

Ryszard Szwed
Radomsko

Samorząd terytorialny w pracach Rządu RP na uchodźstwie w latach 1939–1944

Na temat rządu polskiego na uchodźstwie powstało wiele opracowań monograficznych tak na tematy ogólne jak i szczegółowe, opublikowano obszernie materiały źródłowe, wydano wspomnienia i pamiętniki. W kręgu szczególnego zainteresowania historyków i publicystów znalazły się zagadnienia dotyczące polityki zagranicznej, stosunku Rządu RP z Podziemnym Państwem Polskim, problematyki wojskowej, a także wielokierunkowa działalność rządu. Jednym z kierunków tej działalności było prowadzenie prac nad samorządem terytorialnym w Polsce po zakończeniu wojny. Zakres prac obejmował problemy teoretyczno-programowe, ustrojowe i strukturalno-organizacyjne. O tym kierunku działalności rządu niewiele napisano i niewiele o nim wiemy¹.

Niniejszy artykuł, na podstawie materiałów archiwalnych znajdujących się w Instytucie Polskim i Muzeum im. gen Sikorskiego oraz Archiwum Akt Nowych, a także opublikowanych źródeł i opracowań, ma za zadanie tę działalność przybliżyć.

Polityczne zaplecze rządu stanowiły partie, które przed wrześniem 1939 r. były w opozycji wobec sanacji: Polska Partia Socjalistyczna (dalej: PPS), Stronnictwo Ludowe (dalej: SL), Stronnictwo Narodowe (dalej: SN) i Stronnictwo Pracy (dalej: SP). Partie te posiadały swych przedstawicieli w najwyższych organach uchwałodawczych i wykonawczych – Radzie Narodowej, Radzie Ministrów, rządowych instytucjach i komisjach. Rząd RP na uchodźstwie w swych programach i koncepcjach politycznych a także działalności musiał brać pod uwagę stanowisko tychże partii, również w sprawach samorządowych. Z tych też względów omawianie działalności rządu w dziedzinie samorządowej wypada rozpocząć od chociażby ogólnego przedstawienia stanowiska poszczególnych partii wobec samorządu terytorialnego. W zasadniczych sprawach nie różniły się one od poglądów głoszonych przed 1939 r. Na temat samorządu terytorialnego w programach i działalności głównych partii politycznych w Drugiej Rzeczypospolitej powstały szczegółowe opracowania, do których zainteresowani mogą bez trudu dotrzeć². W artykule uwzględ-

¹ Dotychczas jedynym szerszym opracowaniem jest artykuł Anny Rychły-Mierzwa: A. Rychły-Mierzwa, *Samorząd terytorialny w koncepcjach emigracyjnej Komisji Spraw Ustrojowych przy Prezesa Rady Ministrów (1941–1942)*, „Niepodległość” 2006, t. 56.

² A. Łuczak, *Samorząd terytorialny w programach i działalności stronnictw ludowych 1918–1939*, Warszawa 1973; R. Szwed, *Samorząd terytorialny w polityce i działalności PPS 1918–1939*, Łódź 1989; G. Radomski, *Samorząd terytorialny w myśli politycznej Narodowej Demokracji 1918*

nione zostały jedynie problemy nowe lub najczęściej eksponowane przez partie na emigracji oraz w okupowanym kraju.

PPS – Wolność, Równość, Niepodległość, kontynuatorka przedwojennej PPS, w założeniach programowych ogłoszonych w sierpniu 1941 r. pod nazwą „Program Polski Ludowej” gwarantowała powstanie państwa o ustroju republikańsko-demokratycznym, zapewniającego obywatelom możliwość wpływu na kształtowanie się najwyższych władz, na jego politykę i działalność. Ustrój państwa, zdaniem PPS, opierać się będzie na szeroko rozbudowanym samorządzie terytorialnym, który przejmie szereg funkcji, spełnianych dotychczas przez administrację rządową. Obok samorządu terytorialnego, powstanie także o szerokich kompetencjach, samorząd gospodarczy instytucji społecznych i zakładów naukowych. Budowa nowego ustroju opierać się będzie przede wszystkim na wolnym, samodzielnym człowieku. Zorganizowane społeczeństwo przejmie podstawowe funkcje życia społecznego i gospodarczego³.

Również **Polscy Socjaliści**, konspiracyjna partia skupiająca w swoich szeregach lewicę socjalistyczną, w założeniach programowych przyjętych w 1941 r. stwierdzała, iż podstawą przyszłego ustroju będzie demokracja parlamentarna i demokracja samorządowa. Demokracja samorządowa polegająca na bezpośrednim udziale w kierowaniu sprawami ogólnymi, doprowadzić miała do wykształcenia w społeczeństwie poczucia solidarności i współodpowiedzialności za losy całości, w rezultacie czego miało powstać społeczeństwo bezklasowe. Na zasadach solidarności i samorządności miałyby funkcjonować „komitety fabryczne i wiejskie, spółdzielnie, organizacje zawodowe i kulturalne”⁴.

Dyskusja na temat ustroju w powojennej Polsce i usytuowania w nim samorządu terytorialnego toczyła się w kręgach publicystów i ideologów myśli socjalistycznej. Feliks Gross na łamach londyńskiej „Nowej Polski” pisał, iż w powojennym państwie funkcjonować będzie ustrój oparty na samorządzie terytorialnym o szerokich kompetencjach. Uzasadnił, że tylko demokratyczny samorząd może wyłonić ludzi zdolnych do pełnienia funkcji i zadań społecznych, samorząd bowiem jest najlepszą szkołą demokracji. Zgłosił także kilka szczegółowych propozycji: starostę zastąpić marszałkiem powiatu; wojewoda powinien być wybierany a nie mianowany; marszałek byłby wybierany przez sejmik powiatowy a wojewoda przez sejmik wojewódzki; sejmiki miałyby prawo odwoływania marszałka i wojewodę. Sejmikom samorządowym przypisuje autor istotną rolę w kształtowaniu „politycznej obyczajowości w Polsce”⁵.

–1939, Toruń 2009; M. Sidor, *Samorząd terytorialny w myśli politycznej II Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2010.

³ *Wizje Polski. Programy polityczne z lat wojny i okupacji 1939–1944*, oprac. K. Przybysz, Warszawa 1992, s. 74–75, Program Polski Ludowej. Założenia programowe ogłoszone przez Polską Partię Socjalistyczną – Wolność, Równość, Niepodległość, 1941, sierpień, Warszawa.

⁴ E. Ponczek, *Idea samorządu w myśli politycznej Polski Walczącej (1939–1945)* [w:] *Samorząd w polskiej myśli politycznej XX wieku*, red. G. Radomski, Toruń 2006, s. 233.

⁵ F. Gross, *Myśl o jutrze*, „Nowa Polska” z października 1943, s. 707.

Działacze i publicyści ruchu ludowego przewidywali, że na obszarze Polski bezpośrednio po zakończeniu wojny dojdzie do odrodzenia samorządu terytorialnego gospodarczego i kulturalnego. Wychodząc z założenia, że demokracja jako idea społeczna jest przeciwstawna dyktaturze, musi się opierać na demokracji samorządowej gwarantującej funkcjonowanie zasad sprawiedliwości społecznej. Samorządowi należy przekazać część uprawnień władzy administracyjnej, przede wszystkim w sferze potrzeb regionalnych. Przedstawiciele samorządu powinni być wprowadzeni do Senatu RP⁶.

W zasadniczym dokumencie ideowo-programowym **SL „Roch”** z 1943 r. omawiającym całokształt zagadnień ustrojowych w powojennej Polsce, określone zostało miejsce samorządu w systemie ustrojowym państwa. „Administrację w państwie sprawować będzie rząd oraz samorząd terytorialny i gospodarczy. Szeroko rozbudowany samorząd przejąć winien cały szereg funkcji, spełnianych dotąd przez administrację rządową” – stwierdzał dokument. Podstawowym ogniwem samorządu miała być gromada wiejska, której życie zbiorowe wyróżnia się poczuciem jedności i solidarności społecznej, odrębności wspólnoty kulturalnej, swoistych zasad obyczajowych oraz solidarnej odpowiedzialności za sprawy gromady⁷.

SL „Roch” opowiadało się za utrzymaniem trójstopniowego podziału administracji kraju, wysuwało postulat zmiany ustawy samorządowej z 1933 r. Proponowało wprowadzenie bezpośrednich wyborów jedynie do samorządu gminnego, natomiast samorząd powiatowy i wojewódzki powstawałby poprzez delegowanie przez gminy swych przedstawicieli. Kadencja organów samorządowych miała trwać cztery lata. Opowiadano się także za łączeniem lub likwidowaniem niektórych instytucji powiatowych i wojewódzkich⁸.

Ludowcy opowiadali się za ideą agraryzmu, przyjętą w połowie lat 30. za podstawową doktrynę ideową i główny cel do realizacji.

SN, jego czołowi działacze przebywający w okupowanym kraju oraz będący na emigracji, problematykę samorządu rozpatrywało w kontekście ustroju w powojennej Polsce. Ogólnie głoszono pogląd, iż w Wielkiej Polsce Narodowej funkcjonować musi dobrze zorganizowany samorząd terytorialny. Jego naczelnym zadaniem byłaby realizacja idei państwa narodowego pozbawionego „obcych elementów”. Do państwa należałaby organizacja samorządu, ustalanie norm prawnych, zakresu działania oraz sprawowanie nadzoru i kontroli nad samorządem. Narodowcy więcej uwagi poświęcali samorządowi gospodarczemu, kulturalnemu i oświatowemu, który miał funkcjonować według zasad korporacjonizmu⁹.

W obszernym dokumencie „Rozważania programowe Stronnictwa Narodowego” (1943 r.) przedstawiono wizję narodowego państwa polskiego po zakończe-

⁶ E. Ponczek, dz. cyt., s. 235–238.

⁷ *Wizje Polski...*, s. 296, 300, Deklaracja ideowo programowa Ruchu Ludowego, Warszawa, gruzdzień 1943.

⁸ R. Turkowski, N. Witkowski, *Ludowcy wobec samorządu terytorialnego i spraw ustrojowych w Polsce 1918–1939. Zarys problemu* [w:] *Samorząd polskiej myśli politycznej XX wieku...*, s. 263.

⁹ E. Ponczek, dz. cyt., s. 249.

niu wojny. Znajduje się w nim wiele odniesień do samorządu. Naród Polski, głosi dokument, musi być wyłącznym gospodarzem w swoim kraju. Zapewnić to powinien nowy ustrój polityczny, którego istotną częścią będzie samorząd o narodowym charakterze. Organizacje samorządowe zajmować się będą „sprawami życia codziennego związane z pracą, zdrowiem, kulturą itp...”, obejmą całą naszą egzystencję, każdego Polaka zwiążą z życiem narodu i uczynią z niego czynnego i osobiście zainteresowanego współuczestnika walki i pracy o przyszłość kraju”. Zdaniem SN przy rozkwicie samorządowego życia punkt ciężkości przeniesie się z partii politycznych na samorządy¹⁰.

