

## STEFAN PACHNOWSKI JAKO DZIAŁACZ ZWIĄZKU MIAST POLSKICH W LATACH 1927–1935

Andrzej Synowiec

Uniwersytet Jagielloński



ABSTRACT

### STEFAN PACHNOWSKI AS AN ACTIVE MEMBER OF THE ASSOCIATION OF POLISH CITIES IN 1927–1935

Stefan Pachnowski (1892–1943) was a lawyer, local government activist, president of Włocławek and in the years 1927–1935 an active member of the Association of Polish Cities (Związek Miast Polskich). Since 1927 he was among the representatives of the Management and the Executive Committee of the Association (Zarząd i Komisja Wykonawcza Związku) where he was involved in various initiatives.

One of the most essential fields of his work were questions related to newly introduced building regulations. He presided over a special commission of real estate assessors in the Association of Polish Cities; they were working on the elaboration of a model project of local construction and police regulations, which were released in 1930. He was a keen supporter of the revitalisation of building and housing activities in Polish towns. As president of Włocławek he oriented his efforts towards the construction of small condominiums for the working people. He used to present his views and ideas at the reunions of the Association of Polish Cities.

Since the very beginning of his membership in the Association, Pachnowski manifested avid interest in the improvement of the cities' finances and, consequently, he became a member of the Financial Committee (Komisja Finansowa) within the Association. In the field of its interests there were among others: the revival of economic activity and the reduction of unemployment. In 1933 the institution of the Labour Fund (Fundusz Pracy) was established and the Association of Polish Cities was a strong supporter of its policies. Pachnowski himself encouraged the cooperation between the two bodies. In 1934, when his presidency of Włocławek was concluded, he engaged himself in the activity of the Labour Fund.

With utmost care Pachnowski examined the legislation of local governments in the Second Republic of Poland and participated in the elaboration of local government law on behalf of the Association of Polish Cities. The law was promulgated on 22nd March 1933 but was not enthusiastically received by the members of the Association. That event gave rise to animated discussions about local government legislation and Pachnowski's voice was among the most prominent ones in that discourse.

The Association of Polish Cities delegated Pachnowski to the National Committee of Local Governments (Państwowa Rada Samorządowa). He also represented the Association within the

Committee of Municipal Loan and Donation Fund (Komisja Komunalnego Funduszu Pożyczkowo-Zapomogowego). In 1931 he was appointed to the Electricity Committee (Komisja Elektryczna), and, towards the end of his activity, during the 13th convention in 1935, he joined the Verification Committee (Komisja Weryfikacyjna) which, on the basis of discussions and documentation provided by the Association office, elaborated proposals to be presented at the Association reunion.

**Keywords:** Pachnowski, Union of Cities, II Republic of Poland, Council Housing, Municipal Finances

**Słowa kluczowe:** Pachnowski, Związek Miast, II Rzeczpospolita, budownictwo komunalne, finanse miejskie

Stefan Pachnowski (1892–1943) był prawnikiem, działaczem samorządowym i społecznym, a w latach 1926–1933 prezydentem Włocławka<sup>1</sup>. W latach 1927–1935 wykazywał dużą aktywność w Związku Miast Polskich. Od 1927 roku zasiadał w Zarządzie i Komitecie Wykonawczym Związku, w którym prowadził niezwykle ożywioną działalność w wielu dziedzinach<sup>2</sup>. Należy dodać, że w 1917 roku powstał Związek Miast Królestwa Polskiego, a po odzyskaniu przez Polskę niepodległości na II Zjeździe w 1919 roku zmieniono jego nazwę na Związek Miast Polskich<sup>3</sup>. W artykule opublikowanym w organie prasowym Związku – „Samorządzie Miejskim”<sup>4</sup> – z okazji 10-lecia organizacji podkreślano ewolucję w funkcjonowaniu organizacji; od przypadkowej i nieskoordynowanej pracy do świadomej i planowej działalności prowadzonej głównie w dwóch kierunkach. Pierwszym była obrona interesów ogółu miast poprzez przygotowywanie projektów ustaw, opiniowanie projektów rządowych ustaw, redagowanie odpowiednich memoriałów do parlamentu w sprawach miejskich, propagowanie różnych kierunków myśli i pracy samorządowej w kraju i za granicą oraz wyszukiwanie źródeł kredytowania o podział pożyczek. Drugim kierunkiem działalności Związku stała się praca na rzecz poszczególnych miast należących do organizacji, obrona ich interesów przez interwencję u władz, udzielanie porad prawnych i różnego rodzaju informacji<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Szerzej o biografii Stefana Pachnowskiego zob. J. Kubiowski, *Pachnowski Stefan* [w:] *Polski Słownik Biograficzny*, t. 24, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1979, s. 756–758; M. Gruszczyńska, *Pachnowski Stefan (1892–1943)* [w:] *Włocławski słownik biograficzny*, red. S. Kunikowski, t. 3, Włocławek 2005, s. 127–129.

<sup>2</sup> J. Kubiowski, op.cit., s. 757. Zob. też *Protokół posiedzenia Zarządu Związku Miast Polskich z dnia 4 grudnia 1930 r.*, „Samorząd Miejski” 1931, nr 1, s. 39.

<sup>3</sup> Szerzej o powstaniu Związku Miast Polskich i jego historii do roku 1939 zob. R. Szwed, *Centralne Związki Samorządowe w Polsce (1917–2003). Związek Miast Polskich, Związek Powiatów Rzeczypospolitej Polskiej – Związek Powiatów Polskich, Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej*, Częstochowa 2003, s. 13–54; idem, *Związek Miast Polskich: 1917–1939, 1990–1994*, Poznań 1995.

<sup>4</sup> Szerzej o organie prasowym Związku Miast Polskich – „Samorządzie Miejskim”, który wychodził nieprzerwanie w latach 1921–1939, zob. K. Makleś, *Samorząd Miejski (1921–1939) i jego dzieje*, „Rocznik Historii Prasy Polskiej” 2011, t. 14, z. 1–2, s. 89–109.

<sup>5</sup> *Dziesięciolecie działalności Związku Miast Polskich (1917–1927)*, „Samorząd Miejski” 1927, t. 7, s. 667. Udzielanie porad prawnych miastom było ważnym elementem dalszego funkcjonowania

Członkami Związku Miast Polskich mogły zostać miasta, których rady miejskie lub magistraty podjęły stosowne uchwały o przystąpieniu do Związku. Swoje akces mogły zgłaszać także regionalne organizacje miast posiadające osobowość prawną. Organami Związku Miast Polskich były: Zarząd i Ogólne Zebranie (Zjazd) przedstawicieli miast<sup>6</sup>. Charakter Związku określał jego statut. Pierwszy przyjęto w 1917 roku. Po odzyskaniu niepodległości przez Polskę wprowadzono do niego pewne zmiany w roku 1919, a później jeszcze kilkakrotnie go nowelizowano. W końcu lat 20. oraz na początku 30. prowadzono prace nad nowym statutem, przy czym wśród członków Związku istniały znaczne rozbieżności odnoszące się do tego, czy jego struktura powinna iść w kierunku centralizacji (za tym optowały władze Związku oraz część działaczy samorządowych) czy też decentralizacji (co proponowali działacze z Małopolski, Wielkopolski oraz Lublina). Pojawiły się również rozwiązania kompromisowe forsowane przez samorządowców lwowskich<sup>7</sup>.

Pachnowski także brał udział w tych dyskusjach nad nowym statutem. Uchwalenie nowego statutu było głównym celem XI Zjazdu Związku Miast, który odbył się w dniach 15 i 16 czerwca 1930 roku w Warszawie. Stefan Pachnowski w pierwszym dniu obrad wszedł do Prezydium Zebrania Ogólnego<sup>8</sup>. Sprawę nowego statutu Związku Miast zreferował zebrany Józef Zawadzki. Następnie odnośnie do tej kwestii wygłoszono przemówienia, wybrano nawet specjalną komisję (do której wszedł Pachnowski) mającą przedłożyć zjazdowi wnioski dotyczące nowego statutu<sup>9</sup>. Ostatecznie, wobec dużej rozbieżności poglądów uczestników spotkania, nie udało się uchwalić nowego statutu. Do projektowanego statutu zgłoszono z kolei wiele poprawek, które Zarząd Związku miał przeanalizować<sup>10</sup>. Jedną z nich, do paragrafu 29, zgłosił Pachnowski. W projekcie czytamy: „Zarząd składa się z 15 członków, wybieranych przez Radę Naczelną na okres jednej kadencji spośród wszystkich członków Rady, łącznie z członkami kooptowanymi przez Radę”<sup>11</sup>. Poprawka Pachnowskiego brzmiała: „Wstawić na końcu paragrafu «w głosowaniu proporcjonalnym»”<sup>12</sup>. We wniosku Komisji Statutowej odnośnie do tego paragrafu zawarta była zaś uwaga, że należy dodać do paragrafu 28 projektu słowa: „z uwzględnieniem zasady proporcjonalności”<sup>13</sup>.

---

Związku. Zob. np. *Sprawozdanie z działalności Związku Miast Polskich za czas od 1 kwietnia do 10 października 1932*, „Samorząd Miejski” 1932, nr 21, s. 1150.

<sup>6</sup> Zob. szerzej R. Szwed, *Ogólne zebrania (zjazdy) Związku Miast Polskich (1917–1939)* [w:] idem, *Samorządowa Rzeczpospolita 1918–1939*, Częstochowa 2000, s. 115–135.

<sup>7</sup> Idem, *Centralne Związki Samorządowe*, s. 14.

<sup>8</sup> *Sprawozdanie z Ogólnego Zebrania członków Związku Miast Polskich (Zjazdu Miast) odbytego w dniach 15 i 16 czerwca 1930 w Warszawie w Sali Rady Miejskiej*, „Samorząd Miejski” 1930, nr 16, s. 5.

<sup>9</sup> Ibidem, s. 22–24.

<sup>10</sup> Ibidem, s. 88.

<sup>11</sup> Ibidem, s. 99.

<sup>12</sup> Ibidem. Podobną poprawkę zgłosił Adam Próchnik, który domagał się skreślenia z projektu słów „łącznie z członkami kooptowanymi przez Radę”, a dodania słów „z uwzględnieniem proporcjonalności”. Zob. Ibidem.

<sup>13</sup> Ibidem.

Burzliwa dyskusja dotycząca nowego statutu rozgorzała podczas posiedzenia Zarządu Związku Miast, które odbyło się niedługo po XI Zjeździe – 28 czerwca 1930 roku. W wyniku dyskusji jednomyślnie podjęto trzy uchwały. Pierwsza z nich mówiła, że wobec nieuchwalenia *en bloc* projektu nowego statutu, dotychczasowy obowiązuje bez żadnych zmian. Druga z kolei informowała, iż cały projekt nowego statutu z uwzględnionymi poprawkami zgłoszonymi na XI Zjeździe oraz ewentualnie nadesłanymi przez członków Zarządu będzie rozpatrzony przez specjalną komisję. Jej członkiem został S. Pachnowski wraz z J. Zawadzkiem (jako przewodniczącym) oraz: M. Borzęckim, J. Budzińską-Tylicką, W. Dalborem, R. Jaworowskim, M. Koernerem, M. Porowskim, S. Rapalskim, M. Reinerem i W. Włodkiem. Uchwalono również, że w ciągu pierwszych czterech miesięcy 1931 roku zostanie zwołany zjazd, którego celem będzie wyłącznie zmiana statutu Związku Miast Polskich<sup>14</sup>.

