

Leszek ŚLIWIŃSKI

Prezesi centralnego związku samorządów powiatowych¹ II Rzeczypospolitej

„Samorząd jest wyrazem tego wielkiego dążenia do samopomocy drogą solidarnej, wzajemnej współpracy, która cechuje życie społeczeństw”, napisał Józef Alojzy Bek. Jego słowa odnosiły się zarówno do samorządu zawodowego, gospodarczego, wyznaniowego, jak również szkolnego. Jednak przede wszystkim dotyczyły samorządu terytorialnego jako struktury zaspokajającej wspólne potrzeby społeczności zamieszkującej dane terytorium. Te wspólne potrzeby J. Bek grupuje w dwie kategorie. Jedną to niwelowanie negatywnych następstw funkcjonowania skupisk ludzkich. Drugą natomiast to wspólne działania mające na celu podniesienie jakości życia i zwiększenie dobrobytu społeczności lokalnych, a tym samym zamożności ogólnej². Wielość zadań, w tym także samorządu terytorialnego, była szczególnie widoczna w odbudowanej po latach niewoli Rzeczypospolitej. Kondycja państwa wymagała intensywnych działań, które poprawiłyby jakość życia obywateli, zwłaszcza na poziomie lokalnym. Jednak stan samorządu terytorialnego nie pozwalał na szybkie realizowanie stojących przed nim zadań. Odziedziczone po zaborcach instytucje były nierównomiernie rozwi-

¹ Nazwa ogólnopolskiej reprezentacji powiatowych związków komunalnych w II Rzeczypospolitej zmieniała się. Powstały w 1921 r. Związek Sejmików Powiatowych Rzeczypospolitej Polskiej przetrwał do 1921 r., kiedy to przekształcił się w Zrzeszenie Spółdzielcze Gospodarczo-Inwestycyjne Samorządów Powiatowych. Ze Zrzeszenia Samorządów Powiatowych, jak potocznie nazywano organizację, w 1923 r. wyłoniło się Biuro Zjazdów Samorządu Ziemskiego, które w 1930 r. przekształciło się w Związek Powiatów Rzeczypospolitej Polskiej. U postronnego obserwatora może się pojawić sugestia, że było to wiele różnych, nie związanych ze sobą struktur, a przynajmniej organizm nietrwały i z niejednoznacznymi nazwami. Myśl taka wydaje się jednak nieuprawnioną, ze względu na wielość łączących je wspólnych elementów. Reprezentacja powiatów, przybierając różne kształty organizacyjne i prawne oraz różne nazwy, realizowała jednak niezmiennie te same zadania.

² J. Bek, *O samorządzie*, Warszawa 1926, s. 1–5.

nięte i wymagały, na wielu obszarach, budowy od podstaw. Procesy te często zachodziły równoległe z kształtowaniem się struktur administracji rządowej³. Jednak od początku istnienia II Rzeczypospolitej władze centralne starały się nadać samorządowi terytorialnemu takie formy organizacyjne, aby jak najlepiej mógł on służyć obywatelom. Uchwalona w dniu 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wytyczyła samorządowi terytorialnemu szeroki zakres działania, zapewniając mu jednocześnie rozległą samodzielność. Zapisom Konstytucji nie towarzyszyły jednak kolejne akty prawne, które ujednoczyłyby samorząd w całym kraju i zapewniły odpowiednie środki finansowe, niezbędne do realizacji jego zadań. Podejmowane kolejne próby zmiany warunków funkcjonowania samorządu terytorialnego doprowadziły do uchwalenia w dniu 23 marca 1933 r. ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego. Mimo że ustawa ta była najpoważniejszą próbą reformy administracji, to jednak nie objęła ona wszystkich szczebli samorządu, a ponadto nie towarzyszyła jej zmiana regulacji prawnych z zakresu finansów samorządowych. Obok kwestii ustrojowych istotny wpływ na działalność samorządu miały zagadnienia finansowe. Normowała je ustawa z 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych. Praktyczne zastosowanie określonych w niej zasad wykorzystania źródeł dochodów było uzależnione od rozporządzeń wykonawczych do tej ustawy. W związku z faktem, że rząd tych rozporządzeń nie wydawał, sytuacja finansowa samorządów pogarszała się. W takich okolicznościach, pogłębionych nakładanymi przez państwo zadaniami obligatoryjnymi, miały one ograniczone możliwości właściwego spełniania swoich zadań. Nadzorcze uprawnienia organów rządowych względem decyzji organów stanowiących samorządu, a dotyczących finansów lokalnych, wynikały ze zredukowania samodzielności organów wykonawczych związków komunalnych w tym zakresie. Była to cecha charakterystyczna obowiązującej regulacji prawnej w dziedzinie wykonywania budżetu. Taka sytuacja nie wynikała jedynie z działań centralizacyjnych władz rządowych, lecz wpływ na nią miały również czynniki ekonomiczne. „Zakres działalności związków komunalnych obejmował głównie zadania nieprodukcyjne w dziedzinie socjalno-bytowej. Nie stwarzało to więc konieczności ustalenia bardziej elastycznych form gospodarki budżetowej zarówno w zakresie form wydatków, jak i sferze form realizacji budżetu”⁴.

³ „Występujące różnice mają źródło głównie w samej terminologii w zależności od tego, czy przeciwstawia się administrację samorządową państwowej i wówczas wspólnym pojęciem nadrzędnym jest administracja publiczna, czy też przeciwstawia się administrację samorządową – rządowej, traktując je jako odmienne rodzaje administracji państwowej” – T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji, prawna teoria samorządu*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1, red. J. Starościak, Wrocław – Warszawa – Kraków 1977, s. 334; za: B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993, s. 13.

⁴ R. Ciałkowski, *System prawno-budżetowy organów lokalnych w Polsce 1918–1990*, Katowice 1990, s. 23.

Do tych trudności, po roku 1926, doszła niechęć władz do organów pochodzących z wyboru o charakterze kolegialnym przy jednoczesnym promowaniu mianowanych organów monokratycznych⁵. W takich okolicznościach niezbędna była współpraca pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, dlatego też tworzyły one instytucje o charakterze ogólnopolskim, które miały ułatwiać rozwiązywanie problemów występujących w codziennej praktyce oraz reprezentować samorząd w kontaktach z władzami centralnymi.

Problemy, z którymi stykał się samorząd terytorialny, wymusiły współpracę w ramach związków międzykomunalnych. Związki powoływane w celu realizacji konkretnego zadania doktryna międzywojenna określała mianem jednocelowych, natomiast te, które miały dążyć do realizacji szeregu zadań, nazywane były wielocelowymi. Szczególne miejsce w tej typologii zajmowały związki o charakterze uniwersalnym. Stawiały one sobie za cel realizację wszelkich zadań służących samorządowi⁶. W II Rzeczypospolitej działały trzy centralne związki samorządowe o charakterze uniwersalnym. Ich powstanie było wynikiem trudnych warunków prawno-finansowych sprawowania samorządu. Ta sytuacja skłoniła działaczy zaangażowanych w jego prace do nawiązania współpracy – zarówno nieoficjalnej, jak i tej zinstytucjonalizowanej. Jej początki miały miejsce jeszcze w realiach okupacyjnych, podczas I wojny światowej. Prekursorem w tym względzie był samorząd miejski, który w 1917 r. powołał do życia Związek Miast Królestwa Polskiego. Po odzyskaniu niepodległości przyjął on, obowiązującą do 1939 r., nazwę Związek Miast Polskich. Najmłodszym z centralnych związków samorządowych było, powstałe w 1925 r., Zrzeszenie Samopomocy Gmin Wiejskich. Od 1930 r. występowało ono pod nazwą Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej. Idea powołania do życia organizacji samorządów powiatowych narodziła się podczas I wojny światowej, a nastąpiło to niewątpliwie pod wpływem utworzenia Związku Miast Królestwa Polskiego. Nie udało się zrealizować tego projektu ze względu na rozkład administracji okupacyjnej i słabość podległych im struktur polskiej władzy. Narodziny II Rzeczypospolitej pozwoliły na ponowne podjęcie inicjatywy powołania do życia organizacji powiatów. Powstały w 1919 r. Związek Sejmików Powiatowych Rzeczypospolitej Polskiej zrzeszał powiatowe związki komunalne, a jego celem było doskonalenie gospodarczej, finansowej i kulturalnej działalności samorządów powiatowych, propagowanie wiedzy samorządowej, inicjowanie i pomoc w realizacji działań mających na celu zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnych oraz reprezentowanie samorządu wobec władz państwowych, a także *współdziałanie w sprawach samorządu z instytucjami społecznymi*. Zebrania i zjazdy samorządowe, udzielanie porad prawnych, ułatwianie samorządom akcji inwestycyjnej i kredytowej, działalność wydawnicza, dydaktyczna i statystyczna miały

⁵ Ibidem.

⁶ M. Grzybowska, *Decentralizacja i samorząd w II Rzeczypospolitej (aspekty ustrojowo-polityczne)*, Kraków 2003, s. 346.

zapewnić realizację wyżej wymienionych celów. Władze rządowe nieprzychylnie przyjęły utworzenie nowej struktury i odmówiły jej zatwierdzenia. Brak legalizacji wymusił działania, które pozwoliłyby na zgodne z prawem funkcjonowanie organizacji powiatowych związków komunalnych. W celu zapewnienia takich warunków w 1921 r. utworzone zostało Zrzeszenie Spółdzielcze Gospodarczo-Inwestycyjne Samorządów Powiatowych z odpowiedzialnością udziałami. Realizowane przez Zrzeszenie zadania miały być takie same, jak w przypadku Związku Sejmików, a różnice statutowe dotyczyły zapisów o reprezentowaniu samorządu wobec władz państwowych oraz członków tej drugiej organizacji. W Zrzeszeniu mogły bowiem wykupić udziały, równorzędne powiatom, jednostki samorządowe, związki specjalne powiatów, lokalne i ponadlokalne organizacje samorządu lokalnego lub *grupowego*⁷. Te różnice wynikały z podstawy prawnej działania Zrzeszenia, a była nią ustawa o spółdzielniach z 29 października 1920 r. Ustawa ta pozwoliła na zalegalizowanie organizacji, jednak nałożyła rygory, które ograniczyły jej powszechność.

