

Marcin Wichmanowski

Samorząd w myśli politycznej Aleksandra Bogusławskiego

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K, Politologia 6, 139-146

1999

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MARCIN WICHMANOWSKI

Samorząd w myśli politycznej Aleksandra Bogusławskiego

Self-government in the political thought of Aleksander Bogusławski

Aleksander Bogusławski (1887–1963), jeden z grona czołowych polityków ruchu ludowego, należał do pierwszego pokolenia ludowców wywodzących się z Królestwa. Był wybitnym publicystą i znawcą spraw samorządowych, członkiem władz naczelnych stronnictw ludowych, posłem trzech kolejnych kadencji sejmu (1922–1935). Jego postać jest również o tyle ciekawa, że działał w trzech różnych epokach. Był działaczem ludowym o dużym stopniu wrażliwości społecznej, w pewnym sensie działaczem państwowym. Zawsze służył chłopom i Polsce. Był autorem wielu broszur i artykułów prasowych, redaktorem m. in. „Drużyny”, „Wyzwolenia”, „Samorządu”.

Sprawując odpowiedzialne funkcje w Stronnictwach, nie włączał się jednak do rozgrywek politycznych, lecz wiele uwagi poświęcał pracy sztabowej. Po pewnym czasie skoncentrował się przede wszystkim na pracy samorządowej i odsunął od polityki. Wspecjalizował się w sprawach samorządu do tego stopnia, że w sejmie był jego rzecznikiem i obrońcą. Bogusławski bronił samorządu przed projektami rządowymi i biurokratycznymi, które starały się zmniejszyć źródła dochodowe samorządu lub zahamować jego pracę. Ważność samorządu omawiał na kursach, na różnych zebraniach, a nawet na Zjazdach, Kongresach i wiecach.¹

W myśli politycznej A. Bogusławskiego zawarta była wizja Polski Ludowej opartej na oświeconym ludzie, posiadającym ziemię, a droga do jej realizacji

¹ A. Bogusławski, *Wspomnienia, Archiwum Zakładu Historii Ruchu Ludowego w Warszawie* (maszynopis), t. I, s. 1–11, t. II, s. 48, 49, t. VIII, s. 1293, 1298; *Słownik biograficzny działaczy ruchu ludowego*, Warszawa 1989, s. 45–46.

wiodła poprzez stopniowe zdobywanie przez chłopów i ich partie wpływów politycznych.²

Pogląd A. Bogusławskiego na samorząd wy pływał z idei ludowładztwa. Bogusławski widział w samorządzie instrument poszerzający udział obywateli w rządzeniu państwem i oddolną drogę wiodącą do Polski Ludowej.

Aleksander Bogusławski uważał, że na bieg życia państwowego winien mieć wpływ cały naród, a podstawową formą udziału obywateli w sprawowaniu administracji państwowej powinny być samorzady terytorialne. Dzięki nim lud miałby wpływ na władzę wykonawczą w państwie.³ Opanowanie rad gminnych i sejmików powiatowych miało stanowić niezbędny etap do samorządnej Rzeczypospolitej, w której chłopi – z racji zaangażowania w pracy samorządowej i swej liczby – uzyskaliby „możność oddziaływania rozstrzygająco na sprawę narodów w Polsce”.⁴

A. Bogusławski traktował samorząd, szczególnie gminny, jako podstawę administracji państwowej. Uważał, iż opanowanie różnych form działalności samorządowej, przede wszystkim samorządu terytorialnego, stworzy silne podwaliny pod przyszłe rządy ludowe.

