

Dr hab. Waldemar Kozyra, prof. nadzw.
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin, Polska

Z dziejów regionalizmu europejskiego w XX wieku: działalność delegata rządu na Ziemię Wileńską w dziedzinie samorządu terytorialnego (1922–1925)

Zagadnienia wstępne

W literaturze przedmiotu występuje wiele definicji pojęcia „region”. Jest więc region w ujęciu reliktowym (np. Ziemia Lubuska, Prusy Wschodnie), statystycznym, socjologicznym oraz politycznym. Z tego ostatniego wyrosło pojęcie regionu w ujęciu administracyjnym, choć jest ono ciągle *in statu nascendi*. Tytułem przykładu przywołam jedną z jego definicji. Otóż przez region administracyjny rozumie się określoną w hierarchii wewnątrzpaństwowej najwyższą jednostkę terytorialną państwa, stanowiącą najczęściej wyodrębniony geograficznie obszar o silnych więzach historycznych, kulturalnych, gospodarczych, społecznych i często etnicznych, w ramach którego prowadzona jest samodzielna polityka gospodarcza, społeczna i kulturalna, zabezpieczająca wspólnotę interesów społeczności określonego terytorium¹.

Po akcesji państw Europy Środkowo-Wschodniej, w tym Polski, do Unii Europejskiej 1 maja 2004 roku badania nad regionami europejskimi nabrały przyspieszenia i wigoru, dlatego że idea samorządności lokalnej i regionalizmu legła u podstaw wspólnot europejskich po 1945 roku, a następnie Unii Europejskiej². Jest ona zawarta w wielu podstawowych dokumentach Unii Europejskiej, takich jak umowy akcesyjne, traktaty, karty. W szczególności ideę samorządności lokalnej i regionalizmu w

¹ Nowacka Ewa, *Zagadnienia regionalizacji w Polsce*, „Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy”, red. Stanisław Dolata, t. 1, Opole 1998, s. 65; Zob.: Dolnicki Bogdan, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009, s. 145; Kozyra Waldemar, *Idea regionalizmu w polityce administracyjnej rządów piłsudczykowskiach w latach 1926–1939*, „Region i regionalizm w archeologii i historii”, red. Jadwiga Hoff, Sławomir Kadrow, Rzeszów 2013, s. 126 i n.

² Dolnicki Bogdan, dz. cyt., s. 145; Zob.: Lemańska Joanna, *Koncepcje samorządu województwa na tle porównawczym*, Kraków 2006, s. 17–18; Jeżewski Jan, *Podstawowe założenia ustroju województw*, „Studia nad samorządem terytorialnym”, red. Adam Błaś, Wrocław 2002, s. 147.

Unii Europejskiej propagują i gruntują: Europejska karta samorządu terytorialnego (Lokalnego) z 15 października 1985 roku oraz Europejska karta samorządu regionalnego uchwalona w dniach 3–5 czerwca 1997 roku na IV Sesji Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych w Strasburgu. W szczególności ten ostatni akt określa ramy koncepcyjne, prawne i organizacyjne dla efektywnej działalności samorządowych władz regionalnych w poszczególnych państwach członkowskich³.

Biorąc za punkt wyjścia nowe postulaty badawcze w zakresie studiów nad regionami Europy, w niniejszym artykule podjęto próbę narysowania początków istnienia regionu wileńskiego poprzez utworzenie w granicach odrodzonej Rzeczypospolitej Polskiej w kwietniu 1922 roku wileńskiego okręgu administracyjnego – Ziemi Wileńskiej. W konsekwencji pojawił się w Polsce region administracyjny, którego jedną z *differentia specifica* był i jest samorząd lokalny, w szczególności jego formy działania, specyfika narodowościowa, rola i znaczenie w kultywowaniu tradycji miejscowej. Tak więc już od pierwszych lat dwudziestych XX wieku aż po czasy nam współczesne Ziemia Wileńska nazwana też Wileńszczyzną jest uznawana za jeden z bardziej rozpoznawalnych regionów Europy⁴.

Utworzenie wileńskiego okręgu administracyjnego – Ziemia Wileńska. Organizacja Delegatury Rządu na Ziemię Wileńską

Początki regionu wileńskiego datują się od czasów włączenia (inkorporacji) terytorium Litwy Środkowej w skład Rzeczypospolitej Polskiej, które to terytorium jednocześnie zaczęto nazywać Ziemią Wileńską. Proces inkorporacji rozpoczęła uchwała Sejmu Wileńskiego z 20 lutego 1922 r. domagająca się przyłączenia Litwy Środkowej jako Ziemi Wileńskiej do Polski⁵. Rząd w Warszawie, akceptując stanowisko Sejmu Wileńskiego,

³ Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: DzU), 1994, nr 124, poz. 607; Kieres Leon, *Europejska Karta Samorządu Regionalnego*, „Jaka Europa? Regionalizacja a integracja”, red. Piotr Śliwa, Poznań 1998, s. 81; Pietrzyk Irena, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa 2000, 62 i n.

⁴ Por.: Kosman Marcei, *Polska–Litwa: z odległej i bliższej przyszłości*, Poznań 2003; Łossowski Piotr, *Litwa*, Warszawa 2001; Kirwiel Eleonora, *Kresy Północno-Wschodnie Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1918–1939. Oblicze Polityczne*, Lublin 2011.

⁵ Dziennik Urzędowy Tymczasowej Komisji Rządzącej (dalej: DzUrzTKR), 1922, nr 7; Szerzej na temat konfliktu polsko-litewskiego o Wilno i Wileńszczyznę w latach

brał też pod uwagę postulaty społeczności międzynarodowej zwłaszcza Ligi Narodów, by wraz z inkorporacją tegoż obszaru do Polski nadać mu status autonomii. Dlatego też już 21 lutego 1921 r. przyjął projekt opracowany przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i zaakceptowany przez Komitet Polityczny Rady Ministrów pt. „Ustawa – Statut Ziemi Wileńskiej”⁶. W dokumencie tym przyznawano Ziemi Wileńskiej dość ograniczoną samodzielność wyznaczoną zakresem dziedzin przyznanych do wyłącznej kompetencji organom autonomicznym oraz nadzorczymi kompetencjami przysługującymi przedstawicielowi rządu w okręgu. Autonomia Ziemi Wileńskiej miała opierać się na rozbudowanych uprawnieniach struktur samorządowych, a sam statut autonomiczny nosił nazwę „Samorządu Ziemi Wileńskiej”. Według postanowień projektu do zakresu działania tego samorządu miała należeć tzw. administracja kultury i gospodarstwa. Tak więc obok popierania interesów kulturalnych i gospodarczych znalazło się prawo do samodzielności organizacyjnej szkolnictwa powszechnego i zawodowego, kształtowania ustroju władz samorządowych, zarządzania sprawami ochrony zdrowia, opieki społecznej, kolei lokalnych i dróg samorządowych. Natomiast poza uprawnieniami autonomii była administracja ogólna (polityczna), zwłaszcza dotycząca mniejszości narodowych oraz ochrony bezpieczeństwa publicznego. W tak zakreślonych granicach organy „Samorządu Ziemi Wileńskiej” mogły samodzielnie kształtować życie wewnętrzne swego regionu. Był to: Sejm Ziemi Wileńskiej jako organ prawodawczy oraz Wydział Ziemski jako organ wykonawczy i zarządzający. Należy podkreślić, że Statut Ziemi Wileńskiej w dużej mierze wzorowany był na Ustawie konstytucyjnej z dnia 15 lipca 1920 roku zawierający statut organiczny województwa śląskiego (autonomię śląską)⁷. Ostatecznie jednak z powodu oporu większości Sejmu Wileńskiego i wywołanego tym kryzysu politycznego w kraju, którego skutkiem był upadek rządu Antoniego Ponikowskiego, Sejm Ustawodawczy uwzględniając też zmianę nastawienia opinii międzynarodowej wobec sprawy wileńskiej,

1918–1922, a następnie o stosunkach polsko-litewskich w XX wieku: Łossowski Piotr, *Konflikt polsko-litewski 1918–1920*, Warszawa 1996; tegoż, *Stosunki polsko-litewskie 1921–1939*, Warszawa 1997; Srebrakowski Aleksander, *My nie bracia, my sąsiedzi: polska perspektywa stosunków polsko-litewskich: wybór tekstów i dokumentów*, Wrocław 2013.

⁶ Gałędek Michał, *Ustrój administracji ogólnej na Wileńszczyźnie w okresie międzywojennym*, Toruń 2012, s. 114.

