

# Regina Pacanowska

---

## Koncepcja samorządu w działalności i publicystyce Maurycego Zdzisława Jaroszyńskiego (1890–1974)

---

Rocznik Samorządowy 6, 182-202

---

2017

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.



## Koncepcja samorządu w działalności i publicystyce Maurycego Zdzisława Jaroszyńskiego (1890–1974)

### Local Government Theory in Activities and Works of Maurycy Zdzisław Jaroszyński (1890–1974)

#### Abstrakt

Artykuł przedstawia biografię zawodową Maurycego Zdzisława Jaroszyńskiego. Ukazanie losów zawodowych prof. Jaroszyńskiego stanowi przyczynek do prezentacji jego koncepcji samorządu, która powstawała nie tylko na gruncie publikowanych prac naukowych, ale także w ramach prowadzonej przez niego działalności samorządowej. M. Jaroszyński ukończył Uniwersytet Lwowski w 1912 roku, był także uczestnikiem I wojny światowej. Po jej zakończeniu zaangażował się w działalność samorządową w II Rzeczypospolitej, pełniąc między innymi funkcję starosty w Rawie Mazowieckiej i Mławie. Obok praktyki we władzach samorządowych aktywnie brał udział w dyskusjach prowadzonych nad modelem samorządu w II RP oraz uczestniczył w działaniach podejmowanych na rzecz tworzenia organizacji, która reprezentowałaby interesy związków powiatowych na forum ogólnopolskim. Od 1925 r. prowadził wykłady z ustroju samorządu terytorialnego w Wolnej Wszechnicy Polskiej, po uzyskaniu tytułu profesora nadzwyczajnego także w Szkole Głównej Handlowej. Jednocześnie w tym okresie stale publikował artykuły w czasopismach naukowych poświęconych problematyce samorządowej. Po zakończeniu II wojny światowej objął kierownictwo Katedry Prawa Administracyjnego (początkowo Katedry Nauki Administracji i Prawa Administracyjnego) na Uniwersytecie Warszawskim. Przez cały okres działalności zawodowej pełnił także inne ważne funkcje w organizacjach państwowych i uczelnianych, m.in. w Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej, Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego, czy Polskiej Akademii Nauk. M. Jaroszyński był zwolennikiem państwowej szkoły samorządu, stał na stanowisku, że samorząd jest jak najściślej połączony z państwem, wykonując zadania administracji publicznej. Jego zdaniem samorząd jest organem państwa, służącym realizacji państwowych zadań, które są nieograniczone pod względem swego zakresu, całkowicie państwu podporządkowanym, a róż-

niącym się pod względem prawnym tylko od innych organów państwowych, realizujących podobne zadania, przymiotem niezależności.

**Słowa kluczowe:** Maurycy Zdzisław Jaroszyński, samorząd

### **Abstract**

This paper presents the biography of Maurice Zdzisław Jaroszyński. The main aim of the paper is to present the prof. Jaroszyński concept of self-government, which was created not only in the scientific field, but also within the scope of his self-government activity. Maurycy Jaroszyński graduated from Lviv University in 1912 and was also a participant in the First World War. After the war he became involved in self-government activity in the Second Polish Republic, serving, among other things, as a starost in Rawa Mazowiecka and in Mława. Apart from practice in local government authorities, he actively participated in discussions on the model of self-government in the Second Republic of Poland and took active part in activities aimed at establishing an organization that would represent the interests of the poviat unions in the nationwide forum. From 1925 he lectured at the Free Polish University, also after receiving the title of Associate Professor at the Warsaw School of Economics. At the same time he published articles in scientific journals devoted to self-government at that time. After the end of World War II, he assumed the Head of the Department of Administrative Law (originally the Department of Administrative Science and Administrative Law) at the University of Warsaw. Throughout his career he also held other important functions in state and university organizations, including the Commission for the Improvement of Public Administration, the Territorial Self-Government Union or the Polish Academy of Sciences. Maurycy Jaroszyński was a supporter of the state self-government school and in his opinion the self-government, as a part of the public administration, is very strongly connected with the state. According to Jaroszyński, the self-government is the body of the state, serving the state's tasks, which are unlimited in scope, completely subordinate to the state, and differing in legal terms from other state organs carrying out similar tasks, only by the nature of independence.

**Keywords:** local government, Maurycy Zdzisław Jaroszyński

Samorząd terytorialny, niezależnie od różnic w poglądach na jego miejsce w strukturach administracji państwowej, zgłaszanych przez zwolenników różnych opcji

politycznych, w minionym stuleciu postrzegany był przez publicystów i polityków jako szkoła demokracji i wychowania obywatelskiego, jako nośnik postępu i nowych rozwiązań cywilizacyjnych. Rolę i znaczenie władz samorządowych szczególnie mocno podkreślano w polskiej publicystyce okresu zaborów i początkach XX wieku<sup>1</sup>. Wśród działaczy samorządowych II Rzeczypospolitej zarówno znajomością zagadnień prawnych, niepospolitym piórem publicysty, jak też doświadczeniem i aktywnością w pracy samorządowej wyróżniał się prawnik i administratywista Maurycy Zdzisław Jaroszyński.

Przerwana w 1939 r. ciągłość działania władz samorządowych i późniejsza likwidacja samorządu w 1950 r. spowodowała, że doświadczenia samorządowe okresu II Rzeczypospolitej w dużej mierze uległy zapomnieniu. Międzywojenne rozwiązania ustrojowe i dorobek polskiej myśli samorządowej tego okresu nie stanowiły w praktyce istotnej płaszczyzny odwoławczej w działaniach podejmowanych nad przywróceniem samorządu w Polsce czy pracach nad ustawą o samorządzie terytorialnym. Instytucje samorządowe nie znajdowały się w centrum uwagi ani działaczy opozycji ani tym bardziej polityków z kręgów PZPR. W tym okresie brakowało osób z doświadczeniem w działalności samorządowej. Autor reformy samorządowej Jerzy Regulski w swoich publikacjach podkreślał wielokrotnie, jak trudno było budować samorząd w sytuacji, kiedy „pokolenie działaczy samorządowych dawno już przeminęło”<sup>2</sup>. Do okresu międzywojennego nawiązywano jednak w niemal każdej samorządowej publikacji. To były wszak jedyne polskie wzorce, jedyny okres, gdzie funkcjonowały władze samorządowe i do tradycji międzywojennych można było nawiązywać czy się odwoływać, zamierzając kształtować tożsamość lokalnych społeczności<sup>3</sup>.

Maurycy Jaroszyński<sup>4</sup> urodził się 2 maja 1890 r. w Piasecznej w powiecie sandomierskim. Ojciec, Waclaw był oficjalistą w zarządzie dóbr Moszyńskich-Potockich, matką Maria z Hoeschlów. W 1908 r., po ukończeniu gimnazjum w Tarnowie rozpoczął studia na wydziale prawa i nauk politycznych Uniwersytetu Lwowskiego – uczelni, na której wykładali m.in. Oswald Balzer i Władysław Abraham, znani w Europie przedstawi-

<sup>1</sup> Zob. S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa – historia i współczesność*, Lublin 1999.

<sup>2</sup> J. Regulski, *Samorządna Polska*, Warszawa 2005, s. 13.

<sup>3</sup> C. Burek, *Status prawny wójta w samorządzie gminy wiejskiej II RP*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 3; M. Grzybowska, *Samorząd miejski w II Rzeczypospolitej*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 6; M. Klimek, *Samorząd miast II Rzeczypospolitej. Publiczna debata i rozwiązania ustrojowe*, Lublin 2006; R. Pacanowska, *Samorząd powiatowy w Wielkopolsce 1919–1939*, Poznań 2006; R. Podkowski, *Samorząd gminny w Wielkopolsce 1919–1939*, Wrocław 2007; R. Szwed, *Samorząd terytorialny w Drugiej Rzeczypospolitej (1918–1939). Zarys problematyki*, [w:] id., *Samorządowa Rzeczpospolita 1918–1939. Wybór rozpraw i artykułów*, Częstochowa 2000.