Samorządowa droga budowy państwa ludowego była niezwykle ważna i biegła równoległe do drogi parlamentarnej. Działacze ludowi zgodni byli co do tego, że podwaliny Polski Ludowej należy budować pracą samorządową, zbiorowym, zorganizowanym wysiłkiem i że ster życia we wszystkich jego przejawach należy brać w swoje ręce.⁵ „Jesteśmy państwem [...] konstytucyjnym i parlamentarnym. Społeczeństwo [...] ma możliwość [...] zmieniania wszystkich krępujących więzów, stawianych w kierunku rozwoju samorządu [...]. My samorządowcy [...] zwyciężymy i od dołu i od góry. Od dołu przez pracę samorządową, od góry przez nasze przedstawicielstwo”.⁶

Bogusławski uważał, że samorząd jest najlepszą szkołą, „w której wyrabia się ludność do sprężystego działania, nie tylko w sprawowaniu władzy, ale i w życiu osobistym [...]. Przede wszystkim samorząd wychowuje świadomych swych zadań obywateli”.⁷ Był również zdania, że państwo, w którym społeczeństwo ma wpływ na władzę administracyjną, nie jest narażone na gwałtowne przewroty i rewolucje. Przy samorządnych rządach rozwój społeczny i gospodarczy postępuje stopniowo. „Władza administracyjna oparta na samorządzie może się najlepiej dostosować do zadań i potrzeb miejscowych, [...] może wysunąć na czoło ludzi cieszących się zaufaniem, znanych ze swych zasług i poświęcenia.

² A. Bogusławski, *Wspomnienia...*, t. I, s. 15, t. II, s. 49.

³ „Wyzwolenie”, nr 16 z 1927 roku, s. 1.

⁴ J. Jachymek, *Mysł polityczna PSL Wyzwolenie 1918–1931*, Lublin 1983, s. 255; „Wyzwolenie”, nr 24 z 1927 roku, s. 1.

⁵ J. Jachymek, *op. cit.*, s. 255.

⁶ Cyt. „Samorząd”, nr 21 z 1921 roku, s. 203.

⁷ A. Bogusławski, *O samorządzie*, Lwów 1922, s. 5.

[...] nawet sejm w takim państwie jest lepszym [...], bo ludność wybiera na posłów ludzi wyrobionych i odznaczających się wysokim poziomem moralnym [...]. Naród odsuwany od wpływu na bieg życia państwowego, uciskany przez urzędników, rozpoczyna z nimi walkę, co osłabia państwo i na zgubę często je naraża”.⁸

Tradycja samorządu w Polsce sięga XIII wieku, kiedy to w okresie kolonizacji niemieckiej został zapoczątkowany samorząd miejski z dożywotnim sołtysem na czele. Rozwój samorządu został przerwany przez rozbiory. Dopiero w drugiej połowie XIX wieku zaborcy zaczęli wprowadzać organizacje samorządne. Były one jednak mocno skrępowane przez władze biurokratyczne i nie mogły się rozwijać.⁹

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 roku w art. 3 postanowiła o samorządzie: „Rzeczpospolita Polska, opierając swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego, przekaże przedstawicielom tego samorządu właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa, który zostanie bliżej określony ustawami państwowymi”. Z tego postanowienia konstytucji wynikało, że samorządy miały otrzymać autonomiczny zakres działania i prawo uchwalania ustaw w przekazanym zakresie. Postanowienie to zamieszczono w rozdziale o władzy ustawodawczej, w artykule mówiącym o zakresie działania ustawodawstwa państwowego.¹⁰

W Polsce niepodległej organizacja samorządu terytorialnego, w części biorąca początek jeszcze w czasach zaborów, przedstawiała się różnie w różnych dzielnicach. Stan prawny samorządu wymagał ujednoczenia. Reforma ustaw samorządowych była społecznie oczekiwana. Domagano się od rządów wniesienia do sejmu ich projektu.¹¹

Andrzej Waleron z Polskiego Stronnictwa Ludowego Wyzwolenie motywował w sejmie 24 kwietnia 1922 roku potrzebę opracowania jednej ustawy samorządowej dla całej Polski, aby zatrzeć różnice międzydzielnicowe, sankcjonowane przez ustawodawstwo państw zaborczych.¹²

W byłym zaborze pruskim i austriackim nie było w ogóle wyborów od chwili odzyskania niepodległości, zaś w byłym zaborze rosyjskim z końcem 1921 roku upływała trzyletnia kadencja rad gminnych i powiatowych. Gdy rozpoczęto prace nad ustawą samorządową, Sejm z inicjatywy Związku Ludowo-Narodowego i PSL Piast 21 marca 1922 roku przedłużył działalność samorządu, spodziewając się, że wybory zostaną przeprowadzone już zgodnie z nową ustawą.

