

Artur WARZOCHA*

Instytut Nauk Politycznych i Bezpieczeństwa
Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie

Samorząd terytorialny w programach chłopskich partii centrowych i lewicowych w okresie międzywojennym

Streszczenie

Stronnictwa ludowe w czasach Drugiej Rzeczypospolitej aktywnie włączyły się w dyskusję na temat spraw dotyczących ustroju państwa oraz koncepcji samorządu terytorialnego. Główne projekty odnoszące się do kształtu rodzącego się samorządu zawarto w dokumentach programowych tych ugrupowań. W latach 1919–1924 w Sejmie toczyła się ożywiona debata na temat projektów ustawy samorządowej. Do czasu przewrotu majowego powstały aż trzy projekty ustaw, a prym w dyskusji na ten temat wiedli politycy stronnictw ludowych.

Po wydarzeniach majowych w 1926 r. nastąpiły zasadnicze zmiany na scenie politycznej. Po stronie Józefa Piłsudskiego opowiedziała się część ugrupowań chłopskich i lewicowych, a część z nich pozostała w opozycji. Obóz sanacyjny podjął w tym czasie energiczne działania w celu opanowania sytuacji w administracji i samorządzie terytorialnym. Nastąpiło znaczne ograniczenie kompetencji samorządu na rzecz administracji rządowej, a organom władzy samorządowej przypisano rolę pomocniczą wobec władzy państwowej. Działacze opozycyjnych zasiadających w organach samorządowych zaczęto z nich usuwać i zastępować przez zwolenników sanacji. Bieżące wydarzenia znalazły swoje odbicie w postulatach zawartych w dokumentach programowych chłopskich partii centrowych i lewicowych.

Słowa kluczowe: partie, ugrupowania, programy, samorząd terytorialny, gmina, powiat, województwo.

Działacze stronnictw ludowych od chwili odzyskania przez Polskę niepodległości włączyli się aktywnie w nurt dyskusji na temat spraw dotyczących ustroju Rzeczypospolitej oraz swojej wizji samorządu terytorialnego. Już w dokumencie zatytułowanym „Manifest Listopadowy”, wydanym przez Tymczasowy Rząd

* artur.warzochoa@onet.pl

Ludowy Republiki Polskiej premiera Ignacego Daszyńskiego, znalazło się postanowienie o wprowadzeniu w odradzającym się państwie samorządu terytorialnego¹. Rząd tworzyła koalicja partii lewicowych, na czele z Polską Partią Socjalistyczną (PPS) i licznie reprezentowanym Polskim Stronnictwem Ludowym „Wyzwolenie” (PSL „Wyzwolenie”). Tekę ministra spraw wewnętrznych objął w tym rządzie Stanisław Thugutt, działacz i przywódca PSL „Wyzwolenie”. Stronnictwo w swoich pierwszych programach opowiedziało się za odbudową Polski Niepodległej jako republiki demokratycznej, która zapewni wszystkim obywatelom równe prawa i obowiązki oraz będzie rządzona na wskroś demokratycznie². Samorząd terytorialny miał być natomiast fundamentem, na którym chciano budować państwo³. Wynikało to z koncepcji, jaką opisywali w swoich dokumentach programowych działacze ludowi, której generalną zasadą było dążenie, aby władzę ustawodawczą stanowił jednoizbowy parlament, wybierany w sposób powszechny, równy, bezpośredni i proporcjonalny. W głosowaniu brać mieli udział wszyscy obywatele, którzy ukończyli 21 rok życia, w tym również kobiety. Od 1926 r. wszystkie stronnictwa ludowe były przeciwne izbie wyższej parlamentu, która była ich zdaniem szkodliwą dla państwa⁴.

Ugrupowaniem ludowym, które jako pierwsze w wolnej Polsce wypowiedziało się na temat samorządu terytorialnego było PSL „Wyzwolenie”. W swoim programie, ogłoszonym w listopadzie 1918 r. w Warszawie, politycy tej partii postulowali, że będą dążyć do rozwoju samorządu w kraju i usunięcia „szkodliwej centralizacji, a zwłaszcza do oparcia na mocnych podstawach samorządu gminnego, będącego szkołą życia obywatelskiego”⁵. Ponadto deklarowano, że będzie się dbać o zapewnienie w ciałach należnych praw społecznych, zarówno podczas samych wyborów, podziału zadań publicznych oraz wynikających z realizacji tych zadań korzyści.

Z kolei Polskie Zjednoczenie Ludowe w programie opublikowanym również w listopadzie 1918 r. wspomniało zaledwie w jednym, ogólnym zdaniu o samorządzie terytorialnym, domagając się: „Sprawiedliwego udziału ludu we wszystkich instytucjach samorządowych”⁶.