Także w obszernym dokumencie opracowanym w 1944 r. przez Radę Społeczno-Gospodarczą przy Zarządzie Głównym SN zatytułowanym „Założenia programu agrarnego” wiele uwagi poświęca się samorządowi wiejskiemu. Samorząd, głoszają autorzy dokumentu, winien obejmować całokształt życia wsi ze wszystkimi jej przejawami, zarówno natury materialnej jak i duchowej. Opierać się powinien na wzorach polskich wyływających z polskich tradycji, zdobytego doświadczenia oraz pozytywnych właściwościach wsi polskiej i jej mieszkańców. Konstrukcja samorządu wiejskiego powinna być prosta, dostępna dla wszystkich, sprawna w rozwiązywaniu nie tylko generalnych zagadnień wsi i rolnictwa, lecz i lokalnych oraz bezpośrednich potrzeb pojedynczego człowieka. Samorząd winien być faktycznym i samodzielnym reprezentantem wsi polskiej. Powinno nastąpić odpaństwowienie życia i przerwienie spraw bezpośrednio związanych z rozwojem wsi na samorząd, w którym decydującą rolę odgrywać będzie „czynnik społeczny a nie urzędnik państwowy”. Agendy administracji państwowej oraz samorządu terytorialnego na szczeblu powiatu i województwa należy zredukować do minimum a czynności wykonawcze przekazać samorządowi. Rola państwa i administracji państwowej ograniczona być powinna do: wpływu na ogólny rozwój życia wsi i rolnictwa pod kontem zadań, interesów i potrzeb państwa; kontroli działalności samorządu, zgodnie z jego działaniami oraz sprawnego i fachowego funkcjonowania zarówno do spraw poruczonych, jak też należących do jego bezpośrednich kompetencji; kontroli finansowej dotyczącej zgodności i celowości wydatków¹¹.

SP stanowisko w kwestiach ustrojowych obejmujących także problematykę samorządową określiło w dwu dokumentach opracowanych w roku 1944. Pierwszy z nich „Deklaracja Stronnictwa Pracy” przedstawiona została w marcu tegoż roku na posiedzeniu Rady Jedności Narodu. Nakreślono w niej ogólną wizję ustroju powojennego państwa polskiego. W krótkim dokumencie podkreślono rolę samorządu jaką ma do spełnienia w państwie. Szczególną uwagę zwrócono na samorząd pracowniczy. Samorząd, zdaniem SP, w powojennej Polsce nabierze większego znaczenia niż miał przed wojną¹².

¹⁰ *Wizje Polski...*, s. 209, 212, Rozważania programowe Stronnictwa Narodowego, Warszawa, maj 1943.

¹¹ Tamże, s. 411–412, Założenia programu agrarnego opracowane przez Radę Społeczno-Gospodarczą przy Zarządzie Głównym Stronnictwa Narodowego, Warszawa 1944.

¹² Tamże, s. 349–350, Deklaracja Stronnictwa Pracy, 1944 r.

W drugim obszernym dokumencie „Program Stronnictwa Pracy” datowanym 15 lipca 1944 r. przedstawiono szczegółową wizję przyszłej Polski, podkreślając chrześcijański charakter państwa. Odrębny rozdział poświęcono samorządowi ze szczególnym uwzględnieniem samorządu społeczno-gospodarczego i kulturalno-wychowawczego. Usytuowanie i funkcjonowanie samorządu terytorialnego uznano za problem oczywisty wynikający z zasad ustroju demokratycznego, w którym państwo powinno pełnić jedynie te funkcje, które musi mieć nieodzownie w swoich rękach. Reszta zadań winna być przekazana zorganizowanym grupom społecznym, szczególnie samorządowi terytorialnemu. Ograniczono się zatem jedynie do postulatu, iż „istniejący na szczeblu gminnym i powiatowym samorząd winien być uzupełniony szczeblami wyższymi i wyposażony w szereg atrybucji”¹³.

Szerzej tematyką samorządową zajmowali się działacze i publicyści związani z organizacją działającą pod nazwą „Unia”, która w 1943 r. weszła w skład SP. Głosili oni pogląd, iż największym bogactwem jest człowiek będący członkiem wspólnoty narodowej. Stwierdzali także, iż państwo nie może bezpośrednio realizować wszystkich zadań społecznych. Ich realizacją zajmować się powinien samorząd niezależny od administracji państwowej. Funkcjonowanie samorządu opierać się powinno na respektowaniu trzech zasad: interesu publicznego, godności jednostki i sprawiedliwości społecznej. Zadania samorządu muszą być jasno określone przez ustawy, w myśl których administracja państwowa nie mogłaby nakładać na samorząd obowiązków. Rozwojowi samorządności nie może przeszkadzać biurokracja państwa etatystycznego. W przekonaniu ideologów i publicystów „Unii” funkcjonowanie samorządu terytorialnego, społeczno-gospodarczego oraz kulturalnego doprowadzi do autentycznej zgody narodowej¹⁴.

Główne siły polityczne wspierające rząd na uchodźstwie oraz władze konspiracyjne w wydawanych deklaracjach określiły swoje stanowisko dotyczące ustroju powojennej Polski. Znalazły się w nich odniesienia do samorządu terytorialnego.

Członkowie Rady Narodowej RP reprezentujący przede wszystkim SL i PPS przedłożyli w grudniu 1942 r. dokument zawierający zasady, które Rząd RP na uchodźstwie winien uwzględnić przy opracowaniu projektu ustroju państwa polskiego. W zakresie politycznym zalecano uwzględnić „szeroko rozbudowany samorząd terytorialny, który przejmie szereg funkcji spełnianych dotychczas przez administrację rządową; obok samorządu terytorialnego będzie mógł swobodnie rozwijać się samorząd gospodarczy instytucji społecznych i zakładów naukowych”. Nowy porządek społeczny winien opierać się na szerokich masach, a podstawową formą uspołecznienia będzie przejęcie poszczególnych funkcji życia społecznego i gospodarczego przez zorganizowane społeczeństwo (samorząd, spółdzielnie itp.)¹⁵. Auto-

¹³ Tamże, s. 370, Program Stronnictwa Pracy, 15 lipiec 1944, Warszawa.

¹⁴ Patrz: E. Ponczek, dz. cyt., s. 241–248.

¹⁵ *Wizje Polski...*, s. 154–157, Zasady ustrojowe państwa, opracowane przez grupę działaczy-członków Rady Narodowej RP, Londyn dnia 9 XII 1942 r. Dokument podpisali, za frakcją PPS – Jan Szczyrek, Józef Beloński, Alojzy Adamczyk, dr Kożuszniak, Adam Pragier, Adam Ciołkosz, za Stronnictwo Ludowe – Władysław Zaręba, Witold Kulerski, Jan Jaworski a także przedstawiciele innych opcji politycznych: Szmul, Zygielbojn, Mieczysław Szerer i Arka Bożek.

rzy dokumentu nawiązywali w sprawach samorządowych do „Programu Polski Ludowej” ogłoszonego w sierpniu 1941 r. w Warszawie przez PPS-WRN.

W Warszawie, 15 sierpnia 1943 r. cztery stronnictwa polityczne stanowiące Krajową Reprezentację Polityczną – SN, SL, SP i PPS we wspólnej deklaracji będącej porozumieniem w sprawie zadań stojących przed narodem polskim w momencie wyzwolenia kraju spod okupacji postulowały m.in. rozbudowanie ustawodawstwa politycznego, gospodarczego i społecznego z poszerzeniem wolności obywatelskich oraz równości wobec praw i obowiązków wraz z pełnym samorządem terytorialnym, gospodarczym i kulturalnym. Wyznaczały także instytucjom samorządowym ważne zadania „w okresie przejściowym” po zakończeniu wojny¹⁶.

Partie polityczne zgodnie stwierdzały, iż samorząd terytorialny jest jednym z głównych filarów państwa demokratycznego. Opowiadały się za: silnym jego umocowaniem w systemie ustrojowym państwa; nadaniem samorządowi ustawowych szerokich kompetencji i uprawnień; zagwarantowaniem niezbędnych środków finansowych na realizację zadań własnych i poruczonych; ograniczeniem do jasno określonych granic, niezbędnej kontroli państwa nad samorządem; uniezależnieniem samorządu od administracji rządowej. Głosiły też pogląd, iż samorząd jest najlepszą formą wychowania obywatelskiego.

Każda z partii politycznych dostrzegała w samorządzie skuteczny środek do realizacji swoich celów programowych przede wszystkim w kontekście ustroju państwa. Socjaliści byli przekonani, że ich udział w samorządzie przyspieszy budowę państwa socjalistycznego; ludowcy – państwa o ustroju zbudowanym na idei agraryzmu; narodowi-demokraci – państwa narodowego; chadecy – państwa opartego na chrześcijańskiej doktrynie społecznej.

Najwyższe władze polskie na uchodźstwie kwestie samorządu terytorialnego uwzględniały w kontekście całokształtu przyszłego ustroju państwa polskiego po ustaniu okupacji. Nie wydały w tej sprawie odrębnego dokumentu programowego czy oświadczenia. Również samorząd terytorialny nie był przedmiotem odrębnych rozważań na posiedzeniu Rady Narodowej czy Rady Ministrów. Pierwsze deklaracje programowe Rządu RP z roku 1939 i 1941 stwierdzały ogólnie, iż:

Polska będzie państwem demokratycznym opartym na równości wszystkich obywateli bez różnicy rasy, wyznania i narodowości wobec państwa i przed urzędami; na poszanowaniu jednostki i praw obywatelskich... Polska przestrzegać będzie zasady rządów prawnych, odpowiedzialnych i kontrolowanych na podstawie tajnego, równego powszechnego i bezpośredniego głosowania¹⁷.

Dopiero w deklaracji programowej Rządu RP z 1942 r., wśród siedmiu zasad, na których opierać się będzie budowa Polski powojennej wymieniony jest samorząd w następującym stwierdzeniu:

¹⁶ Tamże, s. 246, Deklaracja porozumienia politycznego stronnictw stanowiących Krajową Reprezentację Polityczną, 15 sierpnia 1943 r. Warszawa.

¹⁷ Tamże, s. 22–23, Orędzie Rządu Rzeczypospolitej Polskiej określające główne zasady działania rządu oraz ustroju Polski po wojnie, 1939, grudzień 18, Angers; tamże, s. 62–63, Założenia programowe Rządu Rzeczypospolitej Polskiej, 1941, lipiec 25, Londyn.