<sup>4</sup> Chciałabym podziękować prof. Adamowi Jaroszyńskiemu – synowi Maurycego Jaroszyńskiego za okazaną pomoc, udostępnione materiały oraz cenne uwagi i wskazówki udzielane w trakcie pisania tekstu.

ciele szkoły prawno-histerycznej oraz specjaliści prawa, jak Stanisław Gąbiński, długoletni radny lwowski. W okresie studenckim, włączając się w nurt organizacji niepodległościowych, był członkiem Zarzewia oraz paramilitarnych Drużyn Strzeleckich. Pracując zawodowo w Związku Kótek Rolniczych we Lwowie nawiązał kontakt z ruchem ludowym i należał do tzw. grupy Bolesława Wysłoucha i Jana Dąbskiego – „Niezależnych Ludowców”. Po ukończeniu w 1912 r. studiów prawniczych przez dwa lata pracował jako aplikant sądowy, potem adwokacki w administracji lwowskiego wymiaru sprawiedliwości. Tytuł doktora nauk prawnych otrzymał w 1914 roku. Nie zdołał jednak podjąć pracy naukowej czy badawczej, należał bowiem do tego pokolenia, które niemal prosto z uczelni czy szkoły trafiło na front. W 1915 roku został zmobilizowany i wcielony do 55 pułku piechoty armii austriackiej; uczestniczył m.in. w tzw. kampanii włoskiej. Ciężko ranny w 1916 roku do regularnego wojska nie wrócił, należał do półinwalidzkich formacji wojskowych, gdzie dosłużył się stopnia podporucznika. Aresztowany przez nacjonalistów ukraińskich przebywał w obozie jenieckim w Kołomyi (tzw. Kosaczów).

Wraz z zakończeniem działań wojennych włączył się w proces budowy struktur administracyjnych odrodzonego państwa polskiego. Jako absolwent wydziału prawa rozpoczął w 1919 r. pracę w administracji powiatowej na terenie dawnego Królestwa Polskiego, gdzie dotkliwie odczuwano brak wykwalifikowanej kadry urzędniczej<sup>5</sup>. Przez kilka miesięcy pracował w Starostwie Powiatowym w Mińsku Mazowieckim, by jeszcze w tym samym roku objąć kluczowe dla administracji terenowej II Rzeczypospolitej stanowisko starosty powiatowego, początkowo w Rawie Mazowieckiej (1919–1921), później w Mławie (1921–1925). Ponieważ urząd ten obejmowali w początkach II Rzeczypospolitej szczególnie często przedstawiciele lokalnej elity intelektualnej, przygotowani do pracy w administracji absolwent prawa stanowił pozytywny wyjątek<sup>6</sup>. Starosta opowiadał w tym czasie za spokój i bezpieczeństwo na terenie powiatu, przewodniczył również pracom organów samorządowych tego szczebla – sejmiku i wydziału powiatowego. Połączenie w ramach jednego stanowiska tak dużych uprawnień nie zyskało aprobaty M. Jaroszyńskiego. „Że starosta jest z urzędu przewodniczącym wydziału, jest rzeczą słuszną, (...) i dziś jest to konstytucyjną koniecznością – pisał w 1923 roku. Natomiast oddanie starości z urzędu przewodnictwa także i w sejmiku nie wydaje mi się słuszne i celowe. Przeciwnie, sądzę, że w ten sposób bez potrzeby wzmacnia się

<sup>5</sup> J. Mierzwa, *Starostowie Polski międzywojennej: portret zbiorowy*, Kraków 2012.

<sup>6</sup> Id., *Starosta powiatowy jako przywódca elit lokalnych II Rzeczypospolitej*, [w:] *Regionalne elity polityczne II i III RP*, red. M. Dajnowicz, Białystok, 2012. s. 87.

przewagę administracji państwowej w samorządzie i z wielką szkodą dla samorządu podnosi się znaczenie czynnika biurokratycznego<sup>7</sup>.

Pełniąc obowiązki starosty i przewodniczącego wydziału powiatowego aktywnie uczestniczył w ogólnopolskiej dyskusji na rzecz ujednoczenia rozwiązań ustrojowych w samorządzie<sup>8</sup>. Problematyce tej poświęcone były pierwsze ogłoszone drukiem prace: „Stosunek samorządu gminnego do powiatowego” oraz opublikowane w 1923 r. w serii „Biblioteka Komunalna Wendego” obszerne studium ukazujące zróżnicowanie ustrojowe samorządów w poszczególnych zaborach – „Samorząd Terytorialny. Stan obecny. Wnioski do reformy”. W pracy tej, jak pisali w artykule wspomnieniowym jego uczniowie Wacław Brzeziński i Jerzy Starościak zawarł „swoje credo odnośnie do roli samorządu w okresie odbudowy państwa”, opierając je na przekonaniu, że „samorząd jest szkołą zarządzania w państwie demokratycznym”<sup>9</sup>. Odwołując się do okresu zaborów podkreślał: „I dzisiaj ta rola wychowawcza samorządu nie jest bez znaczenia. I dzisiaj oczekujemy od instytucji samorządowych wychowania mas, które z natury samorządu do udziału w nim są powołane, i wyrobienia działaczy, których nam brakuje we wszystkich dziedzinach państwowego życia. Jednakowoż dzisiaj (...) na plan pierwszy występuje moment inny: samorząd jako podstawowa forma organizacji wewnętrznego życia państwowego i jedno z najważniejszych ogniw w mechanizmie wewnętrznego zarządu państwem”<sup>10</sup>.

W toku trwającej w 1923 r. w kraju dyskusji nad rozwiązaniami w zakresie finansów samorządowych M. Jaroszyński, podobnie jak zdecydowana większość działaczy samorządowych, nie szczędził słów krytyki pod kątem rządowych projektów. W drukowanych na łamach tygodnika „Samorząd” artykułach zwracał m.in. uwagę na błędy popełniane w trakcie przygotowywania projektów ustaw samorządowych, w tym brak odpowiednich kwalifikacji i elementarnej niejednokrotnie znajomości zagadnień samorządowych wśród odpowiedzialnych za realizację rządowej polityki wysokich urzędników państwowych administracji centralnej. Ta sytuacja powodowała w praktyce wiele błędów i niedociągnięć widocznych w przygotowywanych aktach prawnych, rządowych rozporządzeniach wykonawczych czy okólnikach ministerstwa spraw wew-

<sup>7</sup> M. Jaroszyński, *Samorząd terytorialny. Stan obecny. Wnioski do reformy*, Warszawa 1923, s. 32.

<sup>8</sup> Zob. *Samorząd w polskiej myśli politycznej XX wieku*, red. G. Radomski, Toruń 2006; J. Mierzwa, *Działalność wojewódzkich i powiatowych struktur bezpieczeństwa*, [w:] *Praca i społeczeństwo Drugiej Rzeczypospolitej*, red. W. Mędrzecki, C. Leszczyńska, seria: „Metamorfozy społeczne”, t. 9, Warszawa 2014.

<sup>9</sup> J. Starościak, *Maurycy Jaroszyński 1890–1974*, „Państwo i Prawo” 1974, nr 5, s. 113.

<sup>10</sup> M. Jaroszyński, *Samorząd terytorialny. Stan obecny...*, s. 5.

wewnętrznych i ministerstwa finansów<sup>11</sup>. Za podstawową ich przyczynę uznawał to, że „rodzą się one w ciszy biur ministerialnych, w oderwaniu od życia, bez współdziałania ludzi praktyki, a nawet teoretyków, zawodowo z pracą kodyfikacyjną obeznanych”. W związku z tym postulował m.in., aby wszystkie projekty ustaw samorządowych były opiniowane przez związki i zrzeszenia samorządowe<sup>12</sup>. Proponowane przez rząd zmiany w systemie finansów komunalnych, szczególnie wydzielenie pod względem finansowym małych miast z powiatowych związków komunalnych, uznał za błędne. Podkreślał, że ustawa spowoduje „niesłuszne uprzywilejowanie” miast, które będą mogły na własne potrzeby wykorzystać wszystkie źródła dochodowe z obszaru miejskiego, ze szkodą dla powiatów. Zwracał równocześnie uwagę, że na terenie miast znajduje się szereg urzędów służących zarówno ludności miejskiej jak i wiejskiej, a finansowanych z budżetów związków powiatowych (szpitale, zakłady opieki, szkoły średnie). „Związki powiatowe budują także i utrzymują drogi, które umożliwiają dojazd mieszkańcom wsi do miast, a tym samym służą rozwojowi gospodarki miejskiej – argumentował. Zwolnienie ludności miejskiej od świadczeń finansowych na rzecz budżetu powiatowego, który finansuje urządzenia służące tej ludności, uznał „za pozbawione wszelkiego uzasadnienia i w zupełności chybione”<sup>13</sup>. Po wejściu w życie postanowień negowanej przez środowiska samorządowe uchwalonej w okresie szalejącej inflacji ustawy z 1923 r., oceniając stan finansów gminnych odnotował: „Ustawa o finansach komunalnych zawiodła więc [...] w ogóle w stosunku do całej Rzeczypospolitej. Zamiast zawarowania możliwości prawidłowego rozwoju stała się ona zawadą, tamującą wszelki postęp gospodarki gminnej, jakiego domaga się życie”<sup>14</sup>.

