



KONRAD GRACZYK

 <https://orcid.org/0000-0002-0991-2036>

Uniwersytet Śląski w Katowicach

Instytut Pamięci Narodowej w Warszawie

Walentego Fojkisa opracowanie „Zagadnienia gmin zbiorowych” dla Rządu RP na uchodźstwie z 1943 roku*

1. Wprowadzenie

Celem artykułu jest omówienie pewnego wycinka działalności analityczno-koncepcyjnej rządu RP na uchodźstwie, dotyczącej powojennego ustroju Polski. Jego podstawę źródłową stanowi przede wszystkim tytułowe opracowanie, sporządzone przez Walentego Fojkisa 15 marca 1943 r. Zostało ono poświęcone kwestii gmin zbiorowych. Można je rozpatrywać, mając na uwadze poszukiwania przez władze emigracyjne optymalnego rozwiązania w zakresie ustroju podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Z samego wstępu studium Fojkisa wynika, że punktem odniesienia w prowadzonych pracach były rozwiązania funkcjonujące na terytorium Polski przed wybuchem drugiej wojny światowej. Z tego też względu opracowanie jest raczej próbą udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy docelowo samorząd terytorialny na najniższym poziomie należałoby oprzeć na konstrukcji gminy zbiorowej, czy też gminy jednostkowej posiłkującej się związkami celowymi.

* Autor niniejszy tekst poświęca Dostojnemu Jubilatowi Profesorowi Józefowi Ciągwie, wybitnemu znawcy samorządu śląskiego i autonomii.

Należy zwrócić uwagę, że w dwudziestoleciu międzywojennym problematyka ustroju samorządu terytorialnego na najniższym poziomie stanowiła istotną część zagadnienia o fundamentalnym znaczeniu dla państwa polskiego — jego podziału administracyjnego. Tematyką tą zajmowała się m.in. powołana w 1928 r. Komisja dla Usprawnienia Administracji Publicznej, na czele której stanął premier Kazimierz Bartel; w rzeczywistości jednak pracami tej Komisji kierował Maurycy Jaroszyński. Ponieważ sekcja komisji do spraw podziału administracyjnego państwa przystępując do pracy nie dysponowała odpowiednimi materiałami, które mogłyby stanowić podstawę do formułowania konkluzji, do profesorów wyższych uczelni oraz praktyków pracujących w administracji rozesłano *Ankiety w sprawie podziału administracyjnego państwa*. Jeden z punktów *Ankiety* dotyczył kwestii wielkości i siły gospodarczej gmin, powiatów i województw. W odpowiedzi respondenci określali m.in., czy gmina miała być jednowioskowa, czy wielowioskowa¹, a więc starali się rozstrzygnąć ten sam problem, co autor tytułowego opracowania.

Większość projektów dotyczących tej materii, a powstałych poza Komisją także zakładała istnienie gminy jako najniższej jednostki podziału terytorialnego. Szczególnie wysoko oceniono projekty Polskiego Towarzystwa Prawniczego we Lwowie z 1919 r., w których opowiedziano się za koncepcją podziału gmin na miejscowe i zbiorowe. Do zadań gminy miejscowej należał zarząd majątkiem gminnym i wykonywanie zarządzeń władz wyższych z zakresu policji miejscowej, natomiast punkt ciężkości administrowania na poziomie lokalnym miał spoczywać na gminie zbiorowej, „wzorując się na istniejącej od dawna dobrze funkcjonującej organizacji gmin zbiorowych w b. Królestwie Kongresowym”².

Jak pisał M. Jaroszyński, cechami charakterystycznymi systemu gmin zbiorowych (którego Jaroszyński był zwolennikiem) była zbiorowość i stano-wość³. Zbiorowość polegała na tym, że z zasady w skład gminy wchodziła większa liczba miejscowości — kilka lub kilkanaście, a nawet kilkadziesiąt wsi i folwarków, a także znaczna, dochodząca do kilkunastu tysięcy, liczba mieszkańców. Przeciwnieństwem zbiorowości w ustroju gminnym była gmina „miejscowa”, „jednostkowa” lub „jednowioskowa”. Z reguły w tym wypadku każda miejscowość historyczna stanowiła osobną gminę polityczną⁴.

¹ J. Przygodzki: *Komisje dla usprawnienia administracji publicznej w II Rzeczypospolitej. Studium historycznoprawne*. Wrocław 2019, s. 159—160, 187—206.

² J. Kostrubiec: *Administracja ogólna w myśli prawniczej Drugiej Rzeczypospolitej*. Warszawa 2019, s. 92, 103—108.

³ Jak zauważył Henryk Konic, stano-wość polegała na tym, że do gminy należeli jedynie właściciele ziemscy (włościanie). H. Konic: *Samorząd gminny w Królestwie Polskiem w porównaniu z innymi krajami europejskimi*. Warszawa 1886, s. 3—4.

⁴ M. Jaroszyński: *Samorząd terytorialny w Polsce. Stan obecny. Wnioski do reformy*. Warszawa 1923, s. 11—12.

Maszynopis opracowania Fojkisa jest przechowywany w Archiwum Akt Nowych, w zespole nr 134 Ministerstwo Odbudowy Administracji Publicznej Rządu RP (Emigracyjnego) w Londynie 1940—1948, pod sygnaturą 5 i liczy 47 stron.

Na emigracji opracowywanie zagadnień z zakresu organizacji i trybu urzędowania władz i urzędów państwowych oraz samorządowych było zadaniem Biura Prac Administracyjnych, powołanego dekretem Prezydenta RP z dnia 6 maja 1942 r.⁵ Biuro miało również zajmować się m.in. przygotowaniem planów działania poszczególnych działów administracji na okres przejściowy po wojnie oraz innymi zagadnieniami zleconymi przez Radę Ministrów. W 1943 r. utworzono urząd Ministra Odbudowy Administracji Publicznej⁶, który przejął funkcje Biura. Biuro Prac Administracyjnych zostało wówczas zlikwidowane⁷.