22 lutego 1931 roku w Krakowie odbył się XII Zjazd, który poświęcono, zgodnie z zapowiedziami, tylko jednej sprawie – nowego statutu Związku. Przybyło na niego 333 delegatów ze 178 miast, w tym S. Pachnowski, który także jako jeden z nielicznych wziął udział w dyskusji nad sprawą zmiany statutu<sup>15</sup>. Nie była to liczba imponująca, biorąc pod uwagę, iż w Związku było zrzeszonych w tym czasie ponad 500 miast. Ostatecznie przyjęto statut zgłoszony przez komisję powołaną przez Zarząd Związku. Tym samym zwycięstwo odniosła koncepcja centralistyczna<sup>16</sup>. Sprawa zatwierdzenia nowego statutu przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych stanęła na porządku dziennym obrad Komitetu Wykonawczego Związku Miast 27 stycznia 1932 roku. Sprawę zreferował dyrektor Biura Marceli Porowski, a w dyskusji, która się potem wywiązała, wziął udział między innymi S. Pachnowski<sup>17</sup>. Ostatecznie Statut Związku Miast Polskich został zatwierdzony reskryptem Ministra Spraw Wewnętrznych z 14 marca 1932 roku.

Jednym z głównych obszarów pracy S. Pachnowskiego w organizacji były kwestie związane z nowymi przepisami budowlanymi. 16 lutego 1928 roku została wydana w formie rozporządzenia prezydenta ustawa o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli<sup>18</sup>. Ustawa ustanawiała jednolite przepisy budowlane na terenie całej Rzeczypospolitej, z wyjątkiem Śląska. Większość poruszanych kwestii ujmowała ramowo, zostawiając uregulowanie szczegółów kompetentnym organom, między innymi samorządom miast.

Zaprezentowane w ustawie przepisy policyjno-budowlane znalazły się w orbicie zainteresowań specjalistów skupionych w Związku Miast Polskich. Postanowiono opracować i wydać wzorcowe przepisy policyjno-budowlane, z których mogłyby

---

<sup>14</sup> *Protokół posiedzenia Zarządu Związku Miast Polskich w dn. 28.6.1930 r.*, „Samorząd Miejski” 1930, nr 13, s. 591.

<sup>15</sup> *Sprawozdanie z XII-go Ogólnego Zebrania Członków Związku Miast Polskich (Zjazdu Miast) w Krakowie 22 lutego 1931 r.*, „Samorząd Miejski” 1931, dodatek do nr 11 (odrębna numeracja), s. 10.

<sup>16</sup> *Statut Związku Miast Polskich uchwalony na Zebraniu Ogólnym w Krakowie 22 lutego 1931 roku*, Warszawa 1932.

<sup>17</sup> *Protokół posiedzenia Komitetu Wykonawczego Zarządu Związku Miast Polskich z dnia 27 stycznia 1932 roku*, „Samorząd Miejski” 1932, nr 6, s. 370.

<sup>18</sup> *Rozporządzenie prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli*, „Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej” 1928, Nr 23, poz. 202.

korzystać wszystkie zainteresowane miasta. Pachnowski w „wolnych wnioskach” podczas posiedzenia Komitetu Wykonawczego Zarządu Związku Miast Polskich 19 grudnia 1929 roku proponował, aby nakład takiej broszury wynosił 500 egzemplarzy<sup>19</sup>. 27 czerwca 1929 roku powołano specjalną komisję rzeczoznawców do rozpatrzenia opracowanego staraniem Związku Miast projektu miejscowych przepisów policyjno-budowlanych. Pachnowski – prezydent Włocławka – został mianowany przewodniczącym tej komisji. Oprócz niego wchodził do niej także: inżynier Władysław Kwapiszewski – kierownik Oddziału Regulacji Wydziału Technicznego Zarządu Miejskiego w Łodzi, inżynier Bolesław Pawluć i Gustaw Szymkiewicz – naczelnicy wydziału Ministerstwa Robót Publicznych, Maksymilian Reiner – wiceburmistrz Otwocka, inżynier Rybołowicz – architekt miejski Płocka, Konstanty Scholl – burmistrz Szamotuł oraz inżynier Bronisław Wondrausch – architekt miejski Włocławka<sup>20</sup>.

Pierwsze spotkanie zespołu odbyło się 5 października 1929 roku. Postanowiono na nim, że celowe jest opracowanie jednego ramowego wzoru przepisów policyjno-budowlanych dla wszystkich miast bez uwzględniania ich wielkości. W sumie komisja odbyła 10 posiedzeń. Wyniki prac komisji przedłożył przewodniczący Pachnowski na posiedzeniu Zarządu Związku Miast Polskich 12 lutego 1930 roku<sup>21</sup>. W konkluzji swojego wystąpienia zgłosił wniosek o przyjęcie rozesłanego uprzednio wszystkim członkom Zarządu projektu przepisów oraz o jak najszybsze wydanie ich drukiem. Poruszył także kwestię umieszczenia w przepisach pewnych wskazówek o charakterze praktycznych zaleceń wyjaśniających celowość lub istotę danego przepisu. Problem ten, który pojawił się w toku prac komisji, został powierzony do dopracowania i zredagowania odpowiednich komentarzy naczelnikowi wydziału Ministerstwa Robót Publicznych Gustawowi Szymkiewiczowi<sup>22</sup>.

Radna z Warszawy – lekarka i polityk Justyna Budzińska-Tylicka – wniosła o rozpoczęcie dyskusji nad poszczególnymi przepisami projektu<sup>23</sup>. Wyraziła przy tym ubolewanie, że w komisji nie było lekarza, wobec czego projekt nie uwzględniał w wystarczającym stopniu wymogów higieny. Koncentrował się, jej zdaniem, na kwestiach architektonicznych i estetycznych, a problematyka zdrowia została zupełnie pominięta. Swoje wystąpienie zakończyła postulatem podnoszenia w miastach zaniedbanej kultury sanitarnej. Według niej można tego dokonać dzięki prawidłowo

---

<sup>19</sup> *Protokół posiedzenia Komitetu Wykonawczego Zarządu Związku Miast Polskich w dniu 19 XII 1929 r.*, „Samorząd Miejski” 1930, nr 1–2, s. 49.

<sup>20</sup> *Ze Związku Miast Polskich*, „Samorząd Miejski” 1930, nr 5, s. 205–206.

<sup>21</sup> *Protokół posiedzenia Zarządu Związku Miast Polskich w dniu 12 II 1930 r.*, „Samorząd Miejski” 1930, nr 5, s. 203–207. Wcześniej też Biuro Związku Miast Polskich rozesłało specjalny okólnik 5 lutego 1930 r., zwracając się do zarządów miejskich o jak najszybsze przysyłanie odpowiedzi w sprawie miejscowych przepisów budowlanych. Zob. *W sprawie wzorowych przepisów policyjno-budowlanych*, „Samorząd Miejski” 1930, nr 1–2, s. 201.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 206.

<sup>23</sup> Więcej o Justynie Budzińskiej-Tylickiej i szerokim spektrum jej zainteresowań społecznych zob. K. Sierakowska, *A Biographical Dictionary of Women's Movements and Feminisms. Central, Eastern, and South Eastern Europe: 19<sup>th</sup> and 20<sup>th</sup> Centuries*, red. F. de Haan, K. Daskalova, A. Loutfi, Budapest 2000, s. 80–84.

opracowanym przepisom uwzględniającym rygorystyczne obowiązki z dziedziny higieny.

Prezydent Krakowa Karol Rolle zaznaczył w dyskusji, że przygotowanych przepisów nie można nazwać ramowymi, gdyż miały one raczej charakter rozporządzenia wykonawczego, a przecież, dodawał, kwestie policyjno-budowlane nie mogły być we wszystkich miastach traktowane jednolicie. Zgłosił także zastrzeżenia co do niektórych punktów projektu, dodając, że zapewne inni członkowie zarządu też będą chcieli wnieść własne poprawki. W związku z tym proponował odłożyć sprawę publikacji przepisów policyjno-budowlanych do czasu rozpatrzenia przez komisję wszystkich zgłoszonych uwag.

Kolejny dyskutant – prezydent Warszawy Zygmunt Słomiński – wyraził pogląd, że przepisy były ramowe i winny zostać przedyskutowane przez zainteresowane rady miejskie. Dopiero wówczas, uwzględniając odpowiednie postulaty zmian, jakie rada miejska uzna za stosowne wprowadzić do projektu, przepisy nabiorą mocy obowiązujących. Odnosił się również do postulatów Justyny Budzińskiej-Tylickiej, stwierdzając, że zapewne nie wszystkie one będą mogły być przez Komisję Rzeczników Związku Miast uwzględnione, ponieważ przepisy będące przedmiotem jej analiz miały regulować (w ramach ustawy) przeważnie kwestie techniczne.

Konkludując dyskusję, Pachnowski poddał pod głosowanie trzy zgłoszone wnioski. Zostały one przyjęte przez zebranych uczestników. Po pierwsze – zgodzono się na powiększenie składu komisji przez dołączenie do niej lekarza w osobie wnioskodawczyni Justyny Budzińskiej-Tylickiej. Następnie postanowiono przyjmować jeszcze przez dwa tygodnie uwagi i poprawki do projektu, które następnie komisja miała przeanalizować i ewentualnie uwzględnić. Po trzecie – zdecydowano się opracować i wydać w formie broszury omawiane przepisy zaopatrzone w stosowne komentarze<sup>24</sup>.

15 marca 1930 roku w lokalu Biura Związku Miast Polskich odbyło się kolejne posiedzenie Komisji Rzeczników pracującej nad przygotowaniem wzorcowego projektu miejscowych przepisów policyjno-budowlanych. Rozpatrzyła ona uwagi nadesłane przez członków Zarządu Związku Miast Polskich i pod ich wpływem postanowiła zmienić niektóre paragrafy przygotowywanego projektu przepisów. Niniejszym prace komisji zostały zakończone. Postanowiono jednak zebrać się jeszcze raz w celu przeanalizowania komentarzy do tych przepisów. Poinformowano również, iż druk broszury zawierającej przepisy budowlane rozpocznie się tuż po ich rozpatrzeniu przez Ministerstwo Robót Publicznych. Jednocześnie właściwe ministerstwo zostało poproszone przez władze Związku Miast o zalecenie miastom polskim wzorowania się na tych przepisach<sup>25</sup>.

W odpowiedzi na przysłany przez Związek Miast projekt wzorcowych przepisów policyjno-budowlanych Ministerstwo Robót Publicznych skierowało specjalne pismo do wojewodów. Doceniało w nim wagę, jak stwierdzano, bardzo poważnej i pożytecznej pracy, której wynik na pewno nadaje się do zarekomendowania go miar-

<sup>24</sup> *Protokół posiedzenia Zarządu Związku Miast Polskich w dniu 12 II 1930 r.*, s. 206–207.

<sup>25</sup> *Wzorowe przepisy policyjno-budowlane*, „Samorząd Miejski” 1930, nr 6, s. 246.

dajnym organom samorządowym i wykorzystania przy opracowywaniu miejscowych przepisów policyjno-budowlanych. W przesłanym okólniku nadmieniano, że przepisy muszą być w każdym wypadku dostosowane do lokalnych warunków danej miejscowości. Ministerstwo zastrzegало jednak, iż szczegółowa analiza nadesłanego projektu przepisów policyjno-budowlanych wymaga dłuższego czasu i w związku z tym nie może jeszcze bez żadnych zastrzeżeń zalecać ich do zastosowania, zwłaszcza że – jak dodawano – „projekty<sup>26</sup> te stawiają w niektórych dziedzinach zbyt wysokie postulaty”<sup>27</sup>.