Ofiarny patriotyzm i zdrowy umysł polityczny, którego tyle składa naród w tej wojnie, nakazuje oprzeć całość życia publicznego w Polsce na inicjatywie i działalności samego społeczeństwa, a w szczególności pozostawić jak największy zakres pracy i życia publicznego do swobodnego załatwienia i rozstrzygnięcia samorządom terytorialnym gospodarczym i zawodowym¹⁸.

Szczegółowe prace nad samorządem terytorialnym w przyszłej Polsce zostały sędowane na instytucje rządowe szczególnie Komisję Spraw Ustrojowych, Biuro Prac Administracyjnych oraz Ministerstwo Odbudowy Administracji Publicznej (dalej: MOAP).

27 października 1941 r. Rada Ministrów na wniosek premiera W. Sikorskiego podjęła uchwałę o powołaniu Komisji Spraw Ustrojowych przy prezesie Rady Ministrów. Jej zadaniem było przygotowanie projektów dotyczących przyszłego ustroju politycznego i gospodarczego Polski. Inicjatorem powołania Komisji miał być prof. Stanisław Grabski¹⁹, ale stworzenie takiego ciała, jak pisze E. Duraczyński:

pozostawało w pełnej zgodności z ówczesnymi zamysłami premiera, który wprawdzie powtarzał własną tezę, że o przyszłym ustroju państwa zadecyduje kraj, wszelako nie miał zamiaru wyzybywać się naturalnego poniekąd prawa sformułowania ogólnych zasad dotyczących powojennego ustroju Polski²⁰.

Także profesor S. Grabski otrzymał nominację na przewodniczącego Komisji. Na zastępcę powołano prof. Wacława Komarnickiego wywodzącego się podobnie jak S. Grabski z obozu narodowo-demokratycznego. W skład KSU weszli: ks. Zygmunt Kaczyński ze SP, Mieczysław Mastek z PPS, Władysław Banaczyk ze SL. Funkcję sekretarza pełnił Zbigniew Gołębiowski²¹.

Punktem wyjścia do prac Komisji było przygotowane przez S. Grabskiego i W. Komarnickiego podczas pobytu w obozach na terenie ZSRR, opracowanie dotyczące ustroju Polski pod nazwą „Zasadnicze tezy przyszłego ustroju prawnopañstwowego Polski”; potocznie określane jako „tezy moskiewskie”. Mają one charakter projektu konstytucji dla powojennej Polski. Autorzy „Tez” uważali, iż przyszły ustrój Polski nie może być ani ustrojem totalitarnym, ani ustrojem państwa

¹⁸ Tamże, s. 86–88, Założenia programowe Rządu Rzeczypospolitej Polskiej sformułowane w przemówieniu premiera Władysława Sikorskiego wygłoszonym na otwarciu sesji nowo mianowanej Rady Narodowej RP, 1942, luty 24, Londyn.

¹⁹ Stanisław Grabski (1871–1949). Doktor hab. filozofii, profesor ekonomii. Początkowo działacz PPS, następnie Narodowej Demokracji. Współzałożyciel Związku Ludowo-Narodowego (dalej: ZL-N); bliski współpracownik Romana Dmowskiego. Poseł na Sejm w latach 1919–1927 z listy ZL-N. Minister wyznań religijnych i oświecenia publicznego w czterech rządach II RP. We wrześniu 1939 r. aresztowany we Lwowie przez NKWD i wywieziony do Moskwy. Skazany na pięć lat obozu pracy. Zwolniony po zawarciu układu Sikorski-Majski. Na wezwanie W. Sikorskiego przybywa do Londynu, gdzie w latach 1942–1945 pełni funkcje przewodniczącego Rady Narodowej. Zwolennik gen. W. Sikorskiego także po rozłamie w emigracyjnym Stronnictwie Narodowym, którego przewodniczący – Tadeusz Bielecki był zdecydowanym przeciwnikiem premiera. *Kto był kim w Drugiej Rzeczypospolitej*, red. J. M. Majchrowski, Warszawa 1994, s. 40; S. Grabski, *Pamiętniki*, t. 1, Warszawa 1989, s. 10–11.

²⁰ E. Duraczyński, R. Turkowski, *O Polsce na uchodźstwie 1939–1945. Rada Narodowa Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa 1997, s. 79.

²¹ Tamże, s. 80.

rządzanego przez parlament. Powinien zapewnić władzy wykonawczej możliwość szybkich, stanowczych działań oraz gwarantować wszystkim obywatelom pełnię praw politycznych i społecznych. Szczególną rolę przypisywali prezydentowi. Byli jednakże przeciwnikami jakiegokolwiek dyktatury. Opowiadali się za ustrojem demokratyczno-parlamentarnym akceptującym zasadę gospodarki planowej²². Wiele miejsca poświęcili problemom samorządu terytorialnego tak w aspekcie ogólnym, jak i szczegółowym. Podkreślali konieczność podniesienia pozycji samorządów w organizacji państwa w imię zasady, iż szeroki i wolny samorząd jest najlepszą szkołą kultury obywatelskiej. W samorządzie upatrywano antidotum na biurokratyzację administracji państwowej i przerost roli państwa. Wychodzili z założenia, iż udział ogółu społeczeństwa w życiu samorządu będzie tym szerszy, im ciała samorządowe będą bardziej niezależne od administracji rządowej. Dla zapewnienia wpływu samorządom na ustawodawstwo państwowe proponowali umożliwienie samorządom posiadania własnej reprezentacji w parlamencie. Uwzględniając linię polityczną endecji uważali, iż na terenach niejednorodnych pod względem narodowościowym można będzie przeprowadzać odrębne wybory reprezentantów ludności polskiej i mniejszości narodowych. Opowiadali się za trójstopniowym samorządem: na szczeblu gminy, powiatu i województwa. Więcej uwagi poświęcali samorządowi wojewódzkiemu, którego nie było w Polsce międzywojennej (samorząd na szczeblu wojewódzkim funkcjonował jedynie w województwie poznańskim i pomorskim). W miarę szczegółowo określili zadania samorządu, zasady wyborcze a także organizację samorządu wojewódzkiego²³.

„Tezy moskiewskie” zostały przedyskutowane na 15 posiedzeniach od 5 listopada 1941 do 21 stycznia 1942 r. Na wniosek S. Grabskiego i W. Komarnickiego dyskusję rozpoczęto nad problemami samorządowymi odkładając na później sprawy bardziej kontrowersyjne związane z ustrojem politycznym i gospodarczym państwa. W zasadniczych sprawach dotyczących charakteru, organizacji i zadań samorządu panowała wśród członków Komisji zgodność poglądów, czego wyrazem było przyjęcie już na czwartym posiedzeniu oświadczenia stwierdzającego, iż

ofiary patriotyczne i wielka obywatelska świadomość, jakich liczne dowody składa obecnie cały naród polski, nakazują przyjąć bez zastrzeżeń za naczelne zasady powojennego życia Państwa Polskiego zaufanie władzy państwowej do społeczeństwa i jak najszerszy współdziałający obywatelski w kształtowaniu życia politycznego Polski i odpowiedzialność za jej losy²⁴.

Stwierdzono także, iż organizacja państwa powinna się opierać na ścisłym określeniu zakresu działań administracji państwowej tak, aby nie wkraczała ona swoimi nakazami i zakazami w życie obywateli poza granice spraw niezbędnych do normalnego funkcjonowania państwa. Podkreślano potrzebę współdziałania i uzu-

²² A. Jankiewicz, *W poszukiwaniu idei państwa prawa. Koncepcje Komisji Prac Ustawodawczych Ministerstwa Sprawiedliwości Rządu RP (1942–1945)*, Warszawa 1992, s. 136–137.

²³ A. Rychły-Mierzwa, *Samorząd terytorialny...*, s. 54–55.

²⁴ Podobne stwierdzenia znalazły się w Założeń Programowych Rządu RP z dnia 24 lutego 1942 r.

pełnienia się administracji państwowej z systemem samorządów lokalnych i zawodowych „idących od gminy do województwa, a częściowo i do ciał ustawodawczych państwowych”²⁵.

Problematyką związaną z samorządem terytorialnym rozpatrywano także w Komisji przy omawianiu innych zagadnień dotyczących ustroju państwa, szczególnie w dyskusji nad organizacją administracji kraju. W podejmowanych rezolucjach jest wiele odniesień do samorządu terytorialnego²⁶. Na ogół wśród członków Komisji panowała zgodność poglądów. Występujące kontrowersje dotyczyły głównie problemów związanych z mniejszościami narodowymi, zwłaszcza na Kresach Wschodnich. Stanisław Grabski widział konieczność zapewnienia Polakom w drodze prawnej połowy mandatów w samorządach. Przeciwni ograniczeniu samorządności lokalnej z przyczyn narodowościowych wystąpił ks. Z. Kaczyński ze SP. Poparli go reprezentanci pozostałych ugrupowań politycznych zasiadających w Komisji, poza SN. Akceptację natomiast zyskała propozycja, aby delegaci sejmików wojewódzkich oraz rad miejskich największych miast (Warszawy, Poznania, Krakowa, Łodzi, Wilna i Katowic) wchodziłi do Senatu RP²⁷.

W rezolucji dotyczącej organizacji administracji kraju Komisja postulowała stworzenie prawnej możliwości odmiennego organizowania samorządów lokalnych w województwach wschodnich, zachowując jednolitą organizację administracji ogólnej na terytorium całego państwa. Opowiedziała się przeciwko łączeniu województw w większe jednostki terytorialne, proponowała rozszerzenie kompetencji samorządu m.in. o zadania służby bezpieczeństwa. Zakres spraw administracyjnych przekazywanych samorządom, zdaniem Komisji, powinien być zróżnicowany w poszczególnych województwach i dostosowany do „siły gospodarczej i wyrobienia obywatelskiego ludności”. Instytucjami nadzorczymi w zakresie zadań własnych byłyby: wydziały powiatowe dla gmin, wydziały wojewódzkie dla powiatów oraz Państwowa Rada Samorządowa dla województw i samorządów miast wydzielonych z powiatów²⁸.