Poza stawianymi celami, łącznikiem obu struktur był **Włodzimierz Wakar**, pełniący funkcję prezesa zarówno w Związku Sejmików, jak i później – w Zrzeszeniu. Ten ekonomista i statystyk, działacz niepodległościowy i samorządowy urodził się 26 sierpnia 1885 r. w Tambowie, w częściowo zrusyfikowanej rodzinie szlacheckiej. Był synem Anatola, rosyjskiego urzędnika sądowego. Studiował prawo na Uniwersytecie w Petersburgu i kontynuował naukę w Genewie i Warszawie. Podczas studiów na Uniwersytecie Warszawskim, w 1905 r. wziął udział w strajku szkolnym, w którym odgrywał znaczącą rolę. Po zakończeniu studiów osiadł na stałe w Warszawie, gdzie został nauczycielem. Uczył przede wszystkim geografii w prywatnych gimnazjach: Kowalczykówny, Kreczmara i Górskiego. Nawiązał również współpracę z czasopismami, m.in.: „Nowa Gazeta”, „Tydzień” i „Ziemia”. W tym czasie związany był z Socjaldemokracją Królestwa Polskiego i Litwy – w jego mieszkaniu ukrywał się Feliks Dzierżyński. Ujawnienie kontaktów Wakara z SDKPiL skutkowało utratą pracy, ponieważ szkoły odmówiły mu dalszej współpracy. Ta sytuacja wymusiła poszukiwanie źródeł utrzymania. Początkowo zajął się działalnością publicystyczną m.in. na łamach miesięcznika „Nowe Tory”, w którym publikował artykuły z zakresu pedagogiki, a od 1915 r. rozpoczął pracę w Komisji Statystycznej Biura Pracy Społecznej. Efektem tych zainteresowań była broszura *Rozwój terytorialny narodowości polskiej*. W listopadzie 1917 r. wszedł do zarządu Biura jako główny referent do spraw ekonomicznych, by w 1918 zostać jego dyrektorem⁸. W tym czasie rozpoczął również wykłady z demografii w Wyższej Szkole Handlowej, które prowadził do 1924 r. Badania naukowe W. Wakara znalazły swój rezultat

⁷ Statut Zrzeszenia Spółdzielczego Gospodarczo-Inwestycyjnego Samorządów Powiatowych z odpowiedzialnością udziałami w Warszawie, „Samorząd” 1921, nr 26–27, s. 245.

⁸ Sprawozdanie z działalności Biura Pracy Społecznej za okres 1 grudnia 1915 r. do 1 kwietnia 1918 r., oprac. S. Hłasko, Warszawa 1918, s. 21, 36, 38.

w pracach: *Polacy na Litwie, Ludność Warszawy, Miasta prowincjonalne Królestwa Polskiego* oraz *Rozwój terytorialny narodowości polskiej*. Szczególnie istotne było to ostatnie wydawnictwo, bowiem jak napisano w pośmiertnym artykule w tygodniku „Samorząd”, „dostarczyło poważnych argumentów naszej Delegacji Pokojowej do walki o granice Polski”⁹. W pierwszych latach po odzyskaniu przez Polskę niepodległości poświęcił się zagadnieniom samorządu terytorialnego. W. Wakar był jednym z inicjatorów powstania i organizatorem pierwszej organizacji zrzeszającej powiatowe związki komunalne. Jego „inicjatywa twórcza, niezmordowana praca, głęboki a bystry umysł wywierały wybitne piętno na pracach Związku”¹⁰. Między innymi, pod kierownictwem W. Wakara, zorganizowany został wspomniany już tygodnik „Samorząd”, którego był on wieloletnim redaktorem.

Wzmiankowane już problemy z legalizacją Związku Sejmików Powiatowych doprowadziły do powstania Zrzeszenia Spółdzielczego Gospodarczo-Inwestycyjnego. Na Zjeździe w październiku 1921 r. wyłoniony został Zarząd Zrzeszenia w składzie: Włodzimierz Wakar jako prezes, Stanisław Siedlecki – skarbnik, i Aleksander Bogusławski, który został sekretarzem. Ograniczony udział powiatowych związków komunalnych wymusił przekształcenia organizacyjne w instytucji grupującej powiatowe związki komunalne. Doprowadziły one w 1923 r. do powstania Biura Zjazdów Samorządu Ziemskiego, którego pierwszym dyrektorem został W. Wakar. Kontrowersyjne są okoliczności zakończenia przez W. Wakara współpracy z Biurem Zjazdów w 1924 r. J. Zdanowski tak relacjonuje okoliczności rezygnacji W. Wakara: „Z tymi hyclami [działaczami PSL „Wyzwolenie” – L.Ś.] nie wiadomo jak postępować. W roku zeszłym, gdy Wakar ujrzał, że prowadzone przezeń Zrzeszenie samorządów powiatowych nie może wyjść poza kilkanaście sejmików i że w ten sposób i pismo, które wydawał, za mało mu może płacić, zdecydował się przekształcić tę instytucję na coś innego. Ja zgodziłem się współpracować. Dzisiaj Biuro zjazdów łączy 170 sejmików. Ale nieszczęściem nie zlikwidowano Zrzeszenia, a Wakar postanowił utrzymać je dla zadań gospodarczych. Gdy znalazłem, że tam się źle dzieje, a nic na to poradzić nie mogłem, powiedziałem to Wakarowi, skutkiem czego on ustąpił z dyrektorstwa Biura [...] Domyślając się, że będzie chciał zdyskontować dedykację swej książki¹¹ Wojciechowskiemu, uprzedziłem Prezydenta, by się miał przed nim na baczności. W samą porę, bo właśnie Prezydent zamierzał na jego propozycję zjazd zrzeszenia zaprosić na Zamek. Niestety Prezydent stwierdził, że nie wiedząc nic o ustąpieniu Wakara z naszego prezydium, jeszcze przed

⁹ *Śp. Włodzimierz Wakar*, „Samorząd” 1933, nr 21, s. 318.

¹⁰ J. Wołoszynowski, *Dziesięciolecie Zrzeszenia Samorządów Powiatowych (1919–1929)*, Warszawa 1929, s. 5.

¹¹ W. Wakar, *Zagadnienia samorządu w Rzeczypospolitej odzyskanej*, Warszawa 1924.

2 miesiącami jego zaprosił na referenta¹². Nawet przychylny Wakarowi A. Bogusławski zanotował we *Wspomnieniach*: „żałowałem Wakara, ale trudno mi było za jego nadużycia odpowiadać. Bo okazało się, że we wszystkich trzech instytucjach, gdzie był prezesem lub dyrektorem, nadużycia wykryto¹³. Te oskarżenia spowodowały, że w 1925 r. W. Wakar wycofał się również z prac Zrzeszenia¹⁴.

Rezygnacja Wakara mogła mieć związek z nieprawidłowościami finansowymi w Zrzeszeniu, wynikającymi z braku nadzoru nad kierownictwem biura (wydziału) handlowego¹⁵.

Rozległość zainteresowań i doświadczenia z działalności społecznej spowodowały, że na zaproszenie Ministra Spraw Wewnętrznych Stanisława Wojciechowskiego brał on udział w pracach nad rządowym programem konstytucyjnym. Opracowany przez W. Wakara projekt został zgłoszony przez PSL „Wyzwolenie”, ugrupowanie, z którym ówczesnie był on związany, do głosowania w Sejmie. Uczestniczył również w dyskusji o reformie finansów samorządowych, swoje poglądy prezentował na łamach tygodnika „Samorząd”. Wypowiadał się również w sprawie zmian ustroju samorządu terytorialnego i jego ujednoczenia. Był zwolennikiem regionalizacji w administracji. Uważał, że należy stworzyć taki podział terytorialny, który stworzy warunki do rozwoju samorządu współpracującego z administracją publiczną i obejmie swoim zakresem wszystkie zadania istotne dla rozwoju ośrodków lokalnych, gospodarczych i kulturalnych¹⁶. Po odsunięciu W. Wakara od pracy w organizacjach samorządu powiatowego, skupił się on na zagadnieniach narodowościowych ze szczególnym uwzględnieniem obszaru Europy Wschodniej. Jego zainteresowania w tym zakresie sięgają początków lat dwudziestych ubiegłego wieku. Z inicjatywy W. Wakara powstał m.in. „Związek Zbliżenia Narodów Odrodzonych”. Był on redaktorem organu prasowego tego Związku pt. „Przymierze”. Wypowiadał się również w kwestiach polityki zagranicznej. Pod pseudonimem „Consulibus”,

¹² J. Zdanowski w swoim *Dzienniku* podaje datę 31.05.1919 r., J. Zdanowski, *Dziennik*, t. 2, Biblioteka Naukowa PAU i PAN w Krakowie, rkps 7862 / mk 1485, s. 250.

¹³ A. Bogusławski, *Wspomnienia*, Archiwum Zakładu Historii Ruchu Ludowego P-30/II, t. 5, s. 341.

¹⁴ „Był on [W. Wakar – L.Ś.] umysłem wybitnie twórczym. Miał wiele zasług w pracach samorządowych i innych. [...] Miał słaby charakter, ulegał łatwo nałogowi pijaństwa. Gdy w latach 1923 i 1924 [...] zajęli się nim ludzie bez skrupułów, wyzyskując słabość i pociąg do pijaństwa. W zamroczeniu alkoholycznym stawał się awanturczym. Bywał nawet obrabowany. Nie podejrzewałem go o możliwość nadużyć, co potwierdziła dotychczasowa jego pełna poświęcenia praca. A jednak przypadkiem natrafiłem na podjęte sumy, których on wyjaśnić nie mógł. [...] Przytaczam ten wypadek, bo jest wymowny, jak to ludzie wybitni i godni zaufania łatwo się nieraz wykolejali”, *ibidem*, s. 340 i 341.

¹⁵ Ten brak nadzoru mógł być konsekwencją problemu alkoholowego W. Wakara, A. Bogusławski, *op. cit.*, s. 340.

¹⁶ O poglądach W. Wakara „[...] zebranie prowadzone na sznurku przez człowieka, który uważa, że państwo jest związkiem powiatów (dlaczego nie gromad) autonomicznych [...]”, J. Zdanowski, *op. cit.*, s. 198–199.

wydał *Doświadczenia i błędy naszej polityki zagranicznej wobec zadań chwili*, w której to pracy postulował rezygnację z Zaolzia na rzecz Czech, umożliwienie Litwinom współrządzenie Wilnem oraz zapewnienie Ukraińcom szerokiej autonomii. Po roku 1926 zajmował się sprawami rolnictwa, publikując w „Kwartalniku Statystycznym”, „Ekonomiście”, „Rolniku Ekonomiście” i „Rolnictwie”. W 1932 r. założył miesięcznik „Przegląd Wschodni” poświęcony zagadnieniom gospodarczym ZSRR. Wśród prac autorstwa W. Wakara należy wymienić m.in.: *Podstawa ładu Rzeczypospolitej Polskiej*, *Zagadnienie samorządu w Rzeczypospolitej Odzyskanej* czy *Zadania państwa, samorządu i społeczeństwa w sprawie organizacji oświaty elementarnej i zawodowej*¹⁷. Zmarł w Warszawie 10 maja 1933 r. W artykule poświęconym jego pamięci napisano: „obdarzony niezwykleymi zdolnościami twórczymi, dużym talentem publicystycznym i zamiłowaniem naukowymi, wybiegał często dalej niż przeciętni działacze samorządowi”¹⁸. Nie była to opinia z kategorii *de mortuis nihil nisi bene*. Należy pamiętać, że wydali ją ludzie o zupełnie innych poglądach politycznych oraz zupełnie innej wizji samorządu, którzy docenili jednostkę wybitną, chociaż niepozbawioną ludzkich ułomności.