W czerwcu 1919 r. w sprawach ustrojowych odrodzonego państwa polskiego wypowiedziało się, natomiast Polskie Stronnictwo Ludowe „Lewica” (PSL „Lewica”). Partia ta powiązała zagadnienia dotyczące samorządu terytorialnego

¹ T. Rek, *Ruch Ludowy w Polsce*, t. 2, Warszawa 1947, s. 17.

² *Szkice programowe Bolesława Wysłoucha*, oprac. S. Pastuszka, Lublin 1981, s. 33–46.

³ R. Turkowski, M. Witkowski, *Ludowcy wobec samorządu terytorialnego i spraw ustrojowych w Polsce (1918–1949). Zarys problemu*, w: *Samorząd w polskiej myśli politycznej XX wieku*, red. G. Radomski, Toruń 2006, s. 258.

⁴ *Ibidem*, s. 257.

⁵ S. Lato, W. Stankiewicz, *Programy stronnictw ludowych. Zbiór dokumentów*, Warszawa 1969, s. 147.

⁶ *Ibidem*, s. 147–154.

z szeroko pojętą administracją terenową. PSL „Lewica” zapowiedziało w swoim programie, że dążyć będzie do zorganizowania w Polsce samorządu: „ziem, powiatów i gmin”. Samorząd ziem i powiatów, jak wyjaśniono, opierać się powinien na sejmikach ziemskich i powiatowych, wybieranych według pięcioprzymiotnikowego prawa wyborczego, zagwarantowanego zarówno dla mężczyzn, jak i kobiet. Wybory te powinny wyłonić, jak napisano w programie: „najwyższych urzędników ziemskich i powiatowych (naczelników ziem i powiatów i naczelników poszczególnych urzędów), odpowiedzialnych przed ludem”⁷. Ponadto w ten sam demokratyczny sposób powinno również wyłaniać się wójta, radę gminy i sąd ławniczy.

Polskie Stronictwo Ludowe „Piast” (PSL „Piast”) w czerwcu 1920 r. zdawkowo wypowiedziało się w kwestii samorządu terytorialnego w kontekście ustroju państwa. W programie stronictwa zapisano jedynie, że: „Zarząd wewnętrzny państwa musi być zdecentralizowany i przeniesiony w potrzebnym rozmiarze na ciała samorządne prowincjonalne, powiatowe i gminne”⁸.

W tezach programowych Polskiego Związku Ludowego „Odrodzenie” (PZL „Odrodzenie”) z lutego 1920 r. znalazł się zapis, że partia dążyć będzie do zbudowania całej administracji i gospodarki kraju na zasadach szerokiego samorządu gmin wiejskich i miejskich, a także jednostek samorządu wyższego szczebla, bez precyzowania, o jakie jednostki chodziło. Ugrupowanie odniosło się również do sposobu wyłaniania organów władzy samorządowej, które powinny być wybierane w pięcioprzymiotnikowych wyborach z zagwarantowaniem praw mniejszości⁹.

W tym samym czasie kolejny dokument programowy opublikowany został przez PSL „Piast”, dla którego jednym z celów politycznych było stworzenie wewnętrznego ustroju państwa, które funkcjonowałyby na zasadzie zdecentralizowanej, ustroju, który byłby „na demokratycznym szerokim samorządzie ugruntowany”¹⁰. Stronictwo to jako pierwsze sygnalizowało również potrzebę ujednoczenia ustaw samorządowych, natomiast rozwój samego samorządu nie powinien być krępowany przez biurokrację.

O wiele głębszej analizie poddana została idea odradzającego się samorządu w dokumencie programowym z 6 marca 1921 r. PSL „Wyzwolenie”. W programie tym samorządowi poświęcono spory *passus*, w którym uznano samorząd za jeden z najważniejszych czynników odradzającej się państwowości Polski. Postulowano jego jak najszybszy rozwój. Samorząd miał być również niezależny, w miarę możliwości, od biurokracji. To uwolnienie od barier biurokratycznych i swobodny rozwój samorządu miało przybliżyć państwo do jednej z najważniejszych idei głoszonych przez większość stronictw ludowych, mianowicie do bezpośrednich rządów ludu. Jak napisano w programie: „Będziemy wobec tego do-

⁷ Ibidem, s. 159.

⁸ Ibidem, s. 165.

⁹ Ibidem, s. 172.

