

MAGDALENA WANIEWSKA-BOBIN

## STOSUNEK EPISKOPATU POLSKI DO REFORM SAMORZĄDOWYCH W II RP

Samorząd terytorialny jest miejscem, w którym każdy obywatel bez względu na swoją profesję może przyswoić sobie wiele cnót obywatelskich (m.in. aktywność, inicjatywę, solidarność, odpowiedzialność), nauczyć się uprawiania polityki czy rzeczowej administracji.

Recepcja projektów reformujących funkcjonowanie samorządu w okresie II RP jest wciąż zasadna, biorąc pod uwagę brak obiektywizmu refleksji naukowej okresu PRL-u w tej materii<sup>1</sup> oraz nowe ujęcie problemu relacji między władzą kościelną a władzą polityczną okresu międzywojnia. W tej ostatniej perspektywie określenie stosunku episkopatu polskiego do reform samorządu terytorialnego i władzy lokalnej po 1918 r., jako cel niniejszego artykułu, może stanowić istotną – szerszą i pełniejszą perspektywę oceny aktywności politycznej duchowieństwa polskiego.

### ORGANIZACJA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO PO 1918 ROKU

Charakterystyka przeobrażeń samorządu terytorialnego II RP powinna obejmować cztery okresy rozwojowe, cechujące się odmiennym funkcjonowaniem i organizacją struktur lokalnych, a mianowicie: lata 1918-1921 (od odzyskania niepodległości do Konstytucji marcowej), lata 1921-1933 (od

---

Dr MAGDALENA WANIEWSKA-BOBIN – adiunkt Katedry Samorządu Terytorialnego i Polityki Lokalnej Instytutu Politologii KUL; e-mail: magawa@kul.pl

<sup>1</sup> S. W ó j c i k, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa – historia i współczesność*, Lublin: RW KUL 1999, s. 132.

Konstytucji marcowej do ustawy scaleniowej), lata 1933-1935 (od ustawy scaleniowej do Konstytucji kwietniowej) oraz okres przedwojenny lat 1935-1939 (od Konstytucji kwietniowej do utraty niepodległości)<sup>2</sup>.

Istnienie samorządu terytorialnego zostało uregulowane dopiero 23 III 1933 r. ustawą scaleniową o częściowej zmianie samorządu terytorialnego. Do tego czasu struktury administracji samorządowej funkcjonowały na podstawie przepisów byłych władz zaborczych oraz pośpiesznie uchwalonych na przełomie 1918 i 1919 r. Dekretów Naczelnika Państwa<sup>3</sup>. Pomimo współistnienia przepisów obcych i polskich ówczesny samorząd realizował ważną funkcję społeczną, stanowiąc istotny element społecznej identyfikacji ze wspólnotą lokalną (zwłaszcza na obszarze byłego zaboru austriackiego i pruskiego). Okres pierwszych lat niepodległości charakteryzował się istotnymi różnicami w organizacji samorządów lokalnych, wywodzącymi się z odmiennych, obcych regulacji prawnych, modeli organizacyjnych, przyznanych zakresach kompetencyjno-zadaniowych<sup>4</sup>. Funkcjonowanie organizacji samorządowej było istotne dla odbudowy państwowości, jednakże intencją władzy państwowej było raczej umocnienie struktur lokalnych na obszarach, na których funkcjonowały one w okresie zaborów, niż ich pośpieszne ujednoczenie<sup>5</sup>.

Konstytucja uchwalona 17 marca 1921 r., uznając samorząd terytorialny za „naczelną instytucję ustrojową i podstawową formę sprawowania administracji publicznej”<sup>6</sup>, nie wskazywała na bardziej szczegółowe regulacje dotyczące kwestii organizacyjnych<sup>7</sup>. Wyzaczyła ona samorządom szeroki

---

<sup>2</sup> Biorąc pod uwagę specyfikę stosunku członków episkopatu Polski do reprezentantów międzywojennych ugrupowań politycznych, można dokonać odmiennej periodyzacji (przyjętej w dalszej części artykułu), uznającej za punkt graniczny rok 1926, ważny nie tylko ze względu na zmiany w obrębie elity rządzącej, ale także ze względu na nową politykę Watykanu wobec rządu RP (będącej m.in. efektem podpisanego w 1925 r. Konkordatu).

<sup>3</sup> Chodzi o cztery dekryty podpisane przez Józefa Piłsudskiego: *o utworzeniu rad gminnych na obszarze byłego Królestwa Kongresowego* z 27 XI 1918 r., *o tymczasowej ordynacji wyborczej do sejmików powiatowych* z 5 XII 1918 r., *o wyborach do rad miejskich na terenie byłego Królestwa Kongresowego* z 13 XII 1918 r., *o samorządzie miejskim* z 4 II 1919 r.; por. B. L e d w o r o s k i, *Samorząd w międzywojniu i jego istota dziś*, Warszawa 1989, s. 2; szerzej: A. B o s i a c k i, *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918-1939*, Warszawa 2006, s. 20-27.

<sup>4</sup> Szerzej: R. S z w e d, *Samorządowa Rzeczypospolita 1918-1939. Wybór rozpraw i artykułów*, Częstochowa: Wyd. WSP 2002, s. 9-13; W ó j c i k, dz. cyt., s. 85-102.

<sup>5</sup> L e d w o r o s k i, dz. cyt., s. 2.

<sup>6</sup> *Konstytucja* z 17 III 1921 r. – cyt. za: L e d w o r o s k i, dz. cyt., s. 3.

<sup>7</sup> Uprawnienia stanowiące zostały przyznane wybieralnym radom, a kompetencje wykonawcze kolegiom wykonawczym. Na szczeblu powiatowym i na obszarach z tradycją samorzą-

(i, niestety, dość mglisty) zakres zadań lokalnych, przyznając im daleko idącą samodzielność, wynikającą z zasady decentralizacji i uznania samorządu za odrębny system władzy publicznej w kraju<sup>8</sup>.

Jednolitość struktur samorządowych i konkretyzację prawa do samorządu przyniosła dopiero wspomniana ustawa scaleniowa z 1933 r. Za kluczowe ustalenia, normujące funkcjonowanie organizacji lokalnych należy uznać przepisy dotyczące ograniczenia samodzielności organów samorządowych przez wprowadzenie tzw. kolegiów mieszanych (gminnych i powiatowych organów wykonawczych, w których skład obok reprezentantów społeczności wchodziłi przedstawiciele władzy państwowej), a także przymusu zatwierdzania uchwał samorządu przez ministerstwo bądź samorządy wyższego szczebla<sup>9</sup>. Ustawa scaleniowa pominęła kwestię samorządu wojewódzkiego, który funkcjonował wyłącznie na obszarze województwa poznańskiego, pomorskiego i pod postacią autonomii na Śląsku, utrzymując w mocy regulacje z okresu zaborów.

W świetle przepisów scaleniowych samorządowym organem stanowiącym była rada, wykonawczym zaś zarząd gminy lub zarząd miejski (z wójtem, burmistrzem lub prezydentem na czele) i wydział powiatowy (z reprezentującym go starostą). Kadencja obu organów samorządowych wynosiła 5 lat, przy czym była ona dwukrotnie dłuższa w wypadku zawodowych członków zarządu. Czynne prawo wyborcze przysługiwało obywatelom powyżej 24 r. ż., zamieszkującym obszar gminy od roku, zaś prawo do bycia reprezentantem wspólnoty samorządowej dotyczyło obywateli powyżej 30 r. ż., władających językiem polskim w mowie i piśmie. Wybory do rady gminy i rady miejskiej były powszechne, równe, tajne, bezpośrednie i proporcjonalne, natomiast wybory do rady powiatowej były efektem decyzji kolegiów wyborczych złożonych z radnych gmin wiejskich i miast niewydzielonych<sup>10</sup>. Ustawa scaleniowa utrzymywała sprzeczny z tradycją polską podział gmin na gromady, legitymizując tym samym funkcjonujący na obszarze byłego Królestwa Kongresowego model gminy wielowioskowej<sup>11</sup>.

