkiej pluralności oraz za prawem głosu dla każdego członka gminy, który ukończył 21 lat⁵⁷.

Komisja dla finansów gminnych uchwaliła, że ustawa o finansach komunalnych z 1923 r. nie uwzględnia rzeczywistych potrzeb gminy wiejskiej, ogranicza jej samodzielność, niezbędną do rozwoju gospodarczego i kulturalnego. Dlatego też zjazd domagał się zmiany ustawy w kierunku uwzględnienia interesów i potrzeb gminy wiejskiej poprzez przyjęcie takich postulatów, jak: decydowania przez gminę o wysokości podatku gminnego, poboru podatków przez urzędy gminne, a nie urzędy skarbowe, rozciągnięcia na ziemie byłego zaboru rosyjskiego rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 28 czerwca 1924 r. upoważniającego gminy do pobierania państwowego podatku gruntowego za wynagrodzeniem w wysokości 3% od pobranych sum, ustalenia stałych opłat targowych i rynkowych, aby gminy wiejskie na równi z miastami i sejmikami powiatowymi brały udział w pobieraniu podatku dochodowego, jak również rozszerzenia prawa gminy w ustalaniu źródeł podatkowych. Komisja do spraw kas gminnych pożyczkowo-oszczędnościowych uchwaliła następujące wnioski: tworzenie wspomnianych kas tam, gdzie brakuje sprawnie działających spółdzielni kredytowych, obsługujących potrzeby drobnego rolnictwa, upowszechnienie propagandy oszczędzania wśród mieszkańców wsi, pomoc państwa w zakładaniu kas przez początkowe subwencjonowanie ich działalności, kierowanie kredytów państwowych dla wsi poprzez gminne kasy pożyczkowo-oszczędnościowe, likwidację przedwojennych kas gminnych pożyczkowo-oszczędnościowych⁵⁸.

Komisja do spraw szkolnictwa jednogłośnie przyjęła wnioski w sprawie sieci szkolnej, administracji szkolnej i rozwoju szkolnictwa. W pierwszej wymienionej kwestii uchwaliła, że sieć szkolna opracowana przez władze szkolne w 1919 r. nie odpowiada rzeczywistym potrzebom mieszkańców, dlatego po wysłuchaniu opinii samorządu gminnego należy ją zmienić. Jeżeli chodzi o sprawę administracji szkolnej, to komisja stwierdziła, że dotychczasowy stan rzeczy jest nie do przyjęcia, dlatego podjęła uchwałę o włączeniu administracji do samorządu terytorialnego. W sprawie rozwoju szkolnictwa komisja podjęła uchwałę stwierdzającą, że praktykowana przez władze szkolne „formalistyka”

⁵⁷ *Ibidem*, k. 13–15.

⁵⁸ „Głos Gminy Wiejskiej” 1925, nr 1.

urzędowa w odniesieniu do zakładania i budowania szkół oraz brak łączności w programach nauczania pomiędzy szkołami powszechnymi niższego i wyższego typu, uniemożliwiającego automatyczne przechodzenie ucznia z jednej do drugiej szkoły, są czynnikami utrudniającymi rozwój szkolnictwa powszechnego na wsi⁵⁹.

Komisja do spraw kosztów leczenia, podwodowych, szarwarku i wolnych wniosków również opracowała postulaty. Jeżeli chodzi o koszty leczenia, to komisja stwierdziła, że należy pilnie uregulować ustawowo takie sprawy, jak obowiązek pokrywania kosztów leczenia za niezamożnych obywateli Rzeczypospolitej, który winien spoczywać na gminie, w której dany obywatel zamieszkiwał co najmniej rok przed zachorowaniem; obowiązek ten ciąży na gminie wtedy, gdy inne osoby na mocy prawa nie są do tego obowiązane; koszty leczenia za obywateli, którzy w żadnej gminie kraju nie zdobyli prawa do ponoszenia tych kosztów, ponosi państwo; zarządy gmin winny decydować o umieszczeniu chorego w szpitalu. Co do powinności podwodowej i szarwarkowej komisja przyjęła wnioski mówiące między innymi, że powinność podwodowa gmin wiejskich oparta na przepisach byłej Rady Administracyjnej Królestwa Polskiego z 1858 r. jest przestarzała i archaiczna, przez co niesprawiedliwa wobec niemożności równomiernego podziału tych obowiązków pomiędzy uprawnionych członków gmin wiejskich. Komisja proponowała wprowadzenia na ten cel podatku i płacenia za podwody. Odnośnie do utrzymania dróg gminnych komisja proponowała zniesienie szarwarku i zastąpienia go najmem płatnym z funduszy gminnych. Ponadto komisja wnioskowała o uczestnictwo gminy wiejskiej w pobieranym podatku drogowym przez sejmiki powiatowe⁶⁰.

Artykuł ten nie wyczerpuje wszystkich zagadnień związanych z działalnością samorządu gminnego na terenie województwa kieleckiego w latach 1918–1926. Takie kwestie, jak np. wpływy polityczne w samorządzie gminnym, relacje między administracyjną ogólną a samorządem wiejskim, samorządem gminnym a powiatowym, gospodarka komunalna czy działalność gmin wyznaniowych na terenie województwa kieleckiego wymagają oddzielnego opracowania.

⁵⁹ *Ibidem*, 1925, nr 1.

⁶⁰ *Ibidem*.