⁸ *Ibid.*, s. 4, 6.

⁹ *Ibid.*, s. 9, 10.

¹⁰ A. Bogusławski, *Wspomnienia...*, t. IV, s. 200, 201.

¹¹ *Ibid.*, s. 156.

¹² „Wyzwolenie”, nr 7 z 1922 roku, s. 54.

Bogusławski, dążąc do szybszego przeprowadzenia wyborów, zgłosił w sejmie na początku 1923 roku wniosek o uchylenie ustawy z dnia 21 marca 1922 roku o przedłużeniu kadencji do organów samorządowych w byłej dzielnicy rosyjskiej i poczynieniu poprawek w ustawach dotychczasowych. 28 lutego 1923 roku wniósł do sejmu opracowaną przez siebie, gotową ustawę samorządową, zwaną „Małą Ustawą Samorządową”, w której starał się usunąć „najważniejsze bolączki administracyjne” w samorządzie.

Projekt Bogusławskiego przenosił w Polsce centralnej kompetencje uchwałodawcze zgromadzeń na rady gminne, znosił system wyborów kurialnych w Galicji, proponując, by na tym terenie wybory odbywały się w myśl systemu obowiązującego w byłym zaborze pruskim. Ordynację wyborczą samorządu powiatowego, obowiązującą w byłym Królestwie, rozciągał na teren Galicji. Wniosek Bogusławskiego upadł wskutek sprzeciwu postów endecji i PSL Piast, a sprawa utknęła w Komisji Administracyjnej.¹³

W pracach nad ustawą samorządową Bogusławski odegrał znaczącą rolę. Został wybrany z PSL Wyzwolenie referentem ustawy o samorządzie powiatowym.

Najważniejszą kwestią dla rozwoju samorządu była niezależność od biurokracji administracyjnej. W programie PSL Wyzwolenie z 1925 roku uznano to za jedną z naczelných zasad w części dotyczącej samorządu. Uważano, że miejscowe sprawy gospodarcze i kulturalne należy przekazać samorządowi gminnemu bądź powiatowemu. Na czele każdej jednostki samorządowej powinna stać rada wybierana na trzy lata. Przewodniczący rad mieli być wybierani przez członków rady także na ten okres. Opowiadano się za zespoleniem wydziałów wykonawczych samorządu z właściwymi urzędami administracji państwowej. Nadzór nad jednostką samorządową winien sprawować wydział wykonawczy samorządu wyższego stopnia. Podatki, składki i opłaty, nakładane przez samorządy, powinny być przeznaczone na rozwój życia gospodarczego i oświaty miejscowej ludności. Państwowe organy nie wkraczałyby do wewnętrznych spraw życia samorządowego.¹⁴

Samorząd terytorialny był rzecznikiem interesów społecznych wobec administracji państwowej, miał wpływ na działalność gospodarczą i oświatowo-kulturalną, dlatego też kwestia, kto ma zasiąść w samorządzie i czyje interesy będzie reprezentował, nie była obojętna. Był terenem ostrej walki politycznej między różnymi ugrupowaniami. W ruchu ludowym popularne było powiedzenie: kto rządzi w gminie, ten rządzi w państwie.¹⁵

Bogusławski i jego Stronnictwo traktowali samorząd jako czynnik wzmacniający wysiłki w walce o władzę, uznając, iż opanowanie różnych form

¹³ A. Bogusławski, *Wspomnienia...*, t. IV, s. 155, 156.