2. Sylwetka Walentego Fojkisa

Wydaje się, że autorstwo tytułowego opracowania nie było przypadkowe, Walenty Fojkis bowiem miał ogromne doświadczenie samorządowe. Urodził się w 1895 r. w Józefowcu (obecnie dzielnica Katowic). Był członkiem Towarzystwa Gimnastycznego „Sokół”. Walczył w II i III powstaniu śląskim. Pełnił funkcję komendanta Polskiej Organizacji Wojskowej Górnego Śląska w powiecie katowickim. W okresie międzywojennym był jednym z inicjatorów utworzenia Związku Powstańców Śląskich, a także jego działaczem, posłem na Sejm Śląski⁸ oraz naczelnikiem gminy Michałkowice. Dnia 1 września 1939 r. uczest-

⁵ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 maja 1942 r. o utworzeniu Biura Prac Administracyjnych. Dz.U. 1942, nr 4, poz. 6.

⁶ A. Jankiewicz: *W poszukiwaniu idei państwa prawa. Koncepcje Komisji Prac Ustawodawczych Ministerstwa Sprawiedliwości Rządu RP (1942—1945)*. Warszawa 1992, s. 83; M. Hułas: *Goście czy intruzi? Rząd polski na uchodźstwie, wrzesień 1939—lipiec 1943*. Warszawa 1996, s. 196.

⁷ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 lipca 1943 r. o utworzeniu urzędu Ministra Odbudowy Administracji Publicznej. Dz.U. 1943, nr 7, poz. 15.

⁸ Jak wynika z ustaleń J. Ciągwy, Walenty Fojkis był posłem Sejmu Śląskiego I kadencji, pierwotnie w Klubie Chrześcijańskiego Zjednoczenia Ludowego, a następnie w Klubie Chrześcijańskiej Demokracji. Po rozbięciu Klubu Chrześcijańskiej Demokracji jako secesjonista wszedł w skład nowo utworzonego Klubu Polskiego Stronnictwa Chrześcijańskiej Demokracji. J. Ciągwa: *Interpelacje poselskie w Sejmie Śląskim 1922—1939. Regulacja prawna i praktyka*. Katowice 2016, s. 54, 61, 65, 76, 91, 99, 173. Według Henryka Rechowicza, poseł Fojkis popierał rządy sanacji, m.in. 24 maja 1927 r., będąc oburzony na Wojciecha Korfantego, w trakcie dyskusji nad odpowiedzią wojewody Michała Grażyńskiego na interpelację w sprawie terroru złamał pulpit, za co został wykluczony z posiedzeń Sejmu Śląskiego na miesiąc. H. Rechowicz: *Sejm Śląski 1922—1939*. Katowice 1971, s. 142.

niczył w walkach toczonych z niemieckimi oddziałami Freikorpsu o tamtejszą kopalnię „Michał”, jego nazwisko znalazło się też w *Specjalnej księdze gończej dla Polski (Sonderfahndungsbuch Polen)*⁹. Po kampanii wrześniowej przedostał się do Francji, a następnie do Anglii. Pełnił służbę w Polskich Siłach Zbrojnych na Zachodzie. Zmarł w 1950 r. w Wielkiej Brytanii na chorobę serca¹⁰.

3. Struktura opracowania

Studium Fojkisa, choć ma formalny charakter, nie zostało skonstruowane w sposób charakterystyczny dla tego rodzaju opracowań rządowych. Jego autor dał temu wyraz już w pierwszym zdaniu opracowania, stwierdzając, że ze względu na istniejące na emigracji warunki nie mógł przygotować „dzieła”. Zostało ono co prawda podzielone na mniejsze jednostki redakcyjne, podział ten jednak nie ma charakteru logicznego, lecz problemowy. W toku wywodu poszczególne wątki zdają się przemieszane, autor nie wystrzegął się też kolokwializmów. Ze względu na podejmowane zagadnienia można wyróżnić: słowo wstępne, część studium dotyczącą gmin zbiorowych, podstaw finansowych samorządu, związków celowych, spraw policyjnych oraz wnioski.

4. Słowo wstępne

W słowie wstępnym Fojkis wyraził zapatrywanie zbieżne niejako z zasadniczym celem pracy, mianowicie ocenił, że system gmin zbiorowych jest dobrze znany ze złej strony, oraz że jego zadanie polega raczej na wykazaniu, że istnieje inny i lepszy system organizacji gminy. System ten stosowano z powodzeniem na ziemiach zachodnich Polski przed przejściem tych dzielnic w polską administrację ogólnopaństwową, a nadto po wojnie zastano go w zachodnich dzielnicach Polski. Należało się zatem z tym systemem — gmin jed-

⁹ *Sonderfahndungsbuch Polen (Specjalna księga gończa dla Polski)*. Reprint. Wstęp G. Bębniak. Katowice—Warszawa 2019, s. XVIII.

¹⁰ <http://powstaniaślaskie.com.pl/walenty-fojkis/> [dostęp: 23.02.2019 r.]; *Michała Grażyńskiego „Walka o Śląsk”*. Opracowanie całości i wstęp W. Zieliński. Opracowanie przypisów J. Walczak. Katowice 1989, s. 123; Archiwum Państwowe w Katowicach, Śląski Instytut Naukowy im. Jacka Koraszewskiego w Katowicach, sygn. 2/126, k. 12—13, Życiorys Walentego Fojkisa opracowany przez brata Edmunda Fojkisa.

nostkowych posiłkujących się związkami celowymi — zapoznać i zastanowić, czy nie powinno się go utrwalić. W słowie wstępnym autor zastrzegł ponadto, że poza kwestią zasadniczą — organizacją gminy — będzie także poruszać zagadnienie nie mniej istotne, tj. sprawę finansowania samorządu gminnego. Uważał bowiem, że rozwodzenie się nad danym systemem jest bezprzedmiotowe, jeśli gmina nie ma zapewnionej należytej podstawy prawnej dochodów.

