

## **Powstanie i rozwój samorządu w miastach Królestwa Polskiego podczas I wojny światowej**

Artykuł ten ma charakter przeglądu, a jego celem jest próba przedstawienia w syntetycznym skrócie rozwoju instytucji o charakterze samorządowym w miastach na terenie zaboru rosyjskiego w latach 1914-1918. Okres ten bowiem charakteryzuje się radykalną zmianą w tym zakresie, będącą efektem wzmożonej aktywności społeczeństwa polskiego podczas I wojny światowej. Jej efektem były podejmowane działania zmierzające do budowy różnego typu struktur i organizacji o charakterze samorządowym. Dzięki sprzyjającej sytuacji politycznej powstały wtedy załączki samorządu terytorialnego, jak i gospodarczego czy kulturalnego.

W Królestwie Polskim po powstaniu styczniowym samorząd miejski nie istniał, chociaż formalnie nigdy nie zniesiono ustawy o ustroju miejskim z 1861 roku. Ukaz cara z 23 VII 1863 r., a następnie postanowienie Rady Administracyjnej z 30 VII 1863 r. przeniosły tymczasowo tylko kompetencje rad miejskich na magistraty. W praktyce jednak prowizorium stworzone w tym czasie przetrwało do I wojny światowej. Organem rządzącym miastami pozostawał więc, na podstawie wcześniejszych przepisów, magistrat złożony w większych ośrodkach z prezydenta i radnych, w mniejszych z burmistrza i ławników. Członkowie magistratu pochodzili wyłącznie z nominacji. Mimo istniejącego obowiązku przedstawienia przez ustępujące magistraty list kandydatów układanych po konsultacji z najważniejszymi mieszkańcami miasta w praktyce wyznaczano nowy magistrat bez spełniania tych warunków. W przypadku Warszawy nominacji dokonywał generał-gubernator, zaś Łodzi i miast gubernialnych: Kalisza, Kielc, Lublina, Łomży, Piotrkowa, Płocka, Radomia, Siedlec, Suwałk – gubernatorzy. W pozostałym miastach magistrat wyznaczali naczelnicy powiatów. W praktyce więc miastem zarządzał organ, który nie podlegał choćby symbolicznej kontroli jego mieszkańców.

Tak skonstruowana administracja miast miała ograniczone kompetencje. Magistraty zarządzały majątkiem miejski, miejskimi opłatami i powinnościami w naturze, tworzyły i utrzymywały instytucje komunalne (np. oświetlenie, wodociągi, kanalizację itp.), sprawowały nadzór nad handlem, urzędami kupieckimi, rzemieślniczymi, dozorami kościelnymi, dozorem bożnicy żydowskiej, cmentarzami i służbami porządkowymi. Zarządy miast wykonywały ponadto zlecenia wyższej administracji cywilnej i wojskowej. Prawie wszystkie ich uchwały wymagały potwierdzenia w mniejszych miastach przez naczelników powiatów, w miastach gubernialnych i Łodzi przez gubernatorów, zaś w Warszawie przez gen.-gubernatora.

W tym ostatnim mieście magistrat nie miał prawa układania własnego budżetu, który zlecono specjalnie powołanemu komitetowi<sup>1</sup>. Instytucje magistratu poza nazwą nie miały więc nic wspólnego z samorządem. Miastami Królestwa zarządzała w istocie rosyjska administracja rządowa.

Po wybuchu I wojny w sierpniu 1914 r. początkowo nic się w tej materii nie zmieniło. Mimo iż manifest naczelnego wodza armii rosyjskiej Mikołaja Mikołajewicza zapowiadał, że *znikną granice, dzielące Polski naród. Niech się złączy on i stworzy całość pod berłem CESARZA Rosyjskiego. Pod berłem tym odrodzi się Polska wolna w zachowaniu swej wiary, języka ojczystego i samorządu*<sup>2</sup>, to administracja rosyjska miast funkcjonowała po staremu. Wprawdzie od 1910 roku w Dumie był dyskutowany projekt ustawy o samorządzie miejskim Królestwa Polskiego, lecz rząd rosyjski nie był zainteresowany jego szybkim uchwaleniem, traktując go jako kartę przetargową w sprawie Chełmszczyzny<sup>3</sup>. Dopiero z początkiem 1915 roku chcąc pozyskać społeczeństwo Królestwa Polskiego, na którego terenie przecież toczyły się działania wojenne zdecydowano się uchwałą Rady Ministrów z 17 marca 1915 r. rozciągnąć na Królestwo Polskie rosyjski statut miejski z 1892 r., zapewniający ograniczony samorząd, z zachowaniem jednak m.in. osobnej kurii rosyjskiej, którą miano tworzyć, jeśli w mieście było już 5 wyborców rosyjskich. Trzeba jednak podkreślić, że skutki tego rozporządzenia pozostały jedynie na papierze, Rosjanie bowiem nie zdołali go wdrożyć w życie zmuszeni do opuszczenia Królestwa Polskiego w wyniku wiosenno-letniej ofensywy wojsk państw centralnych w 1915 roku.