Szczegółowej analizie finansów samorządowych na obszarach dawnych zaborów poświęcone były również kolejne wydane drukiem publikacje: „Oszczędność w organizacji administracji powiatowych związków komunalnych”<sup>15</sup> oraz „Znaczenie opłat drogowych w dochodach powiatowych związków komunalnych”, wydrukowane łącznie z opracowaniem – „Gospodarka gmin wiejskich w Polsce na tle stanu finansów gmin-

<sup>11</sup> Zob. R. Pacanowska, *Państwo wobec samorządów. Od zmiany w systemie finansów komunalnych do ustawy scaleniowej z 1933 roku*, [w:] *Państwo i społeczeństwo Drugiej Rzeczypospolitej*, red. J. Żarnowski, seria „Metamorfozy społeczne”, t. 8, Warszawa 2014, s. 85–109.

<sup>12</sup> M. Jaroszyński, *O metodach tworzenia ustaw o samorządzie*, „Samorząd” 1923, nr 10, s. 150.

<sup>13</sup> Id., *Uwagi o rządowym projekcie o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych*, „Samorząd” 1923, nr 17, s. 255.

<sup>14</sup> Id., *Gospodarka gmin wiejskich w Polsce na tle stanu finansów gminnych. Znaczenie opłat drogowych w dochodach powiatowych związków komunalnych*, Warszawa 1926, s. 112.

<sup>15</sup> Id., *Oszczędność w organizacji administracji powiatowych związków komunalnych. Przekazanie samorządowi terytorialnemu agend administracji urzędów państwowych*, [w:] W. Gajewski, *Samorząd powiatowy w Rzeczypospolitej z punktu widzenia polityki oszczędnościowej*, Warszawa 1924.

nych". W tej ostatniej pracy podkreślał znaczenie gminy wiejskiej, jako „zasadniczej i najważniejszej komórki w organizmie państwowym”. „Ona ogarnia najprostsze wprawdzie, lecz zarazem najkardynalniejsze przejawy życia zbiorowego – uzasadniał – zaspokaja najprostsze, lecz najkardynalniejsze potrzeby publiczne, jest podstawą, na której wspiera się działalność związków komunalnych wyższego rzędu i samego państwa. Gmina jest podstawą wszelkiej administracji publicznej w Polsce. (...) Bo zważmy tylko: w pieczy gminy znajduje się szkolnictwo powszechne, drogi, przez przeciętnego mieszkańca wsi najczęściej używane, opieka społeczna, uzdrowienie warunków codziennego życia itd. Gmina ma tedy w swym ręku najważniejsze środki rozwoju materialnej i duchowej kultury narodu”<sup>16</sup>.

Zainteresowany problemami funkcjonowania samorządu, w tym instytucjonalnej współpracy samorządów, M. Jaroszyński uczestniczył w działaniach podejmowanych na rzecz tworzenia organizacji, która reprezentowałaby interesy związków powiatowych na forum ogólnopolskim. Kiedy władze centralne w 1919 r. odmówiły rejestracji stowarzyszenia Związek Sejmików Powiatowych, tak oceniał posunięcie sfer rządowych: „Wobec zrzeczeń powiatów i miast sfery rządowe zachowywały się nieufnie albo wręcz nieprzyjaźnie. Psychologicznie daje się to wytłumaczyć obawą, aby instytucje te nie stały się «rządem» wywierającym wpływ decydujący na pracę zrzeszonych związków komunalnych, czyniąc przez to konkurencję oficjalnym czynnikom, którym to obowiązujące prawo wpływ taki na samorząd przyznało”<sup>17</sup>. W 1923 r. po utworzeniu Biura Zjazdów Samorządu Ziemińskiego, organizacji zrzeszającej samorządy powiatowe, został wiceprezesem Rady Zjazdów, a dwa lata później po ustąpieniu Włodzimierza Wakara objął na rok stanowisko dyrektora Biura<sup>18</sup>. W 1925 r. został wybrany do Rady Nadzorczej Zrzeszenia Samorządów Powiatowych. Był jednym z inicjatorów przekształcenia Biura Zjazdów w ogólnopolską organizację – Związek Powiatów Rzeczypospolitej, a w 1932 r. został wybrany kolejnym, po Józefie Beku prezesem tej organizacji; funkcję tę sprawował do 1938 roku<sup>19</sup>.

W trakcie organizowanych raz do roku ogólnopolskich zjazdów samorządowych wygłaszał mowy wstępne, pogadanki i referaty, obejmujące różnorodne aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego (problem nadzoru nad samorządem, zadania

<sup>16</sup> M. Jaroszyński, *Gospodarka gmin wiejskich w Polsce...*, s. 1.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 137–138.

<sup>18</sup> R. Pacanowska, *Z dziejów nauki prawa administracyjnego i nauki o samorządzie terytorialnym: Włodzimierz Wakar (1885–1933)*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 4, s. 72–78.

<sup>19</sup> *Ead.*, *Związek Powiatów Rzeczypospolitej Polskiej w okresie międzywojennym*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 4, s. 5–12; R. Szwed, *Centralne związki samorządowe w Polsce (1917–2003)*, Częstochowa 2003, s. 44.



samorządu w zakresie szkolnictwa powszechnego czy rolnictwa). W referacie prezentowanym na zjeździe w Warszawie w 1925 r. zgromadzonym przedstawicielom środowisk samorządowych tak objaśniał swoją wizję samorządu: „Istota samorządu polega na wypełnianiu zadań administracji publicznej przez samych zainteresowanych obywateli. W tym celu ustawy organizują obywateli w formę przymusowych związków zwanych samorządowymi. O ile ogół zadań, jakie ma wypełniać związek samorządowy dotyczy określonego terytorium i ogółu mieszkańców na tym terytorium osiadłych, wtedy mamy do czynienia z samorządem terytorialnym”<sup>20</sup>.

Zdobywając autorytet w środowiskach naukowych jako praktyk i znawca problematyki samorządowej w 1925 r. rozpoczął wykłady z ustroju samorządu terytorialnego w jednej z dwu działających wówczas w Warszawie prywatnych uczelni – Wolnej Wszechnicy Polskiej, gdzie jeszcze w tym samym roku uzyskał stopień docenta. Postępowały charakter uczelni, w której rektorem był w tym czasie Ludwik Krzywicki, powodował, że zatrudniano w niej obok teoretyków również wybitnych praktyków. Zagadnienia samorządowe na tej uczelni wykładali m.in.: działacz społeczny i samorządowy Józef Bek, Kazimierz Windakiewicz, Konstanty Krzeczkowski i Adam Kuhn<sup>21</sup>. Podobnie jak wielu wykładowców Wszechnicy zatrudnionych w innych szkołach wyższych w Warszawie M. Jaroszyński, po uzyskaniu tytułu profesora nadzwyczajnego, od 1930 r. prowadził również wykłady z prawa administracyjnego i samorządowego w Wyższej Szkole Handlowej (od 1933 – Szkole Głównej Handlowej). W obu instytucjach pracował do wybuchu wojny. Zaangażowany w kształcenie nie tylko kadr przyszłych samorządowców, ale i kształtowanie opinii środowisk samorządowych w 1925 r. objął funkcję redaktora naczelnego tygodnika „Samorząd”, które z przerwą na okres pracy w administracji centralnej sprawował do 1934 roku. Cztery lata później w 1929 r. zainicjował wydawanie i został redaktorem naczelnym ukazującego się do końca okresu międzywojennego kwartalnika teoretycznego „Samorząd Terytorialny”.

Po przewrocie majowym obóz rządowy, wysuwając postulaty pracy dla państwa, zabiegał o poparcie w środowiskach inteligenckich. Próba zaangażowania do pracy administracyjnej uznanych autorytetów naukowych, jak też przygotowywany przez sanację pakiet ustaw dotyczący ujednoczenia ustroju samorządu terytorialnego był zapewne jednym z powodów, dla których jesienią 1926 r. M. Jaroszyński został powołany na stanowisko dyrektora departamentu organizacyjnego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, a w końcu tego roku został mianowany podsekretarzem odpo-

<sup>20</sup> M. Jaroszyński, *Nadzór nad samorządem. Pamiętnik zjazdu przedstawicieli sejmików powiatowych w Warszawie w dniu 2 lutego 1925 roku*, Warszawa 1925, s.22.