Już w początkowej fazie prac Komisji Spraw Ustrojowych podjęto dyskusję nad opracowaniem autorstwa gen. Józefa Hallera pt. „Rozważania nad demokratycznym ustrojem społecznym”. Punktem wyjścia dla postulatów samorządowych gen. Hallera było stwierdzenie, iż „scentralizowane życie społeczne jest szkodliwe”. Opowiada się więc za decentralizacją państwa przez utworzenie samorządu terytorialnego, zawodowego i gospodarczego. Samorząd terytorialny winien funkcjonować na szczeblu gminy, powiatu i województwa. Dla najniższego szczebla samorządu proponuje zmianę nazewnictwa. Gminę miał zastąpić zbór wiejski i miejski. Mniejszymi jednostkami miały być gromady wiejskie. Na czele zboru wiejskiego miał stać starosta wybrany przez radę zboru i zatwierdzony przez sejmik wojewódz-

²⁵ A. Rychły-Mierzwa, *Samorząd terytorialny...*, s. 57–58.

²⁶ Po zakończeniu dyskusji nad określonym problemem podejmowano rezolucję zawierającą stanowisko Komisji w omawianej sprawie.

²⁷ A. Rychły-Mierzwa, *Samorząd terytorialny...*, s. 58–59.

²⁸ Tamże, s. 59–60.

ki. Miasta do 10 tys. mieszkańców posiadałyby statut zborów miejskich. Oddzielnymi statutami miałyby się rządzić większe ośrodki miejskie.

Dla wyższych szczebli samorządu J. Haller pozostawiał tradycyjne nazewnictwo. Organem uchwałodawczym powiatu byłaby Rada Powiatu z prezesem na czele, wyłaniana przez wiec zborów wiejskich i miejskich z danego powiatu. Rada zajmowałaby się jedynie sprawami powierzonymi przez wojewodę na mocy uchwał sejmiku wojewódzkiego. Nie posiadałaby zadań własnych. J. Haller nie wypowiedział się na temat struktury samorządu wojewódzkiego. Stwierdził, iż na czele województwa stać będzie wojewoda mianowany przez najwyższego zwierzchnika państwa. Województwo pełniłoby funkcje nadzorujące i koordynujące. Słusznie zauważa Anna Rychły-Mierzwa, że ustroj samorządu terytorialnego według projektu J. Hallera nie zadośćuczynił wielu atrybutom współczesnej samorządności terytorialnej, w tym zasadniczym założeniu, że samorząd wykonuje zadania własne samodzielnie i na własną odpowiedzialność. Trudno mówić w tym wypadku o trójstopniowym samorządzie terytorialnym²⁹.

Komisja Spraw Ustrojowych na swym XVI posiedzeniu w dniu 21 stycznia 1942 r. przyjęła jednogłośnie dokument będący rezultatem pracy nad projektem przyszłej konstytucji. Dokument nosił nazwę „Zasady przyszłego ustroju państwowego Polski”. Składał się on z 9 rozdziałów i 74 tez³⁰. Główną ideą „Zasad” było utworzenie Polski silnej, praworządnej i demokratycznej. Ustrój powojennego państwa miał zawierać elementy systemu prezydenckiego, kanclerskiego i parlamentarnego powiązany szeroko z rozbudowanym samorządem. „Zasady” uwzględniały główne postanowienia Komisji w sprawach samorządu terytorialnego, eksponując tezę, iż jest on jednym z podstawowych fundamentów ustroju państwa³¹.

Opracowanie dokumentu „Zasady przyszłego ustroju państwowego Polski” KSU uznała za wykonanie zadania, do którego przez Rząd RP została powołana. Na wniosek przewodniczącego Komisji S. Grabskiego, Rada Ministrów w dniu 19 grudnia 1942 r. podjęła uchwałę o rozwiązaniu Komisji³². Wszystkie materiały z jej prac miały zostać przekazane Radzie Narodowej RP. „Zasady” z inicjatywy profesora W. Komarnickiego, będącego ministrem sprawiedliwości, trafiły do Sekcji Prawa Politycznego działającej w Ministerstwie Komisji Prac Ustawodawczych. Prace Sekcji ukierunkowane były na kwestie prawne (prawo karne, cywilne, sądownictwo, prokuratura itp.)³³.

Problematyką samorządową miało zajmować się Biuro Prac Administracyjnych przy prezesie Rady Ministrów. Pierwszą wersję tego organu utworzono na mocy uchwały Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 1941 r. Do zakresu działań Biura należało m.in.:

²⁹ Tamże, s. 60–61.

³⁰ E. Duraczyński, R. Turkowski, dz. cyt., s. 81.

³¹ A. Jankiewicz, dz. cyt., s. 145–146; A. Rychły-Mierzwa, *Samorząd terytorialny...*, s. 62.

³² M. Hułas, *Goście czy intruzi? Rząd Polski na uchodźstwie wrzesień 1939 – lipiec 1943*, Warszawa 1996, s. 152; E. Duraczyński uchwałę rozwiązującą KSU datuje na 15 grudnia 1942 r., patrz: E. Duraczyński, R. Turkowski, dz. cyt., s. 104.

³³ E. Duraczyński, R. Turkowski, dz. cyt., s. 81, 104.

- zestawienie przedwojennego stanu organizacyjno-osobowego poszczególnych działów administracji publicznej w Polsce;
- przeprowadzenie rejestracji przebywających poza granicami kraju urzędników państwowych i samorządowych, sędziów i prokuratorów, pracowników przedsiębiorstw państwowych i samorządowych oraz innych instytucji publicznych;
- opracowanie zagadnień prawnych związanych z przyszłością administracyjną kraju;
- opracowanie planu postępowania poszczególnych działów administracji w okresie przejściowym na ziemiach obejmowanych przez władze polskie;
- organizacja szkolenia kandydatów do objęcia stanowisk administracyjnych w kraju³⁴.

Mianowany przez premiera kierownik Biura miał zarządzać jego pracami i składać Radzie Ministrów co trzy miesiące stosowne sprawozdanie. Zachowane dokumenty niewiele jednak mówią o pracy Biura³⁵.

Dekret prezydenta RP z dnia 6 maja 1942 r. unormował status Biura Prac Administracyjnych. Przyjmuje się, że od tego momentu zostało ono formalnie powołane³⁶. Zakres jego działań nie uległ zmianie, natomiast kierownictwo miało spoczywać w ręku ministra wyznaczonego uchwałą Rady Ministrów. Biuro miało funkcjonować w oparciu o statut organizacyjny nadany przez Radę Ministrów uchwałą z dnia 5 grudnia 1942 r. W jego skład wchodziły: sekretariat ministra oraz Referaty:

- Ogólny – załatwiający sprawy organizacyjne, personalne i budżetowo-gospodarcze;
- Ewidencji Pracowników Publicznych – zajmujący się opracowaniem materiałów i wniosków z zakresu kwalifikowania pracowników publicznych oraz zbieraniem na bieżąco danych dotyczących pracowników publicznych i kandydatów na takich pracowników;
- Wyszkożenia Pracowników Publicznych – organizujący kursy i szkolenia;
- Organizacji Administracji – którego zadania „Statut” określał następująco: opracowuje materiały i projekty z zakresu organizacji i trybu urzędowania władz i urzędów państwowych i samorządowych; opracowuje plan działalności poszczególnych działów administracji w okresie przejściowym obejmowania jej przez władze polskie; opracowuje zagadnienia pragmatyki służbowej pracowników administracji publicznej, państwowej i samorządowej³⁷.

Biurem Prac Administracyjnych kierował Karol Popiel.

Ważną rolę, szczególnie w pracach nad problemami samorządowymi spełniał Maurycy Jaroszyński, wybitny znawca samorządu terytorialnego, autor wielu prac z tej dziedziny w latach Drugiej Rzeczypospolitej, jeden z głównych ideologów samorządowych związanych z obozem sanacyjnym. W 1942 r. opublikował jako Materiały Biura Prac Administracyjnych opracowanie pt. „Zagadnienie samorządu.

³⁴ *Protokoły posiedzeń Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej*, t. 2: czerwiec 1940 – czerwiec 1941, oprac. W. Rojek, Kraków 1995, s. 296–299.

³⁵ M. Hułas, dz. cyt., s. 197. Autorka stwierdza, iż przy żadnym z zachowanych protokołów Rady Ministrów nie zachowały się sprawozdania z pracy Biura.

³⁶ *Protokoły posiedzeń Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej*, t. 5: wrzesień 1942 – lipiec 1943, oprac. W. Rojek, Kraków 2001, s. 27–28.

³⁷ Tamże, s. 105, 106.

Cz. I. Założenia samorządu”, w których wytycza kierunek prac nad samorządem terytorialnym na uchodźstwie³⁸.

We wstępie opracowania Jaroszyński konstatuje, iż coraz powszechniejsza staje się opinia, że w przyszłej Polsce administracja publiczna winna być oparta na samorządzie w znacznie szerszym i wyższym stopniu, aniżeli było to dotychczas. Jednakże stwierdza, iż opinia ta odpowiada raczej tylko pewnemu nastrojowi, aniżeli przemyślanym i ugruntowanym poglądom. Emocjonalny zwrot ku samorządowi tłumaczy się m.in. niechęcią i krytyczną oceną aparatu administracji rządowej, któremu przypisuje się niemalże udział w spowodowaniu nieszczęść, jakie nas spotkały. Uczuciowe nastawienia są rzeczywistością, z którą trzeba się liczyć, są także cennym twórczym przyszłości; jednakże pod warunkiem, że się je „przerobi na ugruntowane przekonania”. Opracowanie niniejsze, pisze we wstępie Jaroszyński, ma służyć celowi uświadomienia sobie i innym, na czym polega „usamorządowienie” administracji publicznej oraz konsekwencji usamorządowienia dla struktury administracyjnej w Polsce³⁹.

Maurycy Jaroszyński, podobnie jak w latach międzywojennych, konsekwentnie opowiada się za samorządem państwowym. Samorząd jest instytucją państwową, powstaje bowiem z woli państwa na mocy decentralizacji, realizuje cele państwa i państwu podlega. Jest odrębną formą wykonywania przez państwo administracji publicznej.

Obok administracji rządowej działają w państwie w zakresie administracji publicznej jednostki samorządu ze swoimi organami. Tworzą one drugi, równoległy do administracji rządowej aparat administracyjny. Cechuje go niezależność w działaniu w stosunku do rządu. Utożsamianie rządu z państwem jest ciężkim błędem. Obydwa aparaty administracyjne działają w imieniu państwa i dla państwa, realizując cele, dla których państwo istnieje. Działają jednak inaczej. Owa niezależność funkcyjna od rządu, cechująca samorząd, stanowi „conditio sine qua non” – bez której nie ma samorządu. Obydwa rodzaje administracji publicznej służą państwu, podlegają woli państwa, wyrażonej w prawie. W szczególności, podkreśla Jaroszyński, nie może być mowy o jakiegokolwiek niezależności samorządu od państwa, lecz tylko od rządu. Samodzielność działania samorządu wynika z zasady niezależności od rządu i daje możliwość daleko idącego przystosowania administracji do potrzeb i warunków miejscowych⁴⁰.