Przebieg wydarzeń wojennych budził nadzieje Polaków na poprawę swej sytuacji oraz powodował ich większą aktywizację, która w pierwszym roku znajdowała swoje ujście głównie poprzez powstające w tym czasie komitety obywatelskie. W założeniu miały być one tylko organizacjami samopomocy społecznej, lecz w istocie stanowiły lokalne reprezentacje politycznej tej części społeczeństwa, która widziała rozwiązanie sprawy polskiej w oparciu o Rosję. Powstające masowo komitety dzieliły się na komitety gminne i miejskie, które podlegały komitetom powiatowym, a te następnie gubernialnym. W miastach gubernialnych istniały komitety miejskie na prawach komitetów powiatowych, zaś miast Warszawy

---

<sup>1</sup> Komitet powoływany był przez warszawskiego gen.-gubernatora, który wyznaczał jego przewodniczącego. W jego skład wchodził: prezydent miasta, oberpolicmajster Warszawy, szefowie: warszawskiej izby skarbowej, izby kontroli, okręgu komunikacyjnego i okręgu żandarmerii. – B. Bouffał, *Organizacja miast w Królestwie Polskim*, [w:] *W naszych sprawach*, t. I, Warszawa 1899, s. 186.

<sup>2</sup> *Polacy!*, 14 sierpnia 1914, [w:] *Księga tęczowa Polaków*, Warszawa 1915, s. 17.

<sup>3</sup> Szerzej na ten temat Z. Łukawski, *Koło Polskie w Dumie Państwowej wobec kwestii Chełmskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” *Prace historyczne*, 1966, z. 17 s. 169-172.

i Łodzi posiadały uprawnienia gubernialnych<sup>4</sup>. Najszybszy ich rozwój nastąpił w pierwszej połowie 1915 roku. Do czerwca 1915 r. funkcjonowało na terenie Królestwa 554 struktur tego typu, w tym 400 gminnych, 91 miejskich, 6 okręgowych, 48 powiatowych i 9 gubernialnych<sup>5</sup>.

Na ich czele stał Centralny Komitet Obywatelski z siedzibą w Warszawie, na którego działalność władze rosyjskie zgodziły się formalnie 10 września 1914 roku. Prezesem CKO i jednocześnie jego Komisji Wykonawczej był Seweryn Świątopęk-Mirski, wiceprezesem zaś Władysław Grabski. Poza nimi skład CKO stanowili: Alfons Bogusławski, Stanisław Czekanowski, Piotr Drzewiecki, Ludwik Górski, Fryderyk Jurjewicz, Henryk Konic, Stanisław Leśniowski, Zdzisław Lubomirski, Marian Lutosławski, Waław Męczkowski, Tadeusz Rutkowski, Antoni Wieniawski, Andrzej Wierzbicki, Stanisław Wojciechowski i Bronisław Załęski.<sup>6</sup> CKO był instytucją nie tylko przez rząd carski uznawaną, ale i hojnie subwencjonowaną. Twórcy Komitetu uważali, że w wypadku uzyskania autonomii jego aparat stanie się polskim aparatem samorządowo-administracyjnym. Dlatego nie powinno dziwić, iż zarówno w centrali, jak i w terenie polityczne oblicze komitetów, przy deklarowanej oficjalnie apolityczności, tworzyli głównie działacze konserwatywni i narodowo-demokratyczni, a więc widzący rozwiązanie sprawy polskiej w oparciu o Rosję.

Oficjalnie komitety zajmowały się niesieniem pomocy poszkodowanym w czasie wojny, bezrobotnym, rejestrowały straty jakie mieszkańcy Królestwa ponieśli podczas działań wojennych oraz zabiegały o wypłatę odszkodowań. Komitety współpracując z władzami rosyjskimi cywilnymi i wojskowymi, pośredniczyły także w angażowaniu robotników do prac fortyfikacyjnych, budowy dróg. Rozwinięto również akcję pomocy sanitarnej dla armii rosyjskiej.

Jak relacjonował jeden z działaczy Komitetów – Włodzimierz Sobański – „Praca w Komitecie Obywatelskim miasta Warszawy dała mi sposobność poznania i oceniania wartości różnych sfer społecznych. (...) Były to miodowe miesiące współżycia Polaków z rodzącą się państwowością polską. Powstające z konieczności wojennych różne Komitety Obywatelskie były znakomitą szkołą dla ludzi, których późniejsze wypadki wyniosły na kierownicze stanowiska w państwie. Zima roku 1914/1915 była nie tylko okresem gorączkowych nadziei, pracy i ofiar polskiego społeczeństwa, które instynktownie wyczuwało, że ta walka tytanów musi się odbić na losach Ojczyzny, ale bliskość frontu nadawała Warszawie jakiś nastrój dziwnego, lecz zdrowego napięcia. Każdy czuł, że choć polskiego wojska nie ma, ale też neutralni nie jesteśmy i być nie możemy, więc ci których wojsko nie wchło-

<sup>4</sup> M. Przeniosło, *Działalność struktur terenowych instytucji samopomocy społecznej na terenie Królestwa Polskiego w latach 1914-1918*, „Roczniki dziejów społecznych i gospodarczych”, 2001, t. LXI, s. 91-92.

<sup>5</sup> *Polska w czasie wielkiej wojny (1914-1918)*, t. 2, *Historia społeczna*, Warszawa 1932, s. 12-13.