<sup>21</sup> A. Ivánka, *Wspomnienia skarbowca*, Warszawa 1967, s. 579.

wiedzialnym za sprawy samorządowe w tym samym resorcie. Jako wiceminister przewodniczył m.in. obradom powołanej w 1927 r. Państwowej Rady Samorządowej oraz opiniował propozycje zmian w ustawodawstwie samorządowym. Projekty ustaw samorządowych, po burzliwej ogólnopolskiej dyskusji i poprawkach wniesionych po trzech kolejnych czytaniach w sejmie, nie zostały ostatecznie uchwalone. Z początkiem 1929 r., po bezpośredniej interwencji Józef Piłsudskiego M. Jaroszyński został zwolniony z pracy w Ministerstwie i jako urzędnik państwowy został przeniesiony w stan spoczynku. Równocześnie z rezygnacją z ministerialnej posady zrzekł się poselskiego mandatu, uzyskanego w marcu 1928 r. z listy BBWR, w okręgu wyborczym nr 8 (Ciechanów). Była to raczej formalna rezygnacja, bowiem pełniąc obowiązki wiceministra M. Jaroszyński mandatu w praktyce nie sprawował. Do przedstawicieli środowiska naukowego, którzy również otrzymali mandaty poselskie z list BBWR, obok M. Jaroszyńskiego należeli: profesorowie Adam Krzyżanowski, Wacław Makowski, Witold Staniawicz (również minister reform rolnych) oraz Kazimierz Bartel<sup>22</sup>.

W działaniach podejmowanych przez rządy sanacyjne administracja samorządowa stanowiła przedmiot szczególnego zainteresowania. Lokalne ośrodki władzy, zwłaszcza w okresie wyborów, stały się areną bezpośredniej rywalizacji strony rządowej i przedstawicieli opozycji, zlokalizowanej w wielu organach czy instytucjach samorządowych. W dążeniach do poszerzenia wpływów obozu pomajowego w społeczeństwie wykorzystywano dostępne środki, zarówno o charakterze formalno-prawnym, jak i nieformalne naciski<sup>23</sup>. Jednym z najistotniejszych rysów polityki państwa wobec samorządów w okresie rządów pomajowych było dążenie do podporządkowania samorządów administracji centralnej. Prowadziło to stopniowo do ograniczania uprawnień samorządu i zwiększania kontroli i nadzoru ze strony administracji państwowej.

W ukazujących się w tym czasie na łamach prasy samorządowej publikacjach i artykułach opowiadał się za koncepcją samorządu wypracowaną przez tzw. państwową szkołę samorządu, do której zaliczano również Tadeusza Bigo (Uniwersytet Lwowski) i Jerzego Panejkę (Uniwersytet Stefana Batorego w Wilnie). „Powiązanie samorządu z państwem jest jak najściślejsze. Według panującej teorii, na której gruncie stanęło również obowiązujące prawo ustrojowe w Polsce, samorząd jest po prostu częścią państwowej całości. Według tej samej teorii i obowiązującego prawa samorząd jest rów-

<sup>22</sup> Z. Gaca-Dąbrowska et al., *Historia nauki polskiej*, t. 5: 1918–1951, Kraków 1992, s. 149.

<sup>23</sup> Z. Jaku, *Przenikanie państwa do samorządu terytorialnego w okresie międzywojennym i po wyzwoleniu*, „Kronika Wielkopolski” 1990. nr 3.

nocześnie prawie niezależny od rządu, jako jednego z organów państwowych. Oczywiście niezależny – względnie. Zakres swobodnej decyzji organów samorządowych jest bowiem wszędzie ograniczony z reguły właśnie na rzecz rządu. Albowiem rząd kieruje tą dziedziną życia państwowego, w której działa administracja publiczna<sup>24</sup>. Samorząd wykonywał więc – zdaniem M. Jaroszyńskiego – zadania administracji państwowej, co więcej „jest organem państwa, służącym realizacji państwowych zadań, które są nieograniczone pod względem swego zakresu, całkowicie państwu podporządkowanym, a różniącym się pod względem prawnym tem tylko od innych organów państwowych, realizujących podobne zadania, że go wyposażono w przymiot niezależności”<sup>25</sup>.

Jako zwolennik państwowej szkoly samorządu krytykował jednak przeciwstawianie państwa i samorządu. „Któż z nas nie spotkał się z nadużywaniem pięknego na pozór powiedzenia: «naprzód państwo, potem samorząd»? Tak jakby samorząd miał być czymś odrębnym od Państwa! Albo z mniej już pięknym powiedzeniem tego rodzaju, jak: „naprzód budżet Państwa, potem budżety samorządów”. Tak jakby każda najdrobniejsza czynność każdego urzędu państwowego była dla Państwa ważniejsza i pilniejsza, aniżeli najpoważniejsza praca samorządu. (...) Jeżeli tedy ktokolwiek chciałby nas podzielić «samorządowców» i «państwowców» zależnie od tego, czy ktoś pracuje w formach samorządu czy też w innych instytucjach formalnie państwowych (ściślej mówiąc rządowych) i próbowałby przeciwstawić jednych drugim, to przeciwko takiemu podziałowi musimy jak najgoręcej się zastrzec, jako powierzchownemu, fałszywemu i wysoce krzywdzącemu tych, którzy pracują w samorządzie”. W dalszej części objaśniał pojęcie działacza samorządowego. „Samorządowcami w tem właściwym znaczeniu nazwiemy tych wszystkich, którzy dążą do utrwalenia i rozbudowy samorządu w obrębie organizacji państwowej, do nadania Państwu takiego ustroju, w którym przez samorząd realizuje się ważne a może nawet najważniejsze zadania państwowe”<sup>26</sup>.

Oceniając z perspektywy końca lat trzydziestych głoszone wcześniej zapatrywania na istotę samorządu pisał: „Pogląd na państwową naturę samorządu skryształizował się już dawno w teorii. Niejednokrotnie miałem sposobność deklarować się jako zdecydowany jej wyznawca. Dokonujące się w naszych czasach przemiany zdają się go coraz wyraźniej potwierdzać. (...) Wszelkowiedza państwa współczesnego jest faktem. Poza państwem niema miejsca na samorząd, bo poza państwem nie ma zadań publicz-

<sup>24</sup> M. Jaroszyński, *Wybory samorządowe*, „Samorząd” 1937, nr 51, s. 799.

<sup>25</sup> *Echa liberalizmu samorządowego*, „Samorząd” 1932, nr 13, s. 353-354.

<sup>26</sup> M. Jaroszyński, *Samorząd i samorządowy*, „Samorząd” 1933, nr 2, s. 18.

znych. Natomiast w państwie samem, w obrębie jego organizacji, jest dla samorządu miejsce i to bardzo poczesne. Toteż samorząd musiał się stać i stał się rzeczywiście organem państwa (oczywiście nie rządu)<sup>27</sup>.

W końcu lat dwudziestych, jeszcze w trakcie pracy w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, M. Jaroszyński powołany został na przewodniczącego, działającej przy Prezesie Rady Ministrów w latach 1928–1933, Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej. Prace komisji, której zdaniem było „przygotowanie planu racjonalizacji administracji publicznej” zakrojone były bardzo szeroko. Wśród projektów, przygotowywanych we współpracy z licznym gronem wybitnych specjalistów – ok. stu teoretyków administracji i praktyków – znalazły się propozycje zmian w organizacji administracji centralnej, rządowej administracji terenowej, systemie kontroli administracyjnej, przebudowa ustroju Warszawy, zmiany w rachunkowości oraz prawie budżetowym<sup>28</sup>.

W trakcie prac Komisji jedną ze szczególnie kontrowersyjnych kwestii, obok projektów nowego podziału administracyjnego, stała się problematyka ustroju gminy wiejskiej w Polsce. Jako pozostałość po okresie zaborów na terenie Galicji i dwóch województw zachodnich (b. zabór pruski) funkcjonowały w tym okresie małe gminy wiejskie, obejmujące zwykle jedną wieś, tzw. gminy jednostkowe, z kolei na terenie dawnego Królestwa Polskiego działały duże gminy zbiorowe oraz jednostkowe gromady. Ogólnopolską dyskusję na rzecz reorganizacji gminy wiejskiej w Polsce i upowszechnienia gminy zbiorowej rozpoczął referat wygłoszony przez M. Jaroszyńskiego na krajowym zjeździe przedstawicieli sejmików powiatowych w grudniu 1930 r. – „Zasadniczy typ gminy wiejskiej w Polsce”<sup>29</sup>. Autor postulował w nim wprowadzenie na obszarze całego państwa jednolitej gminy zbiorowej – tzw. gminy okręgowej, która przejęłaby funkcje administracji rządowej przy równoczesnym pozostawieniu tzw. małej gminy miejscowej (gromady). Konieczność zmian w organizacji i funkcjach wypełnianych przez gminy wiejskie propagował również na łamach czasopism samorządowych. „Wprowadzenie silnej gminy zbiorowej w całej Rzeczypospolitej uważam za pilną konieczność, wynikającą z całego naszego ustroju państwowego i administracyjnego – postulował (...). Przewodawca w swojej twórczości organizacyjnej liczyć się musi z istniejącym w danej chwili układem stosunków społecznych, jeśli nie chce zadawać gwałtu życiu. Konieczność zaspokajania pewnych potrzeb poza granicami jednej wsi stwarza naturalną więź społeczną, obejmującą większą liczbę miejscowości, związanych wspólnością potrzeby – i to jest

<sup>27</sup> Id., *Rozważania ideologiczne i programowe*, „Samorząd” 1937, nr 20, s. 298.