---

dów wojewódzkich wprowadzono zespolenie organów wykonawczych z urzędami administracji rządowej; W ó j c i k, dz. cyt., s. 138.

<sup>8</sup> Por. S z w e d, dz. cyt., s. 15-16; W ó j c i k, dz. cyt., s. 136, 138.

<sup>9</sup> L e d w o r o w s k i, dz. cyt., s. 3.

<sup>10</sup> S z w e d, dz. cyt., s. 13-14.

<sup>11</sup> Por. W ó j c i k, dz. cyt. s. 97-98.

Konstytucja z 23 IV 1935 r. przyniosła dalsze ograniczenia autentycznej samorządności. Strona rządowa, realizując sanacyjny program centralizacji i jednolitości administracji krajowej, pozbawiła samorządy lokalne samodzielności decyzyjnej, wprowadzając daleko idący nadzór nad treścią i realizacją uchwał samorządowych. Stanowiło to zaprzeczenie wcześniejszego uznania, iż to właśnie samorząd terytorialny obok administracji rządowej i samorządu gospodarczego stanowi istotę struktury państwowej<sup>12</sup>. Konstytucja kwietniowa odchodziła więc od wcześniejszego poglądu o dwudzielności administracji publicznej, wskazując, iż celem samorządu jest urzeczywistnianie zadań administracji państwowej w zakresie potrzeb miejscowych „w ramach państwa i w oparciu o nie”<sup>13</sup>.

Tak daleko idące zmiany w organizacji samorządów lokalnych znalazły swoje odbicie w programach politycznych ugrupowań II RP.

#### STOSUNEK EPISKOPATU DO PROGRAMÓW POLITYCZNYCH

Stosunek duchownych katolickich II RP do programów partii politycznych należy uznać za złożony, niejednolity i przez to problematyczny. Wyznaczany był on przede wszystkim nauką Kościoła, a zwłaszcza krytycznym odniesieniem do wszelkich radykalizmów i ideologii (nawet tych, głoszonych przez katolików), zagrażających porządkowi społeczno-politycznemu, domagających się rozdziału struktur kościelnych od państwa, laicyzacji życia publicznego, obalenia istniejącego ustroju (socjalizm, liberalizm, nacjonalizm, rasizm)<sup>14</sup>. Relacje hierarchów katolickich z elitami politycznymi dodatkowo kształtowane były polityczną przeszłością duchownych, którzy niejednokrotnie reprezentowali lub wspierali osobistą sympatią określone stronnictwa polityczne (partie konserwatywne, prawicowe, narodowe)<sup>15</sup>.

Poglądy członków episkopatu Polski na samorząd były więc wypadkową osobistych preferencji politycznych i oficjalnej doktryny papieskiej. Stanowisko papieży w kwestii państwowego ustroju politycznego i jego organizacji należy uznać za jednolite, podczas gdy indywidualne postawy du-

---

<sup>12</sup> L e d w o r o w s k i, dz. cyt., s. 4.

<sup>13</sup> S z w e d, dz. cyt., s. 16-17; A. B o s i a c k i, dz. cyt., s. 80-82.

<sup>14</sup> Por. J. M a c a ł a, *Polska katolicka w myśli politycznej II RP*, Toruń 2005, s. 32.

<sup>15</sup> Por. W. M y s ł e k, *Kościół Katolicki w Polsce w latach 1918-1939. Zarys historyczny*, Książka i Wiedza 1966, s. 552-553.

chownych względem konkretnych ugrupowań politycznych niejednokrotnie ulegały zmianom. Doktryna papieska w tym względzie głosi, iż Kościół nie popiera żadnej konkretnej formy ustroju politycznego, wskazując na to, iż organizacja i funkcjonowanie państwa powinny wynikać z naturalnego rozwoju społecznego, a także uwzględniać panujące stosunki w sferze politycznej i gospodarczej. Jednocześnie Kościół głosił poparcie dla tych wszystkie kierunków i dążeń, które przyczyniają się do budowania ładu społecznego, uwzględniając obowiązki i wolności wszystkich ludzi<sup>16</sup>.

Episkopat katolicki w okresie II RP tworzyło 84 biskupów, spośród których 74 reprezentowało obrządek łacińskich, 50 otrzymało sakrę biskupią jeszcze w okresie zaborów, a 47 pełniło funkcję ordynariuszy<sup>17</sup>. Episkopat był zróżnicowany pod względem życiorysów biskupów, ich narodowości, pochodzenia, wieku, wykształcenia, przebiegu kariery, działalności społecznej i postaw politycznych<sup>18</sup>. Spośród wspomnianych kategorii, pełniących rolę kryteriów nominacji to właśnie stosunek do polityki skupiał na sobie zainteresowanie władzy państwowej i wiernych, zwłaszcza po objęciu władzy przez obóz sanacyjny w 1926 r.<sup>19</sup> Do 1926 r. postawy politycznie nie miały tak istotnego znaczenia dla relacji między władzą państwową a episkopatem ze względu na to, iż w tym okresie aktywność polityczna duchownych obejmowała orientację centroprawicową – a więc zgodę na politykę rządu. W efekcie tożsamości programowej zapatrywania polityczne episkopatu przyczyniały się do stabilnych i trwałych stosunków z władzą krajową. Przewrót majowy przyniósł antysanacyjne nastawienie części duchowieństwa, zaostrzając relacje między episkopatem a reprezentantami nowej władzy. Nic więc dziwnego, iż w perspektywie programu apolityczności Kościoła, głoszonego przez Piusa XI, a zwłaszcza ze względu na poparcia, jakiego udzielił on J. Piłsudskiemu, aktywna działalność polityczna członków episkopatu musiała przestać być tak wyraźnie manifestowana<sup>20</sup>.

---

<sup>16</sup> M a c a ł a, dz. cyt., s. 30-31.

<sup>17</sup> K. K r a s o w s k i, *Episkopat katolicki w II Rzeczypospolitej. Myśl o ustroju państwa – postulatory – realizacja*, Warszawa–Poznań 1992, s. 13.

<sup>18</sup> W Episkopacie dominowali biskupi narodowości polskiej, o pochodzeniu chłopskim, w wieku dojrzałym, posiadający bogate doświadczenie życiowe, pełniący funkcje naukowe (tzw. teoretycy) lub społeczne (tzw. aktywiści-społecznicy); K. K r a s o w s k i, dz. cyt., s. 14-24.

<sup>19</sup> Tamże, s. 17.

<sup>20</sup> Tamże, s. 18.