⁷ Tamże, s. 114–115; DzU, 1920, nr 73, poz. 497.

odrzucił projekt autonomii Ziemi Wileńskiej⁸. Przyjmując stanowisko większości Sejmu Wileńskiego za swoje, w dniu 24 marca 1922 r. podjął uchwałę o „Objęciu władzy państwowej w Ziemi Wileńskiej przez Rząd Rzeczypospolitej”, to jest ratyfikował inkorporację Ziemi Wileńskiej do Polski⁹. Następnie 6 kwietnia 1922 r. przyjął ustawę „O objęciu władzy państwowej nad Ziemią Wileńską”¹⁰, w której ostatecznie idea autonomii została odrzucona na rzecz pełnej unifikacji Ziemi Wileńskiej z pozostałymi częściami Rzeczypospolitej. Jednocześnie tworzyła wileński okręg administracyjny, na który rozciągnięta została nazwa: Ziemia Wileńska. Obecnie w jej skład weszły ziemie b. Litwy Środkowej, to jest powiaty: wileński i część trockiego (późniejszy powiat wileńsko-trocki), święciański, oszmiański i miasto Wilno (powiat miejski) oraz „powiaty korytarzowe”: brasławski, dziśnieński, wilejski i duniłowicki¹¹.

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1922 r. określała również ustrój władz polityczno-administracyjnych wileńskiego okręgu administracyjnego. Ustalała, że naczelnik państwa na wniosek Rady Ministrów powoła na ten okręg administracyjny osobnego delegata z uprawnieniami przysługującymi zwierzchnikom władz administracyjnych II instancji według ustawy z 2 sierpnia 1919 r.¹². W konsekwencji pozycja ustrojowa delegata rządu w Wilnie wyznaczana zakresem przysługujących mu kompetencji, miała stanowić wierne odzwierciedlenie statusu wojewody¹³. W praktyce, poza zachowaniem odrębnego nazewnictwa (nie wojewoda, a delegat rządu), siłą rzeczy pozostawało wiele pomniejszych odrębności, które sukcesywnie starano się likwidować. Należy też zwrócić

⁸ Gałędek Michał, dz. cyt., s. 126–127; Grabski Stanisław, *Pamiętniki*, t. 2, Warszawa 1989, s. 197 i n.

⁹ DzU, 1922, nr 20, poz. 162.

¹⁰ DzU, 1922, nr 26, poz. 213.

¹¹ Krajewski Zenon, *Geneza i dzieje wewnętrzne Litwy Środkowej (1920–1922)*, Lublin 1996, s. 59; W latach 1920–1922 „powiaty korytarzowe” tworzyły charakterystyczny, wąski korytarz oddzielający terytorium zajęte przez wojska gen. Lucjana Żeligowskiego tj. Litwę Środkową od Rosji Sowieckiej, a tym samym neutralizujący po części zagrożenia płynące z jej strony dla Wilna i Litwy Środkowej – zob.: Gałędek Michał, dz. cyt., s. 34; Siemiaszko Zdzisław A., *Wileński korytarz – geneza, historyczna rola, likwidacja*, „Mars”, 1997, nr 5, s. 39–41.

¹² Ustawa tymczasowa z 2.03.1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji, DzU, 1919, 65, poz. 395.

¹³ Por.: Kozyra Waldemar, *Urząd Wojewódzki w Lublinie w latach 1919–1939*, Lublin 1999, s. 26–29.

uwagę na fakt, iż ustawa z 6 kwietnia 1922 r. ustanawiająca urząd delegata rządu, powoływała odrębny urząd delegata rządu od tego, który istniał w latach 1920–1922 pod nazwą „Urząd Delegata Rządu Rzeczypospolitej Polskiej na Litwę Środkową”. W ustawie tej otrzymał on miano „osobnego delegata” oraz „delegata rządu dla Ziemi Wileńskiej”. W pierwszym okresie po jego powołaniu (1922) w korespondencji urzędowej używano tytułu „delegat rządu na Ziemię Wileńską”. Z czasem podjęto próbę odstąpienia od tej nomenklatury z uwagi na to, że w skład wileńskiego okręgu administracyjnego wchodziły „powiaty korytarszowe” formalnie niebędące częścią dawnej Ziemi Wileńskiej (b. ziem Litwy Środkowej). Dlatego też zaczęto posługiwać się nazwą „delegat rządu w Wilnie”. Nie zmieniono jednak pieczęci urzędowej, na której nadal widniał tytuł „Delegat Rządu na Ziemię Wileńską”. W konsekwencji to ostatnie nazewnictwo było powszechnie używane zarówno w stosunkach oficjalnych, jak i w języku potocznym ludności Wileńszczyzny w latach 1922–1925¹⁴.

Stanowisko delegata rządu na Ziemię Wileńską zostało ustanowione w dniu 6 kwietnia 1922 roku. Natomiast Urząd Delegata Rządu na Ziemię Wileńską (Delegatura Rządu na Ziemię Wileńską), jako aparat pomocniczy delegata rządu, powołano na podstawie „Okólnika nr 1 Delegata Rządu na Ziemię Wileńską z dnia 18 maja 1922 r.”¹⁵. Odtąd urząd ten składał się z dziewięciu wydziałów: 1) Prezydialnego, 2) Administracyjnego, 3) Samorządowego, 4) Budżetowo-Gospodarczego, 5) Zdrowia Publicznego, 6) Przemysłowego, 7) Rolnictwa i Weterynarii, 8) Pracy i Opieki Społecznej, 9) Okręgowej Dyrekcji Robót Publicznych. Z czasem jego struktura uległa nieznacznym modyfikacjom¹⁶.

Delegatura Rządu na Ziemię Wileńską istniała do 22 grudnia 1925 roku, kiedy to Sejm RP uchwalił ustawę „O utworzeniu województwa

¹⁴ DzU, 1922, nr 26, poz., 213; Gałędek Michał, dz. cyt., s. 135, przyp. 1.

¹⁵ Dziennik Urzędowy Delegata Rządu w Wilnie (dalej: DzUrZDRW), 1922, nr 1, poz. 3.

¹⁶ Rozporządzenie wykonawcze Rady Ministrów z dnia 21 marca 1921 r. o organizacji władz administracyjnych drugiej instancji na ziemiach przyłączonych, DzU, 1921, nr 39, poz. 235; Protokół czynności wydziałów Urzędu Delegata Rządu w Wilnie (z resortu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych) zatwierdzony 27.03.1923, Lietuvos Centrinis Valstybės Archyvas (LCVA), Urząd Wojewódzki Wileński (dalej: UWWil), Urząd Delegata Rządu w Wilnie (dalej: UDRW), fondas (zespół), f. 51, apyrašas (oddział), ap. 15, byla (teczka, sygnatura), b. 134, k. 30–36; Gałędek Michał, dz. cyt., s. 244–245.

wileńskiego”. Od tego dnia stanowisko delegata rządu na Ziemię Wileńską zostało przekształcone w stanowisko wojewody wileńskiego, a Urząd Delegata Rządu na Ziemię Wileńską przekształcono w Urząd Wojewódzki Wileński. Natomiast wileński okręg administracyjny – Ziemia Wileńska przekształcona została w okręg administracyjny – województwo wileńskie¹⁷. W tym czasie funkcję delegata rządu w Wilnie sprawowali: Władysław Sołtan od 6 kwietnia (faktycznie od 18 kwietnia) do 6 maja 1922 roku; Walery Roman od 6 maja 1922 r. do 15 września 1924 roku; Władysław Raczkiewicz od 15 września 1924 r. do 14 czerwca 1925 r.; Olgierd Malinowski jako p.o. delegata rządu od 14 czerwca do 22 grudnia 1925 r.¹⁸.

Wraz z powołaniem w kwietniu 1922 roku wileńskiego okręgu administracyjnego – Ziemi Wileńskiej rozpoczął się proces jej prawnej, administracyjnej, społecznej i gospodarczej unifikacji z pozostałymi obszarami Rzeczypospolitej Polskiej. Nie była to jednak unifikacja mechaniczna, ale realna z zachowaniem niezbędnych odrębności zwłaszcza w latach 1922–1925. Jednocześnie coraz częściej w korespondencji urzędowej, jak i języku potocznym „Ziemię Wileńską” nazywano po prostu „Wileńszczyzną”. Tak więc, oprócz rozciągnięcia na jej obszar przepisów w zakresie administracji II instancji (wojewódzkiej), szybko wprowadzono ustawodawstwo unifikacyjne na poziomie administracji I instancji (powiatowej). I tak na obszarze powiatów korytarzowych (brasławski, dziśnieński, duniłowicki i wilejski), które już w 1920 roku weszły w skład Polski (przejęciowo należały do województwa nowogródzkiego), recepcji ustroju administracji powiatowej dokonano na mocy „Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 października 1921 r. w przedmiocie organizacji władz administracyjnych I instancji na ziemiach przyłączonych do obszaru Rzeczypospolitej na podstawie Umowy o preliminaryjnym pokoju i rozejmie podpisanej w Rydze 12 października 1920 r.”¹⁹. Natomiast po inkorporacji ziem b. Litwy Środkowej do Polski w kwietniu 1922 r. w powiatach ją tworzących (oszmiański, święciański i wileńsko-trocki) wprowadzono ustrój administracji powiatowej obowiązujący na centralnych ziemiach Polski mocą

¹⁷ DzU, 1926, nr 6, poz. 29.