<sup>28</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 65–67.

<sup>29</sup> *Zasadniczy typ gminy wiejskiej w Polsce*, Warszawa 1930.

naturalna podstawa, na której oprzeć się powinna gmina zbiorowa. Z drugiej jednak strony znaczna suma potrzeb wynika jedynie z sąsiedzkiego współżycia w jednej miejscowości geograficznej, co stwarza również więź społeczną, domagającą się odpowiedniego uwzględnienia w organizacji prawnej. Czyli: gmina zbiorowa, instytucja nieodzowna dziś zdaniem moim w całej Polsce, istnieć powinna obok ściśle miejscowej, bo w zasadzie jedną tylko miejscowość obejmującej jednostki prawa publicznego, którą najchętniej, bo najprościej, nazwałbym również gminą, odróżniając jedną jednostkę od drugiej odpowiednim przymiotnikiem”<sup>30</sup>.

Koncepcja gminy zbiorowej, przejęta przez obóz sanacyjny w ogólnych zarysach, weszła w skład rządowego projektu tzw. „małej ustawy samorządowej”. Wprowadzone na obszarze całego państwa ustawą scaleniową z 1933 r. gminy zbiorowej oraz jednostkowej gromady, której istnienia nie przewidywała zresztą konstytucja marcowa, odbiegało jednak znacznie od rozwiązań proponowanych przez M. Jaroszyńskiego. O wielkości gminy zbiorowej nie decydowały, jak postulował, pełnione przez nią funkcje, zaś samorządność jednostkowej gromady, zwłaszcza na terenie województw zachodnich i południowych, ograniczono do karykaturalnych rozmiarów. „Do kociołka ustawodawczego, w którym warzono reformę gminną, dorzucono zgoła nieszlachetnych ingrediencji... – nie bez ironii komentował kilka lat później sam Jaroszyński. I to z rozmaitych stron, jako że różni byli kucharze, którzy przy okazji własną chcieli upiec pieczeń. (...) Do tego wszystkiego dołączył się jeszcze jeden charakterystyczny moment z tak dobrze w Polsce znanego gatunku «terroryzmu nierozumu». Oto wielki Marszałek powiedział, że w Polsce potrzeba gminy zbiorowej. I miał rację ponad wszelką wątpliwość. Ale gorliwi pomniejszyciele wielkości zrozumieli, że gmina okręgowa, to nie gmina zbiorowa i że gmina zbiorowa – to przeciwieństwo gminy ściśle miejscowej w jakiegokolwiek postaci. A tak zrozumiawszy (oczywiście fałszywie) do walki przeciw żywotnej gromadzie wprowadzili autorytet Marszałka”<sup>31</sup>.

W kolejnych wystąpieniach M. Jaroszyński opowiadał się więc za przywróceniem uprawnień samorządowych gromady, „trudno sobie bowiem – jego zdaniem – wyobrazić jakąkolwiek planową akcję, zmierzającą do podniesienia kultury i dobrobytu wsi, bez samorządu poszczególnych miejscowości wiejskich. (...) Na jakiej jednostce organizacyjnej mają się oprzeć tego rodzaju urządzenia i akcje, jak studnie publiczne, kąpieliska, przedszkola, bruki we wsi i chodniki, domy ludowe i wszelkiego rodzaju ogniska akcji kulturalnej, zorganizowane korzystanie z książki, choćby ona przychodziła na wieś z po-

<sup>30</sup> M. Jaroszyński, *Jeszcze o reformie gminy wiejskiej*, „Samorząd” 1931, nr 10, s. 10.

<sup>31</sup> Id., *Sprawa gromady*, „Samorząd” 1937, nr 10, s. 145-146.

wiatu lub gminy, półotwarta opieka społeczna itd. itd.? (...) każde z tych wymienionych przykładowo poczynić jest problemem typowo lokalnym, który skutecznie może być rozwiązany tylko w granicach każdej miejscowości z osobna. Jest to więc przyrodzony zakres działania jednostki organizacyjnej, obejmującej z reguły jedną wieś, czyli gromady”<sup>32</sup>.

Zwracał również uwagę na – wynikający z ustawy z 1933 roku – niedookreślony zakres obowiązków i uprawnienia sołtysa. „Obarcza się go tysiącami drobiazgami, nieraz posługami najniższego rzędu, nie bacząc na jego godność obywatelską i urzędową – argumentował. Groźba kary aresztu, a nierzadko stale nad sołtysem wisząca i efektywnie stosowana była batem, który go do ślepego posłuszeństwa zniewalał. (...) Doszło do tego, że sołtysowi rozkazuje każdy: nie tylko wójt, ale i posterunkowy policji państwowej i sekretarz gminny i jego pomocnik i każdy zajęty w urzędzie gminnym praktykant, może nieraz nawet i woźny. Z pierwszego we wsi obywatela uczyniono pachotką urzędu gminnego (...) przez spychanie wielkiej ilości zarówno ważnych jak i najdrobniejszych spraw na sołtysów bez żadnego wyboru i umiaru i zawsze pod groźbą kary – cierpi jakość załatwienia spraw, z drugiej zaś strony obniża się do zera autorytet sołtysa. W rezultacie ogół obywateli zamiast ubiegać się o ten urząd, jako o zaszczytne wyróżnienie i dowód szczególnego zaufania miejscowej ludności, począł go traktować jak ciężką pańszczyznę, jak jakieś świadczenie gorsze i cięższe niż np. powinność stróży nocnej albo podwody”<sup>33</sup>.

Wśród szeroko dyskutowanych w kręgach samorządowych kwestii w tym okresie znalazły się również, wydane w odrębnym, dziesiątym tomie wyników prac Komisji autorstwa Jaroszyńskiego, problemy personalne administracji publicznej, m.in. udział czynnika zawodowego i obywatelskiego w administracji. Pracownicy samorządowi w okresie międzywojennym stanowili bardzo zróżnicowaną grupę zawodową. W jej skład wchodził bowiem zarówno wyżsi urzędnicy, reprezentujący władze samorządowe na poszczególnych szczeblach, a więc starosta krajowy, burmistrz, wójt i sołtys; dalej urzędnicy komunalni średniego szczebla, jak sekretarz, skarbnik czy kancelista oraz największa grupa pracowników niższego szczebla, w tym pionu technicznego czy sanitarnego. Pracownicy administracji samorządowej różnili się tak posiadaniem doświadczeniem, wykształceniem czy predyspozycjami do pracy w instytucjach publicznych. Różnice w funkcjonowaniu poszczególnych urzędów czy jednostek samorządowych wynikały z odmiennych uwarunkowań kulturowych i doświadczeń wyniesionych z okresu zaborów; były też konsekwencją polityki prowadzonej przez państwa zaborcze wobec

<sup>32</sup> Ibidem, s. 147.

<sup>33</sup> M. Jaroszyński, *Pierwszy obywatel wsi – czy pachotek gminny?*, „Samorząd 1933, nr 48, s. 722.

Polaków i braku odpowiednio wykształconych kadr<sup>34</sup>. W administracji samorządowej na terenie całego kraju spotkać można było takich urzędników, którzy „w konflikcie z prawem dowiadawali się o granicach swoich uprawnień”, a na łamach gazet lokalnych – jak podkreślał Grzegorz Radomski – często pojawiały się głosy krytyki przeciwko grupie „uniwersalnych omnibusów”, którzy decyzje podejmowali z „jednakową pewnością i zarozumiałością”, czy to w sprawach dotyczących wodociągów, buraków, oświaty czy szpitali „wszystko wiedzieli, a niczego się nie uczyli”<sup>35</sup>.