24 kwietnia 1930 roku w lokalu Związku Miast Polskich odbyło się posiedzenie komisji, podczas którego rozpatrzono nadesłane komentarze do opracowanych już przepisów wzorcowych. Po zakończeniu tych prac zdecydowano o przystąpieniu do druku oraz poinformowano zainteresowanych, że w pierwszej połowie maja 1930 roku wydane broszury zostaną przekazane za zaliczeniem pocztowym zgodnie z listą złożonych zamówień<sup>28</sup>.

Ostatecznie projekt wzorcowych miejscowych przepisów budowlanych opuścił drukarnię 31 maja 1930 roku i w dniach od 2 do 5 czerwca był rozsyłany instytucjom państwowym, wydziałom powiatowym i magistratom, które wcześniej wyraziły chęć jego otrzymania. Wydano dwa warianty przepisów. Pierwszy zawierał tylko tekst przepisów ujętych w rozdziały i paragrafy. Druga wersja oprócz słowa wstępnego została również wyposażona w komentarze do poszczególnych paragrafów z odpowiednimi artykułami ustawy budowlanej, zakresem stosowania norm objętych paragrafami itp. Komentarze opracował naczelnik Wydziału Prawno-Budowlanego Ministerstwa Robót Publicznych Gustaw Szymkiewicz<sup>29</sup>. We wstępie można było przeczytać: „Oddajemy tę pracę do użytku miast w przekonaniu, że ułatwiamy im wykonanie poważnego obowiązku i zarazem że przyczyniamy się w pewnym stopniu do umożliwienia prawidłowej zabudowy naszych miast i do ściśle wiążącego się z tym podniesienia w naszych miastach stanu zdrowotności”<sup>30</sup>.

„Samorząd Miejski” – organ Związku Miast Polskich – informował o cenie broszury, odpowiednio 3 zł bez komentarzy i 6 zł z komentarzami. Biuro Związku Miast Polski w przekonaniu, że liczba zamówień była mniejsza od rzeczywistego zapotrzebowania, postanowiło od razu wydrukować pewną liczbę egzemplarzy ponad zadeklarowaną. Wzywało też do jak najszybszego zgłaszania dodatkowych zapotrzebowań na broszury z przypisami i bez nich. Wkrótce okazało się, że część zamówionych przesyłek, wysłana za zaliczeniem pocztowym, poczta zwróciła nadawcy, to jest do

<sup>26</sup> Ministerstwo odnosiło się w piśmie także do projektu przepisów opracowanych przez Związek Uzdrawisk Polskich przeznaczonych dla uzdrawisk mających charakter użyteczności publicznej.

<sup>27</sup> *Ministerstwo Robót Publicznych L. Dz. XV. 765/30. Okólnik. Do Wszystkich Panów Wojewodów z wyjątkiem Śląskiego [w:] Z ostatniej chwili. W sprawie miejscowych przepisów policyjno-budowlanych, „Samorząd Miejski” 1930, nr 7, s. 341–342.*

<sup>28</sup> *W sprawie wzorowych przepisów miejscowych policyjno-budowlanych, „Samorząd Miejski” 1930, nr 8, s. 365.*

<sup>29</sup> *Projekt. Miejscowe przepisy budowlane dla miast*, oprac. i wyd. Związek Miast Polskich, uwagi G. Szymkiewicza, naczelnik Wydziału Prawno-Budowlanego Ministerstwa Robót Publicznych, Warszawa 1930.

<sup>30</sup> *Związek Miast Polskich [w:] Projekt. Miejscowe przepisy...*, s. 3.

Biura Związku Miast Polskich, jak przypuszczano, zapewne przez nieporozumienie. Biuro informowało też, że *Przepisy* zostaną ponownie wysłane po uiszczeniu na konto Związku Miast stosownej kwoty z wliczeniem kosztów pierwszej przesyłki, opłaty pocztowej za zwrot paczek oraz za ponowną wysyłkę. Ponadto na łamach „Samorządu Miejskiego” ukazała się informacja, że broszury można zakupić wyłącznie w Biurze Związku Miast, gdyż nikt nie został upoważniony do ich dystrybucji<sup>31</sup>.

Warto również nadmienić, że w roku, w którym Związek Miast opublikował tak zwane wzorcowe miejscowe przepisy budowlane, Pachnowski wygłosił na zjeździe prezydentów i burmistrzów województwa warszawskiego obszerny referat, w którym przeanalizował zadania miast polskich w świetle wzmiankowanej ustawy budowlanej z 16 lutego 1928 roku. Następnie to wystąpienie Pachnowskiego zostało opublikowane w „Samorządzie Miejskim”<sup>32</sup>. Problematyka budownictwa mieszkań była bliska Pachnowskiemu. Ten temat regularnie pojawiał się zresztą podczas zjazdów Związku Miast, a także na posiedzeniach Komitetu Wykonawczego Zarządu. Możliwość jego rozwiązania wciąż wydawała się daleka. Mówił o tym podczas wspomnianego już XI Zjazdu Związku Miast jeden z jego uczestników Józef Zawadzki<sup>33</sup>. Obecny na spotkaniu S. Pachnowski, będący członkiem Prezydium Zebrania Ogólnego, po referatach w sprawie budownictwa mieszkalnego wziął udział w dyskusji, która wobec dużego zainteresowania została przeciągnięta na drugi dzień obrad<sup>34</sup>.

W 1931 roku Związek Miast Polskich wystosował do rządu memoriał z postulatami odnoszącymi się do budownictwa mieszkaniowego. Punktem wyjścia była teza, że rozwój budownictwa w miastach jest równoznaczny z rozwojem samych miast. Trudno sobie także wyobrazić przyrost ludności miejskiej bez zwiększania liczby mieszkań. Zostałby również zahamowany rozwój źródeł dochodów miejskich, gdyby systematycznie nie wzrastała liczba nowych gospodarstw, a więc i nowych mieszkań lub domów<sup>35</sup>. Pachnowski był zdecydowanym zwolennikiem ożywienia akcji mieszkaniowo-budowlanej w polskich miastach. Jako prezydent Włocławka czynił liczne starania w kierunku budowy małych własnościowych mieszkań robotniczych<sup>36</sup>. Swoje poglądy na ten temat prezentował także na forum Związku Miast Polskich. Brał udział w dyskusjach odnoszących się do tej problematyki, postulował

<sup>31</sup> *Miejscowe przepisy budowlane*, „Samorząd Miejski” 1930, nr 11, s. 532; *Miejscowe przepisy budowlane*, „Samorząd Miejski” 1930, nr 13, s. 589.

<sup>32</sup> S. Pachnowski, *Zadania miast w świetle ustawy budowlanej*, nr 1–2, s. 16–21; nr 3, s. 87–92; nr 5, s. 195–200.

<sup>33</sup> *Sprawozdanie z Ogólnego Zebrania członków Związku Miast Polskich*, s. 24.

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 69. Warto nadmienić, iż w drugim dniu obrad XI Zjazdu poruszano kwestie związane z organizacją kredytu komunalnego i finansów miejskich, co także znajdowało się w centrum zainteresowań Pachnowskiego. Nie dziwi więc jego głos w dyskusji, która zakończyła się przed godziną 14.00 drugiego dnia obrad, tj. 16 VI 1930 r. Zob. *Ibidem*, s. 83.

<sup>35</sup> *Memoriał Związku Miast w sprawie budownictwa mieszkaniowego*, „Samorząd Miejski” 1931, nr 3, s. 176–181. Treść postulatów Związku Miast, przygotowanych przez Komisję Budownictwa Mieszkaniowego Związku Miast Polskich, zob. *Protokół posiedzenia Zarządu Związku Miast Polskich z dnia 4 grudnia 1930 r.*, s. 40–41.

<sup>36</sup> Zob. S. Pachnowski, *Budownictwo mieszkań robotniczych*, „Samorząd Miejski” 1931, nr 9, s. 486–491.



budowę w miastach jak największej liczby tanich i funkcjonalnych domów robotniczych z małymi mieszkaniami<sup>37</sup>.

W Związku Miast Polskich rozważano również kwestię znalezienia odpowiednich form organizacyjnych do realizacji budowy domów z tanimi mieszkaniami dla robotników. Myślano o specjalnej instytucji, która objęłaby całokształt spraw związanych z budownictwem mieszkaniowym. Zajmowałaby się ona budową domów bądź bezpośrednio, bądź za pośrednictwem lokalnych organów. Pachnowski również zabierał głos w tej sprawie. Komitet Wykonawczy Związku Miast uznał na posiedzeniu 13 grudnia 1933 roku za wskazane utworzenie specjalnej instytucji społecznej, do której zadań należałyby wszystkie sprawy związane z budownictwem mieszkaniowym<sup>38</sup>. Należy dodać, że w połowie lat 30. Związek Miast Polskich nawiązał ścisłą współpracę z Towarzystwem Osiedli Robotniczych<sup>39</sup>.

Budownictwo mieszkaniowe pozostawało w centrum zainteresowania Związku Miast Polskich aż do wybuchu wojny. Z dużymi nadziejami przyjęto powstanie w grudniu 1937 roku powołanej przez ministra skarbu Eugeniusza Kwiatkowskiego w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych specjalnej Komisji Rozbudowy Miast, która miała się zajmować kwestiami związanymi z szeroko rozumianym budownictwem. Zgodnie z *Regulaminem* Komisja ta powinna się składać z 22 osób, w tym 4 przedstawicieli miast (a wśród nich miał się znaleźć jeden przedstawiciel Warszawy). W celu zapewnienia ciągłości pracy Komisja powołuje Podkomisję Wykonawczą składającą się z siedmiu osób, w tym jednego przedstawiciela Związku Miast Polskich<sup>40</sup>.

W gestii Komisji Rozbudowy Miast było budownictwo mieszkań społecznie najpotrzebniejszych. Podkreślano tę kwestię na posiedzeniu Zarządu Związku Miast Polskich we wrześniu 1938 roku<sup>41</sup>. Dużą aktywność w tej dziedzinie wykazywała również funkcjonująca przy Zarządzie Związku Miast Polskich specjalna Komisja do spraw Budownictwa Mieszkaniowego, która w połowie 1938 roku sformułowała wiele wniosków odnoszących się do budowy mieszkań najbardziej potrzebnych polskiemu społeczeństwu, (a za takie uważano mieszkania jedno- i dwupokojowe o powierzchni od 30 m<sup>2</sup> do 56 m<sup>2</sup>). Podkreślono, że małe mieszkanie jest podstawą

<sup>37</sup> *Protokół posiedzenia Komitetu Wykonawczego Związku Miast Polskich z dnia 7 marca 1935 r.*, „Samorząd Miejski” 1935, nr 7, s. 409–410.

<sup>38</sup> *Protokół posiedzenia Komitetu Wykonawczego Zarządu Związku Miast Polskich z dnia 13 XII 1933 r.*, „Samorząd Miejski” 1934, nr 6, s. 334–335.

<sup>39</sup> Towarzystwo Osiedli Robotniczych powstało w marcu 1934 r. z inicjatywy Polskiego Towarzystwa Reformy Mieszkaniowej do budowy tanich domów robotniczych oraz do wspierania inicjatyw budowlanych. Zob. A. Kołodziejczyk, *Towarzystwo Osiedli Robotniczych* [w:] *Encyklopedia historii Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1999, s. 460.

<sup>40</sup> *Zarządzenie Ministra Skarbu w porozumieniu z ministrem Spraw Wewnętrznych z dnia 9 grudnia 1937 r. w sprawie powołania Komisji Rozbudowy Miast*, „Monitor Polski” 1937, Nr 289, poz. 453. Zob. też *Powołanie Komisji Rozbudowy Miast*, „Samorząd Miejski” 1938, nr 3–4, s. 265.