W ustrojach państwowych istotną rolę do spełnienia mają instytucje nadzoru nad samorządem. Zasadniczym celem tego nadzoru jest skoordynowanie działalności jednostek samorządu z interesami ogólnymi, ponad-miejscowymi i ponad-grupowymi, których całość reprezentuje państwo. Instytucja nadzoru, stwierdza Jaroszyński, jest jedną z najbardziej spornych w teorii i najbardziej trudnych do rozwiązania w praktyce. Zwłaszcza nadzoru nad celowością. O ile nadzór nad legal-

³⁸ Biblioteka Polska POSK w Londynie, Zagadnienie samorządu, cz. 1: Założenia samorządu. Materiały Biura Prac Administracyjnych, oprac. dr Maurycy Jaroszyński, Londyn, grudzień 1942.

³⁹ Tamże, s. 1.

⁴⁰ Tamże, s. 8.

nością jest poza wszelkim sporem w państwie praworządnym, o tyle nadzór nad celowością, jako wchodzący w treść działania samorządu wymaga powściągliwości i ostrożności w nadawaniu uprawnień władzom nadzorczym. Gdyby we wszystkich sprawach głos decydujący miały władze nadzorcze, stałoby to w sprzeczności z zasadą samodzielności i niezależności samorządu, a samorząd upodobniłby się całkowicie do urzędów administracji rządowej. Biorąc jednakże pod uwagę zapewnienie koordynacji w działaniu wszystkich organizacji administracyjnych w państwie, nie można zrezygnować z nadzoru nad celowością. Zachodzi konieczność, zdaniem Jaroszyńskiego, wypracowania kompromisu dotyczącego instytucji nadzoru nad celowością⁴¹.

Problemem wymagającym znalezienie kompromisowego stanowiska, jest m.in. podział zadań pomiędzy aparatem administracji rządowej a samorządem. Najczęściej przyjęło się, pisze Jaroszyński, że aparat rządowy powinien zaspakajać potrzeby ogólnopaństwowe, a samorząd terytorialny – potrzeby miejscowe. W rzeczywistości sprawa nie przedstawia się tak prosto. Przeciwnie, dokonanie podziału między obydwie rodzaje administracji jest problemem bardzo skomplikowanym i trudnym (na dowód czego podaje wiele przykładów)⁴².

Interesujący wywód w opracowanym przez Jaroszyńskiego materiale dotyczy usytuowania samorządu terytorialnego w strukturach państwa w ustroju demokratycznym. Ustrój oparty na demokracji parlamentarnej określa Jaroszyński demokracją centralistyczną, w której obywatel jedyny i bezpośredni wpływ na sprawy państwowe ma tylko podczas wyborów parlamentarnych. W centralistycznej demokracji sytuacja obywatela w stosunku do państwa na co dzień niewiele się różni od sytuacji w państwie, rządzonym system oświeconego absolutyzmu. Ustrój demokratyczny wymaga zatem „decentralistycznej podmurówki” jaką jest samorząd, który włączony między centralne organa państwowe a obywatela jest niezmiernie ważnym ogniwem pośrednim, wiążącym obywatela z państwem. Samorząd jest nieocenionym uzupełnieniem demokracji i jego organów centralnych.

Przeciwstawienie samorządu centralnym organom demokracji byłoby fałszywe. Samorząd nie może tych organów zastąpić, zwłaszcza parlamentu. Ustrój państwa z bardzo nawet szerokim samorządem, ale bez parlamentu, nie byłoby ustrojem demokratycznym. Z drugiej jednakże strony ustrój państwa z parlamentem, ale bez samorządu, byłby ustrojem tylko formalnie demokratycznym, zwłaszcza w rzeczywistości polskiej. Kto zatem pragnie budowania Polski na podstawach naprawdę demokratycznych, komu nie wystarcza sama demokratyczna dekoracja – ten dążyć będzie do oparcia ustroju wewnętrznego na samorządzie, wyposażonym w wielką niezależność i szeroki zakres działania⁴³.

Samorząd terytorialny ma do spełnienia ogromną rolę w odbiurokratyzowaniu i uspołecznieniu administracji. Największą bowiem ze stanowiska społecznego chorobą zawodowej administracji jest jej biurokracizm oraz zasada panowania za-

⁴¹ Tamże, s. 9–11.

⁴² Tamże, s. 21–22.

⁴³ Tamże, s. 26–29.

miast służenia społeczeństwu. Zasada ta szczególnie widoczna była w Polsce. Rozbudowa samorządu, zależność urzędników samorządowych od organu obywatelskiego, znajdującego się stale na miejscu, może tę sytuację zmienić.

Rozważania zawarte w Materiałach Biura Prac Administracyjnych pt. „Zagadnienia samorządu” kończy Jaroszyński następującymi wnioskami:

Samorząd jest tą formą administracji, która charakteryzuje się wykonywaniem zadań publicznych przez organa wyłonione spośród bezpośrednio zainteresowanych środowisk społecznych. Drugą z punktu widzenia prawnego najistotniejszą cechą samorządu, jest jego samodzielność w działaniu od centralnego rządu.

Tak pojęty i zrealizowany samorząd daje nam bezcenne korzyści w ustroju współczesnego państwa. Mianowicie:

- urealniania administrację i dostosowując ją do rzeczywistych warunków i potrzeb zainteresowanych środowisk czyni ją bardziej skuteczną;
- jest nieodzownym uzupełnieniem i podmurówką innych instytucji demokratycznych, dając szerokim masom obywateli rzeczywisty wpływ na tok spraw publicznych;
- stanowi niezastąpiony środek przeciw zbiurokratyzowaniu administracji i nieusprawiedliwionym tendencjom władczym zawodowej biurokracji.

„Daleko słusznie czynimy, gdy w poszukiwaniu lepszych form życia zbiorowego w odnowionej Polsce chcemy oprzeć się na samorządzie” – reasumuje swoje wywody Jaroszyński⁴⁴.

W miejsce Biura Prac Administracyjnych dekretem prezydenta RP z dnia 24 lipca 1943 r. utworzone zostało MOAP. Jego struktura wynikała ze statutu organizacyjnego uchwalonego przez Radę Ministrów w dniu 24 września 1943 r. i przedstawiała się następująco:

- Referat Ogólny,
- Dział Administracji Rządowej,
- Dział Samorządu,
- Dział Odbudowy Personalnej Administracji Publicznej,
- Dział Administracji Okupacyjnej.

Funkcję ministra sprawował Karol Popiel, a od listopada 1944 r. Stanisław Sopicki. Sekretarzem generalnym w MOAP został Maurycy Jaroszyński.

Uchwała Rady Ministrów, w sposób lakoniczny kreśliła zadania dla poszczególnych struktur. Wynikało z niej, iż Dział Samorządu: a) opracowuje ogólne plany odbudowy samorządu oraz szczegółowe plany i projekty ustawodawcze dotyczące organizacji oraz finansów komunalnych; b) współdziała z innymi ministerstwami w sprawach dotyczących samorządu i koordynuje ich prace w tej dziedzinie⁴⁵. Szeffowie działów w grudniu 1943 r. nakreślili w oparciu o uchwałę szczegółowe za-

⁴⁴ Tamże, s. 36–37.

⁴⁵ Archiwum Akt Nowych (dalej: AAN), Ministerstwo Odbudowy Administracji Publicznej (dalej: MOAP), sygn. 1, k. 2, Wstęp, Uchwała Rady Ministrów z dnia 24 IX 1943 w sprawie statutu organizacyjnego MOAP; M. Hułas, dz. cyt., s. 198.

gadnienia dla poszczególnych struktur. Dla Działu Samorządu opracował je dr Wiktor Przybyła, były prezydent Bielska, pełniący funkcję jego dyrektora:

1. Przeprowadza studia nad organizacją samorządową wszystkich trzech stopni, włącznie samorządu wojewódzkiego na terenach okupowanych oraz zakresem działalności poszczególnych konkretnych samorządów, szczególnie miast.
2. Opracowuje projekty aktów ustawodawczych potrzebnych dla dostosowania funkcjonowania samorządów w nowych warunkach politycznych.
3. Planuje obsadę samorządów dla celów przejęcia przez władze okupacyjne i prowadzi wyszkolenie względnie przeszkolenie potrzebnych kadr urzędników.
4. Przygotowuje – częściowo wspólnie z władzami wojskowymi przejęcie samorządowych obiektów majątkowych i instytucji w szczególności będących własnością samorządu wojewódzkiego.
5. Przygotowuje wydanie najważniejszych przepisów prawnych, ważnych dla administracji samorządowej na okupowanych terenach oraz ogólnych instrukcji postępowania dla urzędników samorządowych.
6. Opracowuje szczegółowe monografie miast i gmin z punktu widzenia zainteresowań samorządowych⁴⁶.

Problematyką samorządową zajmowały się także: Dział Administracji Rządowej oraz Dział Administracji Okupacyjnej. Jednym ze wspólnych zagadnień, nad którym pracowały prawie wszystkie struktury MOAP było przejęcie przez Polskę po zakończonej wojnie ziem okupowanych przez Rzeszę – Prus Wschodnich, Śląska Opolskiego, Pomorza Zachodniego, Brandenburgii, Śląska (Górnego), Gdańska. Prace zmierzały do opracowania programu i realizacji planu przejęcia tych ziem pod zarząd administracji państwowej i samorządowej. Prowadzono działalność w kierunku teoretycznym, organizacyjnym oraz kadrowym. Rozpoczęto ją od urządzenia biblioteki, w której zgromadzono liczną literaturę przedmiotu obejmującą publikacje o samorządzie w Rzeszy ze szczególnym uwzględnieniem przepisów prawnych. Uruchomiono program obejmujący studia nad niemieckim prawem samorządowym. W ramach jego realizacji powstało wiele opracowań i szczegółowych analiz oraz monografii miast i powiatów⁴⁷.

Rozpoczęto zakrojone na szeroką skalę prace nad przygotowaniem fachowych kadr dla administracji samorządowej na terenach inkorporowanych. Zaprowadzono ewidencję osób przebywających na emigracji w Wielkiej Brytanii, Szwajcarii oraz w niemieckich obozach jenieckich. Na początku 1944 r. kartoteka liczyła około 10 tys. nazwisk. Planowano poszukiwania poszerzyć na inne kraje. W styczniu tegoż roku uruchomiono w Londynie pierwszy kurs samorządowy dla wojskowych. Liczył on zaledwie 22 osoby, gdyż na większy udział żołnierzy nie wyraziło zgody Ministerstwo Obrony Narodowej. Kolejny kurs miał przygotować jego uczestników

⁴⁶ AAN, MOAP, sygn. 1, k. 10, Schemat organizacyjny i organizacja pracy Ministerstwa Odbudowy Administracji Publicznej, Londyn, 16 XII 1943.