Uznając za „naturalną i zdrową tendencję do upowszechniania się zawodowych zarządów komunalnych” M. Jaroszyński pisał w 1931 r.: „Bezpośrednim wykonawcą zadań samorządu staje się coraz częściej coraz powszechniej nie ktoś z pośród członków związku, kwalifikowany do tego jedynie zaufaniem wyborców, pozatem zaś będący w sprawach administracji publicznej – jak to się popularnie mówi – laikiem, lecz osoba odpowiednio do tego zawodowo przygotowana i poświęcająca się administracji komunalnej wyłącznie albo przynajmniej głównie. Chodzi tu zarówno o tak zwanych urzędników komunalnych, którą to instytucję wszyscy doskonale znany, jak i o zawodowych kierowników egzekutywy komunalnej (zawodowych burmistrzów, wójtów)”. Głos ten należy uznać za wyraz potrzeby czasu.

Równocześnie podkreślał znaczenie i rolę czynnika obywatelskiego w samorządzie. „Samorządowość w wewnętrznej organizacji związków komunalnych, inaczej mówiąc idea, aby zainteresowani obywatele wywierali jaknajwydatniejszy i bezpośredni wpływ na administrację dotyczących ich sfery życia spraw publicznych, znaleźć powinna swój możliwie pełny wyraz w odpowiedniej strukturze i kompetencjach reprezentacji komunalnych, czyli organów stanowiących”<sup>36</sup>. „Zdarza się mianowicie niestety, że samorząd w praktyce sprowadza się do *sui generis* «samorządności» prezydentów, burmistrzów, starostów czy wójtów, a więc zawodowców, urzędników *de facto* czy także *de iure*, że natomiast reprezentacje miejscowego społeczeństwa, mianowicie rady, nie dochodzą faktycznie do przysługującego im prawnie głosu z powodu czy to swej bierności czy też pewnej nieśmiałości. W tych wypadkach, chociażby wymienieni szefowie egzekutywy administrowali najlepiej, samorząd staje się niepotrzebną fikcją”<sup>37</sup>.

<sup>34</sup> R. Pacanowska, *Pracownicy samorządowi z terenów Polski Zachodniej: kwalifikacje, postawy, wizerunek w społeczeństwie* [w:] *Praca i społeczeństwo Drugiej Rzeczypospolitej*, op. cit., s. 191–209.

<sup>35</sup> *Samorząd terytorialny w myśli politycznej*, op. cit., s. 340.

<sup>36</sup> M. Jaroszyński, *Zawodowość w administracji komunalnej*, „Samorząd” 1931, nr 35, s. 574.

<sup>37</sup> Id., *Do społeczeństwa – przez samorząd*, „Samorząd” 1935, nr 50, s. 770.

Kryzys gospodarczy, wzrastające zadłużenie związków samorządowych i załamanie finansów publicznych państwa, wpłynęło na decyzję o utworzeniu w 1932 r. pod przewodnictwem M. Jaroszyńskiego Komisji Uzdrawienia Gospodarki Komunalnej, gdzie opracowano m.in. projekty aktów prawnych, na mocy których dokonano obniżki oprocentowania niektórych długoterminowych wierzytelności, również samorządowych<sup>38</sup>. W artykułach prasowych „szybką i energiczną akcją oszczędnościową w gospodarce samorządowej” M. Jaroszyński uznał za „konieczność chwili”. „Oszczędności należy, zdaniem moim – pisał na łamach „Samorządu” – szukać różnemi drogami, zależnie od stosunków w poszczególnych związkach komunalnych, które bynajmniej nie są jednolite. Znaleźć je można, a raczej znaleźć się je, zdaniem moim, musi, bądź przez a) obniżenie uposażeń wszystkich lub niektórych pracowników (obniżenie stopni służbowych, skasowanie lub zniesienie niektórych dodatków itp.), b) zmniejszenie liczby pracowników bądź przez c) obniżenie wydatków rzeczowych, albo wreszcie – wszystkimi temi środkami łącznie”<sup>39</sup>. Proponował również powołanie tzw. wewnętrznych komisji oszczędnościowych, w skład których wchodziłoby obywatele, wybrani spoza grona rad, sejmików i kolegiów wykonawczych. „Powołanie świeżego elementu obywatelskiego do komisji oszczędnościowych – pisał – stworzy pożądane ujście dla krytycznych nastrojów społecznych i umożliwi przekształcenie krytyki negatywnej w pozytywną, twórczą, a tem samem umocni samorząd w opinii społeczeństwa”<sup>40</sup>. Praca w komisji nie była rzeczą łatwą. Niechęć do posunięć sfer rządowych była powszechna, w kręgach samorządowych o przygotowywanej reformie unifikacji podstaw ustrojowych samorządu na początku lat trzydziestych krążył złośliwy dowcip: „Rząd już dokonał reformy samorządowej. Polegała ona na skreśleniu w tym wyrazie litery „o”; zamiast „samorząd” mamy teraz „sam rząd”<sup>41</sup>.

W 1934 r., wykorzystując swe bogate doświadczenie i rezygnując z funkcji redaktora naczelnego „Samorządu” M. Jaroszyński wszedł, jako wiceprzewodniczący, w skład powołanej Centralnej Komisji Oszczędnościowo-Oddłużeniowej i został prezesem kontrolującego gospodarkę samorządową Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego. W wyniku prac Komisji Oszczędnościowej do 1937 r., poza umorzeniem gminom wiejskim i samorządom powiatowym pożyczek na budowę szkół powszechnych (ok. 9 mln zł) indywidualną akcją oszczędnościową objęto 51 dużych miast (na ogólną

<sup>38</sup> Były to dwa rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej – w sprawie obniżenia kosztów administracji komunalnej oraz o dochodzeniu roszczeń pieniężnych i egzekucji należności opartych na tytułach prywatnoprawnych. A.W. Zawadzki, *Finanse samorządu terytorialnego w latach 1918–1939*, Warszawa 1971, s. 209–210.

<sup>39</sup> M. Jaroszyński, *W sprawie obniżenie kosztów administracji samorządowej*, „Samorząd” 1932, nr 18, s. 295.

<sup>40</sup> Id., *Czynnik obywatelski w akcji samorządowej*, „Samorząd” 1932, nr 22, s. 353–354.

<sup>41</sup> A. Ivánka, *Wspomnienia...*, s. 215.



liczbę 53), 410 (na 450) miast niewydzielonych, 165 związków powiatowych (na 239 działających), 1 związek wojewódzki oraz 301 gmin wiejskich (na 3 138). Po analizie danych komisji wojewódzkich stwierdzono również, że stan zaspokajania potrzeb lokalnych jest niezadowolający, ale poza szczególnymi wypadkami „...legenda o rozrzutnej gospodarce nie ma podstaw oraz że gospodarka samorządowa grzeszy raczej ubóstwem”<sup>42</sup>.

Zaangażowany w akcję oddłużeniową dla samorządu w drugiej połowie lat trzydziestych M. Jaroszyński skierował swoje zainteresowania w stronę problemów wsi i rolnictwa. Po utworzeniu w Warszawie w 1936 r., podlegającego ministrowi rolnictwa i reform rolnych, Państwowego Instytutu Kultury Wsi, wszedł w skład jego zarządu, obok dyrektora Józefa Chałasińskiego i prof. Jana Stanisława Bystronia<sup>43</sup>, a w 1938 r. objął stanowisko podsekretarza stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Reform Rolnych. Po kilku miesiącach, korzystając z propozycji ówczesnego ministra skarbu Eugeniusza Kwiatkowskiego, objął funkcję prezesa Banku Rolnego. W związku z przejściem do pracy ministerialnej, w lutym 1938 r., oficjalnie zrezygnował ze stanowiska prezesa Związku Powiatów. Jeszcze w tym samym roku, w podziękowaniu „za długą i ofiarną pracę na polu samorządowym” Rada Związku Powiatów ustanowiła stypendium im. prezesa dr M. Jaroszyńskiego dla studentów zagadnień samorządowych<sup>44</sup>.

Przez cały okres międzywojenny w licznych artykułach drukowanych w prasie samorządowej, jak: „Gmina”, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej”, „Samorząd Terytorialny” czy „Samorząd”, zabierał głos w sprawach aktualnych dla gospodarki samorządowej. Na łamach tego ostatniego tygodnika niejednokrotnie polemizował z oponentami swoich tez, którzy nie dość dokładnie znali kontrowersyjne zagadnienie. „Dziwnie niektórzy pojmują etykę publicystyczną. Okazuje się, że można sprawy zupełnie nie znać, nie czytać, co się o niej pisało, o informacje co do faktów nie pytać – i pisać, pisać, pisać. Tak jakby główną kwalifikacją publicysty była umiejętność pisania”<sup>45</sup>.