5. Gminy zbiorowe¹¹

Zasadniczą część opracowania poprzedziło przybliżenie zagadnienia gmin zbiorowych. Fojkis stwierdził, że ich wprowadzenie w byłym zaborze austriackim oraz na Pomorzu i w Poznańskim przyjęto z wielkimi zastrzeżeniami¹². Towarzyszyły temu głośne protesty. W prasie zwracano uwagę na szkodliwość i bezcelowość organizacji gmin zbiorowych, „kierownicy życia politycznego” zaś wzajemnie zarzucali sobie nieudolność w rządzeniu. Protesty te jednak największe rozmiary przybrały na Górnym Śląsku, gdzie w 1937 r., pod naciskiem rządu, Sejm Śląski przystąpił do prac nad nową ordynacją dla gmin wiejskich, która przewidywała wprowadzenie gmin zbiorowych. Była ona jednak odmienna od regulacji ogólnopolskiej i przyznawała gminom śląskim szereg specjalnych uprawnień. Ze względu na wybuch wojny ustawa ta nie weszła w życie.

Autor omawianego opracowania podzielił się również osobistymi wrażeniami z odbioru systemu gmin zbiorowych na zebraniach i wiecach na Pomorzu i w Poznańskim, na które jako poseł został w 1928 r. delegowany. Tamtejsi chłopcy bez wyjątku domagali się przywrócenia stanu prawnego, jaki istniał

¹¹ Jak pisał Maurycy Jaroszyński, cechami charakterystycznymi tego systemu była zbiorowość i stanowość. Zbiorowość polegała na tym, że z zasady w skład gminy wchodziła większa liczba miejscowości: kilka lub kilkanaście, a nawet kilkadziesiąt wsi i folwarków, a także znaczna, dochodząca do kilkunastu tysięcy, liczba mieszkańców. Przeciwnieństwem zbiorowości w ustroju gminnym była gmina „miejscowa”, „jednostkowa” lub „jednowioskowa”. Polegała ona na tym, że z reguły każda miejscowość historyczna stanowiła osobną gminę polityczną. W cytowanej pracy Jaroszyński zadeklarował się jako zwolennik gminy zbiorowej. M. Jaroszyński: *Samorząd terytorialny w Polsce...*, s. 11—12.

¹² Fojkis miał tutaj na myśli wejście w życie ustawy z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz.U. 1933, nr 35, poz. 294). W literaturze ustawa ta znana jest jako tzw. ustawa scaleniowa. Przede wszystkim zmieniała ona ustrój gminy wiejskiej w województwach zachodnich (pozańskim i pomorskim) oraz południowych (krakowskim, stanisławowskim, lwowskim, tarnopolskim) II Rzeczypospolitej, gdzie do tego momentu występowały gminy jednostkowe. M. Podkowski: *Wprowadzenie w życie przepisów ustawy scaleniowej z 1933 roku w gminach wiejskich zachodniej Rzeczypospolitej*. „Acta Universitatis Wratislaviensis. No. 3864. Prawo CCCXXV”, s. 217.

przed przejściem administracji przez władze polskie. Nawet wójtowie system gmin zbiorowych oceniali jako „urągający godności obywateli, przyzwyczajonych do europejskich stosunków gminnych”.

Walenty Fojkis przyznał jednak, że występowali także zwolennicy gmin zbiorowych. Wskazywali oni, że system ten musi być po wojnie utrzymany. W ocenie autora studium byli oni skupieni w granicach byłej Kongresówki, a ich zapatrywanie wynikało z faktu, że ludność tamtejsza nigdy nie doświadczyła innych rozwiązań prawnych.

Następnie Fojkis podjął próbę odpowiedzi na pytanie, dlaczego powstały gminy zbiorowe. Zauważył, że niezależnie od tego, czy chodzi o ziemie zaboru pruskiego, czy też rosyjskiego i austriackiego, samorząd gmin wiejskich musiał posiadać formy organizacyjne umożliwiające wykonanie wszystkich zadań ciążących na gminie. Natomiast pewne zadania można było przeprowadzić tylko wysiłkiem kilku lub kilkunastu gmin. W tym celu w zaborze pruskim znana była forma łączenia się w komunalne związki celowe, natomiast w zaborze austriackim¹³ i rosyjskim — właśnie forma gmin zbiorowych. Jak stwierdził autor opracowania, w zaborze rosyjskim, dla wykonywania czynności czysto administracyjnych, okazało się to zupełnie wystarczające, ponieważ właściwie nie było tam samorządu gmin wiejskich. Wprowadzenie tego systemu w innych dzielnicach wynikało jednak z programu rządów, zarówno przedmajowych, jak też pomajowych, które dążyły do unifikacji ustawodawstwa samorządowego.

Walenty Fojkis zadeklarował się jako zdecydowany zwolennik systemu jednostkowego przy zastosowaniu formy związków celowych. Opowiedział się jednak za zróżnicowaniem systemu rządzenia gminami, z uwzględnieniem różnic politycznych, gospodarczych i historycznych poszczególnych ziem. Krytykował narzucanie jednolitości, widoczne w rozciąganiu przez reformatorów swoich rodzimych wzorców na całą Polskę.

6. Podstawy finansowe samorządu

Jak wynika z treści omawianego studium, pierwszym następstwem wprowadzenia jednolitej ogólnopaństwowej ordynacji dla gmin wiejskich — systemu gmin zbiorowych — było całkowite „poderwanie” stanu finansowego gmin. Odtąd gminy nie mogły przeprowadzić jakiegokolwiek planu gospodarczego

¹³ W tym miejscu Fojkis dokonał pewnej generalizacji, myśląc się co do formy samorządu w zaborze austriackim i rosyjskim. W zaborze austriackim funkcjonowały bowiem gminy jednostkowe, podobnie jak w zaborze pruskim. M. Jaroszyński: *Samorząd terytorialny w Polsce...*, s. 12; M. Podkowski: *Wprowadzenie w życie przepisów ustawy scaleniowej...*, s. 217.

