



Uniwersytet
Wrocławski

Jacek Przygodzki

**Komisje dla usprawnienia
administracji publicznej
w II Rzeczypospolitej
Studium historycznoprawne**

Wrocław 2019

Komisje dla usprawnienia administracji publicznej w II Rzeczypospolitej

Studium historycznoprawne

Jacek Przygodzki
Uniwersytet Wrocławski

Komisje dla usprawnienia administracji publicznej w II Rzeczypospolitej

Studium historycznoprawne

Wrocław 2019

Kolegium Redakcyjne

prof. dr hab. Leonard Górnicki – przewodniczący

dr Julian Jezioro – zastępca przewodniczącego

mgr Aleksandra Dorywała – sekretarz

mgr Ewa Galyga-Michowska – członek

mgr Bożena Górna – członek

mgr Tadeusz Juchniewicz – członek

Recenzent: *dr hab. n. prawnych Piotr Szymaniec, prof. PWSZ im. Angelusa Silesiusa w Wałbrzychu*

© Copyright by **Jacek Przygodzki**

Na okładce: Mapa Polski, opracowali dr. Wilh. Pokorny i dr. Adam Tomaszewski, sygnatura ZZK 7 434. Źródło: Biblioteka Narodowa, ilustracja dostępna na stronie <https://polona.pl/item/mapa-polski-podzialka-1-1-500-000,MTU5MjM4NTI>

Korekta: *Magdalena Wojcieszak*

Projekt i wykonanie okładki: *Andrzej Malenda*

Skład i opracowanie techniczne: *Aleksandra Kumaszcza, eBooks.com.pl*

Druk: *Drukarnia Beta-druk, www.betadruk.pl*

Wydawca

E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

ISBN 978-83-66066-34-2 (druk - oprawa miękka)

ISBN 978-83-66066-44-1 (druk - oprawa twarda)

ISBN 978-83-66066-35-9 (online)

Dla Małgosi

Spis treści

WSTĘP.....	11
ROZDZIAŁ I. POLSKA ADMINISTRACJA PUBLICZNA U PROGU ODZYSKANIA NIEPODLEGŁOŚCI.....	19
1. Reorganizacja administracji na świecie na przełomie XIX i XX w.....	19
2. Prace nad wprowadzaniem tymczasowej organizacji polskiej administracji publicznej po odzyskaniu niepodległości	36
3. Rozstrzygnięcia konstytucyjne dotyczące administracji.....	55
ROZDZIAŁ II. KOMISJA OSZCZĘDNOŚCIOWA 1920-1921	61
1. Przyczyny powołania i skład osobowy	61
2. Działalność komisji.....	71
ROZDZIAŁ III. KOMISJA GEN. WŁADYSŁAWA SIKORSKIEGO	85
1. Powołanie, organizacja i skład osobowy komisji	85
2. Działalność.....	90
ROZDZIAŁ IV. KOMISJE DLA USPRAWNIENIA ADMINISTRACJI Z 1926 R.	115
1. Komisja Trzech	115
2. Komisja Kazimierza Młodzianowskiego	134
ROZDZIAŁ V. KOMISJA MAURycego Z. JAROSZYŃSKIEGO	159
1. Wewnętrzna organizacja i skład komisji.....	159
2. Działalność komisji.....	167
A. Kształcenie urzędników	167
B. Podział administracyjny	187
C. Organizacja administracji centralnej.....	206
D. Zagadnienia dekoncentracji.....	225
E. Organizacja ustroju miasta stołecznego Warszawy.....	229
F. Sprawy procedury rachunkowo-kasowej, gospodarki materiałowej oraz systemu pracy w urzędach.....	237
G. Problematyka przygotowywania i ogłaszania obowiązujących przepisów....	250
ZAKOŃCZENIE.....	257
WYKAZ ŹRÓDEŁ I LITERATURY	267
ANEKS I. AKTY PRAWNE UCHWALONE W OPARCIU O PRACĘ KOMISJI DLA SPRAW OSZCZĘDNOŚCI PAŃSTWOWYCH (1920-1921).....	287
ANEKS II. AKTY PRAWNE UCHWALONE W OPARCIU O PRACĘ KOMISJI DLA REFORMY ADMINISTRACJI (1923).....	327
ANEKS III. PROJEKTY AKTÓW PRAWNYCH PRZYGOTOWANYCH PRZEZ KOMISJĘ DLA REFORMY ADMINISTRACJI (1926)	333

ANEKS IV. AKTY PRAWNE UCHWALONE W OPARCIU O PRACĘ KOMISJI DLA REORGANIZACJI ADMINISTRACJI (1926).....	375
ANEKS V. AKTY PRAWNE UCHWALONE W OPARCIU O PRACĘ KOMISJI DLA USPRAWNIEŃIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ PRZY PREZESIE RADY MINISTRÓW (1928-1933).....	389

Wstęp

Problematyka reorganizacji administracji jest współcześnie aktualna. Często politycy, dziennikarze, ale i zwykli obywatele podkreślają konieczność poprawy działalności administracji publicznej. W okresach przedwyborczych czytamy w programach partii politycznych bądź słyszymy w relacjach z wieców wyborczych o planowanych zabiegach zmierzających do uzyskania oszczędności w pracach urzędów, zmniejszenia liczby urzędników, podniesienia ich wykształcenia i jakości usług przez nich świadczonych czy wprowadzenia zasad zarządzania w działalności administracji publicznej stosowanych w obrocie gospodarczym. Czy rzeczywiście są to hasła współczesne, czy jednak takie programy próbowano realizować we wcześniejszych okresach historycznych?

Celem opracowania jest przedstawienie struktury i działalności komisji dla usprawnienia administracji publicznej działających na terenie Rzeczypospolitej w okresie międzywojennym, które miały doprowadzić do przygotowania programów ujednoczenia i usprawnienia polskiej administracji po odzyskaniu niepodległości przez nasze państwo. Główną tezę pracy jest twierdzenie, że komisje były rządowymi organami, skupiającymi ekspertów z zakresu administracji publicznej czy osoby posiadające fachową wiedzę w ramach specyficznych zagadnień, będących polem zainteresowań administracji specjalnej, które miały na celu przygotowanie planu reorganizacji administracji w myśl najwyższych standardów organizacyjnych. Ich organizacja i skład osobowy umożliwiły przygotowanie rozwiązań prawnych na wysokim poziomie merytorycznym, odpowiadającym aktualnym potrzebom społecznym, z których część miała charakter oryginalny, a nawet nowatorski.

Ramy chronologiczne opracowania obejmują czasy od odzyskania niepodległości przez państwo polskie w listopadzie 1918 r., aż do zakończenia prac ostatniej komisji dla usprawnienia administracji publicznej z końcem 1933 r. Jednak ze względu na jasność toku narracji trzeba było wyjść poza zakres chronologiczny określony powyżej, głównie w rozdziale pierwszym opisującym powstawanie ruchów reorganizacyjnych administracji w Stanach Zjednoczonych i w Europie na przełomie XIX i XX w. Praca swym zasięgiem terytorialnym zasadniczo obejmuje obszar Polski międzywojennej.

Do podjęcia badań nad tematyką reorganizacji administracji skłonił autora brak monografii dotyczącej tej tematyki. W obrocie naukowym nie było całościowego opracowania, które analizowałoby sprawę przyczyn powołania, struktury czy efektów prac pięciu komisji dla usprawnienia administracji publicznej. Informacje o tych gremiach mogliśmy znaleźć w dwóch monografiach Romana Hausnera: „Poczynania organizacyjno-oszczędnościowe w Polsce w latach 1918-1934” (Warszawa 1935) i „Pierwsze

dwudziestolecie administracji spraw wewnętrznych” (Warszawa 1939). W tych książkach autor, jeden z najbardziej sprawnych i kompetentnych urzędników Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, pracujący tam od 1919 r., współpracujący z komisjami dla usprawnienia administracji, opisał powołanie i wybraną działalność tych gremiów, ale często są to informacje lakoniczne, choć bardzo istotne, ponieważ przekazane przez świadka ówczesnych czasów. Szerzej autor potraktował działanie Komisji dla usprawnienia administracji publicznej z 1928 r., której był aktywnym członkiem i autorem dwóch projektów rozwiązań prawnych. Postać Romana Hausnera należy osobno wymienić we Wstępie, ponieważ jego artykuły publikowane na łamach fachowych czasopism administracyjnych, przede wszystkim „Gazety Policji Państwowej”, po jej przekształceniu w „Gazecie Administracji i Policji Państwowej”, zaś później w „Gazecie Administracji”, kształtowały polską kadre urzędniczą, przybliżały nowinki organizacyjne z całego świata, dokonywały wykładni obowiązujących przepisów prawa, zawierały propozycje polepszenia działania polskiej administracji.

Współcześnie informacje o komisjach możemy znaleźć w monografii Huberta Izdebskiego i Michała Kuleszy „Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne” (Warszawa 1998). Autorzy piszą o czterech komisjach, podając podstawowe informacje o ich działalności. W powyższej publikacji nie została wymieniona komisja Kazimierza Młodzianowskiego z 1926 r. Pewne dane o działalności komisji możemy znaleźć w publikacjach autora niniejszej monografii, Jacka Przygodzkiego. W swoich badaniach podejmował kwestie szeroko pojętej unifikacji administracji II Rzeczypospolitej. Asumpt do badań nad tą tematyką przyniósł jego artykuł pt. „Problematyka reformy administracji w pracach rządowych komisji do usprawnienia administracji II Rzeczypospolitej”, opublikowany w „Studiach historycznoprawnych: tomie dedykowanym profesorowi Alfredowi Koniecznemu”, pod red. Kazimierza Orzechowskiego (Wrocław 2004). Artykuł ten miał charakter ogólny, wstępny i przyczynkarski. Dalsze publikacje, o podobnym znaczeniu, dotyczyły podziału terytorialnego oraz kształcenia urzędników państwowych w polskim międzywojniu. Treści zawarte w tych publikacjach znalazły się w poniższej książce, ale odpowiednio rozszerzone i pogłębione, uzupełnione nowymi ustaleniami autora.

Dalej, Halina Robótka w monografii „Kancelaria urzędów administracji państwowej II Rzeczypospolitej (procesy aktotwórcze)” opisuje prace kilku komisji – oszczędnościowej, Młodzianowskiego i Jaroszyńskiego – w kwestii spraw kancelaryjnych. Adam Bosiacki w swojej monografii „Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryna samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918-1939” (Warszawa 2006) podaje informacje o pracach komisji nad kwestiami samorządu terytorialnego. Anna Tarnowska w swoim artykule „Niedostatki unifikacji administracji ogólnej. Doktryna i praktycy o koniecznych uzupełnieniach rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 19 stycznia 1928 r.”

opublikowanym w „*Studia Iuridica Toruniensia*” (tom XVII, 2015) przedstawiła zakres prac ostatniej komisji pracującej pod przewodnictwem Maurycego Zdzisława Jaroszyńskiego z 1928 r. O komisjach dowiadujemy się również z artykułu Michała Gałędka „Rozporządzenie Prezydenta RP z 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej – przełom w budowie ustroju administracyjnego państwa polskiego doby międzywojennej”, opublikowanego w „*Zeszytach Prawniczych*” (t. 11, z. 3, 2011), który analizując treść rozporządzenia unifikacyjnego, przedstawił również prace nad jego przygotowaniem oraz poglądy członków komisji dla usprawnienia administracji działających przed 1928 r., a którzy również widzieli konieczność wydania takiego unifikującego aktu prawnego. Oczywiście wymienieni powyżej autorzy nie są jedynymi, którzy w swoich publikacjach wspominali o tematyce reorganizacji administracji, pozostali autorzy zajmujący się tematyką historii państwa i prawa oraz historii administracji II Rzeczypospolitej zostaną wymienieni w Wykazie źródeł i literatury zamieszczonym na końcu monografii.

Opracowanie ma charakter historycznoprawny, na co wskazuje również podtytuł. Tym samym zastosowano metody badawcze charakterystyczne dla tej dyscypliny badawczej. Znajdziemy tutaj zarówno aspekty ustrojowo-prawne, jak i historyczno-polityczne. Autor użył również pewnych elementów metody prawnoporównawczej oraz odwołał się do analizy językowej i logicznej aktów prawnych.

Podstawą źródłową monografii są materiały archiwalne, źródła drukowane oraz akty prawne, autor korzystał również z literatury przedmiotu. W opracowaniu użyto materiały pomieszczone w Archiwum Akt Nowych w Warszawie. Niestety, w zasobach tego archiwum nie zachowały się materiały dotyczące komisji dla usprawnienia administracji, zostały one zniszczone, jak większość dokumentów rządowych, w czasie powstania warszawskiego. W pozostałościach zespołu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych znalazła się część materiałów dotyczących komisji K. Młodzianowskiego. Wartościowe materiały dotyczące działalności Komisji gen. W. Sikorskiego znalazły się w Litewskim Centralnym Archiwum Państwowym w Wilnie w zespole Urząd Delegata Rządu Ziemi Wileńskiej – Urząd Wojewódzki Wileński. Były to odpisy uchwał Rady Ministrów zawierające wytyczne dotyczące usprawnienia działalności administracji terenowej, podejmowane na podstawie ustaleń komisji Sikorskiego. W monografii użyto materiały udostępnione przez Archiwum Turyngijskiej Uniwersyteckiej i Krajowej Biblioteki w Jenie (*Die Thüringer Universitäts- und Landesbibliothek*), która jest również centralną Biblioteki Uniwersytetu Fryderyka Schillera w Jenie. Autor znalazł tam dokumenty dotyczące funkcjonowania niemieckiej komisji dla ulepszenia administracji.

Kolejną grupą materiałów, które mają zasadnicze znaczenie, są źródła drukowane. Na pierwszy plan wysuwają się publikacje pod egidą Komisji dla Usprawniania

Administracji Publicznej z 1928 r. Podjęła się ona popularyzacji swoich prac poprzez publikację projektów zmian prawodawczych, opracowywanych przez swoich członków, czy ważniejszych odpowiedzi na ankiety przygotowywane przez to gremium. Całość materiałów wydrukowanych na zlecenie Komisji to jedenaście tomów. Tom I zawierał referaty opracowane dla sekcji do spraw podziału administracyjnego; w tomie II pomieszczono opinie w sprawie przygotowania naukowego kandydatów do wyższej służby administracyjnej; tom III to Zagadnienia urzędnicze, w którym znajduje się monografia Leona Władysława Biegeleisena „Zagadnienie doksztalcania urzędników państwowych i komunalnych ze stanowiska usprawnienia administracji”. Materiały te były pokłosiem wyjazdów studyjnych autora na zlecenie Komisji do Anglii, Niemiec, Belgii i Holandii; tom IV zawierały materiały ankietowe w sprawie podziału na gminy, powiaty i województwa; w tomie V komisja umieściła wnioski w sprawie podziału administracyjnego państwa; tom VI to projekt organizacji administracji rządowej przygotowany przez Romana Hausnera; w tomie VII opublikowano projekt dotyczący przygotowania i ogłaszania obowiązujących przepisów, opracowany również przez R. Hausnera; tom VIII przedstawiał ustrój województwa stołecznego i m. st. Warszawy wraz z uzasadnieniem; w tomie IX znajdują się przepisy o organizacji kontroli administracji publicznej przygotowane przez ppłk. dr. Stanisława Raczyńskiego; tom X opisuje problemy personalne w administracji publicznej. Publikację przygotował M.Z. Jaroszyński; ostatni tom, XI, obejmuje projekt Komisji dotyczący organizacji centralnych władz administracyjnych. Powyższe publikacje stanowią bardzo ważny materiał do poznania kierunków prac Komisji z 1928 r.

Kolejnym źródłem drukowanym jest sprawozdanie Komisji dla Reformy Administracji z 1926 r. Zostało ono opublikowane w dziele Władysława Leopolda Jaworskiego „Projekt konstytucji”. Znalazło się ono również na łamach „Gazety Administracji i Policji Państwowej” z 1926 r. w nr. 10 i 11.

Ważnym źródłem informacji, które mieści w sobie kluczowe wiadomości dla poznania opisywanej tematyki, była „Gazeta Administracji i Policji Państwowej”. Obok wielu artykułów autorstwa wybitnych administratywistów i praktyków II Rzeczypospolitej autor odnalazł w działach urzędowych czy w rubryce „Dookoła spraw administracyjnych”, następnie w osobnym dziale „Z Komisji dla usprawnienia administracji publicznej”, informacje o funkcjonowaniu i pracach Komisji.

Monografia powstawała również na podstawie aktów prawnych, które były projektowane przez Komisje, jak również tych, które weszły do obiegu prawnego i zostały opublikowane w „Monitorze Polskim” albo najpierw w „Dzienniku Praw Państwa Polskiego”, a później w „Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej”. Zostały one omówione w kolejnych rozdziałach dysertacji.

Książka składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów ujmujących temat chronologicznie i rzeczowo, zakończenia i aneksów. Pierwszy rozdział przedstawia problematykę tworzenia się polskiej administracji publicznej w momencie odzyskania niepodległości przez nasze państwo. Jednak pierwszy podrozdział poświęcony jest światowym trendom w reorganizacji administracji. Ta część pracy spełnia ważną rolę, ponieważ ukazuje pierwsze prace nad ulepszeniem administracji w wybranych krajach. Autor szeroko opisał tworzenie i rozwój organów postulujących zmiany w administracji Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej. To właśnie ten kraj uważany jest za kolebkę nowoczesnych idei tworzenia nowej administracji działającej sprawnie, oszczędnie, zatrudniającej odpowiednio wykształcony personel i korzystającej ze wzorów struktur biznesowych. Na gruncie europejskim autor przedstawił prace reorganizacyjne w Belgii, Francji i Niemczech. Umieszczenie w monografii takiej tematyki pozwoliło autorowi porównać polskie zamierzenia reorganizacyjne z trendami światowymi.

W dalszej części pierwszego rozdziału pomieszczono informacje o pracach zmierzających do powołania tymczasowej struktury administracji rządowej i samorządu terytorialnego. Dokonano analizy pierwszych projektów organizacyjnych przygotowanych przez prof. Kazimierza Władysława Kumanieckiego czy Polskie Towarzystwo Prawnicze we Lwowie. Następnie ukazano proces wprowadzania tymczasowych rozwiązań prawnych, dotyczących administracji publicznej. W założeniu autora w tej części nie znajdziemy jurydycznej analizy poszczególnych ustaw i dekretów Naczelnika Państwa, ponieważ celem jest przede wszystkim ukazanie koncepcji budowania zunifikowanej administracji przez komisje usprawniające. Rozdział kończą informacje o pracach nad kształtem administracji w pracach projektodawczych ustawy zasadniczej, a dalej przeanalizowano już rzeczywiste rozstrzygnięcia zawarte w konstytucji marcowej z 1921 r.

Kolejna część monografii poświęcona jest pierwszej komisji, która za swój cel postawiła sobie uproszczenie administracji oraz należyte wykorzystanie potencjału urzędników. Była to Komisja dla spraw oszczędności państwowych. Przewodniczącym tego gremium został Stanisław Wojciechowski. Była to pierwsza komisja nazywana również komisją trzech, ponieważ obok Wojciechowskiego powołano do niej jeszcze dwóch członków – Jana Żarnowskiego i Ludomira Grendyszyńskiego. Uproszczenie administracji nie było jedynym zadaniem tego gremium, bo na równi miała ona traktować kwestie oszczędności. W treści rozdziału znajdziemy biogramy członków, a ze względu na zasługi S. Wojciechowskiego w kwestii powołania struktur policyjnych odrodzonego państwa polskiego znalazły się również tutaj informacje o tej problematyce. Opisując dokonania komisji oszczędnościowej, autor dokonał analizy jurydycznej dwóch rozporządzeń przygotowanych przez to gremium – pierwszego w sprawie organizacji i zasad urzędowania ministerstw oraz drugiego w sprawie biurowości ministerstw.

Przeanalizowano też przepisy uzupełniające pierwsze rozporządzenie w postaci statutów organizacyjnych ministerstw i urzędów centralnych.

Tymczasowość rozwiązań dotyczących struktury administracji była coraz bardziej krytykowana na łonie Sejmu Ustawodawczego, szczególnie podział administracyjny państwa, petryfikujący zaszczości rozbiorowe, podlegał ocenie, która nie wypadła pozytywnie. Również kwestie braku jednolitych przepisów dotyczących organizacji samorządu terytorialnego budziły zaniepokojenie. Do przygotowania planu reformy powołano kolejną komisję – Komisję dla reformy administracji, pod przewodnictwem ówczesnego premiera, gen. Władysława Sikorskiego. Jej struktura organizacyjna, cele i przede wszystkim działalność wypełniają treść trzeciego rozdziału monografii. Była to pierwsza komisja o tak szeroko planowanym zakresie celów. Zajmowała się sprawami zespolenia organów administracji I i II instancji, podziału terytorialnego i przygotowania struktury samorządu terytorialnego trzech stopni. W rozdziale znajdziemy też opis efektów prac komisji w powyższych kwestiach. Należy tu wymienić przede wszystkim dziesięć naczelnych zasad samorządu terytorialnego, które zostały przekute w projekty ustawodawcze, jednak przygotowane już przez kolejny rząd – Wincentego Witosa, a zgłoszone do Sejmu przez rząd Władysława Grabskiego. Jednak nie doczekały się one uchwalenia. W rozdziale znajdziemy opis wyników prac dotyczących zasad nowego podziału administracyjnego państwa oraz projekty zasad zespolenia organów administracyjnych. Należy jednak podkreślić, że większość powyższych rozwiązań, wypracowanych przez Komisję Sikorskiego, zrealizowano już za czasów rządów W. Witosa i Wł. Grabskiego.

Rozdział czwarty poświęcony jest dwóm komisjom działającym w 1926 r. Pierwszą była Komisja dla reformy Administracji powołana przez rząd Aleksandra Skrzyńskiego pod przewodnictwem prof. Michała Bobrzyńskiego, uczestnika prac komisji Sikorskiego. W komisji pracowali też prof. Stanisław Kasznica (również członek wcześniejszej komisji) i Stanisław Smólski. Komisja ta była nazywana Komisją Trzech. Należała ona do jednych z ciekawszych gremiów reorganizacyjnych w naszej historii. Sami członkowie podkreślali, że podjęli się przygotowania projektu zmian w administracji jako znawcy przedmiotu, nie kierując się względami politycznymi ani naciskami pochodzącymi od pracowników administracyjnych, niezadowolonych z kierunku ich prac. Dlatego w przeciągu dwóch miesięcy wypracowali oni sprawozdanie uzupełnione gotowymi projektami ustaw, które miały zostać przekazane do szybkiej legislacji. W rozdziale tym autor przeanalizował jurydycznie poszczególne projekty ustaw będące pokłosiem prac komisji.

W rozdziale czwartym przeczytamy o przyczynach powołania drugiej komisji działającej w 1926 r. – Komisji dla reorganizacji administracji pod przewodnictwem

ministra spraw wewnętrznych Kazimierza Młodzianowskiego. Było to gremium powołane przez pierwszy rząd Kazimierza Bartła, po tragicznych wydarzeniach przewrotu majowego. Miało ono na celu przygotować projekt reorganizacji administracji, idący w kierunku głębokiej dekoncentracji władzy. Był to jeden z elementów programu politycznego rządów sanacji. W rozdziale dowiemy się też o innych działaniach ministra Młodzianowskiego – o tzw. rugach urzędniczych, polegających na „czyszczeniu” kadr administracyjnych i powoływaniu na wolne stanowiska lojalnych przedstawicieli obozu rządzącego. W tej części monografii, jako efekt działania Komisji reorganizacyjnej, znajdziemy analizę nowego statutu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, poznamy główne wytyczne polityki personalnej do zastosowania przez władze zatrudniające funkcjonariuszy na podstawie ustawy o państwowej służbie cywilnej z 1922 r., dowiemy się o akcji komasacji ministerstw oraz przybliżymy zasady organizacji i urzędowania ministerstw przygotowane przez komisję.

Ostatni, piąty rozdział poświęcony jest najdłużej działającej komisji reorganizacyjnej, która funkcjonowała przez 5 lat i „przeżyła” kilka rządów. Gremium tym była Komisja dla usprawnienia administracji publicznej pod formalnym przewodnictwem K. Bartła. Jednak faktycznym jej szefem był Maurycy Zdzisław Jaroszyński. Potwierdzono to formalnie dnia 31 maja 1929 r. Ta część książki jest najobszerniejsza. Wynika to z faktu, że Komisja postawiła sobie bardzo ambitny plan kompleksowej reorganizacji polskiej administracji. Miała zajmować się sprawami kształcenia urzędników, podziału administracyjnego, organizacji administracji centralnej, szerokiej dekoncentracji, sprawami procedur rachunkowo-kasowych, gospodarki materiałowej i systemu pracy w urzędach oraz przygotowania i ogłaszania obowiązujących przepisów. Komisja ta skupiła w swoim składzie polityków, ale, co ważne, również miała prawo powoływania do swojego składu, jako ekspertów, znawców przedmiotu i z takiego prawa często korzystała. Jest symptomatyczne, że w swoich pracach brała też pod uwagę wnioski płynące z podróży studyjnych po krajach Europy, kiedy to eksperci Komisji mogli zaznajomić się z tamtejszymi rozwiązaniami prawnymi. O tych przedsięwzięciach przeczytamy w kolejnych punktach podrozdziału drugiego.

Monografię kończą aneksy. Zawierają one owoce legislacyjne prac poszczególnych komisji reorganizacyjnych. Zamieszczono tam akty prawne, które weszły do obiegu prawnego. Odstępstwem od zasady jest aneks poświęcony Komisji Trzech z 1926 r. Zawarto tam projekty przygotowane przez to gremium, niestety żaden z nich nie został w całości zrealizowany. Jednak Autor, decydując się na włączenie ich do aneksów, chciał w ten sposób umożliwić czytelnikowi łatwiejszy dostęp do ich treści.

Rozdział I

Polska administracja publiczna u progu odzyskania niepodległości

1. Reorganizacja administracji na świecie na przełomie XIX i XX w.

Administracja jest strukturą, która permanentnie się zmienia. Na początku XX wieku nauka administracji, opisująca administrację taką, jaką ona rzeczywiście jest, znalazła się pod wpływem silnych prądów racjonalizacji, które nakazywały postrzegać administrację publiczną jako organizację odznaczającą się cechami sprawności, celowości, efektywności i skuteczności. Miała ona wykorzystywać dorobek prakseologii, nauki organizacji, nauki kierowania, nauk ekonomicznych, nauk o polityce czy socjologii¹.

Hasła reformy (modernizacji) administracji zaczęły pojawiać się już pod koniec XIX wieku, a przodowały w tym procesie Stany Zjednoczone Ameryki Północnej. Pierwszym krokiem reformy było ograniczenie tzw. systemu łupów przy obsadzie stanowisk federalnych. Postanowiono go zmienić w 1881 r. po zastrzeleniu prezydenta Jamesa Abrahama Garfielda przez Charlesa J. Guiteau, który nie otrzymał obiecanego stanowiska². Dwa lata później Kongres wydał *Pendleton Act*, który pozwalał Prezydentowi wyłączać z systemu łupów poszczególne kategorie urzędników federalnych³.

Powyższe zmiany ustrojowe doprowadziły również do powstania w Stanach Zjednoczonych Ruchu na Rzecz Reorganizacji (*Reorganization Movement*). Postulował on wprowadzenie oszczędności w administracji oraz utrwalanie sprawności jej działania. Zasługą ruchu była reorganizacja zarządu wielkich miast, polegająca na wprowadzeniu systemu zarządcy miasta bądź zarządcy rady. Miasto było zarządzane przez zawodowego menedżera pod nadzorem wybieralnej rady, a nie przez organy wybieralne⁴.

¹ A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka administracji*, pod red. J. Bocia, Wrocław 2013, s. 12; C. Berzowski, *Administracja*, [w:] Z. Cybichowski, *Encyklopedia podręczna prawa publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego i międzynarodowego) opracowana z udziałem profesorów szkół wyższych, specjalistów, szefów urzędów i instytucji centralnych i wyższych*, T. I. *Abolicja-Państwo*, Warszawa 1926, s. 3-7; H. Izdebski, *Administracja, zarząd, zarządzanie – jako przedmiot badań nauk prawnych*, [w:] D. Makilla, M. Wilczek-Karczewska (red. nauk.), *Z historii ustroju i konstytucjonalizmu Polski. Księga jubileuszowa dedykowana w osiemdziesiątą rocznicę Urodzin Profesora Mariana Kallasa*, Warszawa 2018, s. 321-332.

² H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 58.

³ H. Izdebski, *Historia administracji*, wyd. 4, Warszawa 2000, s. 155.

⁴ *Ibidem*, s. 211; H. Izdebski, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 57.

Pod koniec XIX w. w Stanach Zjednoczonych dopracowano się nowoczesnych metod mających na celu przeprowadzenie reform w administracji. Początkowo wykonywano dokładną analizę czynników składających się na całość badanego zjawiska pod względem ilościowym i jakościowym. Następnie po dokonaniu analizy przystępowano do usunięcia czynników niepożądanych, a do wzmocnienia tych, które uznano za pożądane. Właśnie taki *modus operandi* uważano za właściwą drogę do przeprowadzania reform⁵.

Ogromnym mankamentem w działaniu administracji amerykańskiej w drugiej połowie XIX w. była przewlekłość podejmowania decyzji przez urzędy. W jednym z urzędów na dzień 20 sierpnia 1887 r. stwierdzono 276 670 niezalatwionych czynności i 14 000 nierozpatrzonego pism. W innym urzędzie zauważono, że jedno pismo o przyjęcie do służby rozstrzygane był 76 razy. W celu zbadania powyższych zjawisk w latach 1887-1889 powołano Komitet Cockrella (*Cockrell Committee*). Do tego gremium powołano rezolucją Senatu z 3 marca 1887 r. trzech demokratów – Francisa M. Cockrella (Missouri), Ishama G. Harrisa (Tennessee), oraz Jamesa K. Jonesa (Arkansas) i dwóch republikanów – Shelby’ego M. Culloma (Illinois) i Orville’a H. Platta (Connecticut). Wszyscy byli prawnikami⁶.

Komitet rozpoczął swoje prace od wysłania pism do szefów biur i urzędów administracji rządowej, żądających szczegółowych zestawień metod prowadzonych działań oraz liczby personelu zatrudnionego w administracji rządowej. Komitet przeprowadzał również liczne inspekcje, często niezapowiedziane, w czasie których członkowie tego gremium przesłuchiwali personel i żądali dokumentów. Wykazał stan zatrudnienia personelu zatrudnionego przez rząd w jego organach wykonawczych na marzec 1887 r. (z wyłączeniem Komisji Służby Cywilnej, która nie została uwzględniona w badaniu). Liczył on 132 072 cywilów, a także 39 674 wojskowych i oficerów marynarki wojennej oraz szeregowych, w sumie 171 746 osób⁷.

Komitet przedstawił swój raport Senatowi 8 marca 1888 r. Liczył on 2 505 stron i dzielił się na trzy części. Pierwsza stanowiła analizę raportów departamentów oraz ustalenia i zalecenia Komitetu, druga część zawierała oświadczenia departamentów Skarbu i Spraw Wewnętrznych, a w trzeciej części pomieszczono raporty departamentów Stanu, Sprawiedliwości, Wojny, Marynarki Wojennej, Poczty, Rolnictwa i Drukarni Rządowej. W raporcie postulowano uproszczenie systemu prac w urzędach, rozliczanie

⁵ E. Czarniecki, *Reforma administracji publicznej w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej (Stosowane metody i zagadnienia personalne)*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” (dalej GAIPP) 1930, nr 21, s. 755(1)-756(2).

⁶ O. Kraines, *The Cockrell Committee, 1887-1889 First Comprehensive Congressional Investigation into Administration*, „The Western Political Quarterly” Dec. 1951, Vol. 4, No. 4, s. 586, <https://www.jstor.org/stable/443156> [dostęp 6.09.2018].

⁷ *Ibidem*, s. 586-588.

rachunków kilku przedsiębiorstw przez jednego audytora i kontrolera, co zmniejszyłoby koszty administracji. Wnioskowano również wprowadzenie sposobów zarządzania w administracji podobnych do firm prywatnych. Komitet doszedł do wniosku, że niezbędne będzie ustanowienie dla każdego urzędu specjalnej komisji, która miałaby dokładnie zbadać jego działalność, sposób podejmowania decyzji oraz liczbę ludzi i ilość czasu potrzebnych do podjęcia decyzji. Uważał również, że administracja jest zbyt liczna i powinna być ograniczana. Hasła ograniczenia administracji głoszone przez komitet chętnie popierały prominentne redakcje prasowe. „New York Times” w artykule redakcyjnym zauważał, że ustalenia Komitetu „ostrzegają rozsądnych ludzi”, że jedynym bezpiecznym sposobem na działalność administracji jest ograniczenie jej liczby do określonych z góry limitów⁸.

Prace Komitetu były kontynuowane przez kolejny organ powołany przez Kongres Stanów Zjednoczonych. Tym razem planowane gremium miało składać się z członków Senatu oraz deputowanych z Izby Reprezentantów. Dnia 3 marca 1895 r. obie izby amerykańskiego parlamentu powołały do życia nową Komisję Wspólną do zbadania stanu prawnego i organizacji departamentów wykonawczych, zwaną potocznie Komisją Dockery’ego-Cockrella. Do tego gremium Senat powołał senatorów: Francisa M. Cockrella (demokrata, Missouri), Shelby’ego M. Culloma (republikanin, Illinois) oraz Jamesa K. Jonesa (demokrata, Arkansas), z których wszyscy trzej byli członkami Komitetu Cockrella. Z Izby Reprezentantów powołano Alexandra M. Dockery’ego (republikanin, Missouri), Nelsona Dingleya Jr. (republikanin, Maine) i Jamesa D. Richardsona (demokrata, Tennessee). Siedmiu członków Komisji było prawnikami, z wyjątkiem A. Dockery’ego, który był lekarzem i bankierem. Senatorom przewodniczył F. Cockrell, a deputowanym – A. Dockery⁹.

Komisja Dockery’ego-Cockrella została upoważniona do zbadania sprawy: ustawodawstwa dotyczącego organizacji departamentów wykonawczych oraz zalecenia zmian, które pozwoliłyby osiągnąć większą wydajność i oszczędność w tych urzędach; zastosowania metod i procedur biznesowych w administracji oraz wydajności pracowników, ich obciążenia pracą oraz systemu płac, w tym możliwości zmniejszenia liczby pracowników lub ich wynagrodzeń bez uszczerbku dla podstawowych usług dla społeczeństwa. W przeciwieństwie do Komitetu Cockrella Komisji zabroniono w szczególności sposób badać kwestie dotyczące ustawodawstwa emerytalnego. Aby usprawnić prace, Kongres włączył do Komisji trzech ekspertów wywodzących się ze sfery biznesowej, w celu przeprowadzenia szczegółowych badań fachowych. 24 maja 1893 roku Komisja

⁸ *Ibidem*, s. 588-609.

⁹ O. Kraines, *The Dockery-Cockrell Commission 1893-1895*, „The Western Political Quarterly” Sep. 1954, Vol. 7, No. 3, s. 417-419, <https://www.jstor.org/stable/442762> [dostęp 6.09.2018].

Dockery'ego-Cockrella zatrudniła jako swoich trzech ekspertów Josepha W. Reinharta, Charlesa W. Haskinsa i Elijaha W. Sellsa, czołowych specjalistów w dziedzinie reorganizacji działów i systemów księgowych w biznesie¹⁰.

Komisja rozpoczęła prace od momentu powołania, a eksperci podjęli aktywność 6 czerwca. W zakres postępowania wyjaśniającego Komisji weszło osiem departamentów administracji federalnej – Departament Stanu, Wojny, Skarbu, Poczty, Sprawiedliwości, Marynarki Wojennej, Spraw Wewnętrznych i Rolnictwa oraz Pracy, jak również część agencji rządowych, np. Komisja Służby Cywilnej, Komisja ds. połowów, Rządowa Drukarnia, Biblioteka Kongresu czy Rząd Dystryktu Columbii. Pierwszy raport Kongresowi przedstawili Cockrell i Dockery 30 września 1893 r. jedynie do użytku parlamentu. Na 175 stronach Komisja po raz pierwszy zawarła nie tylko analizę statutów organizacyjnych departamentów wykonawczych, ale również urzędów Prezydenta i Wiceprezydenta Stanów Zjednoczonych. W szczególności przeanalizowano: tworzenie i określanie uprawnień oraz funkcji departamentów wykonawczych; zatwierdzanie i ustalanie wynagrodzeń szefów departamentów i innych urzędników, którzy nie byli w służbie niejawnej lub których wynagrodzenie przekroczyło 1800 USD rocznie; przeznaczanie środków na specjalne wynagrodzenia w roku podatkowym 1894; regulowanie zatrudnienia i wynagrodzeń urzędników, kopistów, posłańców, stróżów i robotników oraz ustalanie godzin pracy i urlopów¹¹.

Komisja Dockery'ego-Cockrella zakończyła swoją działalność 4 marca 1895 roku. Dwadzieścia dziewięć sprawozdań wydanych w ciągu dwóch lat jej istnienia liczyło łącznie 675 stron i było przedstawianych Kongresowi oddzielnie, w miarę jak były tworzone, towarzysząc wnioskowi legislacyjnemu lub zaleceniom, które miały być przyjęte w drodze aktów administracyjnych. Komisja oszacowała, że przyjęte jej ustalenia, doprowadziły do redukcji 251 etatów urzędniczych, gdzie łączne roczne wynagrodzenie wynosi 360 610 USD, a ponadto przyniosły roczne oszczędności w różnych wydatkach administracyjnych w wysokości 236 981 USD, co doprowadziło do ciągłej rocznej redukcji wydatków publicznych w wysokości 607 591 USD. Gdyby przeprowadzono wszystkie propozycje reform anonsowane przez Komisję, zaoszczędzono by kolejne 449 928 USD, z czego 336 928 USD stanowiłoby wynagrodzenie 252 urzędników, czyli łączne oszczędności wyniosłyby 1 057 519 USD, a zatrudnienie spadłoby o 503 etaty. Największymi oszczędnościami i najważniejszymi reformami były te dotyczące Departamentu Skarbu, gdzie zrezygnowano z usług 176 urzędników, których wynagrodzenie wynosiło 239 000 USD. W dalszej części sprawozdania Komisja proponowała: eliminację dublujących się, bezużytecznych sprawozdań; uchylenie przestarzałych, utrudniających pracę przepisów

¹⁰ *Ibidem*, s. 419-420.

¹¹ *Ibidem*, s. 421.

prawnych; standaryzację i jednolitość metod oraz procedur rachunkowych i audytu; konsolidację urzędów; likwidację niepotrzebnych stanowisk, a także wprowadzenie urzędzeń oszczędzających pracę, przede wszystkim maszyn do pisania, i mechanicznych procedur urzędniczych w zakresie korespondencji, prowadzenia ksiąg rachunkowych, rejestracji i archiwizacji. Podjęto też poważną próbę poprawy ram organizacyjnych wielu działów w urzędach poprzez zastosowanie mało wówczas rozwiniętej zasady grupowania funkcji według głównego celu działania jednostki. Koncepcja ta była jednak zbyt nowatorska, aby można ją było stosować wtedy w sposób spójny na szczeblu centralnym. W wielu przypadkach biura tej samej agencji rządowej, których praca była ściśle powiązana, zostały połączone w tych samych budynkach. W raporcie podkreślono pozytywną rolę ekspertów Komisji, którzy wnieśli do jej ustaleń wiele właściwych rozwiązań i metod dotyczących finansowania pochodzących z biznesu, a które nie były stosowane do tej pory w urzędach i biurach administracji Stanów Zjednoczonych. Podsumowując, prace Komisji wyróżniały się dokładnością, obiektywizmem, kompetencją członków tego gremium i szczerą chęcią udoskonalenia przestarzałych metod administrowania w organach wykonawczych rządu oraz wprowadzenia zasad obowiązujących w obrocie gospodarczym. Niestety, szereg reform zalecanych przez Komisję nie było przedmiotem późniejszych działań legislacyjnych lub administracyjnych, a w niektórych przypadkach, gdy reformy uzależnione były od decyzji kierowników urzędów, nie wprowadzali oni propozycji w życie¹².

Kolejną komisją kontynuującą wcześniejsze prace był działający w latach 1905-1909 Komitet Metod Urzędowania. Opracował on projekt skoncentrowania wszystkich zakupów państwowych w Generalnym Komitecie Dostaw (*General Supply Committee*)¹³.

Następnym krokiem ruchu na rzecz reorganizacji było zainteresowanie administracją federalną. W 1910 r. Kongres na wniosek prezydenta Williama H. Tafta powołał Komisję do spraw Oszczędności i Sprawności, która działała do 1913 r. Przy komisji, jako organy pomocnicze, utworzono dwa urzędy porad: pierwszy w kwestiach technicznych i prawnych oraz drugi ds. prowadzenia ksiąg urzędowych. Komisja przygotowała projekt wzmocnienia władzy Prezydenta poprzez przekazanie mu narzędzi budżetowania. Na wniosek Głowy Państwa utworzono w każdym z departamentów wydziały oszczędności i organizacji, mające na celu analizę sprawności ich działania. Komisja przeprowadziła zmiany w kwestii wykorzystania papieru w urzędach, zrationalizowała zasady rozliczania podróży służbowych, znormalizowała kwestię planowania i przeprowadzania zakupów przez jednostki państwowe, opracowała wnioski w sprawie jednolitych zasad egzaminów i sposobów kwalifikowania urzędów. Kontynuatorem prac

¹² *Ibidem*, s. 458-461.

¹³ E. Czarniecki, *op. cit.*, s. 756(2).

Komisji prezydenta Tafta była Państwowa Komisja do Badania Administracji Publicznej, która wraz z utworzonym przy niej Urzędem Wydajności zajęła się zagadnieniem personelu administracyjnego, sposobami jego oceny i wynagradzania powiązanego z efektywnością pracy. Specjalni eksperci Urzędu Wydajności mieli dokonywać opisu działania badanego urzędu, jego funkcjonowania w określonym przedziale czasowym, mieli informować personel badanej instytucji o nowych metodach pracy oraz mieli utrzymywać kontakt z urzędem po zakończeniu lustracji, monitorując efektywność jego działalności¹⁴.

Badaniem administracji publicznej zajmowały się podmioty niezwiązane z administracją federalną. Na plan pierwszy w tym czasie wysuwał się Instytut do Badań Administracji Publicznej (*The Institute for Government Research*). Powstał on we współpracy Dystryktu Columbia i prywatnych donatorów 13 marca 1916 r., ale faktycznie zaczął działać od 1 października tego roku. Na swoje działanie instytucja otrzymała od Fundacji Rockefellera 100 000 dolarów. Celem instytutu było prowadzenie badań naukowych z zakresu teorii i praktyki administracji federalnej i stanowej w Stanach Zjednoczonych, prowadzenie badań porównawczych, badanie pozycji prawnej personelu administracyjnego, spraw budżetowania i ekonomiki działania administracji oraz tworzenie planów reform ulepszających jej funkcjonowanie. Analiza działalności urzędów przeprowadzana przez instytut miała skupiać się na pięciu zagadnieniach: organizacja urzędu, kwestie personalne, gospodarka materiałowa, finanse oraz metody urzędowania¹⁵.

Swoje ustalenia instytut zbierał w seriach monografii. Były one opracowywane według jednolitego planu. Opisywały przyczyny powstania i opis zadań urzędu, organizację jego pracy i sposób kierowania, podstawy prawne działalności, statystykę załatwianych spraw w określonym przedziale czasu oraz zawierały spis wszystkich źródeł, na podstawie których oceniano urząd. Pierwsza z serii monografii nosiła ogólny tytuł *Zasady Administracji* („Principles of Administration”), a pierwszą książką było dzieło „Zasady dotyczące przechodzenia na emeryturę pracowników sektora publicznego” autorstwa Lewisa Merriama („Principles Governing the Retirement of Public Employees”). Kolejne monografie to książki: Arthura W. Proctera „Zasady zarządzania personelem administracji publicznej” („Principles of Public Personnel Administration”), Lewisa Mayera „Służba federalna. Badanie systemu zarządzania personelem administracyjnym rządu Stanów Zjednoczonych” („The Federal Service: A Study of the System of Personnel Administration of the United States Government”), Paula

¹⁴ *Ibidem*, s. 757(3).