Jak wspomniano wyżej, ograniczony udział powiatowych związków komunalnych wymusił przekształcenia organizacyjne w instytucji grupującej powiatowe związki komunalne. Doprowadziły one w 1923 r. do powstania Biura Zjazdów Samorządu Ziemskiego. Jego powołanie nie zakończyło funkcjonowania Zrzeszenia, które ograniczyło się jednak do działań wyłącznie gospodarczych. Celem zaś Biura Zjazdów było organizowanie współpracy samorządów powiatowych w zakresie ich działań gospodarczych, kulturalnych, prawnych i organizacyjnych. Miały one zostać osiągnięte poprzez pomoc związkom samorządowym w ich inicjatywach i działalności, propagowanie wiedzy samorządowej oraz współpracę z władzami państwowymi i organizacjami społecznymi. Stopniowo kształtowały się władze nowej struktury. Na zebraniu Rady, które odbyło się w dniach 9–10 marca 1924 r., ukonstytuowało się prezydium w następującym składzie: **J. Zdanowski**, który został również prezesem Rady i Prezydium, W. Wakar, W. Gajewski, M. Jaroszyński, C. Krupski (reprezentant Kresów), B. Lipski (reprezentant b. zaboru pruskiego) i Z. Tyralski (z Małopolski). Wybrany w 1924 r. **Juliusz Zdanowski** kierował pracami organizacji do końca 1928 r. Urodził się on w rodzinie ziemiańskiej 24 grudnia 1874 r. w majątku Śmiłowice w powiecie miechowskim. Po ukończeniu szkoły średniej w Krakowie studiował prawo i ekonomię na Uniwersytetach we Lwowie, Fryburgu i Monachium. Studia ukończył w 1900 r., po czym osiadł w rodzinnym majątku. Wspólnie ze swoim teściem Gabrielem Godlewskim prowadził działalność oświatową i społeczną wśród mieszkańców wsi. W celu rozwoju drobnego rol-

¹⁷ R. Pacanowska, *Włodzimierz Wakar (1885–1933)*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 11, s. 72–77.

¹⁸ *Śp. Włodzimierz Wakar*, „Samorząd” 1933, nr 21, s. 317.

nictwa powołał spółdzielnię „Jutrzenka”, na wzór której powstawały na terenie b. Kongresówki kolejne. Również razem z G. Godlewskim, w 1903 r., zorganizował w Miechowie Wystawę Rolniczą. Ustępstwa władz rosyjskich wynikające z osłabienia wojną z Japonią umożliwiły rozszerzenie działalności społecznej. J. Zdanowski zaangażował się w prace kółek rolniczych, którymi kierował na Kielecczyźnie, a także wszedł do Rady Nadzorczej Polskiej Macierzy Szkolnej. Ta aktywność wywołała gwałtowną reakcję władz rosyjskich, które skazały J. Zdanowskiego na bezpowrotne opuszczenie kraju. Powrócił z zagranicy na mocy amnestii w 1910 r. i ponownie włączył się w działalność społeczną. Wszedł w skład komitetu Centralnego Towarzystwa Rolniczego (CTR). Podczas I wojny światowej skupił się na działalności opiekuńczej i pomocowej, kierując w czasie okupacji austriackiej Komitetami: Księcia Biskupa Krakowskiego i Rantunkowym. Na ten okres datują się jego pierwsze związki z samorządem. Był on inicjatorem spotkań przedstawicieli sejmików i wydziałów powiatowych na terenie okupacji austriackiej. J. Zdanowski traktował samorząd jako niezbędną etap na drodze rozwoju polityka. „Można o samorządzie pisać tomy rozpraw prawniczych czy gospodarczych – ale w gruncie rzeczy, w poprzek może nawet logicznie skonstruowanym teoriom, tkwią w pojęciu samorządu jeszcze pewne wartości, których się nie da zmierzyć i zważyć. Samorząd powiatowy jest przeniesieniem na czynniki społeczne znacznej części zadań Państwa i obowiązków społeczeństwa w dziedzinie podnoszenia kultury materialnej i moralnej szerokich warstw ludności wiejskiej. Można być doskonałym zarządzającym i wykonawcą ustaw, ale kto nie będzie miał zrozumienia dla potrzeb i idei ludzkich i nie włoży w swą pracę wielkiego zamiłowania – nigdy nie spełni rzeczywistych swoich w samorządzie obowiązków”¹⁹. Równoległe, J. Zdanowski działał w Radzie Towarzystwa Popierania Pracy Społecznej i Biurze Pracy Społecznej – organizacjach przygotowujących podstawy dla powstającego państwa polskiego, zaś w 1917 r. został członkiem Rady Nadzorczej Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń Wzajemnych. Rozkład administracji okupacyjnej wymusił działania mające na celu przejęcie władzy. J. Zdanowski został komisarzem generalnym Rady Regencyjnej na b. okupację austriacką z siedzibą w Lublinie. Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości przeniósł się do Warszawy, gdzie kontynuował pracę w CTR i działał w Centralnym Komitecie Związku Polskich Organizacji Rolniczych. Po powołaniu w 1920 r. Polskiego Banku Komunalnego został jego dyrektorem naczelnym. Tą instytucją kredytową dla samorządów kierował aż do swojej śmierci. W tym czasie wrócił do współpracy z centralną organizacją powiatowych związków komunalnych. W 1922 r. wszedł do Zarządu Zrzeszenia Spółdzielczego. Razem z nim członkami Zarządu zostali: Włodzimierz Wakar, Aleksander Bogusławski, Stanisław Siedlecki, Stanisław Osiecki (wicemarsza-

¹⁹ *Z przemówień i pism śp. Juliusza Zdanowskiego*, „Samorząd” 1937, nr 42, s. 649; za: J. Zdanowski, *Wspomnienie o śp. Józefie Beku*, „Gmina” 1931, nr 11–12.

łek Sejmu), Juliusz Zdanowski. Sam Zdanowski tak pisze o okolicznościach swojego wyboru do Zarządu i opisuje pierwsze chwile po wyborze: „[...] Pod jego [W. Gajewskiego – L.Ś.] wpływem Wakar zaproponował mój wybór do zarządu. Widzę z tego w każdym razie, że Wakar ma grunt poczciwy i nie zachował do mnie żalu za wylanie go z Biura Pracy Społecznej. Z zupełną prostotą zwrócił się do mnie, bym nie był znowu w stosunku do niego tym samym narzędziem. Zastrzegłem się, że pozostanę w Zarządzie, o ile zobaczę, że da się coś innego z instytucji zrobić”²⁰. Kiedy w 1923 r. nastąpiła kolejna reorganizacja centralnego związku samorządów powiatowych i powstało Biuro Zjazdów Samorządu Ziemskiego, prezesem jego Zarządu został J. Zdanowski. Pełnił on tę funkcję do Zjazdu Przedstawicieli Sejmików Powiatowych w grudniu 1928 r. Wówczas to, w trakcie obrad sekcji ogólnej uczestnicy skupili się na przemówieniu inauguracyjnym J. Zdanowskiego. Dyskusję zapoczątkował inspektor samorządu gminnego powiatu łódzkiego E. Szczerbiński, który zarzucił J. Zdanowskiemu, że nie uznał on za stosowne w swoim wystąpieniu podkreślić zasług Józefa Piłsudskiego dla odbudowy państwa polskiego. Kontynuując swój wywód, Szczerbiński zwrócił uwagę na brak reakcji pozostałych członków Zarządu i utożsamiał poglądy mówcy z poglądami całego Zarządu, co jego zdaniem świadczyło o rozbieżności opinii pomiędzy władzami organizacji a Zjazdem i w konsekwencji powinno skutkować odrzuceniem *Sprawozdania...*²¹. Ostatecznie uchwalono wniosek następującej treści: „Zjazd przyjmuje do zatwierdzającej wiadomości sprawozdanie Zarządu i Rady Zjazdów Samorządu Ziemskiego z działalności. Zjazd ubolewa, że prezes Zarządu p. J. Zdanowski w przemówieniu poświęconym 10-leciu istnienia Państwa Polskiego nie uznał za stosowne wspomnieć o twórcy dekretów o samorządzie terytorialnym w osobie Marszałka Piłsudskiego, wobec czego Zjazd stwierdza, że p. prezes Zdanowski nie odzwierciedla poglądów większości uczestników Zjazdu”²². Sam Zdanowski tak wspomina te wydarzenia: „Zaraz po moim przemówieniu jakieś indywiduum nie rozumiejąc po prostu tego, com mówił, wystąpiło z wnioskiem wyrażenia mi votum nieufności, że nie stwierdziłem faktu, że tak Polskę, jak i samorząd marszałkowi zawdzięczamy. Wystraszeni starostowie, których sporo było na zjeździe, jak myszy pod pudłem się znaleźli. Dyskusji merytorycznej nie poruszono”²³. W następstwie tych wydarzeń przestał on kierować pracami organizacji powiatowych związków komunalnych.

J. Zdanowski był również członkiem Państwowej Rady Samorządowej, a także Zjazdów Kongresów Drogowych. W swej działalności gospodarczej naj-

²⁰ J. Zdanowski, *Dziennik*, t. 4, s. 223–224.

²¹ „Sprawozdanie Zarządu i Rady Zjazdów obejmowało okres od 01.04.1927 do 01.12.1928, zaś sprawozdanie rachunkowe obejmowało kalendarzowy rok 1927”. *Pamiętnik zjazdu przedstawicieli sejmików powiatowych w 1928 r.*, Warszawa 1929, s. 87–88.

²² *Ibidem*, s. 89.

²³ J. Zdanowski, *Dziennik*, t. 7, s. 24.

więcej czasu poświęcał kredytowi komunalnemu i komunalnym kasom oszczędności. Z jego inicjatywy i pod jego kierunkiem powstał Związek Komunalnych Kas Oszczędności, skupiający te struktury z terenów województw centralnych i wschodnich, oraz ogólnopolski Związek Związków Komunalnych Kas Oszczędności. Był także prezesem Zrzeszenia Słowiańskich Kas Oszczędności oraz przewodniczącym Krajowej Rady Gospodarczej w Lublinie. Obok działalności gospodarczej i społecznej J. Zdanowski był również politykiem związanym ze Związkiem Ludowo-Narodowym. Przez pewien czas sprawował nawet funkcję wiceprezesa ZLN. Z ramienia tego ugrupowania, w 1922 r. został senatorem, wybranym z województwa kieleckiego. Był przewodniczącym senackiego klubu ZLN oraz przewodniczył pracom senackiej Komisji Administracyjnej. Zmarł w Krakowie 8 października 1937 r. Pośmiertnie został odznaczony Krzyżem Komandorskim Orderu Odrodzenia Polski. Pozostawił po sobie, niepublikowany dotychczas w całości, dziennik, który stanowi szczególnej wartości źródło dotyczące zagadnień społecznych, politycznych i gospodarczych II Rzeczypospolitej. Zapisy zawierają m.in. sprawozdania ze zjazdów samorządów powiatowych, oceny działaczy samorządowych oraz oddają atmosferę polityczną panującą w obozie narodowym.