<sup>6</sup> J. Holzer, J. Molenda, *Polska w pierwszej wojnie światowej*, Warszawa 1967, s. 348.

nęło, czuli potrzebę oddania z siebie, co jest w duszach i sercach najlepszego w ofierze tym którzy cierpią. Toteż orientacje były jeszcze wówczas przygłuszone hukami armat, znad Rawki i Bzury, a bliskość frontu pchała społeczeństwo do czynu i nie dawała czasu do sejmikowania. Nie chcę przez to powiedzieć, że wynik wojny, z kim współdziałać było obojętne, ale okres ówczesny to była krwawa siejba, a plon i żniwa były jeszcze daleko, a więc Polacy, przynajmniej ci z zaboru rosyjskiego, gdy wojna rozwiązała nieco okowy, w których nas trzymano, pierwszym odruchem rzucili się do organizacji społecznych, tego zarodka gospodarki państwowej”<sup>7</sup>.

Komitety obywatelskie spełniając początkowo wobec władz rosyjskich funkcje pomocnicze, powiększały stopniowo zakres swych działań, podejmując funkcje samorządu miejskiego, a nawet administracji państwowej organizując polskie organa porządkowe, szkolnictwo, sądy itd. Zaznaczyło się to zwłaszcza w okresie opuszczania przez Rosjan Królestwa latem 1915 roku. Tytułem przykładu można tu wymienić działania podjęte przez Komitety Obywatelskie Łodzi, Warszawy, Lublina czy Komitet Obywatelski Powiatu Grójeckiego.

Komitet Obywatelski miasta Łodzi, po wycofaniu się Rosjan przejął faktycznie władzę w mieście, podporządkowując sobie magistrat i tworząc Straż Obywatelską.

Komitet Obywatelski miasta Warszawy w momencie opuszczenia miasta przez administrację rosyjską przejął władzę i zapewnił bezpieczeństwo mieszkańcom tworząc Straż Obywatelską, która 4 VIII 1915 r. przejęła posterunki rosyjskie. Powołano również własne sądy. Na czele władz miejskich stanął dotychczasowy prezes KO Zdzisław Lubomirski<sup>8</sup>, zatwierdzony następnie na tym stanowisku przez okupacyjne władze niemieckie.

Komitet Obywatelski Powiatu Grójeckiego w momencie opuszczania tego terenu przez władze rosyjskie zorganizował na swoim terenie sieć rad gminnych, któ-

<sup>7</sup> Relacja Władysława Sobańskiego spisana przez Janusza Pajewskiego, podaję za: J. Pajewski, *Odbudowa państwa polskiego 1914-1918*, Warszawa 1978, s. 65-66.

<sup>8</sup> Zdzisław Lubomirski, książę (1865-1943). Właściciel majątku w Małej Wsi pod Grójcem. Od 1908 prezes Warszawskiego Towarzystwa Dobroczynności. Konserwatysta, w 1909 uczestniczył w Zjeździe Słowiańskim w Pradze. Po wybuchu I wojny światowej prezes Komitetu Obywatelskiego m. Warszawy (VIII 1914 – VIII 1916), członek Komitetu Narodowego Polskiego w Warszawie (XI 1914 – VIII 1915). Prezes CKO (VIII – IX 1915). Od wkroczenia Niemców do Warszawy prezydent Warszawy (VIII 1915 – X 1917). Pełnienie tej funkcji przysporzyło mu znacznej popularności. Członek Międzypartyjnego Koła Politycznego (XI 1915 – X 1917). W l. 1918-1919 członek Rady Regencyjnej. W XI 1918 był rzecznikiem przekazania władzy w ręce Piłsudskiego. W okresie międzywojennym działacz organizacji monarchistycznych i ziemiańskich. Po przewrocie majowym współpracował z sanacją, w l. 1928-1938 zasiadał w senacie. Prezes Rady Naczelnej Organizacji Ziemiańskich (1931-35). Podczas II wojny światowej członek Stołecznego Komitetu Samopomocy Społecznej w Warszawie i współorganizator RGO. Więziony przez władze niemieckie.

rych trzon tworzyli dotychczasowi działacze komitetów obywatelskich (14 gminnych i 1 miejskiego), a także przyczynił się do utworzenia ponad 500-osobowej milicji lokalnej. Powołano także sądy polskie. Wkraczający Niemcy po ustanowieniu swojej władzy szybko rozwiązali i milicję, i sądy<sup>9</sup>.

W Lublinie Komitet Obywatelski miasta dokonał reorganizacji magistratu oraz powołał Tymczasową Radę Miejską, która następnie została zatwierdzona przez austriackie władze okupacyjne. Powołano także Milicję Miejską przekształconą następnie w Straż Obywatelską oraz sąd polski pod nazwą Trybunału Lubelskiego. Te ostatnie instytucje zostały następnie zlikwidowane przez władze austriackie: 30 X 1915 r. straż, a 15 XI 1915 r. – trybunał<sup>10</sup>.