¹⁵ W.F. Willoughby, *The Institute for Government Research*, „The American Political Science Review” Feb. 1918, Vol. 12, Iss. 1, s. 49-50, <https://www.jstor.org/stable/pdf/1946341.pdf> [dostęp 31.08.2018].

Studensky'ego „System emerytalno-rentowy nauczycieli w Stanach Zjednoczonych” („Teachers Pension System in the United States”)¹⁶.

Drugą serią wydawniczą wydawaną przez Instytut były *Studia w Zakresie Administracji* („Studies in Administration”). W jej ramach miano opublikować monografie o funkcjonowaniu administracji poza granicami Stanów Zjednoczonych. Planowano przedrukować książkę o systemie zarządzania finansami w Wielkiej Brytanii, następne książki miały traktować o gospodarce budżetowej Francji i Kanady¹⁷.

Instytut wypracował również kierunki reorganizacji administracji. Po pierwsze, postulował on rewizję istniejącego systemu finansowego i przyjęcie nowego systemu budżetowania, który umożliwiłby automatyczne uzyskiwanie informacji o wszystkich pozycjach budżetu i ustaliłby system kontroli nad gospodarką materiałową, dalej proponował założenie osobnej jednostki przy urzędzie Prezydenta, która zajmowałaby się wyłącznie budżetem. Kolejną postulowaną zmianą była potrzeba reorganizacji państwowego systemu zarządzania kadrami administracyjnymi. Ostatni postulat dotyczył konsolidacji urzędów zajmujących się takimi samymi sprawami¹⁸.

Oprócz powyższych instytucji mających charakter ogólnopaństwowy istniało w Stanach Zjednoczonych szereg organizacji lokalnych, stawiających sobie za cel reformowanie administracji. Poszczególne stany tworzyły stałe komisje urzędowe, nazywane komisjami wydajności i ekonomii. Takie organy funkcjonowały w stanie Nowy Jork, Massachusetts, Illinois, Minnesota czy Alabama. Opracowywały one diagramy działalności poszczególnych działów administracji oraz wprowadzały naukowy system budżetowania. Również w miastach powoływano specjalne instytuty do badań nad administracją municypalną. W Nowym Jorku istniało Biuro Badań Miejskich (*Bureau of Municipal Research*). Analizowało ono wydajność i ekonomikę w administracji miejskiej oraz współdziałało przy wprowadzaniu naukowych metod rachunkowości i sprawozdawczości w administracji miejskiej. Podobne instytucje funkcjonowały w Chicago, Milwaukee, Filadelfii, Cincinnati¹⁹.

Akcja reorganizacji z końca XIX w. wpływała również na administrację stanową. Od 1917 r. zaczęto ograniczać pozycję gubernatora poprzez powoływanie licznej grupy urzędników w drodze wyborów, którzy byli w niewielkim stopniu zależni od władz gubernatorskich²⁰.

¹⁶ *Ibidem*, s. 50-51; *Personnel research agencies*, „Bulletin of the U.S. Bureau of Labor Statistics” November 1921, no. 299, s. 110, https://books.google.pl/books?id=IpCxEWb_8oYC&pg=PT110&lpg=PT110&dq=Principles+Governing+the+Retirement+of+Public+Employees&source=bl&ots=QeXtvviLSc&sig=E0_laLtaJN2mRqJyhtLYhhhrMb8&hl=pl&sa=X&ved=2ahUKewjVsq_KlJdAhWG3KQKHZ2iDSE4ChDoATAAegQIABAB#v=onepage&q&f=false [dostęp 31.08.2018].

¹⁷ W.F. Willoughby, *op. cit.*, s. 52.

¹⁸ E. Czarnecki, *op. cit.*, s. 757(3)-758(4).

¹⁹ *Ibidem*, s. 758(4).

²⁰ H. Izdebski, *Historia...*, s. 211.

Osobnym tematem poruszonym w pracach nad reorganizacją administracji w Stanach Zjednoczonych była kwestia personelu administracyjnego. Tymi sprawami zajmowała się przede wszystkim Komisja ds. Służby Cywilnej (*Civil Service Commission*). Ustaliła ona specjalne zasady dla kandydatów do pracy w administracji publicznej. Obejmowały one ocenę inteligencji i zalet duchowych kandydata, jego takt, zmysł odpowiedzialności publicznej, dojrzałość umysłową, powagę, pracowitość i rzeczowość, bystrość, inicjatywę w pracy, osobistą energię, sposób podejścia do obowiązków, zdolności przywódcze, ogólne wykształcenie i stopień kultury osobistej. Przy analizie powyższych cech miano zachować wielką ostrożność i nie należało przyjmować cech osobistych jako elementów trwałych, tylko mogących ewoluować. O przyjęciu do służby miały decydować pisemne egzaminy wstępne, a ich wynik miał być publikowany w prasie. Na podstawie wyników egzaminacyjnych specjalna komisja przedstawiała kierownikowi trzech kandydatów na wolne stanowisko, z których kierownik wybierał najlepszego. Nazwiska kandydatów znajdowały się w zamkniętych kopertach, a kierownik oceniał anonimowe wyniki. Dopiero po wyborze otwierano zalakowane koperty, aby poznać nazwisko zwycięzcy. Taka procedura miała wykluczać osobiste protekcje. Wszelkie stanowiska obsadzano na sześciomiesięczny okres próbny. Awans na wyższe stanowisko możliwy był po osiągnięciu przepisowej wydajności. Wskaźniki wydajności zostały również określone przez Komisję ds. Służby Cywilnej. W celu stałego badania wydajności urzędników od 1916 r. działało specjalne Biuro ds. Wydajności (*Bureau of Efficiency*). Zajmowało się ono również kwestią płac urzędników federalnych, stanowych i municypalnych oraz porównywało ich zarobki z pensjami pracowników instytucji prywatnych. Przyjęto zasadę, że wysokość wynagrodzenia pracowników państwowych nie może być niższa od płac w sektorze prywatnym, ponieważ może to powodować odpływ najwartościowszych kadr do z urzędów publicznych do biznesu²¹.

Biuro ds. Wydajności zajmowało się również sprawą kształcenia personelu administracyjnego. W 1920 r. złożyło ono w Senatowi specjalne memorandum, w którym proponowało przygotowanie specjalnej szkoły czy kursu dla urzędników państwowych, odrębnego od studiów prowadzonych już przez ówczesne szkoły. Program miał obejmować zasady rachunkowości i prowadzenia ksiąg, rachunkowość państwową, zasady statystyki, statystkę państwową, registraturę i urządzenia oszczędzające pracę, obieg pism i spraw w urzędach państwowych, język urzędowy, administrację praktyczną, organizację władz federalnych, ustawy i statuty administracyjne oraz historię administracji federalnej. Wniosek Biura spotkał się z dużym odzewem urzędników, a chęć udziału w kursie zgłosiło 18 000 chętnych²².

²¹ E. Czarniecki, *op. cit.*, s. 759(5)-780(6).

²² *Ibidem*, s. 761(7).

Jedną z najbardziej znanych instytucji zajmujących się kształceniem do państwowej służby cywilnej był Instytut Administracji Publicznej w Nowym Jorku. Wykładano tam: ustawy administracyjne, rachunkowość państwową, naukę o podatkach i finansach, zasady układania budżetów, nauką organizację pracy, administrację publiczną, administrację robót publicznych, statystkę, systemy graficzne, opracowywanie referatów, specjalne zagadnienia administracji, planowanie miast, zagadnienia organizacji urzędów. Poza szkoleniem instytut prowadził prace nad reorganizacją systemu personalnego w administracji. Współpracował w prowadzeniu badań z działającym od 1922 r. Biurem Badań Zagadnień Personalnych w Administracji Publicznej (*The Bureau of Public Personnel Administration*). Była to instytucja utrzymywana również ze środków prywatnych, a stawiająca sobie za zadanie gromadzenie i wymianę informacji oraz doświadczeń o kwestiach osobowych w administracji, ulepszenie systemu zarządzenia zespołami ludzkimi w urzędach, prowadzenie działalności wydawniczej o sprawach personalnych. Publikowała również szczegółowe zestawienia aktów prawnych dotyczących personelu, a wydawanych przez Kongres, administrację federalną, stanową i municypalną²³.

Swoje propozycje dotyczące reorganizacji systemu kadr administracyjnych zgłaszał Związek Zawodowy Urzędników Władz Federalnych (*National Federation of Federal Employees Union*). Proponował on: przeklasyfikowanie płacy stosownie do wydajności pracy, wprowadzenie stosownego systemu emerytalnego, zmodernizowanie metod pracy w administracji, wprowadzenie powszechnego systemu awansu w administracji według zasług (*Merit System*), polepszenie warunków i higieny pracy – postulowano krótszy dzień pracy w sobotę, powołanie przy Biurze ds. Służby Cywilnej komisji odwoławczej albo komitetu rozjemczego, składającego się z przedstawicieli urzędników i pracowników, który rozstrzygałby wszelkie spory w urzędach. Cele te związek chciał osiągnąć w drodze wysyłania petycji do Kongresu oraz poprzez akcje informacyjne, odrzucał natomiast drogę strajku²⁴.

Tymczasem w Europie również zaczęto głosić hasła modernizacji i reformy. We Francji na przełomie XIX i XX w. działało kilka komisji, którym zlecono przygotowanie projektów reformy administracji, jak komisja do spraw decentralizacji z lat 1895-1896 oraz komisja do spraw reorganizacji administracji w celu uproszczenia jej aparatu powołana 1906 r. Rezultaty ich badań były niewielkie, a dalsze prace zostały przerwane przez wybuch I wojny światowej. Druga fala postulatów przeprowadzenia reformy administracji przypada na okres międzywojenny. W tym czasie w wielu krajach utworzono specjalne komisje, złożone z fachowców i polityków, których zadaniem było

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Ibidem*, s. 762(8).

przygotowanie projektów gruntownych reform. Pierwszą taką komisję, kierowaną przez lorda Haldane'a, powołano w Wielkiej Brytanii w 1918 r.²⁵

Kroki zmierzające do reformy administracji możemy zaobserwować w Niemczech. Po klęsce tego państwa w I wojnie światowej rząd Republiki Weimarskiej musiał podjąć drastyczne kroki zmierzające do uzdrowienia fatalnej sytuacji finansowej państwa. Reforma miała pójść w kierunku drastycznych cięć wydatków, w szczególności poprzez redukcję zatrudnienia w administracji oraz wygenerowanie znacznych dochodów podatkowych. Projekt reform przygotował minister finansów Matthias Erzberger. Dnia 9 października 1920 r. rząd Ottona Brauna powołał urząd Komisarza do spraw uproszczenia i ujednoczenia administracji Rzeszy. Na to stanowisko powołano dr. Friedricha Carla. Podjął on intensywne prace i już 29 października przedstawił Gabinetowi Rzeszy projekt propozycji do dyskusji, w których proponował podporządkowanie wszystkich urzędów Rzeszy na szczeblu prowincji, z wyjątkiem administracji poczty, wojska i kolei, Prezydentowi Krajowego Urzędu Skarbowego, związanie działów gospodarki z organami samorządu terytorialnego, rozbudowanie systemu dobrowolnych wpłat na cele kulturalne i gospodarcze oraz przeniesienie zwolnionych urzędników służby cywilnej w czasowyy lub stały stan nieczynny²⁶.

Dnia 20 grudnia 1920 r. Komisarz przedstawił Gabinetowi propozycję zniesienia pięciu ministerstw – Gospodarki Rzeszy, Pracy Rzeszy, Skarbu Rzeszy, do spraw Wyżywienia i Rolnictwa, do spraw Odbudowy. Zadania powyższych ministerstw miały być przekazane nowo utworzonemu Ministerstwu Gospodarki i Pracy, a te, których nowy resort nie przejął, miały być przekazane do zakresu władzy pozostałych ministerstw. Podziałem kompetencji rozwiązanych ministerstw miała zająć się specjalna komisja pod przewodnictwem Ministra Finansów²⁷.

Propozycje dr. Carla spotkały się ze znacznym oporem ministra spraw wewnętrznych Ericha Kocho-Wesera i innych zainteresowanych ministrów. Minister spraw wewnętrznych, który dążył do decentralizacji administracji, skrytykował propozycje likwidacji tak dużej liczby resortów, zarzucając komisarzowi, że przedstawił swoje propozycje bez pogłębionych badań, dlatego nie można było podejmować tak kluczowych decyzji na podstawie nieprzemyślanych do końca planów. Opowiedział się jedynie za

²⁵ H. Izdebski, *Historia...*, s. 212.

²⁶ H. Dommach, *Der Reichssparkommissar Moritz Saemisch in der Weimarer-Republik*, Frankfurt am Main 2012, s. 9; M. Ruck, *Patriotischer Institutionalismus und bürokratische Modernisierung – Arnold Brecht als Verwaltungsreformer in der Weimarer-Republik*, [w:] E. Laux, K. Teppe (Hrsg.), *Der neuzeitliche Staat und seine Verwaltung. Beiträge zur Entwicklungsgeschichte seit 1700*, Band 5, Stuttgart 1998, s. 190.

²⁷ Archiwum Turyngijskiej Uniwersyteckiej i Krajowej Biblioteki w Jenie (Die Thüringer Universitäts- und Landesbibliothek, dalej: ThULB), *Struktur der Reichsverwaltung 1920-1921*, sygn. 93-1bis 93-268, s. 93-163, https://archive.thulb.uni-jena.de/hisbest/receive/HisBest_cbu_00011327 [dostęp 10.09.2018]; H. Klaus, *Der Dualismus Preußen versus Reich in der Weimarer Republik in Politik und Verwaltung*, Mönchengladbach 2006, s. 147-148.

połączeniem Ministerstw Gospodarki i Finansów. W sytuacji braku konsensu w sprawie konsolidacji resortów oraz w sytuacji braku przygotowania kompleksowej reformy administracji, 21 lutego 1921 r. Gabinet Rzeszy podjął decyzję o powołaniu Komisji do spraw uproszczenia i zjednoczenia administracji Rzeszy (*Der Kommission zur Vereinfachung und Vereinheitlichung der Reichsverwaltung*) pod przewodnictwem Ministra Spraw Wewnętrznych. Po uzyskaniu informacji o takich krokach rządu dr Carl podał się do dymisji 1 kwietnia 1921 r. Po rezygnacji miał stwierdzić, że jego działania były na tyle radykalne, że stały się przedmiotem sabotowania ze strony członków Gabinetu²⁸.

W skład nowo powołanej Komisji weszło czterech wysokich urzędników Ministerstwa Spraw Wewnętrznych: minister stanu dr Wilhelm Drews, sekretarz stanu dr Wilhelm Peters, podsekretarz stanu dr Wilhelm Busch i sekretarz stanu Otto von Rüdlin. W posiedzeniach z ramienia ministerstwa brali udział również: radca państwowy dr Theodor Lewald, dyrektor ministerialny Johann von Welser, radca ministerialny dr Otto Ruer i asesor sądowy Georg Lichtenberg. Dnia 16 marca 1921 r. Reichstag i Reichsrat zatwierdziły utworzenie Komisji oraz delegowały do jej składu po ośmiu członków. Członkami Reichsratu zasiadającymi w komisji byli: pruski sekretarz stanu Friedrich Freund, bawarski przedstawiciel, rycerz Konrad von Preger (*der bayerische Gesandte, Ritter*), przedstawiciel Saksonii Walter Franz Koch, wirtemberski dyrektor ministerialny Hans Schäffer, badeński minister finansów Heinrich Köhler, turyngijski dyrektor ministerialny dr Münzel, przedstawiciel Hesji Maximilian von Biegeleben oraz senator z Hamburga Justus Strandes. Reichstag reprezentowali posłowie: Willy Steinkopf (SPD), Theodor von Guérard (Zentrum), dr Heinrich Delbrück (DNVP), Siegfried von Kardorff (DVP), Franz Kotzke (USPD), Anton Pohlmann (DDP), Max Heydemann (KPD), Erich Emminger (BVP). Od 29 kwietnia 1921 r. w miejsce posła T. von Guérarda do Komisji powołano posła Arno von Rehbintera (Zentrum). Opisywanemu gremium przewodniczył minister spraw wewnętrznych Erich Koch-Weser²⁹.

Do zadań Komisji należały: redystrybucja kompetencji pomiędzy Rzeszę, kraje związkowe i gminy w celu uzyskania oszczędności w administracji publicznej, reorganizacja władz administracji Rzeszy i władz krajowych, ustalenie wzajemnych stosunków między Rzeszą a władzami związkowymi, decentralizacja w ramach administracji Rzeszy oraz wytyczenie nowych granic okręgów administracyjnych w Rzeszy i w krajach związkowych³⁰.

²⁸ H. Dommach, *op. cit.*, s. 10.

²⁹ ThULB, *Struktur der Reichsverwaltung 1920-1921*, sygn. 93-1bis 93-268, s. 93-253; G. Schulz, *Zwischen Demokratie und Dyktatur. Verfassungspolitik und Reichsform in der Weimerer Republik*, Band I, Berlin-New York 1987, s. 525-526.

³⁰ H. Dommach, *op. cit.*, s. 11.

Dla uzyskania większej sprawności działania Komisja podzieliła swoje prace pomiędzy cztery podkomisje. Pierwsza, ds. zmniejszenia liczby ministerstw, kierowana była przez ministra Kocha. W jej skład wchodził: dr W. Drews, O. Rüdlin, dr W. Peters, dr W. Busch, dr H. von Delbrück, A. Pohlmann, F. Kotzke, dr F. Freund, K. Preger, dr M. von Biegeleben. Drugą była podkomisja ds. likwidacji dublujących się uprawnień w resortach. Podzielono ją na cztery zespoły. Pierwszy zajmował się resortami: Gospodarki, Wyżywienia, Pracy oraz Odbudowy, i pracowali tam: dr W. Peters jako przewodniczący, S. von Kardorff, M. Heydemann, dr M. Biegeleben i J. Strandes. Drugi zespół badał ministerstwa: Spraw Zagranicznych, Skarbu i Finansów, pod przewodnictwem dr. W. Buscha, w składzie z E. Emmingerem, F. Kotzkiem, H. Köhlerem i dr. W. Kochem. Trzeci zespół pracował nad uprawnieniami resortów: Poczty, Kolei i Spraw Wojskowych, w składzie: O. von Rüdlin jako przewodniczący, z członkami: W. Steinkopfem, A. von Rehbinderem, dr. Münzlem oraz dr. F. Freudem. Ostatni zespół zajmował się Kancelarią Kanclerza Rzeszy oraz ministerstwami Spraw Wewnętrznych i Sprawiedliwości. Jego pracami kierował dr Drews, a współpracownikami byli dr H. von Delbrück, A. Pohlmann, H. Schäffer i K. Preger. Trzecia podkomisja ds. przyspieszenia rozliczeń finansowych kierowana była przez dr. T. Lewalda, a w jej składzie zasiadali W. Steinkopf i H. Schäffer. Ostatnia, czwarta podkomisja, zajmująca się przyszłością urzędników państwowych, procedowała pod kierownictwem ministra Kocha, z udziałem W. Drewsa, dr. H. von Delbrücka, E. Emmingera, dr. F. Freunda i H. Köhlera³¹.

Sześć miesięcy po ustanowieniu Komisji do spraw uproszczenia i zjednoczenia administracji Rzeszy nowo mianowany minister spraw wewnętrznych Adolf Köster zaczął krytykować jej działania. W jego opinii Komisja przywiązywała zbyt dużą wagę do kwestii likwidacji ministerstw. Brakowało konkretnych propozycji rozwiązania podstawowych kwestii polityki państwa, np. problemu dotyczącego organizacji pracy urzędników służby cywilnej. Obawy ministra spraw wewnętrznych podzielił minister finansów Andreas Hermes. Doprowadzili oni do zawieszenia prac Komisji. Ostatecznie 11 maja 1922 r. decyzją Gabinetu Rzeszy powołano do życia urząd Komisarza Rzeszy ds. Oszczędności. Na to stanowisko powołano Moritza Saemischę, byłego pruskiego ministra finansów oraz prezesa pruskiej Głównej Izby Obrachunkowej z siedzibą w Poczdamie. Powołanie powyższego urzędu zakończyło formalnie działalność Komisji do spraw uproszczenia i zjednoczenia administracji Rzeszy³².

Reformę administracji przeprowadzano również na poziomie krajów związkowych Rzeszy. Przykładem mogła być tzw. „mała reforma” w największym kraju związkowym – Prusach. Przeprowadzał ją minister spraw wewnętrznych Albert Grzesinski pełniący

³¹ ThULB, *Struktur der Reichsverwaltung 1920-1921*, sygn. 93-1bis 93-268, s. 93-253-93-256.

³² H. Dommach, *op. cit.*, s. 11-14.

swoją funkcję od 1926 r. Miała ona objąć zarówno administracją państwową, jak i komunalną, gdyż, jak się wyraził minister Grzesinski, „dotychczasowe usiłowania reformatorskie rozbiły się właśnie o to, że nie zajmowały się całą administracją publiczną, lecz tylko administracją komunalną lub tylko państwową, podczas gdy obie te administracje są tak ściśle z sobą powiązane, iż muszą być traktowane łącznie”. Dlatego reforma miała zająć się trzema kwestiami: zasadniczym stosunkiem państwa do samorządu, reorganizacją administracji państwowej, reorganizacją administracji komunalnej. Grzesinski doprowadził do likwidacji wyłączonych z powiatów wschodnioniemieckich okręgów dworskich, które były reliktem okresu feudalnego i dawały właścicielom ziemskim zwierzchność administracyjną nad tymi terenami oraz wykluczały mieszkającą tam ludność z jakiegokolwiek demokratycznej samorządności lokalnej. Przystąpił również do przebudowy zasad działania systemu urzędniczego. Usuwał z najwyższych stanowisk w administracji rządowej przeciwników idei państwa republikańskiego, a promował urzędników lojalnych wobec ustawy zasadniczej Republiki Weimarskiej. Udało mu się też uregulować kwestie prawa wyborczego dla gmin, powiatów i prowincji³³.

W Królestwie Belgii reforma administracji zbiegła się z procesem odbudowy kraju ze zniszczeń wojennych. Tak poważne zadanie nie mogło być zrealizowane przez aparat administracyjny istniejący przed wojną. Nic więc dziwnego, że władze musiały tworzyć w tym celu specjalne biura i urzędy. Jednak ujemnym skutkiem takich działań był rozrost administracji krytykowany przez opinię publiczną. Dlatego rząd belgijski postanowił wykonać szereg badań identyfikujących wady działania swoich urzędów. Na mocy dekretu królewskiego z dnia 10 marca 1922 r. powołano specjalną komisję techniczną do badania państwowych urzędów administracyjnych. Miała ona charakter oficjalny i nie przewidywano publikacji efektów jej prac. Komisja prowadziła swe badania jedynie w zakresie niektórych organizacji i lustrowała tylko niektóre urzędy. Komisja ta podała się do dymisji w marcu 1925 r.³⁴

Dymisja komisji nie osłabiła obywatelskiego ruchu na rzecz ograniczenia wydatków na administrację. Powołano nawet „Ligę dobra publicznego”, na której posiedzeniach wygłaszano szereg odczytów dotyczących m.in. redukcji kadr administracji i wzmożenia jej sprawności. Ta aktywność społeczna pobudziła władze centralne do działań. Dnia 6 marca 1926 r. rząd utworzył nową komisję oszczędnościową, przy czym zezwolił, aby sprawozdania owej komisji zostały ogłoszone po ich opracowaniu. Pragnąc wyczerpać wszelkie środki w kierunku naprawy administracji, rząd belgijski postanowił, że referaty pierwszej komisji, utworzonej w 1922 r., zostaną doręczone przewodniczącym

³³ P. Heyde, *Grzesinski Albert*, <https://kulturportal-west-ost.eu/biographien/grzesinski-albert-2> [dostęp 29.11.2018]; R.H. [R. Hausner], *Prusy. „Mała” reforma administracji*, GAIPP 1929, nr 3, s. 114(34)-115(35).

³⁴ E. J-ska, *Kwestia naprawy administracji państwowej w Belgii*, GAIPP 1926, nr 36, s. 570(4).

Senatu i Izby Reprezentantów do dalszego przekazania członkom parlamentu. Od tego czasu opinia publiczna dowiedziała się o rezultatach prac komisji technicznej, również zabiegała o to „Liga dobra publicznego”³⁵.

W publikacjach materiałów zawierających wnioski komisji technicznej dotyczących redukcji personelu możemy przeczytać, że: ministrowie powinni być ograniczani w przyśługującym im prawie powiększania personelu swoich resortów poprzez wprowadzenie opinii specjalnego organu przy zatrudnianiu urzędników; statut organizacyjny jednostki powinien ustalić maksymalną liczbę personelu każdego ministerstwa, z wyjątkiem pracowników niższego szczebla. Takie ramy zawierałyby pewien stosunek stanowisk, które mogły być obsadzone jedynie przez pracowników delegowanych, jak również przez pewną liczbę pracowników tymczasowych. Statut ustalałby liczbę dyrektorów generalnych, dyrektorów, naczelników wydziałów i naczelników biura każdego departamentu. Ponadto ustawa powinna przewidywać minimalny pięcioletni okres funkcjonowania jako warunek, aby nowa jednostka administracyjna mogła ewentualnie zostać zatwierdzona i wprowadzona jako stały element statutu organicznego; istniała potrzeba pozbycia się pracowników, uznanych za nieużytecznych lub niezdolnych. W tym celu należało dokonać rewizji postanowień emerytalnych, następnie zaś zapewnić pracownikom, opuszczającym służbę administracyjną bądź dobrowolnie, bądź przez usunięcie ze stanowiska – zachowanie praw nabytych; należało wprowadzić również opinię niezależnego organu kontrolnego (o którym poniżej) przy tworzeniu składu personalnego nowych jednostek administracyjnych. W takich sytuacjach, zdaniem Komisji, należało wprowadzić pięcioletni okres przejściowy, kiedy nie mianowano żadnego pracownika na stałe, jak również nie nadawano żadnego stopnia inaczej niż tymczasowo, z prawem odwołania. Komisja pisała, że „w ciągu tych pięciu lat znaczna część stałych pracowników odejdzie ze służby wskutek śmierci lub przeniesienia w stan spoczynku i jeżeli, jak się można spodziewać, ostateczna liczba personelu będzie niższa od obecnej, stanie się możliwym zredukowanie liczby i stopni funkcjonariuszy przez odwoływanie delegacji i zwalnianie urzędników tymczasowych, uznanych za nieużytecznych [...] Gdy personel zostanie w ten sposób zredukowany do rozmiarów rzeczywistej potrzeby, a stała kontrola będzie zapobiegała wszelkiej nowej inflacji w tej dziedzinie, rząd będzie mógł pomyśleć o stopniowym zwiększaniu poborów i pensji urzędników, aby je zrównać z zarobkami pracowników tej samej wartości w przedsiębiorstwach prywatnych, którym przysługują także prawa do emerytury, ażeby ludzie uzdolnieni dążyli tak samo do służby państwowej, jak do zajęć prywatnych”³⁶.

Kolejnym ważnym elementem ustaleń komisji technicznej była sprawa kontroli administracji. Komisja uznała, że kontrola, którą administracja sprawuje nad sobą za

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ *Ibidem*, s. 571(5).

pomocą własnych organów, nie może być uważana za zupełnie dostateczną i należy przeciwstawić jej kontrolę z zewnątrz, sprawowaną przez instytucję nienależącą do administracji i niezależną od niej. Stąd wyniknęła potrzeba powołania specjalnej instytucji, potrzebnej do sprawowania stałego nadzoru nad administracją. Tym organem było Kolegium Cenzorów, składające się z trzech osób wykwalifikowanych, powoływanych spoza grona działaczy politycznych, nienależących do administracji. Ustawa zapewniałaby im całkowitą niezależność. Jeden z trzech członków Kolegium byłby mianowany przez króla, dwaj pozostali byłiby wyznaczani przez Prezydium Izby Reprezentantów, względnie Senatu. Członkowie Kolegium mogliby przybierać do pomocy specjalistów – dla zadań określonych lub technicznych. Uprawnienia Kolegium Cenzorów polegałyby na: zwracaniu uwagi właściwych ministrów i parlamentu na wadliwe funkcjonowanie urzędów administracyjnych, wady ich ustroju, niepotrzebne lub nadmierne wydatki, proponowaniu reformy „w celu ulepszenia wydajności, oszczędności i uproszczenia administracji”, przyjmowaniu i rozpatrywaniu skarg obywateli. Zdaniem owej komisji sam fakt powołania Kolegium Cenzorów i jego istnienia odgrywałby poważną rolę. Zapobiegałby bowiem powstawaniu wielu uchybień i pozwalałby obywatelom zwracać skuteczną uwagę na niedomagania urzędów, podczas gdy aktualnie było można o nich powiadomić jedynie te same urzędy, które uważa się za wadliwe. Projekt komisji przyznawał Kolegium również daleko sięgającą władzę prowadzenia dochodzeń oraz prawo żądania zeznań pod przysięgą. Fakty ustalone przez Kolegium, jak również wnioski byłyby podawane do wiadomości Prezesa Rady Ministrów oraz właściwych ministrów. Sprawozdanie z działalności Kolegium corocznie miało być przesyłane do obu Izb parlamentarnych oraz ogłaszane w dodatkach do „Monitora Belgijskiego”³⁷.

Autor artykułu tak kończy swoje rozważania nad reformami belgijskimi: „Przedstawione uwagi komisji technicznej nie rozwiązują bynajmniej poruszonego zagadnienia naprawy administracji, tym więcej, że wiele podstawowych urzędów administracyjnych w Belgii nie wykazywało i nie wykazuje wad, którymi się zajmowała komisja. Jednakże jej referat zasługuje na uwagę. Przede wszystkim widać z niego, że zjawisko nadprodukcji urzędów po wojnie jest typowym dla kraju, którego ziemie były polem bitwy i nie jest bynajmniej tak łatwe do zwalczenia, jak się to czasem wydaje. Praca nad naprawą administracji, widzimy dalej, wymaga – zdaniem znawców belgijskich – czasu i właściwej organizacji, obliczonej nie na doraźny zysk w postaci zredukowania kilku lub kilkunastu procent urzędników, lecz na podniesienie sprawności urzędów i dostosowanie liczby funkcjonariuszy do zakresu zadań, jakie mają do spełnienia”³⁸.

³⁷ *Ibidem.*

³⁸ *Ibidem.*

We Francji po zakończeniu Wielkiej Wojny również były zauważalne podobne problemy jak w Belgii. Dnia 14 lipca 1924 r. w wyniku dyskusji na reformę administracji centralnej rząd Édouarda Herriota wprowadził urząd Sekretariatu Generalnego przy Prezydencie Rady Ministrów, który miał pełnić funkcje koordynacyjne. Prace nad wprowadzeniem tego organu trwały od 1919 r.³⁹ Jednak już po roku organ ten zniesiono, a na jego miejsce rząd Paula Painlevégo zniósł powyższy organ i powołał Podsekretariat Stanu Prezydium Rady Ministrów. Organ wprowadzony przez Painlevégo posiadał charakter stały: przydzieleni doń urzędnicy powołani byli nie na czas istnienia ministerstwa, lecz na stałe. Premier mógł poczynić zmiany w składzie urzędników, mógł również zażądać od ministra odwołania urzędnika pochodzącego z jego resortu i przydzielenia innego do podsekretariatu. Poza tym szef rządu wywierał wpływ na nowy zespół urzędniczy w opisywanym organie przez to, że szef zespołu nie był stałym urzędnikiem apolitycznym – był nim zmieniający się podsekretarz stanu lub również zależny od decyzji premiera sekretarz generalny. Paul Painlevé nie dokonał żadnych zmian w kwestii istnienia gabinetu politycznego Prezydenta Rady Ministrów, tzw. prywatnego gabinetu Prezydenta Rady. Był on niewzruszonym elementem francuskich pojęć politycznych, każdy minister, a więc i premier, powinien mieć u swego boku sztab ludzi bezwzględnie sobie oddanych i będących niejako przedłużeniem jego rąk tak w parlamencie, jak i w administracji. Ludzie ci reprezentowali interes polityczny ministra, z nim przychodzili i z nim odchodzili⁴⁰.

Kolejna fala reform we Francji pojawiła się w 1926 r., kiedy w obliczu ogromnego kryzysu finansów publicznych premierem Rządu Jedności Narodowej został Raymond Poincaré. Podjął się on przeprowadzenia najważniejszych reform, w tym reformy administracji, w drodze rozporządzeń Prezydenta Republiki opartych na pełnomocnictwach rządowych. Premier próbował już wcześniej, za czasów istnienia swojego poprzedniego gabinetu w 1924 r., za pomocą pełnomocnictw przeprowadzić zamiany w organizacji i działalności władz administracyjnych w drodze dekretów Prezydenta wydawanych po zasięgnięciu opinii Rady Stanu, z zastrzeżeniem, że dekrety te miały mieć na celu oszczędności w wydatkach na administrację i że będą przedstawione w określonym terminie do zatwierdzenia parlamentowi. Rząd nie zdążył jednak skorzystać z tych uprawnień, gdyż w wyniku wyborów do parlamentu w maju 1924 r. i po zwycięstwie lewicy miało miejsce przesilenie gabinetowe, które doprowadziło do dymisji rządu, a pełnomocnictwa rządowe zostały ostatecznie odwołane ustawą z dn. 10 marca 1925 r.⁴¹

Nowy gabinet Poincarégo wrócił do koncepcji dekretów, a pełnomocnictwa zostały umieszczone w art. 1 ustawy o finansach z 3 sierpnia 1926 r. Zasadnicze znaczenie

³⁹ M. Szerer, *Prezydjum Rady Ministrów*, GAI PP 1925, nr 44, s. 891(1)-892(2).

⁴⁰ M. Szerer, *Prezydjum Rady Ministrów we Francji*, GAI PP 1926, nr 4, s. 63(7).

⁴¹ W. Brzeziński, *Reforma administracji francuskiej w r. 1926*, GAI PP 1928, nr 7, s. 569(1).

dla reformy administracji miał dekret Prezydenta Republiki Francuskiej o decentralizacji i dekoncentracji administracyjnej przygotowany przez ministra spraw wewnętrznych Alberta Sarrauta. Nowy dekret postawił sobie za cel uproszczenie, unowocześnienie, dekoncentrację administracji oraz przywrócenie zaufania do swobód lokalnych. Tytuł pierwszy dekretu, obejmujący 14 artykułów, omawiał reformy w dziedzinie administracji departamentalnej. Dawał on radom generalnym departamentu szeroką swobodę w załatwianiu swych spraw i prowadzeniu interesów lokalnych. Rozstrzygały one definitywnie od tego czasu wszystkie sprawy o charakterze departamentalnym, włączając w to uchwalanie trojakiemu budżetu: zwyczajnego, dodatkowego i administracji prefektury, podległego dotąd zatwierdzeniu rządowemu, a uchwały w sprawie dochodów zwyczajnych i nadzwyczajnych oraz pożyczki nie wymagały już zatwierdzania dekretami Prezydenta Republiki. Dekret pozwalał również departamentom na stowarzyszenie się w celu tworzenia instytucji i administrowania służbami o znaczeniu międzydepartamentalnym. Złączone w związek z osobowością prawną i z własnym budżetem, sąsiadujące departamenty mogły wspólnie osiągać cele o ważnym znaczeniu z zakresu gospodarki regionalnej⁴².

Tytuł drugi dekretu odnosi się do administracji gmin oraz instytucji i zakładów przez nie prowadzonych. Zaznaczano w nim, że właściwy porządek prawny nakazywał przekazać gminom, a przede wszystkim radom gmin, w zasadzie wolność i prawo stanowienia w swoich sprawach, z zastrzeżeniem władzy nadzorczej państwa. Wcześniejsze obawy o wzmocnianiu władz gminnych ze względu na słabość miejscowych kadr upadły, ponieważ liczba urzędników gminnych we Francji z niedostatecznymi kwalifikacjami na swe stanowisko stała się znikoma, natomiast nowy kierunek usytuowania organów gminnych miał sprzyjać obieraniu na stanowiska osób niewahających się piastować urzędu ze zwiększoną odpowiedzialnością i z rozszerzonym zakresem działania⁴³.

Ważnym elementem reformy była redukcja stanowisk oraz łączenie urzędów i zakładów w administracji skarbowej, rolnictwa, szkolnictwa, marynarki cywilnej i wojennej i spraw wojskowych. Większe znaczenie miała reforma administracji sprawiedliwości, mianowicie dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 3 września 1926 r., który zastąpił sądy cywilne I instancji – tzw. sądy okręgowe – sądami departamentalnymi. Takie działanie zmniejszyły liczbę sądów o 227 (przy dotychczasowej liczbie 358 sądów). Podobny trend zauważymy również w dekrete z 10 września 1926 r. o zniesieniu 106 podprefektur na ogólną ich liczbę 274⁴⁴.

⁴² W. Mileski, *Nowa reforma administracji we Francji*, GAIPP 1926, nr 50, s. 791(1).

⁴³ *Ibidem*, s. 791(1)-792(2).

⁴⁴ W. Brzeziński, *op. cit.*, s. 571(3).

Z dziedziny dekoncentracji najważniejsze były przepisy upraszczające czynności administracyjne i przekazujące znaczną część władzy i uprawnień z ministra na prefekta oraz z prefekta na podprefekta. Miało to przyspieszyć załatwianie spraw w terenie, a których rozstrzygnięcie wymagało dotychczas długiej, powolnej, biurokratycznej wędrowki po poszczególnych stopniach administracji⁴⁵.

Oceniając reformę, należy podkreślić, że była ona wyrazem polityki decentralizacyjnej rządu francuskiego, która w myśl polityki liberalnej przelewała szereg uprawnień z organów rządowych na ograny pochodzące z wyborów powszechnych. W. Mileski konstataował: „Wskutek jednoczesności decentralizacji i postanowień dekoncentracyjnych do osoby rządzonego obywatela i płatnika podatkowego zbliża się władza rozstrzygająca, decydująca w rozwiązywaniu jego spraw i interesów, co w wielkiej mierze polepsza ogólne stosunki ludności z władzami administracyjnymi. Życie prowincji całej i cała lokalna żywotność, mniej skrępowane przez ograniczenia administracyjne, będą mogły się odtąd rozwijać szerzej, swobodniej i z większą łatwością, powiększając znacznie pole i owocność swych poczynań, przede wszystkim w zakresie ekonomicznym i społecznym”. Rząd ocenił reformę jako właściwy kierunek tworzenie nowej i sprawnej administracji⁴⁶.

2. Prace nad wprowadzaniem tymczasowej organizacji polskiej administracji publicznej po odzyskaniu niepodległości

Tymczasem w Polsce po odzyskaniu niepodległości istniała konieczność szybkiego i sprawnego zorganizowania narodowej administracji. Wielość systemów administracyjnych powodowała ogromne komplikacje. Obok uregulowań prawnych państw zaborczych istniały rozwiązania francuskie na ziemiach byłego Księstwa Warszawskiego, węgierskie na Spiszu i Orawie oraz systemy wprowadzane w czasie I wojny światowej, tj.: na terenach Generalnego Gubernatorstwa Warszawskiego i Lubelskiego, Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich, Zarządu Cywilnego Ziem Wołynia i Frontu Podolskiego, Zarządu Terenów Przyfrontowych i Etapowych, Litwy Środkowej, a także przez Polską Komisję Likwidacyjną w Galicji, Naczelną Radę Ludową w zaborze pruskim czy Radę Narodową Księstwa Cieszyńskiego, Spiszu i Orawy⁴⁷.

⁴⁵ W. Mileski, *op. cit.*, s. 792(2).

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ *Mapa nawarstwienia systemów prawnych w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] K. Dubiel, *Przełamanie granic w podziale administracyjnym państwa*, GAIPP 1929, nr 23, s. 828 (12); R. Hausner, *Reorganizacja administracji państwowej*, GAIPP 1923, nr 48, s. 856 (2); A. Bosiacki, *Od naturalizmu do etatyizmu. Doktryna samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918-1939*, Warszawa 2006, s. 18.

W takiej sytuacji należało najpierw skorzystać z rozwiązań obcych, tworząc system tymczasowych organów administracji państwowej i samorządowej⁴⁸. Rozwiązania poszły w kierunku zaadoptowania austriackiego modelu procedury administracyjnej i sądownictwa administracyjnego, pruskiego w założeniach systemu administracji samorządowej, rosyjskich rozwiązań urzędzenia finansów państwa i koncepcji Najwyższej Izby Kontroli⁴⁹.

Następnie należało pomyśleć o modyfikacji zarządu administracyjnego oraz podjęciu prac nad wypracowaniem oryginalnego i nowatorskiego układu administracji, który zatarłby różnice zaborcze⁵⁰. Brakowało wzorców, doświadczenia, kwalifikacji, środków finansowych oraz czasu na należyte przygotowanie rozwiązań⁵¹.

Państwo polskie podjęło się od pierwszych chwil po odzyskaniu niepodległości funkcji integracji życia społecznego, a spoiwami były tożsamość narodowa, wspólna kultura duchowa i materialna, historia. Rzeczpospolita, jak pisał Konstanty Grzybowski, była państwem narodu polskiego, a suwerenem był naród polski, czyli wszyscy obywatele na równi. Należało zatem przewyciężyć tendencje odśrodkowe, dokonując integracji, a więc połączenia części w całość, zespolenia i zharmonizowania elementów zbiorowości społecznej⁵².

Ważkim problemem było również ścieranie się dwóch skrajnych koncepcji. Pierwsza to koncepcja prawicowa, postulująca powołanie silnie scentralizowanych organów państwowych. Druga zawierała pomysły lewicy głoszącej hasła daleko idącej samodzielności organów administracji terenowej⁵³.

Taka różnorodność systemów prawnych zmusiła władze państwowe do podjęcia kroków do unifikacji i kodyfikacji prawa, jak również unifikacji administracji. Leonard Górnicki w swojej monografii poświęconej kodyfikacji prawa cywilnego w Polsce w okresie międzywojennym dokładnie ukazał różnice między pojęciami „kodyfikacja” a „unifikacja”. Twierdził, że kodyfikacja zawiera w sobie unifikację. Powołując się na zadania

⁴⁸ A. Tarnowska, *Z dziejów unifikacji administracji II Rzeczypospolitej. Rola przepisów pruskich*, Toruń 2012, s. 57; B. Dolnicki, *Kształt polskiej administracji terenowej w latach 1918–1939*, [w:] M. Mikołajczyk [et al.] (kom. red.), *O prawie i jego dziejach księgi dwie. Studia ofiarowane Profesorowi Adamowi Lityńskiemu w czterdziestopięciolecie pracy naukowej i siedemdziesięciolecie urodzin*, ks. II, Białystok 2010, s. 156.

⁴⁹ J. Kornaś, *Administracja publiczna w Polsce*, [w:] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, Warszawa 2003, s. 121.

⁵⁰ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012, s. 31.

⁵¹ M. Gałędek, *Ustrój administracji ogólnej na Wileńszczyźnie w okresie międzywojennym*, Gdańsk 2012, s. 140.

⁵² L. Górnicki, *Prawo jako czynnik integracji państwa w latach II Rzeczypospolitej*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3375, „Prawo” 2011, t. CCCXIII, s. 112; K. Grzybowski, *Rola prawa w likwidacji podziałów zaborczych oraz integracji państwa polskiego*, [w:] *Droga przez półwiecze. O Polsce lat 1918-1968*, Warszawa 1969, s. 63-64.

⁵³ J. Starościk, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1987, s. 122.

Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej, jako jej cel wskazał skodyfikowanie prawa według jasnego programu. Unifikację zaś potraktował jako element składowy albo etap kodyfikacji⁵⁴.

L. Górnicki w dalszej części swoich ustaleń podaje przyczyny kodyfikacji. Szczególne znaczenie miały względy: polityczne, ekonomiczne, racjonalnej polityki i nowoczesnej techniki legislacyjnej oraz względy psychologiczne. Pierwsze z nich, polityczne, miały zasadnicze znaczenie. Jednolitość, niezawisłość i suwerenność państwowa wymagały jednolitego prawodawstwa w niepodległej Polsce. Unifikacja gospodarcza ziem polskich, a także wymogi stawiane przez wymianę międzynarodową wymuszały kodyfikację. Zasady racjonalnej polityki prawodawczej stanowiły ważny powód kodyfikacji. Kodyfikacje zaborcze budowane były na różnych złożeniach filozoficzno-prawnych, innej systematyce czy odmiennej nomenklaturze prawniczej. Dlatego ujednoczenie i kodyfikacja były konieczne. Równie ważne znaczenie miały aspekty psychologiczne. Obce kodyfikacje były postrzegane przez Polaków jako symbol panowania zaborców. Nie odpowiadały również aspiracjom narodowym, tak pobudzonym po odzyskaniu niepodległości⁵⁵. Podobny pogląd można przyjąć do budowy administracji publicznej. W sytuacji istnienia tak licznych systemów administracyjnych ujednoczenie było koniecznością. Oczywiście kodyfikacja nie oznaczała tutaj tworzenia systemów kodeksów, ale przygotowanie jednolitego dla całego terytorium państwa administracyjnego systemu ustawowego.