Po odsunięciu J. Zdanowskiego i wyborach do Rady, na przełomie 1928 i 1929 r. ukonstytuował się nowy skład Zarządu. Nastąpiło to na zebraniu w dniu 24 lutego 1929 r. Do Prezydium Zarządu weszli **J. Bek** jako prezes oraz W. Gajewski i S. Czekanowski jako wiceprezesi. Członkami Zarządu zostali: J. Czarnocki, A. Bogusławski, W. Dalbor, B. Lipski, J. Puławski, W. Seidler i Z. Tyrański²⁴. Po odejściu J. Zdanowskiego, prezesem Biura Zjazdów Samorządu Ziemskiego, a następnie pierwszym prezesem Związku Powiatów Rzeczypospolitej Polskiej został Józef Bek. Każdy, kto interesuje się historią międzywojennej Polski, zna Józefa Becka – ostatniego ministra spraw zagranicznych II Rzeczypospolitej, jednak jedynie niewielu słyszało o Józefie Beku ojcu – działaczu społecznym i państwowym. W swoich zainteresowaniach J. Bek koncentrował się na problematyce spółdzielczości oraz samorządu terytorialnego. Jako wysokiej rangi urzędnik państwowy pozostał w głównym nurcie swojej działalności. Starzał się aktywnie wspierać oddolne inicjatywy zmierzające do rozwoju interesujących go dziedzin życia społecznego. Także dla swoich oponentów politycznych był wzorem społecznika, człowieka bez reszty oddanego sprawom samorządu i państwa. Endecki polityk i działacz społeczny Juliusz Zdanowski tak pisał o J. Beku: „Człowiek niezmiernej prostoty charakteru, a głębokości duszy. [...] wierzący w lepsze jutro [...] jak siewca, który wie, że z ziarna wrzuconego w ziemię wzejdzie nowe życie”²⁵. Józef Bek urodził się 21 lipca 1867 r. w Białej Podlaskiej. Był synem naczelnika poczty Józefa i Anny z Kuczyńskich. W Białej

²⁴ Ibidem, s. 190. Z *Biura Zjazdów Samorządu Ziemskiego*, „Samorząd” 1929, nr 11, s. 197.

²⁵ J. Zdanowski, *Czasy lubelskie*, „Samorząd” 1931, nr 52, s. 863.

Podlaskiej ukończył gimnazjum, a następnie kontynuował naukę na wydziale prawa Uniwersytetu Warszawskiego. Po uzyskaniu dyplomu rozpoczął pracę jako aplikant sądowy. W tym samym czasie był również zaangażowany w działalność społeczną wśród warszawskich robotników. Organizował Związek Robotników Polskich, ugrupowanie odrzucające terror, a skupiające się na tworzeniu kas oporu – struktur będących poprzednikami dzisiejszych związków zawodowych. Pełnił funkcję łącznika pomiędzy młodzieżą studencką i robotniczą²⁶. Z jego inicjatywy były wydane pierwsze na ziemiach polskich legalne publikacje o tematyce socjalistycznej. Ta aktywność spotkała się z reakcją władz carskich. W 1891 r. został aresztowany i osadzony w X Pawilonie Cytadeli Warszawskiej²⁷, następnie przeniesiono go do petersburskiego więzienia Kresty. Po zakończeniu wyroku został zmuszony do osiedlenia się w Rydze. Tam poszerzał swoją wiedzę z zakresu nauk humanistycznych i pedagogicznych. Jednak nadal utrzymywał kontakty z ruchem robotniczym z terenu Królestwa Polskiego²⁸. Zagrożenie przymusową konwersją żony i syna na prawosławie²⁹ zmusiło rodzinę Beków do ucieczki. We Lwowie, gdzie początkowo osiedli, Józef Bek odbył bezpłatną praktykę w Radzie Powiatowej. Pozwoliło mu to objąć w 1899 r. stanowisko sekretarza Rady Powiatowej w Limanowej. W 1900 r., wspólnie z żoną, powołał do życia powiatowe koło Towarzystwa Szkół Ludowych (TSL). Efektem działalności tego koła było 11 bibliotek utworzonych na terenie powiatu. Zorganizował także kursy dla analfabetów i cotygodniowe wyjazdy do podlimanowskich wsi z odczytami, prelekcjami i spektaklami teatralnymi. Z jego inicjatywy zakupiono ośrodek dworski w Łososinie, który stał się podbudową Górskiej Szkoły Rolniczej. Działalność inwestycyjna powiatu limanowskiego, kierowanego przez J. Beka, obejmowała szeroki zakres aktywności. Wybudowano wówczas prawie 100 kilometrów dróg bitych, z ogólnej długości 141 km, jakie powstały w latach 1899–1918, utworzono składy: nawozów sztucznych, soli, materiałów ogniotrwałych. Z inicjatywy J. Beka powstał Powiatowy Zakład Sadowniczy w Sowlinach i aż 7 suszarni owoców, których budowa była skutkiem upowszechnienia sadownictwa. Zorganizował spółdzielnie rolniczo-handlowe i mleczarskie, popierał także sezonową emigrację zarobkową do Dani. W tym celu zorganizował biuro pośrednictwa pracy, które zajmowało się również rozwiązywaniem sporów pomiędzy polskimi robotnikami sezonowymi i duńskimi pracodawcami³⁰.

W Limanowej Bek został dyrektorem Spółdzielni Kredytowej Towarzystwa Zaliczkowego, którą to funkcję pełnił przez kilkanaście kolejnych lat. Mimo na-

²⁶ Razem z Ignacym Dąbrowskim i Januszem Tańskim.

²⁷ Więźniami X Pawilonu byli m.in. Romuald Traugutt, Józef Piłsudski, Roman Dmowski.

²⁸ *Polski Słownik Biograficzny*, t. 1, Kraków 1935, s. 390.

²⁹ Żona J.A. Beka wywodziła się z rodziny unickiej, wyznanie to zostało przymusowo podporządkowane rosyjskiej Cerkwi prawosławnej.

³⁰ I. Gibas, *Działalność śp. Józefa Becka w małym środowisku*, „Samorząd” 1931, nr 52, s. 860–861.

tłoku zajęć administracyjnych J. Bek nie zaniedbywał również kwestii narodowych. Był zaangażowany w mobilizację strzelecką i formowanie legionów, a w 1917 r. zorganizował uroczyste obchody 100-lecia śmierci Tadeusza Kościuszki. Przejściowa okupacja Limanowej przez wojska rosyjskie nie spowodowała zmniejszenia aktywności Beka, a nawet ją wzmogła. Było to skutkiem zniszczeń wojennych, których likwidacja stała się kolejnym jego celem.

Kierowany przez niego powiat limanowski był wzorem dla całej Galicji. Kiedy J. Bek opuszczał Limanową, pozostawił po sobie pomieć doskonałego gospodarza, która trwa do dzisiaj. Począwszy od maja 1918 r., Józef Bek kierował Biurem Stałym Prezydium Zjazdów Sejmikowych w Lublinie. Był również jednym z inicjatorów powstania pisma „Samorząd”. W styczniu 1919 r. został mianowany podsekretarzem stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, funkcję tę pełnił do marca 1920 r.³¹ W czasie wojny polsko-bolszewickiej wszedł do Zarządu Komisariatu Cywilnego Frontu Południowo-Wschodniego. Powrócił do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, w drugiej połowie 1920 r. na stanowisko dyrektora sekcji samorządowej, by po reorganizacji zostać dyrektorem Departamentu Samorządowego w tym Ministerstwie. Pracował tam do października 1922 r., kiedy to z powodu złego stanu zdrowia zrezygnował z pracy i przeszedł na emeryturę³². Mimo to J. Bek zaangażował się w działalność na niwie spółdzielczej w ramach organizacji „Społem”. W 1924 r. ponownie zainteresował się samorządem powiatowym. W powstałej Radzie Zjazdów Samorządu Ziemskiego. J. Bek objął stanowisko dyrektora Biura Rady. W maju 1925 r. Bek został wiceprezesem Rady, jednocześnie, do lipca tegoż roku, pełniąc również funkcję dyrektora. Od 1928 r. kierował ogólnopolską organizacją skupiającą samorządy powiatowe, pełniąc funkcję prezesa Rady Zjazdów, a od 1930 r. prezesa Związku Powiatów RP. Na jej czele pozostał do śmierci w 1931 r. Jako prezes wykazywał się wielką aktywnością na wszystkich polach pracy samorządowej. Inicjował działania gospodarcze, finansowe, oświatowe, kulturalne i w zakresie służby zdrowia. Należał do głównych organizatorów pawilonu samorządowego na Powszechnej Wystawie Krajowej w Poznaniu w 1929 r. Pełniąc funkcję prezesa, kierował tygodnikiem „Samorząd”. Był również jednym z twórców i pierwszym redaktorem naczelnym powołanego do życia w 1929 r. kwartalnika „Samorząd Terytorialny”. Jeździł po kraju z prelekcjami i odczytami. Uczestniczył w regionalnych zjazdach samorządu terytorialnego, starając się w ten sposób dotrzeć do lokalnych działaczy samorządowych. Jako prezes odpowiadał także za organizację i przebieg corocznych ogólnopolskich zjazdów samorządu terytorialnego³³. Podczas zjazdów występował również jako referent problema-

³¹ J. Bek był podsekretarzem stanu w MSW od 31.01.1919–20.02.1920 r., R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie administracji spraw wewnętrznych*, Warszawa 1939, s. 34.

³² Od 2 grudnia 1922 zastąpił go Władysław Weissbrod. „Samorząd” 1923, nr 1.

³³ Za jego kadencji odbyły się dwa ogólnopolskie zjazdy przedstawicieli powiatowych związków komunalnych.

tyki samorządowej. Swe poglądy J. Bek prezentował na łamach prasy codziennej i samorządowej. Był również autorem prac zwartych: *Kooperatywy spożywcze* (Lwów 1914), *Opieka nad sierotami* (Lwów 1916), *Działalność Rady Powiatowej w Limanowej na polu popierania sadownictwa w latach 1902–1917* (Warszawa 1925), *O czynnik obywatelski w samorządzie* (Warszawa 1926), *O samorządzie* (Warszawa 1926), *Główne wytyczne planowości w gospodarce powiatowych związków samorządowych* (Warszawa 1927), *Metody i wzory działalności samorządu powiatowego na polu humanistyczno-kulturalnym* (Warszawa 1930), *Młodzież wiejska w pracy z samorządem* (Warszawa 1931) i wydanej pośmiertnie *Jan Bielecki* (Warszawa 1932). Od 1929 r. był również członkiem Trybunału Stanu, ponadto zasiadał w organach wielu instytucji państwowych, społecznych i gospodarczych.