bez pomocy państwa. Sytuacja taka skutkowała tym, że urzędnicy państwowi stali się dobroczyńcami gmin, które zostały sprowadzone „do przedpokoi” starostów. Starosta, będący przewodniczącym wydziału powiatowego, mógł bowiem przyznać gminie subwencję na określony cel, z dowolnych względów, także politycznych, jednak mógł też tego nie zrobić. Niewielkie dochody gmin, wynikające z dodatków gminnych do państwowych podatków, były i tak rozdysponowywane z góry według proporcji określanych przez władze centralne, np. rozporządzenie ministerialne regulowało, jaki procent budżetu gminy ma być przeznaczony na Ligę Obrony Powietrznej i Przeciwigazowej, a jaki na Straż Ogniwą itd. W takim stanie prawnym i faktycznym rola samorządu gminnego sprowadzała się do bierności lub wykonywania decyzji władz centralnych. Jak stwierdził Fojkis, silny samorząd ziem zachodnich był solą w oku wszystkich rządów w Polsce. Przedstawiciele ziem zachodnich zabierali bowiem głos w sprawach wagi państwowej, a nawet zgłaszali weto, gdy godzono w ich interesy. Na gruncie ekonomicznym postanowiono więc „zachęcić” niezależnych samorządowców do posłuszeństwa.

Autor prezentowanego studium stanowczo podkreślił znaczenie podstaw finansowych, które stanowiły kręgosłup samorządu. Podał przykład gmin śląskich, liczących przeszło 10 tys. mieszkańców, które również obowiązywała ordynacja dla gmin wiejskich, chociaż mogły poszczycić się lepszymi urządzeniami samorządowymi niż niejedno miasto powiatowe w innych regionach kraju. Narzucenie takich samych warunków gminom nieposiadającym praw miejskich uznał za katastrofalne, skutkujące bowiem zanikiem budownictwa drogowego i budowy szkół, zapaścią na polu opieki społecznej oraz zadłużeniem gmin na rzecz szpitalnictwa. Zwrócił również uwagę, że głównym argumentem za gminą zbiorową były oszczędności, jakie zamierzano poczynić na administracji. W praktyce jednak zarządy gminne rozrastały się, zatrudniając po kilkunastu urzędników, których uposażenie stanowiło największą część budżetu¹⁴. Za dobre wzorce w tej materii uznał Fojkis regulacje niemieckie zawarte w ustawie o finansach gmin z 15 grudnia 1933 r.

Autor analizowanego studium wskazał także na przykład krótkotrwałej katastrofy gmin wiejskich na Górnym Śląsku tuż po przejściu go przez władze polskie w 1922 r. Z chwilą wprowadzenia polskiego ustawodawstwa podatkowego utraciła bowiem moc niemiecka ustawa o daninach komunalnych, która zapewniała gminom dodatkowe dochody. Ustawy podatkowe traktowały gminy śląskie jak gminy w innych regionach kraju, sytuacja na Górnym Śląsku stała się więc poważna, dochodziło do demonstracji. Wymienione okoliczności

¹⁴ Fojkis zwrócił uwagę, że podobne konsekwencje zaobserwowano w Niemczech po pierwszej wojnie światowej, gdy pod naciskiem władz alianckich wprowadzono ograniczenia podatkowe dla gmin. Nastąpiło wówczas kompletne załamanie się finansów niemieckiego samorządu. Sytuację uzdrowiło dopiero ustąpienie władz alianckich, które wprowadziły podstawy prawne do pobierania niektórych samoistnych podatków komunalnych.

załogodziło uchwalenie przez Sejm Śląski ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych. W czasie negocjacji z rządem RP, w których Fojkis brał udział, zarysowało się stanowcze stanowisko władz centralnych, że w żadnym wypadku nie można gminom wiejskim i miejskim pozostawić prawa pobierania samoistnych podatków komunalnych, stoi to bowiem w sprzeczności z prestiżem rządu i parlamentu. Autor opracowania zwrócił również uwagę, że prace nad ustawą o ustroju wewnętrznym województwa śląskiego rozbiły się nie o formę ustroju politycznego, lecz podatkowego¹⁵.

W swym studium Fojkis zwrócił także uwagę na konieczność równouprawnienia wsi i miast. Powołał się na funkcjonujący, choć niczym nieuzasadniony, pogląd, że wieś powinna posiadać inne uprawnienia do rządzenia się niż miasto. Stanowisko to zmierzało w jego ocenie do odsunięcia ponad 80% obywateli od podstawowych praw. Rozważał poszczególne argumenty przemawiające przeciwko równouprawnieniu miast i wsi, krytykując je.

Jak wskazał, gmina zbiorowa na zachodzie Polski miała być lekarstwem na wszystkie bolączki samorządu terytorialnego. Projektodawcy co prawda przewidywali zmniejszenie dochodów gmin (w związku z nowym ustawodawstwem podatkowym), jednak miało ono zostać zbilansowane przez zmniejszenie wydatków gmin wskutek nowej organizacji (gminy zbiorowe). W praktyce jednak — o czym była już mowa — władze centralne w rozporządzeniach i okólnikach nakładały na gminy nowe zadania, w tym dotyczące obronności. Zadania gmin, które obywatele w normalnych warunkach wykonywali bezpłatnie, wypełniali teraz opłacani urzędnicy. Skutkowało to przekierowaniem funduszy z gminy na rzeszę urzędników, choć nadal to samo państwo wykonywało te zadania przy współudziale gminy, a to ponownie narażało ją na wydatki. Generowało to zadłużenie gminy oraz spadek zainteresowania jej sprawami ze strony obywateli.

Autor studium, porównując rozwój samorządu w gminach wschodnich i zachodnich Rzeczypospolitej, doszedł do wniosku, że system wschodni — gmin zbiorowych — był przyczyną zastoju samorządowego i braków kulturalnych. Obaj zaborcy — austriacki i rosyjski — nie byli bowiem pewni swoich polskich poddanych, toteż świadomie zwalczali samorząd, mając na uwadze zachowanie niskiego poziomu kulturalnego ludności¹⁶. Rzesza Niemiecka natomiast — w ocenie Fojkisa — była tak pewna, że nigdy jej ziemie wschodnie

¹⁵ Stwierdzenie to jednak — jak wynika z ustaleń J. Ciągwy — nie ma potwierdzenia w zachowanym materiale źródłowym. Zob. J. Ciągwa: *Z dziejów prac nad ustawą o wewnętrznym ustroju województwa śląskiego*. „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 1977, T. 9, s. 127—150.