Jednym z najbardziej naglących problemów, które miały doprowadzić do stworzenia struktury administracji publicznej, była kwestia podziału terytorialnego. Bez załatwienia tej sprawy trudno było myśleć o tworzeniu aparatu administracyjnego do celów administracji ogólnej i samorządowej. Należało znaleźć odpowiedź na pytania: czy Polska ma być krajem zcentralizowanym, czy zdecentralizowanym, czy spowodowane zaborami różnice dzielnicowe likwidować, czy czasowo zachować, a także czy ziemie kresowe zamieszkałe przez mniejszości narodowe wyposażać w autonomię oraz czy autonomię lub samorząd przyznać także mniejszościom żyjącym w rozproszeniu⁵⁶.

Pytania te spowodowały nie tylko konieczność podjęcia licznych działań zmierzających do zjednoczenia i odbudowy kraju, ale stworzyły także wiele problemów natury politologiczno-prawnej. Wśród nich istotna była kwestia, czy odrodzone państwo polskie stanowi kontynuację dawnego Królestwa przedrozbiorowego, czy też jest zupełnie nowym

⁵⁴ L. Górnicki, *Prawo cywilne w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919-1939*, Wrocław 2000, s. 67-68.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 70-71.

⁵⁶ S. Krukowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.*, [w:] M. Kallas (red.), *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. 2, Warszawa 1990, s. 96.

tworem, który z I Rzeczypospolitą łączy historia i zbliżone położenie geograficzne⁵⁷. Przywódcy polityczni i inteligencja odrzucali tezę, że Polska jest państwem nowym, uważali, że jest Polską Odrodzoną, *la Pologne restaurée*, *Polonia Restituta*. Stało to w sprzeczności do opinii panujących na Zachodzie, gdzie Polska jawiła się jako państwo nowe, stworzone przez traktaty pokojowe po I wojnie światowej⁵⁸.

W przestrzeni publicznej zaczęły pojawiać się projekty dotyczące organizacji administracji, w tym samorządu terytorialnego. Jako jeden z pierwszych wystąpił prof. K.W. Kumaniecki, ogłaszając jeszcze w 1918 r. „Zarys urządzenia administracji w Polsce”. Według tego projektu państwo miało się dzielić na ziemie, gdzie organami władzy miały być Prezydent Ziemi, Sejmiki Ziemskie oraz Rada Ziemiska. Projekt proponował, aby Prezydent ziemi był mianowany przez „najwyższą władzę państwa” na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i posiadał wykształcenie prawnicze. Do jego zadań należałoby samodzielne kierownictwo nad „Urzędem Ziemskim”, przewodniczenie w Radzie ziemskiej, Radzie szkolnej, komisjach dla podatków bezpośrednich, czuwanie nad bezpieczeństwem i porządkiem publicznym w ziemi, kierowanie policją bezpieczeństwa oraz administracją szkolną i skarbową. Miał również głos stanowczy w Radzie Ziemskiej, którą K. Kumaniecki planował jako organ wykonawczy ziemi z wyłączeniem spraw zastrzeżonych dla Prezydenta. Pełnić miała ona również funkcje Rady szkolnej poprzez dokooptowanie do jej składu przedstawicieli szkół i wyznań oraz Komisji podatkowej poprzez włączenie do jej składu „przedstawicieli opodatkowanych”. Miała również zarządzać finansami ziemi, nadzorować urzędników i być dla nich komisją dyscyplinarną. Natomiast organem uchwałodawczym i kontrolującym miał być trzydziestoosobowy Sejmik ziemski wybrany na sześcioletnią kadencję przez Sejmiki powiatowe⁵⁹.

Według projektu prof. Kumanieckiego ziemie miały się dzielić na powiaty. Na organy powiatowe przewidywał on Starostę, Wydział Powiatowy i Sejmik powiatowy. Starostę miał mianować Minister Spraw Wewnętrznych spośród osób posiadających wykształcenie prawnicze i praktykę administracyjną. Miał on kierować starostwem, przewodniczyć Wydziałowi Powiatowemu, Radzie szkolnej i Komisji podatkowej,

⁵⁷ J. Sondel, *Ius postlimini jako podstawa ciągłości I i II oraz II i III Rzeczypospolitej*, [w:] M. Marszał, M. Sadowski (red.), *Na szlakach niepodległej. Polska myśl polityczna w latach 1918-1939*, Wrocław 2009, s. 21; o genezie problemu ciągłości państwa polskiego zob. P. Szymaniec, *Fryderyk Skarbek o konstytucji Królestwa Polskiego z 1815 r. i o statucie organicznym z roku 1832*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2014, T. 66, z. 2, s. 285.

⁵⁸ M. Kornat, *Polska odrodzona czy państwo nowe? Zagadnienie ciągłości i zerwania w dziejach porobiorowych*, [w:] M. Marszał, M. Sadowski (red.), *op. cit.*, s. 31-32.

⁵⁹ *Dekret o organizacji administracji rządowej*, „Gazeta Administracji” (dalej GA) 1936, nr 17, s. 521-522; o projekcie zob. J. Przygodzki, *Koncepcje podziału terytorialnego Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1918-1921*, [w:] M. Marszał, M. Sadowski (red.), *op. cit.*, s. 291-301; J. Kostrubiec, *Ustrój administracji terytorialnej w świetle pierwszych projektów polskiej doktryny prawniczej u progu odrodzonej Rzeczypospolitej*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, vol. XXV, nr 3, s. 443-458.

a wspólnie z dwoma ławnikami wybranymi przez Wydział Powiatowy zajmować się miał orzecznictwem karnym. Projekt określał, że organem wykonawczym będzie sześcioposobowy Wydział Powiatowy, zajmujący się sprawami powiatu z wyjątkiem spraw zastrzeżonych dla Starosty. Pełnić miał również funkcję Komisji podatków bezpośrednich, wzmocnioną przez „przedstawicieli opodatkowanych”, oraz Rady szkolnej wraz z przedstawicielami szkół i wyznań. Członkowie Wydziału mieli być wybierani na sześć lat przez Sejmik powiatowy. Organem uchwałodawczym i kontrolującym w powiecie miał być Sejmik powiatowy, złożony z 24 członków wybieranych na sześcioletnią kadencję przez Rady gmin miejskich i wiejskich, a jego kompetencje odpowiadały zadaniom Sejmiku ziemskiego⁶⁰.

Ostatnim szczeblem podziału administracyjnego państwa miały być okręgi gminne złożone z gmin wiejskich i miast niewydzielonych z powiatowego związku terytorialnego oraz okręgi miejskie utworzone na podstawie ustawy o „wielkich miastach”. Na czele okręgu gminnego stał Naczelnik okręgowy lub miejski, mianowany przez Prezydenta ziemi na wniosek Wydziału Powiatowego. Miał wykonywać zadania z zakresu administracji i policji, jemu podlegali również burmistrzowie i wójtowie. W gminach organami uchwałodawczymi były rady gminne lub miejskie, a organami wykonawczymi w gminach wiejskich miał być wójt, w „średnich” miastach burmistrz, a w „większych” miastach prezes Rady miejskiej. Z miast wydzielonych z okręgowego, powiatowego i ziemskiego związku terytorialnego projekt tworzył tzw. miasta kasztelańskie, gdzie jako organy władzy prof. Kumaniecki przewidywał Kasztelana, którego pozycja ustrojowa była podobna do Prezydenta ziemi, oraz Radę kasztelańską o podobnym zakresie władzy jak Rada ziemską⁶¹.

W swoim projekcie K.W. Kumaniecki przedstawił również projekty dotyczące postępowania administracyjnego i sądownictwa administracyjnego. W sprawach karnych pierwszą instancją, ewentualnie wspólnie z ławnikami, mieli być Naczelnik okręgu, Starosta powiatowy, Kasztelan, a w drugiej instancji – Starosta powiatowy, Rada ziemską, Prezydent ziemi, Minister Spraw Wewnętrznych. W sprawach niekarnych skarga powinna być rozpatrzona w terminie 10 tygodni przez organ wyższego szczebla, w przeciwnym razie obywatelowi służyć miała skarga wprost do Koronnego Trybunału Administracyjnego z pominięciem administracyjnych Sądów Ziemskich⁶².

Analizując projekt prof. K.W. Kumanieckiego, możemy zauważyć, że nie był on projektem ostatecznym, a według autora stanowił zarys problematyki i miał skłaniać do dalszej dyskusji. Wypływa z niego jednak podkreślenie trójstopniowego podziału

⁶⁰ *Dekret o organizacji...*, s. 522.

⁶¹ *Ibidem*, s. 522-523.

⁶² *Ibidem*, s. 523.

terytorialnego oraz zasady zespolenia wszystkich działów administracji łącznie z administracją szkolną i skarbową, a także całkowite połączenie administracji rządowej z samorządową na szczeblu powiatu i ziemi. Projekt przewidywał stworzenie sprężystej administracji, działającej w toku dwuinstancyjnym z udziałem czynnika obywatelskiego, kontrolowanej przez sądy administracyjne. Projekt podkreślał ściśle działania administracji na podstawie ustaw i innych przepisów praw, jako odpowiedź na nowoczesne pojmowanie państwa⁶³.

Kolejnym kompleksowym projektem organizacji administracji, w którym znalazły się również zagadnienia podziału terytorialnego państwa, było przedsięwzięcie Polskiego Towarzystwa Prawniczego we Lwowie, które w porozumieniu ze środowiskami prawniczymi Krakowa, Poznania i Warszawy powołało sekcję administracyjną dla „pielęgnowania nauk administracyjnych, a przede wszystkim w chwili obecnej – współpracy nad reformą władz administracyjnych w Polsce”. 19 czerwca 1919 r. sekcja wybrała byłego kierownika w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych S. Ustianowskiego na stanowisko przewodniczącego, jego zastępcą wybrano byłego członka Wydziału Krajowego dr. S. Dąmbskiego, sekretarzem generalnym został R. Hausner, a po jego oddelegowaniu do służby w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych w Warszawie – dr W. Rappe. W pracach brali również udział L. Brąglewicz, N. Latoszyński, dr Z. Próchnicki, dr J. Skwarczyński, a w dwóch posiedzeniach uczestniczyli dr St. Kasznica i prof. J. Michalski⁶⁴.

Efektom pracy sekcji był projekt „O organizacji władz administracyjnych”. Przewidywał on potrzebę przeprowadzenia szerokiej dekoncentracji władzy i odciążenia Ministerstw przez pozostawienie im jedynie spraw ogólnych i rozstrzygania spraw w II instancji w sprawach trudniejszych, ograniczenie toku instancji do dwóch, utworzenie sądów administracyjnych i wprowadzenie szerokiego samorządu terytorialnego. W sprawach podziału administracyjnego sekcja proponowała podział na województwa, powiaty i gminy. Województwa miały być organami II instancji zamieszkałymi przez ok. 2 miliony mieszkańców, Warszawa miała być miastem wydzielonym. Granice województw miały się pokrywać z okręgami wojskowymi, okręgami izb skarbowych, władz szkolnych i sądów okręgowych. Organem wykonawczym miał być Wojewoda, mianowany przez Naczelnika Państwa na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych, który przewodniczył również Radzie wojewódzkiej złożonej z ośmiu osób minowanych przez Sejmik wojewódzki i czterech urzędników delegowanych przez Wojewodę. Organem uchwałodawczym miał być Sejmik wojewódzki wybierany w wyborach pośrednich przez rady miejskie

⁶³ *Ibidem*, s. 523-524.

⁶⁴ *Projekt organizacji władz administracyjnych w Polsce, opracowany przez Sekcję administracyjną Towarzystwa prawniczego we Lwowie, „Przegląd Prawa i Administracji” 1919, r. 44, z. 4-6, s. 182.*

miast wyłączonych z powiatowego związku terytorialnego, rady gmin zbiorowych i zawodowe korporacje publiczne⁶⁵.

Województwa miały dzielić się na powiaty. Przewidywano, że będą one małe i że pełnić będą rolę tylko organów administracji rządowej. Na tym szczeblu podziału terytorialnego nie miały istnieć organy samorządowe, a zadania istniejących związków powiatowych miały być przeniesione do organów wojewódzkich wraz z majątkiem. Zakładano, że organami powiatowymi będzie naczelnik powiatu (starosta) powoływany przez Ministra Spraw Wewnętrznych oraz Wydział powiatowy złożony z czterech osób wybieranych przez rady miejskie i rady gmin zbiorowych oraz dwóch urzędników delegowanych przez Starostę. Sprawy *stricte* administracyjne załatwiać miał Starosta, a sprawy związane z samorządem terytorialnym i orzecznictwem administracyjnym – Wydział powiatowy. Miasta powyżej 300 000 mieszkańców miały tworzyć osobny powiat, podległy bezpośrednio władzy wojewódzkiej, zarządzany przez prezydenta lub burmistrza, który pełniłby również funkcję starosty⁶⁶.

Zgodnie z projektem powiaty dzieliły się na gminy. Sekcja przewidywała istnienie gmin zbiorowych, złożonych z gmin miejscowych, folwarków i kolonii, w których zamieszkiwałoby od 5000 do 10 000 mieszkańców, oraz gmin miejscowych. Organami władzy w gminach zbiorowych mieli być naczelnik gminy i jego zastępca mianowani przez Wojewodę na wniosek Wydziału Powiatowego, organami uchwałodawczymi miały być rady gmin, wybierane przez rady gmin miejscowych. Projekt przewidywał, że w gminach miejscowych organami władzy będzie wójt i jego zastępca, wybrani przez Radę gminną, a organem stanowiącym i kontrolnym – Rada gmina⁶⁷.

Projekt zawierał również wytyczne dotyczące postępowania administracyjnego, administracyjno-karnego, dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego, służby bezpieczeństwa, finansów województw i gmin oraz pozycji urzędników państwowych⁶⁸.

Kolejną pracą zawierającą projekt organizacji administracji terytorialnej była publikacja Edwarda Dubanowicza pt. „Sprawa politycznej administracji w Polsce”. Autor odrzucał w niej koncepcję dualizmu administracyjnego i postulował skoncentrowanie władzy w organach rządowych państwa oraz podporządkowanie im wszystkich innych organów administracyjnych jako warunku sprawności działania administracji. Głosił też hasło dekoncentracji, jeśli chodzi o rozdział kompetencji pomiędzy centralne i terenowe organy administracji państwowej. Podkreślał również konieczność wprowadzenia samorządu terytorialnego w województwach, powiatach i gminach w postaci sejmików lub rad z wydziałami wojewódzkimi i powiatowymi. Dubanowicz odrzucał koncepcję pruską łączenia

⁶⁵ *Ibidem*, s. 183-188.

⁶⁶ *Ibidem*, s. 188-190.

⁶⁷ *Ibidem*, s. 190-193.

⁶⁸ *Ibidem*, s. 103-203.

organów administracji rządowej z organami samorządowymi, a postulował, na wzór francuski, budowanie monokratycznych organów kierujących województwami i powiatami⁶⁹.

Pierwszym rozwiązaniem ustrojowym wprowadzającym podział na województwa była ustawa Sejmu Ustawodawczego z dnia 1 sierpnia 1919 r. „o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej”⁷⁰. Art. 9 przewidywał utworzenie dwóch województw: poznańskiego, obejmującego ziemie byłego Wielkiego Księstwa Poznańskiego, części powiatów namysłowskiego i sycowskiego oraz województwa pomorskiego, obejmującego pozostałe tereny zaboru pruskiego. Organem władzy miał być Wojewoda mianowany przez Naczelnika Państwa na wniosek Ministra dla b. dzielnicy pruskiej uchwalony w Radzie Ministrów⁷¹.

Zaraz następnego dnia Sejm wydał „ustawę tymczasową o organizacji władz administracyjnych II instancji”⁷². Już w samym tytule ustawodawca określił wprowadzone rozwiązania jako tymczasowe, a art. 1 stwierdzał: „do czasu wejścia w życie ustawy o ustroju administracyjnym Rzeczypospolitej Polskiej tworzy się na razie” pięć województw: warszawskie, łódzkie, kieleckie, lubelskie i białostockie, Warszawa zaś jako stolica państwa została odrębną jednostką administracyjną. Organem władzy, według ustawy, był Wojewoda mianowany przez Naczelnika Państwa na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych, uchwalony przez Radę Ministrów, a organem opiniodawczym była Rada wojewódzka pod przewodnictwem Wojewody⁷³.

Ustawę uzupełniał załącznik pt. „Projekt podziału terytorialnego na województwa”, który określał również liczbę ludności oraz liczbę powiatów w poszczególnych województwach. Najludniejszym było województwo kieleckie liczące 2 623 148 mieszkańców oraz podzielone na szesnaście powiatów. Kolejnym województwem było województwo warszawskie podzielone na 23 powiaty z 2 515 226 mieszkańcami. Na trzecim miejscu znajdowało się województwo łódzkie podzielone na 13 powiatów i posiadające 2 436 710 mieszkańców. Województwo lubelskie podzielone było na 19 powiatów i liczyło 2 406 932 mieszkańców. Ostatnie, piąte województwo białostockie podzielono na 12 powiatów, a zamieszkiwało tam 1 362 884 osób. Załącznik nie określił podziału miasta stołecznego Warszawy oraz jego liczby mieszkańców⁷⁴. Ustawa zezwalała również na dalszy podział województw, ale jedynie na podstawie ustawy.

⁶⁹ J. Kostrubiec, *op. cit.*, s. 453-455.

⁷⁰ „Dziennik Praw Państwa Polskiego” (dalej Dz.Pr.P.P.) 1919, nr 64, poz. 385, s. 675-677.

⁷¹ *Ibidem*, s. 676; M.Z. Jaroszyński, *Samorząd terytorjalny w Polsce. Stan obecny. Wnioski do reformy*, Warszawa 1923, s. 102-106; A.J. Mielcarek, *Podziały terytorialno-administracyjne II Rzeczypospolitej w zakresie administracji zespolonej*, Warszawa 2008, s. 39-41; o organizacji Ministerstwa byłej Dzielnicy Pruskiej zob. A. Gulczyński, *Ministerstw byłej Dzielnicy Pruskiej (1919-1922)*, Poznań 1995.

⁷² Dz.Pr.P.P. 1919, nr 65, poz. 395, s. 698-700.

⁷³ *Ibidem*, s. 698; J. Suski, *Podział administracyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1930, s. 3-5.

⁷⁴ Dz.Pr.P.P. 1919, nr 65, poz. 395, s. 700.

Sejm Ustawodawczy podjął również problematykę podziału Górnego Śląska. 15 lipca 1920 r. ustawą konstytucyjną dla województwa śląskiego⁷⁵ utworzono autonomiczne województwo śląskie. Ustawa tworzyła je jeszcze przed rozstrzygnięciem plebiscytu, który miał zdecydować o przynależności tych ziem do Rzeczypospolitej Polskiej. Przywydywała ona istnienie urzędu Wojewody śląskiego, Rady wojewódzkiej i organu uchwałodawczego, jakim miał być Sejm Śląski⁷⁶.

Po uregulowaniu organizacji województw na ziemiach byłego zaboru pruskiego i w byłym Królestwie Polskim kolejnym terytorium, które czekało na organizację, była dawna Galicja i Lodomeria. Jej podział przyniosła ustawa Sejmu Ustawodawczego z 3 grudnia 1920 r. „o tymczasowej organizacji władz administracyjnych II instancji (województw) na obszarze b. królestwa Galicji i Lodomerii z W. Ks. Krakowskim oraz na wchodzących w skład Rzeczypospolitej Polskiej obszarach Spisza i Orawy”⁷⁷. Zgodnie z art. 1. ustawy rozciągnięto obowiązywanie „Ustawy tymczasowej z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji”, czyli wprowadzono podział tego terenu na cztery województwa: krakowskie, lwowskie, stanisławowskie i tarnopolskie. Wprowadzono tutaj również organy władzy wynikające z ustawy z 2 sierpnia 1919 r.⁷⁸

Ustawa z 3 grudnia 1920 r. uzupełniona była załącznikiem pod nazwą „Podział terytorialny na województwa”, który określał również liczbę powiatów w poszczególnych województwach. Województwo krakowskie dzieliło się na 24 powiaty, lwowskie – na 28 powiatów, stanisławowskie – na 16 powiatów i tarnopolskie – na 17 powiatów⁷⁹.

Kolejne rozstrzygnięcia, które zmieniały terytorium naszego państwa, przyniósł pokój ryski kończący wojnę polsko-bolszewicką. Organizację tych ziem wprowadzała „Ustawa z dnia 4 lutego 1921 r. o unormowaniu stanu prawno-politycznego na ziemiach przyłączonych do obszaru Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie umowy o preliminarnym pokoju i rozejmie, podpisanym w Rydze dnia 12 października 1920 r.”⁸⁰ Rozciągała ona na tym terenie, zgodnie z art. 1, jurysdykcję Sejmu, Naczelnika Państwa i Ministrów, jak również obowiązywanie ustawy tymczasowej z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji. Utworzono tutaj, zgodnie z art. 3, trzy województwa: województwo wołyńskie z siedzibą w Łucku, województwo poleskie z siedzibą w Pińsku i województwo nowogródzkie z siedzibą w Nowogródku. Powiaty grodzieński, wołkowyski, białowieski (z wyjątkiem gmin Płowce, Wierzchowice, Dymitrowicze i Dworce, które wróciły do powiatu brzeskiego) ustawa przyłączała do

⁷⁵ „Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej” (dalej Dz.U.R.P.) 1920, nr 73, poz. 497, s. 1298-1305.

⁷⁶ M.Z. Jaroszyński, *op. cit.*, s. 99-102; o organizacji Sejmu Śląskiego i władz wojewódzkich zob. H. Rechowicz, *Sejm Śląski 1922-1939*, Katowice 1971.

⁷⁷ Dz.U.R.P. 1920, nr 117, poz. 768, s. 2064-2066.

⁷⁸ *Ibidem*, s. 2064.

⁷⁹ *Ibidem*, s. 2065-2066.

⁸⁰ Dz.U.R.P. 1921, nr 16, poz. 93, s. 216-217.

województwa białostockiego. Ustawa zapowiadała również rozgraniczenie województwa nowogródzkiego z mającym powstać województwem wileńskim⁸¹.

Ustawa z 4 lutego 1921 r. zawierała również załącznik, który określał liczbę powiatów w nowych województwach. Najwięcej powiatów posiadało województwo nowogródzkie – 10, a województwa wołyńskie i poleskie składały się z 9 powiatów każde⁸².

Niezwykle ważnym elementem kształtującego się ustroju odrodzonej Polski był samorząd terytorialny, odrębny od administracji rządowej. Maurycy Zdzisław Jaroszyński w swojej publikacji „Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu” napisał, że „poza państwem nie ma miejsca na samorząd, bo poza państwem nie ma zadań publicznych. Natomiast w państwie samem, w obrębie jego organizacji, jest dla samorządu miejsce i to bardzo poczesne. Toteż samorząd musiał stać się i stał się rzeczywiście organem państwa (oczywiście nie rządu)”⁸³.

Problematyka samorządu była jednym z centralnych zagadnień podejmowanych w dziewiętnastowiecznym piśmiennictwie prawn-administracyjnym. Badania pod względem prawnym doprowadziły do skonstruowania pojęcia samorządu jako instytucji prawnej, powołanej do załatwiania spraw administracji państwowej w charakterze organu państwa⁸⁴. Samorząd terytorialny traktowano jako podstawową formę decentralizacji administracji, polegającą na miejscowym przekazywaniu społecznościom prawa do samodzielnego zawiadywania sprawami publicznymi o znaczeniu lokalnym, w ustawowo określonym zakresie. Samorząd w takim ujęciu oznaczał akceptację dla dualizmu organizacyjnego administracji publicznej, w której funkcjonują obok siebie organy scentralizowanej administracji rządowej i organy samorządowe, choć kontrolowane, to jednak wyposażone w samodzielne kompetencje decyzyjne. Samorząd jako pojęcie prawne powstał równoległe z procesem przekształcenia prywatnoprawnych relacji między poddanymi a monarchą w publicznoprawny stosunek obywatelstwa⁸⁵.

Genezy samorządu terytorialnego można poszukiwać w istniejących przed wiekami gminach miejskich i wiejskich, które posiadały prawo samodzielnego zarządzania, a od XIX wieku zaczęto traktować go jako formę udziału obywateli w rządzeniu. Dostrzegano konieczność ograniczenia arbitralnej władzy ministrów i wszechwładzy biurokracji. Postulowano odciążenie władz centralnych od wykonywania zadań lokalnych⁸⁶. Jak pisał Alexis de Tocqueville, przedstawiciel klasycznego liberalizmu, „swobody gminne, tak trudne do osiągnięcia, są także najbardziej ze wszystkich swobód narażone na naciski

⁸¹ *Ibidem*, s. 216.

⁸² *Ibidem*, s. 217.

⁸³ M.Z. Jaroszyński, *Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu*, Warszawa 1936, s. 7.

⁸⁴ H. Czajka, *Samorząd terytorialny w latach 1919-1939*, „Archiwariusz Zamojski” 2003, s. 62.

⁸⁵ G. Smyk, *Administracja publiczna Królestwa Polskiego w latach 1864-1915*, Lublin 2011, s. 122.

⁸⁶ D. Janicka, *Ustrój administracji w nowożytnej Europie – zarys wykładu*, Toruń 2002, s. 113-114.

władzy [...], aby przetrwać, muszą rozwinąć się wszechstronnie oraz przeniknąć do obyczajów i sposobu myślenia narodu. Właśnie w gminie tkwi siła wolnych społeczeństw”⁸⁷.

Najstarsze instytucje samorządowe wykształciły się w angielskim modelu administracji publicznej. Ich źródłem była tradycja, podstawową zaś cechą niemal absolutna decentralizacja administracji państwa, wykonywana zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym, poprzez organy wybierane przez uprawnionych obywateli. Pojęcie samorządu było tu synonimem systemu parlamentarnego i obejmowało cały aparat państwowy, którego organy pochodziły z wyboru⁸⁸.

Jak pisał Grzegorz Smyk, instytucje samorządowe inaczej postrzegano na kontynencie, gdzie łączono je wyłącznie z wykonywaniem administracji publicznej. Istotę samorządu traktowano jako zagadnienie pochodne w stosunku do rozważań nad problemem decentralizacji aparatu państwowego. Podstawowym przedmiotem nauki o samorządzie była gmina oraz jej stosunek do państwa i jego aparatu wykonawczo-administracyjnego, a głównym dylematem kwestia samodzielności gminy i samorządu. Na gruncie tym wyróżnić można dwa stanowiska: ujęcie prawne lub państwowe, charakterystyczne dla nauki francuskiej, traktujące samorząd jako integralną część aparatu administracyjnego państwa, wykonującego funkcje administracji publicznej w szczególnej formie, oraz ujęcie polityczne, właściwe dla piśmiennictwa niemieckiego, ujmujące samorząd jako korporację prawa publicznego, wykonującą swoje funkcje w granicach ustawy, samodzielnie i niezależnie od administracji państwowej⁸⁹.

Rozwój francuskiej koncepcji samorządu przeszedł ogromną ewolucję. Pod wpływem idei fizjokratyzmu i doktryny prawa natury pod koniec XVIII wieku powstała teoria władzy municypalnej lokalnych korporacji gminnych jako czwartej władzy w państwie. Fizjokraci uważali, że właściciele ziemscy znalazłby się lepiej od urzędników państwowych na zarządzie gminy, a ich udział w administracji miałby pozytywny wpływ moralny na nich samych. Według nich administracja samorządowa byłaby też tańsza od państwowej⁹⁰. Realizacja tej teorii nastąpiła w okresie Wielkiej Rewolucji Francuskiej, kiedy to przeprowadzono pełną decentralizację administracji terytorialnej na wszystkich szczeblach, opierając ją na wybieralnych organach samorządowych, pozbawionych elementu biurokratycznego. Jednocześnie dokonano podziału zadań gminy na własne i poruczone, a funkcje organów samorządowych na obradujące i wykonawcze. Napoleońska reforma administracji terytorialnej z 17 lutego 1800 r. całkowicie zarzuciła teorię

⁸⁷ A. Piasecki, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009, s. 35; E.J. Nowacka, *Spór o pojęcie samorządu terytorialnego w doktrynie prawnej okresu międzywojennego*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 4, s. 10.

⁸⁸ G. Smyk, *op. cit.*, s. 123.

⁸⁹ *Ibidem*.

⁹⁰ D. Janicka, *op. cit.*, s. 113-114.

władzy municypalnej i wszystko, co ze sobą niosła⁹¹. Cała administracja została oparta na zasadach: centralizmu, biurokratyzmu, hierarchiczności struktur, podziału resortowego oraz przyznania uprawnień władczych poszczególnym osobom, czyli tzw. zasadzie jednoosobowości. Założenia nowej organizacji administracji jako pierwszy sformułował minister spraw wewnętrznych Napoleona w latach 1800-1804 i jeden z teoretyków administracji – Jean-Antoine Chaptal. Głosił on, że: „[...] siła systemu administracji leży w pewności wykonywania ustaw i aktów rządu; otóż pewność taka istnieje za każdym razem, gdy wykonywanie to oddane jest w ręce jednego człowieka za nie odpowiedzialnego”. Od tego momentu w doktrynie francuskiej dominował pogląd, iż gmina stanowi jedynie jednostkę podziału administracyjnego, a jej organy są organami administracyjnymi państwa⁹².

W niemieckiej doktrynie prawa administracyjnego teoria samorządu stanowiła jedno z ważniejszych zagadnień, będąc wypadkową elementów ściśle prawniczych i politycznych. W pierwszej połowie XIX wieku pojawiła się teoria „wolnej gminy” nawiązująca do XVIII-wiecznej idei głoszącej, że gmina posiada pewną nienaruszalną sferę działania. Główny zwolennik tej teorii, Carl von Rotteck pisał: „Gmina jest starsza od państwa, wobec czego nie gminy od państwa, ale państwo od gminy wywodzić może swoje prawa”. W ujęciu tym samorząd gminny przeciwstawiano państwu, które mogło wkraczać w sferę uprawnień gminnych tylko w przypadku wyraźnego naruszenia prawa⁹³. Podobnie wyrażał się jeden z twórców przemian ustrojowych w państwie pruskim na początku XIX w., Karl vom und zum Stein: „Samorząd ma być wprowadzony, gdyż leży to w interesie państwa, aby naród wyszedł ze stanu niemowlęstwa przez nadanie mu prawa decydowania o jego miejscowych prawach”⁹⁴. Teoria ta stała się punktem wyjścia teorii o własnym i poręczonym zakresie działania gminy. Lorenz von Stein, jeden z twórców nauki administracji, postulował jak najbliższe związanie obywatela z państwem, a co za tym idzie – włączenie go do udziału w życiu publicznym. Sformułował on definicję państwa prawnego na gruncie administracji, według której: „Rządy prawa są systemem zasad ustalonych przez państwo, oraz środków prawnych, przy pomocy których administracja utrzyma się w podstawowych ramach, zarówno co do wydawania przepisów, jak i w innej działalności”. Zasada ta połączona z zasadą kontroli w 2. połowie XIX w. została rozszerzona na system samorządu terytorialnego⁹⁵.

⁹¹ G. Smyk, *op. cit.*, s. 124-125.

⁹² J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2003, s. 85-88.

⁹³ C. von Rotteck, *Lehrbuch des Vernunftsrechts und der Staatswissenschaften*, Göttingen 1835, s. 469; D. Janicka, *op. cit.*, s. 115-117; J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, s. 44.

⁹⁴ R. Stawnicki, *Samorząd terytorialny w II RP – zarys prawnohistoryczny*, „Opracowania Tematyczne”, OT-638, Warszawa 2015, s. 3; R. Sikorski, *Samorząd miejski*, Warszawa 1927, s. 5.

⁹⁵ K. Kamińska, A. Gaca, *Historia powszechna ustrojów państwowych*, Toruń 2011, s. 725-726; szerzej o poglądach L. von Steina zob. L. von Stein, *Die Verwaltungslehre*, Bd. 1-7, Stuttgart 1865-1884.

Duży wpływ na rozwój samorządu w literaturze niemieckiej miała teoria Paula Labanda o samoograniczeniu się państwa. Według niego polegało to na podziale zadań administracji publicznej między suwerenne państwo i niesuwerenne podmioty samorządowe. Samorząd zaś oznaczał wykonywanie zadań przez podwładne administracji państwowej, ale jednocześnie samodzielne w działaniu osoby prawne czy też korporacje osób fizycznych⁹⁶.

Przedstawicielem politycznej koncepcji samorządu był Rudolf Gneist, wielki reformator administracji niemieckiej XIX w. Pojmował on samorząd jako realizację określonych interesów lokalnego społeczeństwa. Jego dualistyczna koncepcja polegała na tym, że administracja samorządowa miała spełniać inne zadania niż administracja biurokratyczna, ale miała z nią współpracować⁹⁷. Zabezpieczeniem społeczeństwa przed zbyt daleko idącą ingerencją państwa w interesy miejscowych społeczności miał być samorząd terytorialny. Jego istotę widział w wykonywaniu funkcji administracji lokalnej przez wybieralnych, nieodpłatnych urzędników samorządowych, którym przeciwstawiał urzędników mianowanych, twierdząc, że zawsze będą oni sługami rządu lub partii politycznych, nie zaś społeczeństwa. Koncepcja ta legła u podstaw organizacji samorządu terytorialnego państwa pruskiego w 2. połowie XIX w.⁹⁸

W podobnym duchu istotę samorządu definiował Georg Jellinek: „[...] samorząd oznacza teraz wszelką administrację sprawowaną bądź to wyłącznie przez osoby niebędące w służbie publicznej, bądź też tylko przy ich współdziale, albo wyrażając się krócej i dobitniej samorząd stanowi wszelka administracja publiczna, wykonywana nie przez publicznych urzędników zawodowych, albo nie wyłącznie przez tych ostatnich”⁹⁹.

Jak więc widać, koncepcja niemiecka była odmienna od francuskiej, a decydowało o tym przede wszystkim nadanie gminom osobowości publicznoprawnej oraz charakteru korporacji prawa publicznego, w której istniał zawsze widoczny, choć nie do końca pełny element przymusowości¹⁰⁰.

Początki zainteresowania samorządem w rosyjskiej literaturze prawno-administracyjnej powstały z związku z reformami Aleksandra II, wprowadzającymi w centralnych guberniach cesarstwa samorząd wiejski, ziemski i miejski. Ustawodawstwo cechowało partykularyzm terytorialny, objawiający się w oddzielnych regulacjach dla poszczególnych części imperium, a instytucje samorządowe miały charakter stanowy

⁹⁶ P. Laband, *Das Staatsrecht des Deutsche Reiches*, t. I, Tübingen 1879, s. 66; G. Smyk, *op. cit.*, s. 127; R. Sikorski, *op. cit.*, s. 8.

⁹⁷ H. Izdebski, *Historia...*, s. 106-107.

⁹⁸ R. Gneist, *Selfgovernment, Kommunalverfassung und Verfassungsgeschichte*, Berlin 1882, s. 2; G. Smyk, *op. cit.*, s. 127-128; R. Sikorski, *op. cit.*, s. 8.

⁹⁹ G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1922, s. 638, 644; B. Cybulski, *Kilka refleksji nad istotą samorządu*, [w:] P. Jurek (red.), *Podziały terytorialne Polski*, Wrocław 1997, s. 45.

¹⁰⁰ A. Bosiacki, *op. cit.*, s. 102.

i pozbawione były znaczących kompetencji oraz samodzielności. W ten sposób samorząd był najniższym ogniwem zarządu terytorialnego, realizującym funkcje administracji publicznej w ścisłym powiązaniu z zadaniami administracji rządowej. Sytuacja ta przyczyniła się do niemożności stworzenia własnej, oryginalnej koncepcji samorządu przez twórców rosyjskiej literatury¹⁰¹.

Grzegorz Smyk w swojej monografii o administracji publicznej Królestwa Polskiego napisał, że w polskim piśmiennictwie prawno-administracyjnym czasu zaborów problematyka samorządu zajmowała dużo miejsca, co wynikało przede wszystkim z sytuacji politycznej, tzn. tworzone przez zaborców polskie instytucje samorządowe były zazwyczaj jedyną formą bezpośredniego udziału społeczeństwa polskiego w zarządzaniu swoimi sprawami. Cechą charakterystyczną było przede wszystkim koncentrowanie się na zagadnieniach związanych z określeniem zakresu przedmiotowego samorządu oraz jego miejsca w systemie organów administracyjnych państwa. Instytucje samorządowe traktowano jako podstawową formę decentralizacji administracji państwowej, postrzegając jego istotę w samodzielnym wykonywaniu zadań administracji publicznej, przez przedstawicieli lokalnych społeczności, w zakresie ustawowo określonym przez państwo. Nie przeciwstawiano samorządu państwu, uznając instytucje samorządowe za organy państwowej administracji publicznej, wyposażonej w zakresie kompetencji w takie same uprawnienia, jakie przysługiwały administracji rządowej. Różnice pojawiały się natomiast przy określaniu zakresu przedmiotowego funkcjonowania samorządu i jego relacji wobec pozostałych organów administracyjnych państwa. Odrzucono podział zadań gminy na własne i poruczone, dowodząc, że obie te kategorie należą do zadań publicznych państwa¹⁰².

Józef Bek, długoletni dyrektor Departamentu Samorządowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, w artykule pt. „Samorząd” tak pisał o potrzebie tworzenia samorządu: „Różni się Samorząd od rządu państwowego tem przede wszystkim, że organy jego nie obejmują żadnej dziedziny życia publicznego na całym terytorjum państwa. Samorząd jest miejscowy, obejmować może części przestrzeni państwa mniejsze lub większe. Na ziemiach polskich znamy najrozmaitszej wielkości «jednostki Samorządu»: gminę wiejską z pojedynczej wioski złożoną, a liczącą 15-20 gospodarstw, które wybierają sobie własną radę gminną, wójta, kasjera itd.; gminę wiejską zbiorową, łączącą po kilkanaście wiosek, gminy miejskie, powiaty i całe dzielnice, jako np. była Galicja ze swym Samorządem krajowym. Druga cecha istotna samorządu to, że zarząd wspólnych i ogólnych spraw na obszarze tej gminy, powiatu czy prowincji, spoczywa nie tylko w rękach

¹⁰¹ G. Smyk, *op. cit.*, s. 132-134; o samorządzie w Królestwie Polskim zob. H. Konic, *Samorząd gminy w Królestwie Polskiem w porównaniu z innemi krajami europejskim*, Warszawa 1886.

¹⁰² G. Smyk, *op. cit.*, s. 128-130.

mianowanych urzędników, ale i to przeważnie – wybranych w tym celu obywateli. Przytem ta rada wybierana jest na czas krótki – lat 3-6, poczem następują wybory ponowne. Rada tu stanowi, a wybrany również przez nią wydział wykonawczy z przewodniczącym na czele (wójt, burmistrz, prezydent, marszałek) wykonywa te postanowienia rady¹⁰³.

Podobną opinię wyrażał profesor Julian Hubert na łamach „Ruchu Samorządowego”: „[...] samorząd w znaczeniu prawnym oznacza prawną zdolność grupy społecznej, mniejszej od państwa, do sprawowania administracji publicznej, jako podmiot różny od państwa”¹⁰⁴.

Samorząd na łamach „Gazety Administracji i Policji Państwowej” charakteryzował również prof. Władysław Leopold Jaworski. Pisał: „Różnicę w poglądach na istotę samorządu wytworzył rozmaity sposób myślenia, ten zaś wywołany został trzema głównie przyczynami. Samorząd służył za środek walki obywateli z absolutystycznym państwem. Samorząd jest ciągle środkiem walki różnych narodowości, zamieszkujących jedno i to samo państwo. Samorząd wreszcie jest jednym z tych wyrazów, któremi się uzewnętrznia demokratyzacja społeczeństwa. Wedle tego, która z tych przyczyn w danej epoce i w danym państwie najsilniej działa, urabia się sposób myślenia, do którego dostosowuje się oczywiście konstrukcja prawnicza samorządu. W b. Galicji np. odgrywały rolę dwie pierwsze przyczyny. Samorząd był z jednej strony osłabieniem centralizmu, z drugiej strony upatrywaliśmy w nim ochronę przeciwko germanizacji i rutenizacji. Pod wpływem takiego myślenia konstruuje się samorząd w ten sposób, że ciało, które ma ten samorząd, przyznaje się stanowisko osoby prawniczej. Nie potrafimy bowiem sobie wyobrazić walki inaczej, jak tylko walkę między osobami, w danym razie walkę między potężną osobą, jaką jest państwo, a osobami samorządowymi, jakimi mogą być powiaty, powiaty i t. d. Tam, gdzie działała głównie trzecia przyczyna, tam wyrabia się inny sposób myślenia, wskutek tego inna rodzi się konstrukcja prawna samorządu. Tam wystarczy scharakteryzować samorząd, jako administrację wykonywaną przez samych obywateli tj. oczywiście przez wybranych obywateli, piastunów tej administracji”¹⁰⁵.

Początek budowy organizacji samorządu terytorialnego rozpoczęto już w listopadzie 1918 r. Ze względu na różnice między poszczególnymi częściami odrodzonego państwa rozwiązania prawne miały mieć charakter tymczasowy, a wprowadzano je na początku na terenie byłej Kongresówki¹⁰⁶:

¹⁰³ J. Bek, *Samorząd*, „Gazeta Policji Państwowej” (dalej GPP.) 1922, nr 1, s. 6.

¹⁰⁴ J. Hubert, *Zasady samorządu województwa*, „Ruch Samorządowy” 1927, s. 231; T. Bigo, *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 140-141.

¹⁰⁵ W.L. Jaworski, *Państwo przeszłości*, GAIPP 1924, nr 1, s. 3.

¹⁰⁶ L. Bar, *Samorząd terytorialny w II RP*, „Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja” 1978, nr 20, s. 41; M. Grzybowska, *Samorząd miejski w II Rzeczypospolitej*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 6, s. 8.

1. Dekret o utworzeniu Rad gminnych na obszarze b. Królestwa Kongresowego z dnia 27 listopada 1918 r.¹⁰⁷ oraz przepisy wykonawcze do tego dekretu;
2. Dekret o tymczasowej ordynacji wyborczej do sejmików powiatowych z dnia 5 grudnia 1918 r.¹⁰⁸ oraz przepisy wykonawcze z dnia 15 stycznia 1919 r. do tego dekretu;
3. Dekret o wyborach do rad miejskich na terenie b. Królestwa Kongresowego z dnia 13 grudnia 1918 r.¹⁰⁹ i regulamin wyborczy do Rad miejskich z dnia 26 lutego 1919 r.¹¹⁰;
4. Dekret o tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszarów b. zaboru rosyjskiego 4 lutego 1919 r.¹¹¹ i przepisy wykonawcze do tego dekretu z dn. 18 lutego 1919 r.¹¹²;
5. Dekret o samorządzie miejskim z dn. 4 lutego 1919 r.¹¹³ oraz przepisy wykonawcze do tego dekretu z 18 lutego 1919 r.¹¹⁴;
6. Dekret w przedmiocie skarbowości gmin miejskich z dnia 7 lutego 1919 r.¹¹⁵;
7. Dekret w przedmiocie skarbowości powiatowych związków komunalnych z dnia 7 lutego 1919 r.¹¹⁶

Powyższe akty zostały rozciągnięte na ziemie Kresów Wschodnich po ich zdobyciu przez polskie wojska w czerwcu 1919 r. W byłej Galicji pozostawiono w mocy ustawodawstwo z czasów zaborczych, dokonując w nich korekt w duchu demokratycznym. Na ziemiach byłego zaboru pruskiego obowiązywały przepisy wprowadzone przez Komisariat Naczelnej Rady Ludowej oraz rozporządzenia Ministra dla byłej dzielnicy pruskiej. Niewątpliwą cechą odrębną tej części państwa polskiego było istnienie samorządu wojewódzkiego w Wielkopolsce i na Pomorzu¹¹⁷. Na terenie Górnego Śląska

¹⁰⁷ Dz.Pr.P.P. 1918, nr 18, poz. 48.