¹⁸ Protokół nr 1 pierwszego zebrania naczelników wydziałów odbytego pod przewodnictwem P. Delegata w dniu 22.11.1922 r., LCVA, f. 51, ap. 15, b. 1, k. 180–181a; Kozyra Waldemar, *Polityka administracyjna ministrów spraw wewnętrznych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1918–1939*, Lublin 2009, s. 158, 173, 178, 181.

¹⁹ DzU, 1921, nr 90, poz. 693.

„Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 września 1922 roku w przedmiocie rozciągnięcia na Ziemię Wileńską przepisów prawnych o organizacji władz administracyjnych I instancji oraz o postępowaniu administracyjno-karnym”²⁰. Jedynie częściowo odrębne zasady organizacyjne zachowano w ustroju administracji ogólnej w Wilnie, jako mieście na prawach powiatu. Funkcję starosty powierzono komisarzowi rządu, który to urząd był prostą kontynuacją stanowiska starosty grodzkiego powołanego „Dekretem nr 96 o ustanowieniu Urzędu Starostwa Grodzkiego na miasto Wilno z 26 lutego 1921 roku”²¹.

Gdy chodzi o samorząd terytorialny, to unifikacja nie objęła samorządu gminnego i gromadzkiego (wiejskiego) oraz gminnego miejskiego. I tak samorząd gminny wiejski nadał regulowały przepisy przedinkorporacyjne zawarte przede wszystkim w „Rozporządzeniu (12987/205) Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich o samorządzie gminnym z 26 września 1919 r.”²². Natomiast samorząd gminny–miejski opierał się na różnorodnych przepisach wydanych przez Komisarza Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich. Tak więc status samorządowy Wilna, jako miasta na prawach powiatu ustalało „Rozporządzenie Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich z 4 maja 1920 r. o miastach wydzielonych z powiatów”²³. Następnie status miast niewydzielonych, ale posiadających więcej niż 2 000 mieszkańców normowało „Rozporządzenie (9066/134) Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich o ustawie miejskiej z 14 sierpnia 1919 roku”. Były to miasta: Nowo-Wilejka, Oszmiana, Świeciany, Troki, Nowo-Świeciany²⁴. Natomiast ustawa miejska z 14 sierpnia 1919 r. nie obejmowała miast, w których obowiązywało „Rozporządzenie Komisarza Generalnego o tymczasowej ustawie miejskiej z 27 czerwca 1919 r.” W założeniu miała ona obowiązywać jedynie w miejscowościach liczących od 2 000 do 4 000 mieszkańców, ale mgła objąć swoim zasięgiem również większe miasta, jeśli nie zostały w nich przeprowadzone wybory do rady miejskiej. W latach 1922–1925 były to miasteczka: Podbrodzie i Smorgonie²⁵.

²⁰ DzU, 1922, nr 82, poz. 726.

²¹ DzUrzTKR, 1921, nr 9.

²² Dziennik Urzędowy Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich (dalej: DzUrzZCZW), 1919, nr 21, poz. 215.

²³ DzUrzZCZW, 1920, nr 45, poz. 1240.

²⁴ DzUrzZCZW, 1919, nr 11, poz. 99; Gałędek Michał, dz. cyt., s. 225.

²⁵ DzUrzZCZW, 1919, nr 7, poz. 46; Gałędek Michał, dz. cyt., s. 227.

Natomiast na Ziemię Wileńską rozciągnięto ogólnopolskie przepisy dotyczące samorządu powiatowego (powiatowych związków komunalnych – PZK). Nastąpiło to na mocy „Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 1922 roku o tymczasowej ordynacji wyborczej dla sejmików powiatowych, o tymczasowej ordynacji powiatowej o skarbowości powiatowych związków komunalnych i ustawy w sprawie delegatów od miast w sejmikach powiatowych”²⁶. Tak jak i w centralnych ziemiach Polski na Wileńszczyźnie nie powołano samorządu szczebla wojewódzkiego ani nawet jego namiastki w postaci rady wojewódzkiej. Początkowo nadzór nad samorządem powiatowym i Wilnem, jako miastem wydzielonym, sprawował bezpośrednio minister spraw wewnętrznych. Sytuacja uległa zmianie po wydaniu rozporządzenia ministra spraw wewnętrznych z 31 stycznia 1925 r., na którego podstawie nadzór ten przejął delegat rządu w Wilnie²⁷.

Należy podkreślić, że kształt, oblicze polityczno-społeczne i aktywność na rzecz społeczności lokalnej samorządu terytorialnego w Ziemi Wileńskiej nadawała jej specyficzny koloryt polityczny, społeczny, gospodarczy i kulturowy, odróżniający ją coraz bardziej od innych regionów kraju. Dlatego też badania nad samorządem terytorialnym Ziemi Wileńskiej (Wileńszczyzny) pozwalają w sposób wyjątkowo dobry zrozumieć specyfikę regionu wileńskiego nie tylko w okresie międzywojennym, ale też na przestrzeni całego XX, a nawet początku XXI wieku.

Nadzór delegata rządu na Ziemię Wileńska nad działalnością samorządu terytorialnego

Stan samorządu terytorialnego w chwili utworzenia wileńskiego okręgu administracyjnego – Ziemi Wileńskiej

Delegat rządu na Ziemię Wileńską w momencie powołania wileńskiego okręgu administracyjnego – Ziemi Wileńskiej przejmował nadzór

²⁶ DzU, 1922, nr 72, poz. 654.

²⁷ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 31 stycznia 1925 r. o przekazaniu wojewodom: nowogródzkiemu, poleskiemu, wołyńskiemu, Delegatowi Rządu w Wilnie na powierzonym im obszarze oraz wojewodzie białostockiemu w odniesieniu do terenu powiatów: grodzieńskiego i wołkowyskiego oraz gmin wiejskich: masiewskiej, suchopolskiej i białowieskiej niektórych uprawnień Ministra Spraw Wewnętrznych w zakresie wykonywania nadzoru nad działalnością związków komunalnych, DzU, 1925 nr 17 poz. 117.

nad w pełni już zorganizowanym samorządem gminnym, który pracował, jak wspomniano, na podstawie ustawodawstwa ZCZW. I tak wybory do rad gminnych w trzech powiatach Litwy Środkowej odbyły się już w 1919 roku, a w powiatach korytarzowych w 1921 roku. W ich rezultacie skład rad gminnych pod względem narodowościowym przedstawiał się następująco: w b. Litwie Środkowej Polacy stanowili w powiatach: wileńsko-trockim 91% radnych; oszmiańskim 92%; święciańskim 63%. Natomiast w powiatach korytarzowych: w brasławskim 89%; w duniłowickim – 65%; w dziśnieńskim – 45% w wilejskim – 35%. Wydział Samorządowy Urzędu Delegata Rządu na Ziemię Wileńską przyjmował, że na obszarze Wileńszczyzny w tym czasie o narodowości rozstrzygało wyznaczenie. Stąd też do narodowości niepolskiej zaliczano wszystkich radnych wyznania prawosławnego, część z nich nazywając Białorusinami. Kryterium to nie dotyczyło Litwinów, których jednoznacznie uznawano za odrębną narodowość. Uważano ich za zagrożenie dla spójności państwa i z uwagą obserwowano działalność na forum ciał samorządowych. Wskazywano, że Litwini w radach gminnych w większej liczbie byli reprezentowani w powiecie święciańskim (26%), brasławskim (6%) i wileńsko-trockim (3,5%). Natomiast na wszystkich 105 wójtów Polakami było 94, Litwinami 5, a Białorusinami 6²⁸.