Wśród zainteresowań naukowych M. Jaroszyńskiego znalazły się również badania nad rozwiązaniami ustrojowymi samorządu w państwach europejskich. Na łamach kwartalnika teoretycznego „Samorząd Terytorialny” systematycznie publikował materiały poświęcone powyższej problematyce, w licznych artykułach analizował ustrój samorządu w państwach europejskich, zwłaszcza spostrzeżenia dotyczące reformy samorządowej z 1933 ro. w państwie pruskim: „Reformy w dziedzinie samorządu terytorial-

<sup>42</sup> Cyt. za: A.W. Zawadzki, *Finanse samorządu terytorialnego...*, s. 221–222.

<sup>43</sup> *Historia nauki polskiej*, t. 5, op. cit., s. 220–221.

<sup>44</sup> R. Szwed, *Centralne związki...*, s. 114.

<sup>45</sup> M. Jaroszyński, *Dookoła sprawy podatku obywatelskiego*, „Samorząd” 1932, nr 30, s. 471.

nego w państwie pruskim<sup>46</sup>, Samorząd terytorialny po wielkiej reformie finansowej Rzeszy Niemieckiej<sup>47</sup>, „Polityka oszczędnościowa Rzeszy Niemieckiej a samorząd terytorialny<sup>48</sup>, „Pruskie przepisy o przedsiębiorstwach komunalnych<sup>49</sup>. Tematyce tej poświęcona była wydana oddzielnie drukiem rozprawa „Przemiany samorządu pruskiego (Warszawa 1934).

We wrześniu 1939 r., jako urzędnik administracji państwowej, wraz z rodziną został ewakuowany do Rumunii, skąd jesienią tego samego roku przedostał się do Francji. W Paryżu pracował początkowo w powołanym przez władze emigracyjne Biurze Studiów Ekonomicznych, a po zajęciu miasta przez wojska niemieckie na południu Francji (Perigueux, Grenoble) w oddziale PCK, przekształconym na Towarzystwo Opieki nad Polakami we Francji. Po dwóch latach przedostał się do Londynu, gdzie uzyskał zatrudnienie w biurze prac administracyjnych, późniejszym kierowanym przez Karola Popiela Ministerstwie Odbudowy Administracji Publicznej. W 1944 r. rozpoczął wykłady na polskim wydziale prawa Uniwersytetu w Oxfordzie, obok 17 polskich profesorów, m. in. Stanisława Grabskiego, Wacława Komarnickiego, Adama Pragiera i Edwarda Szturm de Sztrema<sup>50</sup>.

W 1945 r., wykorzystując przedwojenne kontakty, zwłaszcza z ówczesnym członkiem prezydium KRN, Stanisławem Szwalbe i chcąc rozwijać działalność dydaktyczną i naukową, M. Jaroszyński, jak wielu uczonych polskich, w tym S. Grabski, Oskar Lange, Jan Hulewicz, Wojciech Świętosławski czy Rafał Taubenschlag, powrócił z emigracji do kraju<sup>51</sup>. W Warszawie został powołany na stanowisko dyrektora Biura Organizacji i Spraw Osobowych przy Prezydium Rady Ministrów, a w styczniu 1948 r. na stanowisko zastępcy Szefa Kancelarii Prezydenta RP. W 1946 r., wraz ze wznowieniem zajęć na Uniwersytecie Warszawskim, objął stanowisko profesora i kierownika początkowo Katedry Nauki Administracji i Prawa Administracyjnego, później Katedry Prawa Administracyjnego na tejże uczelni. Pracując nieprzerwanie do 1960 r., jak pisali uczniowie w artykule wspomnieniowym „stworzył tam świetnie zorganizowany ośrodek nauki i dydaktyki i przygotował nową kadrę pracowników”. Do grona jego uczniów należeli m.in. Wacław Brzeziński, Wacław Dawidowicz, Ryszard Malinowski, Zygmunt Rybicki, Jerzy Służewski i Jerzy Starościak<sup>52</sup>.

<sup>46</sup> „Samorząd Terytorialny” 1929, z. 4.

<sup>47</sup> „Samorząd Terytorialny” 1930, z. 3-4.

<sup>48</sup> „Samorząd Terytorialny” 1931, z. 1-2.

<sup>49</sup> „Samorząd Miejski” 1934, z. 12.

<sup>50</sup> *Historia nauki polskiej*, t. 5, op. cit., s. 397.

<sup>51</sup> *Ibidem*, s. 398.

<sup>52</sup> S. Bródka, *Uczeni polscy XIX i XX wieku*, Warszawa 1995, s. 103.

W pierwszych latach po zakończeniu w II wojny światowej M. Jaroszyński zajmował się warunkami funkcjonowania samorządu i administracji terenowej w nowej rzeczywistości. Do publikacji o tej problematyce należą m.in. „Samorząd w ustroju kapitalistycznym”<sup>53</sup>, „Samorząd w demokracji ludowej”<sup>54</sup> czy „Samorząd w gospodarce planowej”<sup>55</sup>. W tej ostatniej pracy wyjaśniał wpływ planowania centralnego na ustrój administracyjny oraz przedstawił zagadnienie organizacji administracji wobec centralnego planowania. W tym czasie ukazywały się również w prasie przedruki jego przedwojennych artykułów, jak „Samorząd i samorządowcy”<sup>56</sup> czy „Sprawy gminy”<sup>57</sup>.

Po wprowadzeniu ustawą z 1950 r. o jednolitym systemie organów administracji państwowej – rad narodowych i ostatecznej likwidacji form samorządności rozpoczął badania nad administracją terenową Polski Ludowej. Podjęte w końcu lat pięćdziesiątych studia nad systemem rad narodowych przyczynić się miały do ich znaczącej przebudowy. W 1961 r. opublikował pracę, ukazującą węzłowe problemy rad narodowych – „Zagadnienia rad narodowych. Studium prawno-polityczne”. W okresie powojennym zainicjował również badania nad polskim prawem administracyjnym, organizacją administracji i systemem kontroli administracji. Był redaktorem i autorem znacznej części podręcznika „Polskie prawo administracyjne”. Do grona współpracowników profesora przy redakcji podręcznika w części ogólnej należeli W. Brzeziński i Marian Zimmerman; w części szczegółowej m.in. J. Starościak.

Równoległe z pracą naukowo-badawczą M. Jaroszyński aktywnie uczestniczył w próbach rozwiązania problemów nauki i szkolnictwa wyższego w Polsce Ludowej. Został powołany m.in. na zastępcę przewodniczącego Rady Szkół Wyższych (1946–47), gdzie opracował założenia przebudowy struktury szkolnictwa wyższego, odrzucając autonomię szkół akademickich. Proponował, aby miejsce autonomii poszczególnych uczelni, uznawaną przez niego za „szkodliwy przeżytek”, zajęła autonomia nauki jako całości. „W miejsce rozproszonych pierwszych często sekciarskich kapliczek potrzebny jest jeden wielki kościół służący nauce”<sup>58</sup>. W 1948 roku został członkiem Rady Głównej ds. nauki i szkolnictwa wyższego, a przejściowo również sekretarzem generalnym i przewodniczącym Komisji Statutowej, gdzie przygotował projekt zrównania szkół akademickich ze szkołami wyższymi zawodowymi, wprowadzenie dwustopniowości studiów i nowego nazewnictwa stopni naukowych.

<sup>53</sup> „Wieś” 1947, nr 2.

<sup>54</sup> „Wieś” 1948, nr 2.

<sup>55</sup> „Gospodarka Planowa 1947, nr 4.

<sup>56</sup> „Rada Narodowa” 1945, nr 21.

<sup>57</sup> „Gmina” 1946, nr 1.

<sup>58</sup> Cyt. za: Historia nauki, t. 5, op. cit., s. 438.