¹⁴ *Materiały źródłowe do historii polskiego ruchu ludowego*, t. II (1919–1931), zebrał i oprac.: S. Giza, S. Lato, Warszawa 1967, s. 123, 124.

¹⁵ J. Jachymek, *op. cit.*, s. 128.

działalności samorządowej stworzy silne podwaliny pod przyszłe rządy ludowe. „Przyczynianie się [...] do rozwoju samorządu jest obowiązkiem każdego działacza społecznego, bo to jest trwalsze budowanie państwa polskiego. [...] Przykład Rzeczypospolitej dawnej i innych krajów na samorządzie opartych w administracji wewnętrznej dowodzi, że jest on lepszym ogniwem od centralizmu, który daje pozory jednolitości [...], ale zostawia masy bierne i w pracy narodowej nie biorące jednoczącego udziału”. Dlatego też, „nie wolno spać tym, którzy potęgę Polski widzą w samorządności jej obywateli”.¹⁶

W broszurze „O samorządzie” Bogusławski przedstawił dwa zakresy działalności samorządu: własny i poruczony. Takie zakresy działalności różniły ustawy wielu państw. Według autora, idealnym zakresem działalności jest zakres działania własny, gdzie gmina czy powiat mają prawo w myśl ustaw, samodzielnie podjąć decyzję, uchwalić i wykonać. Poruczony zaś zakres działania samorządu, to te czynności ogólnopaństwowe gminy, które państwo poleca wykonać bez uchwalania przez władze gminne lub powiatowe.¹⁷ „Przymus narzucony na chłopów przez [...] administrację, nawet w dobrej sprawie budził niechęć. Tym bardziej, że nie wypływał z uchwał władz samorządowych [...], do których ludność miałaby zaufanie. [...] Aby wykonać ten rozkaz [...], gminy najczęściej musiały zaniedbywać obowiązki ustawowe”.¹⁸

Nadzór nad samorządem sprawowałyby wyższe jednostki samorządowe, a ograniczyć się on powinien tylko do przypilnowania aby samorządy, spełniając obowiązki, nie przekraczały w uchwałach i pracy swojego zakresu działania. „Pożądanym jest również, tak jak w Anglii, udział w nadzorze samego społeczeństwa, gdyż wtedy tylko niedbalstwa i nadużycia będą usunięte”.¹⁹

Sejmiki powiatowe były nowym organem pracy samorządowej w Polsce niepodległej. Rozporządzenie w sprawie sejmików powiatowych ogłoszono na terenie Generalnego Gubernatorstwa Lubelskiego 17 września 1917 roku, a następnie przeprowadzono wybory.²⁰

Stronnictwo zleciło Bogusławskiemu określenie sfer działalności sejmików, szczególnie pożądanym z punktu widzenia interesów wsi. W sferze gospodarczej autor uznał za niezbędne zajęcie się takimi sprawami, jak: staranna uprawa roli, rozwój hodowli, ubezpieczenie inwentarza, pomoc weterynaryjna, rozwój ogrodnictwa i sadownictwa, poprawa i budowa dróg komunikacyjnych, popieranie rozwoju przemysłu, rzemiosła, rękodzielnictwa, organizowanie straży ogniowych, itp.; w zakresie rozwoju oświaty i wychowania – zakładanie szkół, uniwersytetów ludowych, bibliotek i funduszu stypendialnego oraz organizowa-

¹⁶ „Samorząd”, nr 11 z 1920 roku, s. 1; nr 34 z 1921 roku, s. 311; nr 7 z 1921 roku, s. 46.

¹⁷ A. Bogusławski, *O samorządzie...*, s. 11.

¹⁸ A. Bogusławski, *Wspomnienia...*, t. X, s. 1464.

¹⁹ A. Bogusławski, *O samorządzie...*, s. 28.