¹⁰ Ibidem, s. 178.

kładali najusilniejszych starań, żeby z jednej strony rozwinąć wśród ludności przywiązanie do samorządu, nauczyć ją posługiwania się nim, wyrobić dzielnych pracowników samorządowych, z drugiej zaś strony ograniczać nadzór władz rządowych do rozmiarów najniezbędniejszych¹¹. Wśród koniecznych celów do zrealizowania w nieodległym czasie stronnictwo postulowało, m.in.: oddanie przewodnictwa w sejmikach i radach wojewódzkich przewodniczącym z wyboru, pozbawienie władz administracyjnych, tj. państwowych, prawa zatwierdzania lub odrzucania wyborów na przewodniczących ciał samorządowych, a także wyborów samorządowych, wprowadzenie szczebla samorządu wojewódzkiego, jawność obrad ciał samorządowych, wprowadzenie zasady powszechnych, tajnych, bezpośrednich i proporcjonalnych wyborów oraz prawa sprzeciwu samorządów wobec powoływanych przez administrację rządową starostów i wojewodów¹².

Program PSL „Piast” z 20 listopada 1921 r. odniósł się do zagadnień związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego w sposób dość ogólnikowy. Uznał samorząd terytorialny za podstawę ustroju administracyjnego państwa. PSL „Piast” potraktowało samorząd jako: „najbardziej swoistą formę bytu państwowego”. Ponadto deklarowało dążenie do przejęcia w jak najszerszym zakresie agend administracji państwowej przez organa samorządowe, wraz z zagwarantowaniem finansowania tych zadań¹³. W myśl zapisów programu samorząd miał być terenem solidnej współpracy wszystkich rolników, przy wyeliminowaniu z życia samorządów czynników, które wprowadzały do niego walki i spory polityczne pomiędzy przedstawicielami różnych partii i stronnictw. Mimo takich sformułowań PSL „Piast” było akurat tym ugrupowaniem, które wprowadziło na teren samorządu wiele waśni i sporów politycznych, co było wynikiem podejmowanych prób podporządkowania go sobie¹⁴.

Obradujące 2 lipca 1922 r. w Warszawie Chłopskie Stronnictwo Radykalne (ChSR) uchwaliło program, w którym uznało gminę za najważniejszą i podstawową jednostkę administracyjną ustroju państwa, a niczym nieskrępowany, realizujący szeroki zakres zadań samorząd za filar i gwarancję „należytego ustroju każdego społeczeństwa”¹⁵. Stronnictwo deklarowało również, że będzie otaczać życzliwą opieką prawidłowy rozwój samorządu wszystkich szczebli, domagając się zagwarantowania dla niego demokratycznych podstaw funkcjonowania. Postulowano również ukrócenie arbitralnego wybierania przez starostów sołtysów, wójtów, rad oraz sekretarzy gminnych i pozostawienie tego wyboru całemu ogółowi mieszkańców¹⁶.

¹¹ Ibidem, s. 183.

¹² Ibidem, s. 183.

¹³ Ibidem, s. 197–200.

¹⁴ J. Szaflik, *Polskie Stronnictwo Ludowe „Piast” 1926–1931*, Warszawa 1979, s. 67.

¹⁵ S. Lato, W. Stankiewicz, op. cit., s. 214.

¹⁶ Ibidem, s. 214.

Podobnie do zagadnień ustrojowych dotyczących samorządu terytorialnego podchodził Związek Chłopski (ZCh). Na dwa lata przed przewrotem majowym, tj. 11 maja 1924 r., w deklaracji programowej przyjętej w Rzeszowie napisano, że związek dążyć będzie do zorganizowania w Polsce administracji na zasadzie samorządu: województw, powiatów i gmin. Samorząd powiatowy i wojewódzki miał się opierać na sejmikach powiatowych i ziemskich, wybieranych według pięcioprzymiotnikowego prawa wyborczego. W samorządzie gminnym w sposób analogiczny miano wybierać wójta, radę gminy i sąd ławniczy¹⁷.

Polskie Stronnictwo Ludowe „Wyzwolenie” 16 marca 1925 r. rozwinęło tezy ze swojego poprzedniego programu z 1921 r. W nowym dokumencie programowym zapisano dwie znamienne deklaracje dotyczące wybieralności urzędników. Stronnictwo opowiedziało się wówczas za nową, jak na tamte lata, ideą wybieralności urzędników: „Stronnictwo dążyć będzie, iżby wojewodowie i starości byli obieralni, na razie zaś żąda na stanowiska te nominacji dokonywanej w porozumieniu i zgodnie z wolą miejscowej ludności”¹⁸.

W dalszej części programu nastąpiło powtórzenie tezy dokumentu z 1921 r. dotyczącej systematycznego zbliżania się państwa do bezpośrednich rządów ludu poprzez zdrowo i swobodnie rozwijający się samorząd. Stronnictwo zobowiązało się przy tym do dołożenia starań w celu rozwinięcia wśród ogółu społeczeństwa poczucia przywiązania do samorządu – jak napisano – „żeby nauczyć społeczeństwo posługiwania się nim z największą korzyścią dla ogółu, a wreszcie, żeby wyrobić dzielnych pracowników samorządowych”¹⁹.