¹⁰⁸ Dz.Pr.P.P. 1918, nr 19, poz. 51.

¹⁰⁹ Dz.Pr.P.P. 1918, nr 20, poz. 58.

¹¹⁰ „Monitor Polski” 1919, nr 47.

¹¹¹ Dz.Pr.P.P. 1919, nr 13, poz. 14.

¹¹² „Dziennik Urzędowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych” (dalej Dz. Urz. MSW) 1919, nr 14.

¹¹³ Dz.Pr.P.P. 1919, nr 13, poz. 140.

¹¹⁴ Dz. Urz. MSW 1919, nr 33.

¹¹⁵ Dz.Pr.P.P. 1919, nr 14, poz. 150.

¹¹⁶ Dz.Pr.P.P. 1919, nr 14, poz. 151.

¹¹⁷ Dz.U.R.P. 1921, nr 71, poz. 491; szerzej o organizacji gmin w Wielkopolsce zob. M. Podkowski, *Samorząd gminny w Wielkopolsce 1919-1939*, Wrocław 2007; R. Pacanowska, *Samorząd wojewódzki w zachodniej Polsce w latach 1919-1939*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 5, s. 58-59; J. Dziobek-Romański, *Proces ujednoczenia ustroju samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej*, „Rocznik Nauk Prawnych” 2012, nr 2, s. 154; K.W. Kumaniecki, *Ustrój władz samorządowych na ziemiach polskich w zarysie*, Kraków-Warszawa 1922, s. 67; K. W. Kumaniecki, J. Langrod, S. Wachholz, *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, Kraków 1939, s. 92; J. Kostrubiec, *Der Einfluss des deutschen Gedankens auf doktrinaire Konzepte und normative Grundsätze der kommunalen Selbstverwaltung in der Zweiten Republik Polen*, [w:] M.-E. Geis, G. Grabarczyk, J. Kostrubiec, J. Paśnik, T.I. Schmidt (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Niemczech*, Warszawa 2015, s. 135.

wprowadzono przepisy autonomiczne na podstawie ustawy konstytucyjnej z 15 lipca 1920 r. zawierającej statut organiczny dla Województwa Śląskiego¹¹⁸.

Kwestia samorządu była tematem nieprzerwanej debaty o państwie, która stała się jednocześnie istotnym elementem walki politycznej pomiędzy ugrupowaniami politycznymi. Dowodem tego była obecność problematyki samorządowej w parlamentach wszystkich kadencji i wielość inicjatyw ustawodawczych. Kulturowe i społeczne odmienności byłych zaborów, zróżnicowanie ideologiczne partii politycznych, dyferencjacja zbiorowych interesów różnych grup społecznych, stanowiły osnowę polemik¹¹⁹. Związek Ludowo-Narodowy, najlicniejszy klub w Sejmie Ustawodawczym, opowiadał się za konserwatywnym modelem republiki. W opracowywanych projektach ustrojowych postulowano szeroki udział obywateli w zarządzaniu państwem, choć obawiano się rządów ludzi o złej woli czy niedoświadczonych. Narodowcy nie deprecjonowali jednak samorządu. W pracowniczej „Gazecie Warszawskiej” podawano przykład Szwajcarii i Anglii, gdzie istniał szeroki samorząd, jako wzór dla naszego państwa¹²⁰. Również w oficjalnym programie endecji znalazło się hasło szerokiego samorządu miejscowego. W projekcie konstytucji, autorstwa Stanisława Głębińskiego, proponowano nadrzędność Sejmu w systemie władz centralnych przy daleko idącej decentralizacji¹²¹.

Zapisy dotyczące samorządu znalazły się w porozumieniu zwanym Paktem Lancokorońskim z 17 maja 1923 roku, zawartym pomiędzy Związkiem Ludowo-Narodowym, Chrześcijańską Demokracją i Polskim Stronnictwem Ludowym „Piast”. W kwestii tej postulowano: „uregulowanie ustroju samorządu wojewódzkiego, gminnego, powiatowego, przy przejściowym uwzględnieniu odrębności w ustroju gminy w poszczególnych dzielnicach Polski. Oparcie ordynacji gminnej na zasadzie powszechności prawa wyborczego przy odpowiednim uwzględnieniu interesów gospodarczych ludności”¹²².

Zasady współpracy ugrupowań centroprawicowych obejmowały również wytyczne prawnego zabezpieczenia narodowego charakteru samorządu terytorialnego. Warto wskazać tu propozycję Tadeusza Gluzińskiego, który w związku z wielonarodowością państwa polskiego proponował jego podział na szereg autonomicznych ziem

¹¹⁸ Dz.U.R.P. 1920, nr 73, poz. 497; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, [w:] A. Piekara, Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Warszawa 1998, s. 73; S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku*, Lublin 1999, s. 137; J. Pokladecki, *Samorząd terytorialny w warunkach transformacji systemu politycznego w Polsce*, Poznań 1996, s. 20.

¹¹⁹ R. Stawnicki, *op. cit.*, s. 6; R. Chwedoruk, *Polskie tradycje samorządowe. Samorząd terytorialny w polskiej myśli politycznej*, „Społeczeństwo i Polityka” 2006, nr 1, s. 12.

¹²⁰ F. Nieczuja, *Oświata i samorząd*, „Gazeta Warszawska” 1919, nr 115, s. 4.

¹²¹ G. Radomski, *Rola samorządu w koncepcjach ustrojowych obozu narodowego w Polsce w XX wieku. Zarys problemu*, [w:] G. Radomski (red.), *Samorząd w polskiej myśli politycznej XX wieku*, Toruń 2006, s. 64-65.

¹²² *Zarys współpracy stronnictw polskich w sejmie, tzw. pakt lancokoroński*, [w:] *Druza Rzeczypospolita. Wybór dokumentów*, pod red. A. Łuczaka, J. Szaflika, Warszawa 1988, s. 170.

z prowincjonalnymi sejmami: „Dajemy wszystko to, co dać możemy bez skrzywdzenia polskiej ludności [...] w myśl tej zasady łatwiej przyjdzie nam określić to, co wyjęte być musi z zakresu tej autonomii, niż to, co ma się w niej mieścić”. Zgodnie z tym sejmy prowincjonalne miały zająć się szkolnictwem, sprawami sanitarnymi, sądownictwem, policją, administracją lokalną i zarządem dróg lokalnych oraz nakładaniem podatków na lokalne potrzeby¹²³.

Ugrupowania chłopskie – Polskie Stronnictwo Ludowe (dalej PSL) „Piast”, Polskie Stronnictwo Ludowe „Wyzwolenie” czy galicyjskie Polskie Stronnictwo Ludowe „Lewica” – gorąco popierały ideę samorządności. W ich programach samorząd gminny miał być fundamentem, na którym przewidywano budowę niepodległego państwa polskiego. Uważano go za wielką szkołę życia obywatelskiego. W programie PSL „Piast” z 1919 r. stwierdzono, że zarząd wewnętrzny państwa musi być zdecentralizowany i przeniesiony na ciała samorządowe. Podobne hasła głosiło „Wyzwolenie” i „Lewica”. Idee samorządowe ludowcy wprowadzali również w życie. Ministrem Spraw Wewnętrznych, który przygotowywał wyżej wymienione tymczasowe dekrety samorządowe w listopadzie 1918 r., był członek PSL „Wyzwolenie” Stanisław Thugutt¹²⁴.

W pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości najwięcej uwagi samorządowi poświęcało PSL „Wyzwolenie”. Już w programie z 1918 roku głosiło „dążenie do rozwoju samorządu i usunięcia szkodliwej centralizacji, a zwłaszcza do oparcia na szerokich podstawach samorządu gminnego, będącego szkołą życia obywatelskiego”. Niespełna trzy lata później na Walnym Zjeździe PSL „Wyzwolenie” ludowcy dokonali uzupełnienia programu z 1918 roku. W sprawach samorządu stwierdzali: „[...] uważamy za jeden z najważniejszych czynników przy budowie Państwa Polskiego szeroki rozwój samorządu możliwie samodzielny w stosunku do biurokracji. [...] za najbliższe cele w dążeniu do rozwoju samorządu uważamy: oddanie przewodnictwa w sejmikach i radach wojewódzkich przewodniczącym z wyboru, pozbawienie władz administracyjnych prawa zatwierdzania lub odrzucania wyborów na przewodniczących ciał samorządowych, wprowadzenie samorządu wojewódzkiego, jawność obrad ciał samorządowych, oparcie samorządów o powszechne, tajne, bezpośrednie i proporcjonalne wybory i prawo sprzeciwu samorządów w stosunku do narzucanych im starostów i wojewodów”. W myśl tego programu samorząd miał przybliżyć do ideału, czyli bezpośrednich rządów ludu¹²⁵.

¹²³ T. Gluźniński, *Mniejszości narodowe a państwo*, „Przegląd Narodowy” 1919, nr 5, s. 255-256.

¹²⁴ R. Turkowski, M. Witkowski, *Ludowcy wobec samorządu terytorialnego i spraw ustrojowych w Polsce (1919-1949)*, [w:] G. Radomski (red.), *op. cit.*, s. 258-259.

¹²⁵ R. Szwed, *Samorządowa Rzeczypospolita 1918-1939: wybór rozpraw i artykułów*, Częstochowa 2002, s. 26; *Program Polskiego Stronnictwa Ludowego „Wyzwolenie”*, [w:] G. Radomski (red.), *op. cit.*, s. 565-568; M. Klimek, *Samorząd miast II Rzeczypospolitej. Publiczna debata i rozwiązania ustrojowe*, Lublin 2006, s. 49.

Podobne poglądy znajdowały się w pierwszych programach PSL „Lewica” (1 czerwca 1919 roku) i PSL „Piast” (29 czerwca 1919 roku i 20 listopada 1921 roku). PSL „Lewica” głosiło, że: „Dążyć będzie do zorganizowania w Polsce administracji na zasadzie samorządu: ziem, powiatów i gmin. Opowiadało się za 5-przymiotnikowym prawem wyborczym, bez różnicy płci, i odpowiedzialnością najwyższych urzędników ziemskich i powiatowych przed ludem”¹²⁶.

PSL „Piast” uznawało samorząd za podstawę ustroju administracyjnego państwa oraz wyrażało dążenie do tępienia biurokratyzmu i samowoli w urzędach samorządowych. Państwo powinno posiadać nadzór nad samorządem w takim stopniu, by nie naruszyć i chronić jedność Rzeczypospolitej¹²⁷.

Inne koncepcje prezentowały stronnictwa stojące na gruncie zmian rewolucyjnych – Niezależna Partia Chłopska, Zjednoczenie Lewicy Chłopskiej „Samopomoc”, według których opanowanie samorządu terytorialnego miało być środkiem prowadzącym do głębokich przeobrażeń ustrojowych w kraju. Z tego powodu domagali się, aby drogą powszechnych wyborów wpływ w samorządzie zdobyli w pierwszej kolejności chłopci małorolni, bezrolni oraz „ludzie świadomi i bojowi, zdolni do nieugiętej walki z obszarnictwem i burżuazją”. Partie te jako jedyne stronnictwa chłopskie popierały współpracę w samorządzie z partiami robotniczymi: Komunistyczną Partią Rzeczypospolitej Polskiej (od 1925 r. Komunistyczna Partia Polski) i PPS „Lewicą”¹²⁸.

Największa partia lewicy, Polska Partia Socjalistyczna (PPS) od samego początku istnienia w swoim programie politycznym głosiła idee gminowładztwa. Jej twórcą był luminarz myśli socjalistycznej Bolesław Limanowski. Kwestie te najczęściej umieszczano w ogólnych koncepcjach polityki i celów partii, ale często podejmowano także oddzielne uchwały lub rezolucje. Jej czołowi działacze, tacy jak: Władysław Uziębło, Zbigniew Zaremba czy Adam Próchnik, uznawali samorząd terytorialny za podstawę demokratycznego państwa, co znalazło odzwierciedlenie w dokumencie programowym z maja 1920 roku¹²⁹, w którym PPS opowiadał się za szerokim samorządem lokalnym wybieranym w powszechnych, bez różnicy płci, równych, tajnych i bezpośrednich wyborach, a także z prawodawstwem ludowym w postaci referendum i inicjatywy ludowej¹³⁰. Wraz z ewolucją programu politycznego nie porzucali oni idei samorządowych. W pierwszych latach

¹²⁶ R. Szwed, *Samorządowa Rzeczypospolita...*, s. 26; *Program Polskiego Stronnictwa Ludowego „Lewica”*, [w:] G. Radomski (red.), *op. cit.*, s. 565; J. Babiak, A. Ptak, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, [w:] J. Babiak, A. Ptak (red.), *Władza lokalna w procesie transformacji systemowej*, Kalisz-Poznań 2010, s. 25.

¹²⁷ *Program Polskiego Stronnictwa Ludowego „Piast”*, [w:] G. Radomski (red.), *op. cit.*, s. 575.

¹²⁸ A. Łuczak, *Samorząd terytorialny w programach i działalności stronnictw ludowych 1918-1939*, Warszawa 1973, s. 61; M. Klimek, *op. cit.*, s. 50.

¹²⁹ *Program Polskiej Partii Socjalistycznej uchwalony na XVII kongresie*, [w:] *Druga Rzeczypospolita...*, s. 60.

¹³⁰ R. Szwed, *Samorządowa Rzeczypospolita...*, s. 24.

po odzyskaniu niepodległości socjaliści PPS postulowali potrzebę oparcia ustroju administracyjnego odrodzonego państwa na zasadzie decentralizacji, mającej stanowić przeciwwagę dla centralistycznej administracji biurokratycznej oraz przyznanie korporacjom terytorialnym szerokich uprawnień w zarządzaniu sprawami publicznymi o charakterze lokalnym. Domagali się również bardziej demokratycznego charakteru samorządu terytorialnego poprzez konstytucyjną gwarancję pięcioprzymiotnikowych wyborów do rad samorządowych¹³¹.

Chrześcijańska Demokracja w swoim programie napisanym przez ks. Aleksandra Wóycickiego wiosną 1918 r. za konieczny warunek rozwoju polskiej państwowości uznała szeroki samorząd gminny i prowincjonalny z wybieralnością władz samorządowych. Po odzyskaniu niepodległości ks. Jan Piwowarczyk postulował rozwój ciał samorządowych jako jeden z podstawowych warunków polskiej demokracji, choć dopominał się zróżnicowania organów w poszczególnych częściach kraju. Chadecja widziała samorząd jako jeden z instrumentów unifikacji państwa, wciągnięcia obywateli w proces współodpowiedzialności za Polskę oraz łagodzenia napięć społecznych. Nazywała go szkołą rządzenia się samemu, uczenia się konieczności zawierania kompromisów, co pozwalało osłabiać wszelkie radykalizmy, formować odpowiednie postawy obywatelskie, wychowywać do demokracji¹³².

3. Rozstrzygnięcia konstytucyjne dotyczące administracji

Problematykę podziału administracyjnego oraz miejsca administracji w ustroju państwa podjęto w pracach nad przyszłą ustawą zasadniczą. Kompleksowo projektami konstytucyjnymi zajęło się Biuro Konstytucyjne przy Prezydium Rady Ministrów, powołane przez rząd Jędrzeja Moraczewskiego na czele z Mieczysławem Niedziałkowskim, prof. Józefem Buzkiem i prof. Władysławem Maliniakiem. Przygotowano trzy projekty: „amerykański” J. Buzka (opierający się na ustroju USA), ludowy M. Niedziałkowskiego i francuski, który, według Stanisława Krukowskiego, opracował Władysław Wróblewski, szef ostatniego urzędniczego rządu Rady Regencyjnej¹³³.

Wszystkie projekty poruszały kwestie podziału terytorialnego. W koncepcji J. Buzka kraj miał być podzielony na 70 ziem, w których zamieszkiwać miało od 200 do 500 tys. mieszkańców. Każda ziemia miała mieć swoją konstytucję, a sprawy niezastrzeżone

¹³¹ M. Śliwa, *Idee samorządowe polskich socjalistów*, [w:] G. Radomski (red.), *op. cit.*, s. 36-38; M. Klimek, *op. cit.*, s. 47-48.

¹³² J. Macała, *Samorząd w myśli politycznej chadecji 1918-1939*, [w:] G. Radomski (red.), *op. cit.*, s. 119.

¹³³ S. Krukowski, *Geneza konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977, s. 14-15.

dla władz federalnych miały realizować ziemie. Dawać to miało ludności większą możliwość bezpośredniego uczestnictwa we władzy¹³⁴.

Kolejne dwa projekty nie zajmowały się szeroko problemem podziału państwa. Projekt ludowy M. Niedziałkowskiego planował istnienie samorządu gmin, miast i powiatów. Przewidywał również sejmy ziemskie na terenach mieszanych, które nadzorowałyby Rada Ministrów. W. Wróblewski ekstrapolował jedynie jednolity, a nie federalny charakter państwa¹³⁵.

Projekty Biura Konstytucyjnego przedstawiono do oceny specjalnemu gremium – Ankiecie dla oceny projektów konstytucji powołanej 25 stycznia 1919 r. przez premiera Ignacego Jana Paderewskiego. Pierwotnie liczyć miała ona 30 osób¹³⁶. Jednak po ukonstytuowaniu Sejmu Ustawodawczego i krytyce ze strony sejmowej Komisji Konstytucyjnej powołanej 14 lutego 1919 r., podkreślającej, że jest jedynym organem mogącym pracować nad ustawą zasadniczą, część osób zaproszonych do jej prac zaczęła się wycofywać. Polemikę ze zdaniem Komisji Konstytucyjnej podjął jeden z członków Ankiety, Bolesław Koskowski, na łamach „Kuriera Warszawskiego”. Zamieścił on tam artykuł pt. „Sejm i rząd”. Stwierdził w nim stanowczo, że wobec słabości Sejmu w zakresie fachowości rząd powinien pomagać w pracy ustawodawczej, a Sejm nie powinien utrudniać tej pomocy. Władzy ustawodawczej nie powinno obchodzić szczegółowo to, w jaki sposób techniczny rząd doszedł do opracowania projektu¹³⁷.

Ostatecznie pierwsze posiedzenie Ankiety odbyło się 19 lutego. Wzięło w nim udział 14 osób. Przewodniczącym został Michał Bobrzyński, a zastępcą Zygmunt Chrzanowski. W trakcie prac członkowie skrytykowali projekt J. Buzka. Profesorzy lwowscy Oswald Balzer i Leon Piniński napisali, że „[...] brak w Polsce wszelkiej historycznej i rzeczywistej podstawy do utworzenia 70 osobnych, drobnych państw, które miałyby utworzyć państwo związkowe ograniczone do załatwiania pewnych spraw uznanych na wspólne. Naród polski jest jednolity państwo po zatarciu granic zaborczych być nim powinno”. Prof. Balzer pisał również: „[...] Budowę naszego państwa uczynić możliwie spójną i jednolitą. Należy integrować, a nie dezintegrować”. Ankieta odrzuciła projekt Niedziałkowskiego, a projekt francuski miał być wstępem do prac¹³⁸.

Uczestnicy Ankiety zajęli się również zagadnieniami podziału terytorialnego, pomijanego we wcześniejszych pracach. Powołano specjalną podkomisję, w skład której weszli M. Bobrzyński, Michał Rostworowski, Zygmunt Cybichowski oraz minister spraw

¹³⁴ S. Krukowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 24-25.

¹³⁵ *Ibidem*, s. 27, s. 29.

¹³⁶ W. Pobóg-Malinowski, *Najnowsza historia polityczna Polski 1864-1945*, t. 2. 1919-1939, Londyn 1956, s. 28; H. Cimek, *Poglądy ludowców na konstytucję i ich udział w pracach nad nią (1919-1921)*, „Polityka i Społeczeństwo” 2007, nr 4, s. 26.

¹³⁷ S. Krukowski, *Geneza konstytucji...*, s. 26.

¹³⁸ *Ibidem*, s. 29-30.

wewnętrznych Stanisław Wojciechowski. W pracach podkomisji dążono do skonstruowania takich rozwiązań, które przewyżczyłyby separatyzm dzielnicowy. Drogą do tego celu nie miał być centralizm, ale nadanie znacznej swobody jednostkom terytorialnym. Podkomisja, będąca pod dużym wpływem przewodniczącego Ankiety, Michała Bobrzyńskiego, zaproponowała podział państwa na ziemie, powiaty i gminy. Na poszczególnych szczeblach podziału administracyjnego miały istnieć organy administracji rządowej i „reprezentacje uchwalające”¹³⁹.

Przeciwko takim rozwiązaniom wystąpił minister St. Wojciechowski. Przygotował kontrprojekt podziału kraju na obwoły z 2 mln ludności, powiaty z 200 tys. mieszkańców i gminy z 10 tys. ludności. Na szczeblu gmin i powiatów istnieć miały organy administracji rządowej i samorządowej, a na szczeblu obwołu istniałaby jedynie administracja rządowa¹⁴⁰.

Między M. Bobrzyńskim a ministrem Wojciechowskim wystąpiły rozbieżności w sprawie samodzielności najwyższych jednostek podziału terytorialnego. Bobrzyński opowiadał się za szeroką samodzielnością. W artykule „O zespoleniu dzielnic Rzeczypospolitej” wysunął koncepcję decentralizacji ustawodawstwa. Sejm ogólnopolski miał uchylać ustawy ramowe, a sejmiki wojewódzkie wydawałyby przepisy szczegółowe¹⁴¹. S. Wojciechowski sprzeciwił się temu planowi. Według niego budowa samorządu powinna następować od dołu na wzór Rosji i Prus. Twierdził, że samorząd rozwinięty na wielkich obszarach przestaje być samorządem, jego organy nabierają charakteru politycznego¹⁴². Ostatecznie Ankieta większością głosów wprowadziła do projektu konstytucji, na wniosek St. Bukowieckiego, podział na województwa zamiast ziem, powiaty i gminy. Ustalono, że samorząd istnieć będzie jedynie w województwach i gminach, powiaty miałyby być organami administracji rządowej¹⁴³.

Po zakończeniu prac Ankieta przesłała tekst projektu ustawy zasadniczej do decyzji Rady Ministrów. Premier Paderewski, żegnając członków Ankiety, wyraził wątpliwość, czy owoc jej prac zostanie przesłany do Sejmu jako projekt rządowy, gdyż w jego łonie istniały rozbieżności, czy budować Rzeczpospolitą jako kraj jednolity, czy poprzeć koncepcję federalistyczną. Ostatecznie 29 marca 1919 r., na posiedzeniu Rady Ministrów, której przewodniczył, pod nieobecność premiera, minister Wojciechowski (przeciwnik rozwiązań Ankiety), podjęto decyzję, że do Sejmu zostanie przesłany

¹³⁹ *Ibidem*, s. 43-44; o pracach ankiety zob. A. Tarnowska, *Uwarunkowania polityczne reformy samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej*, [w:] H. Szczechowicz (red.), *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny. Studium monograficzne*, Włocławek 2015, s. 18-20; Z. Naworski, *Samorząd terytorialny w „Ankiecie” rządu Ignacego Paderewskiego*, [w:] G. Radomski (red.), *op. cit.*, s. 31-52.

¹⁴⁰ *Ibidem*, s. 44.

¹⁴¹ M. Bobrzyński, *O zespoleniu dzielnic Rzeczypospolitej*, Kraków 1919, s. 24.

¹⁴² *Ibidem*, s. 23-24.

¹⁴³ S. Krukowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 35.

projekt Ankiety jako jej efekt pracy, a nie jako projekt rządowy. Sejm Ustawodawczy nie zajął się jednak owocem prac Ankiety, gdyż mógł pracować jedynie nad projektami poselskim i rządowymi¹⁴⁴.

Po upadku planu Ankiety Komisja Konstytucyjna wezwała rząd do przedstawienia swojego projektu konstytucji. Dlatego minister St. Wojciechowski, któremu zlecono nadzór nad pracami nad ustawą zasadniczą, poprosił o współpracę działacza PSL „Wyzwolenie”, Włodzimierza Wakara. Przygotował on projekt pt. „Podstawa ładu Rzeczypospolitej Polskiej”. Nie zawierał on odnośników dotyczących podziału terytorialnego, jedynie stwierdzano tam, że podstawą podziału ma być gmina z sejmikiem i rządem gminy. Gminy mogły łączyć się również w związki powiatowe. Niestety efekt prac Wakara nie był imponujący. Jego projekt był napisany językiem archaicznym, na wzór Ustawy Rządowej z 3 maja 1791 r., bez podziału na artykuły. Posłużył on Wojciechowskiemu do przedstawienia rządowej deklaracji konstytucyjnej. W kwestii podziału administracyjnego projektowano istnienie gmin, powiatów i województw oraz zasadę dekoncentracji i współdziałania czynnika obywatelskiego i urzędniczego. Deklaracja rządowa, po dyskusjach ministrów, została przyjęta 3 maja 1919 r., a 6 maja deklarację przesłano do Sejmu¹⁴⁵.

Obok deklaracji rządowej, tego samego dnia, wniesiono do Komisji projekt PSL „Wyzwolenie” „Podstawa ładu Rzeczypospolitej Polskiej” – jednak nie było w nim zapisów dotyczących podziału terytorialnego państwa. Również Związek Polskich Posłów Socjalistycznych 27 maja 1919 r. przedstawił projekt konstytucji przygotowany przez M. Niedziałkowskiego. Była to powtórka z projektu ludowego z czasów Biura Konstytucyjnego. W sprawach podziału terytorialnego, zamiast sejmów ziemskich, nowe wnioski socjalistów proponowały wprowadzenie rad ziemskich¹⁴⁶.

Swój projekt, 30 maja 1919 r., wnieśli również członkowie Związku Ludowo-Narodowego. Przygotował go poseł Stanisław Gąbiński, opierając go na tekście Ankiety. Według planu Gąbińskiego kraj miał podzielony na ziemie, które liczyć miały 2 mln mieszkańców. Według koncepcji prawicy, zbieżnych z ideą decentralizacji ustawodawstwa, lansowanej przez M. Bobrzyńskiego, utworzyć miano sejmy ziemskie na terenach mających szeroką autonomię ze względu na zamieszkanie tam innych narodowości i sejmiki na ziemiach rdzennych. Tego samego dnia do Sejmu Klub Pracy Konstytucyjnej wniósł projekt Józefa Buzka, który przeszedł jednak bez echa¹⁴⁷.

¹⁴⁴ S. Krukowski, *Geneza konstytucji ...*, s. 58-59; A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje*, Warszawa 1982, s. 240.

¹⁴⁵ S. Krukowski, *Geneza konstytucji ...*, s. 77-83.

¹⁴⁶ S. Krukowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 39, 43-44.

¹⁴⁷ *Ibidem*, s. 46-49; A. Ajnenkiel, *op. cit.*, s. 241-242.

Tymczasem prace nad konstytucją trwały nadal. Początek samodzielnych prac Komisji Konstytucyjnej przypadał na 4 czerwca 1920 r. Debatę nad zagadnieniami administracji i podziału terytorialnego miał prowadzić poseł PSL „Piast” Franciszek Bardel. Ostatecznie rozstrzygnięcia dotyczące podziału państwa w Komisji Konstytucyjnej przedstawił Józef Buzek w marcu 1920 r. Zaproponowano podział na województwa, powiaty oraz gminy miejskie i wiejskie złożone z jednej lub kilku gromad. Organizację administracji oprzeć miano, na wzór Ankiety, na zasadach dekoncentracji i zespolenia organów administracji państwowej w jednym urzędzie i pod jednym zwierzchnikiem oraz na udziale obywateli powoływanych drogą wyborów w wykonywaniu zadań administracji państwowej. Chciano tu wprowadzić, na wzór Anglii i Niemiec, urzędników honorowych. Nie nawiązano w projekcie do decentralizacji ustawodawstwa, lansowanego przez M. Bobrzyńskiego, ani nie określono zakresu kompetencji samorządu terytorialnego i tego, na jakich szczeblach podziału istnieć będzie samorząd¹⁴⁸.

Dnia 12 czerwca 1920 r. komisja zakończyła prace. Debata w Sejmie trwała od 8 lipca 1920 r. Tuż przed zakończeniem prac nad konstytucją E. Dubanowicz wspomniiał, że po uchwaleniu projektu przez komisję dokonał poprawek stylistycznych i sprostowań druku. Były to jednak zmiany merytoryczne dotyczące art. 66, który przewidywał, że „w organach administracji państwowej przeprowadzona będzie zasada dekoncentracji przy możliwym zespoleniu organów administracji państwowej w poszczególnych jednostkach terytorialnych”. W przepisie pominięto słowo „możliwy”, co oznaczało wprowadzenie całkowitego zespolenia wszystkich działów administracji w rękach wojewody czy starosty (zmieniono również w ten sposób art. 72 i wykreślono słowo „w pierwszej instancji” w orzeczeniach karnych władz administracyjnych). Nie zauważono tego w czasie głosowania. Dopiero w 1922 r. sprawa wróciła, na jednomyślny wniosek Komisji Konstytucyjnej przywrócono artykułom pierwotny sens¹⁴⁹.

Ostatecznie 17 marca 1921 r., po ponad dwóch latach prac, Sejm Ustawodawczy uchwalił większością głosów pierwszą konstytucję niepodległego państwa polskiego¹⁵⁰. Opisywała ona również kwestie administracji publicznej i podziału terytorialnego. Potwierdzała system wprowadzony przez ustawy tymczasowe, omówione wyżej. Już w rozdziale drugim „Władza ustawodawcza”, w artykule trzecim, ustawa zasadnicza stwierdzała: „Rzeczpospolita Polska, opierając swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego, przekazuje przedstawicielstwu tego samorządu właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury gospodarstwa, który zostanie bliżej określony ustawami państwowymi”¹⁵¹. W rozdziale trzecim „Władza wykonawcza”,

¹⁴⁸ S. Krukowski, *Geneza konstytucji...*, s. 214.

¹⁴⁹ *Ibidem*, s. 203-204.

¹⁵⁰ Dz.U.R.P. 1921, nr 44, poz. 267, s. 633-658.

¹⁵¹ *Ibidem*.

w art. 65 ustawa zasadnicza stwierdzała, że do celów administracyjnych państwo polskie miało być podzielone na województwa, powiaty oraz gminy miejskie i wiejskie, które stanowiły również jednostki samorządu terytorialnego. Kolejny artykuł zapowiadał budowę struktur administracyjnych na zasadzie dekoncentracji. Organy administracji państwowej w poszczególnych jednostkach terytorialnych „miały w granicach określonych być zespolone w jednym urzędzie pod jednym zwierzchnictwem”. Przewidywano wprowadzenie również zasady udziału obywatelskiego w działalności administracji w granicach określonych ustawami. Konstytucja przewidywała rozgraniczenie źródeł dochodów między państwem a samorządem w drodze ustawodawczej. Zapowiadała również wprowadzenie przepisów nadzorczych nad działalnością samorządu oraz odwołanie się od orzeczeń organów administracji rządowej, jak i samorządowej do sądów administracyjnych, na czele z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym. Ustawa zasadnicza przewidywała, obok samorządu terytorialnego, istnienie samorządu gospodarczego¹⁵².

¹⁵² *Ibidem*, s. 645-644; K. Kumaniecki, J. Langrod, L. Wachholz, *op. cit.*, s. 17; W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej*, Wilno 1937, s. 54-55; L. Górnicki, *Prawo jako czynnik...*, s. 122-123; M. Grzybowska, *Decentralizacja i samorząd w II Rzeczypospolitej*, Kraków 2003, s. 50; A. Bosiacki, *op. cit.*, s. 35; R. Szwed, *Samorząd terytorialny w Polsce w latach 1918-1939. Wybór materiałów źródłowych*, Częstochowa 2000, s. 18; K. Kumaniecki, *Centralizm i decentralizacja*, [w:] W. Jaworski (red.), *Ankieta o konstytucji z 17 marca 1921*, Warszawa 2014, s. 156; W. Wytrążek, *Samorząd terytorialny w XX wieku w Polsce*, Lublin 2009, s. 77; M. Kallas, *Województwo w Drugiej Rzeczypospolitej: z dziejów podziałów terytorialnych w latach 1919-1939*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici. Nauki Humanistyczno-Społeczne. Historia” 1997, z. 30 (322), s. 149-150; M.Z. Jaroszyński, *Rozważania ideologiczne...*, s. 6-10.

Rozdział II

Komisja oszczędnościowa 1920-1921

1. Przyczyny powołania i skład osobowy

Po wprowadzeniu tymczasowej organizacji administracji społeczeństwo zaczęło krytykować jej rozrost. Było to związane z panującym w tym czasie kryzysem finansów publicznych. Dlatego rząd Leopolda Skulskiego¹⁵³ zaczął przygotowywać się do podjęcia reformy administracji. Na posiedzeniu Rady Ministrów 16 stycznia 1920 r. podjęto decyzję o powołaniu, w porozumieniu z Prezydium Rady Ministrów i Ministerstwem Skarbu, specjalnego organu urzędowego, którego celem miało być dokonanie kontroli nad uproszczeniem administracji, należytym wykorzystaniem potencjału urzędników oraz zmniejszeniem ich liczby¹⁵⁴.

Ostatecznie realizacją powyższego zamierzenia rządu L. Skulskiego zajął się pierwszy rząd Wincentego Witosa, powołany w krytycznych okolicznościach najazdu wojsk bolszewickich jako Rząd Obrony Narodowej¹⁵⁵. Dnia 29 lipca 1920 r. „rozporządzeniem Prezydenta Ministrów w przedmiocie Komisji dla spraw oszczędności państwowych” określono jej skład i zadania. Komisję miały tworzyć trzy osoby (dlatego nazywano ją również komisją trzech): Stanisław Wojciechowski, były minister spraw wewnętrznych w rządzie Ignacego Jana Paderewskiego i Leopolda Skulskiego, delegowany przez Prezydium Rady Ministrów, Jan Żarnowski jako osoba wyznaczona z Ministerstwa Skarbu i Ludomir Grendyszyński, naczelnik Wydziału Organizacyjnego Prezydium Rady Ministrów. Głównym zadaniem Komisji miało być „opracowanie reformy administracji państwowej w celu jej uproszczenia, redukcji nadmiernej ilości urzędów i personelu oraz zapewnienie jednolitości i sprawności działania urzędów we wszystkich instancjach”. Przedmiotem działania miały być również przedsiębiorstwa państwowe w celu polepszenia ich sytuacji finansowej¹⁵⁶.

¹⁵³ A. Wątor, *Gabinet Leopolda Skulskiego 13.XII.1919-19.VI.1920*, [w:] J. Faryś, J. Pajewski (red.), *Gabinety drugiej Rzeczypospolitej*, Szczecin-Poznań 1991, s. 55-61.

¹⁵⁴ „Monitor Polski” nr 16, 16 stycznia 1920 r.

¹⁵⁵ A. Wątor, *Gabinet Wincentego Witosa 24.VII.1920-13.IX.1921*, [w:] J. Faryś, J. Pajewski (red.), *op. cit.*, s. 69-78.

¹⁵⁶ „Monitor Polski” nr 188, 20 sierpnia 1920 r.; R. Hausner, *Poczynania organizacyjno-oszczędnościowe w Polsce w latach 1918-1934*, Warszawa 1935, s. 44-45; R. Hausner, *Dekoncentracja*, GAI PP 1929, nr 1, s. 2 (2); o komisji patrz J. Przygodzki, *Kilka uwag o Komisji dla spraw oszczędności państwowych z 1920 r.*

Komisja otrzymała prawo badania ustroju i czynności wszystkich urzędów, mogła wzywać na swoje posiedzenia urzędników ministerstw oraz urzędów centralnych do szefów sekcji włącznie oraz mogła powoływać ekspertów. Rozporządzenie zobowiązywało terenowe ekspozytury ministerstw i urzędów centralnych do dostarczania przez miejscowych wojewodów i starostów żądanych przez Komisję informacji o stanie zatrudnienia, uposażeniach oraz zakresie obowiązków urzędników. Komisja dla spraw oszczędności państwowych miała pracować w ścisłym porozumieniu z Ministerstwem Skarbu, a efekty pracy miała przedstawiać na posiedzeniach Rady Ministrów. Rozporządzenie podpisali premier W. Witos i minister skarbu Władysław Grabski¹⁵⁷. W pracach komisji brali również udział urzędnicy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych: Antoni Robaczewski (sprawy kancelaryjne) i Roman Hausner (sprawy statutów Prezydium Rady Ministrów i Ministerstwa Spraw Wojskowych)¹⁵⁸.

Ze względu na szczupły skład Komisji wydaje się zasadne przedstawianie sylwetek jej członków. Stanisław Wojciechowski, najbardziej znana postać wśród członków komisji, urodził się 5 marca 1869 r. w Kaliszu. Jego rodzina brała udział w powstaniu styczniowym. Pochodził ze szlacheckiej, niezamożnej i skromnej rodziny. W 1888 r. ukończył gimnazjum w Kaliszu, a następnie rozpoczął studia na wydziale fizyczno-matematycznym Uniwersytetu Warszawskiego. Już od samego początku studiów działał w tajnych organizacjach, angażując się w działalność antyrosyjską. Był inicjatorem tworzenia związków zawodowych, a sam działał w Centralizacji Związku Młodzieży Polskiej „Zet”. Był dwukrotnie aresztowany. W 1892 r. wyjechał do Zurychu i Paryża. Należał do współzałożycieli Związku Zagranicznego Socjalistów Polskich. Za swoją działalność, po naciskach rosyjskich, został wydalony z Francji i od stycznia 1892 r. przebywał w Londynie. W tym samym roku wrócił na tereny zaboru rosyjskiego, gdzie miał zaktywizować działalność tworzącej się Polskiej Partii Socjalistycznej. Przemyczał do Królestwa broń, nielegalne czasopisma czy części do maszyn drukarskich. W tym czasie w 1893 roku poznał się z Józefem Piłsudskim. Zaprzyjaźnili się, współpracowali, wspólnie prowadzili sprawy partii i razem wydawali „Robotnika”. W tym czasie zmienił również stan cywilny. W 1899 r. poślubił Marię Kiersnowską, zaraz potem małżonkowie wyjechali do Londynu. Kiedy na świecie pojawiły się dzieci, Wojciechowski coraz rzadziej jeździł do kraju. W 1906 r. otrzymał od konsulatu rosyjskiego w Londynie jako emigrant paszport i zdecydował o powrocie do kraju. Nadal działał społecznie, angażując się w pracę Towarzystwa

„Prawo” 2014, t. CCCXVI/2, *Studia historycznoprawne. Tom dedykowany Profesorowi Alfredowi Koniecznemu*, red. T. Kruszewski, J. Przygodzki, s. 177-186. Piotr Górski w swojej monografii *Profesjonalizacja administracji państwowej w Polsce 1918-1939. Uwarunkowania społeczne i kulturalne*, Kraków 2011, s. 83, błędnie podaje datę powołania Komisji dnia 20 lipca 1920 r.

¹⁵⁷ „Monitor Polski” nr 188, 20 sierpnia 1920 r.; R. Hausner, *Poczynania...*, s. 45.

¹⁵⁸ R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie administracji spraw wewnętrznych*, Warszawa 1939, s. 151.

Kooperatystów, tworzonego przez dawnego znajomego i mistrza, Edwarda Abramowskiego. Zajął się organizacją jego prasy, banku, spółdzielni spożywców, kółek i sklepów rolniczych. Za liczne zasługi na tym polu we wrześniu 1914 r. zaproszony został do Centralnego Komitetu Obywatelskiego. W czasie wojny działał w Komitecie Narodowym Polskim, popierał utworzenie wojska polskiego w Rosji i został prezesem Rady Polskiej Zjednoczenia Międzypartyjnego w Moskwie¹⁵⁹.

Po zakończeniu I wojny światowej Stanisław Wojciechowski rozpoczął pracę jako dyrektor Związku Spożywców. Odbudował tygodnik „Społem” i ogólnokrajową sieć stowarzyszeń. W grudniu 1918 r. w trakcie przesilania politycznego między Tymczasowym Naczelnikiem Państwa Józefem Piłsudskim a Komitetem Narodowym Polskim, który był uznawany przez aliantów za reprezentanta interesów polskich, chciał odegrać rolę mediatora. W czasie spotkania J. Piłsudski zapytał o możliwość wejścia Wojciechowskiego do rządu. Odpowiedział on, że: „tylko w ostateczności przy braku innych kandydatów mógłbym podjąć się prowadzenia ministerstwa spraw wewnętrznych, ponieważ prace nad uruchomieniem samorządu i utrzymaniem porządku w państwie uważam za najbardziej odpowiadające moim uzdolnieniom i zainteresowaniom”¹⁶⁰.

Niedługo po tej deklaracji Józef Piłsudski zaproponował mu stanowisko ministra spraw wewnętrznych w rządzie Ignacego Jana Paderewskiego. Obejmując resort, za główne zadanie postawił sobie zapewnienie spokoju podczas pierwszych demokratycznych wyborów do Sejmu Ustawodawczego. Dzięki swojej pracowitości i zaangażowaniu zdobył on autorytet w Sejmie i zaufanie Naczelnika Państwa, który wyjeżdżając na front, również przekazał mu swoje obowiązki, uważając go za swego oficjalnego zastępcę. Cieszył się znakomitą opinią wśród wielu polityków, uważany był za męża zaufania marszałka Piłsudskiego, ale był również lojalny wobec premiera Paderewskiego i nie brał udziału w gierkach politycznych, które prowadziły do upadku gabinetu. Jako minister Wojciechowski sprawdził się na swoim stanowisku, okazał się spokojnym, pracowitym, stanowczym i przewidującym urzędnikiem, słowem znakomitym organizatorem. Jego niewątpliwym sukcesem była szybka i gruntowna reorganizacja ministerstwa spraw wewnętrznych i stworzenie jednolitej struktury policyjnej¹⁶¹.

W tym miejscu zasadnym jest przedstawić kolejne kroki, które doprowadziły do stworzenia Policji Państwowej, ponieważ rola S. Wojciechowskiego w tych pracach była nieoceniona. W listopadzie 1918 r. jednym wielu problemów, z którymi musiało się uporać nasze państwo, było zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego obywatelom przez jednolity, fachowy organ policyjny. W tym czasie istniały organizacje

¹⁵⁹ P. Wróbel, *Stanisław Wojciechowski, prezydent Rzeczypospolitej 20 XII 1922-14 V 1926*, [w:] A. Chojnowski, P. Wróbel (red.), *Prezydenci i premierzy Drugiej Rzeczypospolitej*, Wrocław 1992, s. 50.

¹⁶⁰ *Ibidem*, s. 51.

¹⁶¹ *Ibidem*, s. 52.

policyjne tworzone przez partie polityczne w czasie okupacji Królestwa Polskiego przez państwa centralne oraz polskie organy na terenie Galicji, czy też Milicja Miejska podporządkowana rządowi Rady Regencyjnej. W tej sytuacji po przejściu władzy wojskowej i cywilnej przez Józefa Piłsudskiego z rąk Rady Regencyjnej i powołaniu przez niego Tymczasowego Rządu Ludowego Republiki Polskiej na czele z Jędrzejem Moraczewskim, należało doprowadzić do stworzenia jednej służby policyjnej. Na pierwszy plan wysuwała się działająca już Milicja Ludowa Polskiej Partii Socjalistycznej, posiadająca poparcie nowej władzy wykonawczej¹⁶².

Dnia 5 grudnia 1918 r. Tymczasowy Naczelnik Państwa Józef Piłsudski wydał dekret o organizacji Milicji Ludowej¹⁶³. Miała być ona zorganizowaną na wzór wojskowy organizacją umundurowaną, skoszarowaną i pobierającą żołd, jednak podporządkowaną Ministerstwu Spraw Wewnętrznych, w którym stworzono specjalny Wydział Milicji Ludowej. Na czele tej służby stała Komenda Główna zarządzana przez Komendanta Głównego. Komendzie podlegało 12 komend okręgowych, które nadzorowały prace komend powiatowych. Głównym celem Milicji, według dekretu, miało być zapewnienie bezpieczeństwa, wewnętrznego, walka z przestępczością oraz wprowadzanie w życie zarządzeń władz państwowych¹⁶⁴.