Poza działalnością polityczną i społeczną Józef Bek zajmował się również dydaktyką. Od 1925 r. wykładał na Wyższej Szkole Handlowej w Warszawie³⁴ (WSH). Prowadzone przez niego zajęcia z praktyki samorządu nie ograniczały się wyłącznie do wykładów. Organizował pokazy i wycieczki do instytucji społecznych samorządu. Również z jego inicjatywy powstało przy WSH muzeum samorządowe. Te działania miały ułatwić studentom poznanie praktycznej strony pracy samorządowej. Konstanty Krzeczkowski, dyrektor Biblioteki WSH, tak wspominał Beka: „słuchaczy swoich nie traktował szablonowo. Znał i interesował się każdym [...] pomagał im w studiach i ułatwiał je przez wyszukiwanie stypendiów, dostarczanie książek, materiałów surowych dla prac naukowych. Interesował się żywo człowiekiem”³⁵. O charakterze Beka niech zaświadczy opinia wspomnianego wyżej J. Zdanowskiego: „Z ciekawością przyglądałem się Bekowi. Jest on ojcem jednego z najwplywowszych towarzyszy pracy Piłsudskiego, bo szefa jego gabinetu. W syna tego wpatrzony jak w bożyszcze. Dziś widzę wewnętrzną walkę, która w nim wrze, gdy co dzień o nowej dymisji kogoś z ludzi, których szanuje, słyszy i motywów tego działania nie rozumie [...]”³⁶. Okoliczności jego śmierci potwierdzają zaangażowanie społeczne J. Beka, zmarł 12 grudnia 1931 r. w Warszawie, w trakcie przygotowania się do wyjazdu na regionalny zjazd powiatów mazowieckich, który miał odbyć się w Płocku. Za swoją pracę został odznaczony komandorią Orderu Odrodzenia Polski, Krzyżem Niepodległości i Złotym Krzyżem Zasługi. Józef Bek był osobą wybitną, która całe swoje życie poświęciła dla dobra Ojczyzny. Przeszedł skomplikowaną, ale jednocześnie typową dla wielu jego rówieśników drogę do niepodległej Rzeczypospolitej. Jego wiodła od carskich kazamatów poprzez społecznikowską misję na obrzeżach c.k. monarchii Austro-Węgierskiej do wysokich urzędów w Odrodzonej Rzeczypospolitej. Nie miały dla niego znaczenia stanowiska, jego najwięk-

³⁴ Obecnie Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

³⁵ K. Krzeczkowski, *Józef Bek jako profesor Wyższej Szkoły Handlowej*, „Samorząd” 1931, nr 52, s. 864.

³⁶ J. Zdanowski, *Dzienniki*, t. 6, s. 45.

szą ambicją było bycie użytecznym. Praca stanowiła dla niego radość i sens życia. Miał świadomość potencjału, jakim dysponują masy, uważał tylko, że tym potencjałem trzeba odpowiednio pokierować. I to było zadanie dla samorządu, który Bek doskonale znał i rozumiał. Nie miało się to odbywać wbrew państwu, bowiem Bek nie był zwolennikiem naturalistycznej teorii samorządu terytorialnego, był on państwowcem. Nie przeciwstawiał samorządu państwu³⁷. W samorządzie poszukiwał tego, co dobre, twórcze, również w człowieku starał się odnaleźć pozytywne cechy. Mniej zwracał uwagę na ludzkie wady, uważał bowiem, że dobrym „administratorem może być tylko ten, kto umie szukać ludzi, a przede wszystkim, kto potrafi dobrze określać ich pozytywne wartości”³⁸.

Rosnąca popularność Biura Zjazdów Samorządu Ziemi i jego rola w środowisku samorządowym zwróciła uwagę na niejednoznaczność nazwy. Tym bardziej, że obok oficjalnej nazwy powszechnie stosowane było również określenie Związek Sejmików Powiatowych Rzeczypospolitej Polskiej³⁹. Coraz liczniejsze głosy, zwracające uwagę na tę sprawę, wpłynęły na działania władz Biura Zjazdów, które doprowadziły do ostatecznej już transformacji centralnego zrzeszenia samorządów powiatowych. W 1930 r. powołany do życia został Związek Powiatów Rzeczypospolitej Polskiej. Cele nowo powstałej organizacji pozostały niezmiennie. Miała ona dążyć do zapewnienia samorządowi powiatowemu odpowiednich warunków działalności i rozwoju, ustalać i prezentować opinię członków związku, a także organizować współpracę związków samorządowych. Osiągnięcie tych celów miało nastąpić w toku: opiniowania projektowanego ustawodawstwa, inicjowania nowelizacji istniejących aktów prawnych oraz przygotowywania nowych, wyłaniania organów opiniodawczych. Ponadto Związek miał delegować swoich przedstawicieli do instytucji publicznych i społecznych, prowadzić doradztwo i działalność edukacyjną w zakresie problematyki samorządowej. Z powyższych informacji wynika jedność celów następujących po sobie form organizacji samorządów powiatowych. Nie są to jedynie zapisy statutowe, lecz podstawy do rzeczywistych działań, które były kontynuowane, w pewnych przypadkach, przez cały okres dwudziestolecia międzywojennego. Najlepszym przykładem konsekwencji w realizowaniu założonych projektów jest nieprzerwane wydawanie tygodnika „Samorząd”, będącego organem prasowym centralnego związku samorządu powiatowego. O randze ogólnopolskiego związku samorządu powiatowego świadczyli bowiem ludzie zaangażowani w jego działalność. Poza samorządowymi teoretykami i praktykami znaleźli się wśród nich parlamentarzyści oraz urzędnicy państwowi wysokiego szczebla.

Centralny związek samorządu powiatowego był organizacją ogólnokrajową, a liczba jego członków sukcesywnie rosła, by w 1939 r. osiągnąć stan 235 powiatowych związków komunalnych na 239 istniejących. Oznacza to, że w jego

³⁷ S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce XX w.*, Lublin 1999, s. 18.

³⁸ W. Gajewski, *Kilka rysów sylwetki człowieka*, „Samorząd” 1931, nr 52, s. 855–856.

³⁹ R. Grochowski, *Centralne związki samorządowe*, „Kalendarz Samorządowy 1929 r.”, s. 246.

strukturach znalazło się ponad 98% wszystkich powiatów II RP. Dla porównania: Związek Miast Polskich zrzeszał prawie 84% wszystkich miast (515 na 615), zaś Związek Gmin Wiejskich RP jedynie niecałe 49% gmin (1348 na 2765)⁴⁰. Organizacja powiatowych związków komunalnych odgrywała istotną rolę w życiu samorządowym państwa nie tylko ze względów ilościowych. Jej przedstawiciele zasiadali w ponad 40 instytucjach, zarówno państwowych, jak i społecznych. Różna była ranga tych instytucji i różna ich liczba. Zmieniała się ona na przestrzeni lat, jednak średniorocznie wynosiła po 9–10 instytucji państwowych oraz społecznych, do których organizacja powiatowych związków komunalnych delegowała swoich reprezentantów. Ta współpraca dotyczyła również centralnych instytucji samorządowych. Początkowo była ona niezinstytucjonalizowana, dopiero w 1929 r. powołana została Komisja Porozumiewawcza Organizacji Samorządowych. Od 1932 r. ta platforma współpracy funkcjonowała pod nazwą Komisja Porozumiewawcza Centralnych Zrzeszeń Samorządowych. W jej skład weszli, obok delegatów organizacji samorządów powiatowych, przedstawiciele Związku Miast Polskich i Związku Gmin Wiejskich RP.

Bardzo ważną rolę statut przypisywał prezesowi Związku. On reprezentował organizację, stał na czele prezydium zjazdu głównego, zwoływał posiedzenia Rady i Zarządu i im przewodniczył. Bezpośrednio nadzorował również pracę dyrektora Związku oraz redaktora naczelnego tygodnika „Samorząd”⁴¹. Pierwszym prezesem organizacji został J. Bek, będący łącznikiem pomiędzy następującymi po sobie strukturami. Jak zaznaczono powyżej, pełnił tę funkcję do śmierci w 1931 r. Jego następcą – prezesem Związku Powiatów Rzeczypospolitej Polskiej został wybrany **Maurycy Zdzisław Jaroszyński**. Urodził się 2 maja 1890 r. w Piasecznie (pow. Sandomierz), w rodzinie średniorolnego chłopa Wacława i Marii z domu Hoeschl. Ukończył gimnazjum w Tarnowie, po czym wstąpił na Wydział Prawa Uniwersytetu Lwowskiego. Studiował tam w latach 1908–1912, m.in. pod kierunkiem Romana Longchamps de Bériera. Tuż po studiach rozpoczął pracę w administracji państwowej, kontynuując jednakże naukę. Została ona uwieńczona obronionym w 1914 r. doktoratem⁴². W czasie studiów związany był z ruchem „zarzewiackim” oraz działał w Drużynach Strzeleckich. W odrodzonej Rzeczypospolitej początkowo poświęcił się pracy samorządowej – w sejmiku mławskim i w ramach centralnej organizacji powiatowych związków komunalnych. W tej ostatniej pełnił przez jakiś czas funkcję redaktora naczelnego w organie prasowym – tygodniku „Samorząd”. Z czasem rozszerzył swoje zainteresowania również na działalność naukową, pedagogiczną i poli-

⁴⁰ Dane dotyczące Związku Miast Polskich za rok 1939, Związku Gmin Wiejskich RP za rok 1937. R. Szwed, *Centralne związki samorządowe w Polsce (1917–2003)*, Częstochowa 2003, s. 13, 183.

⁴¹ *Statut Związku Powiatów Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce w latach 1918–1939*, oprac. R. Szwed, Częstochowa 2000, s. 628.

⁴² *Biogramy uczonych polskich*, cz. 1: *Nauki społeczne*, z. 1: A–J, Wrocław 1983, s. 507–510.

tyczną, które z powodzeniem, do czasu, łączył z dotychczasowymi zajęciami. W 1925 r. uzyskał habilitację⁴³. Był związany z Wolną Wszechnicą Polską⁴⁴, a od 1929 r. również z Wyższą Szkołą Handlową (od 1933 Szkoła Główna Handlowa). Politycznie Jaroszyński był powiązany z obozem sanacji – w 1928 r. uzyskał mandat poselski z listy BBWR. 12 października 1926 r. został podsekretarzem stanu w MSW. Na tym stanowisku pozostał do 19 kwietnia 1929 r. Znamienne, jak ewoluowała opinia o Jaroszyńskim od połowy lat 20. do początku lat 30. ubiegłego wieku. Jeden z czołowych działaczy, jeszcze Biura Zjazdów Samorządu Ziemskiego, Aleksander Bogusławski pisał: „[...] w okresie rządów pomajowych znacznie się pogorszyło, [...] starostowie, często dobierani z oficerów, mocno zaciążyli na działalności samorządów. [...] ich widzimisie odbijało się ujemnie na pracy samorządowej. Dopóki w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych był M. Jaroszyński, to chociaż należał on do obozu sanacyjnego – lecz jako samorządowiec hamował zapędy kacykowskie starostów. Ale Jaroszyński w połowie 1929 r. został usunięty. I to, jak dowiadujemy się ze „Strzępów meldunków” Składkowskiego, na żądanie Piłsudskiego, który na to stanowisko nakazał obsadzić pułkownika Bronisława Pierackiego. Odbyło się to w sposób niepraktykowany. O tej zmianie dowiedziałem się z pewnego źródła. Zatelefonowałem do Jaroszyńskiego i zapytałem go, czy to jest prawdą! Jaroszyński odpowiedział, że nic o tym nie wie, że przecieży mi o tym powiedziano. Nazajutrz zatelefonowałem, iż sprawdził wiadomość, okazuje się, że odchodzi ze stanowiska wiceministra. Zresztą były wiadomości o tym już w porannych pismach. [...] Zrzekłem się na jego korzyść redakcji tygodnika „Samorząd”. Mogłem tego nie robić, ale obejmując po nim redakcję w 1926 r., napisałem, iż uważamy go na urlopie, więc uważałem, że to wypowiedzenie mnie wiąże, tym bardziej wobec tak bezceremonialnego jego usunięcia. Złożył mandat poselski w B.B. Wynikało z tego, że zrywa z tym obozem. Tej zmianie na stanowisku redakcji „Samorządu” przeciwny był Prezes Biura Zjazdów Samorządu Ziemskiego Józef Bek. Nie dowierzał on charakterowi i bezinteresowności Jaroszyńskiego. Pod tym względem się nie pomylił. Bo Jaroszyński coraz mocniej wysługiwał się obozowi sanacyjnemu, oczywiście niebezinteresownie⁴⁵. Również początkowa ocena Juliusza Zdanowskiego była optymistyczna. Z nadzieją pisał on o sytuacji w MSW po przewrocie majowym: „[...] w tej chwili trochę się może rzecz uspokoić, bo na wiceministra bierze Młodzianowski mego towarzysza z pracy w Biurze Rady Zjazdów samorządowych Jaroszyńskiego. Jaroszyński coś umie, od 2 lat, gdy napisał pierwszą książkę, spoważniał, ma powiatowe doświadczenie, ale jest groźny tym, że nie ma najmniejszego zrozumienia dla zagadnień kresowych czy