¹⁶ Fojkis ponownie dokonał pewnej generalizacji, myśląc się co do formy samorządu w zaborze austriackim, gdzie funkcjonowały gminy jednostkowe. M. Jaroszyński: *Samorząd terytorialny w Polsce...*, s. 12; M. Podkowski: *Wprowadzenie w życie przepisów ustawy scaleniowej...*, s. 217.

nie powrócą do Polski, że nadała im pełny samorząd. Za błąd Fojkis uważał rozciągnięcie na całe państwo złych wzorców wschodnich zamiast zachodnich.

Zdaniem autora studium, zadanie odbudowy państwa po drugiej wojnie światowej wymuszało zrewidowanie stanowisk w każdej dziedzinie życia, co należało jednak poprzedzić bilansem zysków i strat. Dotyczyło to także dziedziny samorządowej. Fojkis ocenił, że kwestia samorządu gmin wiejskich stanowiła kamień węgielny budowy silnego państwa. Jak dowodził, mylnie było przedwojenne przekonanie, że system gmin zbiorowych jest dobry, a „tylko tak się fatalnie złożyło, że wybuchła wojna”. Twierdził, że do ruiny gmin wiejskich doszłoby prędzej czy później, ponieważ poza województwem śląskim — gdzie „mocno samorząd naskubano, ale go jeszcze nie zniszczono” — nie było samorządu w ujęciu, jakie gwarantowała konstytucja. Jak zauważył, niektórzy politycy słusznie twierdzili, że sanacja „samorząd gminny położyła na obie łopatki”. W istocie jednak identyczną politykę centralistyczną uprawiały rządzące wcześniej partie demokratyczne. Wynikało to — zdaniem Fojkisa — ze zjawiska parlamentarnego absolutyzmu: jeżeli bowiem naród był suwerenem, a jego wolę reprezentowali posłowie, to każdemu z nich wydawało się, że jednocześnie reprezentował wolę obywateli tych gmin, które go wybrały do parlamentu. W konsekwencji parlament i rząd umniejszał znaczenie rad gminnych. Fojkis przywołał przykład domagania się przez premiera Władysława Grabskiego zniesienia autonomii śląskiej oraz podobne zamiary ostatniego przedwojennego rządu, kierowanego przez gen. Felicjana Sławoja-Składkowskiego. Podkreślił natomiast, że autonomii bronił wojewoda śląski dr Michał Grażyński, ponieważ rozumiał potrzeby samorządu i państwa¹⁷. Autor opracowania utyskiwał na kompetencje osób, które przed wrześniem 1939 r. decydowały o sprawach samorządu gminnego. I tak minister spraw wewnętrznych Marian Zyndram-Kościałkowski nie mógł zrozumieć, że gmina Świętochłowice zatrudniała kilku sekretarzy, minister Sławoj-Składkowski oburzał się, że gmina Szopienice posiada zbyt duży ratusz, a dyrektor departamentu w resorcie spraw wewnętrznych zwrócił jednej z gmin Górnego Śląska sprawozdanie dotyczące wykazu ustępów z adnotacją, że ta wciąż podaje fałszywe dane, ponieważ deklarowana liczba ustępów nie zgadzała się z liczbą domów. Jak podkreślił Fojkis, wynikało to z niewiedzy urzędnika, że wspomniana gmina wiejska liczyła kilka tysięcy mieszkańców, oraz że w niejednym zabudowaniu było kilkanaście ustępów.

¹⁷ Należy podkreślić, że *de iure* zniesienie lub zmiana autonomii śląskiej — Ustawy Konstytucyjnej z dnia 15 lipca 1920 r. zawierającej statut organiczny Województwa Śląskiego (Dz.U. 1920, nr 73, poz. 497) — nie było łatwe. Zgodnie z art. 44 statutu organicznego, wymagało bowiem zgody Sejmu Śląskiego. H. Rechowicz: *Sejm Śląski 1922—1939...*, s. 67; K. Graczyk: *Rozwiązania ustrojowe proponowane przez Polskę i Niemcy w okresie poprzedzającym plebiscyt w sprawie przynależności Górnego Śląska w 1921 r.* „Przegląd Europejskiej Kultury Prawnej” 2016, nr 2, s. 49.

7. Związki celowe

Przytoczone rozważania doprowadziły autora studium do wniosku o konieczności zniesienia systemu gmin zbiorowych. W jego ocenie zmianę tę należało poprzedzić zmianą dotychczasowego systemu podatkowego. Za jedyne wyjście uznał Fojkis łączenie się kilku lub kilkunastu gmin w formy organizacyjne do zadań specjalnych, które jednak nie mogły naruszać przyrodzonego prawa gminy do decydowania o własnych sprawach. Chodziło o to, aby gminy małe i słabe finansowo łączyły się w celu wykonania zadań wspólnym wysiłkiem. Formy te jednak w niczym nie mogły naruszyć zasadniczych spraw samorządu i musiały gwarantować obywatelom pełny udział w rządzeniu gminą. Jako ich wzorce autor omawianego studium wskazał Rzeszę Niemiecką oraz ziemie zachodnie Polski, gdzie gminy wiejskie, a często także miejskie, łączyły się w komunalne związki celowe. Rekomendował przeprowadzenie szczegółowej analizy rozwoju historycznego tego systemu, tym bardziej, że w prowincjach wschodnich Rzeszy, które po wojnie miały przypaść Polsce, istniała bardzo silna sieć takich związków celowych. Według Fojkisa, systemu funkcjonującego na tamtym terenie nie dało się zastąpić nawet najlepiej przemysłowym systemem gmin zbiorowych.