Jak widać z powyższych przykładów, wszelkie próby inicjatyw polskich w zakresie tworzenia samorządu były tolerowane przez okupantów w zasadzie do późnej jesieni 1915 roku. Władze okupacyjne niemieckie i austriackie, pragnąc z jednej strony pozyskać społeczeństwo polskie, z drugiej zaś podporządkować sobie ów oddolny ruch tworzenia samorządu zdecydowały się na organizację samorządu miejskiego, a następnie powiatowego. Znaczną rolę grał tu również wzgląd propagandowy – chęć pokazania Polsce i światu, że wojska niemieckie niosły na swych bagnietach postęp. Oto bowiem Niemcy przynosili Królestwu Polskiemu te instytucje, których władze carskie przez cały okres swych rządów nie chciały zaprowadzić w zaborze rosyjskim. Innym powodem była również chęć przerzucenia na Polaków choć części odpowiedzialności za zły stan gospodarczy kraju i fatalną aprowizację szczególnie ośrodków miejskich<sup>11</sup>.

Pierwszą taką próbą w okupacji niemieckiej była obowiązująca od 1 VII 1915 r. „Ordynacja miejska dla obszarów Polski rosyjskiej podlegającym niemieckiej administracji” wydana przez Naczelnego Wodza armii niemieckiej na Wschodzie Paula von Hindenburg-Beneckendorff. Na jej podstawie 21 miast uzyskało osobowość prawną, której wcześniej nie miały oraz prawo rozwijania działalności samorządowej pod nadzorem władz niemieckich. Jako język urzędowy wprowadzono polski, a w stosunkach z władzami okupacyjnymi – niemiecki. Na wzór Rzeszy Niemieckiej organami samorządu miejskiego były rada miejska i magistrat z burmistrzem na czele. Burmistrzów mianował i zwalniał naczelnik administracji cywilnej Generalnego Gubernatorstwa Warszawskiego. Pozostałych członków magistratu wybierała rada miejska, a zatwierdzały władze okupacyjne<sup>12</sup>. Ordynacja ta nie dotyczyła Warszawy, której ustrój zamierzano uregulować później.

Następnym krokiem było wydanie ordynacji wyborczych do rad miejskich – 5 maja 1916 r. dla Warszawy, stanowiącej odrębny powiat miejski, a w połowie

<sup>9</sup> Szerzej na ten temat: M. Przeniosło, *Komitet Obywatelski Powiatu Grójeckiego (1914-1915)*, [w:] *Słownik wiedzy o Grójeckiem*, pod. red. Z. Szeląga, z. 9, Grójec 2001, s. 41-45.

<sup>10</sup> J. Marczuk, *Samorząd miasta Lublina w latach 1915-1918*, „Kwartalnik Historyczny”, 1979, t. LXXXVI, nr 2, s. 284-286.

<sup>11</sup> Szerzej na ten temat: J. Pajewski, *Odbudowa państwa polskiego...*, s. 106.

<sup>12</sup> K. Grzybowski, *Historia państwa i prawa*, t. IV, Warszawa 1982, s. 647.

sierpnia 1916 r. dla mniejszych miast okupacji niemieckiej. Prawa wyborcze przyznano osobom, które ukończyły 30 lat, władającym językiem polskim w piśmie i mowie. W Warszawie podzielono wyborców na 6 kurii, z których każda wybierała 15 radnych. I kuria składała się z właścicieli nieruchomości, II – z właścicieli przedsiębiorstw przemysłowych i handlowych, III – z wolnych zawodów, IV – z właścicieli drobnych zakładów i samodzielnych rzemieślników, V – z osób opłacających podatek mieszkaniowy i wreszcie VI złożona ze wszystkich, którzy nie mieli prawa głosu w pięciu poprzednich kuriach.

Wybory w Warszawie odbyły się 16 lipca 1916 r., wyłącznie w kurii VI, gdzie rywalizowały ze sobą partie socjalistyczne, prawicowe i żydowskie. W pozostałych kuriach mandaty zostały podzielone na zasadzie porozumienia pomiędzy Centralnym Narodowym Komitetem Wyborczym, Centralnym Demokratycznym Komitetem Wyborczym i Wyborczym Komitetem Żydowskim. Przewodniczącym Rady Miejskiej Warszawy liczącej 90 radnych został Józef Brudziński<sup>13</sup>. Magistrat stolicy składał się z prezydenta, dwóch burmistrzów, jako jego zastępców, 12 rajców, naczelnika milicji miejskiej, syndyka, komornika oraz 3 naczelników wydziałów.

Znamienny był fakt, iż pierwsza wybrana w wyborach samorządowa reprezentacja stolicy opowiedziała się za ideą niepodległości Polski. W uchwalonej deklaracji stwierdzała bowiem: „my pierwsza Rada Miejska Stolicy polskiej (...) składamy na pierwszym uroczystym zebraniu naszym następujące oświadczenie. Do gospodarczej i kulturalnej działalności powołani, siły i umiejętności nasze ku temu wyteżymy, aby gospodarkę i kulturę Warszawy, w duchu narodowym i na podstawie równouprawnienia obywatelskiego podźwignąć, aby klęski i ciężary, jakie wojna miastu przyniosła i jeszcze przynieść może – złagodzić, przede wszystkim zaś, aby ludność pracującą tak ciężko przez wojnę dotkniętą materialnie i moralnie ratować. Te prace pełnić będziemy w rozumieniu, że samorząd Warszawy jest