⁴³ P. Hübner, *Autonomia scentralizowana*, http://www.forumakad.pl/archiwum/2005/04/25-kartki_z_dziejow_nauki_w_polsce.htm [stan z 2.02.2010].

⁴⁴ Z. Skubała-Tokarska, *Spoleczna rola Wolnej Wszechnicy Polskiej*, Wrocław – Warszawa – Kraków 1967, s. 140.

⁴⁵ A. Bogusławski, *Wspomnienia*, t. 7, s. 749–750.

narodowościowych, a następnie jest dziwnie lekkomyślnie wpatrzony w ideę samorządu, kiedy my jeszcze za mało przeszli szkołę centralizmu [...]”⁴⁶. Te ostatnie uwagi wynikają z faktu, iż Zdanowski był politycznie związany z Narodową Demokracją i jego poglądy wpływały na ocenę pewnych zdarzeń. Dalej jednak Zdanowski pisze: „W ministerstwie wewnętrznym nowy porządek wewnętrzny, niby wszelkie osobiste sprawy oddaje w ręce Jaroszyńskiego. Jaroszyński w rozmowie z Gajewskim, z którym przecie współpracował koleżeńsko czas dłuższy, oświadczył Gajewskiemu, że wszystkie zrządzania ponad nim przechodzą. W tej chwili np. bardzo porządny, a szczególnie zawsze lojalny urzędnik MSW Rutkowski otrzymał wskazówkę, by sobie miejsca szukał, bo będzie zwolniony. Jaroszyński twierdzi, że dotąd o tym nic nie wie. Jeszcze możliwe, że Jaroszyński łże. Wprawdzie miałem go dotąd za człowieka porządnego, ale zetknięcie się z rządzącą mafią, z każdego musi zrobić kłamcę i łgarza”⁴⁷. I dalej: „Pytyjski Jaroszyński, który z jednej strony zyskuje pełne zaufanie socjalisty Jaworowskiego dla swoich planów ordynacji wyborczej dla miast, a z drugiej zadowala konserwatystów. Widocznie łże na dobre [...]”⁴⁸. Po zwolnieniu z MSW Jaroszyński powrócił do pracy w Biurze Zjazdów Samorządu Ziemińskiego i w tygodniku „Samorząd”. Był autorem wielu artykułów z zakresu samorządu terytorialnego. Można go także uznać za jednego z czołowych teoretyków samorządowych obozu sanacyjnego⁴⁹. Należał również do grupy inicjatorów przekształcenia Biura Zjazdów w Związek Powiatów RP⁵⁰. Po śmierci Józefa Beka został wybrany prezesem ZPRP, którą to funkcję pełnił do 1938 r. Równocześnie był redaktorem naczelnym kwartalnika „Samorząd Terytorialny”. Powołany na stanowisko podsekretarza stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Reform Rolnych zrezygnował z funkcji prezesa i redaktora kwartalnika, pozostał jednak członkiem Rady Związku⁵¹. W uznaniu zasług M.Z. Jaroszyńskiego Rada Związku na wniosek Zarządu ustanowiła stypendium jego imienia dla studentów studiujących zagadnienia samorządowe⁵². Ogląd M.Z. Jaroszyńskiego nie zawsze był tak pochlebny jak opinia Rady Związku. W maju 1937 r. na łamach dziennika „Robotnik” anonimowy autor odniósł się do połączenia przez M.Z. Jaroszyńskiego funkcji: prezesa Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego, prezesa ZPRP i prezesa Centralnej Komisji Oszczędnościowo-Oddłużeniowej.

⁴⁶ J. Zdanowski, *Dziennik*, t. 6, s. 32.

⁴⁷ Ibidem, s. 45.

⁴⁸ Ibidem, s. 59.

⁴⁹ R. Szwed, *Samorządowa Rzeczpospolita 1918–1919*, Częstochowa 2000, s. 31. Odmienną opinię w swojej monografii reprezentuje Adam Bosiacki, A. Bosiacki, *Od naturalizmu do etatyizmu. Doktryny samorządu terytorialnego w Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Warszawa 2006, s. 107.

⁵⁰ R. Szwed, *Centralne związki...*, s. 114.

⁵¹ „Samorząd” 1938, nr 9, s. 138.

⁵² *Ze Związku Powiatów R.P.*, „Samorząd” 1938, nr 13, s. 204–205. *Ze Związku Powiatów R.P.*, „Samorząd” 1938, nr 22, s. 365–366.

Zwrócił on uwagę na cały szereg konfliktów wynikających z takiej sytuacji. Tak pisze o najważniejszym z nich: „wytworzyła się sytuacja, tylko w obecnych czasach możliwa. P. Jaroszyński w stosunku do powiatowych związków samorządowych, zrzeszonych w kierowanym przez siebie dobrowolnym Związku (stojimy na gruncie formalnym), występuje w charakterze urzędowym jako prezes Związku Rewizyjnego, a jako prezes Centralnej Komisji Oszczędnościowo-Oddłużeniowej w dużym stopniu decyduje w sprawie ich oddłużenia”. Autorowi nie chodziło wyłącznie o brak możliwości rzetelnego wypełniania obowiązków przez M.Z. Jaroszyńskiego, ale również o jego wpływ na utratę niezależności przez Związek Powiatów RP i jakość pracy tej organizacji. W artykule znalazła się ocena działań Związku, jak również samego M.Z. Jaroszyńskiego. „W obecnym zaś stanie rzeczy wręcz niemożliwa jest poważniejsza rola pod tym względem tej dobrowolnej organizacji, ongiś ruchliwej, dziś raczej niemej, skoro w publikacjach p. Jaroszyńskiego trudno jest dopatrzeć się jakiejś linii przekonań, jakiegoś zdecydowanego stanowiska i wyraźnej opinii, zapewne zagubionej w pośpiechu za koniunkturą polityczną. Pozbawienie poważnej instytucji społecznej, jaką z natury rzeczy jest Związek Powiatów, w jego działalności najistotniejszej cechy, niezależności opinii w zagadnieniach dotyczących samorządu, nie jest chyba bagatelką w należycie pojętym życiu zorganizowanego społeczeństwa”. Podjęty został również wątek personalny – odejścia ze stanowiska dyrektora Związku Franciszka Branego i powołanie w to miejsce Franciszka Greli urlopowanego urzędnika Związku Rewizyjnego, co w opinii autora artykułu było kolejnym dowodem na ograniczanie roli ZPRP⁵³. Odpowiedź M.J. Jaroszyńskiego na łamach „Gazety Polskiej” z 1937 r. nr 132 wywołała reakcję redakcji „Robotnika” w postaci artykułu *P. Jaroszyński się gniewa*. Autor tegoż artykułu stwierdził, że „sedno, zarówno notatki z 10 maja r.b., jak i odpowiedzi «Gazecie Polskiej» tkwi raczej gdzie indziej. Chodzi o oświetlenie roli p. Jaroszyńskiego, jako jedynego w Polsce arbitra w sprawach samorządu, jakim chce być”⁵⁴. W okresie II Rzeczypospolitej związany z masonerią⁵⁵, co według J. Zdanowskiego miało wpływ na jego karierę: „[...] Miałem dziś intymne informacje o masonerii. Pieracki i Beck przed pół rokiem opuścili grupę, do której należy Jaroszyński, Korsak i Stepowski. Stąd łaszenie się Jaroszyńskiego i uciśnienie Korsaka. Mają oni oparcie jeszcze w Prystorze, który do żadnej z tych grup nie należy [...]”⁵⁶.

W czasie II wojny światowej M.Z. Jaroszyński przebywał na emigracji. Na polskim Wydziale Prawa przy Uniwersytecie w Oxfordzie w latach 1942–1945 wykładał prawo administracyjne. Od 1943 r. pełnił również funkcję sekretarza

⁵³ *Zmiana kierownictwa związku powiatów*, „Robotnik” 1937, nr 137, s. 2.

⁵⁴ *P. Jaroszyński się gniewa*, „Robotnik” 1937, nr 196, s. 5.

⁵⁵ Ta informacja nie znajduje potwierdzenia. L. Hass, *Masoneria polska XX wieku. Losy, loże, ludzie*, Warszawa 1996, passim.