Kolejne uwagi zawarte w programie dotyczą kwestii ustrojowych i organizacyjnych jednostek samorządowych, w ramach których stronnictwo domagało się, by na czele każdej jednostki samorządowej stała rada wybierana na okres trzech lat. Tzw. „wydziały wykonawcze” samorządu wszystkich szczebli miały zostać zespolone z właściwymi urzędami administracji państwowej i miały mieć również prawo decydowania w zakresie spraw o charakterze państwowym. W dokumencie opisano również zagadnienia dotyczące nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego, który miał być sprawowany przez wydział wykonawczy samorządu wyższego szczebla. Przy czym nadzór ten miał dotyczyć jedynie formalno-prawnej strony aktów samorządowych.

Stronnictwo zadbało również o podstawy finansowe samorządu, które wraz z zadaniami powinny zostać określone w ustawie. Ponadto powinien zostać zagwarantowany udział samorządu w zebranych podatkach, składkach i opłatach nałożonych przez daną jednostkę. Środki te powinny zostać przeznaczone na utrzymanie, rozwój lokalny i podnoszenie poziomu życia gospodarczego, społecznego, kulturalno-oświatowego. Ponadto w programie wyraźnie wyczuć można nastroje świadczące o zbliżającym się przesileniu politycznym, które na-

¹⁷ Ibidem, s. 220.

¹⁸ Ibidem, s. 232.

¹⁹ Ibidem, s. 233.

stało rok później. Sugerować to może zapis zawierający wyraźne żądanie tego, aby państwo przez swoje organy w żaden sposób nie wkraczało w wewnętrzne sprawy samorządu²⁰.

Inne ugrupowanie ludowe – Niezależna Partia Chłopska (NPCh) – w swoim programie z 20 listopada 1925 r. poruszyło problematykę samorządową w dwóch aspektach: w pierwszym złożyło deklarację walki o – jak to ujęto – „pełną niezależność samorządów gminnych, powiatowych i wojewódzkich od władz administracyjnych”²¹. Drugi aspekt dotyczył problemu finansowania niektórych obszarów działania samorządu. Partia domagała się zapewnienia dostatecznych funduszy dla zabezpieczenia losu bezrobotnych, inwalidów, sierot, wdów i starców.

PSL „Piast” w dniu 29 listopada 1925 r. w programie ogłoszonym w Krakowie szerzej niż dotychczas potraktowało problematykę samorządową. Stronnictwo zadeklarowało swoje gorliwe poparcie dla rozwoju życia samorządowego, widząc w nim najlepszą szkołę życia obywatelskiego i przeciwwagę dla biurokracji. Domagano się również stopniowego przekazywania samorządom uprawnień w dziedzinie życia gospodarczego i kulturalnego. Zastrzegano przy tym, że uprawnienia te mogą być jedynie nadane przy jednolitej i silnej władzy państwowej, a działalność samorządu podlegać musi nadzorowi ze strony państwa.

Ludowcy zrzeszeni w PSL „Piast” postrzegali, ponadto samorząd jako teren współpracy i „solidnej akcji wszystkich rolników”²². Deklarowali, że dążyć będą do nadania takich form prawnych ustawom samorządowym, które by zapewniły wykonanie wszystkich nałożonych zadań gospodarczych. Oprotestowano również wykorzystywanie samorządu jako terenu walk politycznych. Zdaniem PSL „Piast” powinien on służyć jego mieszkańcom, którzy ponoszą świadczenia na jego rzecz.

W latach 1919–1924, w Sejmie toczyła się szeroka debata na temat projektów ustawy samorządowej. Do czasu przewrotu majowego w Sejmie powstały aż trzy projekty ustaw, a prym w dyskusji na ten temat wiedli politycy stronnictw ludowych. Pracami nad projektem ustawy kierował działacz PSL „Piast” – Władysław Kiernik. Stanowisko PSL „Piast” zdecydowanie oprotestowało PSL „Wyzwolenie”, które propozycje tego pierwszego stronnictwa uznawało za faworyzujące bogate warstwy chłopskie i szkodliwe dla państwa. Krytykowano również propozycje nadania zbyt szerokich kompetencji administracji w zakresie nadzoru nad samorządami. Na czele sejmowych komisji, które przygotowywały rozwiązania legislacyjne stanęli doświadczeni działacze PSL „Wyzwolenie”; Stanisław Thugutt – przewodniczył Komisji Administracyjnej, a Jerzy Putek – Komisji Samorządowej. Głos działaczy tego ugrupowania w pracach obu komisji był decydujący. PSL „Wyzwolenie” stało na stanowisku niezależności

²⁰ Ibidem, s. 233.

²¹ Ibidem, s. 252.

²² Ibidem, s. 252.

samorządu, sprzeciwiało się zbyt szerokim kompetencjom i sposobowi mianowania starostów i walczyło z „rządami klik”²³.