Bardziej złożona sytuacja była w gminach miejskich. I tak według DRZW samorząd miejski w b. Litwie Środkowej istniał w Wilnie, Trokach, Nowo-Wilejce (Nowo-Wilejka), Oszmianach, Święcianach Starych (Święcianach) i Święcianach Nowych (Nowo-Święcianach), w których były rady z wyboru. Magistraty z nominacji posiadały takie miasta, jak: Smorgonie i Podbrodzie. Natomiast w pozostałych czterech powiatach: (brasławskim, duniłowickim, dziśnieńskim, wilejskim) znajdujące się na ich terenie miasta w ogóle nie posiadały samorządu miejskiego (rad miejskich), a magistraty z nominacji istniały w miasteczkach: Wilejka, Radoszkowice, Dokszyce, Głębokie, Dżisna. Natomiast gdy chodzi o samorząd powiatowy, to wybory do sejmików powiatowych odbyły się

²⁸ Charakterystyka działalności władzy nadzorczej i stan samorządu w wileńskim okręgu administracyjnym od chwili jego utworzenia do połowy października 1924 roku, LCVA, UWWiL, UDRW, f. 51, ap. 15, b. 262, k. 3; szerzej: Januszewska-Jurkiewicz Joanna, *Stosunki narodowościowe na Wileńszczyźnie w latach 1920–1939*, Katowice 2010.

w 1920 roku, ale tylko na obszarze b. Litwy Środkowej. W powiatach korytarzowych samorządu powiatowego ciągle nie było²⁹.

Delegat rządu w Wilnie i podległy mu Wydział Samorządowy Urzędu Delegata Rządu na Ziemię Wileńską (WS UDRZW) rozpoczęły energiczne działania w celu ostatecznego ukształtowania struktur samorządu terytorialnego, zarówno na szczeblu gminnym (wiejskim i miejskim), jak i powiatowym. W pierwszej kolejności poddano nadzorowi i kontroli funkcjonujące dotąd niemal samowolnie (brak było władz nadzorczych lub były fikcyjne) samorzady powiatowe. Bardzo szybko okazało się, że działające dotąd na obszarze b. Litwy Środkowej trzy komunalne związki powiatowe funkcjonują niewłaściwie, opacznie interpretują swoje kompetencje wynikające z dotychczasowego ustroju samorządu terytorialnego. Wydziały powiatowe z przewodniczącymi z wyborów na czele, nienadzorowane przez władze administracji powiatowej i niezbyt powiązane z samorządem gminnym, nie wykazywały większej chęci do współpracy, zasklepiając się w swoich sprawach i faktycznie stosując bierny opór wobec zarządzeń władz zwierzchnich, a zwłaszcza WS UDRZW oraz starostów. Wydziały powiatowe nie chciały przejmować przekazywanych im przez władze rządowe niektórych działów administracji, np. dróg powiatowych i wojewódzkich, zakładów leczniczych czy dobroczynnych. Delegat rządu stwierdzał więc, że dotychczasowe władze samorządów powiatowych ograniczały swoją działalność – poza nielicznymi wyjątkami – do „krytyki administracji państwowej, dążąc do całkowitego uniezależnienia samorządu od władzy nadzorczej”³⁰.

Dlatego też delegat rządu w Wilnie podjął działania, których celem było jak najszybsze wprowadzenie ogólnopolskiego ustawodawstwa na szczeblu powiatowym, przedkładając m.in. MSW odpowiedni dezyderat. Odpowiedź była bardzo szybka w postaci wspomnianego już rozporządzenie Rady Ministrów z 10 sierpnia 1922 roku³¹. W tym momencie traciły moc przepisy „Rozporządzenia Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich z 4 czerwca 1920 roku w przedmiocie ustawy o samorządzie powiatowym”³².

²⁹ Charakterystyka..., LCVA, UWWiL, UDRW, f. 51, ap. 15, b. 262, k. 3.

³⁰ Sprawozdanie Wydziału Samorządowego Departamentu Spraw Wewnętrznych z czynności jego i stanu samorządów na terenie Litwy Środkowej w ubiegłym 1921 roku, LCVA, UWWiL, UDRW, f. 51, ap. 15, b. 673, k. 99–113; Charakterystyka..., LCVA, UWWiL, UDRW, f. 51, ap. 15, b. 262, k. 3a.

³¹ DzU, 1922, nr 72, poz. 654.

³² DzUrzZCZW, 1920, nr 46, poz. 1284.

Zarządzone przez MSW wybory do sejmików powiatowych odbyły się w całej Ziemi Wileńskiej w drugiej połowie 1922 roku. Delegat Rządu na Wilno (DRZW) w swoich raportach do władz zwierzchnich informował, że wybory samorządowe przebiegały zgodnie z ordynacją i bez większych zakłóceń. W pierwszej kolejności zwracano uwagę na skład narodowościowy poszczególnych rad. I tak w sejmikach powiatowych Polacy stanowili: w wileńsko-trockim – 95%; brasławskim – 91%; w oszmiańskim – 88%; w święciańskim – 83%; w dziśnieńskim – 80%; w wilejskim – 58%; w duniłowickim – 52%. Ogółem na 229 radnych sejmików powiatowych przedstawiciele narodowości polskiej było 184, białoruskiej 37, litewskiej 6, żydowskiej (Izraelitów) – 2. Wskazywano też, w jakich samorządach powiatowych mniejszości narodowe zdobyły znaczną liczbę mandatów. Tak więc Białorusini uzyskali od 0 do 8% mandatów w 4 powiatach, 17% w jednym powiecie i od 42% do 48% w dwóch powiatach. Litwini – po 5% w dwóch powiatach i 12% w jednym. Mniejszości żydowskiej w tych obliczeniach nie uwzględniano.

Nowe sejmiki zaczęły pracować bardzo sprawnie, ale w powiatach b. Litwy Środkowej zauważono pewną opozycję wśród niektórych radnych przeciwko przejęciu kierownictwa sejmików i ich organów wykonawczych (wydziałów powiatowych) przez starostów. Objawiało się to w odmowie udziału w pracy wydziałów powiatowych czy też innych gremiach wewnętrznych sejmików. Podkreślano, że „postawy separacyjne” na dłużej utrzymały się w tych sejmikach powiatowych, gdzie starostowie byli mniej aktywni lub występowały tarcia partyjne³³.

Organizacja i funkcjonowanie samorządu powiatowego

Wydział Samorządowy Urzędu Delegata Rządu na Ziemię Wileńską przed rozpoczęciem pracy nowo ukonstytuowanych organów samorządu powiatowego zorganizował w styczniu 1923 roku zjazd przewodniczących i sekretarzy wydziałów powiatowych. Jego celem było skoordynowanie prac samorządów z działalnością miejscowych władz administracji ogólnej, a zwłaszcza specjalnej (niezespólonej). Następnie opracowanie harmonogramu przekazywania powiatowym związkom

³³ Charakterystyka..., LCVA, UWWil, UDRW, f. 51, ap. 15, b. 262, k. 4; Protokół nr 1 pierwszego organizacyjnego zebrania Sejmiku Powiatowego Brasławskiego, odbytego w dniu 18. 12. 1922 r. w lokalu Domu Ludowego w Brasławiu w obecności przedstawiciela Delegata Rządu w Wilnie p. Kowalewskiego, LCVA, UWWil, UDRW, f. 51, ap. 15, b. 682, k. 2–3.

komunalnym poszczególnych działów z zakresu administracji lokalnej. W jego trakcie przygotowano plan pracy związków powiatowych we wszystkich niemal dziedzinach ich aktywności. Szybko okazało się, że był on zbyt ambitny i nie mógł być w pełni zrealizowany głównie z powodów finansowych. Niemniej jednak jego wartość była nie do przecenienia, gdyż nakreślał zadania dla Powiatowych Związków Komunalnych (PZK) na Wileńszczyźnie na najbliższą przyszłość³⁴.

Delegat rządu zauważył, że pod koniec 1924 r. działalność samorządów powiatowych w Ziemi Wileńskiej była już na tyle dynamiczna, że „nie pozostawała w tyle” za o wiele wcześniej zorganizowanymi i działającymi w pomyślniejszych warunkach gospodarczych samorządami powiatowymi innych dzielnic Rzeczypospolitej. Uważał, że przyczyną tego stanu rzeczy było swego rodzaju współzawodnictwo między poszczególnymi PZK w realizacji nałożonych nań zadań. To współzawodnictwo wzmacniało publikowanie przez DRZW szczegółowych sprawozdań z działalności poszczególnych powiatów, przygotowywanych przez ich wydziały powiatowe. Ponadto do tego stanu rzeczy przyczynił się walenie Wydział Samorządowy UDRZW poprzez bardzo skuteczny nadzór prawny i fachowy nad wydziałami powiatowymi. Był on szczególnie trudny, gdyż w wydziałach tych brakowało dobrze przygotowanych i doświadczonych pracowników samorządowych. Jedną z jego form był instruktaż fachowy, realizowany podczas zjazdów pracowników samorządowych z pracownikami Wydziału Samorządowego w gmachu Urzędu Delegata Rządu na Ziemię Wileńską. W związku z kryzysem hiperinflacyjnym 1923 roku, a następnie z akcją oszczędnościową rządu nadzór ten uległ ograniczeniu, co negatywnie odbiło się na pracy instytucji samorządów powiatowych. Jednakże delegat rządu w Wilnie i podległe mu struktury administracyjne już od połowy 1924 roku rozpoczęły akcję w celu szybkiego usunięcia tych niedomagań³⁵.