⁴⁷ Powstały między innymi następujące opracowania, których maszynopisy znajdują się w AAN, patrz: AAN, MOAP, sygn. 9, Cz. Karaszewski, Charakterystyka powiatów i miast rejencji opolskiej, 1944; tamże, sygn. 10, W. Przybyła, Charakterystyka powiatów i miast Wolnego Miasta Gdańska, 1943; tamże, sygn. 11, tenże, Charakterystyka powiatów i miast w Prusach Wschodnich, b.r.w.; tamże, sygn. 12, tenże, Podręcznik na temat samorządu gminnego w Niemczech, b.r.w.; tamże, sygn. 14, A. Seget, Niemiecka ordynacja gminna z 30 I 1933 r.

do pracy na kierowniczych stanowiskach w wyższych jednostkach administracji samorządowej. Szkolenie żołnierzy na kursach samorządowych wynikało z koncepcji MOAP, aby w ramach organizacji wojskowej stworzyć odrębne jednostki składające się z żołnierzy nienadających się do działań frontowych. Stanowiliby oni kadre obejmującą administrację cywilną szczególnie w pierwszym okresie po zajęciu tych ziem przez wojska alianckie⁴⁸.

Problem kadr był kluczowy, przewidywano bowiem, iż na inkorporowanych ziemiach należy się pozbyć około 75 tys. urzędników i pracowników samorządowych. Wynikało to z opracowania pt. „Element urzędniczy niepożądany na ziemiach inkorporacji (Samorząd Terytorialny)”. Za element urzędniczy niepożądany uznano prawie wszystkich nadburmistrzów w powiatach miejskich i ich zastępców, burmistrzów miast i ich zastępców, ławników zawodowych i ławników honorowych oraz radnych gmin wszystkich szczebli. Ponadto zwolnić ze stanowisk należało urzędników samorządowych, którzy otrzymali stanowisko z tytułu 12-letniej służby wojskowej oraz służby w partii; inwalidów wojennych oraz inwalidów ruchu bojowego NSDAP; wszystkich pozostałych urzędników, którzy byli członkami NSDAP przed 30 stycznia 1933 r., wszystkich urzędników przyjętych do służby komunalnej po 30 stycznia 1933 r. Również planowano usunąć zaangażowanych bojowo i partyjnie robotników samorządowych zarówno kwalifikowanych, jak i niewykwalifikowanych.

Według szacunkowych wyliczeń liczba „elementu niepożądanego” w poszczególnych prowincjach wynosiła: Prusy Wschodnie – 17 036, Śląsk Opolski – 15 266, Pomorze, Brandenburgia, Śląsk – 12 219, Gdańsk – 2594, razem – 47 115. Uwzględniając również personel gmin wiejskich (sekretarze gminnych, policjantów itp.), ostateczna liczba urzędników i pracowników samorządu terytorialnego uznanych za niepożądanych mogła wynosić około 75 tys.⁴⁹

MOAP zmierzając do opracowania projektu ustawy samorządowej oraz ordynacji wyborczej inspirowało i zachęcało do dyskusji nad ustrojem samorządu terytorialnego w przyszłej Polsce. Opracowało i upowszechniło ankietę, na którą odpowiedzieli m.in.: Ludwik Bar – prawnik, specjalista prawa administracyjnego i publicznego, w latach międzywojennych wykładowca na Uniwersytecie Stefana Batorego w Wilnie, a w latach 1944–1946 na Uniwersytecie w Oxfordzie, autor wielu prac, w tym także z dziedziny samorządu⁵⁰; Wiktor Przybyła – od 1933 r. burmistrz Bielska, w MOAP pełnił funkcję referenta (kierownika) Działu Samorządu⁵¹. Szerokie opracowanie o gminie wiejskiej przedłożył Walenty Fojkis, były

⁴⁸ Archiwum Instytutu Polskiego i Muzeum im. gen. Sikorskiego (dalej: IPMS), sygn. A.XII.83/230, k. 5–10, Sprawozdanie Działu Administracji Okupacyjnej w Ministerstwie Odbudowy Administracji Publicznej za czas od 4 września 1943 do 4 marca 1944 r.

⁴⁹ AAN, MOAP, sygn. 21, k. 2–7, Element urzędniczy niepożądany na ziemiach inkorporacji (Samorząd Terytorialny), Londyn, maj 1944 r.

⁵⁰ Tamże, sygn. 8, Dr Ludwik Bar, Organizacja administracji lokalnej (rękopis odpowiedzi na ankietę MOAP o ustroju samorządowym) 1944.

⁵¹ Tamże, sygn. 7, Dr Wiktor Przybyła, Odpowiedzi na ankietę MOAP. Maszynopis, Londyn – styczeń 1944.

naczelnik gminy w Michałkowicach na Śląsku, politycznie związany z chadecją, a następnie z sanacją, poseł na Sejm RP oraz Sejm Śląski. Po klęsce wrześniowej działacz emigracyjny⁵².

Najbardziej kontrowersyjnym problemem tak w toczącej się dyskusji, jak i odpowiedziach na ankietę, był ustrój gminy wiejskiej: gmina jednostkowa czy zbiorowa. Problem nienowoty. Dyskusja o ustroju gminy wiejskiej toczyła się w odrodzonej Polsce już od 1918 r. i była jedną z głównych przyczyn, która uniemożliwiła uchwalenie jednolitej dla całego kraju ustawy samorządowej. Uchwalona dopiero w 1933 r. wprowadzała poza Śląskiem gminę zbiorową, co wywołało niezadowolenie w Wielkopolsce i na Pomorzu. Na emigracji problem odżył na nowo.

Zdaniem W. Fojkisa, wprowadzenie w Polsce gminy zbiorowej w 1933 r. oparte było na tradycji wschodniej (rosyjskiej), co stało się główną przyczyną zastoju samorządowego. Po wojnie powstanie nowy i dotychczas nierozstrzygnięty problem: oprzeć się o wschód czy o zachód. Zwolennicy centralizmu będą opierali starymi argumentami „spolszczenia Kresów”, które w ich mniemaniu polega na tym, by dopasować gminy zachodnie do wschodu. Fojkis uważa, że nie może być mowy, aby stan przedwojenny utrzymał się niezmienny⁵³. Zdecydowanie popiera wzory niemieckie, a więc gminę jednostkową. System gmin jednostkowych wykazał, jego zdaniem, swoją skuteczność począwszy od XIX w. w Austrii, Prusach, a po 1918 r. także w Niemczech i na Śląsku. Tymczasem gminy zbiorowe zaprowadzone na zachodzie Polski, które miały być „lekarstwem na wszystkie bolączki samorządu terytorialnego”, okazały się mało skuteczne w rozwiązywaniu lokalnych problemów, a armia urzędników pochłonięła fundusze przypadające na gminę⁵⁴. Jest więc za zniesieniem gmin zbiorowych, a przywróceniem gmin jednostkowych. Jednakże w okresie przejściowym można dopuścić do funkcjonowania, w zależności od warunków politycznych, gospodarczych i historycznych poszczególnych dzielnic, gminy zbiorowe i jednostkowe. W dalszej przyszłości „jeżeli chcemy zająć należne miejsce w rodzinie narodów europejskich, to musimy samorząd oprzeć o zdrowe podstawy”⁵⁵. A są nimi, zdaniem Fojkisa, gminy jednostkowe, które powinny mieć prawne gwarancje łączenia się w związki celowe dla realizacji wspólnych, specjalnych zadań.

Zdecydowanie za gminą jednostkową opowiada się także Wiktor Przybyła. W ankiecie uzasadnia, iż tylko „gmina miejscowa” odpowiada podstawowym założeniom samorządu. Na jej terenie ukształtowała się w ciągu wielu lat wspólnota miejscowa głęboko zainteresowana sprawami lokalnymi, gotowa do ich rozwiązywania wspólnie i na zasadach pracy honorowej. Granice gminy leżą tam, gdzie kończą się więzy miejscowej wspólnoty. Do tego naturalnego stanu rzeczy winien być dostosowany stan prawny. Założeniom takim, twierdzi Przybyła, nie odpowiada

⁵² Tamże, sygn. 5, W. Fojkis, Zagadnienie gmin zbiorowych (maszynopis opracowania) 1943.

⁵³ Tamże, k. 33.

⁵⁴ Tamże, k. 14.

⁵⁵ Tamże, k. 34.

gmina zbiorowa. Brakuje jej naturalnych więzów wspólnoty, która pobudza ludzi do wzajemnej pomocy i tworzy lokalny patriotyzm.

Pomiędzy gminą miejscową (jednostkową) a powiatem, zdaniem Przybyły, powinna powstać gmina okręgowa, będąca rodzajem związku celowego gmin dla spełnienia ściśle określonych zadań przekraczających możliwości finansowe gmin miejscowych. Byłyby to zadania dotyczące m.in.: ochrony zdrowia, budowy dróg, kultury. Organ wykonawczy w gminie okręgowej winien składać się z fachowców z zawodowym burmistrzem na czele⁵⁶.

Poglądy W. Fojkisa i W. Przybyły, działaczy samorządowych wywodzących się ze Śląska, są zbieżne i uzupełniające się. Obaj opowiadają się za gminą jednostkową z prawną możliwością łączenia się w związki celowe. Tymczasem L. Bar jest zdecydowanie temu przeciwny. Gmina jednostkowa, twierdzi, nie może być w żadnym wypadku przyjęta za podstawę administracji publicznej w Polsce. Gmina wiejska musi być silna, aby mogła rozwiązywać zadania własne i zlecone. Tej roli i tym zadaniom nie sprosta gmina jednostkowa. Miała ona rację bytu w XIX w., gdy powstawała w Austrii i na ziemiach polskich będących pod jej panowaniem. W dobie współczesnej dla rozwiązywania skomplikowanych zadań i problemów potrzebna jest gmina silna i dysponująca odpowiednio przygotowaną administracją samorządową. Może nią być tylko gmina zbiorowa, wielowioskowa. „Dziś nie wystarczy wójt, który nosi pieczęć za cholewą oraz organista i pisarz gminny”. Gminę zbiorową należy przyjąć jako zasadę w całym państwie, podsumowuje swoje wywody L. Bar⁵⁷.