Program PSL „Piast” z listopada 1925 r. był ostatnim dokumentem programowym przyjętym przez stronnictwa ludowe przed przewrotem majowym. Po tych wydarzeniach nastąpiły zasadnicze zmiany na scenie politycznej. Po stronie Piłsudskiego aktywnie poparły zamach m.in. takie ugrupowania jak PSL „Wyzwolenie” i Stronnictwo Chłopskie, które przyczyniły się do sytuacji kryzysowej w kraju upatrywały w Sejmie, skompromitowanym przez działalność polityków Chjeno-Piasta²⁴. Obóz sanacyjny podjął energiczne działania w celu opanowania sytuacji w administracji i samorządzie terytorialnym. Nastąpiło znaczne ograniczenie kompetencji samorządu na rzecz administracji rządowej. Organom władzy samorządowej przypisano rolę pomocniczą wobec władzy państwowej, a działacze opozycyjnych zasiadających w organach samorządowych zaczęto z nich usuwać i zastępować przez zwolenników sanacji. W tym czasie dwukrotnie przeprowadzono wybory samorządowe, ponadto wprowadzono zarządy komisaryczne oraz podejmowano próby przeciągania na swoją stronę działaczy opozycyjnych²⁵. Efektem powyższych i im podobnych działań była klęska wyborcza stronnictw ludowych w wyborach parlamentarnych w 1930 r. Doprowadziła ona do osłabienia aktywności społecznej, głównie w środowiskach wiejskich²⁶. Ponadto wydarzenia majowe odcisnęły wyraźny ślad na treści kolejnych wystąpień programowych, które przyjmowane były przez środowiska związane z polską wsią już po 12 maja 1926 r. Nawoływano w nich głównie do demokratyzacji samorządów i domagano się większych dla nich uprawnień. Zdecydowana i momentami bezwzględna polityka obozu władzy doprowadziła do konsolidacji ugrupowań opozycyjnych, które w 1929 r. podjęły działania zmierzające do powstania bloku sześciu stronnictw, nazwanego Centrolewem, w skład którego weszły: PSL „Wyzwolenie”, PSL „Piast”, SCh, PPS, Narodowa Partia Robotnicza (NPR) i Chrześcijańska Demokracja²⁷.

W latach 1926–1927 dyskusja na temat ustawy samorządowej ponownie znalazła się w agendzie obrad parlamentu. Obóz rządowy zapowiedział wniesienie projektu ustawy samorządowej pod hasłem „odpartyjnienia samorządów”, co w praktyce sprowadzić się miało do większego podporządkowania samorządu administracji rządowej. Opozycyjne wobec obozu sanacyjnego partie lewicowo-chłopskie domagały się uchwalenia przez Sejm ustaw samorządowych, regulujących kwestie ustrojowe i status samorządów w aparacie administracji publicznej. Najwięcej inicjatywy w tym zakresie wykazało PSL „Wyzwolenie” i SCh. Na

²³ R. Turkowski, M. Witkowski, op. cit., s. 260.

²⁴ S. Lato, *Ruch ludowy wobec sanacji*, Rzeszów 1985, s. 90–91.

²⁵ J. Borkowski, *Postawa polityczna chłopów polskich w latach 1930–1935*, Warszawa 1970, s. 195.

²⁶ R. Turkowski, M. Witkowski, op. cit., s. 261.

²⁷ *Ibidem*, s. 261.

czele komisji sejmowej, która opracowywała projekty ustaw stanęli działacze tych partii – dr Jan Putek (PSL „Wyzwolenie”) oraz Jakub Pawłowski (SCh). Początkowo działania komisji były sabotowane przez polityków PSL „Piast”, którzy obawiali się, że ugrupowania lewicowe próbować będą projektować zapisy ustawy pod kątem własnego programu polityczno-społecznego. W końcu jednak PSL „Piast” zdecydowało się oddelegować do prac komisji swoich przedstawicieli, nie przestając jednak krytykować kolejnych przyjmowanych przez nią projektów ustaw. Co ciekawe, „piastowcy” krytykowali projekty ustaw samorządowych głównie w punkcie, który przewidywał pięcioprzymiotnikowe prawo wyborcze. Jak napisał Wincenty Witos: „pięcioprzymiotnikowe prawo wyborcze w gminie dla wszystkich, którzy skończyli lat 21, bez względu na to, czy oni płacą na rzecz gminy, czy nie, pozbawienie więc większego wpływu na gospodarkę gminną tych, co na jej rzecz ponoszą ciężary, jest zaprzeczeniem wszelkiego rozsądku i wykluczeniem zasady oszczędności”²⁸. Spór dotyczył głównie zaproponowanego przez sejmową komisję prawa członkostwa w gminie po okresie sześciu miesięcy zamieszkiwania na jej terenie. Propozycją zaproponowaną przez PSL „Piast” było wydłużenie tego okresu do trzech lat, co miało pozbawić możliwości wpływu na gminę i gospodarkę gminną przez wyrobniczą ludność wiejską, która zmieniała często miejsce pobytu w poszukiwaniu pracy²⁹.