Pius XI, wzywając katolików do zaangażowania się w życie publiczne i postępowania zgodnego z zasadami chrześcijańskimi, przestrzegał przed traktowaniem religii katolickiej jako narzędzia walki politycznej<sup>21</sup>. Papież uznawał partie polityczne „za konieczny element życia politycznego”, podkreślał jednak, iż ich działalność nie może być podporządkowana partykularnym interesom ani opierać się na posługiwaniu bezwzględными instrumentami walki politycznej (nienawiścią, kłamstwem, groźbą)<sup>22</sup>. Według Piusa XI partie polityczne jako organizacje świeckie nie powinny podlegać kierownictwu Kościoła, funkcjonującemu ponad systemem partyjnym. Nie oznaczało to jednak, iż Kościół przez swoje niezaangażowanie miał zostać pozbawiony możliwości oceny życia publicznego. Formułowanie opinii przez duchownych było jak najbardziej zasadne, biorąc pod uwagę nierzadką ingerencję polityków w sprawy wiary, podejmowanie przez nich działalności sprzecznej z prawem Bożym, kościelnym czy moralnością<sup>23</sup>.

Pius XI (podobnie jak Leon XIII) krytycznie oceniał nadmierną wolność ustroju demokratycznego – utożsamianą z wyzwoleniem od wszelkich zasad moralnych<sup>24</sup>. Papież nie odrzucał demokracji jako ustroju, ale wskazywał, iż potrzebuje ona oparcia w zasadach prawdy, sprawiedliwości społecznej i dobra wspólnego. W przeciwieństwie do Piusa XI Leon XIII deklarował gotowość współdziałania z każdą władzą polityczną pod warunkiem jej legalnego wyboru<sup>25</sup>. Jako autor chrześcijańskiego modelu państwa podkreślał konieczność przedkładania przez władzę państwową prawa Bożego nad prawem świeckim. W zamian za realizację celów doczesnych, przy jednoczesnym urzeczywistnieniu dobra ogólnospołecznego, państwo miało uzyskać wsparcie ze strony duchownych poprzez wychowanie obywateli „w duchu posłuszeństwa wobec władzy państwowej”. W zakresie spraw będących przedmiotem zainteresowania zarówno władzy państwowej, jak i hierarchów kościelnych obie strony miały podejmować działania służące zawiązaniu stosownych porozumień (w tym także regulacji konkordatowych)<sup>26</sup>.

---

<sup>21</sup> Por. M a c a ł a, dz. cyt., s. 35, 41.

<sup>22</sup> Tamże, s. 40.

<sup>23</sup> Tamże; por. P i u s XI, *Quadragesimo anno*, w: *Dokumenty Nauki Społecznej Kościoła*, cz. 1, red. L. Kamińska, Rzym–Lublin: RW KUL 1996, nr 41.

<sup>24</sup> M a c a ł a, dz. cyt., s. 32.

<sup>25</sup> Por. K r a s o w s k i, dz. cyt., s. 63.

<sup>26</sup> K r a s o w s k i, dz. cyt., s. 64-65.

W perspektywie preferencji politycznych duchownych wyjątkowego znaczenia nabierają dwie postawy reprezentowane przez członków episkopatu przez cały okres II RP. Pierwsze stanowisko, rozpowszechnione w latach 1918-1926, można określić mianem „zaangażowanego”. Stanowisku temu blisko było do koncepcji państwa chrześcijańskiego Leona XIII, która stanowiła doktrynalną podstawę dla biskupów czynnie działających w szeregach partii politycznych. Drugie stanowisko powszechne po przewrocie majowym miało charakter postawy „neutralnej” i wynikało ze wspomnianego programu apolityczności Kościoła, utożsamianego z osobą Piusa XI.

O zakresie aktywności duchownych w sferze polityki świadczy ich liczba w Sejmie Ustawodawczym (1919-1922), w którym funkcje poselskie pełniło 32 księży – pod nieformalnym przewodnictwem bpa J. Teodorskiego, który dodatkowo pośredniczył pomiędzy księżmi posłami a episkopatem Polski<sup>27</sup>. Zaangażowanie ordynariuszy w działalność instytucji państwowych pozostawało w obszarze wnikliwej obserwacji Stolicy Apostolskiej. W 1921 r. papież Benedykt XV, który podobnie jak Leon XIII, nie był całkowitym przeciwnikiem angażowania się duchownych w życie publiczne, w liście do polskich biskupów zabronił duchownym wykorzystywania autorytetu Kościoła do celów politycznych, agitacji i walki partyjnej<sup>28</sup>. Przed kolejnymi wyborami w 1922 r. – w perspektywie ponownego kandydowania duchownych do Sejmu – episkopat przyjął uchwałę, w której oświadczył, iż nie bierze odpowiedzialności za pracę biskupów-senatorów, a uprawiana przez nich polityka powinna zostać uznana za wyraz ich wyłącznie osobistych przekonań<sup>29</sup>. Krytyczny stosunek papieża do działalności politycznej biskupów w Polsce przybrał na sile za pontyfikatu Piusa XI.

W 1926 r. papież Pius XI, obawiając się wzrostu wpływów komunistycznych w Polsce, poparł interwencję Józefa Piłsudskiego, łagodząc tym samym krytykę nastawionych sceptycznie lub wrogo do marszałka hierarchów. Pod wpływem Watykanu więzi biskupów z endecją uległy stopniowemu słabnięciu na rzecz głoszonej przez papieża postawy „neutralnej” wobec systemu partyjnego i programów partii politycznych<sup>30</sup>. Do rozpropagowania nowej idei niewątpliwie przyczynił się powołany na urząd prymasa bp August Hlond

---

<sup>27</sup> Tamże, s. 82.

<sup>28</sup> Por. tamże, s. 76.

<sup>29</sup> Tamże, dz. cyt. s. 82.

<sup>30</sup> Postawa ta zakładała podjęcie współpracy ze stroną rządową, bez uczestnictwa w strukturach partyjnych; por. M y s ł e k, dz. cyt., s. 577; K r a s o w s k i, dz. cyt. s. 88.

– ordynariusz śląski, który już wcześniej dał się poznać jako skrupulatny realizator programu papieskiego<sup>31</sup>. Mając na celu integrację rozbitego na frakcje polityczne episkopatu<sup>32</sup>, prymas niejednokrotnie nawoływał do „nieingerowania Kościoła w walki polityczne prawicowych stronnictw i obozów o władzę polityczną”<sup>33</sup>. Stanowisko to było kontynuacją jego wcześniejszych poglądów. W 1924 r. jako organizator Akcji Katolickiej podkreślał, iż „Kościół nie może identyfikować się z żadną narodowością i z żadną partią polityczną, a nadużywanie religii z jakiegokolwiek strony dla celów politycznych, czy klasowych, jest niedopuszczalne i trwałych korzyści przynieść nie może”<sup>34</sup>. Podobną postawę prezentował m.in. biskupi A. Kakowski i T. Kubina – najbliższy współpracownik Hlonda, działacz Narodowej Partii Robotniczej. Według bpa Kubiny Kościół nie może utożsamiać się z jedną katolicką partią, gdyż nie istnieje „jeden, jednolity, katolicki program, który by wszystkich katolików obowiązywał”<sup>35</sup>. Mimo zaangażowania w politykę jako reprezentant NPR prezentował on poglądy zbliżone do prymasa Hlonda – domagając się dla katolicyzmu naczelnego miejsca w państwie, krytykował nadużywanie religii do celów partyjnych<sup>36</sup>.

Idea jednej partii katolickiej nie uzyskała wśród członków episkopatu poparcia nie tylko ze względów programowych, biskupi-posłowie mieli świadomość, że skuteczna działalność polityczna będzie niejednokrotnie wymagać od nich rezygnacji z własnych ideałów, zawierania kompromisów kosztem interesów Kościoła, np. przy braku większości parlamentarnej. Między innymi dlatego episkopat Polski pod przewodnictwem prymasa Hlonda przejął na sie-

---

<sup>31</sup> K r a s o w s k i, dz. cyt., s. 27.