²⁰ A. Łuczak, *Samorząd terytorialny w programach i działalności stronnictw ludowych 1918–1939*, Warszawa 1973, s. 43, 44.

nie kursów dla dorosłych, kursów uzupełniających dla nauczycieli ludowych, towarzystw do walki z alkoholizmem. Dla „polepszenia zdrowotności” wsi proponował zakładanie szpitali, organizowanie pomocy lekarskiej i akuszerskiej, opiekę nad dziećmi, chorymi i kalekami, walkę z chorobami zakaźnymi. Osobny kierunek pracy sejmików miał obejmować opiekę nad robotnikami i ubogimi poprzez zakładanie domów robotniczych, ubezpieczenia, pomoc w znalezieniu pracy, budowę przytułków dla żebraków i włóczęgów. Za najpilniejsze zadanie sejmików uznano: przejęcie aprowizacji, zorganizowanie bezpieczeństwa publicznego, rozwój kółek rolniczych i oświaty ludowej.²¹

W 1919 roku, gdy ludowcy podejmowali walkę o wpływy w samorządzie, Bogusławski został sekretarzem Zarządu Głównego Związku Sejmików Powiatowych, później wiceprezesem. W Związku Sejmików Powiatowych, zarejestrowanym w 1921 roku, Bogusławski wydawał tygodnik „Samorząd” (z dodatkiem „Nasza Gmina” i „Przyjaciel Zdrowia”), prowadził prace instruktażowe, opracowywał takie zagadnienia jak kasy gminne, Bank Komunalny, finanse komunalne, itp., organizował i prowadził zjazdy samorządów powiatowych. Omawiał na nich sprawy organizacyjne, państwowe, społeczne i wiele innych bieżących.

W łonie Zarządu powstała luźna organizacja dla reprezentowania samorządów powiatowych i prowadzenia działalności instrukcyjno-organizacyjnej. Była to Rada Zjazdów Samorządu Ziemińskiego, która do swej pracy powołała stałe Biuro. Do Rady został wybrany również A. Bogusławski.²² Biuro ułatwiało sejmikom dostęp do bieżących informacji dotyczących samorządu. Wydawany przez Biuro „Samorząd” i „Nasza Gmina”, omawiały sprawy samorządu powiatowego i gminnego, „[...] poświęcone zagadnieniom życia i działalności ciał samorządowych, stoją na straży praw obywateli do samorządu i zdążają do doskonalenia gospodarki lokalnej. [...] Głos Samorządu w wielu sprawach (Bank Komunalny, ustawy samorządowe, podział administracyjny) wpływał znacznie na decyzje ciał rządowych i sejmowych”.²³

Szeroki rozwój samorządu terytorialnego możliwie niezależnego od biurokracji, Bogusławski uznawał za jeden z najważniejszych czynników w życiu państwowym. Dlatego tak wiele uwagi poświęcał działaniom dotyczącym popularyzacji wśród ludności idei i roli samorządu. „Jakkolwiek pojmujemy samorząd, czy jako li tylko organ administracji państwowej, czy organ samopomocy społecznej, zgodzić się musimy wszyscy, że jest on pierwszorzędnym czynnikiem wychowawczym. [...] Jeżeli więc przez pracę samorządową wychowujemy wiele jednostek coraz lepiej przygotowanych do pracy organicznej, spełniamy czyn wielkiej doniosłości dla rozwoju państwa polskiego”.²⁴

²¹ A. Bogusławski, *Samorząd w ubiegłym dziesięcioleciu*, Warszawa 1929, s.12 i n. 22.

²² A. Bogusławski, *Wspomnienia...*, t. III, s. 51–57, t. V, s. 361.

²³ „Samorząd”, nr 13 z 1921 roku, s. 128; nr 1–2 z 1921 roku, s. 5–7; A. Bogusławski, *Wspomnienia...*, t. III, s. 51–59, t. V, s. 361.

²⁴ „Samorząd”, nr 22 z 1929 roku, s. 1, 2.