⁵⁶ J. Zdanowski, *Dziennik*, t. 7, s. 97.

generalnego Ministerstwa Odbudowy Administracji Publicznej⁵⁷. Po zakończeniu wojny wrócił do kraju, gdzie pełnił szereg ważnych funkcji państwowych. Był m.in. członkiem Prezydium Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego, dyrektorem Biura Organizacji Prezesa Rady Ministrów, dyrektorem Biura Organizacji i Spraw Osobowych przy Prezesie Rady Ministrów, zastępcą kierownika Kancelarii Rady Państwa, dyrektorem generalnym w Ministerstwie Gospodarki Komunalnej. Kontynuował również pracę naukową i pedagogiczną. Pracował jako profesor na Wydziale Prawa Uniwersytetu Warszawskiego⁵⁸, do 1960 r. kierując Katedrą Prawa Administracyjnego. W 1958 r. został członkiem korespondentem Polskiej Akademii Nauk, zaś w 1964 powołano go na jej członka rzeczywistego. W latach 1958–1965 był zastępcą sekretarza naukowego PAN, a do 1968 członkiem Prezydium PAN. Pełnił także funkcję zastępcy przewodniczącego, a następnie przewodniczącego Komitetu Nauk Prawnych PAN. Był również zastępcą przewodniczącego Głównej Komisji Kwalifikacyjnej przy PAN. Od 1960 r., nieprzerwanie do 1971 r. przewodniczył Radzie Naukowej Instytutu Nauk Prawnych PAN. Jego działalność wykraczała poza granice kraju – współpracował bowiem z Międzynarodowym Instytutem Nauk Administracyjnych w Brukseli, gdzie najpierw był wiceprzewodniczącym, a później i przewodniczącym Sekcji Polskiej tegoż Instytutu. Uczestniczył w wielu międzynarodowych konferencjach i zjazdach z zakresu prawa administracyjnego, m.in. na uniwersytetach w Madrycie i Wiesbaden. W okresie międzywojennym uczestniczył w pracach wielu organizacji państwowych i społecznych. Przewodniczył między innymi pracom Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego, a także kierował pracami Komisji dla Usprawnienia Administracji Państwowej. M.Z. Jaroszyński był autorem artykułów w prasie specjalistycznej oraz wielu publikacji, w tym: *Problemy personalne w administracji publicznej*, *Przemiany samorządu pruskiego*, *Problem ustroju stolicy*, *Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu*, *Samorząd terytorialny w Polsce. Stan obecny. Wnioski do reformy* i po 1945 *Nowe aspekty zagadnienia kontroli administracji*, *Gospodarka komunalna w planie sześcioletnim*, *Prawo szkół wyższych* (jako współautor z Józefem Litwinem i Walerym Taborskim), *Węzłowe zagadnienia prawa wodnego w Polsce Ludowej*, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna* (jako współautor z Marianem Zimmermannem i Waławem Brzezińskim), *Z problematyki teorii organów państwowych*, *Polskie prawo administracyjne. Część szczegółowa* (jako współautor z Jerzym Starościakiem), *Z problematyki podwójnego podporządkowania w systemie rad narodowych*, *Zagadnienia rad narodowych. Studium prawnopolityczne*, *Prawo pracowników naukowych*. Za swoją działalność naukową, polityczną i samorządową został wielokrotnie odznaczony, m.in. Krzyżem Komandorskim i Kawalerskim z Gwiazdą Orderu Polonia Restituta, Krzy-

⁵⁷ *Posłowie i Senatorowie Rzeczypospolitej Polskiej 1919–1938. Słownik biograficzny*, t. 2, red. nauk. A.K. Kunert, oprac. M. Smogorzewska, Warszawa 2000, s. 304.

⁵⁸ R. Szwed, *Centralne związki...*, s. 114.

żem Komandorskim z Gwiazdą Orderu Odrodzenia Polski, Orderem Sztandaru Pracy I klasy, i trzykrotnie Złotym Krzyżem Zasługi. Był dwukrotnie żonaty – z Janiną z domu Zakrzewską, a od 1935 r. z Marią z domu Grandowską. Zmarł 19 marca 1974 r.⁵⁹

Po przejściu M.Z. Jaroszyńskiego do pracy w Ministerstwie Rolnictwa i Reform Rolnych, Rada Związku wybrała na prezesa posła **Ignacego Puławskiego**⁶⁰. Urodził się on 1 października 1886 r. w Krzemieńcu w rodzinie Andrzeja i Marii z domu Zaic. Był żonaty z Regina Kociubską – małżeństwo to nie posiadało dzieci. W 1906 r. ukończył sześć klas gimnazjum w Niemirowie. Od 1904 r. I. Puławski łączył naukę z pracą zarobkową i działalnością społeczną. W tym czasie współtworzył „Dom Polski” oraz angażował się w działalność oświatową wśród ludności polskiej na Podolu i organizowanie teatrów przy tamtejszych polskich szkołach ludowych. Przez ponad pięć lat zatrudniony był w drukarniach, najpierw w Starym Konstantynowie, a następnie w Kijowie. W 1911 r. rozpoczął pracę w ziemstwie w Starym Konstantynowie, gdzie w lipcu 1914 r. został pełnomocnikiem ziemstwa, a w rok później zastępcą pełnomocnika Ministra Rolnictwa ds. zaopatrywania armii i ludności na terenie działań wojennych. W 1917 r. został prezesem Powiatowego Urzędu Apropowizacyjnego. W okresie I wojny światowej pełnił również funkcje w organizacjach społecznych. Był członkiem zarządu Polskiej Macierzy Szkolnej na powiat Stary Konstantynów⁶¹. W tym powiecie został także zastępcą komisarza Polskiego Komitetu Wykonawczego na Rusi. Od 1917 r. wchodził do zarządu Towarzystwa Przyjaciół Żołnierza w rejonie Stary Konstantynów. Miał być również delegatem do Polskiego Zgromadzenia Narodowego w Kijowie. Przez władze bolszewickie został skazany na śmierć, między innymi również za udział w formowaniu zbrojnej milicji. W obudowanej Rzeczypospolitej zaangażował się w działalność samorządową, początkowo jako burmistrz Starego Konstantynowa (w roku 1920), a następnie członek wydziału powiatowego w Krzemieńcu (od 1923 r.), gdzie w 1926 r. został radnym miejskim. Uczestniczył także w pracach wołyńskiej Wojewódzkiej Rady Samorządowej. Następstwem jego działalności w tym zakresie był fakt, że w 1928 r. wszedł w skład Rady centralnej organizacji samorządów powiatowych, w której pracach uczestniczył najpierw w ramach Biura Zjazdów Samorządu Ziemińskiego, a następnie Związku Powiatów RP. Został wybrany prezesem tej ostatniej organizacji w 1938 r., nie przyjął jednak powierzonych funkcji, tłumacząc to względami osobistymi⁶². Jak zaznaczono powyżej, był zaangażowany w działalność wielu organizacji gospodarczych i społecznych zarówno na szczeblu lokalnym, jak również centralnym. W powiecie krzemienieckim, bądź też w samym Krzemieńcu, pracował na rzecz m.in.: Banku Rol-

⁵⁹ *Biogramy...*, s. 507–510. M. Smogorzewska, *Posłowie i Senatorowie...*, s. 304–305.

⁶⁰ *Ze Związku Powiatów R.P.*, „Samorząd” 1938, nr 22, s. 365–366.

⁶¹ Polska Macierz Szkolna została przemianowana w 1918 r. na Towarzystwo „Oświata”.

⁶² *Ze Związku Powiatów R.P.*, „Samorząd” 1938, nr 25, s. 424.

nego, Spółdzielni Rolniczo-Handlowej, Związku Kółek Rolniczych, Ligi Obrony Przeciwlotniczej i Przeciwgazowej, Powiatowego Związku Straży Pożarnych czy Kuratorium Liceum Krzemienieckiego. Ponadto był również radcą Izby Rolniczej w Łucku i Izby Przemysłowo-Handlowej w Lublinie, delegatem na Wołyń Zarządu Głównego Towarzystwa Rozwoju Ziem Wschodnich i działaczem Związku Strzeleckiego. Zasiadał we władzach centralnych Związku Spółdzielni Rolniczych, Radzie Nadzorczej Polskiego Banku Komunalnego oraz Związku Komunalnych Kas Oszczędności.

Politycznie, Ignacy Puławski związał się początkowo z Bezpartyjnym Blokiem Współpracy z Rządem, a następnie z Obozem Zjednoczenia Narodowego. Z ramienia BBWR w 1928 r. wszedł do sejmu. Mandat posła sprawował w sejmach II, III i IV kadencji. W latach 1938–1939 był senatorem RP. Za swoją działalność w 1927 r. został odznaczony Srebrnym Krzyżem Zasługi. Zmarł prawdopodobnie na przełomie 1944 i 1945 r. w obozie koncentracyjnym Sachsenhausen⁶³.

Do wybuchu wojny Radzie nie udało się wybrać nowego prezesa Związku, dlatego też jego pracami kierował – jako pełniący obowiązki – wiceprezes **Jan Siwiec**. Nazywany był „ambasadorem wsi polskiej”. Jan Siwiec urodził się 03.11.1891 r. we wsi Wólka Brzozokalska (obecnie Adamów) w powiecie żyrdowskim. Używał pseudonimu i kryptonimu Jan Brzozkalski. Był synem średniozamożnej rodziny chłopskiej Kazimierza i Józefy z Kostrzewów. Przed wybuchem I wojny światowej uczęszczał do Gimnazjum w Grodzisku Mazowieckim. Działał w Okręgowym Towarzystwie Rolniczym. Od 1912 r. odbywał służbę wojskową w armii rosyjskiej w 28 brygadzie artylerii. Po wybuchu wojny, w 1914 r. został zmobilizowany w stopniu chorążego i mianowany komendantem szpitala polowego. W tym czasie współpracował już z Polską Organizacją Wojskową. Tuż po odzyskaniu niepodległości, w 1919 r. został instruktorem rolnym i równocześnie studiował w Wolnej Wszechnicy w Warszawie. W czasie wojny polsko-bolszewickiej zgłosił się na ochotnika do Wojska Polskiego i zwerifikowany w stopniu podporucznika walczył w obronie Modlina, w składzie 18 pac. Po pokoju ryskim, również jako ochotnik, zgłosił się do udziału w III powstaniu śląskim, za udział w którym został odznaczony Krzyżem Walecznych z Górnośląską Wstęgą Zasługi. W 1922 r. zawarł związek małżeński z Anną Chmielewską. Również w 1922 r. został redaktorem naczelnym „Rolnika Suwalskiego”. W kolejnych latach organizował kółka rolnicze na Pomorzu, działając z ramienia Centralnego Związku Kółek Rolniczych, a później Centralnego Towarzystwa Organizacji i Kółek Rolniczych (CTOiKR). Początkowo związany z PSL-Wyzwolenie, po 1926 r. przeszedł do obozu sanacji. Z ramienia BBWR, w marcu 1928 r., został posłem do Sejmu RP z okręgu Grodzisk Mazowiecki,

⁶³ *Posłowie i Senatorowie Rzeczypospolitej Polskiej 1919–1939. Słownik biograficzny*, t. 4: M–P, red. G. Mazur, oprac. P. Majewski, Warszawa 2009, s. 462–463.

Błonie, Grójec, Rawa Mazowiecka. Był organizatorem i prezesem prorządowego Zjednoczenia Zawodowego Drobnych Rolników. Od 1933 r. pełnił funkcję redaktora „Przewodnika Gospodarskiego” i jednocześnie wiceprezesa Warszawskiej Izby Rolniczej. W nie wyjaśnionych do końca okolicznościach został zwolniony z Centralnego Towarzystwa Organizacji i Kółek Rolniczych, w którym kierował Wydziałem Oświatowo-Wydawniczym. Arkadiusz Kołodziejczyk, autor biogramu Jana Siwca, zamieszczonego w tomie III wydawnictwa *Na drogach ruchu ludowego*, przypuszcza, że „przestał «pasować» do sanacyjnej elity kierującej Towarzystwem”, przy czym oficjalną przyczyną zwolnienia były kłopoty finansowe CTOiKR⁶⁴. Od czerwca 1934 r. pozostawał formalnie bezrobotnym, i jako bezrobotny w 1935 r. został członkiem Rady Związku Powiatów Rzeczypospolitej Polskiej. Na zjeździe głównym Związku we Lwowie, w 1936 r., wybrano go wiceprezesem tej organizacji. Po rezygnacji M.Z. Jaroszyńskiego, w 1938 r. pełnił obowiązki prezesa. Ten stan zawieszenia trwał do końca funkcjonowania Związku Powiatów. Dopiero w czerwcu 1939 r. Jan Siwiec został oficjalnie p.o. prezesa. Było to spowodowane niechęcią czynników rządowych do jego osoby. Wspomniany już A. Kołodziejczyk, w swojej publikacji zamieścił fragment relacji syna J. Siwca – Andrzeja, tak opisującego okoliczność tych wydarzeń: „Zebrani demonstracyjnie 3 dni (faktycznie obrady trwały dwa dni – 19 i 20 czerwca 1939 r.) nie opuszczali sali obrad, aż został wybrany ich delegat – Jan Siwiec”⁶⁵. Niestety, w dostępnych autorowi źródłach brak jest informacji, kto był rywalem Siwca w walce o stanowisko prezesa Związku Powiatów Rzeczypospolitej Polskiej.