<sup>41</sup> *Protokół posiedzenia Zarządu Związku Miast Polskich z dnia 27 września 1938 r.*, „Samorząd Miejski” 1938, nr 20, s. 1318.

zdrowia i sił twórczych ludności w Polsce, a budownictwo mieszkaniowe wszelkich rodzajów winno być wspierane ze środków publicznych<sup>42</sup>.

Od początku działalności w Związku Miast Pachnowski interesował się kwestią poprawy finansów miejskich. Wobec pogarszającej się sytuacji gospodarczej wielu miast Komitet Wykonawczy Związku Miast Polskich zdecydował się na odbycie konferencji z posłami i senatorami samorządowcami w celu przedyskutowania problematyki finansów miejskich<sup>43</sup>. 25 marca 1931 roku w sali portretowej Magistratu Miasta Stołecznego Warszawy odbyło się posiedzenie Komitetu Wykonawczego Zarządu Związku Miast Polskich, w którym uczestniczyli zaproszeni posłowie i senatorowie samorządowcy. Przedmiotem narady była kwestia możliwości poprawy finansów miejskich. Najpierw obszerny referat w sprawie tychże finansów wygłosił dyrektor Biura Związku Miast Polskich Marcei Porowski. Przedstawił niepokojący obraz ciągle pogarszającego się stanu ekonomicznego polskich miast. Swoje wywoły uzupełnił wieloma wziętymi z życia przykładami. W wystąpieniu zawarł również liczne sposoby stopniowej poprawy ciężkiej sytuacji miast. W następującej po referacie dyskusji uczestnicy wyrazili duże zrozumienie dla problemu i postanowili razem pracować nad zmianą tej sytuacji<sup>44</sup>.

26 marca 1931 roku odbyło się posiedzenie Zarządu Związku Miast Polskich, na którym Porowski ponownie przedstawił zgromadzonym tezy odnoszące się do naprawy finansów miejskich. Po jego zakończeniu uczestnicy spotkania podjęli ożywioną dyskusję (jednym z dyskutantów był Pachnowski). W jej wyniku postanowiono utworzyć delegację, która miała się udać na umówioną już wcześniej audyencję u premiera oraz u ministrów skarbu i spraw wewnętrznych. Prezydent Włocławka również został wybrany do składu delegacji. Oprócz niego tworzyli ją: Wawrzyniec Kubala – wiceprezydent Lwowa, Marcei Porowski – dyrektor Biura Związku Miast, Zygmunt Słomiński – prezydent Warszawy, Józef Włodek – prezydent Grudziądza, Bronisław Ziemięcki – prezydent Łodzi<sup>45</sup>.

27 marca 1931 roku delegacja Związku Miast została przyjęta w Prezydium Rady Ministrów przez wicepremiera Bronisława Pierackiego, w Ministerstwie Skarbu

---

<sup>42</sup> *Wnioski w sprawie budownictwa mieszkaniowego i budowy mieszkań społecznie najpotrzebniejszych*, „Samorząd Miejski” 1938, nr 14–15, s. 988–991. Warto także nadmienić, że w „Samorządzie Miejskim” poruszano też kwestię budowy większych mieszkań dla ludności zamożniejszej. Np. Hipolit Wohl pisał, iż polityka mieszkaniowa, która zupełnie pominie rozwiązanie kwestii budownictwa mieszkań większych w Polsce, w konsekwencji wypaczy jej zasady. Oczywiście w tym przypadku należało zastosować inne kryteria odnośnie do wysokości kredytów, oprocentowania itd. Postulował, aby budowę tanich i małych mieszkań traktować jako akcję opieki społecznej i wspierać nisko oprocentowanymi funduszami publicznymi o długoletniej amortyzacji. W wypadku budowy większych mieszkań kredyty powinny być zaś wyżej oprocentowane i udzielane przy znacznym wkładzie własnym budującego. Zob. H. Wohl, *Zagadnienie budownictwa mieszkaniowego w Polsce*, „Samorząd Miejski” 1931, nr 8, s. 414–415.

<sup>43</sup> *Protokół posiedzenia Komitetu Wykonawczego Zarządu Związku Miast Polskich w dn. 3 lutego 1931 r.*, „Samorząd Miejski” 1931, nr 6, s. 309.

<sup>44</sup> *Narada z posłami i senatorami – samorządowcami w sprawie poprawy finansów miejskich*, „Samorząd Miejski” 1931, nr 7, s. 375.

<sup>45</sup> *Protokół posiedzenia Zarządu Związku Miast Polskich z dnia 26 marca 1931 r.*, „Samorząd Miejski” 1931, nr 9, s. 514–515.

przez ministra skarbu Ignacego Matuszewskiego i w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych przez ministra Felicjana Sławoja-Składkowskiego i wiceministra Władysława Korsaka. Delegacja wręczyła wicepremierowi i ministrom memoriały z prośbą, aby utworzono specjalną międzyministerialną komisję z udziałem przedstawicieli Związku Miast do współpracy nad projektami ustaw, rozporządzeń i zarządzeń, które miałyby się przyczynić do poprawy finansów miejskich. Delegacja spotkała się z dużym zrozumieniem powagi sytuacji powstałej w związku z trudnościami finansowymi miast. Zarówno u wicepremiera, jak i w dwóch ministerstwach otrzymała zapewnienie, że instytucje rządowe dołożą wszelkich starań, aby przyjść miastom z pomocą<sup>46</sup>.

Najważniejsze środki zaradcze zostały ujęte w memoriale w osiem punktów. Pierwszy dotyczył zwolnienia samorządu miejskiego od wypełniania przez pewien czas nawet ustawowych obowiązków, w wypadku gdy miasto z powodu braku środków nie podoła wykonywaniu narzuconych zadań. Drugim środkiem naprawczym miało być zwolnienie miast od obowiązku uiszczania 50% opłat szpitalnych za członków Kas Chorych, a następnym – zalegalizowanie dalszego poboru składki na pokrycie kosztów leczenia najuboższych, pobieranie opłat drogowych w miastach wydzielonych oraz przedłużenie prawa Warszawy poboru opłat od oświetlenia elektrycznego. Dalej postulowano umorzenie, a przynajmniej odroczenie na kilka lat przymusowego ściągania od miast należności Skarbu Państwa z tytułu pożyczek na zatrudnianie osób bezrobotnych w latach 1926–1927. Piąty punkt memoriału odnosił się do ustalenia planu, którego następstwem byłaby możliwość spłat przez miasta w jak najkrótszym czasie ich zobowiązań krótkoterminowych, przede wszystkim weksli. Apelowano o przyspieszenie, a przynajmniej ustalenie dokładnego terminu wypłat wszystkim miastom zaległych należności ze Skarbu Państwa jeszcze z lat 1923–1925. W dalszej kolejności Związek Miast opowiadał się za wprowadzeniem ustawowej ochrony miast przed zajmowaniem ich dochodów i majątku z tytułu różnego rodzaju należności. I wreszcie jako ósmy środek zaradczy przedstawiono ustalenie obowiązku uzgadniania z miastami akcji urzędów Funduszu Bezrobocia<sup>47</sup>. Chciano także zwolnienia miast z finansowania akcji zatrudniania bezrobotnych oraz zwiększenia dotacji państwa dla miast przeznaczonych na walkę z bezrobociem<sup>48</sup>.

Problematyka naprawy finansów miejskich zdominowała także przedpołudniowe posiedzenie Komitetu Wykonawczego Zarządu Związku Miast 17 kwietnia 1931 roku. W dyskusji wziął też udział Pachnowski. Dyskutowano nad tezami przygotowanymi przez Biuro Związku Miast, a następnie je przyjęto z drobnymi poprawkami. Stały się one postulatami Związku Miast na konferencję z udziałem posłów i senatorów zainteresowanych problematyką kondycji finansowej i gospodarczej

---

<sup>46</sup> *Interwencja Związku Miast w sprawie poprawy finansów miejskich*, „Samorząd Miejski” 1931, nr 7, s. 375–377.

<sup>47</sup> Fundusz Bezrobocia działał od 1924 r., a w roku 1935 został włączony do Funduszu Pracy. Była to instytucja utworzona w związku z wprowadzeniem obowiązkowego ubezpieczenia robotników na wypadek braku pracy. Do jej zadań należało gromadzenie środków pieniężnych i wypłacanie z nich ustawowych zasiłków ubezpieczonym bezrobotnym. Zob. Z. L a n d a u, op.cit., s. 96–97.

<sup>48</sup> *Memoriał Związku Miast Polskich w sprawie poprawy finansów miejskich*, „Samorząd Miejski” 1931, nr 7, s. 378.

polskich miast<sup>49</sup>. Konferencja odbyła się tego samego dnia w godzinach popołudniowych w sali portretowej Magistratu Miasta Stołecznego Warszawy. Było to drugie spotkanie Komitetu Wykonawczego Zarządu Związku Miast Polskich z posłami i senatorami – samorządowcami w sprawie poprawy finansów miejskich. Wzięło w niej udział 40 osób. Konferencja trwała prawie pięć godzin. Przedmiotem obrad były tezy przyjęte przez Komitet Wykonawczy Związku Miast Polskich na przedpołudniowym zebraniu. W imieniu rządzących wypowiedział się na ich temat wicemarszałek sejmiku Karol Polakiewicz, po czym nastąpiła dyskusja. Członkowie Komitetu Wykonawczego Związku Miast Polskich jednomyślnie stwierdzili, że postulaty, do których posłowie Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem ustosunkowali się pozytywnie, nie uratują same w sobie polskich miast. Szczególnie podkreślano konieczność sprecyzowania formy pomocy finansowej dla miast w celu likwidacji ich zadłużenia krótkoterminowego oraz dokończenia rozpoczętych inwestycji. Zdaniem przedstawicieli Związku Miast problem nie został więc rozwiązany, przy czym z oświadczenia wicemarszałka Polakiewicza można wyciągnąć wniosek, że stanowisko Klubu BBWR odnośnie do tego Związku Miast w sprawie poprawy finansów miejskich nie było ostateczne<sup>50</sup>.

Na porządku dziennym posiedzenia Komitetu Wykonawczego Zarządu Związku Miast 27 stycznia 1932 roku stało sprawozdanie Biura Związku dotyczące kwestii poprawy finansów miejskich przez miarodajne czynniki rządowe. Dyrektor Porowski zreferował sprawę powołania przy Prezydium Rady Ministrów komisji do uzdrowienia gospodarki finansowej związków komunalnych. Związek Miast został zaproszony do udziału w posiedzeniu komisji. Po dyskusji z udziałem Pachnowskiego postanowiono wydelegować do wspomnianej komisji Porowskiego, który otrzymał też upoważnienie Związku do uzasadnienia tez przedstawianych już w roku 1931 władzom rządowym. Zaznaczono również, że gdyby zaszła konieczność dalszego rozwinięcia tych tez, zostanie powołana specjalna Komisja Finansowa Związku, do której miał wejść Stefan Pachnowski. Oprócz niego członkami komisji mieli być także: Leon Barciszewski – prezydent Gniezna, Marian Borzęcki – wiceprezydent Warszawy, Konrad Iłski – ławnik miasta Warszawy, Maksymilian Reiner – zastępca burmistrza Otwocka, Józef Zawadzki – radny Warszawy oraz Bronisław Ziemięcki – prezydent Łodzi<sup>51</sup>.