Na kilkunastu kolejnych stronach studium jego autor analizował zagadnienie rozwoju związków celowych, posiłkując się przede wszystkim niemieckim ustawodawstwem. Jeśli chodzi o przedwojenne polskie ziemie zachodnie, to zwrócił uwagę, że na Pomorzu i w Poznańskim związki te zostały zastąpione systemem gmin zbiorowych. Likwidacja związków celowych odbyła się także na Górnym Śląsku, choć tam nie miała generalnego charakteru. Pozostawiono związek regulacji rzeki Rawa oraz Związek Celowy Śląskich Linií Autobusowych.

W prawie niemieckim termin „związek celowy” (*Zweckverband*) pojawił się po raz pierwszy w ordynacji o gminach wiejskich dla siedmiu wschodnich prowincji monarchii z 3 lipca 1891 r.¹⁸ Związki celowe tworzone tam, gdzie dane zadanie gminy (gospodarcze czy administracyjne) można było wykonać korzystniej. Odciażało to szczupły aparat gminy, ale nie pozbawiało bezpośredniego wpływu na wykonanie przedstawicielstwa gminnego. Forma organizacji związków celowych gwarantowała również współudział czynnika obywatelskiego. W praktyce była to też forma prawna, nadawana *post factum* dobrowolnie utworzonym organizacjom lub przedsięwzięciom opartym na umowie „prywatnej” kilku gmin lub przedsiębiorstw.

Jak wskazywał dalej autor studium, przeciwnicy proponowanego systemu mogli stawiać zarzuty, że przedsiębiorstwa komunalne nie zawsze były rentowne,

¹⁸ *Landgemeindeordnung für die sieben östlichen Provinzen der Monarchie vom 3. Juli 1891. Gesetzsammlung für die Königlichen Preußischen Staaten 1891, s. 233.*

a łączenie ich mogło powiększyć biurokrację. Remedium widział w ulepszonej formie związków celowych — mieszanych przedsiębiorstwach komunalnych opartych na prawie handlowym, dopuszczających kapitał prywatny.

W. Fojkis przyjrzał się również stanowi prawnemu obowiązującemu w Niemczech na dzień sporządzenia opracowania. Zaznaczył, że duża liczba różnego rodzaju związków celowych i różnorodność podstaw prawnych istniejących w Rzeszy nie wynikały z nieudolności organizacyjnej, lecz poszukiwania właściwej drogi rozwiązania tysiąca różnorodnych zagadnień. W tekście zamieścił obszerny fragment w języku niemieckim z urzędowego publikatora „Deutscher Reichsanzeiger” z 1935 r., dotyczący nowego podziału gmin oraz zacieśnienia związków pomiędzy nimi, a także pojedyncze przepisy intertemporalne z lat 1935—1940, które pozwalały dalej funkcjonować istniejącym dotychczas związkom celowym. Zwrócił uwagę, że także w Niemczech istniały małe gminy, dlatego też z wynikającymi stąd trudnościami, w związku z przejęciem części ziem niemieckich przez Polskę, trzeba się będzie zmierzyć.

Autor opracowania konkludował, że gdy do wyzwolonej Polski powrócą ziemie zachodnie (wchodzące wcześniej w skład Rzeszy oraz włączone do Rzeszy w październiku 1939 r. i później), na pewno zastanie się na nich związki celowe. Przejęcie tych ziem pod polski zarząd rodziło więc pytanie o to, jaki system należy tam wprowadzić (lub utrzymać). Fojkis przewidywał, że zwolennicy centralizmu, używający argumentu „spolszczenia kresów”, będą dążyć do dopasowania gmin zachodnich do gmin wschodnich. Założył jednak, że po doświadczeniach okresu międzywojennego gminy zachodnie nie będą godzić się na wprowadzenie systemu gmin zbiorowych. Z tego też względu wskazał dwa problemy, które należało rozstrzygnąć. Po pierwsze, jak przejść od gmin zbiorowych do organizacji jednostkowej z możliwością łączenia się w gminy zbiorowe. Po drugie zaś, czy wprowadzić związki celowe na całym terenie, czy też pozostawić to ocenie przyszłych wojewódzkich rad samorządowych.

Choć Fojkis wyraźnie zadeklarował się jako zdecydowany zwolennik związków celowych, proponował wprowadzenie do ordynacji gminnej przepisu (przynajmniej w okresie przejściowym), zgodnie z którym w zależności od warunków mogą istnieć gminy zbiorowe lub związki celowe. Uzasadniał to zróżnicowaniem różnych regionów Polski — to, co było dobre na zachodzie, nie musiało być dobre na wschodzie. Zgodnie z jego koncepcją, stan ten miał być jednak przejściowy. Jeśli bowiem naród polski zamierzał zająć należyte miejsce w rodzinie narodów europejskich, to samorząd należało oprzeć na zdrowych podstawach¹⁹.

¹⁹ Fojkis starał się również naszkicować zadanie gmin wiejskich po wojnie. Sięgając po pewną analogię do sytuacji Niemiec po pierwszej wojnie światowej, założył, że punkt ciężkości polityki gospodarczej i finansowej zostanie przeniesiony na gminy. Rozwiązanie to — poprzez związki celowe — pozwoliło w Rzeszy nie tylko zaspokoić potrzeby wspólnoty gminnej, lecz także sfinansować tajne zbrojenia. W tym fragmencie autor powołał się również na koncepcję federacji Polski i Czechosłowacji, która, jak wiadomo, nie została zrealizowana.

Autor analizowanego opracowania zdawał sobie sprawę z tego, że oponenci mogą mu zarzucać popieranie wzorów niemieckich z uwagi na brak znajomości innych regulacji. Twierdził jednak, że rozwiązania rosyjsko-galicyskie dobrze poznał w okresie czternastoletniego urzędowania jako wójt i podczas pełnienia przez osiem lat mandatu poselskiego. Sięgnął również do prac autorów angielskich na temat samorządu. Na ogół uważali oni, że Anglia jest najdoskonalszym przykładem prawdziwego samorządu, chociaż niektórzy z nich, porównując samorząd angielski z samorządem Rzeszy, dochodzili do wniosku, że samorząd angielski nie osiągnął jeszcze tego stopnia rozwoju. Z kolei wzory francuskie Fojkis odrzucił ze względu na ich anachroniczność. Reasumując ten fragment rozważań, stwierdził, że jeżeli miałby wybierać między samorządem niemieckim a rosyjskim, to naturalnie wybrałby niemiecki.