Powołany na członka Polskiej Akademii Nauk został zastępcą Sekretarza Naukowego Pan (1957–1965) i członkiem Prezydium PAN w latach (196–1968). Kierował bieżącymi pracami Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej dla Pracowników Nauki oraz był przewodniczącym Rady Naukowej Instytutu Nauk Prawnych PAN. Jako prawno-organizacyjny doradca tej naukowej instytucji – jak podkreślano w artykułach wspomnieniowych – cieszył się wielkim autorytetem<sup>59</sup>. Był długoletnim członkiem komitetu redakcyjnego „Państwa i Prawa”, „Rada Narodowej”, przewodniczącym Komitetu Redakcyjnego „Problemów Rad Narodowych” i „Studiów Prawniczych” – wydawnictw Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk. Do pracy redakcyjnej skłaniały go „zarówno żywość reakcji na sprawy bieżącej organizacji badań naukowych i administracji, jak i chęć dotarcia z tą tematyką do szerszych kręgów czytelniczych, chęć stworzenia należytego klimatu wokół spraw, które uważał za ważne – wspominali uczniowie. Logika zaś wypowiedzi i żywość języka zapewniły Mu licznych czytelników”<sup>60</sup>.

W związku z pełnionymi obowiązkami drugą dziedziną zainteresowań w okresie powojennym stały się problemy szkolnictwa wyższego, w szczególności zaś prawo szkół wyższych, instytucji naukowych i pracowników nauki. W wydanej w 1947 r. pracy „Uposażenie pracowników naukowych” uzasadniał prawne stanowisko reformy uposażeń pracowników nauki według płac w przedsiębiorstwach państwowych, a nie według płac urzędników oraz zróżnicowania uposażeń nie tylko wedle stanowisk, ale i w stosunku do liczby lat pracy i wydajności mierzonej liczbą publikacji. Opowiadał się za koniecznością periodycznego zwoływania kongresów nauki polskiej jako ekspozycji aktualnych potrzeb nauki (tak w tekście „Autonomia szkoły czy autonomia nauki”). W okresie późniejszym ukazywały się wydawnictwa o charakterze zbioru przepisów z tej dziedziny, opatrywane gruntownym komentarzem. Podsumowaniem było praca „Prawo pracowników naukowych”.

Działalność w praktyce administracyjnej i osiągnięcia badawcze stały się podstawą przyznania szeregu wyróżnień. W okresie międzywojennym dwukrotnie: Krzyżem Kawalerskim (1923) i krzyżem Komandorskim z Gwiazdą (1927). W czasach Polski Ludowej odznaczony Krzyżem Komandorskim z Gwiazdą Orderu Odrodzenia Polski (1959), Orderem Sztandaru Pracy I Klasy (1964) oraz trzykrotnie Złotym Krzyżem Zasługi.

Dwukrotnie żonaty – w 1914 roku z Janiną z Zakrzewskich, w 1935 z Marią z Grandowskich – był ojcem sześciorga dzieci. Zmarł w Warszawie 19 marca 1974 roku.

<sup>59</sup> W. Brzeziński, J. Starościak, *Maurycy Jaroszyński 1890–1974*, „Państwo i Prawo” 1974, nr 5, s. 114.

<sup>60</sup> *Ibidem*, s. 115.

Żył i pracował – jak trafnie ocenili jego uczniowie – „w okresach bogatych w zdarzenia, zwrotnych w dziejach krajów i ludzi, ciekawych, ale jednakże trudnych dla działacza i prawnika”<sup>61</sup>.

#### Ważniejsze prace M.Z. Jaroszyńskiego

- *Stosunek samorządu gminnego do powiatowego*, Warszawa 1921.
- *Samorząd terytorialny w Polsce. Stan obecny. Wnioski do reformy*, Warszawa 1923.
- *Oszczędność w organizacji administracji powiatowych związków komunalnych. Przekazanie samorządowi terytorialnemu agend administracji urzędów państwowych*, [w:] W. Gajewski, *Samorząd powiatowy w Rzeczypospolitej z punktu widzenia polityki oszczędnościowej*, Warszawa 1924.
- *Samorząd gminy wiejskiej*, Warszawa 1925.
- *Gospodarka gmin wiejskich w Polsce na tle stanu finansów gminnych. Znaczenie opłat drogowych w dochodach powiatowych związków komunalnych*, Warszawa 1926.
- *Samorząd terytorialny jako czynnik gospodarczy*, [w:] *Na froncie gospodarczym. W dziesiątą rocznicę odzyskania niepodległości 1918–1928*, Warszawa 1929.
- *Naprawa ustroju państwa a samorząd. Opinie i uwagi na temat zmiany ustroju samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932.
- *Problemy personalne w administracji publicznej*, Warszawa 1933.
- *Autonomia szkoły czy autonomia nauki*, Warszawa 1946.
- *Samorząd w gospodarce planowej*, Warszawa 1949.
- *Nowe aspekty zagadnienia kontroli administracyjnej*, Warszawa 1950.
- *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956 (z M. Zimmermanem i W. Brzezińskim).
- *Polskie prawo administracyjne. Część szczegółowa*, Warszawa 1957.
- *Zagadnienia rad narodowych. Studium prawno-polityczne*, Warszawa 1961.
- *Prawo pracowników naukowych*, Warszawa 1967, wyd. II 1972.

**Dr Regina Pacanowska:** Instytut Historii UAM, Pracownia Historii Wizualnej, E-mail: regina@amu.edu.pl.

Bródka S., *Uczni polscy XIX i XX wieku*, Warszawa 1995.

Burek C., *Status prawny wójta w samorządzie gminy wiejskiej II RP*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 3.

Brzeziński W., Starościak J., *Maurycy Jaroszyński 1890–1974*, „Państwo i Prawo” 1974, nr 5.

Gaca-Dąbrowska Z. et al., *Historia nauki polskiej*, t. 5: 1918–1951, Kraków 1992.

Grzybowska M., *Samorząd miejski w II Rzeczypospolitej*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 6.

Ivánka A., *Wspomnienia skarbowca*, Warszawa 1967.

<sup>61</sup> Ibidem, s. 113.

- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999.
- Jaku Z., *Przenikanie państwa do samorządu terytorialnego w okresie międzywojennym i po wyzwoleniu*, „Kronika Wielkopolski” 1990, nr 3.
- Klimek M., *Samorząd miast II Rzeczypospolitej. Publiczna debata i rozwiązania ustrojowe*, Lublin 2006.
- Mierzwa J., *Działalność wojewódzkich i powiatowych struktur bezpieczeństwa*, [w:] *Praca i społeczeństwo Drugiej Rzeczypospolitej*, red. W. Mędrzecki, C. Leszczyńska, seria: „Metamorfozy społeczne” t. 9, Warszawa 2014.
- Mierzwa J., *Starosta powiatowy jako przywódca elit lokalnych II Rzeczypospolitej*, [w:] *Regionalne elity polityczne II i III RP*, red. M. Dajnowicz, Białystok, 2012
- Mierzwa J., *Starostowie Polski międzywojennej: portret zbiorowy*, Kraków 2012.
- Pacanowska R., *Państwo wobec samorządów. Od zmiany w systemie finansów komunalnych do ustawy scaleniowej z 1933 roku*, [w:] *Państwo i społeczeństwo Drugiej Rzeczypospolitej*, red. J. Żarnowski, seria: „Metamorfozy społeczne”, t. 8, Warszawa 2014.
- Pacanowska R., *Pracownicy samorządowi z terenów Polski Zachodniej: kwalifikacje, postawy, wizerunek w społeczeństwie*, [w:] *Praca i społeczeństwo Drugiej Rzeczypospolitej*, red. W. Mędrzecki, C. Leszczyńska, seria *Metamorfozy społeczne*, t. 9, Warszawa 2014.
- Pacanowska R., *Samorząd powiatowy w Wielkopolsce 1919–1939*, Poznań 2006.
- Pacanowska R., *Z dziejów nauki prawa administracyjnego i nauki o samorządzie terytorialnym. Włodzimierz Wakar (1885–1933)*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 4.
- Pacanowska R., *Związek Powiatów Rzeczypospolitej Polskiej w okresie międzywojennym*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 4.
- Podkowski M., *Samorząd gminny w Wielkopolsce 1919–1939*, Wrocław 2007.
- Regulski J., *Samorządna Polska*, Warszawa 2005.
- Rybicki Z., *Maurycy Jaroszyński (1890–1974)*, „Nauka Polska” 1974, nr 5.
- Samorząd w polskiej myśli politycznej XX wieku*, red. G. Radomski, Toruń 2006.
- Starościak J., *Maurycy Jaroszyński 1890–1974*, „Państwo i Prawo” 1974, nr 5.
- Szwed R., *Centralne związki samorządowe w Polsce (1917–2003)*, Częstochowa 2003.
- Szwed R., *Samorządowa Rzeczpospolita 1918–1939*, Częstochowa 2000.
- Wójcik S., *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa – historia i współczesność*, Lublin 1999.
- Zawadzki A.W., *Finanse samorządu terytorialnego w latach 1918–1939*, Warszawa 1971.

arkuszy wydawniczych: 1,3

---