Komisja Finansowa Związku Miast Polskich rzeczywiście ukonstytuowała się w wymienionym składzie, a Pachnowski stał się jej aktywnym działaczem. W gestii Komisji Finansowej Związku pozostawało utworzenie nowej instytucji mającej ożywić polskie życie gospodarcze i przeciwdziałać bezrobociu o nazwie Fundusz

---

<sup>49</sup> *Protokół posiedzenia Komitetu Wykonawczego Zarządu Związku Miast Polskich w dn. 17 kwietnia 1931 r.*, „Samorząd Miejski” 1931, nr 11, s. 629.

<sup>50</sup> *Druga konferencja Komitetu Wykonawczego Zarządu Związku Miast z posłami i senatorami – samorządowcami w sprawie poprawy finansów miejskich*, „Samorząd Miejski” 1931, nr 9, s. 499–505.

<sup>51</sup> *Protokół posiedzenia Komitetu Wykonawczego Zarządu Związku Miast Polskich z dnia 27 stycznia 1932 roku*, s. 370.

Pracy<sup>52</sup>. Projekt ustawy dotyczący powstania Funduszu – zastępującego dotychczasowy Fundusz Pomocy Bezrobotnym – wniosła do sejmu grupa posłów z Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem. Związek Miast postanowił zająć oficjalne stanowisko w sprawie tego nowego tworu w polskim życiu politycznym i społecznym. 21 lutego 1933 roku Komisja Finansowa Związku Miast odbyła specjalne zebranie poświęcone przede wszystkim projektowanemu Funduszowi Pracy, podczas którego dokładnie przeanalizowano przygotowane wcześniej uwagi Biura Związku Miast Polskich odnośnie do Funduszu<sup>53</sup>. Dyrektor Związku Miast Marcei Porowski podczas posiedzenia Komitetu Wykonawczego Zarządu Związku Miast Polskich 22 lutego 1933 roku zreferował sprawę Funduszu Miast, po czym rozpoczęła się dyskusja, w której aktywny udział wzięli między innymi Pachnowski. W rezultacie przyjęto zasady, które jako postulaty Związku Miast miały być przedstawione w ministerstwach oraz przekazane do wiadomości posłów uczestniczących w życiu samorządowym<sup>54</sup>.

Zasady przygotowane przez Związek Miast w formie specjalnego memoriału zostały przesłane Prezesowi Rady Ministrów i Ministrowi Opieki Społecznej. We wstępie uzasadniano prawo do zabrania głosu na temat projektowanej organizacji. Podkreślano, że bezrobocie poza znaczeniem ogólnopaństwowym bezpośrednio dotyczy miast, zwłaszcza ośrodków przemysłowych, a obrona interesów polskich miast, dążenie do gospodarczego i kulturalnego ich rozwoju były jednymi z głównych celów statutowych Związku Miast Polskich<sup>55</sup>. Zwracano się przy tym do premiera z prośbą, aby wobec olbrzymiej wagi kwestii walki z bezrobociem przedstawiciele miast nie byli pomijani w organach Funduszu Pracy. Prośba dotyczyła również tego, aby centralne organizacje samorządowe mogły zajmować stanowisko w stosunku do rozporządzeń wydawanych na podstawie projektowanej ustawy, które miały rozstrzygać liczne kwestie niedoprecyzowane w ustawie<sup>56</sup>.

Zasady Związku Miast zostały ujęte w 12 punktów. Zawierały poparcie wniosku, aby bezrobotnych angażować do pracy w gospodarczo uzasadnionych robotach publicznych finansowanych z Funduszu Pracy. Podkreślano, że chodzi tutaj o ośrodki, gdzie największą rolę odgrywa robocizna i gdzie z powodu braku wystarczających finansów prace mogłyby w każdej chwili zostać przerwane bez większych strat dla interesu publicznego. Harmonogram takich robót winien być ułożony na podstawie planów przedłożonych przez związki komunalne, ale roboty te nie powinny być

<sup>52</sup> Inne kwestie, które były przedmiotem zainteresowania Komisji Finansowej, to prawodawstwo związane z kosztami leczenia ubogich, kosztami opieki społecznej oraz z powszechnym podatkiem obywatelskim. Zob. *Protokół posiedzenia Komitetu Wykonawczego Zarządu Związku Miast Polskich z dnia 24 czerwca 1932 roku*, „Samorząd Miejski” 1932, nr 14–15, s. 852–853; *Sprawozdanie z działalności Związku Miast Polskich za rok 1932/33*, „Samorząd Miejski” 1933, nr 14–15, s. 874, 877, a także: *Pokrywanie kosztów leczenia ubogich i kosztów opieki społecznej*, „Samorząd Miejski” 1932, nr 13, s. 785–789; *Powszechny obywatelski podatek komunalny*, „Samorząd Miejski” 1932, nr 16–17, s. 926–930.

<sup>53</sup> *Sprawozdanie z działalności Związku Miast Polskich za rok 1932/33*, s. 874.

<sup>54</sup> *Protokół posiedzenia Komitetu Wykonawczego Zarządu Związku Miast Polskich w dniu 22.2.1933 r.*, „Samorząd Miejski” 1933, nr 11, s. 674.

<sup>55</sup> *Statut Związku Miast Polskich*, „Samorząd Miejski” 1927, t. 7, s. 705.

<sup>56</sup> *W sprawie Funduszu Pracy*, „Samorząd Miejski” 1933, nr 6, s. 334; 336.

narzucane tym związkom komunalnym, których ograniczone finanse nie pozwalały na ich prowadzenie. Fundusz Pracy, zdaniem Związku Miast, powinien pokrywać koszty robocizny. Apelowano także o dużą ostrożność w rozpoczynaniu robót publicznych ze względu na nieznaną jeszcze wysokość środków, jakimi mógł dysponować Fundusz Pracy. Sprzeciwiano się również prowadzeniu przez Fundusz pomocy doraźnej czy to bezpośrednio, czy też za pomocą komitetów lokalnych. Środki, którymi Fundusz będzie dysponował na ten cel, winny być rozdzielane przez związki komunalne, najlepiej zorientowane w miejscowych potrzebach. W memoriale Związku Miast proponowano także skoordynowanie działalności Funduszu Pracy z obowiązkami ustawowymi gmin w zakresie opieki społecznej. Fundusz winien się zajmować tylko osobami zdolnymi do pracy, które zostały jej pozbawione z różnych przyczyn<sup>57</sup>.

Odnośnie do dochodów Funduszu Pracy z danin publicznych opowiadano się za oparciem ich, zamiast na kilkunastu różnorodnych i drobnych podatkach (nazwanych w projekcie ustawy opłatami), na specjalnym dodatku do podatku dochodowego. Brano pod uwagę również pobieranie na Fundusz opłat od biletów wstępu na amatorskie zawody sportowe. Negatywnie zaś oceniono pomysł opodatkowania gazu, uzasadniając to faktem, że gazownie były w zdecydowanej większości wypadków przedsiębiorstwami komunalnymi, a związki komunalne zgodnie z założeniami ustawy miały już partycipować w utrzymaniu Funduszu. Podkreślano też, iż udział tych związków w finansowaniu Funduszu nie powinien polegać na tym, że wpłacają one odpowiednie kwoty, ale że każdy związek komunalny (miasta i powiaty) przeznaczają odpowiednie kwoty do dyspozycji Funduszu i na cele, które wchodziły w zakres jego działania<sup>58</sup>.

Fundusz Pracy ostatecznie został utworzony ustawą z 16 marca 1933 roku<sup>59</sup>. W związku z jego powstaniem Związek Miast Polskich 22 kwietnia 1933 roku przesłał zarządowi wszystkich polskich miast specjalny okólnik<sup>60</sup>. W uzasadnieniu tego kroku poproszono miasta o jak najszybsze zapoznanie się z funkcjonowaniem nowej instytucji oraz możliwościami i warunkami korzystania z Funduszu Pracy, którego biura mieściły się w gmachu Banku Gospodarstwa Krajowego w Warszawie przy Alejach Jerozolimskich 1. Dodawano także, iż poprzez rozesłanie komunikatu chciało zwiększyć zainteresowanie miast Funduszem i wciągnąć je do akcji tej instytucji. Jednocześnie ostrzegano, że ze względu na trudną sytuację finansową miast oraz jeszcze stosunkowo niewielkie środki pieniężne będące do jego dyspozycji miasta powinny bardzo ostrożnie decydować się na nowe przedsięwzięcia gospodarcze<sup>61</sup>.

<sup>57</sup> Ibidem, s. 334–335.

<sup>58</sup> Ibidem, s. 335–336. W memoriale podkreślono również fatalny stan finansów związków komunalnych. Jego autorzy zwracali się z apelem o uzyskanie wszelkich możliwych ulg i udogodnień przy zakupie przez związki materiałów niezbędnych do robót publicznych (jak kamień czy cement). Chodziło zarazem o obniżenie taryfy kolejowej na przewóz tych materiałów, jak i o umożliwienie ich zakupu po cenach ustalonych przy dostawach dla władz państwowych.

<sup>59</sup> Zob. *Ustawa z dnia 16 marca 1933 r. o Funduszu Pracy*, „Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej” 1933, Nr 22, poz. 163.

<sup>60</sup> Okólnik Nr 4610. Zob. „Samorząd Miejski” 1933, nr 9, s. 543–549.

<sup>61</sup> *Organizacja i warunki korzystania z pomocy Funduszu Pracy*, „Samorząd Miejski” 1933, nr 9, s. 543; 549.

Wspomniany okólnik składał się z czterech zasadniczych części. W pierwszej przedstawiono ideę i cele Funduszu Pracy. Głównym jego zadaniem była walka z bezrobociem, stanowiącym następstwo kryzysu gospodarczego, a ostatecznym celem – likwidacja bezrobocia przez podjęcie działań zmierzających do powstania nowych miejsc stałego zatrudnienia dla poszukujących pracy. W związku z tym miano wcielać w życie plan gospodarczo uzasadnionych robót publicznych, obejmujący przede wszystkim inwestycje o dużym znaczeniu gospodarczym dla kraju oraz rentowne inwestycje lokalne o dużym znaczeniu społecznym. W drugiej części okólnika zostały zaprezentowane kwestie związane z organizacją robót publicznych, to jest rola w nich Funduszu Pracy; instytucje powoływane do prowadzenia robót publicznych; miejscowości, w których roboty publiczne mogły być prowadzone; rodzaje robót finansowanych przez Fundusz Pracy; sposób finansowania robót publicznych przez Fundusz; możliwości otrzymywania przez miasta dotacji (lub zapomóg) od Funduszu na roboty publiczne; warunki otrzymywania pomocy finansowej z Funduszu Pracy<sup>62</sup>.

Fundusz Pracy, jak już wspomniano, miał wspierać przede wszystkim inwestycje rentowne. Do tej grupy zaliczono przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, głównie wodociągi, przy których budowie stosunkowo dużą rolę odgrywała robocizna. Pachnowski zwracał na to szczególną uwagę i był zdecydowanym zwolennikiem dawania pierwszeństwa przez Fundusz Pracy inwestycjom związanym z wodociągami i kanalizacją, tym bardziej że wiele polskich miast nie miało wody zdanej do picia<sup>63</sup>.

Ósmy punkt drugiej części okólnika odnosił się wprost do roli Związku Miast Polskich w postępowaniu przy zgłaszaniu się miast o pomoc na roboty publiczne do Funduszu Pracy. Wszystkie zgłoszenia powinny być kierowane za pośrednictwem urzędów wojewódzkich. Fundusz Pracy, w celu ograniczenia swych wydatków administracyjnych, postanowił się opierać na zorganizowanej już przy Związku Miast Polskich Komisji Techniczno-Ekonomicznej i korzystać z jej fachowości odnośnie do wniosków miast zainteresowanych pomocą. Niezależnie od opiniowania wniosków złożonych w Funduszu Związek Miast oferował swą pomoc miastom, które za jego pośrednictwem chciałyby taki wniosek przedstawić w Funduszu Pracy. Było to wyciągnięcie pomocnej ręki szczególnie do miast, które nie dysponowały odpowiednim personelem technicznym<sup>64</sup>.