<sup>32</sup> Prymas Hlond, jako zwolennik umocnienia władzy i zarządu w episkopacie, właśnie w tendencjach centralistycznych widział sposób ujednoczenia poglądów biskupów; por. K r a s o w s k i, dz. cyt. s. 55.

<sup>33</sup> Polityka „neutralnego” stosunku do władzy rządowej niewątpliwie wpłynęła na porażkę obozu narodowego w wyborach samorządowych przeprowadzonych w latach 1928-1930, 1933-1934 i 1938-1939 (z nielicznymi lokalnymi wyjątkami w województwach poznańskim i pomorskim); szerzej: S z e d, *Samorządowa...*, s. 40-46. W 1935 r. (podczas wyborów do parlamentu) Kościół sprzeciwił się udziałowi Akcji Katolickiej w walce politycznej i udzielenia przez nią jednoznacznego poparcia jakiegokolwiek z partii. W efekcie cześć duchowieństwa, odchodząc od poglądów narodowych, poparła obóz sanacyjny, deklarując konieczność pozytywnego ustosunkowania się do rządu; por. M y ś ł e k, dz. cyt., s. 578 n.

<sup>34</sup> A. H l o n d, *O życie katolickie na Śląsku* – cyt. za: K r a s o w s k i, dz. cyt., s. 28.

<sup>35</sup> *W podniosłych chwilach i doniosłych sprawach* – cyt. za: M a t y s e k, dz. cyt., s. 595.

<sup>36</sup> Por. M a c a ł a, dz. cyt., s. 179.



bie rolę obserwatora sceny politycznej, nie angażując się bezpośrednio w mediację pomiędzy pravicowymi stronnictwami politycznymi<sup>37</sup>.

Do 1926 r. stosunek biskupów zaangażowanych w sferę polityki był ściśle związany z programem Narodowej Demokracji (ND) i Chrześcijańskiej Demokracji (ChD), a w mniejszym stopniu Narodowej Partii Robotniczej (NPR). Obóz sanacyjny (jako polityczny konkurent endecji) wzbudzał w znacznej grupie hierarchów nieufność<sup>38</sup>.

Przedstawicielem nurtu pro-narodowego i przywódcą „politykujących” biskupów w episkopacie polskim był wspomniany abp Józef Teodorowicz. Jako polityk i parlamentarzysta, zaangażowany czynnie w działalność publiczną, przysparzał sobie wielu wrogów wśród duchownych i oponentów politycznych (przez tych pierwszych oskarżany był nawet o stawianie interesu własnej partii ponad interes Kościoła)<sup>39</sup>. Poza Teodorowiczem za reprezentantów nurtu „zaangażowanego” należy uznać biskupów: W. Dymka, A. Lisieckiego, S. Łukomskiego (byłych członków ND), a także biskupów sympatyzujących z programem endecji: A. Wilczewskiego, M. Fulmana, M. Godlewskiego, F. Lisowskiego, A. Łosińskiego. Jak wskazuje Wiesław Matysek endecja głosiła cele, których episkopat nie mógł nie akceptować. Chodziło zwłaszcza o uznanie religii katolickiej za religię panującą, powiązanie polityki narodowej z celami Kościoła, uznania religii za sprawę narodową oraz wyraźny zakaz prowadzenia polityki „przeciwkatolickiej”<sup>40</sup>.

Poza obozem narodowców również chadecy mogli liczyć na ideologiczne i personalne wsparcie ze strony członków episkopatu. Z ugrupowaniem tym związani byli m.in. biskupi S. Adamski, P. Kubicki, H. Przeździecki oraz A. Sapieha<sup>41</sup>. Chadecja oficjalnie opierała swój program na społecznych encyklikach papieża, czyniąc duchownych ze swoich przywódców i ideologów, a także wprowadzając w swoje komórki asystentów kościelnych. Poparcie członków episkopatu dla tego ugrupowania zmalało po 1930 r., kiedy to znaczenie chadecji na polskiej arenie politycznej osłabło na skutek wewnętrznych rozłamów i opozycji wobec rządu<sup>42</sup>.

---

<sup>37</sup> K r a s o w s k i, dz. cyt., s. 113.

<sup>38</sup> M y s ł e k, dz. cyt., s. 573.

<sup>39</sup> K r a s o w s k i, dz. cyt., s. 78.

<sup>40</sup> M y s ł e k, dz. cyt., s. 582-583.

<sup>41</sup> Tamże, s. 574; K r a s o w s k i, dz. cyt. s. 42, 77-78.

<sup>42</sup> M y s ł e k, dz. cyt., s. 588.

## POGLĄDY EPISKOPATU NA SAMORZĄD TERYTORIALNY

Na gruncie myśli społecznej Kościoła koncepcja samorządu terytorialnego została wywiedziona z modelu społeczeństwa korporacyjnego, zarysowanego w 1931 r. w encyklice *Quadragesimo anno (O odnowieniu ustroju społecznego)* przez papieża Piusa XI. Encyklika, wskazując na konieczność zbudowania nowego społeczeństwa, podkreślała, iż podstawową zasadą tak zbudowanej struktury jest prawo zrzeszania się w korporacjach i samorządności, przysługujące przedstawicielom wszystkich warstw społecznych.

Pius XI, podkreślając subsydiarny charakter państwa, wskazywał więc na konieczność stworzenia w nim warunków do jak najpełniejszego rozwoju inicjatywy prywatnej i korporacyjnej (obejmującej zrzeszenia o charakterze naturalnym, w tym także samorządy). Pożądany przez niego ustrój polityczny miał opierać się na decentralizacji i funkcjonować jak jeden organizm dzięki społeczeństwu samodzielnie realizującemu swoje zadania w systemie zrzeszeniowym<sup>43</sup>. Korporacje jako formy życia zbiorowego miały powstawać w celu realizacji dobra wspólnego i sprawiedliwości społecznej. Papież przyznał im prawo do korzystania z pomocy państwowej na żądanie zbiorowości w sytuacjach społecznie uzasadnionych<sup>44</sup>. Korporacjonizm zaś miał stać się nową organizacją osłabionego wewnątrznie społeczeństwa, aktywizującą obywateli poprzez żądanie ich współpracy na rzecz ogólnego dobra. Wybór własnych reprezentantów poprzez samorządowe wybory (a nie nominacja) miały być gwarantem zastosowania powyższej zasady w praktyce<sup>45</sup>.

Jak wskazano powyżej, zagadnienia samorządowe były istotnym elementem taktyki ugrupowań politycznych, jednakże w programach politycznych zajmowały one pozycję drugorzędną<sup>46</sup>. Poglądy na samorząd prezentowane przez obozy polityczne II RP były uwzględniane przede wszystkim w kontekście całokształtu ustroju polityczno-społecznego państwa, ulegając ewolucji w zależności od wewnętrznej i międzynarodowej sytuacji politycznej kraju<sup>47</sup>. Stronnictwa narodowe były pod tym względem bardziej stabilne i prezentowały w kwestiach władzy lokalnej względnie stały i spójny system prze-

---

<sup>43</sup> M a c a ł a, dz. cyt., s. 33; por. P i u s XI, *Quadragesimo anno*, nr 25.

<sup>44</sup> *Quadragesimo anno*, nr 33-37, 86-87.