Autor omawianego opracowania poruszył także zagadnienie podstaw finansowych związków celowych. Kwestia ta nie była regulowana jednolicie — to statut związku celowego określał, w jaki sposób gminy miały wywiązywać się z przyjętych na siebie zobowiązań. Przystąpienie gminy (lub powiatu) do związku celowego poprzedzały więc badania danej jednostki, czy jej się to opłaca. Związek celowy posiadał prawo przymusowego wyegzekwowania udziałów stanowiących pozycję dochodową budżetu. Budżet układano przy współudziale członków wydziału związku, którzy byli wybierani przez zainteresowane gminy. Jeżeli dana gmina mogła uiścić swojej składki, a rzecz dotyczyła zadań obligatoryjnych, to jej udział pokrywała władza nadzorcza, czyli wydział powiatowy.

W. Fojkis podkreślił pozytywny wpływ, jaki związki celowe wywierały na obywateli. Organizacja związków celowych oddawała bowiem w ich ręce władzę i gospodarkę. W formie tej — jak wskazał autor studium — dochodziło do uchwalenia takich opłat i podatków, których państwo z gminy nigdy by nie uzyskało.

Ponadto forma związków celowych umożliwiała poczynienie oszczędności na polu administracyjnym i gospodarczym. Fojkis podał przykład związku szkolnego utworzonego w 1892 r. przez śląskie gminy Bańków, Bytków i Michałkowice. Na jego czele stanął wójt Michałkowic, właściciel obszaru dworskiego wydelegował swego sekretarza, a kierownik szkoły pełnił funkcję skarbnika. Każdy z członków związku celowego miał swoje „normalne” zajęcie; osoby te były więc materialnie niezależne. Koszty kancelaryjne wynosiły zaledwie kilka marek rocznie. W ciągu 40 lat ten związek celowy wybudował cztery szkoły. W tej formie organizacyjnej łatwiej było zaopatrywać uczniów w przybory szkolne czy wydzielić okręgi szkolne. W konsekwencji dzieci z jednej gminy mogły uczęszczać do szkoły w drugiej gminie, gdy do niej miały bliżej lub gdy w tej szkole były lepsze warunki. Podobne związki celowe funkcjonowały dla realizacji zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej czy opieki społecznej. Autor studium zwrócił uwagę na aspekt kadrowy związku

celowego. Do jego aparatu wykonawczego wybierano bowiem osoby mające odpowiednie kwalifikacje i dysponujące czasem, a także posiadające pewne ambicje. Pracowały one bezpłatnie, dla dobra ogółu, odciążając administrację gminną. Fojkis stwierdził, że jeżeli w tym systemie będzie się powoływać do związku celowego wyłącznie urzędników, to nastąpi rozrost biurokracji i obciążenia finansowego, którego nie uniesie żadna gmina, nawet w przypadku najlepszej koniunktury gospodarczej. Postulował więc stworzenie takich ram prawnych i gospodarczych, które pozwoliłyby oddać inicjatywę w ręce obywateli, zarazem nie angażując nadmiaru urzędników.

8. Sprawy policyjne

Ostatnim zagadnieniem, jakie Fojkis poruszał w swoim opracowaniu, były sprawy policyjne. Chodziło o sprawy policji komunalnej, tzn.: sanitarno-porządkowe, policji polnej, leśnej, drogowej czy też budowlanej. Fojkis podkreślił, że również w tej materii na ziemiach zachodnich funkcjonowały inne rozwiązania niż w pozostałych regionach Polski. I tak na ziemiach zachodnich gminy łączyły się w okręgi policyjne (okręgi urzędowe), by sprawy z zakresu policji gminnej załatwiać lepiej i taniej. Rozwiązanie takie odciążało również wójta. Autor studium rekomendował rozszerzenie tego systemu na obszar całej Polski — w jego ocenie utworzenie policji komunalnej w tej formie organizacyjnej spowodowałoby spadek wydatków na utrzymanie policji przynajmniej o 50%.

9. Wnioski Fojkisa

W podsumowaniu opracowania jego autor podkreślał, że małe gminy zawsze poszukiwały form łączenia się, tam zaś gdzie było to możliwe, należało w wykonywanie zadań angażować czynnik obywatelski. Większość czynności gminnych można było przekazać na ręce obywateli w związkach celowych lub w okręgach urzędowych. Autor studium zauważył, że związek celowy posiadał prawa korporacji prawa publicznego, a zatem nie zachodziła obawa, aby jego działania miały kolidować z interesem państwa. Z kolei na zupełnie odmiennych założeniach opierał się system gmin zbiorowych, w którym wykorzystywano wielu urzędników. Oczywiście, sprzyjał on rozrostowi biurokracji.

Z powodu ciężaru finansowego wywoływanego przez taki aparat pensje, jakie płacono urzędnikom, były niskie.

Na koniec opracowania Fojkis przedstawił pięć propozycji:

- Po pierwsze — zastąpienie systemu gmin zbiorowych systemem komunalnych związków celowych.
- Po drugie — stworzenie podstawy prawnej do tworzenia związków celowych w ordynacji gmin wiejskich i miejskich.
- Po trzecie — zorganizowanie w całym kraju okręgów policji komunalnej, na wzór istniejących wcześniej na Górnym Śląsku.
- Po czwarte — opracowanie takiego planu, aby likwidacja systemu gmin zbiorowych odbywała się stopniowo i by tam, gdzie gminy wypowiedzą się za utrzymaniem systemu dotychczasowego, nie narzucono im innego.
- Po piąte — opracowanie referatu o związkach celowych i ich zastosowaniu.

W słowach końcowych autor studium zgłosił również gotowość do udziału w szerszej dyskusji na temat samorządu gminnego oraz do wyjaśnienia wątpliwości rodzących się podczas lektury złożonego maszynopisu.