Podobnie rzecz się miała w przypadku wieku, w jakim nabywane było czynne i bierne prawo wyborcze. W obu przypadkach ludowcy z PSL „Piast” wnioskowali o podwyższenie tego progu: w przypadku czynnego prawa wyborczego z 21 lat, proponowanych przez komisję, do 25, natomiast w przypadku biernego prawa wyborczego z 24 do 30 lat. W odniesieniu do biernego prawa wyborczego dołożono jeszcze postulat, by nabywali je tylko ci mieszkańcy, którzy płacą podatek bezpośredni, co wynikało z zamiaru wyeliminowania z wyborów bezrolnych chłopów i pozostawienia na „polu walki” wyłącznie posiadaczy ziemskich. Postulowano również wprowadzenie niezgodnej z konstytucją marcową z 1921 r. zasady tzw. „pluralności” głosowania, zgodnie z którą czynne prawo wyborcze posiadałby każdy obywatel gminy, a mieszkaniec płacący podatek bezpośredni dysponować miał dodatkowym jednym głosem³⁰. Spór pomiędzy obozem władzy a ugrupowaniami dotyczył również kwestii wydłużenia kadencji samorządów do 5 lat, przeciwko czemu najostrzej protestowało Stronnictwo Ludowe³¹.

Różnice w swoim programie, wobec projektów ustaw samorządowych, przygotowywanych przez sejmową komisję, PSL „Piast” propagowało podczas spotkań środowiskowych, na zebraniach i zgromadzeniach oraz na łamach swojej prasy propagandowej. Zdaniem Józefa Szaflika, badacza historii ruchu ludowego w Polsce, stanowisko tego ugrupowania wobec kwestii związanych z sa-

²⁸ W. Witos, *Na drodze ku anarchii*, „Piast” z dn. 16.01.1927 r., nr 3.

²⁹ J. Szaflik, op. cit., s. 69.

³⁰ Ibidem, s. 70.

³¹ R. Turkowski, M. Witkowski, op. cit., s. 263.

morządem terytorialnym było zdecydowanie bardziej zachowawcze od innych stronnictw ludowych. Poglądy reprezentowane w tym wypadku były nawet reakcyjne i zmierzały do zachowania takiego ustroju samorządu terytorialnego, jaki istniał jeszcze w końcu XIX w. Z poglądami teoretycznymi pozytywnie kontrastowała jednak ówczesna rzeczywistość. J. Szaflik wspomina w tym przypadku praktyczną działalność aktywistów „Piasta” w radach gmin i sejmikach powiatowych i wojewódzkich, którzy na tej niwie mieli poważne osiągnięcia, które przyczyniły się do zaktywizowania lokalnych środowisk chłopskich, które w ten sposób przygotowywane były do świadomego udziału w życiu publicznym³².

Pierwszym programem opublikowanym po zamachu majowym przez ugrupowanie wywodzące się z tego kręgu politycznego był program autorstwa Stronnictwa Chłopskiego z czerwca 1927 r. W rozdziale zatytułowanym: *Administracja państwa* Stronnictwo stwierdza, że administracja państwa wszystkich szczebli opierać się powinna w całości na samorządzie i powinna być zupełnie z nim zespolona. Wybory samorządowe winny opierać się na pięcioprzymiotnikowym prawie wyborczym, a kadencja samorządu powinna trwać nie więcej niż 3 lata. Funkcje wojewodów, starostów i wójtów również pochodzić miały z wyborów. Domagano się również, by ustawowo określić szeroki zakres działalności samorządu w sferze zarówno administracyjnej, jak i gospodarczej, społecznej oraz w sferze kultury. Jak napisano: „Zgodna z ustawami działalność samorządów nie może być niczym krępowana ani tamowana przez centralną władzę państwową”³³. Stronnictwo apelowało również o to, by administracja samorządowa wolna była od wpływów partii politycznych i pracowała wyłącznie dla dobra całego państwa i dobra obywateli.

W listopadzie 1927 r., w Brześciu przyjęty został program Chłopskiej Partii Lewicowej (ChPL), w którym znalazło się odniesienie do kwestii ustrojowych i zasad funkcjonowania samorządu. W programie znalazła się deklaracja, że partia zmierzać będzie do „wprowadzenia w życie szerokiego samorządu, na którym w pierwszym rządzie opierać się musi cała działalność społeczna, gospodarcza i kulturalna”³⁴. Zdaniem działaczy ChPL, samorzady stać się powinny fundamentem państwa, dlatego powinny być niezależne od władz administracyjnych, państwowych. Upomniano się również o niezbędne środki na realizację zadań samorządowych, które głównie służyć miały polepszeniu bytu klasy pracującej.