<sup>45</sup> Por. P. K a ł w a, *Korporacjonizm i formy polityczne. Konstytucja polska*, w: *Korporacjonizm*, Lublin 1939, s. 297-298; M a c a ł a, dz. cyt., s. 47-48.

<sup>46</sup> Por. B o s i a c k i, dz. cyt., s. 124.

<sup>47</sup> Por. S z w e d, *Samorządowa...*, s. 29.

konań. Analiza programów partyjnych w perspektywie istoty samorządu, a zwłaszcza określenie stosunku partii prawicowych do poszczególnych reform samorządowych mogą dostarczyć podstaw do sformułowania poglądów biskupów na kwestie samorządności i organizację samorządu terytorialnego.

Już w 1927 r. postulat unifikacji administracji lokalnej na obszarze całego państwa polskiego został wpisany do programu partyjnego Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem (BBWR). Dodatkowo BBWR opowiedziało się za trójstopniowym podziałem kraju z przejściowym dopuszczeniem podziału gmin na gromady. W sferze teorii sanacja odrzuciła koncepcję naturalistyczną, uznając, iż samorząd nie jest odrębną władzą, z nienaruszalnym zakresem kompetencji, ale stanowi wymagający zharmonizowania z działalnością administracji rządowej element włączony w struktury państwa<sup>48</sup>. Konieczność ingerencji państwa w sferę administracji terenowej uzasadniano niewystarczającym wyrobieniem państwowym, sytuacją geopolityczną i szczupłością dochodów publicznych, wskazując jednocześnie, iż niewystarczająca integracja administracji lokalnej i rządowej stanowi zagrożenie przeciwstawienia interesów lokalnych – interesom ogólnokrajowym<sup>49</sup>. Podczas dyskusji nad ustawą scaleniową Karol Polakiewicz w imieniu obozu sanacyjnego opowiedział się za odpartyjnieniem samorządu, rozumianym jako odejście od szkodliwych zasad walki politycznej, wyrażających się w powszechnych zebraniach gminnych, bezpośrednim wyborze wójtów, pozostałościach po administracji lokalnej okresu zaborów (ustrój gromadzki, obszary dworskie)<sup>50</sup>. Zasadę odpolitycznienia sfery publicznej zawierała uchwalona w 1928 r. *Deklaracja polityczna BBWR*, w której reprezentanci stronnictw przychylnych Piłsudskiemu zgodzili się, iż cel ten powinien być realizowany przez ludzi związanych z samorządem, funkcjonujących – w przeciwieństwie do „partyjnych polityków” – bliżej spraw codziennych obywateli<sup>51</sup>.

W 1933 r. strona rządowa zakładała więc stopniową ewolucję struktur lokalnych w kierunku trwałego i jednolitego samorządu, którego celem miała

---

<sup>48</sup> Sejm RP, okres III. *Sprawozdanie stenograficzne z 85. posiedzenia w dn. 13 II 1933 r.*, w: R. S z w e d, *Samorząd terytorialny w Polsce w latach 1918-1939. Wybór materiałów źródłowych*, Częstochowa: Wyd. WSP 2000 s. 539.

<sup>49</sup> Tamże, s. 541.

<sup>50</sup> Tamże.

<sup>51</sup> *Deklaracja Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem (fragment)*, w: S z w e d, *Samorząd terytorialny...*, s. 592-593.

stać się aktywizacją mas społecznych w proces umacniania państwowości i realizacji ogólnonarodowego interesu społecznego<sup>52</sup>.

Stronnictwa polityczne popierane przez członków episkopatu polskiego, wykazywały wspólną, krytyczną postawę wobec sanacji, która wydawała się mieć najbardziej rozwinięty program przebudowy samorządu terytorialnego. Program ten stał się przedmiotem żywej politycznej dyskusji podczas sejmowej debaty nad projektem ustawy o częściowej zmianie samorządu terytorialnego.

W przeciwieństwie do obozu sanacyjnego, reprezentowanego w Sejmie przez przedstawicieli Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem, program Narodowej Demokracji zakładał naturalny charakter samorządu terytorialnego. Już program Związku Ludowo-Narodowego – organizacji politycznej endeków – z 1919 r. podkreślał istotność budowy szerokiego samorządu terytorialnego, a także konieczność podjęcia współpracy pomiędzy organami państwowymi (Sejmem i rządem), organizacjami samorządowymi i aktywną działalnością obywatelską. Naczelna zasada wewnętrznej polityki państwowej miała wyrażać się w pogłębianiu zaangażowania w sprawy publiczne wszystkich obywateli (bez względu na płeć, narodowość, wyznanie, prawa wyborcze) przy jednoczesnym ograniczeniu przymusu państwowego do sytuacji wyjątkowych. Obóz narodowy postulował wyraźne rozgraniczenie kompetencji stanowiących, wykonawczych i sędziowskich, wprowadzenie zasady odpowiedzialności władzy wykonawczej przed przedstawicielstwem narodowym i jednolitości administracji<sup>53</sup>.

Poglądy ND na temat samorządu zostały dobitnie wyartykułowane podczas dyskusji nad uchwaleniem sanacyjnej wersji ustawy scaleniowej. Przedstawiciel Klubu Narodowego, Karol Wierczak, w swoim wystąpieniu podkreślił zaniepokojenie kształtem projektu rządowego. Krytyce poddał on zwłaszcza zmiany obejmujące najniższy szczebel samorządu – gminę, wyrażając dezaprobatę odnośnie do kilkunastokrotnego powiększenia obszarów gmin na Pomorzu i w Wielkopolsce, gruntownej zmiany ordynacji wyborczej, która nie zawierała zabezpieczeń dla realizacji narodowego, tj. polskiego interesu we władzach samorządowych. Narodowi Demokraci skrytykowali ponadto samowolny interwencjonizm władz w stosunku do działalności i pracowników samorządowych, który wypaczał według nich istotę samorządu. W efekcie jego

---

<sup>52</sup> Sejm RP, okres III. *Sprawozdanie stenograficzne z 45. posiedzenia w dn. 22 I 1932 r.*, w: S z w e d, *Samorząd terytorialny...*, s. 527-533.

<sup>53</sup> *Program Związku Ludowo-Narodowego (fragment)*, w: S z w e d, *Samorząd terytorialny...*, s. 566.

samodzielność w wykonywaniu swych zadań, wyznaczona ściśle określonym i ograniczonym nadzorem, miała zostać zastąpiona biurokratyczną, zależną i pozbawioną twórczego pierwiastka strukturą<sup>54</sup>.

Szczegółowe postulaty ND w kwestii samorządu w okresie reformy scaleniowej obejmowały także uznanie podmiotowości samorządu w relacjach z administracją rządową oraz dążenie do powiększenia jego kompetencji. Za istotę samorządu terytorialnego endecy uznali samodzielne kierowanie sprawami gminnymi jako zakresem spraw publicznych najbardziej znanych i najbliższych mieszkańcom. Przywiązanie szczególnego znaczenia do samorządu gminnego było efektem uznania, iż to za sprawą instytucji lokalnych dokonuje się wzrost świadomości politycznej i narodowej najniższych warstw społecznych (m.in. poprzez przywrócenie praw języka polskiego w lokalnych instytucjach)<sup>55</sup>.

Poza dyskusją nad projektem ustawy rządowej założenia programowe endeków nie zawierały odwołań do zagadnień samorządu terytorialnego, marginalizując jego znaczenie bądź kwestionując konieczność istnienia instytucji samorządowych<sup>56</sup>.