Dnia 7 lutego 1919 r. Tymczasowy Naczelnik Państwa wydał dekret w przedmiocie uzupełnienia przepisów o organizacji Milicji Ludowej. Funkcjonariusze, którzy służyli w Milicji Ludowej przed wejściem w życie dekretu, mogli opuścić służbę na swój wniosek przed okresem dwuletnim. Niestety dekret uzupełniający nie rozwiewał wątpliwości dotyczących stosunku milicji do organów samorządu terytorialnego oraz władz sądowych¹⁶⁵.

Pierwszym Komendantem Głównym Milicji Ludowej został Ignacy Boerner, były kapitan Legionów. Oficerami byli żołnierze Legionów, Polskiej Organizacji Wojskowej, bojownicy Frakcji Rewolucyjnej Polskiej Partii Socjalistycznej. Nie przyjmowano komunistów. Komenda Główna dzieliła się na cztery wydziały: służby czynnej, rezerw, administracyjny i informacyjno-wywiadowczy. Podobną strukturę miały komendy okręgowe i powiatowe¹⁶⁶.

Milicja Ludowa miała niewątpliwą konotację lewicową, co wywoływało sprzeciw stronnictw prawicowych, które zaczynały odgrywać coraz większą rolę w życiu politycznym. W trakcie prowadzonej kampanii wyborczej do Sejmu Ustawodawczego pojawiała się krytyka ówczesnego stanu rzeczy. Dlatego Józef Piłsudski 9 stycznia 1919 r.

¹⁶² M. Borzęcki, *Utworzenie i rozwój organów bezpieczeństwa w Polsce*, GPP 1921, nr 2, s. 3.

¹⁶³ Dz.Pr.P.P. 1918, nr 19, poz. 53.

¹⁶⁴ *Ibidem*; R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 173; M. Borzęcki, *op. cit.*, s. 3.

¹⁶⁵ Dz.Pr.P.P. 1919, nr 14, poz. 153.

¹⁶⁶ R. Litwiński, *Korpus Policji w II Rzeczypospolitej. Służba i życie prywatne*, Lublin 2010, s. 23.

wydał dekret o organizacji Policji Komunalnej. Zgodnie z art. 1 wspomnianego dekretu Policja Komunalna jako organ samorządu miała na celu zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego, sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem przepisów prawa i rozporządzeń w zakresie policji miejscowej. Miała być organem wykonawczym władz państwowych i komunalnych. Jednostki Policji Komunalnej miały być tworzone przez zarządy miejskie i organy samorządu powiatowego, pod nadzorem władz państwowych i zwierzchnictwem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Finansowanie miało pochodzić po połowie z budżetu jednostek samorządowych oraz skarbu państwa. Od chwili powołania Policji Komunalnej wszystkie istniejące na terenie państwa polskiego organizacje bezpieczeństwa publicznego, z wyjątkiem Milicji Ludowej, miały natychmiast przekształcić się w policje komunalne według przepisów niniejszego dekretu¹⁶⁷.

Naczelnym organem Policji Komunalnej był Wydział Policyjny Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, przekształcony 20 stycznia 1919 r. w Naczelną Inspekcję Policji Komunalnych. Jej pierwszym kierownikiem został Marian Borzęcki sympatyzujący z Narodową Demokracją. Kraj został podzielony na 5 inspekcji kierowanych przez inspektorów. Następnie do kwietnia 1919 r. zakończono proces przekształcania milicji miejskich w Policję Komunalną. Podstawowymi jednostkami były powiatowe urzędy policyjne, komisariaty i posterunki miejskie oraz gminne. Ta formacja miała zdecydowanie prawicowe odchylenie, a przy przyjmowaniu osób do służby raczej odrzucano kandydatów o poglądach lewicowych¹⁶⁸.

Istnienie dwóch służb policyjnych, Milicji Ludowej i Policji Komunalnej, było sytuacją dość dziwną, ponieważ obie instytucje zamiast współpracować, ostro ze sobą rywalizowały. Pierwszą próbą zapanowania nad tym problemem było wydanie przez Stanisława Wojciechowskiego okólnika z 31 marca 1919 r., podporządkowującego oddziały Milicji Ludowej i Policji Komunalnej komisarzom rządowym w powiatach w zakresie służby bezpieczeństwa. Wszystkie inne władze państwowe, cywilne i wojskowe, mogły dysponować siłami policyjnymi i milicyjnymi jedynie za pośrednictwem komisarza. Wyjątek stanowiły władze sądowe i prokuratorskie, które miały prawo wydawać tym służbom zlecenia bezpośrednio. Komisarze mieli również obowiązek nadsyłać do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych trzy razy w miesiącu informacje o stanie służb bezpieczeństwa na danym terenie. Jednym z punktów sprawozdania był opis zachowania się służb bezpieczeństwa z wyszczególnieniem nazwisk, charakteru wykroczeń oraz zastosowanych kar¹⁶⁹.

¹⁶⁷ Dz.Pr.P.P. 1919, nr 5, poz. 98.

¹⁶⁸ M. Borzęcki, *op. cit.*, s. 3; A. Misiuk, *Instytucje bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce*, Szczytno 2012, s. 207.

¹⁶⁹ Dz. Urz. MSW 1919, nr 21, poz. 279.

Powyższe kroki nie ustabilizowały sytuacji i nadal dochodziło do zbrojnych konfrontacji między funkcjonariuszami obu służb. Takie przypadki miały miejsce w Siedlcach, Ostrowcu, Łomży czy powiecie krasnostawskim. W takiej sytuacji Stanisław Wojciechowski wydał okólnik z 4 kwietnia 1919 r. do Komisarzy Ludowych w sprawie reorganizacji Milicji Ludowej. Na jego mocy w krótkim czasie miały być zlikwidowane Komendy Okręgowe Milicji Ludowej jako nieprzystosowane do podziału administracyjnego państwa. Likwidacja miała następować stopniowo, a dla każdej z komend wydać miano odrębny rozkaz z ostatecznym terminem likwidacji. Milicja Ludowa miała pozostać jedynie na tych terenach, gdzie zachodziłaby potrzeba wzmocnienia sił Policji Komunalnej, głównie tam, gdzie milicja strzegła więzień, magazynów, budynków publicznych oraz w powiatach szczególnie zagrożonych bandytyzmem. Milicja Ludowa mogła pozostać również w tych powiatach i miastach, w których władze samorządowe zdecydowałyby się na jej finansowanie na zasadach Policji Komunalnej i w ramach jej etatu. Pozwalano również na jednostkowe przechodzenie funkcjonariuszy milicji do Policji Komunalnej¹⁷⁰. W wyniku powyższych decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Naczelnym Dowództwem Wojskowym część oddziałów Milicji Ludowej zostało wysłanych do służby etapowej w garnizonach wojskowych na froncie wschodnim. Scalono również dowództwo obu służb w Komendę Główną Policji Komunalnej i Milicji Ludowej, a pierwszym komendantem został kpt. Kazimierz Młodzianowski¹⁷¹.

Równoległe do powyższych wydarzeń rząd I.J. Paderewskiego od lutego 1919 r. podjął prace nad stworzeniem jednej służby bezpieczeństwa, która scaliliby funkcjonujące organy. W trakcie prac nad projektem ustawy wiele kontrowersji wzbudzała sama nazwa planowanej służby. Nie chciano wprowadzać określenia „policja”, ponieważ kojarzyła się ona z czasami zaborczymi. Dlatego rozważano miano: „Milicja”, „Straż Bezpieczeństwa” czy „Żandarmeria”. Ostatecznie minister Wojciechowski w marcu przekazał do Sejmu projekt ustawy o Straży Bezpieczeństwa, bo ostatecznie taką nazwę przyjął rząd. Projekt wzbudził ożywioną dyskusję posłów. Prym w jego krytyce wiodł poseł PPS-u Aleksander Napiórkowski. Dlatego projekt został odesłany do prac w komisji administracji¹⁷².

Równoległe Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, mimo braku ustawy, zaczęło tworzyć struktury Straży Bezpieczeństwa. Naczelną Inspekcję Policji Komunalnej przekształcono w Komendę Główną Straży Bezpieczeństwa, a na stanowiskom komendanta mianowano Władysława Henszela¹⁷³.

¹⁷⁰ *Ibidem* 1919, nr 22, poz. 296.

¹⁷¹ E. Grabowiecki, *Dziesięciolecie służby bezpieczeństwa w Polsce Odrodzonej*, Warszawa b.r.w. [prawdopodobnie 1925], s. IV.

¹⁷² A. Misiuk, *Policja Państwowa 1919-1939*, Warszawa 1996, s. 17-19; Sodolis, *Na placówce*, „Gazeta Policji Państwowej” (dalej „G.P.P.”) 1922, nr 10, s. 6-7.

¹⁷³ A. Misiuk, *Policja Państwowa...*, s. 19.

Tymczasem sejmowa komisja administracji zakończyła prace nad projektem ustawy. Zaskoczeniem było wprowadzenie nazwy „Policja Państwowa” jako nazwy dla planowanej służby porządku publicznego. Trafił on na posiedzenie Sejmu Ustawodawczego 22 lipca 1919 r., a posłowie podjęli gorącą dyskusję nad proponowanymi rozwiązaniami. Ustawie zarzucano odnoszenie się do wzorów zaborczych, rozbudowane kompetencje policji, nieprecyzyjne określenie stosunku policji do organów administracji samorządowej oraz brak przepisów dyscyplinarnych dla funkcjonariuszy. Ostatecznie Sejm przyjął „Ustawę o Policji Państwowej” dwa dni później – 24 lipca 1919 r.¹⁷⁴

Po upadku rządu Paderewskiego Wojciechowski pracował na stanowisku ministra spraw wewnętrznych w rządzie Leopolda Skulskiego, w gabinecie Władysława Grabskiego zaś w Prezydium Rady Ministrów. Przez chwilę, po wstąpieniu do PSL „Piast”, zajmował się tygodnikiem „Wola Ludu”, wykladał również w Wyższej Szkole Handlowej. Podczas wyborów w 1922 r. startował z listy PSL „Piast” do Senatu, nie zdobył jednak mandatu. Jego nazwisko za to pojawiło się w kularach politycznych jako kandydata na pierwszego Prezydenta. Po oświadczeniu Józefa Piłsudskiego w dniu 4 grudnia 1922 r. o braku zamiaru ubiegania się o fotel Prezydenta PSL „Piast” wysunęło kandydaturę Wojciechowskiego, którą wsparł Wincenty Witos. W czwartej turze jednak jego kandydatura przepadła. Ostatecznie 9 grudnia 1922 roku prezydentem został wybrany Gabriel Narutowicz. Jednak jego prezydentura trwała tylko do 16 grudnia, kiedy to został zastrzelony przez działacza Narodowej Demokracji Eligiusza Niewiadomskiego¹⁷⁵. Po zabójstwie władzę przejął marszałek Sejmu, Maciej Rataj, który niezwłocznie zarządził wybory na nowego Prezydenta na dzień 20 grudnia 1922 r.. Tym razem Stanisław Wojciechowski już w pierwszej turze został wybrany Prezydentem. Uznając ten wybór za swój obowiązek, przyjął wybór Zgromadzenia Narodowego. Tego samego dnia wieczorową porą złożył przysięgę, przejmując władzę od marszałka Rataja¹⁷⁶.

„Gazeta Administracji i Policji Państwowej” w numerze z dnia 1 stycznia 1923 r. umieściła okolicznościowy artykuł na cześć nowego Prezydenta. Napisano tam, że nowego Prezydenta cechuje prawy charakter i niespożyta praca społeczna, przy zupełnym zaniechaniu osobistych interesów. W tekście przypomniano również o jego wybitnych zasługach na polu rozwoju gospodarczego i społecznego Ojczyzny oraz fakt, że jako jeden z pierwszych był udekorowany orderem „Polonia Restituta” III klasy. Jako minister spraw wewnętrznych uznawany był za twórcę polskiej Policji Państwowej oraz za Pierwszego Policjanta Państwa Polskiego. Przypomniano również, że S. Wojciechowski był gorącym orędownikiem stworzenia osobnego publikatora, jakim była „Gazeta

¹⁷⁴ Dz.Pr.P.P. 1919, nr 161, poz. 363; W. Henszel, *Organizacja i taktyka Policji Państwowej a bezpieczeństwo publiczne*, GAI PP 1923, nr 22, s. 7.

¹⁷⁵ *Zamordowanie Prezydenta Rzeczypospolitej*, GAI PP 1922, nr 51, s. 1.

¹⁷⁶ P. Wróbel, *op. cit.*, s. 53-54.

Administracji i Policji Państwowej”, mającego na celu popularyzowanie zadań i zasady działania Policji polskiej¹⁷⁷.

Stanisław Wojciechowski urzędował jako Prezydent przez trzy lata i 145 dni, angażując się przez ten czas w prace rządu i sprawowanie władzy. Konsultował się z marszałkiem Piłsudskim, brał udział w posiedzeniach Rady Ministrów, wprowadzał wiele własnych inicjatyw. Najwięcej czasu musiał poświęcać na czynności reprezentacyjne. Prezydent bowiem był honorowym protektorem różnych rocznic i obchodów, odwiedzał wiele instytucji i miejscowości, spotykał się z korpusem dyplomatycznym, przyjmował honorowych gości i przywódców z zagranicy. Podczas publicznych wystąpień ostro krytykował stosunki z Niemcami i często mówił o naprawie skarbu. W dniu 25 kwietnia 1925 r. w Starogardzie stwierdził: „Zdobyliśmy okno do morza, a pracą naszego pokolenia i pokoleń następnych musimy to okno zmienić w drzwi, tak aby nie ciasno nam było. Dokonać tego można nie tylko siłą oręża, lecz przede wszystkim pracą wytrwałą”. W dwa dni później w Kartuzach powiedział: „Polska stara się już przeszło trzy lata pozyskać Gdańsk życzliwością i ekonomicznymi ustępstwami. Okres ten należy uważać za skończony [...] Należy odciąć Gdańskowi te wszystkie soki żywotne, które bierze z Polski i to na tak długo, póki w Gdańsku nie weźmie góry inny trwały kierunek”¹⁷⁸.

Często podróżował po kraju. Podczas swojej pierwszej podróży na Pomorze konstataował: „Jako przedstawiciel majestatu Rzeczypospolitej jestem symbolem, nie jestem Stanisławem Wojciechowskim, jestem Prezydentem Rzeczypospolitej, którego obowiązkiem jest ogarnąć okiem całość i czuć tętno życia całego narodu”¹⁷⁹. Jednak w trakcie jednej z podróży w dniu 5 września 1924 r. podczas pobytu we Lwowie, gdzie został zaproszony na otwarcie wystawy przemysłowej, stał się celem ataku terrorystycznego. Teofil Olszewski, student ukraiński, rzucił w jego kierunku ładunek wybuchowy. Na szczęście nikt nie ucierpiał, ponieważ bomba upadła za prezydenckim powozem. 19-letni zamachowiec oświadczył, że działał na zlecenie Ukraińskiej Organizacji Wojskowej¹⁸⁰. Mimo zamachu Prezydent nie lubił otaczać się ochroną. Jego adiutant Henryk Comte wspominał, że Wojciechowski nie lubił publicznego afiszowania się, licznego audytorium i przyjmowania hołdów. Nie czuł się komfortowo w towarzystwie ochrony, często jej unikał i potajemnie wychodził na spacer¹⁸¹.

Kres prezydentury S. Wojciechowskiego przyniosły tragiczne chwile przewrotu majowego 1926 r. Prezydent stanął po stronie rządu Wincentego Witosa. Po wprowadzeniu

¹⁷⁷ Stanisław Wojciechowski. *Prezydent Rzeczypospolitej*, GAI PP 1923, nr 1, s. 1-2.

¹⁷⁸ A. Ajnenkiel, A. Drzycimski, J. Paradowska, *Prezydenci polscy*, Warszawa 1991, s. 43-44.

¹⁷⁹ Z. Kaczmarek, *Trzej prezydenci II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1988, s. 159.

¹⁸⁰ W. Kowalski, *95. rocznica wyboru Stanisława Wojciechowskiego na prezydenta RP*, <https://dzieje.pl/aktualnosci/rocznica-wyboru-stanislaw-wojciechowskiego-na-prezydenta-rp> [dostęp 28.08.2018].

¹⁸¹ S. Koper, *Życie prywatne elit Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2011-2013, s. 261-262.

stanu wyjątkowego Głowa Państwa, jako najwyższy zwierzchnik sił zbrojnych, zwrócił się do żołnierzy: „Honor i Ojczyzna, to hasła, pod którymi pełnicie szczytną służbę pod sztandarami Białego Orła, Dyscyplina i bezwzględne posłuszeństwo prawowitym władzom i dowódcom, to najwyższy obowiązek żołnierski, na który składacie przysięgę. Wierność Ojczyźnie, wierność Konstytucji, wierność legalnemu rządowi jest warunkiem dotrzymania tej przysięgi. Obowiązek ten przypominam wam, żołnierze, jako wasz najwyższy zwierzchnik i żądam bezwzględnego wytrwania i wierności żołnierskiej. Tych, którzy by o obowiązku tym zapomnieli, wzywam i rozkazuję im natychmiast powrócić na drogę prawa i posłuszeństwa mianowanemu przeze mnie ministrowi spraw wojskowych”¹⁸². Chcąc zapobiec rozlewowi krwi, Wojciechowski próbował przekonać J. Piłsudskiego do podporządkowania się rządowi. Do spotkania doszło 12 maja na moście Poniatowskiego. Jednak rozmowa zakończyła się fiaskiem. W wyniku eskalacji walk i braku możliwości uzyskania posiłków wojskowych 14 maja rząd W. Witosa i prezydent Wojciechowski podali się do dymisji. W piśmie złożonym na ręce Marszałka Sejmu prezydent pisał: „Do Pana Marszałka Sejmu Macieja Rataja. Wobec wytworzonej sytuacji uniemożliwiającej mi sprawowanie urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej w zgodzie ze złożoną przysięgą zrzekam się tego urzędu i zgodnie z art. 40 Konstytucji przekazuję Panu Marszałkowi Sejmu uprawnienia Prezydenta Rzeczypospolitej. Jednocześnie załączam prośbę o dymisję dotychczasowego rządu”¹⁸³.

Po swojej rezygnacji Wojciechowski został profesorem Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, gdzie pracował naukowo do wybuchu II wojny światowej. Zaczął ponownie działalność w „Społem”, prowadząc Spółdzielczy Instytut Naukowy, a później przeszedł na emeryturę. Zamieszkał na wsi w majątku Władysława Grabskiego, a następnie w małym domu na Ochocie, gdzie przeżył wojnę i okupację niemiecką. Stanisław Wojciechowski zmarł w dniu 9 kwietnia 1953 r. w wieku 84 lat w miejscowości Gołąbki pod Warszawą. Jego grób znajduje się na Cmentarzu Powązkowskim w Warszawie¹⁸⁴.

Drugim członkiem Komisji był Jan Żarnowski. Pochodził z rodziny ziemiańskiej. Po zakończeniu studiów wstąpił do służby carskiej w kontroli państwowej. Pracował w niej niemal czterdzieści lat. Doszedł do stanowiska Generalnego Kontrolera, a następnie w stopniu tajnego radcy został członkiem Rady Kontroli Państwa. Cieszył się wysokim uznaniem władz carskich. Mimo wysokiego stanowiska urzędniczego nigdy nie wyzbył się swojej polskości i był filarem polskiego środowiska w Petersburgu¹⁸⁵.

¹⁸² A. Ajnenkiel, A. Drzycimski, J. Paradowska, *op. cit.*, s. 48.

¹⁸³ *Ibidem*, s. 49-50.

¹⁸⁴ P. Wróbel, *op. cit.*, s. 61-62.

¹⁸⁵ R. Szawłowski, *Jan Żarnowski. Prezes NIK w latach 1921-1926*, „Kontrola Państwowa” styczeń-luty 2009, r. LIV, nr 1/II (324), s. 30(172)-32(174).

Po rewolucji lutowej J. Żarnowski został powołany przez Rząd Tymczasowy do Komisji Likwidacyjnej dla Spraw Królestwa Polskiego, kierowanej przez Aleksandra Lednickiego. W trakcie prac w komisji współdziałał z Władysławem Grabskim, Jerzym Zdziechowskim czy Leopoldem Kronenbergiem. Po zamachu bolszewickim członkowie komisji podali się do dymisji ze względu na brak możliwości współpracy z nowymi władzami. Po tym fakcie Lednicki wraz z Żarnowskim zaczęli pracę w polskim Przedstawicielstwie Rady Regencyjnej w Moskwie. Po wyjeździe tego pierwszego do Warszawy na wezwanie Rady Jan Żarnowski faktycznie reprezentował polskie interesy w Moskwie. Po odzyskaniu niepodległości Przedstawicielstwo zostało przez bolszewików jednostronnie rozwiązane, a Żarnowski trafił do więzienia. Po wielu perypetiach został zwolniony pod koniec 1919 r. i przybył do Warszawy na początku 1920 r. Trafił od razu do pracy w Ministerstwie Skarbu, gdzie kierował tamtejszą komisją oszczędnościową. Brał również aktywny udział w pracach nad przygotowaniem nowej ustawy o Kontroli Państwowej. Po śmierci pierwszego prezesa Najwyższej Izby Kontroli Państwa Józefa Higersbergera Jan Żarnowski 4 lipca 1921 r. objął to stanowisko, stworzone na podstawie nowej ustawy o Kontroli Państwowej z 3 czerwca 1921 r. Pełnił funkcję do śmierci 12 lipca 1926 r.¹⁸⁶

Ostatnim członkiem Komisji był Ludomir Grendyszyński. Pochodził z rodziny ziemiańskiej. Ukończył studia prawnicze na Wydziale Prawnym Uniwersytetu Warszawskiego. W trakcie studiów organizował patriotyczno-naukowe kółka studenckie. Jednak swoją karierę zawodową związał z zawodem dziennikarza. Praktykował w „Kurierze Codziennym”, a następnie prowadził sekretariat redakcji „Kraju” wydawanego w Petersburgu. Po powrocie do Warszawy został wydawcą i redaktorem naczelnym tygodnika „Niwa”, założył „Kurier Niedzielny” przekształcony później w „Tygodnik Polski”. Był jednym z założycieli „Kurierza Polskiego”. Współpracował również ze „Światem” i „Słowem”. W swojej pracy dziennikarskiej specjalizował się w tematyce społeczno-gospodarczej. Angażował się w działalność społeczną. Był sekretarzem generalnym Warszawskiego Towarzystwa Ubezpieczeniowego oraz wiceprezesem Towarzystwa Pracowników Handlowych i Przemysłowych i Towarzystwa Literatów i Dziennikarzy¹⁸⁷.

Swoją karierę polityczną związał ze Stronnictwem Realistów oraz był współzałożycielem niepodległościowej organizacji Grupa Pracy Społecznej¹⁸⁸. Po wybuchu I wojny światowej i powołaniu Centralnego Komitetu Obywatelskiego i Komitetu Obywatelskiego miasta Warszawy wszedł w skład XXVI sekcji Pomocy dla Inteligencji

¹⁸⁶ *Ibidem*, s. 32(174)-36(178), 39(181).

¹⁸⁷ W. Giełżyński, *Grendyszyński Ludomir (1859-1922)*, [w:] *Polski Słownik Biograficzny*, T. VIII, Wrocław-Kraków-Warszawa 1959, s. 575-576.

¹⁸⁸ *Ibidem*, s. 576.

z rekomendacji Towarzystwa Literatów i Dziennikarzy. Sekcji przewodniczyła Helena Życka¹⁸⁹.

Po wydaniu aktu 5 listopada i powołaniu Tymczasowej Rady Stanu wszedł do jej składu i przewodniczył wielu komisjom, m.in. komisji wojskowej po ustąpieniu z Rady Józefa Piłsudskiego. Wszedł również do pierwszej Rady Miejskiej Warszawy. Po odzyskaniu niepodległości pełnił funkcje pierwszego sekretarza Rady Ministrów, członka Komisji Oszczędnościowej przy Prezydencie Ministrów, był naczelnikiem Wydziału Personalnego Prezydium Rady Ministrów oraz dyrektorem departamentu ubezpieczeń Ministerstwa Skarbu. Był jednym z twórców pierwszego projektu systemu emerytalnego dla dziennikarzy. Mimo obowiązków urzędniczych publikował na łamach „Kraju”, „Świata” i „Kurierza Porannego”. Ze względu na stan zdrowia na początku 1922 r. zrezygnował za służby publicznej. Zmarł nagle na serce 3 marca 1922 r.¹⁹⁰

2. Działalność komisji

Dnia 9 sierpnia 1920 r. Rada Ministrów podjęła decyzje dotyczące akcji oszczędnościowej i reformy administracji. Wstrzymano wszelkie awanse i nominacje urzędnicze, sprawy zmian organizacyjnych w ministerstwach i urzędach podległych miały najpierw trafiać do Prezydium Rady Ministrów, zablokowano wszelkie konferencje organizowane przez ministerstwa, z wyjątkiem takich, których przedmiotem były konkretne wnioski rozesłane do uczestników jeszcze przed rozpoczęciem konferencji. Każdy minister miał również powołać specjalnego urzędnika, który posiadałby najlepszą wiedzę o funkcjonowaniu swojego urzędu, w celu kontaktowania się z przedstawicielami Prezydium Rady Ministrów¹⁹¹.

Informacje o pracach reorganizacyjnych rządu W. Witosa możemy znaleźć również w protokołach stenograficznych Sejmu Ustawodawczego. W trakcie różnych dyskusji na posiedzeniu parlamentu ten wątek pojawiał się często. Na 167 posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego 24 września 1920 r. premier W. Witos wygłosił *exposé* w związku z sytuacją wojenną z Rosją bolszewicką. Swoją przemowę rozpoczął przypomnieniem głównych zasad programu rządu: obrona państwa, zakończenie wojny i przyśpieszenie zawarcia pokoju. Dalej dokonał analizy stosunku opinii światowej do wojny polsko-bolszewickiej, która, jak stwierdził premier, nie zawsze rozumiała wielkie zagrożenie, jakie niesła dla całej Europy. Twierdził, że „wdzierający się w polskie ziemie wróg,

¹⁸⁹ *Dziennik Komitetu Obywatelskiego miasta Warszawy*, nr 30, Warszawa dnia 28 maja 1915 roku, s. 1 (maszynopis).

¹⁹⁰ W. Giełżyński, *op. cit.*, s. 576.

¹⁹¹ R. Hausner, *Poczynania...*, s. 46.

idący w myśl haseł zaborczych, zaślepiiony powodzeniem, otwarcie głosił, że zdeptanie niepodległości Polski rozpali żagiew nowej wojny nad Renem. Z istotnej grozy położenia zdawała sobie sprawę tylko Francja. W innych państwach Zachodu agitacja, prowadzona przez czynniki albo nie znające sprawy, albo narodowi naszemu wrogie, zdołały wmówić w społeczeństwo, że Polacy są imperialistami, awanturnikami, zakłócającymi pokój Europy¹⁹².

Dalej relacjonował przebieg przedsięwzięć, które pozwoliły odnieść sukces militarny. Wspominał o poparciu Francji, Stolicy Apostolskiej i Stanów Zjednoczonych dla naszego państwa w trudnych momentach działań wojennych, oraz współdziałanie z Ukraińcami. Osobno opisał również haniebną postawę Litwy, wspierającej wojska bolszewickie, i Czech, które wykorzystały czasową słabość naszego państwa dla przejęcia części naszego terytorium państwowego w wyniku decyzji Rady Ambasadorów, przekreślającej ideę plebiscytu na Śląsku Cieszyńskim i Spiszu¹⁹³.

W dalszej części swojego *exposé* W. Witos omawiał kwestie wewnętrzne. Wskazywał na ogromne problemy, jakie czekają nasze państwo na skutek działań wojennych. Zniszczenia wojenne, kwestie aprowizacji, bezrobocie, reforma rolna, należyte funkcjonowanie oświaty to zadania, z którymi miał się zmierzyć rząd w nadchodzącym czasie¹⁹⁴.

Osobno premier Witos zajął się sprawami administracji. Stwierdził stanowczo, że dotychczasowe odrębności dzielnicowe, podtrzymywane przez odrębność władzy, powinny być jak najszybciej usunięte. Polska winna być rzeczywiście zjednoczona, a rząd miał dążyć do zupełnej unifikacji wszystkich dzielnic. Miał również doprowadzić do stworzenia sprawnego aparatu administracyjnego, gdyż ówczesny szwankował. Premier informował, że rząd podjął pierwsze kroki i zlecił systematyczne badania organizacji władz centralnych celem usunięcia personelu zbędnego, zastąpienia urzędników niefachowych specjalistami oraz sprawniejszej organizacji urzędów. Premier kończył, że „niepotrzebne urzędy zostaną zniesione”¹⁹⁵.

Komisja dla spraw oszczędności państwowych podjęła energiczne prace zmierzające do reorganizacji ministerstw i przeprowadzenia reformy biurowości. Polegały na znacznym uporządkowaniu i usprawnieniu czynności w ministerstwach, a ich zwieńczeniem było przygotowanie projektu rozporządzenia Rady Ministrów z 28 października 1920 r. w sprawie organizacji i zasad urzędowania ministerstw¹⁹⁶. Kwestię procedur

¹⁹² *Sprawozdanie stenograficzne z 167 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 24 września 1920 r.*, s. 11-12.

¹⁹³ *Ibidem*, s. 12-16.

¹⁹⁴ *Ibidem*, s. 16-19.

¹⁹⁵ *Ibidem*, s. 19.

¹⁹⁶ „Monitor Polski”, nr 251, 5 listopada 1920 r.

biurowych rozstrzygnęło rozporządzenie Rady Ministrów z 28 października 1920 r. w sprawie biurowości ministerstw oparte na wzorach niemieckich¹⁹⁷.

Pierwsze z rozporządzeń składało się z 14 punktów i wprowadzało jednolitą organizację ministerstw. Według jego przepisów minister miał stać na czele poszczególnego działu administracji państwowej określonego ustawą. Jego zastępcą był wiceminister lub podsekretarz stanu. Zakres ich kompetencji określał minister. Pod nieobecność ministra w resorcie zastępował ich wyznaczony dyrektor departamentu. Ministerstwo miało być zespołem ludzi i środków materialnych przydanych ministrowi do realizacji jego zadań. Żaden z urzędników ministerstwa nie miał swoich samodzielnych uprawnień, a pracowali oni w ramach zadań poruczonych przez ministra. Jeśli wydawali oni decyzje w zastępstwie ministra lub w zakresie spraw poruczonych, musieli wyraźnie to zaznaczyć w dokumencie wyrazami „za ministra” ze swoim podpisem i oznaczeniem stanowiska służbowego. Minister zatwierdzał osobiście następujące sprawy: projekty ustaw i rozporządzeń wykonawczych, oraz wydanych do nich okólników i instrukcji, dokumenty dotyczące współpracy z Sejmem, Naczelnikiem Państwa, Prezydentem i Radą Ministrów oraz innymi ministrami, zagadnienia organizacji ministerstwa i urzędów podległych, kwestie nominacji urzędniczych w podległych urzędach i samym ministerstwie oraz inne sprawy, które zachował dla siebie minister¹⁹⁸.

Kolejne przepisy rozporządzania poświęcone były wewnętrznej organizacji ministerstwa. Dzielilo się ono na departamenty i wydziały. Na czele departamentu stał dyrektor, a wydziałem kierował naczelnik. Szczegółowy rozkład uprawnień opisywanych jednostek i etat osobowy ministerstwa określać miał statut organizacyjny ustalany przez ministra, zatwierdzany przez Radę Ministrów. Rozkład czynności mógł być nowelizowany przez ministra pod koniec roku kalendarzowego i miał obowiązywać od roku następnego. Dyrektor departamentu kierował wydziałami określonymi w statucie, ostatecznie zatwierdzał sprawy załatwiane przez pracowników wydziału i odpowiadał za ich pracę przed ministrem. Dyrektora zastępował urzędnik wyznaczony przez ministra. Naczelnik wydziału miał kierować pracownikami tam zatrudnionymi oraz odpowiadał za ich pracę. Mógł podpisywać korespondencję bieżącą, mającą charakter informacyjny, której nie trzeba było załatwiać merytorycznie. Przy podpisie zawsze odznaczał swoje stanowisko służbowe. Jego zastępcą był urzędnik wyznaczony przez dyrektora departamentu. Zgodnie z zasadą hierarchicznego podporządkowania pracownicy wydziału mieli być podporządkowani naczelnikowi wydziału, naczelnik – dyrektorowi departamentu, a ten ostatni – ministrowi. Jeśli minister chciał wprowadzać inne zasady urzędowania i organizację,

¹⁹⁷ *Ibidem*; R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 48; H. Robótka, *Kancelaria urzędów administracji państwowej II Rzeczypospolitej (procesy aktotwórcze)*, Toruń 1993, s. 26-27.

¹⁹⁸ „Monitor Polski”, nr 251, 5 listopada 1920 r.

musiał na takie działania uzyskać aprobatę Rady Ministrów. Na koniec rozporządzenie zobowiązywało ministrów do przygotowania statutów organizacyjnych oraz etatów osobowych ministerstw i przedstawienia ich do zatwierdzenia Radzie Ministrów przed 1 grudnia 1920 r.¹⁹⁹

Drugie rozporządzenie w sprawie biurowości ministerstw zostało opublikowane w tym samym numerze „Monitora Polskiego”. Składało się z 10 punktów. Pierwszą grupę przepisów rozporządzenia stanowiły rozstrzygnięcia dotyczące pism przychodzących do ministerstwa. Miały być one gromadzone w biurze informacyjno-podawczym. Przepisy zezwalały na kierowanie pism bezpośrednio do departamentów znajdujących się w osobnych budynkach. Rozdziału pism według podziału kompetencji oznaczonych w statucie dokonywał urzędnik wskazany przez ministra. Następnie dyrektorzy lub ich zastępcy rozdzielali pisma pomiędzy wydziałami, a naczelnicy wydziałów pomiędzy referentami. Dalsze rozstrzygnięcia rozporządzenia dotyczyły procedury kontroli pism wchodzących i wychodzących z wydziałów. Dokonywano tego poprzez wpis do dziennika obejmującego rubryki określające: liczbę bieżącą, datę wejścia dokumentu, datę i liczbę pism, w jakiej sprawie przesłano dokument, znak referenta załatwiającego sprawę, datę rozstrzygnięcia i sygnaturę akt, do których pismo dołączono po załatwieniu. Określono również, jakie informacje należy wypisać w nagłówku dokumentu. Indywidualna instrukcja biurowa ministerstwa miała określić, jakich dokumentów nie będzie się wpisywało do dziennika (okólniki, ankiety, podania o posady, potwierdzenia odbioru). Rozporządzenie określało procedurę przechowywania pism już załatwionych. Przechowywano je w rejestraturze poprzez zszywanie ich według treści w zeszyty albo akta. Na ich okładce wpisywano wydział, który sprawę załatwił, przedmiot akt, tom, datę założenia i zakończenia sprawy oraz liczbę bieżącą, pod którą wpisano ją do rejestru akt. Rejestr miał obejmować następujące rubryki: liczbę bieżącą, tytuł akt, tom, datę założenia i zakończenia każdego tomu oraz uwagi. O złożeniu nowych akt i ich tytule miał decydować naczelnik wydziału na wniosek referenta lub sekretarza wydziału²⁰⁰.

Przepisy rozporządzenia określały procedurę załatwiania spraw merytorycznych w wydziałach. To przełożony miał udzielać wskazówek podległym urzędnikom ustnie lub pisemnie, dokonując odpowiednich adnotacji na piśmie. Sprawę winno się przedkładać do aprobaty przełożonemu z projektem jej załatwienia na tym samym piśmie, a w braku miejsca na osobnej kartce. Pisemne uzasadnienie projektu przedkładać miano jedynie na wyraźną prośbę przełożonego. W trakcie załatwiania sprawy, w celu uniknięcia zbędnej korespondencji wewnętrznej między jednostkami ministerstwa referenci porozumiewać się mieli ustnie lub telefonicznie, tylko w razie „koniecznej potrzeby” przez

¹⁹⁹ *Ibidem.*

²⁰⁰ *Ibidem.*

przesłanie załatwianego pisma do udzielenia pisemnej opinii przez innego referenta. Obieg wewnętrzny pism w ministerstwie odbywał się w teczkach w odpowiednim kolorze określającej czas ich załatwienia: czerwonej, oznaczającej „zaraz”, żółtej, oznaczającej „pilne” i niebieskiej oznaczającej „inne”. Dalej prawodawca opisał również proces przekazywania załatwionej sprawy do kancelarii ministerstwa, przy której funkcjonował oddział maszyn do przepisywania i ekspedycji. Sporządzał on czystopis, który wracał do wydziału merytorycznie przygotowującego sprawę, w celu ostatecznej jego weryfikacji i przedłożenia do podpisu przełożonemu. Na piśmie podpisywał się również referent sprawy i inne osoby, które rewidowały jej załatwienie. Data podpisu przełożonego stanowiła datę wystawienia pisma. Następnie czystopis przekazywany miał być do ekspedytora, który wysyłał list z załatwioną sprawą i przekazywał teczkę z dokumentami z powrotem do wydziału, która miała być dołączana przez sekretarza do akt wskazanych na stemplu w piśmie²⁰¹.

Akta mogły być wydawane innym wydziałom lub urządcom jedynie na pisemne żądanie, za zgodą naczelnika wydziału prowadzącego sprawę. Po wydaniu akt w rejestraturze, w miejscu przechowywania zostawiano wkładkę zastępczą, na której oznaczano organ wypożyczający akta. Po ich powrocie odstawiało się je na miejsce, a wkładkę zastępczą wkładano do akt. Przekazywanie akt z rejestratury do archiwów państwowych miało odbywać się w porozumieniu z ich zarządem. Zakazywano niszczenia jakichkolwiek akt bez upoważnienia archiwów państwowych. Jeśli ministerstwo chciało mieć odrębne przepisy biurowe od opisywanego rozporządzenia, musiało uzyskać akceptację Prezydenta Ministrów. Przepisy miały wejść w życie od 1 stycznia 1921 r., a odroczenie tego terminu w poszczególnych ministerstwach mogło nastąpić tylko za zgodą premiera²⁰².

Informacje o działalności Komisji znajdujemy również w trakcie dyskusji nad sprawozdaniem Komisji Skarbowo-Budżetowej o ustawie dotyczącej dalszej emisji biletów Polskiej Krajowej Kasy Pożyczkowej na 190 posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego z 26 listopada 1920 r. Jednym z dyskutantów był poseł Polskiego Stronnictwa Ludowego „Lewica” Jan Stapiński. W trakcie swojego wystąpienia kilkakrotnie wspominał o bezużytecznych urzędnikach, na których pensje państwo wydaje ogromne sumy, a które mogły być przeznaczone na odbudowę. Osobny *passus* poseł Stapiński poświęcił płacom urzędniczym. Podkreślał, że uposażenia wraz kosztami delegacji w administracji, stanowiły poważną pozycję w budżecie państwa i przewyższały kwotę 20 miliardów marek rocznie. Według posła rząd powinien doprowadzić do oszczędności w tym zakresie, czego jednak, w ocenie Stapińskiego, nie robił. Ludowiec konstatował:

²⁰¹ *Ibidem.*

²⁰² *Ibidem.*

„[...] Słyszymy od miesięcy, że p. Wojciechowski ma jakąś misję reformy administracji celem zmniejszenia liczby urzędów i urzędników, ale jak dotychczas skutków żadnych nie widzimy. Wynikają stąd różne wielkie szkody. Z jednej strony rujnuje się Skarb Państwa nadmiernymi wydatkami, z drugiej strony naraża się ludność na niezliczone wydatki przy przebrnięciu z każdą sprawą przez ten labirynt urzędów i urzędników [...]. Jeżeli w tym tempie pójdzie reforma administracji dalej, to nam rosa wyżre oczy, zanim słońce wzejdzie”²⁰³.

O rozroście urzędów wspominał również w dyskusji poseł bezpartyjny Salomon Weinzieher. Twierdził, że przerost administracji był widoczny: „co tydzień jakiś nowy urząd powstaje, jacyś nowi urzędnicy przybywają i zarząd miejski jest w kłopotcie, nie mogąc poradzić sobie z napływem urzędników i z daniem im mieszkań. Wprawdzie budżetu nie można zmniejszać przez obcinanie pensji urzędnikom, bo pensje te przy obecnej dewaluacji trzeba owszem powiększyć, ale przecież 4 urzędników robi u nas to, co mógłby zupełnie dobrze zrobić jeden urzędnik”²⁰⁴.

W sprawie reformy administracji odpowiedział posłom wiceminister skarbu Ignacy Weinfeld. Przypominał, że kwestia redukcji liczby urzędników wyszła z Ministerstwa Skarbu, gdzie zorganizowano „komisję trzech” zwaną „czerezwyczajką budżetową”, która ukracała wydatki budżetowe. Komisja ta, pod przewodnictwem S. Wojciechowskiego, rozszerzyła swoje działania w kierunku reformy całej administracji, „istotnie pracuje i już dzisiaj może pewnymi sukcesami się poszczycić”. Minister, kończąc ten *passus*, stanowczo zwrócił się do posłów: „Tylko jedna rzecz: nie trzeba mieć tej niecierpliwości. Budowa Państwa, to nie jest rzecz, która z miesiąca na miesiąc da się uskutecznić, do tego trzeba i u nas nie miesięcy, ale lat, jeżeli inne państwa dobrze zorganizowane, potrzebowały na tę organizację kilkuset lat lub więcej”²⁰⁵.

Przygotowane przez Komisję rozwiązania zaczęły dawać rezultaty. Oszczędności, które przyniosły rozporządzenia wypracowane przez nią, były zauważalne. Mówił o nich premier Witos na 212 posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego z dnia 22 lutego 1921 r. Zauważył, że rewizja organizacji 14 ministerstw dzielących się dotychczas na 70 sekcji i 332 wydziały doprowadziła do ich nowego podziału na 54 departamenty i 232 wydziały. Redukcja objęła 100 wydziałów. Prezydent Ministrów informował również, że w ciągu dwóch tygodni zostanie przedłożony Radzie Ministrów statut Ministerstwa Spraw Wojskowych. W. Witos konstatawał, że przeprowadzeniem dalszej reorganizacji władz i urzędów I i II instancji zajmą się nowo powołane Wojewódzkie Komisje Oszczędnościowe,

²⁰³ *Sprawozdanie stenograficzne z 190 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 26 listopada 1920 r.*, s. 27-32.

²⁰⁴ *Ibidem*, s. 38.

²⁰⁵ *Ibidem*, s. 42-43.

w skład których wchodził wojewoda, prezes izby skarbowej oraz jedna osoba powołana spoza urzędników państwowych²⁰⁶.

Dopełnieniem rozporządzenia Rady Ministrów z 28 października 1920 r. w sprawie organizacji i zasad urzędowania ministerstw były statuty organizacyjne dla poszczególnych ministerstw i urzędów centralnych. Zostały one wydane w rozporządzeniu Rady Ministrów z 18 marca 1921 r. publikowanym w Monitorze Polskim, w numerze 74 pozycja 115 z 1 kwietnia 1921 r. W dokumencie nie było statutu Ministerstwa Spraw Wojskowych, który miał być wydany po przeprowadzeniu jego reorganizacji.