Jan Siwiec wchodził w skład wielu ciał doradczych oraz instytucji i organizacji społecznych, gospodarczych i politycznych. Lista pełnionych przez niego funkcji i urzędów, piastowanych stanowisk w ciągu życia zawodowego i społecznego wyniosła ok. 200 pozycji. W 1938 r. został odznaczony, przez prezydenta Ignacego Mościckiego, Złotym Krzyżem Zasługi RP. W czasie II wojny światowej organizował Miejski Komitet Samoobrony Społecznej w Grodzisku Mazowieckim, jednocześnie uczestnicząc w konspiracji. Pomagał ukrywającym się przed aresztowaniami. W swoim gospodarstwie w Wólce Brzozokalskiej przyjął i ukrył zrzut w ramach operacji „Neon 4”⁶⁶. W wyniku dekonspiracji, w latach 1943–1944 musiał ukrywać się wraz z rodziną. Po wyzwoleniu w 1945 r. został prezesem Spółdzielni Rolniczo-Handlowej „Plon” w Grodzisku, w okresie 1947–1948 pracował w Centrali Przemysłu Uzdrowiskowego. W 1946 został

⁶⁴ A. Kołodziejczyk, *Jan Siwiec*, [w:] *Na drogach ruchu ludowego*, t. 3: *Sylwetki przywódców i działaczy*, Warszawa 2008, s. 76.

⁶⁵ Ibidem, s. 77.

⁶⁶ Operacja lotnicza „Neon 4” 9/10.09.1943 r. dowódca kpt. naw. Stanisław Król. Zrzut przyjęty przez placówkę pod kryptonimem „Solnica”, 7 kilometrów na południe od Grodziska Mazowieckiego. Ekipa XXIX w składzie: por. Bolesław Polończyk „Kryształ”, ppor. Fryderyk Serafiński „Drabina”, kpt. Elżbieta Zawadzka „Zo”, J. Tucholski, *Cichociemni*, Warszawa 1985, s. 150.

odznaczony Śląskim Krzyżem Powstańczym. Od 1951 r. był usuwany przez władze komunistyczne z życia publicznego. W okresie stalinizmu, jego młodszy syn Andrzej odsiadywał wyrok wieloletniego więzienia za działalność konspiracyjną. Starszy syn Antoni zginął w czasie powstania warszawskiego. W ramach odwilży popaździernikowej Jan Siwiec został prezesem Związku Plantatorów Roślin Oleistych. Był także jednym z organizatorów Polskiego Towarzystwa Rolniczego. W 1959 r. władze PRL odznaczyły go Krzyżem Zasługi. W tym samym czasie został członkiem zarządu Związku Kółek i Organizacji Rolniczych. Będąc członkiem Powiatowej Komisji Planowania PRN w Grodzisku Mazowieckim, angażował się w różne inicjatywy na rzecz regionu. Między innymi był członkiem Zarządu PTTK w Grodzisku Mazowieckim, społecznym prezesem Koła Przyjaciół tamtejszego Muzeum, włączył się również w akcję zalesiania i zadrzewiania kraju. Zmarł 09.04.1961 r. w Grodzisku Mazowieckim⁶⁷.

Przez 20 lat działalności centralnego związku samorządów powiatowych jej pracami kierowało 5 osób, 4 sprawowały funkcję prezesa, 1 zaś pełniła obowiązki. Najdłużej – 6 lat – na czele Związku Powiatów Rzeczypospolitej stał Maurycy Z. Jaroszyński, było to w okresie 1932–1938. Można jednak skonstatować, że poprowadził on organizację ku podporządkowaniu władzom sanacyjnym, natomiast 5-letnia prezesura Juliusza Zdanowskiego, który przewodził Radzie Biura Zjazdów Samorządu Ziemińskiego w okresie 1923–1928, wydaje się okresem największego rozwoju organizacji. Działalność Józefa Beka pozwoliła na jej okrzepnięcie, przy jednoczesnym zachowaniu niezależności względem władz rządowych. Okres 1929–1931 był również niezwykle istotny ze względu na przekształcenie z Biura Zjazdów Samorządu Ziemińskiego w Związek Powiatów Rzeczypospolitej. Należy także podkreślić rolę Włodzimierza Wakara, który kierował organizacją w najtrudniejszym okresie – w latach 1919–1923. Początkowo działała ona nielegalnie, a ponadto w niezwykle skomplikowanych warunkach odbudowy państwa polskiego, walk o granicę oraz trudności gospodarczych pierwszych lat II RP. Najtrudniej ocenić Jana Siwca. Pełnił on jedynie obowiązki prezesa, a ponadto jego okres urzędowania trwał zaledwie kilkanaście miesięcy.

Ogólnopolską organizacją zrzeszającą samorzady powiatowe, przez wszystkie lata jej istnienia i wszelkie formy strukturalne, kierowały postacie wybitne. Byli to znakomici teoretycy lub praktycy z zakresu samorządu terytorialnego, najczęściej jednak osoby te łączyły dwie formy aktywności samorządowej. To właśnie ci ludzie często najpierw organizowali różne wcielenia organizacji, a następnie kierowali jej pracami. Należy również zwrócić uwagę na wielość zainteresowań działaczy pełniących funkcję prezesów. Nie ograniczali się oni do zagadnień wyłącznie samorządowych, wielu z nich było aktywnie zaangażowanych w działalność społeczną, gospodarczą, naukową i dydaktyczną.

⁶⁷ *Polski Słownik Biograficzny*, t. 37/4, z. 155, Warszawa – Kraków 1997, s. 613–615.

Na warunki działania samorządu terytorialnego II Rzeczypospolitej oraz jego centralnych organizacji wpływała aktualna sytuacja w kraju. Skutkowało to, mimo deklarowanej apolityczności, silnymi związkami z tą dziedziną życia społecznego. Również w tym zakresie, przywódcy centralnej organizacji powiatów odgrywali istotną rolę, zarówno na poziomie lokalnym, jak również ogólnopolskim. Byli wśród nich czołowi działacze ugrupowań politycznych, parlamentarzyści, a także ministrowie.

Pozostawiony przez osoby pełniące funkcję prezesów dorobek naukowy, publicystyczny, a także pamiętnikarski, świadczy o wysokim poziomie intelektualnym twórców. Nie mogło to pozostawać bez wpływu na organizację. Wywierali oni znaczący wpływ na jej działalność – ten wpływ nie zawsze wynikał wyłącznie z zapisów statutowych, często był efektem oddziaływania ich osobowości.

Streszczenie

Prezesi centralnego związku samorządów powiatowych II Rzeczypospolitej

W II Rzeczypospolitej istniały trzy centralne związki samorządowe. Swoje ogólnopolskie reprezentacje posiadały polskie gminy, miasta i powiaty. Najbardziej skomplikowaną drogę organizacyjno-prawną przeszedł związek zrzeszający samorządy powiatowe. Podjętą przed odzyskaniem niepodległości ideę udało się urzeczywistnić w 1919 r. Powstały wówczas Związek Sejmików Powiatowych Rzeczypospolitej Polskiej przetrwał do 1921 r., kiedy to przekształcił się w Zrzeszenie Spółdzielcze Gospodarczo-Inwestycyjne Samorządów Powiatowych. Ze Zrzeszenia Samorządów Powiatowych, jak potocznie nazywano organizację, w 1923 r. wyłoniło się Biuro Zjazdów Samorządu Ziemskiego, które w 1930 r. przekształciło się w Związek Powiatów Rzeczypospolitej Polskiej. Niniejszy artykuł przedstawia sylwetki prezesów tej organizacji samorządów powiatowych. Przez wszystkie lata istnienia Związku i poprzedzających go wszelkich form strukturalnych kierowały nim postacie wybitne. Wywierały one znaczący wpływ na jego działalność – wpływ ten nie zawsze wynikał wyłącznie z zapisów statutowych, często był on efektem oddziaływania ich osobowości. W omawianym okresie funkcję prezesa zrzeszenia pełnili: Włodzimierz Wakar (1919–1924), Juliusz Zdanowski (1924–1928), Józef Bek (1929–1921), Maurycy Z. Jaroszyński (1931–1938) i Jan Siwiec, który w latach 1938–1939 był p.o. prezesa. Byli to znakomici teoretycy i praktycy z zakresu problematyki samorządu terytorialnego, jednak najczęściej łączyli te dwa rodzaje aktywności. To właśnie ci ludzie często najpierw organizowali różne wcielenia związku, a następnie kierowali jego pracami. Należy również zwrócić uwagę na wielość zainteresowań działaczy pełniących funkcję prezesów. Nie ograniczali się oni do zagadnień wyłącznie samorządowych, a wielu z nich było aktywnie zaangażowanych w działalność społeczną, gospodarczą i naukowo-dydaktyczną na rzecz odrodzonej Rzeczypospolitej.

Summary

Presidents of district central connection of the Second Republic

There were three central self-governed unions in the Second Republic of Poland that had their statewide representation. They were municipal and rural communes, towns and counties. The union incorporating county self-governed units seems to have got through the most complicated organizational and legislative way before its idea, which had originated before regaining independence, could eventually come to fruition in 1919. The Union of County Councils of the Republic of Poland that came into being then, survived till 1921, when it was transformed into Cooperative Economic-Investment Association of County Self-governed Units. Out of the Association of County Self-governed Units, as the organization was commonly called, the Bureau of Landowners' Self-government Conventions emerged. This in turn, was converted in 1930 into Union of Counties of the Republic of Poland. The article presents the figures of presidents of this organization. For many years the Union, as well as all the structural forms prior to it, were managed by eminent characters. They exerted significant impact on the Union activities. It resulted not only from statutory entries, but was also the effect of their outstanding personalities. In the period under discussion, the function of president was performed by: Włodzimierz Wakar (1919–1924), Juliusz Zdanowski (1924–1928), Józef Bek (1929–1931), Maurycy Z. Jaroszyński (1931–1938) and Jan Siwiec, who in the years 1938–1939, acted as a temporary president. They were all distinguished theorists and practitioners in the field of local self-government, but most often, they successfully combined those two qualities. These were the people who first organized different forms of the Union and then managed their activities. It is worthwhile noticing that their interests were not restricted to self-government issues only; a lot of them took active part in social, economic scientific and didactic activities for the benefit of revived Polish Republic.