Wydział Samorządowy UDRZW, analizując pracę powiatowych związków komunalnych w poszczególnych sferach działalności, konstatował, że pod koniec 1924 roku utrzymywały one 25 przychodni lekarskich. Ich sieć sukcesywnie powiększała się poprzez przekształcanie

³⁴ Charakterystyka..., LCVA, UWWiL, UDRW, f. 51, ap. 15, b. 262, k. 4a.

³⁵ Sprawozdanie kasowe z wykonania budżetu Sejmiku Wilejskiego z 1924 r., LCVA, UWWiL, UDRW, f. 51, ap. 15, b. 940, s. 1–6; Charakterystyka..., LCVA, UWWiL, UDRW, f. 51, ap. 15, b. 262, k. 4a.

punktów felczerskich w nowe przychodnie, tworzenie przychodni przy szpitalnych oraz powoływanie nowych. WS UDRZW instruował je, by dotowały tylko bezpłatne leczenie ludności w przychodniach lekarskich, ale nie je same. Zaoszczędzone w ten sposób środki powinny być przeznaczone na tworzenie nowych punktów lekarskich. Zalecenie to nie mogło być jednak zrealizowane, gdyż mało było przychodni lekarskich samowystarczalnych finansowo, a bezpłatnością leczenia władze samorządowe chciały zachęcić ludność miejscową, by leczyła się u lekarzy, a nie jak dotąd u felczerów, a zwłaszcza znachorów. Na początku 1924 roku większość sejmików powiatowych Ziemi Wileńskiej zgodziła się na przejęcie placówek szpitalnych na swoje utrzymanie. Delegat rządu w Wilnie, wskazując na ich niestabilność finansową, wstrzymał te decyzje i zalecił, by stale pokrywały tylko część wydatków szpitalnych.

Samorządy powiatowe prowadziły regularną walkę z epidemiami. W tym celu lekarze powiatowi tworzyli na zalecenie władz zwierzchnich kolumny epidemiczne (epidemiologiczne), których celem było zwalczanie pojawiających się epidemii, a zwłaszcza zapobieganie im. W 1924 roku MSW ogłosiło np. „Instrukcję dla kolumn epidemicznych przeznaczonych do walki z dudem plamistym i powrotnym”. Kolumna składała się z lekarza, jako kierownika, higienistki i dezynfektora. Organizowano też miejscowe komisje higieniczne, których działalność stawała się coraz bardziej intensywna. W ogóle w miarę zdobywania doświadczeń w sprawach lecznictwa medycznego, wspierania go przez personel rekrutujący się z działaczy społecznych samorząd powiatowy ujmował coraz pewniej w swoje ręce inicjatywę w tym zakresie.

Powiatowe związki komunalne prowadziły akcję zwalczania chorób i epidemii wśród zwierząt hodowlanych. Zatrudniały lekarzy weterynarii oraz utrzymywały po 1–2 przychodnie weterynaryjne w powiecie. W zwalczaniu epidemii wśród zwierząt organizowały kolumny weterynaryjne oraz na stałe zatrudniały wywiadowców weterynaryjnych³⁶.

Powiatowe związki komunalne prowadziły znaczącą działalność na polu opieki społecznej. Pod koniec 1924 r. w ich gestii było 6 ochronek dla dzieci, obok przytułków dla starców, które funkcjonowały coraz lepiej,

³⁶ Instrukcja dla kolumn epidemicznych przeznaczonych do walki z dudem plamistym i powrotnym, Archiwum Akt Nowych, Ministerstwo Opieki Społecznej, Departament Opieki Społecznej, sygn. 5, s. 7; Charakterystyka..., LCVA, UWWil, UDRW, f. 51, ap. 15, b. 262, k. 5.

przy czym w ochronkach tych z reguły prowadzono naukę rzemiosł (tkactwo, pończosznictwo, koszykarstwo, ogrodnictwo itp.) dla dzieci z ochronek, jak i mieszkających z rodzinami. By zbudować mocniejsze podstawy gospodarcze dla tej działalności, wydziały powiatowe pracowały na rzecz stworzenia przy tych placówkach własnych gospodarstw rolnych i ogrodniczych, zazwyczaj na ziemi nabytej lub wdzierżawionej od państwa na mniej lub więcej ulgowych warunkach. Na rzecz tych placówek przeprowadzano publiczne kwesty i zbiórki. Sejmiki powiatowe w Wilnie, Brasławiu, Wilejce poprzez to, że prowadziły własne gospodarstwa rolne i posiadały własną infrastrukturę budowlaną, przystąpiły do tworzenia szkół rolniczych, których chronicznie brakowało. Dotąd szkołę rolniczo – ogrodniczą posiadał tylko sejmik w Święcianach. Zakładami samorządowymi były również tzw. punkty zarodowe (kopulacyjne) nadzorowane przez samorządowych lekarzy weterynaryjnych. Do zakładów tych zaliczano również wypożyczalnie narzędzi rolniczych, które PZK tworzyły głównie w miejscowościach byłego pasa przyfrontowego (3–5 na powiat)³⁷.

Samorządy powiatowe Ziemi Wileńskiej, niezwłocznie po ich uruchomieniu ewentualnie reorganizacji (tak było na ziemiach b. Litwy Środkowej), przejęły nadzór nad drogami powiatowymi i wojewódzkimi. Odtąd drogi państwowe stanowiły jedynie nieznaczną część dróg publicznych. Samorządy powiatowe, przy pomocy państwa (DRZW), prowadziły remonty najbardziej zniszczonych odcinków tych dróg, jak też mostów i grobli. Dążąc do utrzymania ich w dobrym stanie – z braku środków pieniężnych – wykorzystywały tzw. robociznę szarwarkową, tj. dobrowolną pracę ludności miejscowej. Część tej ludności była temu przeciwna, ale samorządowcom udawało się opór ten przełamać. Wraz ze zdobywanym doświadczeniem samorządy czyniły coraz większe postępy w zakresie nadzoru technicznego i organizacji tych robót. Prowadziły roboty budowlane mające na celu dostosowywanie gmachów sejmikowych dla potrzeb samorządowych zakładów dobroczynnych, leczniczych i oświatowych (szkoły rolnicze i powszechne).

Pod nadzorem administracji ogólnej (Wydział Samorządowy UDRZW, urzędy starościńskie) powiatowe związki komunalne działały na rzecz podniesienia poziomu rolnictwa i hodowli. W pierwszych latach powojennych

³⁷ Sprawozdanie z lustracji referatu samorządowego w starostwie święciańskim z 16.12.1925 r., LCVA, UWWil, UDRW, f. 51, ap. 15, b. 673, k. 54–56; Charakterystyka..., LCVA, UWWil, UDRW, f. 51, ap. 15, b. 262, k. 5a.

działano doraźnie, udzielając pomocy gospodarstwom zniszczonym (zakup nasion sprzedawanych następnie na kredyt, urządzenie wypożyczalni narzędzi rolniczych), podejmowano próby w zakresie melioracji (powiat brasławski), w dziedzinie hodowli zwierzęcej (punkty zarodowe) oraz szerzenia wiedzy rolniczej (pokazy, wystawy, utrzymanie instruktorów). Z czasem postanowiono działać bardziej metodycznie, zmierzając do intensyfikacji produkcji rolnej poprzez stworzenie dla producentów rolnych nowych i dostępnych instytucji kredytowych. Miały nimi być tzw. banki ludowe, tj. komunalne kasy oszczędnościowe (KKO) i gminne kasy pożyczkowo-oszczędnościowe (GKPO)³⁸. Do końca 1925 r. działały one już w powiatach: wileńsko-trockim, oszmiańskim, wilejskim, dziśnieńskim. Zdobyły sobie szybko zaufanie miejscowej ludności, jak też kapitału krajowego. Delegat rządu w Wilnie, by wzmocnić rozwój produkcji rolnej oraz komunalnych instytucji kredytowych, latem 1924 roku zwołał zjazd działaczy samorządowych. Jednakże jego wstępne ustalenia wywołały obawy bogatszych sfer rolniczych (ziemiaństwa wileńskiego) przed zbyt dużą ingerencją państwa (samorządów powiatowych) w produkcję rolną i uzależnienie jej od władz państwowych. Przeworsowały stanowisko, że rozwój rolnictwa i hodowli na Ziemi Wileńskiej będzie wspierany przede wszystkim przez organizacje rolnicze, które *notabene* posiadały o wiele sprawniejszy personel fachowy niż instytucje samorządowe. Bardzo szybko okazało się jednak, że organizacje te cierpią na jedną słabość – brak stałych podstaw finansowania. W rezultacie zjazd ten zapoczątkował akcję stałego i planowego wspierania gospodarki rolnej przez powiatowe związki komunalne³⁹.