Jako pierwszy w rozporządzeniu umieszczono statut organizacyjny Prezydium Rady Ministrów. Dzieliło się ono na dwa departamenty – Prezydyalny i Legislacyjny oraz osobny Wydział Polityczno-Prasowy. Departament Prezydyalny składał się z trzech wydziałów – administracyjnego, organizacyjnego i personalnego, finansowo-gospodarczego oraz Kancelarii prowadzącej biuro podawcze i archiwum. Wydział administracyjny miał przygotowywać wszystkie sprawy przed obradami rządu, obsługiwał Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów, załatwiał kwestie interpelacji poselskich, rezolucji i uchwał sejmowych, bieżące sprawy polityczne, ekonomiczne i społeczne oraz sprawy nienależące do innych wydziałów. Wydział organizacyjny i personalny zajmował się sprawami organizacji i etatów personalnych, uposażeń i stosunków służbowych funkcjonariuszy państwowych zatrudnionych w urzędach państwowych oraz Prezydium Rady Ministrów, w tym sprawności ich działania. Wydział finansowo-gospodarczy załatwiał sprawy budżetowe, finansowe i gospodarcze Prezydium rządów i urzędów jemu podległych. Drugi departament – legislacyjny – dzielił się również na dwa wydziały: wniosków prawodawczych i kodyfikacyjny. Wydział wniosków prawodawczych przygotowywał projekty ustaw sejmowych normujących ustrój państwowy, organizację władz naczelnych i ich wzajemne stosunki, miał rozpatrywać i uzgadniać projekty ustaw i rozporządzeń przygotowywanych przez ministrów i inne urzędy centralne, ostatecznie redagować wnioski prawodawcze przygotowywane przez Naczelnika Państwa, wydawać opinie prawne zlecane przez Prezydium Rady Ministrów oraz przygotowywać wnioski w sprawie sporów kompetencyjnych między władzami państwowymi. Wydział kodyfikacyjny miał przygotowywać projekty systematyzowania ustaw, nowelizacje ustaw i poprawek do ich tekstów, podjąć prace nad ułożeniem systematycznego zbioru praw obowiązującego na terenie naszego państwa, z wyjątkiem kwestii zastrzeżonych dla Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz załatwiał wszelkie sprawy dotyczące promulgacji aktów prawnych w „Dzienniku Ustaw” i „Monitorze Polskim”. Osobny Wydział Polityczno-Prasowy miał być łącznikiem między rządem a środkami masowego przekazu, miał prowadzić politykę informacyjno-edukacyjną dotyczącą działalności władz

²⁰⁶ *Sprawozdanie stenograficzne z 212 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 22 lutego 1921 r.*, s. 52.

państwowych, prowadził monitoring mediów krajowych i zagranicznych oraz nadzorował politycznie agencje telegraficzne i wydawnictwo „Monitora Polskiego”²⁰⁷.

Kolejny statut organizacyjny umieszczony w rozporządzeniu z 18 marca 1921 r. dotyczył Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Statut składał się z 5 paragrafów. Ministerstwo podzielono na cztery departamenty: Prezydialny, Administracyjny, Bezpieczeństwa Publicznego i Prasy oraz Samorządu. Departament Prezydialny złożony z trzech wydziałów – Prezydialnego, Osobowego i Budżetowo-Rachunkowego. Miał się zajmować sprawami ogólnymi, kwestiami wynikającymi ze wzajemnych stosunków między ministerstwem a Sejmem, Naczelnikiem Państwa Radą Ministrów, innymi ministerstwami i urzędami centralnymi, sprawami personalnymi urzędników zatrudnionych w ministerstwie oraz potrzebami materialnymi i finansowymi Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Kolejny departament – Administracyjny dzielił się na cztery wydziały: Administracyjny, Ewidencji Ludności, Wojskowy i Odwoławczy. Pierwszy wydział miał załatwiać sprawy dotyczące organizacji władz i urzędów miejscowych podległych ministerstwu z wyjątkiem Policji Państwowej i władz samorządowych, pracował nad problematyką podziału terytorialnego państwa oraz rozstrzygał sprawy administracji politycznej niezastrzeżone dla innych wydziałów. Wydziały Ewidencji Ludności i Wojskowy zajmowały się kwestiami przynależności państwowej i gminnej, spisów ludności, sprawami metrykalnymi i zmian nazwisk, problematyką kwaterunku wojskowego, poboru wojskowego, mobilizacji i demobilizacji, zasiłków dla rodzin żołnierzy oraz świadczeń wojennych. Ostatni wydział – Odwoławczy – miał rozpoznawać skargi i rekursy w sprawach niezastrzeżonych dla innych wydziałów²⁰⁸.

Trzeci departament Ministerstwa Spraw Wewnętrznych – Bezpieczeństwa Publicznego i Prasy podzielony był na cztery wydziały: Bezpieczeństwa Publicznego, Porządku Publicznego i Policji, Prasowego oraz Stowarzyszeń. Pierwszy z nich realizował wszelkie sprawy związane z bezpieczeństwem państwa, a których nie zastrzeżono dla innych wydziałów. Wydział Porządku Publicznego i Policji załatwiał wszelkie sprawy związane z działalnością Policji oraz jej wzajemnych stosunków z innymi władzami państwowymi i samorządowymi. Wydział Prasowy czuwał nad sprawami współpracy z mediami, sprawami autorskimi i kwestiami związanymi z organizacją widowisk publicznych, a ostatni wydział – Stowarzyszeń realizował zadania związane z rejestracją i nadzorem nad stowarzyszeniami i związkami²⁰⁹.

Ostatni departament ministerstwa, Departament Samorządu, dzielił się dwa stałe wydziały: Samorządu Ziemskiego i Samorządu Miejskiego oraz wydział tymczasowy,

²⁰⁷ „Monitor Polski”, nr 115, 1 kwietnia 1921 r., s. 1.

²⁰⁸ *Ibidem*.

²⁰⁹ *Ibidem*.

Mieszkaniowy, zajmujący się sprawami wynikającymi z obowiązku dostarczania przez gminy mieszkań dla ludności. Dwa pierwsze wydziały podejmowały kwestie samorządu gminnego, miejskiego, powiatowego i wojewódzkiego²¹⁰.

Kolejny statut organizacyjny umieszczony w rozporządzeniu dotyczył Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Dzieliło się ono na trzy departamenty – Dyplomatyczny, Administracyjny i Konsularny oraz na osobne jednostki: Gabinet Ministra, Biuro Prasowe i Biuro Ekonomiczne. Pierwszy departament – Dyplomatyczny – składał się z sześciu wydziałów: Ogólnego (zajmującego się m.in. stosunkami z Ligą Narodów, Watykanem i Azją, z wyjątkiem Japonii i Azji Mniejszej), Zachodniego (m.in. stosunki z Francją, Anglią, USA i Japonią), Północnego (m.in. kontakty z Niemcami, krajami skandynawskimi i Holandią), Środkowo-Europejskiego (m.in. stosunki z Węgrami, Czechosłowacją, Austrią, Rumunią i Azją Mniejszą), Wschodniego (m.in. stosunki z krajami bałtyckimi, Rosją radziecką i Kaukazem) oraz Traktatowego, przygotowującego i ogłaszającego traktaty i umowy międzynarodowe, a także nadzorującego proces ich ratyfikacji. W ramach opisywanego departamentu funkcjonował Oddział Informacyjny, zbierający informacje specjalne dla ministerstwa z kraju i ze świata²¹¹.

Następne departamenty miały również podział wydziałowy i oddziałowy. Departament Administracyjny składał się z wydziałów: Osobowego, Biura Rachuby i Kontroli, Oddziału Opieki Kulturalnej oraz Kancelarii Ogólnej Ministerstwa. Departament Konsularny podzielono na wydziały: Prawno-Konsularny i Administracyjno-Konsularny oraz Oddział Ogólny²¹².

Statut organizacyjny Ministerstwa Skarbu składał się z ośmiu paragrafów. Dzielił ministerstwo na sześć departamentów: Administracyjny, Kredytowy, Budżetowy, Ceł, Podatków i Opłat, Akcyzy i Monopolów oraz Wydział Prezydialny wyłączony ze struktury departamentowej. Departamenty podzielono na wydziały. Pierwszy, Administracyjny, dzielił się wydziały: Osobowy, Gospodarczy, Emerytalny, Rachuby i Karne. Kolejny departament, Kredytowy, podzielono na wydziały: Obrotu Pieniężnego Wewnętrznego, Obrotu Pieniężnego Zewnętrznego, Bankowy i Spółdzielczy. Departament Budżetowy był jednostką o sześciu wydziałach: Ogólnym, Centralnej Księgowości i Kas, Budżetów Administracyjnych, Budżetów Przemysłowo-Handlowych, Komunikacyjnym i Wojskowym. Departament Ceł składał się z pięciu wydziałów: Organizacyjnego, Prawnego, Taryfowego, Kontroli Celnej oraz Straży Celnej. Kolejny departament ministerstwa, Podatków i Opłat, podzielony był na sześć wydziałów: Organizacyjno-Egzekucyjny, Podatków Majątkowych, Podatków Przemysłowych i Handlu,

²¹⁰ *Ibidem*.

²¹¹ *Ibidem*, s. 2.

²¹² *Ibidem*.

Podatków od Nieruchomości oraz Podatku Dochodowego i Opłat Stemplowych. Ostatni departament, Akcyzy i Monopolów, składał się z czterech wydziałów: Organizacyjno-Inspekcyjnego, Spirytusowego, Akcyzy i Podatków Pośrednich oraz Rachuby²¹³.

Kolejny statut określał organizację Ministerstwa Sprawiedliwości. Dzieliło się ono na trzy departamenty: Prawno-Konsultacyjny, Sądowo-Organizacyjny i Więzienny. W strukturze ministerstwa znajdowały się jednostki wydzielone z departamentów. Były to wydziały: Prezydialny, Budżetowo-Rachunkowy, Organizacyjny oraz Redakcja „Dziennika Ustaw” i „Dziennika Urzędowego Ministerstwa Sprawiedliwości”. Departament Prawno-Konsultacyjny posiadał podział na referaty: Prawa Cywilnego, Prawa Karnego i Administracyjnego, Prawa Międzynarodowego. Departament Sądowo-Administracyjny miał już podział wydziałowy, ale działał tu również jeden referat. Istniejącymi wydziałami były: dwa wydziały osobowe – Osobowy I (sprawy personelu ministerstwa i Sądu Najwyższego oraz personalia w okręgach sądów apelacji warszawskiej, lubelskiej i wschodniej), Osobowy II (personalia w okręgach sądów apelacji poznańskiej, krakowskiej, lwowskiej, toruńskiej i górnośląskiej), Wydział Nadzorczy i Wydział Statystyczny oraz Referat Gospodarczy. Departament Więzienny podzielono na wydziały: Służbowy, Administracji Więzień, Pracy Więźniów oraz na Referat Penitencjarny²¹⁴.

Statut Organizacyjny Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego składał się z ośmiu paragrafów. Ministerstwo posiadało podział departamentalny. Było ich pięć: Szkolnictwa Ogólno-Kształcącego, Szkolnictwa Zawodowego, Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ogólny oraz Wyznań Religijnych. Istniał również wydzielony Wydział Archiwów. Pierwszy wydział Szkolnictwa Ogólno-Kształcącego składał się z sześciu wydziałów – Wychowania Przedszkolnego, Szkolnictwa Powszechnego, Szkolnictwa Średniego, Seminariów, Oświaty Pozaszkolnej i Wydawnictw. Departament Szkolnictwa Zawodowego składał się z dwóch wydziałów: Szkolnictwa Technicznego, Szkolnictwa Handlowego, a także osobnego Referatu Szkół dla Dziewcząt, zajmującego się kształceniem zawodowymi i kursami gospodarstwa domowego dla dziewcząt. Departament Nauki i Szkolnictwa Wyższego dzielił się na wydziały: Nauki, Uniwersytetów oraz Akademickich Szkół Technicznych. Kolejny departament, Ogólny, składał się z pięciu wydziałów: Prezydialnego, Sprawozdawczego, Budżetowo-Rachunkowego, Wychowania Fizycznego oraz Budownictwa Szkolnego. Ostatni departament ministerstwa, Wyznań Religijnych, składał się tylko z dwóch wydziałów: Wydziału Wyznania Katolickiego oraz Wydziału Innych Wyznań. Regulamin w ostatnim paragrafie stwierdzał, że Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego miał określić, które

²¹³ *Ibidem*.

²¹⁴ *Ibidem*, s. 2-3.

z dotychczasowych wydziałów mają być utrzymane do czasu zorganizowania nowej siatki kuratoriów okręgowych²¹⁵.

Kolejny statut umieszczony w rozporządzeniu przygotowano dla Ministerstwa Rolnictwa i Dóbr Państwowych. Dzieliło się ono na cztery departamenty: Ogólny, Rolnictwa, Weterynarii oraz Leśnictwa. Pierwszy z departamentów podzielono na pięć wydziałów: Prezydialny, Osobowy, Rejestracji Nieruchomości Państwowych, Wydawnictw i Budżetowo-Rachunkowy. W skład Departamentu Rolnictwa wchodziło siedem wydziałów – Wytwórczości Roślinnej, Pomocy Rolnej, Hodowli Zwierząt, Oświaty Rolniczej, Melioracji Rolnych, Majątków Państwowych, Ekonomiki Rolniczej. Trzeci departament – Weterynaryjny – składał się z wydziałów: Organizacyjno-Inspekcyjnego, Chorób Zakaźnych i Weterynarii Społecznej. Ostatni z departamentów, Leśnictwa, podzielono na pięć wydziałów: Ogólny, Ochrony Lasów, Urzędzeń Leśnych, Administracji Lasów Państwowych oraz Kontroli²¹⁶.

Statut organizacji Ministerstwa Przemysłu i Handlu dokonał podziału resortu na cztery departamenty: Ogólny, Górniczo-Hutniczy, Przemysłowy i Handlowy. Przewidywano również istnienie tymczasowego Wydziału Rozrachunkowo-Likwidacyjnego, wyłączonego ze składu departamentów. Departament ogólny składał się z czterech wydziałów: Prezydialnego, Osobowego, Budżetowo-Rachunkowego oraz Spółek Akcyjnych. Kolejny departament, Górniczo-Hutniczy, podzielony był na pięć wydziałów: Administracji Górniczej, Finansowego, Górnictwa Węglowego, Hutnictwa oraz Naftowego i Solnego. Departamentowi Przemysłowemu rozporządzenie nadało podział pięciowydziałowy: Polityki Przemysłowej, Administracji Przemysłowej, Wielkiego Przemysłu (z wyjątkiem metalowego), Wielkiego Przemysłu Metalowego oraz Drobnoego Przemysłu i Rzemiosł. Ostatni departament, Handlowy, podzielony był na cztery wydziały: Handlu Wewnętrznego, Handlu Zagranicznego, Obrotu Towarowego oraz Marynarki i Komunikacji²¹⁷.

Kolejnym ministerstwem, które uzyskało swój statut w rozporządzeniu, było Ministerstwo Kolei Żelaznych. Podzielono je na sześć departamentów: Administracyjny, Finansowy, Przewozowo-Taryfowy, Ruchu, Budowy i Utrzymania Kolei, Mechaniczny i Zasobów. Statut przewidywał istnienie tymczasowego Departamentu Prawno-Likwidacyjnego, mającego istnieć do 1 września 1921 r., oraz wydzielonych wydziałów: Prezydialnego, Kontroli Ministerialnej, Sanitarnego oraz Biura Organizacyjnego. Departament Administracyjny podzielono na sześć wydziałów: Administracyjno-Dyscyplinarny, Etatów i Płac, Osobowy, Zabezpieczeń, Gospodarczy i Prawny. Departament Finansowy posiadał pięć wydziałów: Skarbowy, Budżetowy, Dochodów, Buchalteryjno-Kasowy

²¹⁵ *Ibidem*, s. 3.

²¹⁶ *Ibidem*, s. 3-4.

²¹⁷ *Ibidem*, s. 4.

i Rozrachunkowo-Likwidacyjny. Kolejny departament, Przewozowo-Taryfowy, podzielony był na cztery wydziały – Handlowo-Przewozowy, Taryf Osobowych i Bagażowych, Taryf Towarowych Wewnętrznych i Taryf Towarowych Zagranicznych. Departament Ruchu składał się z czterech wydziałów: Ogólno-Ruchowego, Ruchu Osobowego, Ruchu Towarowego, Dyspozycji Taborem oraz dwóch wydziałów tymczasowych, mających istnieć do końca 1921 r. – Kolei Wąskotorowych i Miejskich oraz Żeglugi Powietrznej. Departament Budowy i Utrzymania Kolei podzielony był na pięć wydziałów: Ogólno-Budowlany, Podtorza i Nawierzchni Mostów, Architektury oraz Budowy Nowych Kolei. Ostatni stały departament, Mechaniczny i Zasobów, złożony był z czterech wydziałów: Warsztatowego, Taboru i Trakcji, Elektrotechnicznego i Zabezpieczenia Ruchu Pociągów oraz Zasobów²¹⁸.

Statut organizacyjny Ministerstwa Poczt i Telegrafów dzielił resort na cztery departamenty: Administracyjny, Pocztowy, Telegraficzno-Telefoniczny i Gospodarczy oraz wyłączony z departamentów Wydział Rachunkowy. Pierwszy z departamentów, Administracyjny, rozporządzenie podzieliło na trzy wydziały: Prezydialny, Osobowy i Budżetowy. Departament Pocztowy składał się z czterech wydziałów: Organizacyjnego, Pocztowego, Zagranicznego i Komunikacyjnego. Dla Departamentu Telegraficzno-Telefonicznego przewidziano podział na cztery wydziały: Techniczny, Eksploatacji, Budowy i Konserwacji oraz Radiotelegraficzny. Ostatni departament, Gospodarczy, składał się z trzech wydziałów – Materiałów Pocztowych, Materiałów Technicznych oraz Lokalowego²¹⁹.

Kolejny statut nadano Ministerstwu Robót Publicznych. Podzielono je na cztery departamenty: Administracyjny, Wodny, Budowlany i Drogowy. Przewidziano istnienie trzech wydzielonych wydziałów: Prezydialnego, Miernictwa i Studiów Wodnych. Wszystkie departamenty dzieliły się na trzy wydziały. Departament Administracyjny posiadał wydziały: Osobowy, Prawny i Budżetowo-Rachunkowy. Kolejny departament, tj. Departament Wodny posiadał wydziały: Administracyjno-Wodny, Budowy Dróg Wodnych i Wód Niespławnych. W Departamencie Budowlanym znajdziemy wydziały: Administracyjno-Budowlany, Architektoniczny oraz Komunalny. Ostatni departament, Drogowy, składał się z wydziałów: Administracyjno-Drogowego, Budowy Dróg i Mostowego²²⁰.

Statut organizacyjny Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej wprowadzał podział resortu na cztery departamenty: Administracyjny, Ochrony Pracy, Ubezpieczeń Społecznych, Opieki Społecznej. Przewidywano również istnienie tymczasowego Departamentu Pośrednictwa Pracy, który miał istnieć do czasu powołania urzędów pośrednictwa

²¹⁸ *Ibidem*.

²¹⁹ *Ibidem*, s. 5.

²²⁰ *Ibidem*.

pracy, ale nie dłużej niż do 1 lipca 1921 r., oraz osobnego Wydziału Administracji Inspekcji Pracy. Departament Administracyjny składał się z trzech wydziałów: Prezydialnego, Osobowego i Budżetowo-Rachunkowego. Departament Ochrony Pracy także posiadał trzy wydziały – Ochrony Pracy w Przemysle i Handlu, Ochrony Pracy w Rolnictwie oraz Polityki Pracy i Ruchu Związkowego. Kolejny Departament, Ubezpieczeń Społecznych, miał jedynie dwa wydziały – Organizacyjny i Nadzoru. Ostatni departament, Opieki Społecznej, składał się z trzech wydziałów: Inspekcji Opieki Społecznej, Opieki nad Dziećmi i Młodocianymi oraz Opieki nad Dorosłymi²²¹.

Statut dla Ministerstwa Zdrowia Publicznego dokonał podziału resortu na dwa departamenty: Ogólny i Higieny, oraz dwa wydziały wyłączone z departamentów, Wydziały: Prezydialny i Farmaceutyczny. Departament Ogólny składał się z czterech wydziałów: Administracyjnego, Statystyczno-Wydawniczego, Zakładów Lecznicych oraz Budżetowo-Rachunkowego. Departament Higieny posiadał dwa wydziały: Chorób Społecznych i Higieny²²².

Ostatnim ministerstwem, które otrzymało swój statut organizacyjny, było Ministerstwo Apropowizacji. Podzielono je na dwa departamenty. Pierwszy, Administracyjny, składał się z trzech stałych wydziałów – Prezydialnego, Osobowego i Budżetowo-Rachunkowego. Przewidywano jeszcze tymczasowy Wydział Likwidacyjny, który miał istnieć do 1 lipca 1921 r. Drugi departament, Apropowizacyjny, składał się z czterech wydziałów – Rolnego, Artykułów Przemysłowych, Apropowizacji Specjalnej i Transportowego, oraz osobnego Referatu Umów Handlowych²²³.

W rozporządzeniu znalazły się również statuty organizacyjne Głównego Urzędu Ziemskiego i Głównego Urzędu Statystycznego. Pierwszy otrzymał podział na trzy departamenty: Administracyjny, Urządzeń Rolnych i Techniczny oraz wydzielone z departamentów Wydział Finansowy i Biuro Głównej Komisji Ziemskiej. Główny Urząd Statystyczny podzielono na dziewięć wydziałów: Prezydialny, Wydawnictw i Pomocy Naukowych, Spisu Jednodniowego, Statystyki Ruchu Naturalnego Ludności, Statystyki Szkolnej, Statystyki Rolniczej i Apropowizacyjnej, Statystyki Pracy, Statystyki Handlu Zagranicznego i Statystyki Finansów i Samorządu²²⁴.

Informacja premiera Wincentego Witosa w Sejmie o powołaniu Wojewódzkich Komisji Oszczędnościowych oraz wydanie statutów organizacyjnych ministerstw stanowiły kres istnienia Komisji dla spraw oszczędności państwowych. Artykuł 5 „rozporządzenia Rady Ministrów z 18 marca 1921 r. w przedmiocie komisji oszczędnościowych” znosił ją. Przepisy miały wejść w życie z dniem ogłoszenia w „Monitorze Polskim”, co

²²¹ *Ibidem*.

²²² *Ibidem*, s. 6.

²²³ *Ibidem*.

²²⁴ *Ibidem*.

nastąpiło 22 marca 1921 r. W miejsce tego organu powołać miano wojewódzkie komisje oszczędnościowe, które miały przedstawić wnioski o redukcję personelu zatrudnionego we władzach i urzędach, podległych ministerstwom i urzędom centralnym wymienionym w rozporządzeniu, jak również reorganizację tych władz i urzędów²²⁵.

²²⁵ „Monitor Polski” nr 66, poz. 108, 22 marca 1921 r.; R. Hausner, *Poczynania...*, s. 54.

Rozdział III

Komisja gen. Władysława Sikorskiego

1. Powołanie, organizacja i skład osobowy komisji

Krytyka rozwiązań dotyczących administracji zawartych w konstytucji marcowej, a zwłaszcza zasad podziału terytorialnego, pojawiła się jeszcze w czasie prac Sejmu Ustawodawczego. Rozstrzygnięcia potwierdzały różnice wynikające jeszcze z okresu zaborów. Tworzone województwa różniły się pod względem liczby ludności czy organizacji administracji niezespolonej. Również podział na powiaty i gminy pochodził z czasów zaborczych. Jednym z pierwszych wniosków reformujących system podziału administracyjnego państwa był „Wniosek nagły posła A. Erdmana i tow. z Klubu P.S.L. w sprawie nowego podziału administracyjnego Rzeczypospolitej Polskiej”, złożony w Sejmie Ustawodawczym 29 lipca 1921 r. Alfons Erdman i trzydziestu posłów klubu parlamentarnego PSL „Piast” dokonali oceny ówczesnego podziału państwa i podali projekt nowego kształtu Rzeczypospolitej. Na wstępie wnioskodawcy kategorycznie stwierdzali, że „dzisiejszy podział Rzeczypospolitej na województwa nie odpowiada najelementarniejszym potrzebom kraju i wymaga szybkiej i gruntownej rewizji”. Przy jego tworzeniu nie brano pod uwagę warunków geograficznych, stosunków gospodarczych i kulturalnych oraz lekceważono dawne zależności historyczne. Zatem oceniany podział był „sztucznym tworem biurokratycznym”. Na potwierdzenie swojej tezy wnioskodawca przedstawił przykład łączenia w jeden region Częstochowy z Sandomierzem i Radomiem, ziemi siedleckiej z Lublinem czy ziemi kaliskiej z Łodzią. A. Erdman zaznaczał również, że same ustawy wprowadzające ówczesny podział administracyjny zakładały tymczasowość. Stwierdzał też stanowczo, że „dalsze zwlekanie z uchwaleniem i wprowadzeniem w życie ustawy, na Konstytucji opartej, o podziale i ustroju administracyjnym Rzeczypospolitej Polskiej byłoby niewskazane i szkodliwe. Mamy już ukończoną wojnę, mamy uchwaloną Konstytucję i przechodzimy do twórczej pracy pokojowej – czas najwyższy ze wszelkimi prowizorjami”²²⁶.

²²⁶ Odpis wniosku A. Erdmana [w:] J. Hubert, *Sprawa nowego podziału Rzeczypospolitej Polskiej na województwa. Uwagi nad wnioskiem nagłym posła Erdmana i tow. z klubu P.S.L. (Druk sejmowy Nr 2963)*, Poznań 1921, s. 24-25; J.S. Langrod, *Ze studiów nad podziałem administracyjnym państwa*, Kraków 1931, s. 117-118.

Posel Erdman zaproponował również nowy podział na województwa, powiaty, gminy miejskie i wiejskie. Wniosek zawierał propozycję powołania dziewiętnastu nowych województw, ostatnim, dwudziestym miało być miasto stołeczne Warszawa. Posel proponował powołanie województwa pomorskiego z siedzibą w Tczewie, kujawsko-chełmińskiego z siedzibą w Toruniu, poznańskiego z Poznaniem, kaliskiego z Kaliszem, łódzkiego z siedzibą w Łodzi, mazowieckiego z Warszawą, białostockiego z Białymstokiem, podlaskiego z siedzibą w Siedlcach, lubelskiego z Lublinem, sandomierskiego z siedzibą w Radomiu, krakowskiego z Krakowem, przemyskiego z Przemyślem, podolskiego z siedzibą we Lwowie, halickiego z siedzibą w Stanisławowie, wołyńskiego z siedzibą w Łucku, poleskiego z siedzibą w Pińsku, nowogródzkiego z Nowogródkiem, śląskiego z siedzibą w Bytomiu oraz wileńskiego z Wilnem. Ostatnie dwa województwa miały dopiero powstać po ostatecznym uregulowaniu ich sytuacji prawnej²²⁷.

Krytykę wniosku A. Erdmana i posłów PSL „Piast” przeprowadził dr Julian Hubert w pracy „Sprawa nowego podziału Rzeczypospolitej Polskiej na województwa. Uwagi nad wnioskiem nagłym posła Erdmana i tow. z klubu P.S.L.” (Druk sejmowy Nr 2963). Autor poddał głębokiej analizie prawnej wniosek ludowców pod względem formalnym i materialnym. Zdaniem dr. Huberta wniosek pod względem formalnym był niezgodny z konstytucją, gdyż zgodnie z jej przepisami (art. 10) wniosek ustawodawczy powinien zawierać projekt ustawy lub wezwanie rządu do przygotowania takiego projektu i przedłożenia go Sejmowi w określonym terminie. Wniosek ludowców takiego projektu i wezwania do Rady Ministrów nie zawierał. Autor polemiki wskazywał również, że zakładane wydzielenie powiatów oświęcimskiego, żywieckiego i białeckiego z województwa śląskiego i przyłączenie ich do województwa krakowskiego, zgodnie z ustawą autonomiczną dla Śląska z 15 lipca 1919 r., może się odbyć jedynie za zgodą Sejmu Śląskiego. Takiego wymogu wniosek posła Erdmana w ogóle nie brał pod uwagę. Dlatego przepis ten również był niekonstytucyjny²²⁸.

Pod względem materialnym, zdaniem J. Huberta, wniosek o podziale państwa nie sprzeciwiał się konstytucji, gdyż zgodnie z jej art. 65 kraj miał być podzielony na województwa, powiaty oraz gminy miejskie i wiejskie, które miały być równocześnie jednostkami samorządu terytorialnego. Wątpliwości budziła kwestia skutków finansowych proponowanych zmian, gdyż wprowadzały one nowe województwa z aparatem administracyjnym, na który nie przewidziano środków finansowych. Natomiast zgodnie z art. 10

²²⁷ J.S. Langrod, *op. cit.*, s. 118-119; J. Hubert, *Sprawa nowego...*, s. 26-29; W. Konkolniak, *Projekty reformy podziału administracyjnego Państwa*, [w:] *Materiały Komisji dla usprawnienia administracji publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, t. I, *Podział administracyjny państwa*, Warszawa 1929, s. 57-58.

²²⁸ J. Hubert, *Sprawa nowego...*, s. 3-6; W. Konkolniak, *Kilka projektów podziału administracyjnego państwa*, GAiPP 1929, nr 6, s. 199.

ustawy zasadniczej „wnioski i projekty ustaw, pociągające za sobą wydatki Skarbu Państwa, muszą podawać sposób ich zużycia i pokrycia”²²⁹. Zdaniem autora polemiki pod tym względem wniosek posła Erdmana był sprzeczny z konstytucją.

J. Hubert krytykował również pominięcie kwestii finansowych i organizacyjnych, jakie niosły ze sobą zmiany proponowane przez klub PSL „Piast”. Autor uznał, że tworzenie czterech nowych województw, likwidacja jednego i przeniesienie siedziby kolejnego niosłoby ze sobą miliardowe koszty oraz czasowy chaos organizacyjny i brak nadzoru nad administracją rządową na 1/3 terytorium państwa, co przekreśliłoby zdobycze życia społeczno-politycznego w tej dziedzinie. Autor krytykował również brak merytorycznego uzasadnienia proponowanych zmian oraz polemizował z usytuowaniem nowych siedzib władz wojewódzkich²³⁰.

Krytyka autora objęła również kwestie podziału na powiaty i gminy. Wprowadzenie nowych województw łączących w swoich granicach powiaty i gminy pochodzące jeszcze z czasów zaborczych, tak jak proponowali to wnioskodawcy, nie przyniesie, zdaniem dr. Huberta, oczekiwanych rezultatów w zakresie sprawnej organizacji państwa, ze względu na istniejące tam różne systemy prawne. Przykładem mogą być proponowane województwa kaliskie i kujawsko-chełmińskie, które łączyłyby w swoich granicach powiaty z ziem byłego zaboru pruskiego i byłego Królestwa Polskiego. Istnienie takiej dwoistości systemów w jednym województwie, według J. Huberta, spowoduje „zupełny rozstrój administracji państwa”²³¹.

Konkludując, autor polemiki stwierdzał, że z formalnego punktu widzenia wniosek posła A. Erdmana jest niezgodny z konstytucją. Pod względem materialnym „załatwia sprawę podziału administracyjnego Rzeczypospolitej na województwa tymczasowo, w sposób nierealny, niczym nieuzasadniony, a poza tym szkodliwy dla administracji polskiej, nie dając w zamian żadnej korzyści”. J. Hubert ocenił projekt jako przedwczesny, gdyż nie ustalono jeszcze jednolitych zasad organizacji, opartych na nowych danych statystycznych, które pozwoliłyby na nakreślenie granic nowych województw. Dlatego wniosek posła A. Erdmana i klubu PSL „Piast”, nawet po usunięciu błędów formalnych, nie powinien być merytorycznie rozpatrywany²³².

Wnioski z dyskusji nad wnioskiem posła Erdmana miały być jednym z elementów prac drugiej Komisji dla reformy administracji. Rozpoczęła ona działalność 12 lutego 1923 r. pod przewodnictwem ówczesnego prezesa Rady Ministrów, generała Władysława Sikorskiego. W skład komisji weszli prof. Michał Bobrzyński, były namiestnik Galicji, senator prof. Stanisław Kasznica, prezes Towarzystwa Obrony Kresów Wschodnich

²²⁹ Dz.U.R.P. 1921, nr 44, poz. 267.

²³⁰ J. Hubert, *Sprawa nowego...*, s. 9-11.

²³¹ *Ibidem*, s. 15-19.

²³² *Ibidem*, s. 21-22.

Eugeniusz Starczewski, wiceminister spraw wewnętrznych Karol Olpiński, inż. Julian Eberhardt, wiceminister kolei żelaznych, prezes Prokuraturii Generalnej Stanisław Bukowiecki, wojewoda lubelski Stanisław Moskalewski i senator Wacław Janiszewski²³³.

W pierwszych posiedzeniach komisji z 12 i 13 lutego, obok stałego składu udział wzięli wiceminister skarbu Bolesław Markowski, zastępca szefa sztabu generalnego generał Józef Rybak, zaś z ramienia ministerstwa spraw wewnętrznych dyrektorzy departamentów Tadeusz Koncki i Władysław Weissbrod. Na tych posiedzeniach Prezes Rady Ministrów Wł. Sikorski przedstawił plan reformy administracji opartej na zasadach konstytucji marcowej²³⁴.

Jednym z głównych punktów tego planu było przeprowadzanie zespolenia organów administracji I i II instancji w rękach władz politycznych zgodnie z art. 66 konstytucji marcowej, który określał, że: „W organizacji administracji państwowej przeprowadzona będzie zasada dekoncentracji. Organy administracji państwowej w poszczególnych jednostkach terytorialnych mają być przy tym zespolone w jednym urzędzie pod jednym zwierzchnikiem. Zarazem uwzględniona będzie zasada udziału obywateli, powołanych drogą wyborów, w wykonywaniu zadań tych urzędów w granicach określonych ustawami”²³⁵.

Zespolenie miało objąć wszystkie organy administracji w większym lub mniejszym stopniu. Jeśli jakiś dział administracji miał pozostać poza strukturami województw lub powiatów, należało zapewnić wojewodom lub starostom możliwości nadzoru nad nim i odpowiedni wpływ na jego działalność, a jeśli chodzi o administrację pocztową i kolejową, ze względu na ich wagę dla obronności kraju, to wojewodowie i starostowie mieli mieć głos doradczy przy obsadzie ważniejszych stanowisk kierowniczych. Kroki te miały doprowadzić do stworzenia jednolitej administracji rządowej, działającej harmonijnie i sprężyście, do podniesienia rangi wojewodów i starostów jako przedstawicieli rządu, a w wypadku wcielenia jakiegoś działu administracji do władz politycznych do zmniejszenia wydatków personalnych i rzeczowych²³⁶.

Jednocześnie z reorganizacją zewnętrzną władz administracyjnych zamierzano przeprowadzić rewizję systemu administracji i biurowości celem osiągnięcia jak największej sprawności w urzędowaniu i zmniejszeniu wydatków administracyjnych²³⁷

²³³ „Monitor Polski” 1923, nr 35; o komisjach patrz J. Przygodzki, *Problematyka reformy administracji w pracach rządowych komisji do usprawnienia administracji II Rzeczypospolitej*, „Prawo” 2004, t. CCLXXXVIII, *Studia historycznoprawne: tom dedykowany profesorowi Alfredowi Koniecznemu*, red. K. Orzechowski, s. 281-296.

²³⁴ „Monitor Polski” 1923, nr 37.

²³⁵ Dz.U.R.P. 1921, nr 44, poz. 297.

²³⁶ „Monitor Polski” 1923, nr 37.

²³⁷ *Ibidem*.

Wytyczne premiera na równi z zespoleniem administracji stawiały kwestie przeprowadzenia nowego podziału terytorialnego państwa. Jak zauważono, dotychczasowy podział terytorialny wykazywał pewne braki, gdyż nie pokrywał się z podziałem administracyjnym. Wskazano także, że okręgi administracyjne I instancji nie były jednolite pod względem obszaru i zaludnienia²³⁸.

Komisja miała zająć się również ostateczną interpretacją art. 72 konstytucji marcowej, który mówił, że: „Ustawy przeprowadzą zasadę, iż od karnych orzeczeń władz administracyjnych zapadłych w II instancji będzie przysługiwało stronom prawo odwołania do właściwego sądu”²³⁹.

Równoległe z reformą administracji komisja pracować miała nad przygotowaniem samorządu terytorialnego wszystkich trzech stopni według zasad wprowadzonych przez konstytucję z 1921 r. W pracach nad przygotowaniem samorządu gminnego miały być wzięte pod uwagę odmienne stosunki ustrojowe w poszczególnych częściach Rzeczypospolitej oraz „nierówne przygotowanie ludności do udziału w administracji”. Ze względu na obszerny zakres spraw, które miał uzyskać samorząd, komisja obradować miała nad przygotowaniem odpowiednich przepisów nadzorczych nad samorządem terytorialnym²⁴⁰.

Przy komisji wyłoniono trzy podkomisje:

1. dla spraw zespolenia organów administracji I i II instancji pod przewodnictwem Stanisława Kasznicy, z członkami Stanisławem Moskalewskim, Wacławem Januszewskim, Józefem Rybakiem i Tadeuszem Konckim;
2. dla spraw podziału terytorialnego pod przewodnictwem Eugeniusza Starczewskiego, z członkami Julianem Eberhardtem, Karolem Olpińskim i Józefem Rybakiem;
3. dla spraw samorządu pod przewodnictwem Michała Bobrzyńskiego oraz z członkami Wacławem Januszewskim, Stanisławem Bukowieckim, Eugeniuszem Starczewskim, Karolem Olpińskim i Władysławem Weissbrodem.

W przyszłości przewidywano stworzenie podkomisji dla spraw uproszczenia systemu administracji i biurowości²⁴¹.

W celu usprawnienia prac podkomisji premier wydał zarządzenie, aby ministerstwa wyznaczyły odpowiednich urzędników do udzielenia im potrzebnych wyjaśnień. Podkomisje miały ukończyć swoje prace do czterech tygodni, następnie na posiedzeniu komisji rozpatrzyć miano wyniki ich prac oraz ustalić pewne tezy dla rządu pomocne przy opracowywaniu projektów ustaw i rozporządzeń wykonawczych Rady Ministrów

²³⁸ *Ibidem*.

²³⁹ Dz.U.R.P. 1921, nr 44, poz. 297.

²⁴⁰ „Monitor Polski” 1923, nr 37.

²⁴¹ *Ibidem*.

w zakresie reformy administracji. Na tych posiedzeniach miała być dokonana interpretacja art. 72 konstytucji²⁴².

Obrady podkomisji odbywały się najczęściej w budynku Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, przy aktywnym udziale urzędników tego resortu, przede wszystkim Leopolda Rutkowskiego i R. Hausnera²⁴³. W pracach podkomisji do spraw samorządu, a następnie w obradach Komisji wzięli udział: dyrektor Departamentu Samorządowego Wł. Weissbrod, dyrektor Departamentu Administracyjnego dr T. Koncki, naczelnik Wydziału Organizacyjno-Administracyjnego R. Hausner, naczelnik Wydziału Samorządu Miejskiego dr Rudolf Sikorski i st. referent MSW, kierownik Oddziału do Spraw Podziału Terytorialnego L. Rutkowski. W obradach Komisji uczestniczyli również Naczelnik Wydziału 8 Organizacyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości Karol Kirst, prokurator Sądu Okręgowego Kazimierz Rudnicki i radca ministerialny Ministerstwa Skarbu dr Wiktor Horszowski²⁴⁴.

2. Działalność

Komisja z energią przystąpiła do realizacji postawionych przed sobą zadań. Jedną z pierwszych spraw była kwestia samorządu. Podkomisja do spraw samorządu, na kolejnych posiedzeniach odbytych w dniach 24, 26, 27 i 28 lutego 1923 r., analizowała materiały legislacyjne przekazane przez Departament Samorządowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. W ten sposób ustaliła główne zasady ustawy o samorządzie wojewódzkim, rozwijając i rozszerzając postanowienia „Ustawy z dnia 26 września 1922 r. o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego, a w szczególności województw lwowskiego, tarnopolskiego i stanisławowskiego”²⁴⁵. Ponadto podkomisja powzięła szereg uchwał w sprawie naczelných zasad ustroju samorządów gmin wiejskich, miast i powiatów, projektując, że zasady te miały być ujęte ustawą ramową. Miały one dać podstawę do opracowania i uchwalenia przez sejmiki wojewódzkie szczegółowych uchwał o gminie wiejskiej i jej typie o gminie miejskiej i o powiatowych związkach komunalnych. Naczelne zasady dla opracowania projektów wspomnianych wyżej ustaw samorządowych, ustalone przez podkomisję dla spraw samorządowych, zostały przekazane Komisji dla reformy administracji na posiedzeniach odbytych 14 i 17 marca 1923 r.²⁴⁶

²⁴² *Ibidem*.

²⁴³ R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 152.

²⁴⁴ *Ibidem*; *idem*, *Reorganizacja administracji...*, s. 880.

²⁴⁵ Dz.U.R.P. Nr 90, poz. 829.

²⁴⁶ K. Windakiewicz, *Działalność Departamentu Samorządowego Min. Spraw Wewnętrznych pod koniec 1923 r.*, GAIPP 1924, nr 14, s. 270.

Komisja dla reformy administracji przygotowała następnie i przyjęła dziesięć naczelných zasad dotyczących samorządu terytorialnego. Zostały one odpowiednio uwzględnione w projektach ustaw samorządowych. Główne tezy brzmiały następująco²⁴⁷:

1. Samorząd nie jest celem sam dla siebie, tylko częścią publicznej administracji.
2. Ostatecznym celem administracji państwowej i samorządowej miało być utrzymanie i umocnienie Rzeczypospolitej Polskiej.
3. Ustrój organów samorządowych polegać miał na zasadzie rozdziału władzy zarządzającej i wykonawczej, od uchwalającej i kontrolującej.
4. Związkom samorządowym należało przekazywać wszelkie działy administracji publicznej, które nie musiały być zawiadywane przez organy administracji rządowej, przy czym należało przekazać związkom samorządowym odpowiednie źródła dochodów zgodnie z zapisami art. 69 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych.
5. Zarządy komunalne miały być z reguły kolegialne. Ich członków podzielono na zawodowych i honorowych. Członkowie honorowi mieli być delegatami organu uchwalającego i kontrolującego do zarządu komunalnego, a członkowie zawodowi musieli wykonywać swe obowiązki jako zawód główny i mieli być wybierani w zasadzie na podwójny okres urzędowania organów uchwalających z prawem do emerytury. Stanowiska zawodowych członków zarządów komunalnych miały być obsadzone w drodze konkursu.
6. Wybór członków zarządów komunalnych miał być zatwierdzany przez władze nadzorcze, względnie przez najwyższe władze państwowe. Przez fakt zatwierdzenia wyboru cedowano na powyższych urzędników prawo przedstawicielstwa władzy rządowej i wykonywania zadań zleconych w zakresie administracji rządowej.
7. Przełożeni administracyjnych władz samorządowych, pochodzący z wyboru, posiadać mieli, ze względu na wykonywanie zadań w zleconym zakresie działania, charakter urzędników państwowych odpowiedniej kategorii.
8. Organy bezpieczeństwa nie mogły być obciążone zadaniami administracyjnymi niewchodzącymi do ich zakresu działania. W wielkich miastach miały być utworzone osobne administracyjne władze bezpieczeństwa I albo II instancji, równorzędne z zarządem miejskim.

²⁴⁷ R. Sikorski, *Projekty ustaw samorządowych*, GAI PP 1923, nr 50, s. 898; o poglądach autora na samorząd zob. R. Sikorski, *O wewnętrznej organizacji magistratów*, Warszawa, 1918; *idem*, *Ankieta w sprawie organizacji samorządu w Polsce. Opinia dra Rudolfa Sikorskiego naczelnika Departamentu Samorządowego Min. Spraw Wewnętrznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1925, z. 4, s. 992-996.

9. Urzędnicy komunalni, przeznaczeni do załatwiania spraw z zakresu administracji państwowej przekazanych związkom komunalnym, powinni mieć te same kwalifikacje, jakie posiadały podobne kategorie funkcjonariuszy państwowych. Rada Ministrów mogła ustanowić okres przejściowy dla uzyskania odpowiednich kwalifikacji. Przejście ze służby rządowej do samorządowej i na odwrót miało być ułatwione.
10. Władzom samorządowym pozostawiano najdalej idącą samodzielność, a nadzór miał być ograniczony ustawami. Postulowano również uproszczenie urzędowania władz samorządowych.

Komisja podkreślała, że każda z powyższych zasad powinna być odpowiednio zrecenzowana i mogła stanowić przedmiot pożądanej krytyki, aby w rezultacie powstały zasady ustroju samorządowego, które by odpowiadały warunkom panującym w naszym państwie i zapewniały pomyślny rozwój Rzeczypospolitej na przyszłość.

Komisja przygotowała również projekty ustaw o samorządzie wojewódzkim, samorządzie powiatowym, organizacji gmin wiejskich i gmin miejskich. W rozwiązaniach ustrojowych propozycje skupiały się na podziale kompetencji na poziomie województw i powiatów, na tzw. uprawnienia własne enumeratywnie wymienione w ustawach, a dotyczące administracji, kultury i gospodarki oraz zadania zlecone wykonywane przez wydziały wojewódzkie albo powiatowe pod nadzorem organów administracji rządowej²⁴⁸.