Chrześcijańska Demokracja była jednym z inicjatorów propozycji reform samorządowych w Sejmie Zwyczajnym (1922-1927)<sup>57</sup>. Projekt chadecji zakładał podział członków magistratu na pracowników zawodowych i niezawodowych (pracownicy zawodowi, tj. burmistrz, prezydent mieli pełnić swoje funkcje w okresie dwukadencyjnym), rozszerzenie kompetencji wykonawczych i nadzorczych samorządu oraz wprowadzenie tzw. zasady pluralizmu wyborczego, tj. dodatkowego głosu dla obywateli wielodzietnych, urzędników publicznych czy weteranów wojennych<sup>58</sup>. Zapisy dotyczące samorządu zostały zawarte także w porozumieniu zawartym pomiędzy ChD, PSL „Piast” i Związkiem Ludowo-Narodowym (ND) z 17 V 1923 r., zakładającym: uregulowanie ustroju samorządowego na szczeblu gminnym, powiatowym i wojewódzkim (ze zgodą na przejściową różnorodność ustroju gminnego), uregulowanie prawa wyborczego, a także zabezpieczenie narodowego charakteru samorządów poprzez wprowadzanie do urzędów samorządowych języka polskiego<sup>59</sup>.

---

<sup>54</sup> Sejm RP, okres III. *Sprawozdanie stenograficzne z 90. posiedzenia w dn. 18 II 1933 r.*, w: S z w e d, *Samorząd terytorialny...*, s. 546-547.

<sup>55</sup> B o s i a c k i, dz. cyt., s. 121-122.

<sup>56</sup> S z w e d, *Samorządowa...*, s. 30.

<sup>57</sup> Tamże, s. 18.

<sup>58</sup> Tamże, s. 18-19.

<sup>59</sup> *Zasady współpracy stronnictw polskich w sejmie, tzw. pakt lanckoroński*, w: *Dru*

Podczas dyskusji nad ustawą scaleniową Klub Chrześcijańskiej Demokracji uznał uporządkowanie ustawodawstwa w kwestiach samorządowych za sprawę konieczną i pilną, wskazując jednocześnie na słabe strony rządowego projektu reformy samorządowej. Postulaty ustawy scaleniowej uznał on za efekt „intensywnej dążności panującego reżimu do utrwalenia omnipotencji państwa i dalszego ograniczania spraw obywatelskich”. Poseł Marian Cząśnik z obozu chadeków oskarżył rząd o brak zabezpieczenia interesów polskich (zwłaszcza na kresach i w Małopolsce wschodniej), biurokratyzację życia publicznego, moralne i materialne obciążenie obywateli<sup>60</sup>.

Praca na rzecz samorządu stanowiła integralną część programu Narodowej Partii Robotniczej. Zasada samorządności jako rozwinięcie demokracji została zawarta zarówno w *Programie NPR* z 1921 r., jak i w *Szkicu programu samorządowego NPR* z 1924 r.<sup>61</sup> W toku dyskusji nad kształtem reformy samorządowej przedstawiciele NPR opowiedzieli się za trójstopniowym samorządem na szczeblach: gminnym, powiatowym i wojewódzkim, wprowadzonym za sprawą ogólnokrajowego ustawodawstwa. Zadania samorządu miały być realizowane za pośrednictwem reprezentantów wybranych przez pełnoletnich obywateli polskich, zamieszkujących jednostkę terytorialną co najmniej 6 miesięcy. NPR wyznaczyła samorządom szeroki zakres działalności, obejmujący m.in.: zaopatrywanie ludności w artykuły pierwszej potrzeby, realizację zadań z zakresu budownictwa, komunikacji, oświaty, kultury, zdrowia publicznego opieki społecznej i ochrony pracy<sup>62</sup>. Dodatkowo postulowała zniesienie przymusu zatwierdzania decyzji władz samorządowych przez władze państwowe, wskazując na zasadność wprowadzenie nadzoru sprawowanego wyłącznie przez samorząd wyższego szczebla (ograniczając tym samym kompetencje sądów administracyjnych). Naczelnym celem reformy samorządowej w ujęciu NPR – poza wprowadzeniem realnego samorządu na szczeblu powiatowym i wojewódzkim – miała stać się aktywizacja mas robotniczych, co stanowi zrozumiały postulat, biorąc pod uwagę charakter partii<sup>63</sup>.

Kontynuując założenia programowe, Narodowa Partia Robotnicza jako ugrupowanie opozycyjne poddała krytyce podstawowe artykuły ustawy rządo-

---

*Rzeczpospolita*, red. A. Łuczak, J. R. Szaflik, Warszawa 1988, s. 170-183.

<sup>60</sup> Sejm RP, okres III. *Sprawozdanie stenograficzne z 90. posiedzenia...*, s. 559.

<sup>61</sup> *Program Narodowej Partii Robotniczej (fragment). Szkic programu samorządowego Narodowej Partii Robotniczej*, w: S z w e d, *Samorząd terytorialny...*, s. 569.

<sup>62</sup> Szerzej: *Program Narodowej Partii Robotniczej...* s. 571-574.

<sup>63</sup> Tamże, s. 569-570; S z w e d, *Samorządowa...*, s. 28-29.

wej o częściowej zmianie samorządu terytorialnego z 1933 r., zarzucając projektowi godzenie w samą istotę samorządu. Przedstawiciele NPR negatywnie ocenili ujednoczenie organizacji samorządowej, które łamało dotychczasowe tradycje poszczególnych ziem polskich, zagrażając interesom lepiej rozwiniętych pod względem kulturowym i gospodarczym obszarom Wielkopolski i Pomorza. Reprezentujący Klub Parlamentarny NPR Karol Boromeusz Chądziński wytknął obozowi sanacyjnemu chęć cofnięcia województw zachodnich o 60 lat poprzez zrównanie statusu zamieszkujących ich obywateli z „ciemnym żywiołem” ziem wschodnich. Za największe wady reformy scaleniowej uznał: oparcie samorządności na zasadach centralizacji i jednolitości, odbierających wspólnotom samorządowym wiele wcześniejszych uprawnień, odejście od zasady bezpośredniości wyborów (pozbawiające robotników własnego przedstawicielstwa na szczeblu powiatowym<sup>64</sup>), daleko posunięty nadzór władz administracji państwowej nad czynnościami samorządu, wyrażający się w przekazaniu władzy wykonawczej w miastach w ręce zawodowych prezydentów i burmistrzów<sup>65</sup>.

Zagadnienie ustroju samorządu terytorialnego było obecne także w programie Stronnictwa Pracy – partii powołanej do istnienia w 1937 r. w wyniku połączenia ChD z NPR. W sformułowanym programie politycznym SP uznało, iż pełnię wszechstronnego rozwoju obywateli może zapewnić wyłącznie państwo oparte na ustroju demokratycznym, „który w wolności, samorządzie, poszanowaniu prawa, wyzwala i uruchamia maksimum energii indywidualnej i zbiorowej, kształci poczucie odpowiedzialności, umożliwia rządy rzeczywiście silne, bo oparte na zaufaniu społeczeństwa”<sup>66</sup>. To właśnie w swobodnie wybieranych samorządach terytorialnych i gospodarczych widziało ono szkołę życia obywatelskiego i sposób realizacji wspólnego dobra.