Gminę zbiorową, jako podstawową strukturę samorządu w całym państwie, uznaje także B. Liszkowski. W swej odpowiedzi na ankietę przytoczył argumenty niewystępujące dotychczas w dyskusji o samorządzie. Zdaniem Liszkowskiego, po zakończeniu wojny powinien być kontynuowany proces przebudowy struktury rolnej rozpoczętej w II RP, polegający m.in. na komasacji i parcelacji wielkich obszarów. Doprowadzi on do rozproszenia dotychczas zwartych wsi i osiedli, co obniży dotychczasową ich siłę, stanowiącą podstawę gminy jednostkowej. Choćby z tych względów gmina wiejska w Polsce po zakończeniu wojny powinna być gminą zbiorową⁵⁸.

W niektórych odpowiedziach na ankietę znajdują się szczegółowe propozycje dotyczące organizacji i funkcjonowania ciał uchwałodawczych i wykonawczych gminy. Wszyscy są zgodni, iż przewodniczącym rady gminy powinien być wójt (naczelnik gminy) oraz, że do komisji należy dokoptować fachowców spoza rady (nie więcej niż 1/3 członków komisji). B. Liszkowski proponuje określenie pewnego cenzusu dla wójta oraz rozpatrzenie możliwości utworzenia stanowiska wójta zawodowego.

⁵⁶ Tamże, sygn. 7, k. 1–4.

⁵⁷ Tamże, sygn. 8, k. 11–15.

⁵⁸ Tamże, sygn. 6, k. 7, B. Liszkowski, Odpowiedź na ankietę MOAP w sprawie ustroju samorządowego w Polsce, (rękopis).

Natomiast skrajnie różniące się stanowiska zaprezentowano w sprawie samorządu miast. Ludwik Bar wychodząc z założenia, iż miasta wymagają różnych rozwiązań organizacyjnych, zaproponował ich podział na miasta małe, wydzielone, statutowe oraz miasto stołeczne Warszawa. Miasta małe powinny posiadać uprawnienia gmin wiejskich; wydzielone – prawa powiatu; statutowe – miasta powyżej 250 tys. mieszkańców mogą ubiegać się o oddzielne statuty ustawowe; miasto stołeczne Warszawa – powinno posiadać odrębną ustawę⁵⁹. Odmienne propozycje zgłosił B. Liszkowski. Jego zdaniem tylko dwa miasta mogłyby mieć ustawowo zagwarantowaną odrębną organizację: Warszawa i Łódź. Pozostałe powinny podlegać jednolitej ustawie samorządowej. Zastosowanie „kategoryzacji miast”, twierdzi, byłoby powrotem do „średniowiecznej gmatwaniny statutów, przywilejów nadawanym poszczególnym miastom”⁶⁰. Za jednolitą ustawą samorządową jednakowo traktującą nie tylko gminy miejskie, ale i wiejskie opowiedział się W. Fojkis. Uważa, iż ustawowa kategoryzacja gmin jest dzieleniem obywateli na różne kategorie, co nie powinno mieć miejsca w państwie demokratycznym⁶¹.

Zgodność poglądów zaprezentowali autorzy odpowiedzi w zasadniczych sprawach dotyczących samorządu powiatowego. Miał on być jednolity dla całego państwa. Rady powiatowe miały pochodzić z wyborów pośrednich, gdyż tylko one, zdaniem W. Przybyły, „gwarantują wyższy, fachowy poziom rad”⁶². Powiat powinien posiadać kompetencje samorządowe i państwowe. Forma dualizmu administracyjnego w powiecie jest w Polsce konieczna jeszcze przez dłuższy czas. Starosta powiatowy, powoływany przez ministra spraw wewnętrznych, powinien być organem wykonawczym samorządu powiatowego oraz skupiać funkcje przewodniczącego wydziału powiatowego. Zgłoszone propozycje nawiązywały więc do stanu wynikającego z ustawy samorządowej z 1933 r.

MOAP zwróciło się także w ankiecie z prośbą o wypowiedź w sprawie samorządu wojewódzkiego oraz autonomii województw (regionów). Stanowisko wypowiedziających się na ten temat było zróżnicowane. Ludwik Bar uważa, iż sprawę powoływania samorządu wojewódzkiego należy odłożyć do czasu „gdy będą dostępne elementy konieczne przy dyskusji”. Dziś, jego zdaniem, jest wiele elementów nieznanych, które ukształtuje dopiero przyszłość. Nie mamy w tym zakresie doświadczenia z czasów II RP, gdyż samorząd na szczeblu wojewódzkim funkcjonował jedynie w województwie poznańskim i pomorskim. Po zakończonej wojnie sprawa samorządu wojewódzkiego „nie jest pierwszej pilności”. Niezwłocznie musi być uruchomiona administracja bieżąca, muszą być powołane organa gmin wiejskich i miejskich oraz powiatowych. Na nich bowiem spoczywać będzie sprawowanie administracji i rozwiązywanie problemów. Skoro wszystkie sprawy administracyjne będą w gestii gmin i powiatu, to zdaniem L. Bara, zbędny jest samorząd wojewódzki. Nie bez znaczenia są wysokie koszty jego utrzymania. Sceptycznie odnosi

⁵⁹ Tamże, sygn. 8, k. 21–22.

⁶⁰ Tamże, sygn. 6, k. 17–18.

⁶¹ Tamże, sygn. 5, k. 11.

⁶² Tamże, sygn. 7, k. 12.

się także do postulatu autonomii województw, traktując go za czysto teoretyczny. Państwo, które po wojnie musi przezwyciężyć wiele trudności, nie może pozwolić na szeroką autonomię województw. Dla rozwiązywania zagadnień przekraczających zwykle sprawy administracyjne L. Bar proponuje utworzenie regionów (np.: stołeczny, śląski, mazowiecki, wileński, lwowski itp.). Należałoby przewidzieć rozwiązania organizacyjne, które by miały charakter łącznika organizacyjnego między rządem a regionami. Mógłby nim być mianowany przez rząd wojewoda⁶³.

Za wprowadzeniem powszechnej autonomii wojewódzkiej opowiedział się W. Przybyła. Proponuje, aby przy opracowaniu aktów prawnych dotyczących autonomii, skorzystać z doświadczeń, tak pozytywnych jak i negatywnych autonomii śląskiej. W ustawie należy wyraźnie wskazać, w jakich dziedzinach i w jakim zakresie autonomiczne województwo mogłoby wydawać akty prawne z mocą ustawy. Ustawy wojewódzkie powinny być zatwierdzane przez prezydenta RP. Przed ich podpisaniem rząd mógłby korzystać z prawa weta. Organem uchwałodawczym byłby sejmik wojewódzki pochodzący z wyboru (częściowo z nominacji); organem wykonawczym – rada wojewódzka z wojewodą na czele⁶⁴.

Za wprowadzeniem samorządu wojewódzkiego w sposób sukcesywny i tam gdzie będą ku temu warunki opowiada się B. Liszkowski. W 50% powinien pochodzić z wyboru i w 50% z nominacji. Samorząd wojewódzki o szerokich uprawnieniach powinien powstać na wschodnich i południowo-wschodnich ziemiach polskich. I tam najwcześniej należy wdrożyć zasady autonomii. Zdaniem Liszkowskiego byłoby ryzykowne tuż po zakończeniu wojny, przy zmianach terytorialnych i zmianie granic, zwłaszcza na zachodzie Polski wprowadzać autonomię. Przekazanie województwu władzy ustawodawczej skomplikowałoby system prawny w kraju. Zaprowadzenie autonomii wojewódzkiej należy zatem odłożyć na czas późniejszy⁶⁵.

W wypowiedziach dotyczących nadzoru nad samorządem można zauważyć daleko idącą zbieżność poglądów. Odpowiadający na ankietę są zgodni w ocenie, iż problem kontroli i nadzoru nad samorządem w II RP nie został właściwie uregulowany. Odnosząc się do praktyki z lat 1918–1939, zgłosili postulaty dotyczące m.in.:

- zmiany nadzoru i politycznej kontroli nad organami wybieralnymi oraz zmiany uprawnień władz rządowych o charakterze politycznym jak: zatwierdzania wyborów, rozwiązywania organów samorządowych, mianowania komisarycznych zarządów;
- uporządkowania i zmniejszenia zakresu kontroli finansowej przez administrację rządową;
- określenia zakresu uprawnień władz nadzorczych oraz granicy tych uprawnień⁶⁶.

Autorzy odpowiadając na ankietę, wyrazili pogląd, iż nadzór nad samorządem nie powinien należeć do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (dalej: MSW). W. Przybyła proponuje utworzenie stanowiska ministra do spraw samorządu, bowiem MSW jako ministerstwo policji miało i mieć będzie tendencję do rządzenia

⁶³ Tamże, sygn. 8, k. 31–39.

⁶⁴ Tamże, sygn. 7, k. 19–20.

⁶⁵ Tamże, sygn. 6, k. 25–28.

⁶⁶ Tamże, sygn. 8, k. 46.

„bez pytania o zdanie obywateli”⁶⁷. Propozycję powołania ministra samorządu (lub Ministerstwa Administracji Lokalnej bądź Ministerstwa Spraw Społecznych) zgłosił także L. Bar⁶⁸. Jedyne B. Liszkowski jest gotów przyznać formalną podległość samorządom MSW, pod warunkiem utworzenia przy ministrze Rady Samorządowej (Izby Samorządowej), która współpracowałaby z MSW lecz mu nie podlegała. Organem wykonawczym Izby byłby Związek Rewizyjny Samorządu Terytorialnego. Jedyne tylko Naczelną Izba Kontroli Państwa miałaby prawo kontroli finansowej gospodarki samorządowej⁶⁹. O potrzebie utworzenia Izby Samorządowej posiadającej szerokie kompetencje opowiedział się również W. Przybyła⁷⁰.

W odpowiedzi na pytanie o zasady wyborcze B. Liszkowski proponuje utrzymanie w mocy przepisów wynikających z ustawy samorządowej z 1933 r. z uwzględnieniem zmian dotyczących grup mniejszościowych. Postuluje, szczególnie w miastach, utworzenie dla nich własnych okręgów wyborczych. Również tam, gdzie Polacy byłiby w mniejszości, powinno się tworzyć odrębne dla nich okręgi⁷¹. L. Bar jest za większą demokratyzacją zasad wyborczych zapewniających szerszy udział obywateli w samorządzie. Proponuje obniżenie wieku wyborczego do 21 lat (prawo bierne) i 25 lat (prawo czynne)⁷². W. Przybyła proponuje aby do organów samorządu mianować około 25% ich składu. Powinni to być fachowcy różnych dziedzin, ludzie niezależni, o najlepszej opinii w danym okręgu wyborczym. Wprowadzenie do rad członków mianowanych nie jest sprzeczne z pojęciem demokracji – stwierdził⁷³. Autorzy w odpowiedzi na ankietę zgodnie postulowali przedłużenie kadencji samorządów do 5–6 lat z ewentualną możliwością wymiany 1/3 składu rady co 2 lata. Ich zdaniem częste wybory przerywają ciągłość rozpoczętych prac oraz obniżają emocjonalny stosunek do działalności społecznej. Często wybory, twierdzili, pogłębiają walki polityczne⁷⁴.