Oprócz ustaw organizacyjnych Komisja przygotowała również ustawy wyborcze. Ordynacje wyborcze do gmin i powiatów oparła na zasadzie wyborów pięcioprzymiotnikowych: powszechnych, równych, tajnych, bezpośrednich i stosunkowych. Do sejmików powiatowych i wojewódzkich ustalono wybory pośrednie, oparte na systemie Marshalla. Każdy uprawniony do wybierania mógł oddać tyle głosów, ile mandatów przypadało na jego okręg, przy czym wyborca mógł oddać wszystkie swoje głosy na jednego kandydata²⁴⁹.

Podkomisja do spraw podziału terytorialnego obradowała również nad drugą propozycją posła A. Erdmana, który wraz z posłami PSL „Piast” złożyli w Sejmie wniosek „w sprawie uchwalenia ustawy zasadniczej normującej ustrój administracyjny i podstawy samorządu”. Składał się on z 21 artykułów podzielonych na cztery rozdziały: Rozdział I. „O Podziale administracyjnym”, Rozdział II. „O zasadach ustroju administracyjnego”, Rozdział III. „O zasadach ustroju terytorialnego” i Rozdział IV. „Przepisy końcowe”. Według wniosku obszar województwa planowano na 20 000 km² o liczbie ludności 1 500 000 mieszkańców. Powiaty liczyłyby od 30 000 do 60 000 mieszkańców

²⁴⁸ K. Windakiewicz, *op. cit.*, s. 270.

²⁴⁹ *Ibidem*, s. 270.

na obszarze 750 km² do 1000 km² w województwach wschodnich. Warszawa miała być odrębnym województwem, a miasta powyżej 25 000 mieszkańców stanowiłyby odrębne powiaty. Wniosek proponował skasowanie komisariatów obwodowych w województwie poznańskim i urzędów rejonowych w województwach wschodnich. Posłowie proponowali skasowanie obszarów dworskich i wprowadzenie gmin jednowioskowych. Wszystkie okręgi administracji specjalnej miały być uzgodnione z podziałem administracyjnym państwa²⁵⁰.

Wniosek Erdmana rozpatrywany był na plenarnym posiedzeniu Komisji dla reformy administracji 12 grudnia 1923 r. Jednak propozycjom poselskim nie nadano dalszego biegu, gdyż delegat Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, naczelnik Wydziału Organizacyjnego Roman Hausner poinformował Komisję, że Rząd wniesie niebawem pod obrady Sejmu przygotowane już projekty ustaw o organizacji samorządu terytorialnego, a projekty organizacji administracji rządowej są przygotowywane na podstawie wytycznych Komisji²⁵¹.

W czasie spotkań członkowie podkomisji do spraw podziału terytorialnego mieli różne zdania w sprawie wielkości oraz zaludnienia województw i powiatów. Zastanawiano się również, czy przeprowadzenie zmian podziału terytorialnego nastąpić ma ewolucyjnie, czy jednorazowo z możliwością dokonania drobnych zmian. Cały skład Komisji opowiedział się również za zniesieniem województwa nowogródzkiego i podzieleniem jego terytorium między województwa wileńskie i poleskie oraz za przełamaniem byłych granic zaborczych poprzez wcielenie części województwa kieleckiego do krakowskiego, części województwa łódzkiego i warszawskiego do poznańskiego i pomorskiego oraz jednego powiatu z województwa wołyńskiego do lubelskiego²⁵².

Komisja uchwaliła również zasady ogólne podziału administracyjnego Rzeczypospolitej. Miał być on oparty na zasadach wynikających z konstytucji z 1921 r., czyli delimitacji na województwa, powiaty i gminy, przeprowadzonej na podstawie ustawy. Jednak do czasu przygotowania samorządu wojewódzkiego reformę podziału administracyjnego należało zawęzić do podziału na województwa, a granice powiatów i gmin powinny być zmienione w miarę konieczności. Wielkość województw i powiatów nie powinna być ustalana szablonoowo, a o ich wielkości miały decydować czynniki gospodarcze, kulturalne, komunikacyjne, demograficzne, historyczne czy wojskowe. Województwa czy powiaty bardziej rozwinięte pod względem gospodarczym powinny być mniejsze (np. w b. zaborze pruskim), a mniej rozwinięte – większe (w byłej Kongresówce). Na wielkość jednostek terytorialnych powinno mieć wpływ istnienie dużych miast,

²⁵⁰ *Dekret o organizacji...*, s. 559-560.

²⁵¹ *Ibidem*, s. 559.

²⁵² J.S. Langrod, *op. cit.*, 119-120; W. Konkolniatek, *Projekty reformy...*, s. 62-63.

tj. Warszawy, Krakowa, Lwowa, Poznania czy Wilna. Ich oddziaływanie na okoliczne powiaty, według Komisji, było ogromne, dlatego powinny być stolicami dużych województw. W województwach kresowych należało tworzyć stolice bliżej centrum państwa, ze względu na istnienie mniejszości narodowych. Pod względem ekonomicznym w województwach powinny być łączone powiaty mające wspólne potrzeby ekonomiczne, czyli powiaty rolnicze należało łączyć z rolniczymi, a powiaty przemysłowe z przemysłowymi. Ze względów administracyjnych na obszarze województwa powinny się skupiać również organy administracji specjalnej²⁵³.

Z zasad ogólnych Komisja dla reformy administracji wywiodła tezy ogólne podziału administracyjnego. Miał on objąć zmianę delimitacji województw, przy odłożeniu zmian w systemie organizacji powiatów i gmin, aż do czasu powołania samorządu wojewódzkiego. Komisja postulowała, aby obszar i zaludnienie województw projektować według istniejących zasad, a granice byłych zaborów nie powinny stanowić przeszkody przy tworzeniu nowych jednostek. Komisja proponowała przeprowadzenie zmian w istniejącym podziale w kierunku usunięcia wad w zakresie administracji, komunikacji czy gospodarki oraz uzgodnienie granic okręgów administracji specjalnej z administracją wojewódzką, szczególnie z podziałem wojskowym²⁵⁴. Projekt podziału administracyjnego przedstawia mapa nr 1.

W zakresie zespolenia organów administracji organów administracji państwowej w I i II instancji Komisja uchwaliła również tezy ogólne. Stwierdzały one, że podział administracyjny na województwa i powiaty powinien być uzgodniony z podziałem administracji niezespolonej. W szczególności administracja skarbowa, szkolna, reform rolnych pokrywała się w II i I instancji z województwami i powiatami. Okręgi administracji drogowej i budowlanej pokrywały się w II instancji z województwami, a w I instancji dopuszczano tworzenie urzędów w dwóch lub kilku mniejszych powiatach. Komisja proponowała również ustanowienie siedzib urzędów w poszczególnych okręgach terytorialnych w jednej miejscowości, dla ułatwienia komunikacji między urzędami oraz dla wygody dla obywateli²⁵⁵.

Kres działalności Komisji dla reformy administracji przyniósł upadek rządu Sikorskiego w maju 1923 r. Tezy dotyczące sprawy podziału administracyjnego nie doczekały się realizacji, a propozycje w przedmiocie samorządu terytorialnego posłużyły do redakcji ustaw samorządowych, które zostaną omówione w dalszej części rozdziału²⁵⁶.

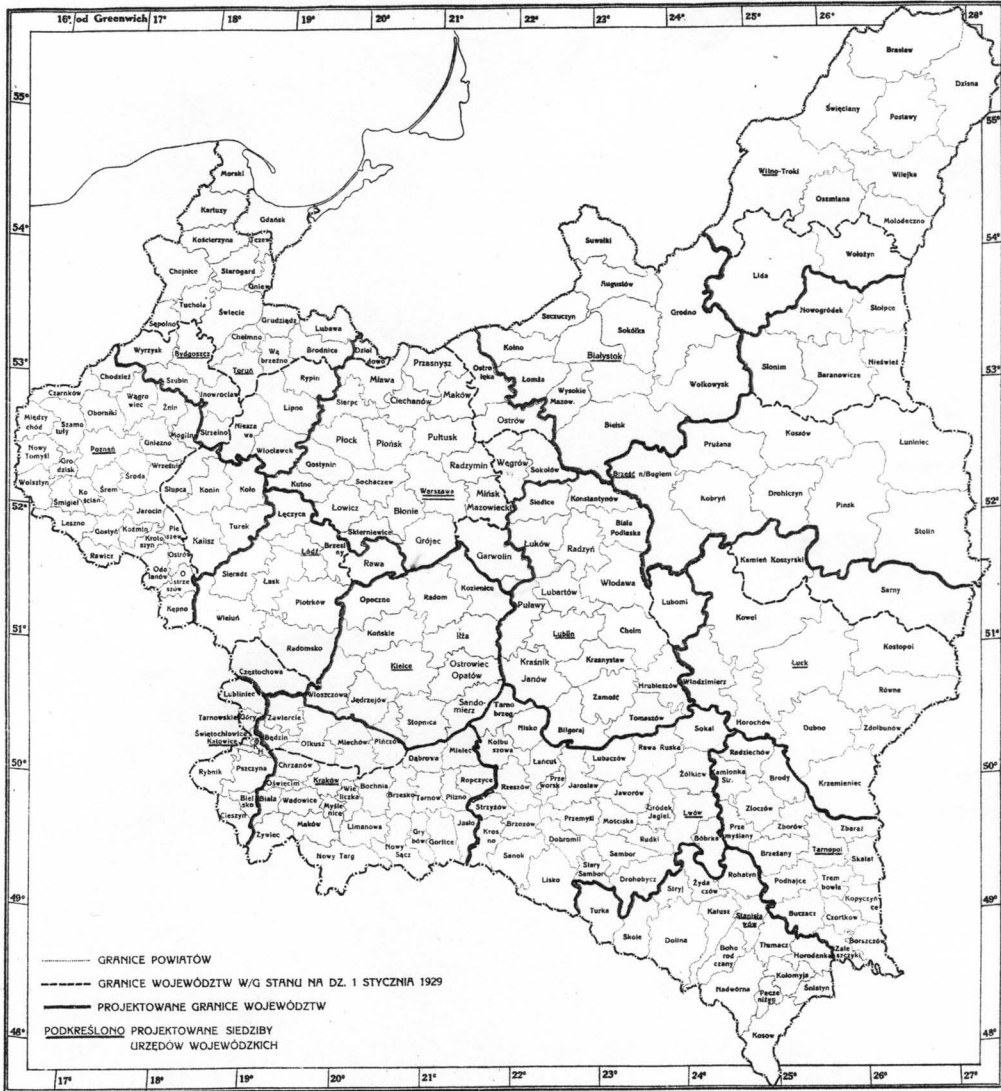
²⁵³ W. Konkolniak, *Projekty reformy...*, s. 63-65.

²⁵⁴ *Ibidem*, s. 66.

²⁵⁵ *Ibidem*, s. 66-67.

²⁵⁶ H. Izdebski, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 72.

PROJEKT PODZIAŁU RZECZYPOSPOLITEJ NA WOJEWÓDZTWA W/G WNIOSKÓW
KOMISJI DLA REFORMY ADMINISTRACJI Z R. 1923/24



Mapa nr 1. Projekt podziału Rzeczypospolitej na województwa w latach 1923-1924²⁵⁷

Rząd Wincentego Witosa, opierając się na materiałach komisji, na posiedzeniach Rady Ministrów z dnia 6, 9 i 18 sierpnia 1923 r. podjął uchwały w sprawie reorganizacji administracji państwowej. Podzielone one były na dwie części: „Zasady ogólne” i „Zasady szczegółowe”. Pierwsza część składała się z 9 punktów. Pierwszy z nich stwierdzał, że rozporządzenia poszczególnych Ministrów wydane na podstawie upoważnień, zwartych w ustawach w sprawie kompetencji, organizacji i zakresu terytorialnego poszczególnych

²⁵⁷ J. Suski, *Projekt podziału Państwa na województwa*, [w:] *Materiały Komisji...*, t. I...

urzędów wszystkich działów administracji terenowej, miały być podane do wiadomości Ministra Spraw Wewnętrznych i uzgodnione na jego żądanie na posiedzeniu Rady Ministrów. Kolejny punkt określał, że podział terytorialny wszystkich działów administracji miał być skorelowany z konstytucyjnym podziałem na województwa i powiaty. Trzeci punkt przypominał, że reprezentant administracji ogólnej w terenie posiadał wyłączne prawo reprezentowania rządu w trakcie uroczystości, chyba że rząd wyśle innego delegata. Następny określał zasadę obejmowania po raz pierwszy stanowiska pracy w służbie państwowej. Przed powołaniem urzędnika lub niższego funkcjonariusza do pracy we wszystkich działach administracji organ władny do nominacji brał pod uwagę poufne opinie wystawiane przez władze polityczne (wojewodę) ostatniego miejsca zamieszkania kandydata na urząd. Kolejna zasada stwierdzała, że mianowanie urzędników i kierowników w organach administracji niezespolonej z administracją ogólną powinno następować w porozumieniu z wojewodą. Podobną procedurę miano stosować przy nominacjach należących do uprawnień urzędów centralnych. W sytuacji gdy nie doszło do porozumienia z wojewodą, decyzja należała do właściwego ministra. Szósta zasada konstatowała, że wojewoda mógł zwrócić się do organu administracji terenowej o niezwłoczne rozpatrzenie wniosku o odwołanie lub przeniesienie urzędnika do innego urzędu. W razie braku porozumienia miał decydować minister resortowy. Według zasady siódmej wojewoda opiniował wszelkie wnioski osób cywilnych dotyczące odznaczeń państwowych, z wyjątkiem odznaczeń za zasługi wojskowe. Kolejna zasada wprowadzała instytucję periodycznych zebrań naczelników władz administracyjnych II instancji pod przewodnictwem wojewody, mających na celu uzgadnianie kierunków działalności poszczególnych działów administracji państwowej z polityką rządu. Ze składu powyższego gremium wyłączono prezesów sądów. Ostatnia zasada ogólna stwierdzała, że miała być przeprowadzona wewnętrzna reorganizacja Urzędów Wojewódzkich i Starostw, mająca na celu wprowadzenie „jak najbardziej sprężystej i uproszczonej administracji”, a w szczególności poprzez utworzenie urzędu wicewojewody; wprowadzenie zasady, że wszyscy urzędnicy referendarscy, podreferendarscy, rachunkowi i kancelaryjni zatrudnieni mieli być na etacie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z wyjątkiem urzędników delegowanych do urzędu przez ministrów resortowych (np. lekarzy, weterynarzy czy inżynierów), że wszystkie sprawy osobowe urzędników miały być załatwiane przez Wydział Prezydialny Urzędu Wojewódzkiego, ale sprawy personalne osób zatrudnionych na etacie innego resortu załatwiono po uzyskaniu odpowiedniej opinii wydziału fachowego; zniesienie zasady istnienia odrębnych wydziałów Urzędu Wojewódzkiego reprezentujących interesy

poszczególnych ministerstw. W kwestii ich przyszłości miał decydować wojewoda za zgodą ministra resortowego²⁵⁸.

„Zasady szczegółowe” podzielone były na dziewięć części, a każda z nich odnosiła się do innego działu administracji państwowej. W zakresie administracji skarbowej Zasady postulowały skoordynowanie jej działań z administracją ogólną poprzez nadanie wojewodzie pewnych uprawnień dotyczących wpływu na sprawy personalne w administracji skarbowej w ramach „Zasad ogólnych” omówionych powyżej; poprzez przewodniczenie w posiedzeniach Izby Skarbowej, na których zapadać miały decyzje kolegialne określone w przepisach ustawowych i z prawem zawieszenia wykonania ich decyzji i przesłania zawieszono go do ostatecznego rozstrzygnięcia przez Ministra Skarbu. Wyłączone z takiej procedury były Komisje Podatkowe złożone z przedstawicieli grup opodatkowanych i z fachowych urzędników; poprzez otrzymywanie periodycznych sprawozdań z działalności władz skarbowych II instancji urzędów im podległych; poprzez żądanie usunięcia braków i niedociągnięć w wykonywaniu obowiązków służbowych przez urzędników władz skarbowych II instancji i organów im podległych, a w razie oporu przekazanie odpowiednich informacji skarbowym władzom zwierzchnim; poprzez nadzorowanie egzekucji podatków i opłat państwowych przez organy egzekucyjne; poprzez wydanie zgody na wydawanie zarządzeń ogólnych przez organy skarbowe dla organów administracji ogólnej; poprzez prawo wydawania, w porozumieniu z właściwą władzą skarbową, koncesji szynkarskich i tytoniowych. Powyższe uprawnienia na poziomie władz administracji skarbowej I instancji w imieniu wojewody sprawował starosta²⁵⁹.

Kolejna część poświęcona była administracji szkolnej. Miała być ona dopasowana do budowy administracji ogólnej. Koordynacja miała polegać na zapewnieniu wojewodzie, jako reprezentantowi rządu, pewnych kompetencji z zakresu szkolnictwa. Miał mieć wpływ na politykę personalną w stosunku do nauczycieli i urzędników w granicach „Zasad ogólnych”. Mógł uczestniczyć w posiedzeniach ciał kolegialnych administracji szkolnej z prawem zabierania głosu poza kolejnością i wskazywania uchybień w działaniu administracji szkolnej Ministrowi Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego oraz kuratorom. Na ręce wojewody kurator składał odpis z raportów o działalności Kuratorium Okręgu Szkolnego i podległych jemu zakładów i urzędów. Wojewoda mógł również występować z wnioskami o usunięcie nieprawidłowości w funkcjonowaniu urzędów i zakładów podległych kuratorowi, mógł też wnieść sprzeciw do ministra w sprawie zarządzeń kuratora skierowanych do organów administracji ogólnych. Ostateczna decyzja należała wtedy do Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Powyższe uprawnienia

²⁵⁸ Litewskie Centralne Archiwum Państwowe w Wilnie (Lietuvos Centrinis Valstybes Archyvas – dalej LCVA), Urząd Delegata Rządu Ziemi Wileńskiej – Urząd Wojewódzki Wileński (dalej UDRZW), fond 51, s. 74-74v, 111.

²⁵⁹ *Ibidem*, s. 111v.

na poziomie powiatu należały do starosty. W razie konfliktu między starostą a Inspektorem Szkolnym decydował kurator w porozumieniu z wojewodą²⁶⁰.

„Zasady szczególne” zawierały odnośniki dotyczące działalności administracji reform rolnych. Tutaj też miano skorelować jej funkcjonowanie z urzędem wojewody. Miał on mieć wpływ na politykę kadrową w granicach „Zasad ogólnych”. Miał uczestniczyć w posiedzeniach Okręgowej Komisji Ziemskiej z prawem składania odwołań od jej orzeczeń do Głównej Komisji Ziemskiej. Zasady przewidywały prawo składania na ręce wojewody sprawozdań z działalności urzędów ziemskich oraz wysuwania żądań o usunięcie zauważonych niedociągnięć i błędów. Wojewodowie otrzymali również prawo wyrażania zgody na wydawanie zarządzeń o charakterze ogólnym dla organów administracji ogólnej przez urzędy ziemskie. Na poziomie powiatu analogiczne uprawnienia miał otrzymać starosta²⁶¹.

W zakresie administracji pracy i opieki społecznej Zasady stwierdzały, że Okręgowe Urzędy Ubezpieczeń podlegały właściwym wojewodom. Sprawy nadzorcze z zakresu ubezpieczeń społecznych załatwiał on jednoosobowo, a sprawy orzecznictwa i sądownicze kolegialnie. W razie nieobecności na posiedzeniu urzędu posiedzeniom miał przewodniczyć Dyrektor Okręgowego Urzędu Ubezpieczeń. Istniejące etaty Urzędów Emigracyjnych miały być przekazane pod nadzór starosty, aż do czasu ich zniesienia. Po ich likwidacji sprawy repatriacyjne miały być załatwiane przez organy administracji I i II instancji. Kwestie pośrednictwa pracy miały być realizowane przez istniejące Państwowe Urzędy Pośrednictwa Pracy podporządkowane właściwym starostom z zachowaniem potrzebnej samodzielności²⁶².

Kolejny dział administracji umieszczony w „Zasadach szczególnych” to administracja przemysłu i handlu. Zalecenia dla tej administracji ukończono dopiero uchwałą Rady Ministrów z 29 października 1923 r. Władze górnicze zostały zobowiązane do składania na ręce wojewodów informacji o udzielonych i wygasłych koncesjach na wydobycie kruszców. W stosunku do urzędów miar i narzędzi mierniczych oraz Urzędów Probierczych, wojewodowie otrzymali prawo wpływu na politykę personalną w granicach „Zasad ogólnych”, prawo uzyskiwania sprawozdań z działalności urzędów oraz wskazywania błędów w ich działalności. W razie odmowy walidacji błędów wojewoda zawiadamiał władze nadzorcze nad urzędami miar i narzędzi mierniczych oraz Urzędem Probierczym²⁶³.

W zakresie administracji robót publicznych Zasady postulowały zniesienie ustępu drugiego w artykule 3 ustawy z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji, który utrzymywał odrębną organizację Okręgowych Dyrekcji Robót

²⁶⁰ *Ibidem*.

²⁶¹ *Ibidem*, s. 111v-112.

²⁶² *Ibidem*, s. 112.

²⁶³ *Ibidem*.

Publicznych. Wojewodowie mieli przejąć uprawnienia dotyczące odbudowy państwa z równoległą likwidacją Okręgowych Dyrekcji Odbudowy. Na terenie byłego Królestwa Polskiego istniejący urząd państwowego inżyniera drogowego miał być wcielony do Starostw Powiatowych oraz miano zlikwidować w powiatach warszawskim i kieleckim osobne zarządy dróg państwowych z równoczesnym przekazaniem ich uprawnień starostwom. Zarządy drogowe w Małopolsce miały być włączone w struktury starostw właściwych ze względu na siedziby wcielanych zarządów. Sprawy melioracji drugorzędnych będące w zakresie kompetencji Ministerstwa Rolnictwa i Dóbr Państwowych miały być przekazane pod zarząd Ministra Robót Publicznych²⁶⁴.

„Zasady szczegółowe” postulowały także zmiany w administracji rolnictwa i dóbr państwowych. W zakresie działalności zarządów lasów państwowych przekazywały wojewodom prawo wpływu w politykę personalną w granicach „Zasad ogólnych”. Mieli otrzymywać sprawozdania z działalności zarządów lasów i podległych im urzędów oraz mieli prawo wysuwania żądań o usunięcie zauważonych niedociągnięć i błędów w ich działalności. Podobne uprawnienia otrzymał wojewoda w stosunku do zakładów chowu koni. Obejmowały one także prawo wydawania opinii o rozmieszczeniu stacji kopulacyjnych dla klaczy. Zmieniono również organizację Komisji Okręgowych Ochrony Lasów, oddając przewodnictwo i nadzór w tym organie wojewodzie lub wskazanemu przez niego delegatowi²⁶⁵.

Administracja zdrowia publicznego miała również podlegać reorganizacji. Miano niezwłocznie zlikwidować wszystkie ekspozytury byłego Nadzwyczajnego Komisarjatu do Walki z Epidemiami, a jego uprawnienia przejąć miały organy administracji I i II instancji przy pomocy swoich agend bez powoływania osobnych inspektoratów epidemiologicznych. Państwowe Zakłady Badania Żywności miały być podporządkowane właściwemu wojewodzie bądź Komisarzowi Rządu w Warszawie. Proponowano również zmienić ustawę szpitalną, oddając nadzór nad szpitalami wojewodzie, który miał go wykonywać przy pomocy Wojewódzkich Wydziałów Zdrowia bez tworzenia osobnego Inspektoratu Szpitalnego²⁶⁶.

Ostatnim działem administracji wyszczególnionym w zasadach była ewidencja wojskowa. Skonstatowano tutaj, że oficerowie ewidencyjni mają być włączeni do starostw powiatowych w charakterze referentów z zachowaniem dotychczasowych tytułów. Wymienieni oficerowie pod względem dyscyplinarnym podlegali władzom wojskowym²⁶⁷.

W ramach rządu nadal pracowano nad rozstrzygnięciem sprawy organizacji samorządu terytorialnego. O pracach nad aktami prawnymi regulującymi te kwestie

²⁶⁴ *Ibidem*, s.112-112v.

²⁶⁵ *Ibidem*, s. 112v.

²⁶⁶ *Ibidem*.

²⁶⁷ *Ibidem*.

poinformował sam prezes Rady Ministrów Wincenty Witos na posiedzeniu Sejmu 9 października 1923 r.²⁶⁸ Podobne informacje podał minister Spraw Wewnętrznych Władysław Kiernik, który 8 października 1923 r. udzielił wywiadu gazetom warszawskim i lokalnym. Minister konstatawał: „Rząd wielką wagę przywiązuje do ich przeprowadzenia, albowiem sprawność samorządu i należyte funkcjonowanie organów samorządowych ma pierwszorzędne znaczenie dla sprawnego funkcjonowania całej administracji państwowej”²⁶⁹.

Po upadku rządu Wincentego Witosa tematyka usprawnienia administracji została podjęta przez jego następcę, kolejnego premiera Władysława Grabskiego. Owocem uchwał Rady Ministrów z sierpnia 1923 r. w sprawie reorganizacji administracji państwowej, podjętych na podstawie ustaleń komisji dla usprawnienia administracji publicznej, było wydanie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 lutego 1924 r. w przedmiocie organizacji władz administracyjnych II instancji²⁷⁰. Składało się ono z 20 paragrafów. Pierwsza część rozporządzenia poświęcona była stanowisku wojewody jako reprezentanta rządu. Posiadał on pełnię władzy w województwie, którą sprawował z poruczenia rządu. Reprezentował władze centralne na oficjalnych uroczystościach, chyba że rząd wysyłał specjalnego delegata. Zwoływał on na swoim terenie periodyczne zebrania, na które zapraszał naczelników organów administracji niezespólonej z wyjątkiem prezesów sądów, w celu uzgodnienia kierunków działania poszczególnych działów administracji z zasadniczą polityką rządu. We wszystkich organach administracji niezespólonej, z wyjątkiem administracji wojskowej, mianowanie urzędników na stanowiska samoistne lub kierownicze miało następować po zasięgnięciu opinii wojewody. Zasada ta odnosiła się również do nominacji realizowanych przez organy administracji centralnej. Po wystawieniu negatywnej opinii dla nominowanego decyzja należała do właściwego ministra. Dla administracji sądowej zasada ta miała obejmować jedynie stanowiska niesędziowskie. Wojewoda mógł żądać usunięcia lub przeniesienia urzędnika do innego urzędu. Taki wniosek musiał być rozpatrzony niezwłocznie, a jeżeli kierownik urzędu nie zgadzał się z argumentacją wojewody, sprawa przekazywana była do ostatecznego rozstrzygnięcia przez właściwego ministra. Wojewoda otrzymał również prawo opiniowania wniosków odznaczonych dla osób cywilnych z wyjątkiem orderów i odznaczeń za zasługi wojskowe²⁷¹.

Kolejne dwie części poświęcone były stosunkowi służbowemu i zastępstwu wojewody oraz organizacji urzędu wojewódzkiego. Wojewoda pod względem osobowym podlegać miał Ministrowi Spraw Wewnętrznych, a służbowo właściwemu ministrowi dla danego działu administracji państwowej. Zastępcą wojewody miał być wicewojewoda wybierany przez Ministra Spraw Wewnętrznych na wniosek wojewody spośród

²⁶⁸ *Rząd przed Sejmem*, GAiPP 1923, s. 740.

²⁶⁹ *Minister Kiernik o polityce wewnętrznej*, GAiPP 1923, s. 742.

²⁷⁰ Dz.U.R.P. 1924, nr 21, poz. 225, s. 305-307.

²⁷¹ *Ibidem*, s. 305.

naczelników wydziałów urzędu wojewódzkiego będących na etacie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Do uprawnień wojewody należało określenie zakresu uprawnień zastępcy. W razie nieobecności wojewody wicewojewoda przejmował cały zakres uprawnień i obowiązków wojewodzińskich²⁷².

Urząd wojewódzki składał się z wydziałów lub samoistnych oddziałów. Wszelkie sprawy osobowe urzędników zatrudnionych w urzędzie wojewódzkim i innych urzędach podporządkowanym wojewodzie załatwiane były przez wydział prezydalny. Mógł on również opiniować sprawy personalne urzędników podległych ministrom resortowym. Drugim, stałym wydziałem urzędu wojewódzkiego był wydział budżetowo-gospodarczy. Zajmował się on kwestiami budżetowymi, skarbowo-rachunkowymi i finansowo-gospodarczymi urzędu oraz sprawami personalnymi niższych funkcjonariuszy tam zatrudnionych, z wyjątkiem funkcjonariuszy technicznych, którzy podlegali okręgowej dyrekcji robót publicznych. Ten ostatni organ został włączony do urzędu wojewódzkiego jako odrębny wydział. Kolejne fachowe wydziały i oddziały mogły być tworzone na podstawie propozycji wojewody przez właściwego ministra za zgodą Ministra Spraw Wewnętrznych. Urzędnicy referendarscy, podreferendarscy, rachunkowi i kancelaryjni urzędu wojewódzkiego mieli być przeniesieni na etat Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, z wyjątkiem takich samych kategorii funkcjonariuszy powoływanych przez właściwych ministrów ze względu na fachową wiedzę, a delegowanych do pracy w urzędzie (inżynierowie, agronomowie, lekarze weterynarii, leśnicy itp.). Mieli oni należeć do etatów właściwych ministerstw resortowych. Jedynym organem, który był władny do podejmowania decyzji w urzędzie wojewódzkim, był wojewoda lub upoważniony przez niego urzędnik. To wojewoda nadzorował pracę wszystkich urzędników i funkcjonariuszy zatrudnionych w urzędzie. W sytuacji, kiedy organ fachowy poszczególnych resortów obejmował swoją jurysdykcją tereny dwóch lub większej liczby województw, podlegały one wojewodzie, na terenie którego znajdowała się siedziba takiego organu²⁷³.

Rozwinięciem rozporządzenia z 11 lutego 1924 r. była uchwała Rady Ministrów z dnia 14 listopada 1924 r. w sprawie reorganizacji administracji państwowej. Nakazywała ona zainteresowanym ministrom wydanie zarządzeń w celu wykonania przepisów rozporządzenia. Określiła również listę stanowisk, które w myśl paragrafu 3 opiniować miał wojewoda. Brak opinii wojewody w terminie dwóch tygodni oznaczał brak sprzeciwu wobec kandydatury²⁷⁴.

Uchwała dookreślała zasady szczegółowe do paragrafów 8 (dotyczącego organizacji wewnętrznej urzędu wojewódzkiego) i 11 (dotyczącego sposobu zatrudniania

²⁷² *Ibidem*.

²⁷³ *Ibidem*, s. 306.

²⁷⁴ LCVA, UDRZW, fond 51, s. 72.

funkcjonariuszy w urzędzie). Odnośnie do administracji wyznań uchwała stwierdzała, że na terenie Małopolski zostaną zniesione odrębne wydziały wyznaniowe, a na terenie całej Rzeczypospolitej sprawy wyznaniowe będą rozstrzygane przez urzędników pracujących na etacie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w organach I i II instancji. W kwestii administracji rolnictwa i dóbr państwowych miano utrzymać w urzędach wojewódzkich osobne wydziały do spraw rolnictwa, „rybactwa”, weterynarii i leśnictwa. Wydziały te mogłyby być rozwiązane za zgodą Ministra Rolnictwa i Dóbr Państwowych, a na ich miejsce można było powołać odrębne oddziały do poszczególnych kategorii spraw. Zatrudniać miano tam urzędników fachowych będących na etatach ministerstwa rolnictwa. W dziale administracji przemysłowej kasowano osobne wydziały przemysłowe w województwach poleskim, wołyńskim, nowogródzkim, stanisławowskim i tarnopolskim. W ich miejsce powołać miano osobne oddziały przemysłowe w wydziałach administracyjnych. Wszyscy urzędnicy kancelaryjni, rachunkowi i administracyjni zatrudnieni w tych wydziałach mieli przejść na etaty w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych z wyjątkiem instruktorów stowarzyszeń rzemieślniczych i naczelników wydziałów, względnie kierowników oddziałów w Małopolsce legitymujących się wykształceniem prawniczym, będących na etacie Ministerstwa Przemysłu i Handlu. W dziale Administracja robót publicznych uchwała konstataowała, że wszyscy urzędnicy administracyjni, kancelaryjni i rachunkowi Okręgowych Dyrekcji Robót Publicznych przejść mieli na etat Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Sprawy rachunkowe z zakresu spraw budowlanych i innych robót publicznych przechodziły do uprawnień osobnego biura, należącego organizacyjnie do ogólnego oddziału rachunkowego Urzędu Wojewódzkiego, jednak będącego w dyspozycji Okręgowego Dyrektora Robót Publicznych. Również urzędników kancelaryjnych zajmujących się operatami technicznymi oddano do dyspozycji Dyrektora Robót Publicznych. Wydatki związane z pracą powyższych urzędników miały być refundowane budżetowi Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z funduszy budowlanych. Sprawy personalne urzędników technicznych, z wyjątkiem niższego personelu, miały być załatwiane przez wydział prezydialny urzędu wojewódzkiego po zasięgnięciu opinii albo na wniosek dyrektora robót publicznych. W zakresie administracji pracy i opieki społecznej znoszono odrębne Wydziały pracy i opieki społecznej w urzędach wojewódzkich, z wyjątkiem tych urzędów, gdzie Minister Pracy i Opieki Społecznej, ze względu na zakres prac, uzna ich istnienie za niezbędne. Urzędnicy i funkcjonariusze wydziałów przechodzić mieli na etat Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, z wyjątkiem naczelników wydziałów²⁷⁵.

Uchwała z 14 listopada w punkcie piątym nakazywała wydanie odpowiednich zarządzeń, o ile nie zostały dotąd opublikowane, realizujących uchwałę Rady Ministrów

²⁷⁵ *Ibidem*, s. 72-72v.

z 6, 9 i 18 sierpnia 1923 r., a które nie znalazły się w rozporządzeniu z 11 lutego 1924 r. Dokonano jednak pewnych modyfikacji w treści powyższej uchwały z 1923 r. W zasadzie ogólnej nr 1 sprecyzowano, że chodzi jedynie o rozporządzenia dotyczące zmian w podziale administracyjnym, a także dotyczących się współdziałania organów administracji I i II instancji oraz samorządu terytorialnego. W zasadzie 4 doprecyzowano, że wojewoda ma miesięczny termin na wydanie poufnej opinii o kandydacie na stanowisko urzędnicze. W zasadach szczegółowych w części dotyczącej administracji rolnej i dóbr narodowych skreślono punkt pierwszy dotyczący wpływu wojewody na politykę personalną w administracji leśnej. W miejsce tej zasady wprowadzono nową, zezwalającą Ministrowi Rolnictwa i Dóbr Narodowych na wydanie zarządzenia pozwalającego miejscowemu wojewodzie na wgląd w gospodarkę leśną i działalność przedsiębiorstwa Polskie Lasy Państwowe oraz przedstawiania Ministrowi Rolnictwa odpowiednich wniosków dotyczących zaopatrzenia ludności, szkół i urzędów drewno budulcowe i opałowe. Upoważnienie to nadawane było ściśle wojewodzie do osobistego wykonywania z brakiem możliwości cedowania tego uprawnienia na inne osoby. W zasadach szczegółowych dotyczących administracji pracy i opieki społecznej dodano punkt dotyczący niezwłocznego wydania zarządzenia dotyczącego ścisłego kontaktu inspekcji pracy z organami administracji I i II instancji w sprawach dotyczących „zatargów zbiorowych”. Na koniec uchwała stwierdzała, że ministrowie zostali zobowiązani do przedstawiania co miesiąc postępów z wykonania opisywanych przepisów²⁷⁶.

W załączniku do uchwały z 14 listopada 1924 r. umieszczono wykaz stanowisk samoistnych albo kierowniczych administracji niezespólonej, które miał opiniować wojewoda zgodnie z paragrafem 3 rozporządzenia z 11 lutego 1924 r. Z resortu Ministerstwa Skarbu byli to: naczelnicy wydziałów izby skarbowej, inspektorzy skarbowi, naczelnicy urzędów skarbowych, naczelnicy kas skarbowych, naczelnicy urzędów akcyzy i monopolu, inspektorzy akcyzy, kierownicy ewidencji katastru w Małopolsce, kierownicy komór celnych. Z Ministerstwa Kolei na liście znaleźli się: naczelnicy wydziałów dyrekcyjnych i ich zastępcy, kontrolerzy służby wykonawczej, naczelnicy oddziałów i ich zastępcy, naczelnicy warsztatów, naczelnicy parowozowni i zawiadowcy stacji. Z resortu Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego opiniowano: naczelników wydziałów Kuratoriów, wizytatorów szkół i inspektorów szkolnych. Z Ministerstwa Reform Rolnych byli to: naczelnicy wydziałów okręgowych urzędów ziemskich i kierownicy powiatowych urzędów ziemskich. Z resortu Ministerstwa Przemysłu i Handlu z działu podległego generalnej dyrekcji poczt opiniowano naczelników wydziałów dyrekcji pocztowych, naczelników urzędów pocztowych, telegraficznych i telefonicznych, naczelników zarządów technicznych. Z dziedziny służby górniczej – naczelników okręgowych urzędów górniczych. Ze

²⁷⁶ *Ibidem*, s. 72v-73.

służby legalizacji narzędzi mierniczych opiniowano naczelników okręgowych legalizacji narzędzi mierniczych i kierowników miejscowych urzędów miar. Ze służby probierczej na liście znaleźli się naczelnicy urzędów probierczych. Z resortu sprawiedliwości opiniowano prokuratorów i podprokuratorów sądów okręgowych, naczelników więzień i ich zastępców. Z Ministerstwa Rolnictwa w załączniku znaleźli się inspektorzy okręgowi i nadleśnicy. Z Ministerstwa Robót Publicznych kierownicy zarządu dróg wodnych i zarządcy rzek, a z Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej okręgowi inspektorzy pracy, obwodowi inspektorzy pracy, dyrektorzy okręgowych urzędów ubezpieczeń oraz komisarze obozów emigracyjnych²⁷⁷.

W lutym 1924 r. rząd Władysława Grabskiego wniósł pod obrady Sejmu pakiet samorządowy przygotowywany jeszcze za rządów W. Witosa w oparciu o materiały Komisji dla usprawnienia administracji publicznej W. Sikorskiego. W pakiecie znajdowały się ustawy o gminie wiejskiej, o gminie miejskiej, o dwóch ordynacjach wyborczych dotyczących obu szczebli gminnych, ustawy o powiatowych związkach terytorialnych oraz ustawy o wyborach do sejmików powiatowych. W zestawie ustaw nie znalazły się projekty wojewódzkie z powodu nieuregulowania kwestii dotyczących mniejszości narodowych, głównie ukraińskiej²⁷⁸. Projekty opublikowano na łamach „Gazety Policji i Administracji Państwowej”.

Jako pierwszy został opublikowany w „Gazecie Administracji i Policji Państwowej” w numerze 2 z dnia 12 stycznia 1924 r. „Projekt ustawy o powiatowych związkach komunalnych opracowany przez Departament Samorządowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych”. Składał się on ze 101 artykułów podzielonych na jedenaście tytułów. Według projektu powiat stanowił „terytorialny związek publiczno-prawny powołany do sprawowania w myśl ustaw administracji publicznej (powiatowy związek komunalny)”. Miał pełną zdolność do czynności prawnych. Obszar każdego związku powiatowego miał się pokrywać z obszarem powiatu jako jednostki administracji państwowej. Członkami powiatowego związku komunalnego byli członkowie gmin wiejskich i miast niewydziałonych z powiatu. Prawo wyborcze miał każdy członek powiatowego związku, który posiadał czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach do rady gminnej lub miejskiej. Zadania związku zostały podzielone na samorządowe, czyli realizowane samodzielnie i we własnym imieniu na podstawie ustaw oraz zlecone, czyli takie, które powiatowy związek komunalny wypełniał jako ustawowo powołany organ administracji państwowej²⁷⁹.

²⁷⁷ *Ibidem*, s. 75-75v.

²⁷⁸ H. Izdebski, *Historia...*, s. 75; G. Radomski, *Samorząd terytorialny w myśli politycznej Narodowej Demokracji 1918-1939*, Toruń 2009, s. 324.

²⁷⁹ *Projekt ustawy o powiatowych związkach komunalnych opracowany przez Departament Samorządowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych*, GAiPP 1924, nr 2, s. 32(8).

Organami samorządu powiatowego były sejmik powiatowy jako organ uchwalający i wydział powiatowy jako organ władzy wykonawczej i zarządzającej. Kadencja organów była czteroletnia, a wybory do sejmiku powiatowego – pośrednie. Członkowie tego gremium byli wybierani przez członków rad miejskich miast niewydziałonych i rad gmin wiejskich. Liczbę członków sejmiku uzależniono od liczby mieszkańców w powiecie, określonej na podstawie danych ostatniego powszechnego spisu ludności. Wynosiła ona od 16 do 28 członków. Szczegółowy podział mandatów wyglądał następująco:

- do 50 000 mieszkańców wybierano 16 członków;
- od 50 000 do 75 000 mieszkańców wybierano 20 członków;
- od 75 001 do 100 000 mieszkańców wybierano 24 członków;
- powyżej 100 000 mieszkańców wybierano 28 członków.

W dalszej części opisano dokładnie zasady wyborów do sejmiku oraz system prowadzenia obrad²⁸⁰.

Organem wykonawczym był wydział powiatowy złożony ze starosty powiatowego jako przewodniczącego, jego zastępcy oraz 6 członków wybieranych przez sejmik powiatowy na kadencję czteroletnią. Przepisy nakazywały wybrać również zastępców członków wydziału, którzy mieli brać udział w posiedzeniach w sytuacji długotrwałej nieobecności rzeczywistego członka wydziału powiatowego. Członek sejmiku po wyborze do wydziału tracił swój mandat. W dalszej części projektu opisano sposób działania wydziału. Członkowie opisywanego gremium pełnić mieli swoje czynności honorowo. Jedynie staroście powiatowemu należał się dodatek reprezentacyjny płatny miesięcznie z góry²⁸¹.

Dalsze tytuły projektu poświęcone były: funkcjonariuszom powiatowych związków komunalnych, statutom powiatowym, zarządowi nad majątkiem i sprawom finansowo-gospodarczym, zakresowi działań sejmiku i wydziału powiatowego w sprawach samorządowych i poruczonych, procedurze odwoławczej od decyzji organów powiatowych, przepisom nadzorczym oraz przepisom przejściowym²⁸².

Następny dokument to „Projekt ustawy o gminie miejskiej opracowany przez Departament Samorządowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, a uchwalony przez Radę Ministrów 5 lutego 1924 r.” opublikowany w numerze 6 „Gazety Policji i Administracji Państwowej” z 9 lutego 1924 r. Projekt składał się z 122 artykułów podzielonych na jednaście tytułów. W artykule pierwszym projektodawcy podali definicję gminy miejskiej, która miała stanowić „korporację terytorialną, powołaną do sprawowania administracji publicznej w zakresie przepisanyymi ustawami”. Gmina miejska miała posiadać pełną zdolność do czynności prawnej. Projekt rozróżniał trzy grupy gmin

²⁸⁰ *Ibidem*, s. 32(8)-33(9).

²⁸¹ *Ibidem*, s. 33(9)-34(10).

²⁸² *Ibidem*, s. 34(10)-36(12).

miejskich. Pierwszą stanowiły gminy niewydzielone z powiatu. W tej grupie rozróżniano miasta, dla których władzą nadzorczą miał być wydział powiatowy, oraz miasta, nad którymi nadzór sprawował wydział wojewódzki. Do tej ostatniej kategorii należały miasta liczące ponad 5000 mieszkańców oraz miasta będące uzdrowiskami. Drugą kategorią gmin miejskich były gminy wydzielone z powiatu będące samodzielnymi okręgami powiatowymi tak dla administracji rządowej, jak i samorządowej. Ostatnią grupą było miasto stołeczne Warszawa, tworzące samodzielny okręg wojewódzki, które miało otrzymać osobną ustawę organizacyjną i ordynację wyborczą. Takie samo prawo miały otrzymać: Lwów, Łódź, Kraków, Poznań i Wilno. Projekt zawierał podobne przepisy jak w ustawie gminnej, dotyczącej zasady domicylu. Czynne i bierne prawo wyborcze do władz gmin miejskich powiązane zostało z zasadami prawa wyborczego do Sejmu. Projekt wprowadzał obowiązek przyjęcia urzędu honorowego w gminie miejskiej na czteroletnią kadencję. Od tego obowiązku zwalniano osoby, które: ukończyły 60 lat, były przewlekle chore, często wyjeżdżały w celach zarobkowych, sprawowały w gminie urząd z wyboru w ostatnim czterolecu, pełniły funkcje opiekuna oraz z innych ważnych przyczyn. Zwalniano również kobiety, które wychowywały więcej niż dwoje dzieci lub prowadziły większe gospodarstw domowe. Projekt dzielił uprawnienia gminy miejskiej na tzw. własne, samorządowe, czyli wnikające z ustawy oraz poruczone²⁸³.