W dniu 3 października 1929 r., w Lublinie opracowany został projekt programu politycznego Zjednoczenia Lewicy Chłopskiej „Samopomoc” (ZLCh). Ugrupowanie sporo miejsca poświęciło różnym aspektom funkcjonowania w Rzeczypospolitej samorządu terytorialnego, domagając się, m.in. tego, by był on na wszystkich szczeblach niezależny od administracji rządowej. Wybory, zdaniem działaczy „Samopomocy”, powinny odbywać się w oparciu o pięcio-

³² J. Szaflik, op. cit., s. 71.

³³ S. Lato, W. Stankiewicz, op. cit., s. 283.

³⁴ Ibidem, s. 288.

przymiotnikowe prawo głosowania. ZLCh „Samopomoc” sprzeciwiało się również odbieraniu praw samorządom i uzależnianiu rad gminnych, sejmików i wydziałów powiatowych od starostów oraz rad wojewódzkich od wojewodów. Ponadto ugrupowanie deklarowało, że dąży do przetrzucenia „ciężarów samorządowych na obszarników i bogaczy wiejskich”³⁵. Sprzeciwiano się również przetrzucaniu przez rząd kosztów związanych z obronnością kraju na gminy, takich jak budowa dróg i kwaterunki wojskowe.

W dobie dyskusji nad kształtem tzw. „ustawy samorządowej” dyskusja programowa przybierała na sile i szczegółowości, dotyczącej konkretnych rozwiązań, pozwalających w przyszłości funkcjonować samorządowi terytorialnemu. 15 marca 1931 r. w Warszawie przyjęty został program Stronnictwa Ludowego, w którym szeroko opisano kwestie związane z samorządem terytorialnym. Stronnictwo wyraziło „gorliwe” poparcie dla rozwoju życia samorządowego, widząc w nim najlepszą szkołę życia obywatelskiego i przeciwwagę dla biurokracji. Ponadto ugrupowanie opowiedziało się za udzieleniem, w miarę rozwoju samorządów, możliwie najszerszych kompetencji i uprawnień w dziedzinie życia gospodarczego i kulturalnego. Samorząd terytorialny każdego szczebla – według ugrupowania – powinien być, jako podstawa ustroju administracyjnego państwa, terenem współpracy i solidarnej akcji wszystkich rolników. Stronnictwo Ludowe zapewniło, że: „dążyć będzie do nadania takich form prawnych ustawom samorządowym, które by zapewniały spełnianie przez samorzady zadań gospodarczych, będących głównym ich celem, a opierając się na demokratycznym prawie wyborczym, zabezpieczały w przedstawicielstwach samorządu należyty wpływ chłopom ponoszącym ciężary i świadczenia na rzecz samorządów”³⁶. Głównym organem jednostki samorządowej każdego szczebla miała być, według działaczy SL, rada działająca pod przewodnictwem wybranego przez nią przewodniczącego. Nadzór miał być wykonywany przez odpowiedni wydział samorządu wyższego szczebla, a nadzór państwowy nad samorządem nie mógłby dotyczyć istoty spraw, a jedynie formalno-prawnej strony aktów samorządowych.

Kolejny program tego ugrupowania, przyjęty już po wprowadzeniu w 1933 r. tzw. „ustawy samorządowej”, odnosił się do kwestii funkcjonowania lakonicznie, w formie bardziej ogólnej. Działacze stronnictwa poświęcili samorządowi tylko jeden punkt, w którym zapisano, że: „samorząd terytorialny [...] samodzielny w wykonywaniu swych uprawnień, a kontrolowany przez państwowe władze nadzorcze li tylko z punktu widzenia legalności jego działań”³⁷.

W tezach programowych Radykalnej Partii Chłopskiej (RPCh) z dnia 28 czerwca 1936 r. szerzej odniesiono się do panującej sytuacji w polskim samorządzie, wplatając w analizę postulaty dotyczące zmian ustrojowych, oczywiście opowiadając się za zwiększeniem swobody działania samorządów. Zdaniem

³⁵ Ibidem, s. 295.

³⁶ Ibidem, s. 301.