Ostatnie dwie zasadnicze części okólnika odnosiły się do takich obszarów działalności Funduszu Pracy, jak pomoc doraźna w postaci akcji żywnościowej oraz wsparcie bezrobotnych w zakresie umożliwiającym im przynajmniej podstawy egzy-

---

<sup>62</sup> Ibidem, s. 543–547.

<sup>63</sup> S. Pachnowski, *Fundusz Pracy a zagadnienie taniego kredytu dla związków samorządowych*, „Samorząd Miejski” 1934, nr 6, s. 308; *Organizacja i warunki korzystania z pomocy Funduszu Pracy*, „Samorząd Miejski” 1933, nr 9, s. 545; 549.

<sup>64</sup> *Organizacja i warunki korzystania*, s. 547–548. Warto także nadmienić, że od 1932 r. przy Związku Miast Polskich istniała Poradnia Techniczno-Ekonomiczna, w której miasta mogły zasięgnąć fachowej opinii przede wszystkim w sprawach związanych z gospodarczą działalnością miast, wymagających specjalistycznej, technicznej i ekonomicznej wiedzy. Zob. *Poradnia Techniczno-Ekonomiczna*, „Samorząd Miejski” 1932, nr 24, s. 1303–1305.

stencji. Podkreślano przy tym, że Fundusz Pracy także w tych kwestiach oczekiwał inicjatywy i konkretnych propozycji ze strony miast<sup>65</sup>.

Związek Miast Polskich przez cały czas wspierał funkcjonowanie Funduszu Pracy. Problematyka związana z nim była też przedmiotem obrad Zarządu Związku Miast Polskich 21 marca 1933 roku, w których aktywnie uczestniczył już były prezydent Włocławka Pachnowski<sup>66</sup>. Dyrektor Związku Miast Marceli Porowski w swoim referacie wyraził przekonanie, że konieczne wydaje się opracowanie kilkuletniego planu inwestycyjnego, który byłby realizowany przez Fundusz Pracy, Fundusz Inwestycyjny i ewentualnie inne środki publiczne, jednakże bez nowego obciążenia ludności. Porowski przedstawił zasady, na których należałoby oprzeć taki plan gospodarczy, zwracając szczególną uwagę na rolę i znaczenie robót miejskich<sup>67</sup>. Po referacie Porowskiego wywiązała się dyskusja, w której uczestniczył Pachnowski. W jej wyniku uchwalono, że opracowanie kilkuletniego planu gospodarczego dla Funduszu Pracy jest konieczne i Związek Miast Polskich powinien wziąć w tym czynny udział. Powstała więc specjalna komisja, w której skład weszło trzech przedstawicieli Związku Miast: Stefan Pachnowski, Marceli Porowski i Józef Zawadzki. Ponadto postanowiono zaprosić przedstawicieli Warszawy, kół miast pomorskich, Wielkopolski, województwa białostockiego, lubelskiego, Związku Miast Małopolskich, Związku Gmin Województwa Śląskiego, Związku Powiatów Rzeczypospolitej Polskiej i Polskiego Banku Komunalnego. Komisja miała się przyjrzeć uwagom przygotowanym przez Porowskiego, a następnie przesłanym do członków Zarządu Związku Miast, którzy po naniesieniu swoich poprawek powinni je odesłać do Biura Związku Miast, aby stamtąd przekazać do członków rzeczowej komisji. Po ich rozpatrzeniu komisja miała wystąpić z opracowanymi wnioskami do Dyrekcji Funduszu Pracy<sup>68</sup>.

25 maja 1934 roku w sali konferencyjnej Banku Komunalnego w Warszawie odbyło się posiedzenie specjalnej komisji Związku Miast Polskich, którego celem było ustalenie opinii Związku w sprawie kilkuletniego planu gospodarczego Funduszu Pracy. Komisja obradowała w trzynastoosobowym składzie. Na posiedzeniu było obecnych pięciu przedstawicieli Związku Miast, w tym Pachnowski<sup>69</sup>. Po otwarciu

<sup>65</sup> *Organizacja i warunki korzystania*, s. 548–549.

<sup>66</sup> Pachnowski 20 III 1933 r. złożył rezygnację z funkcji prezydenta Włocławka. 28 III minister spraw wewnętrznych rozwiazał radę miejską Włocławka i odwołał z urzędu członków magistratu. Zob. M. G r u s z c z y ń s k a, op.cit., s. 124, 138.

<sup>67</sup> *Zasady, na których należałoby oprzeć opracowanie kilkuletniego planu gospodarczego Funduszu Pracy*, „Samorząd Miejski” 1934, nr 8, s. 459–461.

<sup>68</sup> *Protokół posiedzenia Zarządu Związku Miast Polskich z dnia 21 III 1933 r.*, „Samorząd Miejski” 1934, nr 8, s. 454.

<sup>69</sup> Oprócz Pachnowskiego Związek Miast Polskich reprezentowali: Z. Słomiński, J. Zawadzki, M. Porowski i S. Zbrożyna. Na posiedzeniu komisji obecni byli również: W. Matzke (Związek Miast Małopolskich), A. Kocur (Związek Gmin Województwa Śląskiego), Jankowski (Koło Miast Wielkopolski), S. Nowakowski (Koło Miast Województwa Białostockiego), F. Grela (Związek Powiatów), A. Śliwiński (Polski Bank Komunalny) oraz przedstawiciele Funduszu Pracy – Z. Madeyski i M. Ponikowski. Zob. *Protokół posiedzenia specjalnej komisji Związku Miast Polskich z dnia 25 maja 1934 r. w sprawie kilkuletniego planu gospodarczego Funduszu Pracy*, „Samorząd Miejski” 1934, nr 12, s. 697.



obrad przez prezesa Związku Miast Zygmunta Słomińskiego wybrano przewodniczącego zebrania, którym został dyrektor Polskiego Banku Komunalnego Artur Śliwiński. Następnie problematykę spotkania zreferował dyrektor Związku Miast Marceli Porowski, opierając się na projekcie przygotowanym przez Biuro Związku Miast uwzględniającym uwagi nadesłane przez lokalne organizacje miast i członków Zarządu Związku Miast. Tematyka została ujęta w osiem punktów. Podkreślano, że do problemu bezrobocia należy podejść całościowo, nie tylko z lokalnego punktu widzenia. Zatrudnianie bezrobotnych nie powinno być celem samym w sobie, lecz przede wszystkim środkiem do ożywienia życia gospodarczego. Zwracano uwagę, że środkami Funduszu Pracy nie można obdzielić całego terytorium państwa. Projekt Biura Związku Miast kładł nacisk na ustalenie w planie gospodarczym Funduszu Pracy zadań o doniosłym znaczeniu gospodarczym dla całego kraju. Podkreślano, iż prowadzenie szeroko zakrojonych prac nawet na ograniczonym obszarze może korzystniej wpłynąć na polską gospodarkę niż jednoczesne wykonanie znacznej liczby drobnych robót o znaczeniu lokalnym. Fundusz Pracy nie powinien być traktowany tylko jako źródło taniego kredytu inwestycyjnego, do którego dostęp miałyby każda miejscowość. Uwzględnienie potrzeb ściśle lokalnych powinno następować tylko w przypadku miejscowości będących skupiskami dużej liczby bezrobotnych pomimo prowadzonych przez Fundusz Pracy robót o znaczeniu ogólnopaństwowym<sup>70</sup>.

Po zreferowaniu problematyki przez Porowskiego wywiązała się ożywiona dyskusja, w której szczególnie aktywni byli przedstawiciele Związku Miast ze Stefanem Pachnowskim na czele. W jej wyniku sformułowano 13 wniosków. Uznano, że wieloletni plan gospodarczy (od 6 do 10 lat) Funduszu Pracy jest niezbędny. Przy jego opracowaniu należy położyć nacisk na zadania ogólnopaństwowe, które ożywią gospodarkę kraju. Do inwestycji miejskich zaliczono zorganizowanie akcji budowy wodociągów i kanalizacji w większych skupiskach ludności i w uzdrowiskach oraz tanie budownictwo mieszkaniowe w miastach robotniczych. Podkreślono, że roboty o znaczeniu lokalnym należy prowadzić tylko w dużych skupiskach bezrobotnych, pamiętając o pierwszeństwie robót rentownych. Należało doprowadzać do końca roboty rozpoczęte już przy wsparciu Funduszu Pracy. Zwracano też uwagę na wzajemną współpracę Funduszu z wszelkimi instytucjami będącymi źródłem kredytu publicznego oraz urzędami i organami państwowymi prowadzącymi prace we własnym zakresie. Zwiększanie zatrudnienia powinno stopniowo likwidować akcje zapomogową dla osób zdolnych do pracy<sup>71</sup>.

Wszelkie inwestycje miejskie powinny być poprzedzone przygotowaniem szczegółowych planów i projektów technicznych, co również mogło być finansowane przez Fundusz<sup>72</sup>. Warto nadmienić, że rozdziałem kredytów na sporządzenie planów pomiarowych i planów zabudowania zajmowała się specjalna komisja (tzw. Komisja

<sup>70</sup> Ibidem, s. 699. Zob. też *Zasady, na których*, s. 459–461.

<sup>71</sup> *Protokół posiedzenia specjalnej komisji*, s. 699–700.

<sup>72</sup> „Samorząd Miejski” w numerze 14/15 z 1934 r. informował czytelników, że w roku 1935/1936 Fundusz Pracy zamierza w jeszcze większym stopniu niż dotychczas uwzględnić podania o pomoc finansową przy sporządzaniu planów inwestycyjnych, głównie w zakresie wodociągów i kanalizacji. Dodawano, że bez prawidłowo skonstruowanych planów nie można otrzymać pożyczki z Funduszu,

P.P.Z.) przy Polskim Banku Komunalnym, w której zasiadali też przedstawiciele Związku Miast Polskich. Do niej były kierowane z Funduszu właściwe wnioski<sup>73</sup>.

Podkreślano, iż pomocy finansowej powinno się zasadniczo udzielać na zasadzie niskoprocentowanej pożyczki. Dodawano jednak, że w wypadku związków samorządowych należało każdy przypadek rozpatrywać indywidualnie, mając na uwadze stan finansowy związku samorządowego oraz wpływ na niego inwestycji wykonywanych z pomocą Funduszu Pracy<sup>74</sup>.

Sprawa finansów miast i kwestia współpracy Związku Miast z Funduszem Pracy pozostawały w dalszym ciągu w centrum zainteresowań Stefana Pachnowskiego. Podczas posiedzenia Zarządu Związku Miast Polskich 14 października 1934 roku przedstawił on dezyderat, aby Fundusz powiększył przydział kredytów na budowę wodociągów i kanalizacji o 100%, czyli do sumy 20 milionów złotych<sup>75</sup>. Było to konsekwencją niejednokrotnie wyrażanego przekonania Pachnowskiego, że inwestycje odnoszące się do linii wodociagowych i kanalizacji powinny być priorytetem polskich miast, ponieważ z punktu widzenia społecznego były niezwykle potrzebne oraz mogły się okazać dochodowe<sup>76</sup>. Jako prezydentowi Włocławka nie udało mu się zrealizować budowy wodociągów w mieście. Dopiero środki finansowe z Funduszu Pracy (w którym notabene Pachnowski zaczął pracować od 1934 r., kiedy już przestał pełnić funkcję prezydenta Włocławka) pozwoliły zintensyfikować prace nad siecią wodociągów i kanalizacji<sup>77</sup>.