---

<sup>13</sup> Józef Polikarp Brudziński (1874-1917). Lekarz, studiował medycynę w Dorpacie (1891-93) i Moskwie (1894-97), gdzie otrzymał stopień lekarski. W latach 1898-1900 pracował w klinikach w Warszawie, Krakowie, Grazu, Londynie. Od 1900 był lekarzem w Domu Wychowawczym ks. Boduena w Łodzi. Organizator szpitali dla dzieci w Łodzi (z fundacji Herbstów i Geyrów) i w Warszawie (1911 r., fundacja Zofii Szlenkierówny). Przewodniczący sekcji pediatrycznej Towarzystwa Lekarskiego Łódzkiego. Członek Towarzystwa Naukowego Warszawskiego i Komitetu Kasy im. Mianowskiego. Po wybuchu I wojny światowej działał w Komitecie Obywatelskim m. Warszawy. Po zajęciu przez Niemców Warszawy w sierpniu 1915 r. organizator Uniwersytetu Warszawskiego. Od 15 XI 1915 r. pierwszy rektor odrodzonego UW. 24 VII 1916 r. objął prezesurę Rady Miejskiej w Warszawie. Bezpartyjny, sympatyzujący z Ligą Państwowości Polskiej oraz koncepcjami W. Sikorskiego w sprawie wojska. 28-30 X 1916 r. przewodniczył siedmioosobowej delegacji, która udała się do Berlina i Wiednia, by przedłożyć wnioski społeczeństwa polskiego w sprawie niepodległości Królestwa Polskiego. Był rzecznikiem zjednoczenia ziem polskich ze wszystkich trzech zaborów. Od 15 XI 1916 r. do V 1917 r. członek Rady Narodowej i jej Komisji Wykonawczej. Członek Rady Stanu Królestwa Polskiego (1917).

pierwszym krokiem do odbudowy Państwa Polskiego. Niepodległe Państwo Polskie wyposażone w organy i środki, niezależność jego wyrażające i zabezpieczające – oto cel najwyższych i obecnych wysiłków Narodu Polskiego”<sup>14</sup>.

Tabela 1

Przynależność do kurii wyborczych w dużych miastach okupacji niemieckiej<sup>15</sup>

Nr kurii	Kategorie mieszkańców miast
I	duchowieństwo, prawnicy z dyplomem uniwersyteckim, kierownicy i nauczyciele wszystkich szkół, lekarze, dentyści, weterynarze, aptekarze, technicy z wyższym wykształceniem, osoby posiadające minimum 2 lata studiów
II	właściciele większych przedsiębiorstw handlowych (opłacających patent handlowy I i II klasy), właściciele przedsiębiorstw przemysłowych (opłacających patent przemysłowy I do IV klasy), właściciele przedsiębiorstw przemysłowych opłacających więcej niż 1000 rubli podatków miejskich
III	właściciele drobnych przedsiębiorstw przemysłowych opłacających mniej niż 1000 rubli podatków miejskich, właściciele drobnych przedsiębiorstw handlowych, właściciele zakładów rękodzielniczych
IV	właściciele domów i gruntów mieście
V	podatnicy podatku mieszkaniowego lub podatku dochodowego od dochodu powyżej 1000 rubli rocznie
VI	wszyscy inni wyborcy nie posiadający prawa głosu w kuriach od I do V

W sierpniu 1916 roku władze okupacji niemieckiej wydały ordynację dla małych miast (do 20 tysięcy mieszkańców), wg której rada miejska miała w nich liczyć 4-12 radnych, a władzę wykonawczą sprawować miał burmistrz i 2-4 ławników, którzy wchodziłi do rady miejskiej. Wreszcie już po wydaniu aktu 5 listopada władze niemieckie zdecydowały się na generalne rozwiązanie problemu i generalny gubernator warszawski Hans Bessler wydał ogólną ordynację wyborczą dla miast. Obowiązywała ona od grudnia 1916 i konsumowała niejako dotychczasowe poczynania władz okupacyjnych w stosunku do miast Królestwa. Prawo wyborcze posiadali tylko mężczyźni mający ukończone 25 lat, posiadający obywatelstwo Królestwa Polskiego i mieszkający co najmniej 2 lata w mieście. Bierne prawo wyborcze przysługiwało osobom które ukończyły 30 lat i posiadały umiejętność czytania i pisania. Wybory miały być tajne i równe. Mający prawo głosowania w kilku kuriach miał prawo oddać głos tylko w jednej (najwyższej)<sup>16</sup>. Miasta podzielono na dwie kategorie: małe (do 20 tysięcy mieszkańców) i duże (powyżej tej

<sup>14</sup> *Deklaracja Rady Miejskiej st. m. Warszawy*, K.W. Kumaniecki, *Odbudowa państwowości polskiej. Najważniejsze dokumenty, 1912-styczeń 1924*, Warszawa-Kraków 1924, s. 43. Tekst deklaracji omawia szczegółowo: Cz. Kozłowski, *Działalność polityczna Koła Międzypartyjnego w latach 1915-1918*, Warszawa 1967, s. 103-104.