Pomimo, iż w ankiecie MOAP nie było pytania o finanse komunalne, to w odpowiedziach problem się przewijał. W sprawie finansów samorządowych panowała całkowita zgodność poglądów. Najbardziej klarownie rzecz przedstawił W. Fojkis stwierdzając, iż każdy system samorządu jest bezprzedmiotowy, bez zapewnienia samorządowi należytej prawnej podstawy zdobywania dochodów własnych. Podstawa finansowa – to kręgosłup samorządu⁷⁵.

Różnice w podejściu do istotnych spraw samorządowych, a także wielokierunkowość prac Działu Samorządu i całego MOAP w dużej mierze uniemożliwiły opracowanie projektu aktu prawnego o ustroju samorządu w Polsce po zakończonej wojnie. Udało się natomiast opracować i przedstawić w 1944 r. w formie dekretu

⁶⁷ Tamże, sygn. 7, k. 23.

⁶⁸ Tamże, sygn. 8, k. 47.

⁶⁹ Tamże, sygn. 6, k. 31.

⁷⁰ Tamże, sygn. 7, k. 23.

⁷¹ Tamże, sygn. 6, k. 35–36.

⁷² Tamże, sygn. 8, k. 54.

⁷³ Tamże, sygn. 7, k. 26.

⁷⁴ Tamże, sygn. 8, k. 55.

⁷⁵ Tamże, sygn. 5, k. 1, 9.

prezydenta Rzeczypospolitej projektu „Tymczasowej ordynacji wyborczej do organów samorządu terytorialnego”. Składał się z 33 artykułów znajdujących się w dziesięciu następujących rozdziałach:

- I. Liczba radnych;
- II. Wybory radnych gromadzkich, radnych gminnych w gminach niepodzielonych na gromady i radnych miejskich;
- III. Wybory radnych gmin wiejskich i radnych powiatowych;
- IV. Prawo wybieralności do organów ustrojowych związków samorządowych;
- V. Wybory członków organów zarządzających;
- VI. Zarządzanie wyborów;
- VII. Komisje wyborcze;
- VIII. Nadzór nad wyborami i protesty wyborcze;
- IX. Regulaminy wyborcze;
- X. Postanowienia końcowe i przejściowe⁷⁶.

Autorzy projektu ordynacji wyborczej do samorządu przyjęli stanowisko wyrażone w projekcie dekretu opracowanego przez MOAP o tymczasowym zarządzie krajem, iż pierwsze organa samorządu terytorialnego po wyzwoleniu będą utworzone w drodze nominacji. Samorząd pochodzący z nominacji funkcjonować będzie do czasu wyborów samorządowych, które powinny być przeprowadzone natychmiast jeśli warunki na to pozwolą. Wybory odbywać się będą w różnym czasie, w miarę wyzwolania kraju oraz powstawania realnych możliwości ich przeprowadzenia. Opracowana ordynacja ma zapewnić sprawne ich przeprowadzenie. Konieczność opracowania nowej ordynacji wynikała stąd, iż dotychczasowe nie stanowiły odpowiedniej podstawy do przeprowadzenia wyborów z dwu zasadniczych powodów:

1. Ze względów politycznych – nie dają bowiem dostatecznej gwarancji swobody i czystości wyborów, oddając przemożny wpływ na wybory organom administracji rządowej, z drugiej zaś strony zawierają normy merytoryczne nie odpowiadające tendencjom społeczeństwa, jak cenzusy przy czynnym i biernym prawie wyborczym itd.
2. Ze względów technicznych – przewidują bowiem skomplikowaną i przewlekłą procedurę wyborczą, wskutek czego cały proces wyborczy samorządowy trwałby od 3-4 miesięcy od chwili zarządzenia wyborów podstawowych⁷⁷.

Autorzy projektu ordynacji wyborczej przyjęli założenie, iż obecnie nie ma odpowiednich warunków na gruntowną zmianę struktury samorządu, która musi wiązać się ściśle z całym ustrojem wewnętrznym państwa. Jego przebudowa winna wynikać z przebudowy ustroju państwowego. Projekt więc przyjmuje za podstawę dotychczasową strukturę organów samorządowych, choć jego autorzy uznają dotychczas funkcjonujący ustroj samorządowy za wadliwy i liczą na jego rychłą zmianę. Zatem celem zaproponowanej ordynacji wyborczej jest „stworzenie podstaw

⁷⁶ AAN, MOAP, sygn. 2, k. 199–212, Projekty ustawodawcze w Polsce (dotyczące finansów, samorządu, administracji, stowarzyszeń), Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 1944 r. – Tymczasowa ordynacja wyborcza do organów samorządu terytorialnego.

⁷⁷ AAN, MOAP, sygn. 2, k. 215, Uzasadnienie projektu ordynacji wyborczej do organów samorządu terytorialnego.

pod jednorazowe, pierwsze wybory w celu jak najszybszego powołania pierwszych organów z wyboru środkami jak najbardziej uproszczonymi”⁷⁸.

Dotychczasowe normy ustawowe regulujące wyborami samorządowymi, zdaniem autorów projektu ordynacji, są niezwykle kazuistyczne. Obejmują nie tylko określenie praw i obowiązków obywateli i organów władzy oraz zasady procedury wyborczej, ale również wszystkie najdrobniejsze szczegóły techniczne. W rezultacie istotne postanowienia mające także znaczenie polityczne giną w powodzi drobiazgowych przepisów. Niniejszy projekt ogranicza się do przepisów istotnych mających zasadnicze znaczenie. Ustala tylko zasady natury technicznej. Natomiast szczegóły traktuje jako normy wykonawcze i odsyła do regulaminów wyborczych, które wydane będą w drodze rozporządzeń. Regulaminy wyborcze do organów stanowiących wydane będą przez Radę Ministrów, a więc ciała politycznego, ponieważ szczegóły techniczne przy wyborach do tych organów mogą mieć znaczenie również polityczne. Tylko regulaminy dotyczące wyborów organów zarządzających wydawane będą w drodze rozporządzeń ministra spraw wewnętrznych.

Celem opracowanego dokumentu jest uregulowanie w jednym krótkim akcie ustawodawczym całości spraw dotyczących wyborów samorządowych. Dotychczasowe normy ustawodawcze w tym zakresie obejmowały około 200 artykułów, gdy przedłożony projekt ordynacji wyborczej liczy 33 artykuły. Mimo takiego „ściesnienia” przepisów, wyczerpuje wszystko, zdaniem autorów, co dotyczy określenia praw i obowiązków osób i organów władzy, rozstrzyga istotne zasady postępowania, jedynie tylko decyzje w drobnych sprawach technicznych odsyła do rozporządzeń wykonawczych⁷⁹. Przepisy ordynacji mają zastosowanie do wyborów samorządowych na szczeblu gromad, gmin, miast i powiatów. Dotychczas obowiązujące przepisy pozostawiono dla wyborów do samorządu województwa poznańskiego i pomorskiego gdyż, jak czytamy w „Uzasadnieniu” projektu „nie było tam szczególnych jaskrawości, które należałoby doraźnie usunąć”⁸⁰.

Wiele istotnych zmian w stosunku do dotychczasowych przepisów wyborczych wprowadza projekt ordynacji wyborczej w obszarze społeczno-politycznym. Najważniejsze z nich:

- obniżenie cenzusu wieku z 24 lat przy prawie czynnym i 30 przy prawie biernym do lat 21 i 24;
- zmniejszenie cenzusu zamieszkania z 1 roku do 6 miesięcy;
- zniesienie wymogu władania językiem polskim w słowie i piśmie dla radnych. Wymóg umiejętności czytania i pisania po polsku utrzymany został dla wójtów, burmistrzów i prezydentów oraz ich zastępców;
- zniesienie wymogu posiadania „pewnego stopnia wykształcenia” przez wójtów, burmistrzów, prezydentów oraz ich zastępców, a także wymogu posiadania przez nich stażu administracyjnego;
- zniesienie podziału jednostek samorządu na okręgi wyborcze (miało to wyeliminować tzw. „geometrię wyborczą”, która mogła rzutować na wyniki wyborów);

⁷⁸ Tamże, k. 215.

⁷⁹ Tamże, k. 223–225.

⁸⁰ Tamże, k. 211, 226.

- ograniczenie wpływu administracji rządowej na wybory samorządowe poprzez powierzenie władzy zarządzającej wybory oraz nadzoru nad ich przebiegiem wydziałowi powiatowemu, a nie jak dotychczas staroście oraz wojewodzie przy współdziałaniu wydziału wojewódzkiego z głosem stanowiącym, zamiast wojewodzie działającemu dotychczas jednoosobowo;
- powierzenie spraw spornych i odwołań wyborczych sądom powszechnym, a nie jak dotychczas administracji rządowej i sądom administracyjnym⁸¹.

Projekt „Tymczasowej ordynacji wyborczej do organów samorządu terytorialnego” należy do pakietu najważniejszych aktów prawnych przygotowanych w MOAP. W Ministerstwie tym zajmowano się także problemami technicznymi związanymi z codziennym funkcjonowaniem administracji ogólnej i samorządowej. W oparciu o dokonana analizę ewentualnych potrzeb w tym zakresie szacowano, iż w pierwszych trzech latach po zakończeniu wojny, administracja ogólna i samorządowa będzie potrzebowała m.in.

- 890 samochodów osobowych – administracja ogólna i 110 – administracja samorządowa;
- 1500 maszyn do pisania – administracja ogólna i 3500 administracja samorządowa;
- 8895 radioaparatów – administracja ogólna wraz z policją.

Dokonano także szacunkowych wyliczeń w zakresie maszyn i niezbędnego sprzętu w zakładach gospodarki komunalnej: gazowniach, komunikacji miejskiej, zakładach oczyszczania miasta, wodociągach i kanalizacji, elektrowniach miejskich⁸².

Reasumując stwierdzić należy, iż problematyka samorządu terytorialnego w pracach Rządu RP na uchodźctwie w latach 1939–1944 zajmowała istotne miejsce. Niniejszy artykuł wskazuje główne kierunki i zakres podejmowanych problemów. Temat zasługuje na dalsze pogłębione badania oraz całościowe wszechstronne opracowanie.

⁸¹ Tamże, k. 215–217.

⁸² AAN, MOAP, sygn. 4, k. 1–8, Potrzeby administracji rządowej i samorządu w Polsce w zakresie urządzeń publicznych w pierwszym trzyleciu powojennym.