W Wydziale Samorządowym UDRZW zwrócono uwagę, że powiatowe związki komunalne (do końca 1922 r.) koncentrowały się na sprawach gospodarczych, zwłaszcza drogowych, a w ogóle nie doceniały pracy oświatowej, zwłaszcza wśród młodzieży wiejskiej. Stan ten wynikał również z braku sił fachowych, jak też z niedoceniań oświaty w walce z „odrusyfikowaniem” kraju oraz propagowaniem kultury polskiej. Postanowiono to zmienić i oprócz prac dorywczych poprzez organizowanie kursów, bibliotek wędrownych, towarzystw oświatowych, sejmiki powiatowe przeszły do zaplanowanych i skoordynowanych prac oświatowych, angażując lub przyjmując udział w utrzymaniu stałych, fachowych

³⁸ Por.: Kozyra Waldemar, *Urząd...*, s. 303–304.

³⁹ Charakterystyka..., LCVA, UWWil, UDRW, f. 51, ap. 15, b. 262, k. 6.

instruktorów oświatowych. Programowo zaczęły popierać szkolnictwo powszechne, które w całości przeszło na utrzymanie samorządu gminnego i powiatowego. PZK w sposób stały udzielały zapomóg oświatowych gminom, tworzyły programy stałych stypendiów dla uczniów seminariów nauczycielskich oraz popierały kursy dokształcające nauczycieli. Rozpoczęły wspieranie szkolnictwa średniego poprzez ustanowienie stałych subwencji dla szkół średnich. Przykładem mogą tu być sejmiki: oszmiański i dziśnieński, które regularne subwencjonowały gimnazja w Oszmianie i Dzisiejnie⁴⁰.

Należy podkreślić, że działalność powiatowych związków komunalnych na Wileńszczyźnie, jak i w całym kraju w pierwszych latach dwudziestych XX wieku, napotykała znaczne trudności w związku z częstymi kryzysami gospodarczymi i finansowymi w państwie. Dlatego też stała troską władz nadzorczych, tj. Urzędu Delegata Rządu na Ziemię Wileńską oraz urzędów starościńskich było łagodzenie ich skutków dla gospodarek PZK. Ponadto, delegat rządu w Wilnie zgłaszając do MSW, jak i innych ministerstw wiele wniosków i postulatów, poprzez zebrany wcześniej materiał informacyjny, dowiadywał się o ich problemach, trudnościach i bolączkach. W konsekwencji wydawał coraz bardziej trafne i właściwe zalecenia i instrukcje, które przyczyniały się do polepszenia pracy powiatowych związków komunalnych, zwłaszcza na polu gospodarczo-budżetowym.

Organizacja i funkcjonowanie samorządu gminnego

Urząd Delegata Rządu w Wilnie i podległy mu Wydział Samorządowy pracowali na rzecz uporządkowania organizacyjnego i funkcjonalnego gmin wiejskich i miejskich. W połowie 1922 roku doprowadzono do uruchomienia rady gminnej w Janiskach (rad gminnych nie posiadały dwie gminy przy pasie neutralnym: Janiska i Łyngmiańska), a jednocześnie skasowano gminę w Orzechownie (przy rozgraniczeniu z Rosją Sowiecką). Opracowano memoriał do ministra spraw wewnętrznych w sprawie ujednoczenia obszarowego gmin wiejskich, gdyż posiadały one zbyt niejednolite terytoria, wahające się od 2 do 40 dziesięcin. Z powodu zbyt małego obszaru znaczna ich część była w złej sytuacji finansowej i kwalifikowała

⁴⁰ Protokół nr 1 organizacyjnego posiedzenia Sejmiku Powiatu Trocko-Wileńskiego z 17.12.1922, LCVA, UWWil, UDRW, f. 51, ap. 15, b. 680, k. 2–4; Charakterystyka..., LCVA, UWWil, UDRW, f. 51, ap. 15, b. 262, k. 6a.

się do likwidacji poprzez połączenie z inną gminą lub gminami. Memoriał ten nie doczekał się jednak (do końca 1925 r.) rozpatrzenia przez MSW. Kilka miasteczek Ziemi Wileńskiej, to jest Widze, Brasław i Druja, zgłosiło delegatowi rządu w Wilnie chęć powołania u nich, jeszcze na podstawie przepisów samorządowych wydanych przez ZCZW, magistratów z nominacji. Jednakże urząd uznał, że po pierwsze wnioski tych miast były słabo udokumentowane, po drugie nowa ogólnokrajowa ustawa o ustroju miast (która miała niebawem obowiązywać na obszarze Ziemi Wileńskiej) nie przewidywała już organów samorządowych z nominacji, a po trzecie tworzenie rad miejskich w miasteczkach pozbawionych zupełnie inteligencji polskiej nie było wskazane. Ostatecznie sprawę odłożono *ad calendas Graecas*. Natomiast ludność miasteczek Podbrodzie i Smorgoń domagała się od UDRZW, by zlikwidował u nich samorząd miejski i włączył je do ościennych gmin wiejskich. Wnioski te, jako niedostatecznie udokumentowane, zostały jednoznacznie odrzucone⁴¹.

Urząd Delegata Rządu na Ziemię Wileńską wiele uwagi poświęcał sprawom organizacji urzędów gminnych, uporządkowaniu ich biurowości i rachunkowości, wyszkoleniu zatrudnionego tam personelu urzędniczego oraz zorganizowaniu stałych form kontroli i nadzoru nad ich działalnością. Jednocześnie w swych sprawozdaniach podkreślał, że „typ urzędu gminnego”, jaki wytworzył się w pierwszych latach istnienia wileńskiego okręgu administracyjnego, na ogół rzecz ujmując, uznawał za właściwy (pozytywny). Jego pracowników na ogół (z małymi wyjątkami, które zwiększyły się w latach 1923/1924 z powodu zaniedbania inspekcji) cechowała pracowitość i poszanowanie prawa, a urzędy gminne – sprawność i dość dokładne oraz terminowe wykonywanie zarządzeń władz. Do tego stanu rzeczy przyczyniły się również systematyczne kontrole i odpowiedni instruktaż. Przykładem mogą tu być cykliczne zjazdy wójtów i pisarzy gminnych organizowane przez urzędy starościńskie, prowadzone przez fachowych urzędników z poszczególnych działów administracji rządowej. Dla sołtysów regularne szkolenia odbywały się w urzędach gminnych. Utrzymanie tego poziomu pracy w urzędach gminnych wymagało od Delegatury Rządu na Ziemię Wileńską, starostw i wydziałów powiatowych znacznego wysiłku finansowego i nakładów pracy.

⁴¹ Sprawozdanie finansowe magistratu m. Wilna z 1923 rok, LCVA, UWWil, UDRW, f. 51, ap. 15, b. 734, k. 6–11; Charakterystyka..., LCVA, UWWil, UDRW, f. 51, ap. 15, b. 262, k. 4a.

W instytucjach tych ukształtowały się dobrze wyszkolone zespoły inspektorów gminnych, chociaż na Wileńszczyźnie niemal stale występował brak przygotowanych kadr urzędniczych⁴².

WS UDRZW nadzorował wykonywanie przez samorządy gminne zadań zleconych (poruczonych) przez poszczególne władze administracji rządowej. Nadzór ten odbywał się poprzez stałe lustracje, zalecenia pokontrolne i okólniki, które w ostateczności w znaczący sposób wpływały na polepszenie pracy tych samorządów. Uregulował palącą społecznie sprawę świadczeń podwodowych. Wniósł do MSW o wydanie nowych przepisów o pocztach gminnych, uruchomionych w 1923 roku w większości gmin. W odpowiednich oddziałach Wydziału Samorządowego kończono prace nad uregulowaniem instytucji szarwarku w Ziemi Wileńskiej. W sprawozdaniach podkreślano, że wiele spraw z zakresu samorządności gminnej nie można było rozwiązać, gdyż brakowało odpowiedniego ustawodawstwa samorządowego⁴³.