Podsumowując dyskusję na temat programów politycznych popieranych przez zadeklarowanych politycznie członków episkopatu, należy stwierdzić, iż przypisywanie konkretnych postulatów programowych biskupom polskim z pewnością nie oddaje istoty ich przekonań w kwestiach samorządowych. Jednakże obecność zagadnień samorządu terytorialnego w dyskusji politycznej

---

<sup>64</sup> Radni do rady powiatowej mieli być wybierani za pośrednictwem radnych gminy, wywodzących się w przeważającym stopniu z ludności zamożnej.

<sup>65</sup> Urzędnicy zawodowi mieli być zatwierdzani bezpośrednio przez Ministra Spraw Wewnętrznych lub pośrednio poprzez podporządkowane mu organy wojewódzkie; Sejm RP, okres III. *Sprawozdanie stenograficzne z 90. posiedzenia...*, s. 555-556.

<sup>66</sup> *Program Stronnictwa Pracy (fragment)*, w: S z w e d, *Samorząd terytorialny...*, s. 596.

wskazuje, iż problem funkcjonowania struktur lokalnych w nowej rzeczywistości zjednoczonego państwa stanowił nie tylko istotny element walki politycznej (zwłaszcza obozu narodowego i sanacji), ale także element myśli społecznej Kościoła. Ze względu na zwierzchność Stolicy Apostolskiej nad członkami episkopatu przy formułowaniu poglądów politycznych hierarchów Kościelnych należy wziąć pod uwagę fakt, iż poza indywidualnymi przekonaniami w kwestiach polityki krajowej postawy biskupów niejednokrotnie stanowiły praktyczną realizacją myśli papieskiej.

### STOSUNEK DUCHOWNYCH DO USTALEŃ KONSTITUCYJNYCH

Oceny regulacji zawartych w Konstytucji marcowej z 1921 r. i Konstytucji kwietniowej z 1935 r. formułowane przez duchownych katolickich były ściśle związane z ich poglądami w zakresie relacji między ówczesnym państwem a Kościołem. Można spośród poglądów członków episkopatu wyróżnić te, odnoszące się bezpośrednio lub pośrednio do organizacji struktur lokalnych. Należy wyraźnie zaznaczyć, iż perspektywa samorządowych ustaleń konstytucyjnych nie stanowiła głównego podmiotu refleksji ordynariuszy. Ustalenia w tej materii mają więc częściowo charakter przypuszczeń, opartych na ich deklaracjach politycznych.

W pierwszych latach niepodległości wśród członków Episkopatu przeważało opinia o konieczności separacji struktur kościelnych od organizacji państwowej, reprezentowane m.in. przez biskupów J. Teodorskiego i A. Szelażka<sup>67</sup>. Lider ChD – bp Teodorski głosił w tym czasie konieczność harmonijnego współdziałania struktur państwowych i Kościoła z uwzględnieniem ich odmienności i niezależności, wskazując na przydatność zasad państwa demokratycznego, pod warunkiem oparcia ich na wartościach moralności chrześcijańskiej (poszanowania praw i godności każdego człowieka, w tym równości wobec prawa)<sup>68</sup>. Podobne stanowisko względem władzy reprezentowali czołowi przedstawiciele NPR, domagając się ponadto ustawowo zagwarantowanych szerokich praw obywatelskich, w tym prawa do samorządu, będącego efektem decentralizacji władzy i praktycznej realizacji zasady demokracji bezpośredniej<sup>69</sup>.

---

<sup>67</sup> Stanowisko to powróciło wraz z umocnieniem się sanacyjnej dyktatury w latach 30. zwłaszcza w kręgach silnie związanych z obozem chadecji; *M a c a ł a*, dz. cyt., s. 176-177.

<sup>68</sup> Tamże, s. 177-178, 214.

<sup>69</sup> Tamże, s. 215.



Do współpracy państwa z Kościołem odwoływał się również program ND, który w odróżnieniu od chadecji postulował dominację Kościoła nad organizacją państwową. Według endeków tylko koncepcja państwa katolickiego mogła doprowadzić do zaszczepienia prawidłowych postaw moralnych w sferze administracji publicznej, zapewniając prawidłowy rozwój i zespolenie zróżnicowanych w okresie zaborów terytoriów<sup>70</sup>.

Konstytucja marcowa, sankcjonując wolność Kościoła i przyznając mu stanowisko naczelne, poddała regulacji stosunki władz kościelnych i państwowych, a także funkcjonowanie całej administracji publicznej. Poprzez odniesienie się do zasady szerokiej swobody oraz ujęcie instytucji pozapaństwowych jako funkcjonujących obok państwa przyczyniła się do rozpalenia ducha samorządności i niezależności od władzy państwowej zarówno wśród samego kleru, jak i wspólnot obywateli<sup>71</sup>.

Ogólnie stosunek hierarchów kościelnych do ustaleń marcowych należy uznać za umiarkowanie pozytywny. Duchowni podkreślali, iż ze względu na niedojrzałość społeczeństwa polskiego należy dbać, by uprawnienia wolnościowe zawarte w Konstytucji nie były nadużywane<sup>72</sup>. Część ordynariuszy (m.in. biskupi M. Fulman i H. Przeździecki) wskazywała jednocześnie na niebezpieczeństwo niejednoznaczności przepisów konstytucyjnych, w efekcie których interesy katolików mogły podlegać niedostatecznej ochronie<sup>73</sup>.

Wyraźnie krytyczny stosunek hierarchów kościelnych do władzy państwowej zarysował się tuż po uchwaleniu Konstytucji kwietniowej, realizującej kierunek polityki wytyczonej przez przewrót majowy. Spośród kwestii zawartych w ustawie zasadniczej już sama wizja silnego scentralizowanego państwa, w którym swobody obywatelskie poddane są większej kontroli, budziła niepokój członków episkopatu (m.in. niechętnych sanacji arcybiskupów J. Teodorskiego i A. Sapiehy)<sup>74</sup>. Według zwolenników ChD Kościół powinien sprzeciwiać się kategorycznie wszelkim formom absolutyzmu władzy państwowej, w tym gloryfikacji samych rządzących, a także „wdzieraniu się w dziedzinę życia człowieka niepodlegające jego kompetencji”. Reprezentanci chadecji uznali, iż cel państwa obejmuje rozwój sprawiedliwości i służby

---

<sup>70</sup> Por. M a c a ł a, dz. cyt., s. 182-183.

<sup>71</sup> Por. L e d w o r o w s k i, dz. cyt., s. 3.

<sup>72</sup> Zdecydowanie jednak sprzeciwiali się oni ograniczeniom swobód obywatelskich, a także tendencjom dyktatorskim; por. M a c a ł a, dz. cyt., s. 222.

<sup>73</sup> Tamże, s. 189-190.

<sup>74</sup> M a c a ł a, dz. cyt., s. 190-191.

dobru powszechnemu dzięki decentralizacji władzy i zagwarantowaniu jednostkom swobody działania poprzez samorządy. Rozwój inicjatywy i aktywności mas miał się według nich dokonać poprzez ochronę praw i wolności obywatelskich oraz umożliwienie kontroli władzy publicznej przez samych obywateli<sup>75</sup>.