Bogusławski, jako ekspert od samorządów, miał dokładne informacje o ich potrzebach. Wpływał więc na posłów w sprawach dotyczących finansów samorządowych. Obronił samorzady przed zakusami ministerstwa skarbu w kierunku odbierania gminom dochodów z podatków gminnych. Dzięki jego inicjatywie sejm uchwalił ustawę (16 lipca 1925 roku) o zniesieniu obowiązku samorządu płacenia na policję. Bogusławski przedstawiał stałe pogarszanie się stanu finansowego samorządów przez narzucanie im nowych podatków bez wyszukania na ich pokrycie źródeł finansowych. Spowodował, że samorzady uzyskały udział w podatku dochodowym państwa.²⁵ „[...] sprawa dostarczenia samorządom wystarczających do rozwoju dochodów i kredytów jest postulatem obchodzącym cały naród. [...] pieniądze w rękach samorządu daleko produkcyjniej będą użyte, niż w rękach biurokracji”.²⁶

W wykładach prowadzonych na kursach samorządowo-społecznych na temat polityki budżetowej Bogusławski podkreślał, że „zagadnienie skarbowości łączy się z całością życia ekonomicznego narodu [...], dobrze pojęty system skarbowy ma na celu zwiększanie dochodów ogólnych; przez to zwiększa dochód państwa i organów samorządowych”.²⁷

Według Bogusławskiego warunkiem realizacji prac samorządowych „w duchu ludu” było wybieranie do samorządu ludzi uświadomionych, ideowych i uczciwych, ludzi rozumiejących potrzeby wsi i chętnych do pracy dla dobra chłopów i państwa. Bogusławski na łamach pism ludowych, podczas spotkań i zjazdów zachęcał chłopów do brania udziału w wyborach samorządowych. Uczył ich przepisów ordynacji wyborczej. „Chodziło przede wszystkim o zdobycie rad gromadzkich, bo przy pośrednich wyborach do następnych ogniw samorządowych stanowiły one podstawę do zwycięstw w wyborach rad gminnych i powiatowych oraz zarządów tych samorządów”.²⁸

W rozwoju samorządu terytorialnego Bogusławski widział możliwość zaangażowania w sferę spraw społecznych i państwowych szerszych rzesz ludności, pracy przy podwójnej kontroli (z jednej strony władz nadzorczych, z drugiej miejscowej ludności), doboru lepszych urzędników, szybszego załatwiania spraw lokalnych, ukrócenia nadużyć i łapownictwa w urzędach. Samorzady dzięki lepszemu rozeznaniu w potrzebach terenu mogły je sprawnie zaspokajać.

Samorząd w realizowaniu swoich zadań musiał szukać najrozmaitszych dróg, aby sięgnąć najskuteczniej do szerokich mas swoich obywateli. „Miarą uspołecznienia aparatu samorządowego winien być ścisły kontakt i współpraca z instytucjami społecznymi. [...] Każda instytucja oparta o organizację społeczną,

²⁵ A. Bogusławski, *Wspomnienia...*, t. IV, s. 159–163.

²⁶ Cyt. „Samorząd”, nr 14 z 1921 roku, s. 131.

²⁷ *Ibid.*, nr 13 z 1921 roku, s. 114.

²⁸ A. Bogusławski, *Wspomnienia...*, t. X, s. 1437.

bardziej i wszechstronniej interesuje szeroki ogół, niż ta, która niejako na pełnym żołdzie administracji zostaje”.²⁹

Bogusławski uznawał za najlepsze takie formy zarządzania państwem, w których miałyby miejsce czynny udział ludności w pracach samorządu terytorialnego. W Polsce powinien rządzić lud poprzez swój wpływ na samorząd, który przez doskonalenie gospodarki lokalnej przyczyniłby się do rozwoju całego państwa.

„Przyczynianie się [...] do rozwoju samorządu jest obowiązkiem każdego działacza społecznego, bo to jest najtrwalsze budowanie państwa Polskiego”.³⁰

²⁹ „Samorząd”, nr 4 z 1933 roku, s. 49.

³⁰ *Ibid.*, nr 11 z 1920 roku, s. 1.