Do czasu ogłoszenia w dniu 11 sierpnia 1923 roku ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (ustawa tymczasowa o gospodarce finansowej samorządów)⁴⁴ sprawy związane z gospodarką finansową gmin regulowane były przez Delegaturę Rządu w Wilnie. Wobec nader niskich podatków państwowych, niewyczerpujących nawet w nieznacznej części zdolności płatniczych większości gospodarstw wiejskich, składki gminne oparte przeważnie na samoopodatkowaniu się ściągane były jednak łatwo pomimo niemożności zastosowania przymusu prawnego. Dzięki temu stan finansów komunalnych w gminach wiejskich pod koniec 1922 r. i w pierwszej połowie 1923 roku był względnie pomyślny pomimo stałego spadku waluty, obniżającego wartość wpływów podatkowych. Gminy nauczyły się z tym walczyć poprzez szybkie wydatkowanie zgromadzonych środków oraz pobieranie składek gminnych w naturze (zbożu), co było ich faktyczną waloryzacją. Z czasem w tego

⁴² Protokół posiedzenia referentów oraz wójtów i pisarzy gminnych Starostwa Braślowskiego odbytego w dniu 17.12.1923 r. w lokalu starostwa, LCVA, UWWil, UDRW, f. 51, ap. 15, b. 672, k. 95–59a; Charakterystyka... LCVA, UWWil, UDRW, f. 51, ap. 15, b. 262, k. 4a–6.

⁴³ Protokół nr 2 z dnia 23.12.1922 r. Zjazd naczelników rejonów, burmistrzów, wójtów i pisarzy gmin powiatu oszmiańskiego, LCVA, UWWil, UDRW, f. 51, ap. 15, b. 673, k. 82–84; Charakterystyka..., LCVA, UWWil, UDRW, f. 51, ap. 15, b. 262, k. 7–7a.

⁴⁴ DzU, 1923, nr 94, poz. 747; Kozyra Waldemar, *Urząd...*, s. 304.

sposobu pobierania podatków zaczął korzystać Skarb Państwa. Większość uzyskanych dochodów samorządy gminne przekazywały na sprawy oświatowe, zwłaszcza na uruchamianie nowych szkół powszechnych. Pomimo zupełnego braku budynków szkolnych placówki te powstawały dzięki bezpłatnemu udostępnianiu przez miejscową ludność lokali na sale szkolne. W rezultacie powstała gęsta sieć szkół gminnych, dla której władze oświatowe nie zawsze mogły zapewnić kadre nauczycielską, gdyż jej ciągle brakowało⁴⁵.

Delegat rządu na Ziemię Wileńską w swoich sprawozdaniach do władz zwierzchnich konstatował, że wraz z wejściem w życie ustroju samorządu powiatowego nastąpiło pewne ograniczenie dotychczasowych inicjatyw społecznych i gospodarczych samorządów gminnych. Wynikało to po pierwsze z systematycznej pracy nadzorczej (której dotąd faktycznie nie było) wydziałów powiatowych i Wydziału Samorządowego UDRZW, a po drugie z trudnej (lub bardzo trudnej) sytuacji gospodarczej kraju. Reforma walutowa Władysława Grabskiego z kwietnia 1924 r. choć była wielkim sukcesem gospodarczym, stabilizującym gospodarkę kraju do 1939 r., w latach 1924–1925 wywołała stagnację gospodarczą przede wszystkim w strukturach samorządu gminnego. Pomimo to rady gminne podejmowały działania na rzecz budowy nowych szkół, nowych ochronek dla dzieci, wspierały tworzenie ośrodków zdrowia, wspomagały oświatę rolniczą. Jednocześnie władze nadzorcze w dalszym ciągu prowadziły regularne kontrole i inspekcje urzędów gminnych, w szczególności ich gospodarki oraz budżetów pod kątem przestrzegania dyscypliny budżetowej. Domagały się tworzenia gminnych komisji rewizyjnych, w których skład powinny wchodzić osoby spoza struktur samorządowych, głównie z kręgów miejscowej inteligencji. Według DRZW był z tym kłopot, gdyż inteligencja ta nie przejawiała większego zainteresowania gospodarką komunalną swoich gmin⁴⁶.

⁴⁵ Budżet gminy Głębokie – powiat dziśnieński: I półrocze 1923 r., LCVA, UWWiL, UDRW, f. 51, ap. 15, b. 734, bp; Protokół z wizytacji rewizyjnej Magistratu m. Troki z dnia 2–3.08.1924 r., LCVA, UWWiL, UDRW, f. 51, ap. 15, b. 870, bp.

⁴⁶ Protokół III konferencji naczelników wydziałów Urzędu Delegata Rządu odbytej 18.05.1923 r., LCVA, UWWiL, UDRW, f. 51, ap. 15, b. 1, k. 13–15; Charakterystyka..., LCVA, UWWiL, UDRW, f. 51, ap. 15, b. 262, k. 7a–8.

Zakończenie

Resumując, należy wskazać, że badania regionalne w Polsce otrzymały nowy impuls, gdy stała się ona członkiem Unii Europejskiej w 2004 roku. W UE idea samorządności i regionalizmu jest jedną z najważniejszych, leżących u podstaw jej głównych zasad dotyczących organizacji władzy publicznej czy szerzej społeczeństwa obywatelskiego. Ideę samorządności lokalnej i regionalizmu promują takie dokumenty Unii Europejskiej, jak: Europejska karta samorządu terytorialnego (lokalnego) z 15 października 1985 roku oraz Europejska karta samorządu regionalnego z 5 czerwca 1997 roku.

Autor, biorąc za punkt wyjścia nowe postulaty badawcze w zakresie studiów nad regionami Europy, podjął próbę nakreślenia początków istnienia regionu wileńskiego poprzez utworzenie w granicach odrodzonej Rzeczypospolitej Polskiej w kwietniu 1922 roku wileńskiego okręgu administracyjnego – Ziemi Wileńskiej. W konsekwencji pojawił się w Polsce region administracyjny, który bardzo szybko uwidocznił swoją specyfikę społeczną, narodowościową i gospodarczą, a także kontekst międzynarodowy. Specyfika ta była na tyle odrębna, że władze państwowe oraz znaczne kręgi społeczności lokalnej były skłonne nadać mu walor autonomii. Ostatecznie do tego nie doszło, ale odtąd Ziemia Wileńska nazwana też Wileńszczyzną powszechnie uznawana była i jest za jeden z bardziej rozpoznawalnych regionów Europy.

W latach 1922–1925 Ziemia Wileńska zarządzana była przez odrębny, w porównaniu z innymi obszarami kraju, organ administracji ogólnej II instancji, czyli delegata rządu na Ziemię Wileńską (delegata rządu w Wilnie). Należy podkreślić, że jedną z *differentia specifica* regionu wileńskiego był i jest samorząd lokalny, w szczególności jego formy działania, specyfika narodowościowa, rola i znaczenie w kultywowaniu tradycji miejscowej. Stąd też przedmiotem niniejszego artykułu była działalność delegata rządu w Wilnie w dziedzinie samorządu terytorialnego.

Bibliografia

Źródła archiwalne

Protokół czynności wydziałów Urzędu Delegata Rządu w Wilnie (z resortu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych) zatwierdzony 27.03.1923, Lietuvos Centrinis Valstybės Archyvas (LCVA), Urząd Wojewódzki Wileński (dalej: UWWil), Urząd Delegata

- Rządu w Wilnie (dalej UDRW), fondas (zespół), f. 51, apyrašas (oddział), ap. 15, byla (teczka, sygnatura), b. 134, k. 30–36.
- Protokół nr 1 pierwszego zebrania naczelników wydziałów odbytego pod przewodnictwem P. Delegata w dniu 22.11.1922 r., LCVA, f. 51, ap. 15, b. 1, k. 180–181a.
- Charakterystyka działalności władzy nadzorczej i stan samorządu w wileńskim okręgu administracyjnym od chwili jego utworzenia do połowy października 1924 roku, LCVA, UWWil, UDRW, f. 51, ap. 15, b. 262, k. 3.
- Sprawozdanie Wydziału Samorządowego Departamentu Spraw Wewnętrznych z czynności jego i stanu samorządów na terenie Litwy Środkowej w ubiegłym 1921 roku, LCVA, UWWil, UDRW, f. 51, ap. 15, b. 673, k. 99–113.
- Protokół nr 1 pierwszego organizacyjnego zebrania Sejmiku Powiatowego Brasławskiego, obytego w dniu 18. 12. 1922 r. w lokalu Domu Ludowego w Brasławiu w obecności przedstawiciela Delegata Rządu w Wilnie p. Kowalewskiego, LCVA, UWWil, UDRW, f. 51, ap. 15, b. 682, k. 2–3.
- Sprawozdanie kasowe z wykonania budżetu Sejmiku Wilejskiego z 1924 r., LCVA, UWWil, UDRW, f. 51, ap. 15, b. 940, s. 1–6.
- Sprawozdanie z lustracji referatu samorządowego w starostwie święciańskim z 16. 12. 1925 r., LCVA, UWWil, UDRW, f. 51, ap. 15, b. 673, k. 54–56.
- Protokół nr 1 organizacyjnego posiedzenia Sejmiku Powiatu Trocko-Wileńskiego z 17.12.1922, LCVA, UWWil, UDRW, f. 51, ap. 15, b. 680, k. 2–4.
- Sprawozdanie finansowe magistratu m. Wilna z 1923 rok, LCVA, UWWil, UDRW, f. 51, ap. 15, b. 734, k. 6–11.
- Protokół posiedzenia referentów oraz wójtów i pisarzy gminnych Starostwa Brasławskiego odbytego w dniu 17.12.1923 r. w lokalu starostwa, LCVA, UWWil, UDRW, f. 51, ap. 15, b. 672, k. 95–59a.
- Protokół nr 2 z dnia 23. 12. 1922 r. Zjazd naczelników rejonów, burmistrzów, wójtów i pisarzy gmin powiatu oszmiańskiego, LCVA, UWWil, UDRW, f. 51, ap. 15, b. 673, k. 82–84.
- Budżet gminy Głębokie – powiat dziśnieński: I półrocze 1923 r., LCVA, UWWil, UDRW, f. 51, ap. 15, b. 734, bp.
- Protokół z wizytacji rewizyjnej Magistratu m. Troki z dnia 2–3.08.1924 r., LCVA, UWWil, UDRW, f. 51, ap. 15, b. 870, bp.
- Protokół III konferencji naczelników wydziałów Urzędu Delegata Rządu odbytej 18.05.1923 r., LCVA, UWWil, UDRW, f. 51, ap. 15, b. 1, k. 13–15.
- Instrukcja dla kolumn epidemicznych przeznaczonych do walki z dudem płamistym i powrotnym, Archiwum Akt Nowych, Ministerstwo Opieki Społecznej, Departament Opieki Społecznej, sygn. 5, s. 7