Stosunek ordynariuszy w kwestii Konstytucji kwietniowej nie był jednolity<sup>76</sup>. Ówczesny prymas A. Hlond podkreślał, iż w zakresie swobód religijnych konstytucja ta była bardzo zbliżona do poprzedniej, co nie dawało podstaw do jej jednoznacznej krytyki<sup>77</sup>. Brak odniesienia prymasa Hlonda do skutków zapisów konstytucyjnych w sferze aktywności obywatelskiej powinien budzić zdziwienie, jeśli się weźmie pod uwagę jego poparcie dla korporacyjnej koncepcji Piusa XI<sup>78</sup>, a także umieszczenie zasady swobodnego wyboru własnych reprezentantów wśród głównych chrześcijańskich zasad życia państwowego (zawartych w liście pasterskim z 23 IV 1932 r.)<sup>79</sup>. Prymas był zwolennikiem silnej, lecz mądrej władzy, utożsamiając siłę przywódcy z siłą całego państwa. Podobnie jak kardynał A. Kakowski sprzeciwiał się postawom nieposzanowania władzy państwowej<sup>80</sup>, sprowadzając własną opinię na temat Konstytucji do ogólnych stwierdzeń, bez ustosunkowania się do jej konkretnych regulacji.

Podsumowując stanowisko członków episkopatu do ustaleń Konstytucji kwietniowej, należy stwierdzić, iż jej główna teza – ujmująca państwo jako wspólne dobro obywateli, realizowane dzięki ich współpracy – w perspektywie zapisów ograniczających samorządność korporacji lokalnych i podporządkujących obywateli jednolitej, niepodzielnej władzy stało się hasłem bez pokrycia w praktyce.

Stosunek biskupów II RP do reform samorządowych zawartych w ówczesnym ustawodawstwie był więc efektem podziałów w samym episkopacie. Niejednolitość poglądów politycznych duchownych sprawiała, iż głosy przestrzegające przed zawężaniem samorządności obywateli zostały zagłuszone przez

---

<sup>75</sup> Tamże, s. 204, 231.

<sup>76</sup> Zróżnicowanie w ocenie polityki sanacyjnej w Episkopacie było odzwierciedleniem ambiwalentnych opinii na temat dyktatury Marszałka wśród szeregowych duchownych i publicystów katolickich; szerzej: M a c a ł a, dz. cyt., s. 253-285.

<sup>77</sup> Tamże, s. 192, K r a s o w s k i, dz. cyt., s. 132.

<sup>78</sup> K r a s o w s k i, dz. cyt. s. 169.

<sup>79</sup> Por. M a c a ł a, dz. cyt., s. 201; K r a s o w s k i, dz. cyt., s. 122-123.

<sup>80</sup> K r a s o w s k i, dz. cyt., s. 127.

wiele zjawisk kryzysowych drugiej połowy lat trzydziestych. W tej perspektywie za główne przyczyny ograniczenia kompetencji samorządów terytorialnych należy uznać: słabość obywatelską polskiego społeczeństwa, nieskuteczność parlamentarnej opozycji, coraz częstsza koncentrację na sytuacji międzynarodowej, a przede wszystkim brak refleksji odnośnie do skutków praktycznej realizacji naczelnej zasady obozu sanacyjnego, zakładającej „odrzuć wszystko, co prowadziło do osłabienia państwa lub pozostawało w sprzeczności z jego interesem”<sup>81</sup>.

#### BIBLIOGRAFIA

- B o s i a c k i A., *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918-1939*, Warszawa 2006.
- Deklaracja Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem (fragment), w: R. S z w e d, *Samorząd terytorialny w Polsce w latach 1918-1939. Wybór materiałów źródłowych*, Częstochowa: Wyd. WSP 2000, s. 592-593.
- K a ł a P., *Korporacjonizm i formy polityczne. Konstytucja polska*, w: *Korporacjonizm*, Lublin 1939, s. 297-298.
- K r a s o w s k i K., *Episkopat katolicki w II Rzeczypospolitej. Myśl o ustroju państwa – postulaty – realizacja*, Warszawa–Poznań 1992.
- L e d w o r o w s k i B., *Samorząd w międzywojniu i jego istota dziś*, Warszawa 1989.
- M a c a ł a J., *Polska katolicka w myśli politycznej II RP*, Toruń 2005.
- M y ś l e k W., *Kościół Katolicki w Polsce w latach 1918-1939. Zarys historyczny*, Warszawa: Książka i Wiedza, 1966.
- P i u s XI, *Quadragesimo anno*, w: *Dokumenty Nauki Społecznej Kościoła*, cz. 1, Rzym–Lublin: RW KUL 1996, s. 105-146.
- Program Narodowej Partii Robotniczej (fragment). *Szkic programu samorządowego Narodowej Partii Robotniczej*, w: S z w e d, *Samorząd terytorialny w Polsce*, s. 569.
- Program Stronnictwa Pracy (fragment), w: S z w e d, *Samorząd terytorialny w Polsce*, s. 596.
- Program Związku Ludowo-Narodowego (fragment), w: S z w e d, *Samorząd terytorialny w Polsce*, s. 566.
- Sejm RP, okres III. Sprawozdanie stenograficzne z 45. posiedzenia w dn. 22 I 1932 r., w: S z w e d, *Samorząd terytorialny w Polsce*, s. 527-534.
- Sejm RP, okres III. Sprawozdanie stenograficzne z 85. posiedzenia w dn. 13 II 1933 r., w: S z w e d, *Samorząd terytorialny w Polsce*, s. 535-545.

---

<sup>81</sup> Tamże, s. 90.

- Sejm RP, okres III. Sprawozdanie stenograficzne z 90. posiedzenia w dn. 18 II 1933 r., w: S z w e d, *Samorząd terytorialny w Polsce*, s. 545-559.
- S z w e d R., *Samorządowa Rzeczypospolita 1918-1939. Wybór rozpraw i artykułów*, Częstochowa: Wyd. WSP 2002.
- W ó j c i k S., *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa – historia i współczesność*, Lublin: RW KUL 1999.
- Zasady współpracy stronnictw polskich w sejmie, tzw. pakt lanckoroński, w: *Druga Rzeczypospolita*, red. A. Łuczak, J. R. Szaflik, Warszawa 1988, s. 170-183.

#### POLISH EPISCOPATE AND SELF-GOVERNING REFORMS OF THE II PR

##### S u m m a r y

The approach of the associates of the Polish Episcopate of the II PR towards the self-rule was a combination of their own political preferences and the papal doctrine. The Episcopate was differentiated in the respect of political conducts and approach. Until 1926 the bishops approach towards the political activity was “concerned” and tightly connected with the political platforms of National Democracy (ND) and Christian Democracy (ChD).

The government camp, as a political contender of National Democracy, aroused mistrust among the hierarchs. After the The May Coup d’Etat (1926), the bishops’ political activity ceased to be manifested so clearly. This was due to the Church’s apolitical program, professed by Pope Pius XI. Thanks to him, sacation for natural corporatist initiatives ( self-government included) as basics for a new political system based on decentralization and active populace rose among the clergy.

The March Constitution (1921), by refering to the rule of broad latitude and approving the non-govermetal institution functioning next to the government, contibuted to inflaming the spirit of self-gorenment and was appreciated by the clergy. The ordinaries approach to the decisions of April Constitution (1935) was not so uniform. The April Constitution, parting from the outlook of duality of public administration brought the limitation of the actual self-governing, subordinating the local government to the central government. The government’s vision of a strong, centralized country, in which the citizen rights are a subject of greater control arouse anxiety and criticism among the members of the Episcopate.

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, reformy samorządu terytorialnego, okres międzywojenny, działalność polityczna duchowieństwa, Episkopat Polski.

**Key words:** local government, reforms of the self-government, inter-war period, political activity of the clergy, Polish Episcopate.