Pachnowski z uwagą śledził też ustawodawstwo samorządowe II Rzeczypospolitej. Związek Miast brał czynny udział w pracach nad ustawą samorządową. Zarząd Związku Miast powołał pod koniec 1930 roku specjalną komisję do spraw ustawy o ustroju gmin miejskich, której przewodniczącym został wiceprezydent Warszawy – Marian Borzęcki. Ówczesny prezydent Włocławka Stefan Pachnowski był jednym z członków komisji. Oprócz niego zasiadali w niej także: Konrad Iłski, Mojżesz Koerner, Wawrzyniec Kubala, Maksymilian Reiner, Karol Rolle, Józef Włodek, Józef Zawadzki i Bronisław Ziemięcki<sup>78</sup>.

---

a więc i rozpocząć robót. Zob. *Pomoc z Funduszu Pracy w 1935/1936 r. i w latach następnych*, „Samorząd Miejski” 1934, nr 14/15, s. 838.

<sup>73</sup> *Zasady działalności Funduszu Pracy na rok 1935/36*, „Samorząd Miejski” 1934, nr 16/17, s. 899; *Postulaty Związku Miast Polskich w sprawie Funduszu Pracy*, „Samorząd Miejski” 1934, nr 24, s. 1324.

<sup>74</sup> *Ibidem*, s. 700. Pachnowski, przyglądając się działalności Funduszu, zauważył, że niektóre miasta, stosunkowo dobrze sytuowane finansowo, nie chciały brać kredytu oprocentowanego na 2% z Funduszu Pracy, podczas gdy wcześniej były skłonne wziąć wielokrotnie wyżej oprocentowany kredyt. Uważały bowiem, że powinny otrzymać z Funduszu bezzwrotną dotację. Zob. S. Pachnowski, *Fundusz Pracy*, s. 307.

<sup>75</sup> *Protokół posiedzenia Zarządu Związku Miast Polskich w dniu 14 X 1934 r.*, „Samorząd Miejski” 1934, nr 22, s. 1187.

<sup>76</sup> S. Pachnowski, *Fundusz Pracy*, s. 308. Jeszcze na wiele lat przed powstaniem Funduszu Pracy Pachnowski bardzo interesował się kwestiami związanymi z zaopatrywaniem w wodę osiedli miejskich oraz usuwaniem z nich nieczystości, czemu dawał wyraz, zabierając głos w dyskusji na posiedzeniu Komitetu Wykonawczego Zarządu Związku Miast Polskich. Zob. np. *Protokół posiedzenia Komitetu Wykonawczego Zarządu Związku Miast Polskich w dniu 19 XII 1929 r.*, s. 45.

<sup>77</sup> P. Czarniecki, *Wodociągi. Kanalizacja. Drogi we Włocławku*, Włocławek 1937, s. 16 i n.

<sup>78</sup> *Protokół posiedzenia Zarządu Związku Miast Polskich z dnia 4 grudnia 1930 r.*, s. 40.

Wyniki prac komisji zostały przedstawione na posiedzeniu Zarządu Związku Miast 26 marca 1931 roku przez jej przewodniczącego M. Borzęckiego. Poinformował on zebranych, że komisja opracowała tezy do projektu tak zwanej małej ustawy samorządowej oraz do projektu ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy. Następnie zaprezentowane kwestie były przedmiotem długotrwałej dyskusji, w której wziął także udział Stefan Pachnowski. Dotyczyła ona też projektu ustawy samorządowej. Z braku czasu nie zajęto się odrębnym projektem ustawy o ustroju Warszawy. W wyniku głosowania przyjęto wnioski, które zostały opublikowane w „Samorządzie Miejskim” jako dodatek do protokołu posiedzenia Zarządu Związku Miast<sup>79</sup>.

Kwestia stanowiska Związku Miast Polskich w sprawie przygotowywanej przez rząd ustawy samorządowej była przedmiotem obrad posiedzenia Komitetu Wykonawczego Zarządu Związku 27 stycznia 1932 roku. Problematykę naświetlił Marceli Porowski, a po dyskusji (także z udziałem Pachnowskiego) podjęto trzy postanowienia. Po pierwsze – zdecydowano upoważnić Biuro Związku Miast do utrzymania stałego kontaktu z biurem sejmu i senatu. Po drugie – zgodzono się, że Biuro Związku niezwłocznie po wniesieniu projektu ustawy opracuje na podstawie już przygotowanych tez konkretne poprawki do tego projektu. Po trzecie – ustalono, iż w razie potrzeby zostanie zwołana specjalna Komisja Ustrojowa Związku, która rozpatrzy opracowane przez Biuro poprawki. Dodatkowo czworo uczestników spotkania (J. Budzińska-Tylicka, M. Koerner, S. Rapalski i B. Ziemięcki) złożyło specjalne oświadczenie, w którym opowiadali się za tym, aby w sprawie zmiany samorządowych ustaw ustrojowych w Polsce Związek Miast podtrzymał tezy przyjęte na posiedzeniu 26 marca 1931 roku. Dodawali oni również, iż Związek Miast winien dążyć do utrzymania dotychczasowej ordynacji wyborczej obowiązującej w województwach centralnych i rozciągnięcia jej na całą Polskę<sup>80</sup>.

W ostatniej fazie pracy nad ustawą samorządową Związek Miast Polskich wydał specjalną broszurę pod tytułem *Opinia Związku Miast Polskich dla Sejmu Rzeczypospolitej o rządowym projekcie ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego*<sup>81</sup>. Główną wadę projektu rządowego upatrywano w jednakowym traktowaniu dużych miast (w tym Warszawy) i małych gmin wiejskich. Związek Miast był zwolennikiem zróżnicowania przepisów. Opowiadał się też za uchwaleniem odrębnej ustawy dla miast. Krytykowano również zbyt duże, zdaniem Związku, podporządkowanie organów samorządowych władzom państwowym. W ogniu krytyki znalazła się także projektowana ordynacja wyborcza. Uważano, że wiele kwestii było niedoprecyzowanych, co mogło prowadzić do niepotrzebnego chaosu.

Nic więc dziwnego, że ustawa samorządowa, to jest *Ustawa o częściowej zmianie ustroju terytorialnego* uchwalona 23 marca 1933 roku<sup>82</sup>, została przez Związek

<sup>79</sup> *Tezy w sprawie tzw. „Małej Ustawy Samorządowej”*, „Samorząd Miejski” 1931, nr 9, s. 517–522.

<sup>80</sup> *Protokół posiedzenia Komitetu Wykonawczego Zarządu Związku Miast Polskich z dnia 27 stycznia 1932 roku*, s. 369.

<sup>81</sup> *Opinia Związku Miast Polskich dla Sejmu Rzeczypospolitej o rządowym projekcie ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932, s. 1–35.

<sup>82</sup> *Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju terytorialnego*, „Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej” 1933, Nr 35, poz. 294.

Miast Polskich przyjęta dosyć chłodno. Trzeba jednak podkreślić, że pomimo licznych głosów krytycznych była to najpoważniejsza reforma samorządu terytorialnego w czasach funkcjonowania II Rzeczypospolitej<sup>83</sup>. Także po jej ogłoszeniu w Związku Miast Polskich trwały dyskusje odnoszące się do prawodawstwa w dziedzinie samorządowej. Brał w nich też udział Stefan Pachnowski. Uczestniczył na przykład w dyskusji nad projektem drugiego rozporządzenia wykonawczego Ministra Spraw Wewnętrznych do ustawy z 23 marca 1933 roku podczas posiedzenia Komitetu Wykonawczego Zarządu Miast 3 listopada 1933 roku. Upoważniono wówczas prezesa Związku Zygmunta Słomińskiego do przedstawienia MSW konkretnych uwag i poprawek do poszczególnych paragrafów projektu<sup>84</sup>.

Powyżej przedstawiona działalność nie wyczerpuje jeszcze całości zaangażowania Pachnowskiego w Związku Miast Polskich. Należy też dodać, że jako doświadczony działacz samorządowy oraz znawca prawa samorządowego był desygnowany przez Związek Miast jako delegat do Państwowej Rady Samorządowej<sup>85</sup>. Wraz z Marcelim Porowskim reprezentował też Związek Miast w Komisji Komunalnego Funduszu Pożyczkowo-Zapomogowego<sup>86</sup>. Na forum Związku Miast w 1931 roku został powołany do Komisji Elektrycznej<sup>87</sup>, a pod koniec swej działalności w Związku Miast podczas XIII Zjazdu, odbywającego się w Warszawie w dniach od 6 do 8 kwietnia 1935 roku, został członkiem Komisji Weryfikacyjnej, która na podstawie otrzymanych materiałów z Biura Związku oraz wyników dyskusji przygotowywała liczne wnioski zgłaszane następnie na plenum zjazdu<sup>88</sup>.

Jednym z zadań Związku Miast Polskich było zwoływanie tak zwanych zjazdów miast poszczególnych województw i pomoc przy ich organizacji. Do współpracy z komitetami organizacyjnymi tych zjazdów wyłoniono specjalną komisję, której członkiem został Stefan Pachnowski<sup>89</sup>. Był on uczestnikiem (z ramienia Zarządu Związku Miast Polskich) takiego zjazdu miast województwa lubelskiego, który odbył się w dniach od 7 do 9 lutego 1931 roku w Lublinie<sup>90</sup>.

---

<sup>83</sup> R. S z w e d, *Centralne Związki Samorządowe*, s. 39. Warto wspomnieć również, że krytykowały ją także inne związki samorządowe oraz opozycja polityczna wobec sanacji. Zob. *Ibidem*.

<sup>84</sup> *Protokół posiedzenia Komitetu Wykonawczego Zarządu Związku Miast Polskich z dnia 3.II.1933 r.*, „Samorząd Miejski” 1934, nr 5, s. 275–276. Treść poprawek zob. *Projekt II rozporządzenia wykonawczego do ustawy samorządowej*, „Samorząd Miejski” 1933, nr 22, s. 1203–1208.

<sup>85</sup> *Protokół posiedzenia Komitetu Wykonawczego Zarządu Związku Miast Polskich w dn. 17 kwietnia 1931 r.*, s. 628–629; *Protokół posiedzenia Zarządu Związku Miast Polskich z dnia 11.10.1932 r.*, „Samorząd Miejski” 1932, nr 21, s. 1149.

<sup>86</sup> *Sprawozdanie z działalności Związku Miast Polskich za rok 1932/33*, s. 873. Zob. też *Protokół posiedzenia Zarządu Związku Miast Polskich z dnia 22 marca 1932 roku*, „Samorząd Miejski” 1932, nr 8, s. 482.

<sup>87</sup> *Protokół posiedzenia Komitetu Wykonawczego Zarządu Związku Miast Polskich w dn. 3 lutego 1931 r.*, s. 309.

<sup>88</sup> *Sprawozdanie z XIII Ogólnego Zebrania członków Związku Miast Polskich (Zjazdu Miast) odbytego w Warszawie w dniach 6–8 kwietnia 1935 r.*, „Samorząd Miejski” 1935, nr 9, s. 25; 41 n.

<sup>89</sup> Oprócz niego w komisji zasiadali: K. Iłski, M. Reiner, J. Włodek i S. Zbrożyna. Zob. *Protokół posiedzenia Zarządu Związku Miast Polskich w dn. 28.6.1930 r.*, s. 592.

<sup>90</sup> Oprócz Pachnowskiego Związek Miast reprezentował również prezes i prezydent Warszawy – Zygmunt Słomiński. Zob. *Zjazd miast województwa lubelskiego*, „Samorząd Miejski” 1931, nr 4, s. 233.