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> Ordynacja wyborcza dla miast Generalnego Gubernatorstwa Warszawskiego „Verordnungsblatt für des Generalgouvernement Warschau”, z 1 XI 1916 r.

liczby). W pierwszych władzę miały sprawować organy przewidziane ordynacją sierpniową, zaś rada miejska wybierana była przez trzy kurie wyborcze: I – przemysłowców, kupców i rzemieślników, II – właściciele nieruchomości i inteligencji, III – pozostali wyborcy. W dużych miastach wyborcy zostali podobnie jak w Warszawie podzieleni na 6 kurii wyborczych, z których każda wybierała 1/6 radnych.

Liczba mieszkańców decydowała o liczebności rady. W miastach powyżej 20 tysięcy miało ich być 24 i ich liczba rosła aż do 60 w ośrodkach powyżej 500 tysięcy mieszkańców. Ordynacja przyznawała również przywileje dla języka niemieckiego w Łodzi oraz niektórych miastach okręgu łódzkiego i Zagłębia Dąbrowskiego o znacznej liczbie mieszkańców pochodzenia niemieckiego<sup>17</sup>. Postanowienia odnośnie języka niemieckiego zostały wprowadzone ostatecznie rozporządzeniem gen.-gubernatora warszawskiego z 14 III 1917 r. Magistrat miasta miał się składać z I i II burmistrza oraz 4-12 ławników. Wybory na podstawie tej ordynacji odbyły się z początkiem 1917 roku, w dużych miastach w styczniu zaś w mniejszych w lutym tego roku.

Na przykładzie wyborów w Płocku można pokazać typowy proces kształtowania się samorządu miejskiego w tej części Królestwa. W grudniu 1916 r. i styczniu 1917 r. odbyła się kampania wyborcza, w której wzięły udział 4 komitety wyborcze: Główny (skupiający narodowych demokratów i ich sojuszników), Polski Demokratyczny (skupiający radykalną inteligencję sympatyzującą z CKN oraz PPS), Robotniczy (PPS-Lewica) oraz Żydowski. Wybory wygrała prawica i ona obsadziła stanowiska prezesa, wiceprezesów oraz sekretarzy Rady<sup>18</sup>. Władze okupacyjne zgodziły się jednak dopiero po siedmiu miesiącach na zmianę dotychczasowego magistratu przez Radę, co dokonało się do 5 października 1917 roku<sup>19</sup>.

Odrębny charakter, ze względu zarówno na wielkość i wielonarodowy charakter miasta, jak również rabunkową politykę okupanta, miały wybory w Łodzi. Do wyborów w tym mieście stanęło 17 komitetów wyborczych. W ich wyniku powstała 60-osobowa Rada Miejska składająca się 29 radnych żydowskich, 23 polskich i 8 niemieckich. Niemcy szczególnie długo starali się odwlec przekazanie władzy wybranej Radzie, której pierwsze posiedzenie odbyło się prawie pięć miesięcy po wyborach –

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> Prezesem Rady był początkowo Aleksander Maciesza, po zostaniu I burmistrzem Płocka jego dotychczasowy zastępca Stefan Baliński, wiceprezesami byli Stanisław Betley i Zygmunt Niklewski, zaś sekretarzami Antoni Graboski i Izydor Sarna. T. Świecki, F. Wybult, *Mazowsze płockie w czasach wojny światowej i powstania państwa polskiego*, Toruń 1932, s. 116, 121.

<sup>19</sup> Jego skład odzwierciedlał układ sił w Radzie Miejskiej. Magistrat Płocka stanowili więc od 5 X 1917 r.: I Burmistrz – Aleksander Maciesza, II burmistrz – Stefan Olszański oraz ławnicy: Alfred Blay, Ludwik Gałkowski, Marian Lewandowski, Bolesław Zienkiewicz, ibidem, s. 121.



23 maja 1917 roku<sup>20</sup>. Przekazywanie władzy w miastach radom i wyłonionym przezeń magistratom przez okupantów miało charakter stopniowy.

Na terenach pod okupacją austriacką, po ukształtowaniu się ostatecznie systemu administracji, podporządkowano magistraty miejskie c.k. komendom powiatowym. One to głównie w sierpniu 1915 roku dokonały zmiany składu dotychczasowych magistratów oraz wprowadziły do ustroju miast pewien element przedstawicielski w postaci Komitetów Doradczych, do których próbowano powoływać najbardziej znaczących członków społeczności miejskich<sup>21</sup>.

Uporządkowanie spraw miast okupacji austriackiej wprowadzały jednak dopiero rozporządzenia Naczelnego Wodza armii austro-węgierskiej z 18 sierpnia 1916 r. dotyczące nadania ordynacji miejskiej miastom gubernialnym oraz z 28 sierpnia 1916 r. regulujące ustrój pozostałych 34 ośrodków miejskich<sup>22</sup>. W myśl tych rozporządzeń „zakres działania Rady Miejskiej obejmuje pieczę nad gospodarskimi, zdrowotnymi i kulturalnymi interesami gminy – a więc w szczególności: zarząd własnego majątku, ochronę i rozwój handlu i życia gospodarskiego, zaopatrzenie ludności w środki żywności i potrzebne artykuły, budownictwo miejskie, urządzenie i utrzymywanie dróg i środków komunikacyjnych, zaopatrzenie w wodę, zakłady dla oświetlenia i odprowadzania nieczystości, asenizację, urządzenie i utrzymywanie szpitali, nadzór nad zdrowotnością, sprawy ubogich, popieranie oświaty ludowej itd., łącznie z wykonywaniem policji miejscowej we wszystkich tych sprawach”<sup>23</sup>.