Publikatory urzędowe

- Dziennik Urzędowy Delegata Rządu w Wilnie, 1922.
- Dziennik Urzędowy Tymczasowej Komisji Rządzącej, 1921–1922.
- Dziennik Urzędowy Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich, 1919–1920.
- Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, 1919–1994.

Opracowania

- Dolnicki Bogdan, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009.

- Gałędek Michał, *Ustrój administracji ogólnej na Wileńszczyźnie w okresie międzywojennym*, Toruń 2012.
- Grabski Stanisław, *Pamiętniki*, t. 2, Warszawa 1989.
- Januszewska-Jurkiewicz Joanna, *Stosunki narodowościowe na Wileńszczyźnie w latach 1920–1939*, Katowice 2010.
- Jeżewski Jan, *Podstawowe założenia ustroju województw*, „Studia nad samorządem terytorialnym”, red. Adam Błaś, Wrocław 2002.
- Kieres Leon, *Europejska Karta Samorządu Regionalnego*, „Jaka Europa? Regionalizacja a integracja”, red. Piotr Śliwa, Poznań 1998.
- Kirwiel Eleonora, *Kresy Północno-Wschodnie Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1918–1939. Oblicze Polityczne*, Lublin 2011.
- Kosman Marcei, *Polska–Litwa: z odległej i bliższej przyszłości*, Poznań 2003.
- Kozyra Waldemar, *Idea regionalizmu w polityce administracyjnej rządów pilsudczykowski w latach 1926–1939*, „Region i regionalizm w archeologii i historii”, red. Jądwiaga Hoff, Sławomir Kadrow, Rzeszów 2013.
- Kozyra Waldemar, *Polityka administracyjna ministrów spraw wewnętrznych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1918–1939*, Lublin 2009.
- Kozyra Waldemar, *Urząd Wojewódzki w Lublinie w latach 1919–1939*, Lublin 1999.
- Krajewski Zenon, *Geneza i dzieje wewnętrzne Litwy Środkowej (1920–1922)*, Lublin 1996.
- Lemańska Joanna, *Koncepcje samorządu województwa na tle porównawczym*, Kraków 2006.
- Łossowski Piotr, *Konflikt polsko-litewski 1918–1920*, Warszawa 1996.
- Łossowski Piotr, *Litwa*, Warszawa 2001.
- Łossowski Piotr, *Stosunki polsko-litewskie 1921–1939*, Warszawa 1997.
- Nowacka Ewa, *Zagadnienia regionalizacji w Polsce*, „Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy”, red. Stanisław Dolata, t. 1, Opole 1998.
- Pietrzyk Irena, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa 2000.
- Siemiaszko Zdzisław A., *Wileński korytarz – geneza, historyczna rola, likwidacja*, „Mars” 1997, nr 5.
- Srebrakowski Aleksander, *My nie bracia, my sąsiedzi: polska perspektywa stosunków polsko-litewskich: wybór tekstów i dokumentów*, Wrocław 2013.

The History of European Regionalism in 20th Century: The Activity of Government’s Delegate of Vilnius Territory in the Field of Regional Self-Government (1922–1925)

Summary

Regional researches in Poland have improved when Poland became one of the members of the European Union in 2004. The idea of self-governing and regionalism is one of the most important ideas in the EU. The form of public authorities and civil society is generally based on self-governing and regionalism. The Author is focused on new researching postulates in the field of regional European studies. The article covers the beginnings of Vilnius

Territory's existence. Vilnius Territory was established on the 6th of April 1922 as one of the districts of Poland. In 1922–1925 Vilnius Territory was ruled by the government's delegate of the Vilnius Territory. In Vilnius Territory local self-government existed at the time. Therefore, the government's delegate was also active in the field of local self-government.

Keywords: European Union, region, Vilnius Territory, government's delegate of Vilnius Territory, Department of self-government of government's delegate of Vilnius Territory, self-government of village, self-government of city, self-government of county

Europos regioninės politikos raida XX amžiuje: vyriausybės atstovas teritorinės savivaldos reikalams Vilnijai (1922–1925)

Santrauka

Regioniniai tyrimai Lenkijoje naują pagreitį įgavo 2004 metais, Lenkijai tapus ES nare. Europos Sąjungoje savivaldos ir regioniškumo idėja yra vienas svarbiausių, pamatinių viešosios valdžios, arba, žiūrint plačiau, pilietiškos visuomenės organizavimo principų. Išėjties tašku pasirenkant naujus Europos regionų tyrimo postulatus, straipsnyje bandoma apibrėžti Vilniaus regiono, sudaryto 1922 metų balandžio 6 dieną Lenkijos Žečpospolitos ribose įkuriant Vilniaus administracijos apskritį – Vilniją (Ziemia Wileńska), egzistavimo pradžią. Lyginant su kitais šalies regionais, ši apskritis 1922–1925 metais buvo valdoma išskirtinio bendrosios administracijos II instancijos organo – vyriausybės atstovo Vilnijai. Reikia atkreipti dėmesį į tai, kad viena Vilniaus regiono *differentia specifica* buvo ir yra vietos savivalda. Todėl šio straipsnio tema taip pat vyriausybės atstovo Vilniuje veikla vietinės savivaldos srityje.

Raktažodžiai: Europos Sąjunga, regionas, Vilnija, vyriausybės pasiuntinys Vilnijai, Vyriausybės pasiuntinio Vilnijai biuro Savivaldos skyrius, kaimo savivalda, miesto savivalda, apskrities savivalda

Z dziejów regionalizmu europejskiego w XX wieku: działalność delegata rządu na Ziemię Wileńską w dziedzinie samorządu terytorialnego (1922–1925)

Streszczenie

Badania regionalne w Polsce otrzymały nowy impuls, gdy stała się ona członkiem Unii Europejskiej w 2004 roku. W UE idea samorządności i regionalizmu jest jedną z najważniejszych, leżących u podstaw jej zasad dotyczących organizacji władzy publicznej czy szerzej społeczeństwa obywatelskiego. Autor, biorąc za punkt wyjścia nowe postulaty badawcze w zakresie studiów nad regionami Europy, podjął próbę nakreślenia początków istnienia regionu wileńskiego poprzez utworzenie w granicach Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 6 kwietnia 1922 roku wileńskiego okręgu administracyjnego – Ziemi Wileńskiej. W latach 1922–1925 był on zarządzany przez odrębny, w porównaniu z innymi częściami kraju, organ administracji ogólnej II instancji, to jest delegata rządu na Ziemię

Artykuły naukowe

Wileńską. Należy podkreślić, że jedną z *differentia specifica* regionu wileńskiego był i jest samorząd lokalny. Stąd też przedmiotem niniejszego artykułu była również działalność delegata rządu w Wilnie w dziedzinie samorządu terytorialnego.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, region, Ziemia Wileńska, delegat rządu na Ziemię Wileńską, Wydział Samorządowy Urzędu Delegata Rządu na Ziemię Wileńską, samorząd gminny wiejski, samorząd gminny miejski, samorząd powiatowy