10. Ocena opracowania

Opracowanie Walentego Fojkisa, choć niepozbawione mankamentów i ubogie w odniesienia źródłowe (z uwagi na emigracyjne warunki autor, poza nielicznymi wyjątkami, musiał polegać na własnej pamięci), mogło stanowić dobry punkt wyjścia do dalszych prac nad zagadnieniem ustroju podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Fojkis w swych rozważaniach wyraźnie opowiedział się za gminą jednostkową, posiłkującą się związkami celowymi. Choć starał się rozważyć także argumentację zwolenników odmiennego uregulowania, czynił to jednak raczej w sposób powierzchowny. Na poparcie swojego stanowiska przytoczył przede wszystkim doświadczenia ziem zachodnich II Rzeczypospolitej. Trudno rozstrzygać na tej podstawie, czy autor studium miał rację. Na jego przemyśleniach ewidentnie zaważyły doświadczenia samorządu śląskiego, charakteryzującego się wysokim poziomem zaludnienia i zurbanizowania, a także niezłą świadomością prawną i kulturą samorządową. Rodzi się pytanie, czy patrzeć na całość zagadnienia przez pryzmat Górnego Śląska było właściwe. Należy bowiem zauważyć, że w pozostałych dzielnicach Polski występowały odmienne uwarunkowania kulturalne, ludnościowe i komunikacyjne, które miały wpływ na realia funkcjonowania samorządu terytorialnego na najniższym poziomie.

Choć na skutek rozwoju sytuacji wojennej do realizacji zaprezentowanej przez Walentego Fojkisa koncepcji nie doszło, to przynajmniej jedno z założeń

kilkakrotnie podkreślane przez autora studium pozostało aktualne do dziś — samorząd gminny winien mieć zdrowe podstawy finansowe. Gmina nie może należycie wywiązywać się ze swoich zadań, jeśli nie będzie odpowiednio finansowana. Samorządność ustrojowa, polityczna pozostanie jedynie deklaracją, jeżeli nie będzie jej towarzyszyć samorządność w dziedzinie finansowej.

Bibliografia

- Ciągwa J.: *Interpelacje poselskie w Sejmie Śląskim 1922—1939. Regulacja prawna i praktyka*. Katowice 2016.
- Ciągwa J.: *Z dziejów prac nad ustawą o wewnętrznym ustroju województwa śląskiego*. „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 1977, T. 9.
- Graczyk K.: *Rozwiązania ustrojowe proponowane przez Polskę i Niemcy w okresie poprzedzającym plebiscyt w sprawie przynależności Górnego Śląska w 1921 r.* „Przegląd Europejskiej Kultury Prawnej” 2016, nr 2.
- Hułas M.: *Goście czy intruzi? Rząd polski na uchodźstwie, wrzesień 1939—lipiec 1943*. Warszawa 1996.
- Jankiewicz A.: *W poszukiwaniu idei państwa prawa. Koncepcje Komisji Prac Ustawodawczych Ministerstwa Sprawiedliwości Rządu RP (1942—1945)*. Warszawa 1992.
- Jaroszyński M.: *Samorząd terytorialny w Polsce. Stan obecny. Wnioski do reformy*. Warszawa 1923.
- Konic H.: *Samorząd gminny w Królestwie Polskiem w porównaniu z innymi krajami europejskimi*. Warszawa 1886.
- Kostrubiec J.: *Administracja ogólna w myśli prawniczej Drugiej Rzeczypospolitej*. Warszawa 2019.
- Michała Grażyńskiego „*Walka o Śląsk*”. Opracowanie całości i wstęp W. Zieliński. Opracowanie przypisów J. Walczak. Katowice 1989.
- Podkowski M.: *Wprowadzenie w życie przepisów ustawy scaleniowej z 1933 roku w gminach wiejskich zachodniej Rzeczypospolitej*. „Acta Universitatis Wratislaviensis. No. 3864. Prawo CCCXXV”.
- Przygodzki J.: *Komisje dla usprawnienia administracji publicznej w II Rzeczypospolitej. Studium historycznoprawne*. Wrocław 2019.
- Rechowicz H.: *Sejm Śląski 1922—1939*. Katowice 1971.
- Sonderfahndungsbuch Polen (Specjalna księga gończa dla Polski)*. Reprint. Wstęp G. Bębnik. Katowice—Warszawa 2019.

**Die Studie *Zagadnienia gmin zbiorowych* von Walenty Fojkis
für die polnische Exilregierung aus dem Jahre 1943**

Schlüsselwörter: Gemeinde, territoriale Selbstverwaltung, Zweckverband, Oberschlesien

Zusammenfassung: Der Artikel befasst sich mit der Studie *Zagadnienia gmin zbiorowych* [*Probleme der Verbandsgemeinden*] von Walenty Fojkis für die polnische Exilregierung aus dem Jahre 1943. Dargestellt werden das Porträt des Autors, die Struktur der Studie sowie die einzelnen Überlegungen des Autors, in denen er sich auf die Auswahl des vom Standpunkt seiner eigenen Erfahrungen aus vorteilhaftesten Systems der Grundeinheit der territorialen Selbstverwaltung fokussierte. Entgegen dem Titel der Studie befürwortete Fojkis als beste Grundlage für die künftige territoriale Selbstverwaltung Polens nicht die Verbandsgemeinden, sondern die von Zweckverbänden unterstützten Einheitsgemeinden.

Konrad Graczyk

**Walenty Fojkis' study *The issues of collective communes*
[*Zagadnienia gmin zbiorowych*]
for the Polish Government in Exile from 1943**

Keywords: municipality, local government, special purpose association, Upper Silesia

Summary: The article is devoted to the 1943 émigré elaboration “Issues of collective communes” [*Zagadnienia gmin zbiorowych*] for the Polish Government in Exile by Walenty Fojkis. The article presents the author's person, construction of the study and individual reflections of the author, in which he focused on choosing the most favorable, from the point of view of his own experience, system of basic local government unit. Contrary to the title of the study, he recommended not collective communes but individual communes supported by special purpose associations as the best foundation for Poland's future local government.