Podzielono także, jak w okupacji niemieckiej, miasta na większe – Lublin, Kielce, Radom, Piotrków, do których dodano w czerwcu 1917 r. jeszcze Radomsko

<sup>20</sup> Szerzej na temat wyborów łódzkich A. Barszczewska-Krupa i P. Samuś, Rozdz. X *Życie polityczno-społeczne*, cz. V *Pierwsza wojna światowa*, [w:] *Łódź. Dzieje miasta*, t. I pod red. B. Baranowskiego i J. Fiałka, Warszawa-Łódź 1989, s. 469-472.

<sup>21</sup> Tak przykładowo w Kielcach c.k. komenda powiatowa rozporządzeniem z dnia 15 sierpnia 1915 r. powołała do zarządzania sprawami miejskimi Magistrat oraz Komitet Doradczy złożony z 10 obywateli Kielc (Stefan Dobrzański, Józef Filipkowski, Herman Frejsyngier, Czesław Kalinowski, Tomasz Kostuch, Roman Kozłowski, Bolesław Markowski, Eugeniusz Nawroczyński, Stefan Tomaszewski, Mieczysław Zawadzki. Prezydentem miasta okupanci mianowali Michała Kozłowicza. Szerzej: M. Wrzosek, *Austriackie władze okupacyjne i samorząd miejski w Kielcach w czasie I wojny światowej (organizacja i funkcjonowanie)*, „Kieleckie Studia Historyczne”, t. 13, 1995, s. 184-186.

<sup>22</sup> Rozporządzenie Naczelnego Wodza dot. ordynacji miejskiej dla miast Kielc, Lublina, Radomia i Piotrkowa, „Dziennik Rozporządzeń c.k. Zarządu Wojskowego w Polsce” (dalej DRZW), cz. XXXV, nr 34, z 18 VIII 1916 r., Rozporządzenie NW dot. ordynacji miejskiej dla 34 miast, DRZW, cz. XXXV, nr 54, z 28 VIII 1916 r. Zob. też Obwieszczenie NW o sprostowaniu polskiego tekstu rozporządzeń z 18 VIII 1916 r., DRZW, cz. XXXVI, nr 64a i 64b, z 8 IX 1916 r., Ordynacja miejska dla Kielc, Lublina, Radomia i Piotrkowa, DRZW, cz. XXXVI, nr 64, Ordynacja miejska dla 34 miast, DRZW, cz. XXXVI, nr 65.

<sup>23</sup> Obwieszczenie NW o sprostowaniu polskiego tekstu rozporządzeń z 18 VIII 1916 r., DRZW, cz. XXXVI, nr 64a i 64b, z 8 IX 1916 r.

i Dąbrowę Górniczą<sup>24</sup>, oraz mniejsze. Na czele dużego miasta stała Rada Miejska złożona z 50-60 członków, których mieli wybierać członkowie gmin, którym byli ci którzy posiadali „przynależność państwową w Królestwie Polskim” i byli „osiadli w obrębie miast”<sup>25</sup>. Uchwały Rady Miejskiej dotyczące najważniejszych zakresów jej działalności wymagały zatwierdzenia ze strony Generalnego Gubernatorstwa Lubelskiego, w szczególności dotyczyło to: budżetu miasta, planów regulacyjnych, pozbycia się lub obciążenia nieruchomości miejskich powyżej 20 000 koron rocznie, przyjęcia przez gminę stałych zobowiązań powyżej 5000 koron rocznie, wprowadzenia podatków i innych opłat gminnych, tworzenia zakładów i przedsiębiorstw miejskich, a także regulaminu. Postanowienia Rady nie mogły być sprzeczne z rozporządzeniami władz okupacyjnych.

Tabela 2

Przynależność do kurii wyborczych w dużych miastach okupacji austriackiej<sup>26</sup>

Nr kurii	Kategorie mieszkańców miast
I	duchowieństwo, prawnicy i nauczyciele z dyplomem uniwersyteckim, lekarze, weterynarze, technicy z wyższym wykształceniem
II	właściciele przedsiębiorstw handlowych, właściciele przedsiębiorstw przemysłowych, właściciele zakładów rzemieślniczych,
III	właściciele domów i gruntów mieście,
IV	podatnicy podatku mieszkaniowego
V	wszyscy inni wyborcy nie posiadający prawa głosu w kuriach od I do V

Gminą miejską miał zarządzać magistrat składający się z prezydenta, 2 wiceprezydentów oraz 6-8 rajców. Prezydent miał zarazem przewodniczyć Radzie Miejskiej. Wybór prezydenta i wiceprezydentów zatwierdzało Generalne Gubernatorstwo Lubelskie. Wybory w czterech największym miastach okupacji w Lublinie, Kielcach, Radomiu i Piotrkowie odbyły się między 10 a 18 grudnia 1916 r. na podstawie ordynacji wyborczej wydanej przez c.k. Generał-Gubernatora Karla Kuka 31 X 1916 r.<sup>27</sup>. Czynne prawo wyborcze przyznano mężczyznom, który ukończyli 25 lat, mieszkającym przynajmniej od roku w mieście i cieszącym się nieskazitelną opinią. Warunkiem biernego prawa wyborczego było ukończenie 30 roku życia i biegła znajomość języka polskiego w mowie i piśmie. Ordynacja dzieliła wyborców na 5 kurii wyborczych, z których każda wybierała 1/5 składu Rady Miejskiej.