³⁷ Ibidem, s. 314.

chłopskich działaczy radykalnych rząd nie powinien bezpośrednio obejmować wszystkich dziedzin życia, a część uprawnień winien przekazać samorządom. Jak napisano: „Ciało urzędnicze dobierające się samo, a nie przez wybory, odpowiedzialne jedynie przed sobą, zdradza zawsze tendencje do wytwarzania suchego pragmatyzmu myśli i metod zapoznawania różnic lokalnych warunków”. Owemu „suchemu pragmatyzmowi” należy przeciwstawić „szeroki samorząd”, bo za tym przemawiają względy praktyczne i wychowawcze. Do głosu powinni dojść wybrani przez lokalne społeczności etyczni i ofiarni działacze społeczni, przygotowani do swojej misji pod względem fachowości i wiedzy. Nie powinni być to „zausznicy i pochlebcy wysunięci przez urzędników”. Jak stwierdzili działacze SL: „Rozwój administracji publicznej zaczyna się od gminy, komórki zrzeszonej i podporządkowanej społeczności”³⁸. Ta społeczność doskonale radzi sobie bez asekuracji ze strony państwa w sprawach lokalnych, a jego nadzór ze powinien ograniczyć się tylko do kontroli i opieki nad samorządem, ponieważ: „miejscowi obywatele lepiej będą umieli rządzić swymi własnymi interesami niż administracja zarządzająca z góry przez obcych urzędników”. Dlatego na czele samorządów powinni stać ludzie z wyborów, a nie starostowie i inni mianowani urzędnicy. W gminach wiejskich przewagę powinni mieć rolnicy, etyczni i fachowo przygotowani do pełnionych ról, a nie – tak jak miało to mieć miejsce – protegowani przez administrację obcy urzędnicy, którzy niewiele wiedzą na temat potrzeb społeczności lokalnej i w ogóle nie są z nią zżyci³⁹.

Był to ostatni przed wybuchem II wojny światowej głos środowisk chłopskich w sprawach samorządowych. Po przyjęciu, głosami obozu sanacji, w dniu 23 marca 1933 r. ustawy o częściowej zmianie samorządu⁴⁰, a także po przegranych kolejnych wyborach samorządowych w latach 1933–1939 wyraźnie osłabła intensywność wystąpień programowych ugrupowań chłopskich. Złagodzenie stanowiska obozu rządzącego nastąpiło w schyłkowym okresie II RP – w latach 1938–1939. Wtedy to ostatnie przed II wojną światową wybory odbyły się pod wysuwany przez sanację hasłem zgody ponad podziałami i eliminacji z życia publicznego demagogii i nienawiści⁴¹. Zmiana taktyki ze strony obozu władzy wynikała m.in. z zaostrzającej się sytuacji politycznej na arenie międzynarodowej i wzrastającego niebezpieczeństwa ze strony III Rzeszy.

Bibliografia

Borkowski J., *Postawa polityczna chłopów polskich w latach 1930–1935*, Warszawa 1970.

³⁸ Ibidem, s. 319.

³⁹ Ibidem, s. 319.

⁴⁰ Dz. U. RP, nr 35, poz. 294.

⁴¹ R. Turkowski, M. Witkowski, op. cit., s. 265.

- Lato S., *Ruch ludowy wobec sanacji*, Rzeszów 1985.
- Lato S., Stankiewicz W., *Programy stronnictw ludowych. Zbiór dokumentów*, Warszawa 1969.
- Rek T., *Ruch Ludowy w Polsce*, t. 2, Warszawa 1947.
- Szaflik J., *Polskie Stronnictwo Ludowe „Piast” 1926–1931*, Warszawa 1979.
- Szkice programowe Bolesława Wysłoucha*, oprac. S. Pastuszka, Lublin 1981.
- Turkowski R., Witkowski M., *Ludowcy wobec samorządu terytorialnego i spraw ustrojowych w Polsce (1918–1949). Zarys problemu*, [w:] *Samorząd w polskiej myśli politycznej XX wieku*, red. G. Radomski, Toruń 2006.
- Witos W., *Na drodze ku anarchii*, „Piast” z dn. 16.01.1927 r., nr 3.

Local government in programs of peasant central and leftist parties in the interwar period

Summary

Folk Party during the Second Republic was actively engaged in the discussion of matters relating to the political system and the concept of local self-government. Main projects on the shape of the nascent local government were included in the programming documents of these groups. In the years 1919–1924, at the Sejm were debate on the draft of the act of local government. Until the May coup in the parliament were formed three projects of act, and forefront in the discussion on this topic were politicians of folk factions.

After the events of May in 1926. Has undergone major changes in the political scene. On the side of Jozef Pilsudski opted some folk parties and leftist groups, and some of them remained in opposition. Remedial camp had made at this time vigorous action to tackle the situation in administration and local government. There has been a significant reduction in the competence of local government administration in favor of the government, and local authorities was assigned a supporting role to the government. Opposition activists, which were sit in local government bodies began to removed and replaced by supporters of remedial. Current events were reflected in the demands contained in the programming documents of peasant centrist parties and leftist parties.

Keywords: political parties, groups, programs, local government, municipality, district, province.