Różnorodna i wielokierunkowa działalność Stefana Pachnowskiego, zarówno jako przedstawiciela Związku Miast Polskich, jak i prezydenta Włocławka, pozwala zaliczyć go do grona wybitnych działaczy społecznych i samorządowych okresu II Rzeczypospolitej.

## BIBLIOGRAFIA

- Czarnecki P., *Wodociągi. Kanalizacja. Drogi we Włocławku*, Włocławek 1937.
- Druga konferencja Komitetu Wykonawczego Zarządu Związku Miast z posłami i senatorami – samorządowcami w sprawie poprawy finansów miejskich*, „Samorząd Miejski” 1931, nr 9.
- Dziesięciolecie działalności Związku Miast Polskich (1917–1927)*, „Samorząd Miejski” 1927, t. 7.
- Gruszczyńska M., *Pachnowski Stefan (1892–1943)* [w:] *Włocławski słownik biograficzny*, red. S. Kunikowski, t. 3, Włocławek 2005.
- Interwencja Związku Miast w sprawie poprawy finansów miejskich*, „Samorząd Miejski” 1931, nr 7.
- Kołodziejczyk A., *Towarzystwo Osiedli Robotniczych* [w:] *Encyklopedia historii Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1999.
- Kubiawski J., *Pachnowski Stefan* [w:] *Polski Słownik Biograficzny*, t. 24, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1979.
- Landau Z., *Fundusz Bezrobocia* [w:] *Encyklopedia historii Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1999.
- Makles K., *Samorząd Miejski (1921–1939) i jego dzieje*, „Rocznik Historii Prasy Polskiej” 2011, t. 14, z. 1–2.
- Memoriał Związku Miast w sprawie budownictwa mieszkaniowego*, „Samorząd Miejski” 1931, nr 3.
- Memoriał Związku Miast Polskich w sprawie poprawy finansów miejskich*, „Samorząd Miejski” 1931, nr 7.
- Miejscowe przepisy budowlane*, „Samorząd Miejski” 1930, nr 11, 13.
- Ministerstwo Robót Publicznych L. Dz. XV. 765/30. Okólnik. Do Wszystkich Panów Wojewodów z wyjątkiem Śląskiego* [w:] *Z ostatniej chwili. W sprawie miejscowych przepisów policyjno-budowlanych*, „Samorząd Miejski” 1930, nr 7.
- Narada z posłami i senatorami – samorządowcami w sprawie poprawy finansów miejskich*, „Samorząd Miejski” 1931, nr 7.
- Organizacja i warunki korzystania z pomocy Funduszu Pracy*, „Samorząd Miejski” 1933, nr 9.
- Opinia Związku Miast Polskich dla Sejmu Rzeczypospolitej o rządowym projekcie ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932.
- Pachnowski S., *Budownictwo mieszkań robotniczych*, „Samorząd Miejski” 1931, nr 9.
- Pachnowski S., *Fundusz Pracy a zagadnienie taniego kredytu dla związków samorządowych*, „Samorząd Miejski” 1934, nr 6.

- Pachnowski S., *Zadania miast w świetle ustawy budowlanej. (Referat wygłoszony na zjeździe prezydentów i burmistrzów województwa warszawskiego)*, „Samorząd Miejski” 1930, nr 1–2, 3, 5.
- Pokrywanie kosztów leczenia ubogich i kosztów opieki społecznej*, „Samorząd Miejski” 1932, nr 13.
- Pomoc z Funduszu Pracy w 1935/1936 r. i w latach następnych*, „Samorząd Miejski” 1934, nr 14/15.
- Poradnia Techniczno-Ekonomiczna*, „Samorząd Miejski” 1932, nr 24.
- Postulaty Związku Miast Polskich w sprawie Funduszu Pracy*, „Samorząd Miejski” 1934, nr 24.
- Powołanie Komisji Rozbudowy Miast*, „Samorząd Miejski” 1938, nr 3–4.
- Powszechny obywatelski podatek komunalny*, „Samorząd Miejski” 1932, nr 16–17.
- Projekt. Miejscowe przepisy budowlane dla miast*, oprac. i wyd. Związek Miast Polskich, uwagi G. Szymkiewicza, naczelnik Wydziału Prawno-Budowlanego Ministerstwa Robót Publicznych, Warszawa 1930.
- Projekt II rozporządzenia wykonawczego do ustawy samorządowej*, „Samorząd Miejski” 1933, nr 22.
- Protokół posiedzenia Komitetu Wykonawczego Zarządu Związku Miast Polskich w dniu 19 XII 1929 r.*, „Samorząd Miejski” 1930, nr 1–2.
- Protokół posiedzenia Komitetu Wykonawczego Zarządu Związku Miast Polskich w dn. 3 lutego 1931 r.*, „Samorząd Miejski” 1931, nr 6.
- Protokół posiedzenia Komitetu Wykonawczego Zarządu Związku Miast Polskich w dn. 17 kwietnia 1931 r.*, „Samorząd Miejski” 1931, nr 11.
- Protokół posiedzenia Komitetu Wykonawczego Zarządu Związku Miast Polskich z dnia 27 stycznia 1932 roku*, „Samorząd Miejski” 1932, nr 6.
- Protokół posiedzenia Komitetu Wykonawczego Zarządu Związku Miast Polskich z dnia 24 czerwca 1932 roku*, „Samorząd Miejski” 1932, nr 14–15.
- Protokół posiedzenia Komitetu Wykonawczego Zarządu Związku Miast Polskich w dniu 22.2.1933 r.*, „Samorząd Miejski” 1933, nr 11.
- Protokół posiedzenia Komitetu Wykonawczego Zarządu Związku Miast Polskich z dnia 3.11.1933 r.*, „Samorząd Miejski” 1934, nr 5.
- Protokół posiedzenia Komitetu Wykonawczego Zarządu Związku Miast Polskich z dnia 13 XII 1933 r.*, „Samorząd Miejski” 1934, nr 6.
- Protokół posiedzenia Komitetu Wykonawczego Związku Miast Polskich z dnia 7 marca 1935 r.*, „Samorząd Miejski” 1935, nr 7.
- Protokół posiedzenia specjalnej komisji Związku Miast Polskich z dnia 25 maja 1934 r. w sprawie kilkuletniego planu gospodarczego Funduszu Pracy*, „Samorząd Miejski” 1934, nr 12.
- Protokół posiedzenia Zarządu Związku Miast Polskich w dniu 12 II 1930 r.*, „Samorząd Miejski” 1930, nr 5.
- Protokół posiedzenia Zarządu Związku Miast Polskich w dn. 28.6.1930 r.*, „Samorząd Miejski” 1930, nr 13.
- Protokół posiedzenia Zarządu Związku Miast Polskich z dnia 4 grudnia 1930 r.*, „Samorząd Miejski” 1931, nr 1.
- Protokół posiedzenia Zarządu Związku Miast Polskich z dnia 26 marca 1931 r.*, „Samorząd Miejski” 1931, nr 9.
- Protokół posiedzenia Zarządu Związku Miast Polskich z dnia 22 marca 1932 roku*, „Samorząd Miejski” 1932, nr 8.

- Protokół posiedzenia Zarządu Związku Miast Polskich z dnia 11.10.1932 r.*, „Samorząd Miejski” 1932, nr 21.
- Protokół posiedzenia Zarządu Związku Miast Polskich z dnia 21 III 1933 r.*, „Samorząd Miejski” 1934, nr 8.
- Protokół posiedzenia Zarządu Związku Miast Polskich w dniu 14 X 1934 r.*, „Samorząd Miejski” 1934, nr 22.
- Protokół posiedzenia Zarządu Związku Miast Polskich z dnia 27 września 1938 r.*, „Samorząd Miejski” 1938, nr 20.
- Rozporządzenie prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli*, „Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej” 1928, Nr 23, poz. 202.
- Sierakowska K., *A Biographical Dictionary of Women's Movements and Feminisms. Central, Eastern, and South Eastern Europe: 19<sup>th</sup> and 20<sup>th</sup> Centuries*, red. F. de Haan, K. Daskalova, A. Loutfi, Budapest 2000.
- Sprawozdanie z działalności Związku Miast Polskich za czas od 1 kwietnia do 10 października 1932*, „Samorząd Miejski” 1932, nr 21.
- Sprawozdanie z działalności Związku Miast Polskich za rok 1932/33*, „Samorząd Miejski” 1933, nr 14–15.
- Sprawozdanie z Ogólnego Zebrania członków Związku Miast Polskich (Zjazdu Miast) odbytego w dniach 15 i 16 czerwca 1930 w Warszawie w Sali Rady Miejskiej*, „Samorząd Miejski” 1930, nr 16.
- Sprawozdanie z XII-go Ogólnego Zebrania Członków Związku Miast Polskich (Zjazdu Miast) w Krakowie 22 lutego 1931 r.*, „Samorząd Miejski” 1931, dodatek do nr 11.
- Statut Związku Miast Polskich*, „Samorząd Miejski” 1927, t. 7.
- Statut Związku Miast Polskich uchwalony na Zebraniu Ogólnym w Krakowie 22 lutego 1931 roku*, Warszawa 1932.
- Szwed R., *Centralne Związki Samorządowe w Polsce (1917–2003). Związek Miast Polskich, Związek Powiatów Rzeczypospolitej Polskiej – Związek Powiatów Polskich, Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej*, Częstochowa 2003.
- Szwed R., *Ogólne zebrania (zjazdy) Związku Miast Polskich (1917–1939)* [w:] R. Szwed, *Samorządowa Rzeczpospolita 1918–1939*, Częstochowa 2000.
- Szwed R., *Związek Miast Polskich: 1917–1939, 1990–1994*, Poznań 1995.
- Tezy w sprawie tzw. „Małej Ustawy Samorządowej”*, „Samorząd Miejski” 1931, nr 9.
- Ustawa z dnia 16 marca 1933 r. o Funduszu Pracy*, „Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej” 1933, Nr 22, poz. 163.
- Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju terytorialnego*, „Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej” 1933, Nr 35, poz. 294.
- Wnioski w sprawie budownictwa mieszkaniowego i budowy mieszkań społecznie najpotrzebniejszych*, „Samorząd Miejski” 1938, nr 14–15.
- Wohl H., *Zagadnienie budownictwa mieszkaniowego w Polsce*, „Samorząd Miejski” 1931, nr 8.
- W sprawie Funduszu Pracy*, „Samorząd Miejski” 1933, nr 6.
- W sprawie wzorowych miejscowych przepisów policyjno-budowlanych*, „Samorząd Miejski” 1930, nr 8.
- W sprawie wzorowych przepisów policyjno-budowlanych*, „Samorząd Miejski” 1930, nr 1–2.
- Wzorowe przepisy policyjno-budowlane*, „Samorząd Miejski” 1930, nr 6.

*Zarządzenie Ministra Skarbu w porozumieniu z ministrem Spraw Wewnętrznych z dnia 9 grudnia 1937 r. w sprawie powołania Komisji Rozbudowy Miast, „Monitor Polski” 1937, Nr 289, poz. 453.*

*Zasady działalności Funduszu Pracy na rok 1935/36, „Samorząd Miejski” 1934, nr 16/17.*

*Zasady, na których należałoby oprzeć opracowanie kilkuletniego planu gospodarczego Funduszu Pracy, „Samorząd Miejski” 1934, nr 8.*

*Ze Związku Miast Polskich, „Samorząd Miejski” 1930, nr 5.*

*Zjazd miast województwa lubelskiego, „Samorząd Miejski” 1931, nr 4.*