<sup>24</sup> J. Lewandowski, *Królestwo Polskie pod okupacją austriacką 1914-1918*, Warszawa 1980, s. 81.

<sup>25</sup> Obwieszczenie NW o sprostowaniu polskiego tekstu rozporządzeń z 18 VIII 1916 r., DRZW, cz. XXXVI, nr 64a i 64b, z 8 IX 1916 r.

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> Dziennik Rozporządzeń Generalnego Gubernatorstwa Wojskowego dla austro-węgierskiego obszaru okupowanego w Polsce, część XIV, poz. 102.

Tabela 3

## Wyniki wyborów w dużych miastach okupacji austriackiej

Miasto	Ilość mandatów w Radzie	Prawica i centrum		Lewica		Ugrupowania żydowskie	
		ogółem	V kuria	ogółem	V kuria	ogółem	V kuria
Kielce <sup>28</sup>	50	26	3	8	3	16	4
Lublin <sup>29</sup>	60	29	2	14	8	17	2
Piotrków <sup>30</sup>	50	24	1	10	6	16	3
Radom <sup>31</sup>	50	32	5	6	3	12	2

W mniejszych miastach okupacji austriackiej nie przeprowadzono w 1916 roku wyborów, a członków rad miejskich, jak również magistraty, wyznaczyli komendanci powiatów. Dopiero w marcu 1918 r. ogłoszono ordynację wyborczą dla tych ośrodków, które posiadały rady pochodzące z nominacji<sup>32</sup>. Wybory przeprowadzone na jej podstawie odbyły się w lipcu 1918 r.

Trzeba podkreślić, że w okupacyjnym systemie administracyjnym organy wykonawcze rad miejskich – magistraty zarówno na terenie Generalnego Gubernatorstwa Warszawskiego, jak i Lubelskiego spełniały rolę najniższego ogniwa wykonawczego podporządkowanego komendom powiatowym. Jednak nawet w tych przypadkach, w których rady i magistraty pochodziły z nominacji, oznaczało to wprowadzenie lokalnych polskich elit w ramy aparatu administracyjnego. Stwarzało to formy instytucjonalnego współdziałania miejscowej ludności w sprawowaniu władzy.

Samorząd był pierwszą praktyczną szkołą przygotowującą działaczy różnych kierunków politycznych oraz reprezentujących różne interesy społeczne do współdziałania i kooperacji w sprawach dotyczących całej społeczności. Było to tym bardziej ważne, że w zaborze rosyjskim nie było żadnych tradycji legalnego życia politycznego i społecznego. Wielokrotnie więc patrzono na siebie przez pryzmat

<sup>28</sup> „Gazeta Kielecka” nr 18 z 18 I 1917 r., zob. także M. Wrzosek, *Austriackie władze okupacyjne i samorząd miejski w Kielcach w czasie I wojny światowej (organizacja i funkcjonowanie)*, „Kieleckie Studia Historyczne”, t. 13, 1995, s. 187.

<sup>29</sup> S. Krzykała, *Stosunki społeczno-polityczne w Lublinie w latach 1864-1918*, [w:] *Dzieje Lublina. Próba syntezy*, t. 1, Lublin 1965, s. 316-317.

<sup>30</sup> B. Wachowska, *Życie społeczno-polityczne i kulturalne w latach pierwszej wojny światowej*, [w:] *Dzieje Piotrkowa Trybunalskiego*, pod red. B. Baranowskiego, Łódź 1989, s. 367-368.

<sup>31</sup> *Wykaz imienny radnych miasta Radomia*, [w:] J. Orzechowski, *Protokoły posiedzeń Rady Miejskiej w Radomiu z lat 1917-1918*, „Biuletyn Kwartalny RTN” t. XV (1978), z. 1, s. 75, także: G. Łuszczkiewicz, *Rada miejska miasta Radomia od 28 XII 1916 do 23 III 1919*, [w:] *70 rocznica odzyskania niepodległości przez Polskę 1918-1989, Materiały konferencyjne*, Radom 1989.

<sup>32</sup> Rozporządzenie dot. ordynacji wyborczej dla 33 miast DRZW, cz. V, nr 63 z 12 III 1918 r.

wzajemnych urazów i stereotypów wyrosłych bardzo często z doświadczeń rewolucji 1905 r. Dotyczy to zarówno prawicy – endeków i realistów, jak i lewicy niepodległościowej, a więc głównych sił politycznych tego okresu. Samorząd więc nie bez racji dość powszechnie traktowany był zarówno przez polskie ugrupowania polityczne, jak i szerokie grupy społeczne jako instytucja przygotowująca kadry dla przyszłego państwa polskiego.