Organami władzy w miastach wydzielonych i niewydzielonych była rada miejska jako organ stanowiący i kontrolujący oraz magistrat jako organ zarządzający i wykonawczy. Organy władzy w Warszawie miały być określone w odrębnej ustawie. Miasta będące uzdrowiskami o charakterze użyteczności publicznej otrzymać miały organy na podstawie przepisów opisywanego projektu i ustawy o uzdrowiskach z 23 marca 1922 r.²⁸⁴ Skład Rady miejskiej zależny był od liczby mieszkańców określonych w ostatnim spisie powszechnym ludności i liczył od 12 do 100 radnych. W szczególności wyglądało to następująco:

- do 2000 mieszkańców – 12 radnych;
- od 2000 do 5000 mieszkańców – 15 radnych;
- od 5000 do 10 000 mieszkańców – 18 radnych;
- od 10 000 do 15 000 mieszkańców – 21 radnych;
- od 15 000 do 20 000 mieszkańców – 24 radnych;
- od 20 000 do 30 000 mieszkańców – 30 radnych;
- od 30 000 do 50 000 mieszkańców – 36 radnych;
- od 50 000 do 75 000 mieszkańców – 42 radnych;

²⁸³ *Projekt ustawy o gminie miejskiej opracowany przez Departament Samorządowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, a uchwalony przez Radę Ministrów 5 lutego 1924 r.*, GAiPP 1924, nr 6, s. 111(7).

²⁸⁴ Dz.U.R.P. 1922, nr 31, poz. 254.

- od 75 000 do 100 000 mieszkańców – 48 radnych;
- od 100 000 do 120 000 mieszkańców – 54 radnych;
- od 120 000 do 150 000 mieszkańców – 60 radnych.

Na każde kolejne pełne 15 000 mieszkańców dodawać miano do liczby 60 radnych dalszych trzech radnych, jednak ogólna liczba radnych nie mogła przekroczyć 75 osób. Taką liczbę miały mieć rady Lwowa i Krakowa, a 80 radnych miała mieć rada miejska Łodzi. 100 radnych miało pracować w Warszawie. W dalszej części projektu szczegółowo opisano zasady czynnego i biernego prawa wyborczego oraz zasady sprawowania mandatu radnego. Posiedzenia rady miały być zwoływane przez przewodniczącego, którym miał być w miastach niewydziałonych z powiatowego związku terytorialnego burmistrz, a w miastach wydzielonych starszy burmistrz, zaś w razie przeszkody – przez ich zastępców. Dalsze przepisy opisywały procedowanie w radzie miejskiej²⁸⁵.

Organem wykonawczym w gminach miejskich był kolegialny magistrat. Składał się on z określonej liczby ławników oraz w miastach niewydziałonych z powiatu, tam gdzie organem nadzorczym jest wydział powiatowy – z burmistrza i jego zastępcy, w miastach niewydziałonych, w którym organem nadzorczym jest wydział wojewódzki – starszego burmistrza i jego zastępcy z tytułem burmistrza, oraz w miastach wydzielonych z powiatu – z prezydenta i od 1 do 3 zastępców z tytułem wiceprezydentów. W Warszawie magistrat miał się składać, zgodnie z przepisami przejściowymi, ze starszego prezydenta i od 1 do 3 zastępców, jednego z tytułem prezydenta, a dwóch z tytułem wiceprezydentów. W Łodzi, Wilnie, Poznaniu, Krakowie i Lwowie prezydentowi przysługiwał również tytuł starszego prezydenta miasta, a jednemu z jego zastępców – tytuł prezydenta. Członków magistratu podzielono na dwie kategorie – zawodowych i niezawodowych (honorowych). Zawodowi członkowie mieli urzędować stale, a członkowie honorowi pracowali na posiedzeniach magistratu i w komisjach. Członkami zawodowymi byli burmistrz, starszy burmistrz, prezydent albo starszy prezydent oraz ich zastępcy i ławnicy zawodowi. Członkami niezawodowymi byli ławnicy niezawodowi, wybierano ich na cztery lata. Kadencja członków zawodowych trwała 8 lat. Szczegółowe zasady wyboru miała określić ordynacja wyborcza do rad miejskich. W dalszej części projektu możemy przeczytać przepisy określające sposób wykonywania mandatu członka magistratu miejskiego oraz jego wewnętrzną organizację pracy. W wielkich miastach, dla usprawnienia administrowania, na podstawie statutów miejscowych, można było wydzielić okręgi administracyjne z odrębnym magistratem, albo magistratem złożonym z delegowanych funkcjonariuszy i pracowników magistratu dużego miasta z ławnikiem zawodowym na czele. Taki okręg otrzymywał prawa odrębnego powiatu miejskiego na podstawie uchwały Rady Ministrów. Ponadto mogły być ustanowione rady dzielnicowe,

²⁸⁵ *Projekt ustawy o gminie miejskiej...*, s. 111(7)-112(8).

których członkowie mieli być wybierani na podstawie tych samych zasad co rady miejskie. Ich pozycja ustrojowa miała być określona w statucie miejskim²⁸⁶.

Kolejne tytuły projektu poświęcone zostały: funkcjonariuszom i pracownikom miejskim, statutom miejskim, czyli przepisom prawa miejscowego, zarządowi nad majątkiem gmin miejskich, zakresowi działania organów gminy miejskich w sprawach samorządnych, zadaniom zleconym, procedurze odwoławczej od decyzji organów gminnych, przepisom nadzorczym oraz przepisom przejściowym²⁸⁷.

„Projekt ustawy o gminie wiejskiej opracowany przez Departament Samorządowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w redakcji poprawionej uzupełnionej przez pierwszego prezesa Sądu Najwyższego Fr. Nowodworskiego” został opublikowany w numerze 8 „Gazety Policji i Administracji Państwowej” z 23 lutego 1924 r. Projekt składał się z 159 artykułów, podzielonych na piętnaście tytułów. W tytule pierwszym „Gmina wiejska, jej obszar, członkowie, zadania i organy” znajduje się definicja gminy wiejskiej jako „terytorialny związek publiczno-prawny, powołany do sprawowania na swym obszarze administracji publicznej w zakresie ustawą przepisany. Gmina wiejska może nabywać prawa i zaciągać zobowiązania oraz występować jako strona w procesie”. Gminy składały się z jednej lub kilku graniczących ze sobą gromad wioskowych. Każda gromada musiała należeć do gminy. Większe gromady mogły tworzyć samodzielną gminę wiejską. W dalszej części tytułu przepisy opisywały dokładnie zasadę domicylu. Czynne i bierne prawo wyborcze do władz gminnych powiązane zostało z zasadami prawa wyborczego do Sejmu. Projekt wprowadzał obowiązek przyjęcia urzędu honorowego w gminie na czteroletnią kadencję. Kryteria zwolnienia z tego obowiązku były identyczne jak w ordynacji miejskiej. Projekt dzielił uprawnienia gminy na tzw. własne, samorządowe, czyli wnikaające z ustawy oraz poruczone, zlecone, czyli takie, które gmina realizował jako organ administracji państwowej. Były to przede wszystkim sprawy tzw. policji miejscowej, czyli utrzymywanie bezpieczeństwa i porządku publicznego²⁸⁸.

Organami gminnymi miały być rada gminna jako organ uchwalający oraz zarząd gminny jako władza wykonawcza i zarządzająca. Rada składać się miała z radnych, ich liczba była uzależniona od liczby mieszkańców i wynosiła: w gminach do 5000 mieszkańców – 12 radnych; od 5000 do 8000 mieszkańców – 16 radnych; od 8000 do 10 000 mieszkańców – 20 radnych i powyżej 10 000 mieszkańców – 24 radnych. Liczba mieszkańców miała być określona na podstawie ostatniego powszechnego spisu ludności.

²⁸⁶ *Ibidem*, s. 112(8)-114(10).

²⁸⁷ *Ibidem*, s. 114(10)-117(13).

²⁸⁸ *Projekt ustawy o gminie wiejskiej opracowany przez Departament Samorządowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w redakcji poprawionej uzupełnionej przez pierwszego prezesa Sądu Najwyższego Fr. Nowodworskiego*, GAI PP 1924, nr 8, s. 153(9).

Kadencja rady była czteroletnia. W dalszej części projektodawca szczegółowo opisał zasady czynnego i biernego prawa wyborczego oraz zasady sprawowania mandatu radnego. Posiedzenia rady miały być zwoływane przez wójta, a w razie przeszkody przez jego zastępcę przynajmniej raz na trzy miesiące. Projekt przewidywał możliwość zwołania posiedzenia ekstraordynaryjnego na wniosek $\frac{1}{4}$ ustawowej liczby członków rady. Dalsze przepisy opisywały procedowanie w radzie²⁸⁹.

Tytuł trzeci poświęcony został zarządowi gminy jako organowi wykonawczemu rady. Składał się on z wójta jako przewodniczącego i pochodzących z wyboru ławników. Z grona ławników miał pochodzić zastępca wójta. Liczbę ławników określić miała ustawa o samorządzie wojewódzkim. Do czasu jej uchwalenia przepisy przejściowe do projektu określiły ich liczbę na poziomie 4 osób. Członkowie zarządu byli wybierani przez radę gminną na cztery lata. Urząd ławników miał być bezpłatny, a wójt miał pobierać wynagrodzenie za pracę. Projekt przewidywał istnienie urzędu wójta zawodowego. Mógł go ustanowić sejmik wojewódzki we wszystkich lub wybranych gminach. Mógł być on wybierany na 8 lat lub więcej. Winien on ukończyć 25 lat, władać językiem polskim w mowie i piśmie oraz posiadać odpowiednie kwalifikacje, które określić miała ustawa wojewódzka. Sejmik wojewódzki mógł w drodze ustawy wojewódzkiej ustanowić w miejsce kolegiального zarządu zarząd gminny jednoosobowy, znajdujący się w rękach wójta lub w razie przeszkody – jego zastępcy. Osobą decyzyjną w takim gremium miał być wójt, a ławnicy mieli mieć głos doradczy. W tytule tym możemy przeczytać również przepisy określające sposób wykonywania mandatu wójta i ławników²⁹⁰.

Kolejne tytuły projektu poświęcone zostały: urzędnikom gminnym, statutom miejscowym w gminach, zarządowi nad majątkiem gminnym, zakresowi działania rady gminnej i zarządu gminnego, zadaniom zleconym, procedurze odwoławczej od decyzji organów gminnych, nadzorowi na gminami, obszarowi, członkom, organom i zadaniom gromad, organizacji i uprawnieniom zebrań gromadzkich i zarządu gromad oraz przepisom przejściowym²⁹¹.

W „Gazecie Administracji i Policji Państwowej” opublikowano również trzy projekty ordynacji wyborczych. Pierwszy to „Projekt ordynacji wyborczej dla gmin wiejskich opracowany przez Departament Samorządowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych” umieszczony w numerze 50 Gazety z 8 grudnia 1923 r., drugi to „Projekt ustawy o wyborach do sejmików powiatowych opracowany przez Departament Samorządowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych” zamieszczony w numerze 3 Gazety z 19 stycznia 1924 r., a trzeci – „Projekt ordynacji wyborczej dla gmin miejskich opracowany przez Departament

²⁸⁹ *Ibidem*, s. 153(9)-154(10).

²⁹⁰ *Ibidem*, s. 154(10)-155(11).

²⁹¹ *Ibidem*, s. 155(11)-157(13).

Samorządowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, a uchwalony przez Radę Ministrów 4 lutego 1924 r.”, opublikowany 16 lutego 1924 r. w numerze 7 Gazety.

„Projekt ordynacji wyborczej dla gmin wiejskich” składał się z 128 artykułów, podzielonych na cztery działy. Pierwszy dział „Wybory do rad gminnych” posiadał swoją wewnętrzną strukturę i składał się z następujących części: „Przepisy ogólne” (art. 1-3), „Zarządzenie wyborów” (art. 4), „Przeprowadzenie wyborów w gminie zbiorowej” (art. 5), „Komisja wyborcza” (art. 6-10), „Listy wyborców” (art. 11-12), „Ogłoszenie wyborów” (art. 13), „Wyłożenie list wyborców, reklamacje i ustalenie list wyborców” (art.14-16), „Listy kandydatów” (art. 17-23), „Podział mandatów bez głosowania” (art. 24), „Ogłoszenie list kandydatów i termin głosowania” (art. 25), „Głosowanie” (art. 26-38), „Obliczanie wyniku głosowania” (art. 39-43), „Podział mandatów” (art. 44-50), „Ogłoszenie wyniku wyborów” (art. 51), „Protesty wyborcze i unieważnienie wyborów z urzędu” (art. 52-56), „Przeprowadzenie wyborów do rad gminnych w gminach jednowioskowych” (art. 57-65). Drugi dział „Wybory do zarządu gminnego”, składał się z następujących części: „Przepisy ogólne” (art. 66-68), „Wybór wójta” (art. 69-77), „Wybór ławników” (art. 78-84), „Wybór zastępcy wójta” (art. 85), „Ogłoszenie wyniku wyborów i protokół wyborczy” (art. 86-87), „Unieważnienie wyborów” (art. 88). Trzeci dział „Wybory gromadzkie” miał tylko jedną część – „Wybory do rad gromadzkich” (art. 89-102). Ostatni, czwarty dział „Wybory do zarządu gromady” dzielił się na części: „Zarządzenie wyborów” (art. 103), „Wybory do zarządu gromady przez radę gromadzką” (art. 104-106), „Wybory zastępcy sołtysa” (art. 107-108), „Wybory do zarządu gromady przez zebranie gromady” (art. 109-122), „Unieważnienie wyborów” (art. 123) i „Przepisy końcowe i przejściowe” (art. 124-128). Projekt ordynacji zbudowano na pięcioprzymiotnikowym systemie wyborczym – wyborach powszechnych, równych, tajnych, bezpośrednich i stosunkowych. Prawo wyborcze można było realizować osobiście i tylko w jednej gminie. Interesującą koncepcją wprowadzoną w projekcie była kwestia tzw. głosu dodatkowego. Oprócz prawa do jednego głosu wyborca spełniający pewne warunki miał prawo do oddania głosu dodatkowego. Tymi warunkami były: ukończenie 40. roku życia, bycie małżonkiem albo życie w stanie wdowim oraz posiadanie przynajmniej czworga dzieci własnych lub przysposobionych, piastowanie stanowiska w administracji z wyboru lub nominacji, odbycie służby wojskowej w polskich formacjach w czasie wojny, zaliczenie do weteranów polskich albo utrata współmałżonka lub dziecka w działaniach wojennych, posiadanie polskiego orderu, krzyża zasługi albo innego odznaczenia cywilnego lub wojskowego, posługiwanie się językiem polskim w słowie i piśmie. Spełnienie każdej z powyższych przesłanek dawało prawo do jednego głosu dodatkowego, ale wyborca nie mógł skorzystać z więcej niż 5 głosów dodatkowych²⁹².

²⁹² *Projekt ordynacji wyborczej dla gmin wiejskich opracowany przez Departament Samorządowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych*, GAI PP 1923, nr 50, s. 903(9)-908(14).

„Projekt ordynacji wyborczej dla gmin miejskich opracowany przez Departament Samorządowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, a uchwalony przez Radę Ministrów 4 lutego 1924 r.”, składał się z 102 artykułów podzielonych na dwa działy. Pierwszy dział „Wybory do rady miejskiej” – podzielony był na następujące części: „Zasady wyborcze” (art. 1-4), „Zarządzenie wyborów” (art. 5), „Komisje wyborcze” (art. 6), „Organizacja Głównej Komisji Wyborczej” (art. 7-9), „Organizacja Miejscowych Komisji Wyborczych” (art. 10), „Listy wyborców” (art. 11-12), „Ogłoszenie w wyborach, wyłożenie i ustalenie list wyborców” (art. 13-18), „Lista kandydatów” (art. 19-26), „Ogłoszenie listy kandydatów i oznaczenie dnia głosowania” (art. 27-28), „Głosowanie” (art. 29-39), „Obliczenie i ustalenie wyniku głosowania” (art. 40-47), „Podział mandatów” (art. 48-55), „Nieważność wyborów i protesty wyborcze” (art. 56-60), „Rozwiązanie komisji wyborczych” (art. 61), „Ukonstytuowanie się rady miejskiej” (art. 62-63), „Koszta wyborów” (art. 64-66), „Wybory całej rady miejskiej w razie rozwiązania lub ustąpienia poprzedniej rady” (art. 67-71), „Okręgi wyborcze” (art. 72-82). Drugi dział projektu nosił tytuł: „Wybory do zarządu miejskiego” i składał się z części: „Przepisy ogólne” (art. 83-85), „Wybór przełożonego magistratu” (art. 86), „Wybór zastępcy przełożonego magistratu” (art. 87), „Wybory ławników” (art. 88-97), „Przepisy przejściowe i końcowe” (art. 98-102). Projekt ordynacji, podobnie jak ordynacji do gmin wiejskich, zbudowano na pięcioprzymiotnikowym systemie wyborczym – wyborach powszechnych, równych, tajnych bezpośrednich i stosunkowych. Zmodyfikowano tutaj nieznacznie koncepcję głosu dodatkowego. Wykreślono ukończenie 40. roku życia i posiadanie polskiego orderu, krzyża zasługi albo innego odznaczenia cywilnego lub wojskowego, pozostawiono bycie małżonkiem albo życie w stanie wdowim oraz posiadanie przynajmniej czworga dzieci własnych lub przysposobionych, piastowanie stanowiska w administracji z wyboru lub nominacji, odbycie służby wojskowej w polskich formacjach w czasie wojny, zaliczenie do weteranów polskich albo utrata współmałżonka lub dziecka w działaniach wojennych, posługiwanie się językiem polskim w słowie i piśmie. Spełnienie każdej z powyższych przesłanek dawało prawo do jednego głosu dodatkowego, ale wyborca nie mógł skorzystać z więcej niż 4 głosów dodatkowych (w projekcie gminnym było 5 głosów)²⁹³.

Ostatni projekt – „Projekt ustawy o wyborach do sejmików powiatowych opracowany przez Departament Samorządowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych” składał się z 35 artykułów, podzielonych na osiem tytułów: tytuł I – „Przepisy ogólne” (art. 1-6), tytuł II – „Przygotowanie wyborów” (art. 7-9), tytuł III – „Ustalenie kandydatów” (art. 10-15), tytuł IV – „Głosowanie” (art. 16-18), tytuł V – „Stwierdzenie wyniku wyborów”

²⁹³ *Projekt ordynacji wyborczej dla gmin miejskich opracowany przez Departament Samorządowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, a uchwalony przez Radę Ministrów 4 lutego 1924 r.*, GAIPP 1924, nr 7, s. 133(9)-137(13).

(art. 19-25), tytuł VI – „Zakończenie wyborów” (art. 26-28), tytuł VII – „Protesty wyborcze” (art. 29-31) i tytuł VIII – „Przepisy końcowe” (art. 32-35). Powyższy projekt realizował zasadę wyborów pośrednich. Sejmiki powiatowe miały być wybierane przez rady miejskie miast niewydzielonych z powiatowego związku terytorialnego i gmin wiejskich, które stanowić miały odrębny okręg wyborczy. W sytuacji, kiedy jeden okręg wyborczy tworzyło kilka gmin miejskich albo wiejskich, wojewoda oznaczał miejsce przeprowadzenia wyborów, a każdy członek rady gminnej lub miejskiej miał jeden głos bez względu na wielkość gminy. Projekt ordynacji dokładnie opisywał procedurę obliczania głosów wraz z przykładami stwierdzania wyniku wyborów. Zasady wyborcze określone w projekcie miały obowiązywać na terenie całego kraju z wyjątkiem województwa śląskiego, a wykonanie niniejszych przepisów należało do Ministra Spraw Wewnętrznych²⁹⁴.

Prace parlamentarne nie przebiegały sprawnie. Posłowie ze sceptycyzmem przyjęli lansowaną w projekcie zasadę głosów pluralnych. Polegała ona na przyznaniu pewnym grupom dodatkowych głosów w wyborach samorządowych. Sprawa ta doprowadziła do impasu i zdjęcia projektów spod obrad Sejmu²⁹⁵.

24 lutego 1925 r. Minister Spraw Wewnętrznych Cyryl Ratajski przesłał do wojewodów i delegata Rządu w Wilnie regulamin zebrań periodycznych przewidzianych przez rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 lutego 1924 r. w przedmiocie organizacji władz administracyjnych II instancji, wraz z wykazem osób uprawnionych do uczestnictwa w tych zgromadzeniach. Był to dokument opracowany na podstawie uchwał podjętych w wyniku ustaleń Komisji Sikorskiego. Zebrania te, według zamierzeń rządu, miały wypełnić istniejącą ówczesnie lukę w organizacji administracji państwowej na obszarze województwa, polegającą na braku organu koordynującego działanie wszystkich organów administracji zespolonej i niezespolonej. W czasie obrad uczestnicy mogli bezpośrednio rozwiązać wątpliwości w sprawach sporów kompetencyjnych między organami oraz zapobiegać wydawaniu sprzecznych zarządzeń. Miano dokonywać również wykładni przepisów wydawanych przez poszczególne organy, a które budziły wątpliwości. W trakcie periodycznych spotkań nie można było zajmować się sprawami, które łamałyby tajemnicę urzędową. Wyłączono również kwestie dotyczące opiniowania przez wojewodę kandydatur na stanowiska urzędnicze określone w paragrafach 3 i 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 lutego 1924 r. Obradom przewodniczył wojewoda i były one poufne. Na pisemny wniosek jednego z członków, uzasadniony ważnymi względami, przewodniczący mógł zwołać sesję ekstraordynaryjną. Z zebrań sporządzany był protokół, który był przesyłany wraz wnioskami rządowi²⁹⁶.

²⁹⁴ *Projekt ustawy o wyborach do sejmików powiatowych opracowany przez Departament Samorządowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych*, GAiPP 1924, nr 3, s. 53(9)-54(10).

²⁹⁵ H. Izdebski, *Historia ...*, s. 76.

²⁹⁶ LCVA, UDRZW, fond 51, s. 35, 37-37v.

Do regulaminu dołączono listę osób mogących uczestniczyć w zebraniach. Z ramienia Ministerstwa Skarbu byli to prezes izby skarbowej, prezes dyrekcji ceł, prezes oddziału prokuratury generalnej Rzeczypospolitej Polskiej. Minister Sprawiedliwości delegował prokuratora sądu apelacyjnego znajdującego się w mieście wojewódzkim, a w sytuacji, kiedy nie było sądu apelacyjnego, prokuratora sądu okręgowego. Delegatami Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego byli kurator okręgu szkolnego i dyrektor archiwum państwowego (wykreślony z listy reskryptem Ministra Spraw Wewnętrznych z 11 lipca 1925 r.). Reprezentantem Ministerstwa Rolnictwa i Dóbr Narodowych był dyrektor lasów państwowych. Ministerstwo Przemysłu i Handlu reprezentowali dyrektor wyższego urzędu górniczego (tylko w tych województwach, gdzie istniał przemysł wydobywczy znaczący dla gospodarki narodowej), prezes dyrekcji poczt i telegrafów, naczelnik urzędu probierczego, naczelnik okręgowy legalizacji narzędzi mierniczych. Z ramienia Ministerstwa Kolei w zebraniach uczestniczył dyrektor dyrekcji kolei państwowych. Ministerstwo Robót Publicznych reprezentowali dyrektor dróg wodnych oraz inspektor dróg wodnych. Reprezentantami Ministerstwa Pracy byli dyrektor okręgowego urzędu ubezpieczeń i okręgowy inspektor pracy. Ministerstwo Reform Rolnych reprezentował prezes okręgowego urzędu ziemskiego. W zebraniach winni brać udział naczelnicy odpowiednich wydziałów urzędów wojewódzkich²⁹⁷.

Dnia 15 lipca 1925 r. rząd W. Grabskiego podjął uchwałę poświęconą sprawie dekoncentracji na podstawie wytycznych Komisji Sikorskiego. Zobowiązywała ona ministrów do stosowania zasady dekoncentracji i odciążenia administracji centralnej w pracach projektujących akty prawne. Kierownicy resortów mieli wydać zarządzenia, które uzgadniałyby ówczesny stan faktyczny w zakresie podziału kompetencji pomiędzy poszczególnymi instancjami i przekazywałyby organom niższego szczebla decyzje, zastrzeżone dla nich przepisami prawa. Ministrowie mieli przygotować do końca października 1925 r. wnioski dotyczące rozszerzenia kompetencji organów I i II instancji²⁹⁸.

Mimo podjętej uchwały ministerstwa, z wyjątkiem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, nie wywiązały się z postawionego zadania. Cała akcja doprowadziła do zebrania materiałów dotyczących problematyki dekoncentracji. Dobrą pracę wykonało jedynie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, które pismem z 21 września 1925 r. poleciło wojewodom materiały, spostrzeżenia i wnioski dotyczące dekoncentracji w zakresie wszystkich działów administracji zespolonej²⁹⁹.

Powyższa uchwała była ostatnim rozstrzygnięciem podjętym przez rząd Grabskiego na podstawie ustaleń Komisji gen. W. Sikorskiego.

²⁹⁷ *Ibidem*, s. 36.

²⁹⁸ R. Hausner, *Dekoncentracja...*, s. 2(2).

²⁹⁹ *Ibidem*.

Rozdział IV

Komisje dla usprawnienia administracji z 1926 r.

1. Komisja Trzech

Dnia 13 listopada 1925 r. ustąpił gabinet Władysława Grabskiego. Fakt ten doprowadził do tygodniowego przesilenia rządowego. Prezydent Wojciechowski desygnował na następcę Macieja Rataja, jednak Marszałek Sejmu odmówił. Nie powiodła się próba stworzenia gabinetu centrolewicowego, skupiającego PSL „Piast”, PPS i Chrześcijańską Demokrację (ChD), którym miał kierować Jędrzej Moraczewski, Wincenty Witos lub Józef Chaciński. Ostatecznie starania o stworzenie nowego rządu podjął Aleksander Skrzyński. Chciał on doprowadzić do szerokiego porozumienia stronnictw politycznych i powołania tzw. „szerokiej koalicji”. W nocy z 19 na 20 listopada doszło do zawarcia koalicji, w skład której weszły następujące partie: ChD, ZLN, PSL „Piast”, NPR i PPS. Jednak sytuacja polityczna była bardzo napięta ze względu na kontrowersje dotyczące obsady Ministra Spraw Wojskowych. 21 listopada w Belwederze doszło do spotkania prezydenta Wojciechowskiego z generałami Józefem i Stanisławem Hallerami, kandydatem na premiera A. Skrzyńskim i marszałkiem J. Piłsudskim. Marszałek miał żądać, aby stanowisko Ministra Spraw Wojskowych objął jeden z generałów cieszących się jego zaufaniem. Sprawę rozstrzygnięto kompromisowo i 27 listopada 1925 r. ministrem został gen. Lucjan Żeligowski³⁰⁰.

Politykę wewnętrzną nowego rządu determinowała stale pogarszająca się sytuacja gospodarcza państwa. Ta kwestia zajmowała sporą część *exposé* premiera Skrzyńskiego, które wygłosił w Sejmie 25 listopada³⁰¹. Program oszczędnościowy miał realizować minister skarbu Jerzy Zdziechowski, a jego koncepcją była polityka zrównoważenia i stabilizacji waluty. Równowagę budżetu miał osiągnąć m.in. przez zmniejszenie zatrudnienia i obniżenie płac administracji państwowej i samorządowej³⁰². Takie hasła miały być elementem kolejnej akcji reformy administracji.

³⁰⁰ M. Baumgart, *Gabinet Aleksandra hr. Skrzyńskiego 20. XI. 1925-5. V. 1926 r.*, [w:] J. Faryś, J. Pajewski (red.), *op. cit.*, s. 138-147.

³⁰¹ *Deklaracja programowa rządu wygłoszona w Sejmie przez prezesa rady ministrów p. Al. Skrzyńskiego dn. 25 listopada b.r.*, GAIPP 1925, nr 48, s. 972(10)-973(11).

³⁰² M. Baumgart, *op. cit.*, s. 144.

Dnia 2 stycznia 1926 r. rząd A. Skrzyńskiego powołał Komisję dla Reformy Administracji pod prezydencją prof. Michała Bobrzyńskiego. Oprócz niego do komisji weszli jeszcze Stanisław Kasznica i Stanisław Smólski. Ze względu na trzyosobowy skład gremium to nazwano Komisją Trzech³⁰³.

Ze względu na wąski skład komisji słuszne wydaje się przedstawienie krótkich biogramów członków tego gremium.

Prof. Michał Bobrzyński, uczestnik prac także drugiej komisji z 1923 r., był wybitnym historykiem prawa. Jego mistrzami byli wybitni uczeni krakowscy: prof. Józef Szujski, prof. Julian Dunajewski oraz prof. Antoni Zygmunt Helcel. Poglądy polityczne prof. Bobrzyński opierał na konserwatywnych założeniach „stańczyków” krakowskich (St. Tarnowskiego, J. Szujskiego i St. Koźmiana). Potępiali oni powstanie styczniowe, a przyczyn upadku państwa polskiego upatrywali w wadach narodowych i braku silnej władzy. Z tego powodu Bobrzyński był gorącym orędownikiem „pracy organicznej” nad podniesieniem oświaty i zamożności społeczeństwa oraz zawarciem kompromisu politycznego z Habsburgami³⁰⁴.

W 1885 r. M. Bobrzyński rozpoczął swoją karierę polityczną. Został wybrany posłem do Sejmu Krajowego i do wiedeńskiej Rady Państwa, gdzie popierał idee „stańczyków”. Od 1891 r. został wiceprezydentem Rady Szkolnej Krajowej, a w czasie jego rządów znacznie rozszerzono kompetencje Rady w sprawach szkolnictwa ludowego, średniego i zawodowego w Galicji. Doprowadził również do podniesienia poziomu merytorycznego podręczników szkolnych, które zamawiał u wybitnych uczonych i pedagogów. Powiększył liczbę szkół ludowych, doprowadzając do założenia szkoły niemal w każdej większej gminie i dbając o podniesienie wykształcenia nauczycieli ludowych i gimnazjalnych. W 1901 r. opuścił stanowisko w Radzie i wrócił na Uniwersytet Jagielloński³⁰⁵.

W kwietniu 1908 r., po śmiertelnym zamachu na namiestnika Galicji Andrzeja Potockiego, został powołany na wakujący urząd. W czasie swoich rządów podjął się reformy systemu wyborczego. Po upadku tego projektu podał się do dymisji w maju 1913 r. W czasie I wojny światowej popierał politykę Naczelnego Komitetu Narodowego, a od października 1917 r. został mianowany na urząd Ministra dla Galicji. Zaczął przygotowywać projekt wyodrębnienia Galicji z monarchii habsburskiej i połączenia jej z Królestwem Polski. Po upadku tej idei podał się do dymisji i wrócił do Krakowa. Po

³⁰³ R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 152-153.

³⁰⁴ K. Pol, *Poczet prawników polskich*, Warszawa 2000, s. 442-445, s. 451; biogramy M. Bobrzyńskiego zob. S. Estreicher, *Michał Bobrzyński. Odbitka z „Przeglądu Współczesnego”, nr 165-168*, Warszawa 1936; D. Szymczak, *Zmierzch galicyjskiego austrofilizmu i idei austro-polskiej. Michał Bobrzyński jako minister dla Galicji i kwestia wyodrębnienia Galicji (1916-1917)*, „Czasopismo Instytutu Historii Uniwersytetu Rzeszowskiego” 2015, nr 1, s. 21-47.

³⁰⁵ S. Estreicher, *Bobrzyński Michał*, [w:] *Polski Słownik Bibliograficzny*, t. II, Kraków 1936, s. 166-167.

odzyskaniu niepodległości przeniósł się do Wielkopolski do miejscowości Garbary, a później do Łopuchówka pod Poznaniem, gdzie nadal pracował naukowo. Nie zrezygnował z życia politycznego. Został powołany przez premiera Ignacego Jan Paderewskiego na przewodniczącego Ankiety do przygotowania rządowego projektu konstytucji, która jednak nie została przedstawiona Sejmowi. Po przewrocie majowym narodowi demokraci rozważali jego kandydaturę na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej. Zmarł 3 lipca 1935 r. w Poznaniu, pochowany został w Krakowie 8 lipca³⁰⁶.

Drugim członkiem komisji był Stanisław Kasznica. Należał do wybitnych przedstawicieli nauk administracyjnych. Swoją edukację uniwersytecką rozpoczął od studiów chemicznych we Lwowie (1893/4), a następnie studiował medycynę w Warszawie (1894/5). Ostatecznie od 1895 r. podjął studia prawnicze. W ich trakcie aktywnie uczestniczył w życiu studenckim, był członkiem zarządu Bratniej Pomocy, a później sekretarzem redakcji „Gazety Polskiej”. Na czwartym roku był więziony na Pawiaku i w X pawilonie cytadeli warszawskiej za udział w tajnym Kole Oświaty Ludowej. Po zwolnieniu za kaucją władze rosyjskie internowały Kasznicę w Warszawie. Ostatecznie ukończył studia w 1901 r. i wyjechał do Krakowa³⁰⁷.

W Galicji rozpoczął pracę naukową i urzędniczą. Pracował w namiestnictwie we Lwowie, a w 1904 r. złożył egzaminy doktorskie. Działal również w Związku Młodzieży Polskiej ZET oraz był członkiem Ligi Narodowej, a później Stronnictwa Narodowo-Demokratycznego. Kierował Biurem Statystycznym w Wydziale Krajowym. W 1908 r. wraz z Edwardem Dubanowiczem i Stanisławem Strońskim wystąpił ze Stronnictwa, ale nie zerwał kontaktów z Ligą Narodową. Wydawali oni do wybuchu I wojny światowej dwutygodnik „Rzeczpospolita”. W latach 1913-1914 Kasznica był posłem do Sejmu Krajowego i jego sekretarzem. Pracował tam aktywnie nad zmianą statutu krajowego i ordynacji wyborczej. Objął również katedrę nauk społecznych w Krajowej Akademii Rolniczej w Dublanach pod Lwowem (1912-1919)³⁰⁸.

Po wybuchu I wojny światowej wszedł do Wydziału Wykonawczego Naczelnego Komitetu Narodowego, jednak po wkroczeniu do Galicji Wschodniej wojsk rosyjskich podpisał protest przeciwko tworzeniu wojsk polskich u boku państw centralnych. Za to po powrocie wojsk austriackich został aresztowany i był sądzony po zarzucie zdrady stanu. W 1915 r. wypuszczono go z aresztu. Wraz z T. Cieńskim i E. Romerem założył Zjednoczenie Narodowe o zbieżnym programie z Narodową Demokracją, a w lipcu 1917 r. wspólnie z PSL „Piast” i Narodową Demokracją utworzyli Związek Międzypartyjny, w którym Kasznica był jednym z przywódców. Wziął udział w zebraniu Polskiego Koła

³⁰⁶ *Ibidem*, s. 167-168; K. Pol, *op. cit.*, s. 453-455.

³⁰⁷ Z. Janowicz, *Kasznic Stanisław Wincenty Antonii*, [w:] *Polski Słownik Biograficzny*, t. XII, Wrocław-Warszawa-Kraków 1966, s. 206.

³⁰⁸ *Ibidem*, s. 206; *Czy wiesz kto to jest?*, red. S. Łoza, Warszawa 1938, s. 328.

Parlamentarnego w Krakowie, które proklamowało dążenie do zjednoczenia Polski (maj 1918 r.), a następnie wspólnie z Wincentym Witosem w Zjeździe Narodów Uciśnionych w Pradze. Pod koniec 1918 r. brał czynnie udział w obronie Dublan oraz współtworzył Polski Komitet Narodowy we Lwowie³⁰⁹.

Po odzyskaniu niepodległości rozpoczął pracę w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych na stanowisku szefa sekcji administracyjnej (sierpień 1919 r.), gdzie kierował przygotowaniem projektów wcielenia byłej dzielnicy pruskiej do Rzeczypospolitej i organizacji władz administracji ogólnej II stopnia. W czasie wojny z bolszewikami w 1920 r. wszedł do Rady Obrony Państwa. W tymże roku porzucił pracę w administracji i rozpoczął prace organizacyjne nad tworzeniem Uniwersytetu Poznańskiego. Objął stanowisko dziekana Wydziału Prawa, a w latach 1929/30 i 1930/31 był rektorem Uniwersytetu. Nie wyrzekł się działalności politycznej. Został wybrany senatorem I kadencji z listy Stronnictwa Chrześcijańsko-Demokratycznego. Działał jako ekspert w pracach nad statutem autonomicznym dla Galicji Wschodniej oraz nieformalnie przewodniczył w komisji dla usprawnienia administracji powołanej przez premiera Sikorskiego. Współdziałał z przedstawicielami Sejmu Śląskiego w sprawie nowego statutu autonomicznego (wrócił do tego zagadnienia, wspólnie z S. Starzyńskim, w latach 1933-1935). Kasznica pracował również w Radzie Oszczędnościowej i Radzie Archiwalnej przy Ministerstwie Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego oraz jako sędzia Trybunału Kompetencyjnego³¹⁰.

Po wybuchu wojny S. Kasznica został uwięziony jako zakładnik wojskowy w Poznaniu, a w grudniu 1939 r. wysiedlony do Limanowej. W latach 1942-1944 przebywał w Warszawie, gdzie czynnie uczestniczył w tajnych kompletach Uniwersytetu Warszawskiego i Uniwersytetu Ziemi Zachodnich, gdzie wykładał prawo administracyjne. Napisał również w tym czasie syntezę pt. *Polskie prawo administracyjne*. Po wyzwoleniu wrócił do Poznania, gdzie był jednym z pierwszych profesorów odbudowujących Wydział Prawa. Wykładał również w Akademii Handlowej. Prócz tego stworzył Sekcję Prawną Instytutu Zachodniego. Przeniesiony został w stan spoczynku 31 grudnia 1947 r. Na katedrę wrócił po wydarzeniach październikowych 1956 r. Jednak niedługo cieszył się powrotem, 17 listopada 1958 r. zmarł w Krosinku koło Mosiny³¹¹.

Do Komisji Trzech został powołany także Stefan Smólski. Był z wykształcenia prawnikiem. Prawo kończył w Kijowie, a od 1907 r. pracował tam jako adwokat. W momencie wybuchu I wojny światowej został powołany do armii carskiej. Jednak po odniesieniu ciężkiej rany w walkach o Lwów został zwolniony ze służby. Pod koniec wojny,

³⁰⁹ Z. Janowicz, *op. cit.*, s. 206.

³¹⁰ *Ibidem*, s. 207.

³¹¹ *Ibidem*, s. 207.

po rewolucji lutowej, włączył się do ruchu polskich oficerów, zmierzających do utworzenia polskiej armii w Rosji. Należał tam do frakcji prawicowej³¹².

Po odzyskaniu niepodległości został zastępcą naczelnika okręgu administracyjnego wołyńskiego, utworzonego w ramach Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich, kierowanego przez Jerzego Osmałowskiego. Jednak po konflikcie z Osmałowskim Smólski podał się do dymisji. W czasie wojny polsko-bolszewickiej, po powołaniu Zarządu Cywilnego Ziem Wołynia i Frontu Podolskiego z Antonim Mińkiewiczem na czele wszedł w jego skład. Został naczelnikiem okręgu wołyńskiego, zwanego nieoficjalnie województwem wołyńskim. Funkcję tę pełnił do likwidacji Zarządu, czyli do 9 września 1920 r. Po tych wydarzeniach przeniósł się do Warszawy, gdzie został adwokatem przy Okręgowym Sądzie Apelacyjnym. 22 grudnia 1921 r. został wybrany przez Radę Miejską na wiceprezydenta Warszawy³¹³.

W tym czasie rozpoczął karierę polityczną w stolicy. Związał się Chrześcijańsko-Narodowym Stronnictwem Pracy. W wyborach do Sejmu i Senatu I kadencji, z ramienia tej partii starał się o mandat posła i senatora. Sukcesem zakończyły się jego starania o fotel senatorski. W 1923 r., po dymisji ministra pracy i opieki społecznej Ludwika Darowskiego, Smólski został powołany na wakujący urząd do II gabinetu Wincentego Witosa³¹⁴. W pracach rządowych odznaczał się niewątpliwą aktywnością. Ustąpił wraz z całą Radą Ministrów 17 grudnia 1923 r. Pracował również w pozaparlamentarnym gabinecie Władysława Grabskiego jako podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, gdzie zajmował się w szczególności kwestiami ziem wschodnich. Przygotował m.in. rozporządzenie o konieczności uzyskania zgody władz administracyjnych na każde zebranie zwołane na Kresach Wschodnich. Przeciwno takiemu rozwiązaniu zaprotestował PPS i mniejszości narodowe. Smólski nie ugiął się i rozporządzenia nie odwołano. Dnia 2 kwietnia 1925 r. poseł Norbert Barlicki obwiniał Smólskiego i ministra spraw wewnętrznych Cyryla Ratajskiego o doprowadzenie do zastrzelenia przez eskortę przekazywanych do Związku Radzieckiego dwóch oficerów komunistów, Walerego Bagińskiego i Antoniego Wieczorkiewicza. Sprawa ta doprowadziła do dymisji wicepremiera Stanisława Thugutta oraz na własną prośbę ministrów Ratajskiego i Smólskiego³¹⁵.

Po dymisji S. Smólski zrezygnował także z mandatu senatora. Złożył egzamin notarialny i od stycznia 1926 r. objął urząd notariusza przy Wydziale Hipotecznym Sądu

³¹² A. Piber, *Smólski Stefan*, [w:] *Polski Słownik Biograficzny*, t. XXXIX, Warszawa-Kraków 1999-2000, s. 365.

³¹³ *Ibidem*, s. 365.

³¹⁴ J. Faryś, *II Gabinet Wincentego Witosa 28.V.1923-15.XII.1923*, [w:] J. Faryś, J. Pajewski (red.), *op. cit.*, s. 120.

³¹⁵ A. Piber, *op. cit.*, s. 366.

Okręgowego w Lublinie. Do czynnej polityki wrócił na początku maja 1926 r. Został wtedy powołany do III gabinetu W. Witosa na stanowisko ministra spraw wewnętrznych. Po zaprzysiężeniu rządu 11 maja 1926 r. otrzymał dwa dni urlopu dla załatwienia spraw rodzinnych³¹⁶. Pod jego nieobecność resortem kierował wiceminister Karol Olpiński. Nie było go w Warszawie w trudnych dniach przewrotu majowego. Wraz z całym rządem podał się do dymisji 15 maja³¹⁷.

Po przewrocie majowym jego aktywność polityczna w ramach administracji państwowej osłabła. Działał cały czas w strukturach Chrześcijańsko-Narodowego Stronnictwa Pracy, a po połączeniu z Narodową Partią Robotniczą – w Zjednoczeniu Chrześcijańsko-Społecznym. Aktywnie pracował w samorządzie branżowym notariuszy. Zmarł 2 lutego 1938 r. w Warszawie³¹⁸.

Komisja Trzech intensywnie pracowała do 13 lutego 1926 r. Rezultatem starań było przygotowanie „Sprawozdania Komisji powołanej przez Pana Prezesa Rady Ministrów do opracowania projektu reorganizacji Administracji Państwowej”, opublikowane m.in. w dziele W.L. Jaworskiego pt. „Projekt konstytucji”. W sprawozdaniu komisja poinformowała, że ze względu na krótki czas pracy zawężyła swoje prace jedynie do administracji w ściślejszym tego słowa znaczeniu, tj. z wykluczeniem administracji sądowej, wojskowej i wszelkiego rodzaju przedsiębiorstw państwowych, poczty, kolei, monopoli. W sprawozdaniu nie ujęto także spraw związanych z naprawą biurowości i rachunkowości, gdyż dla tych kwestii powołano kompetentne ciała, czyli Naczelną Komisję Oszczędnościową. Członkowie komisji podkreślali, że podjęli się przygotowania projektu administracji jako znawcy przedmiotu, nie kierując się względami politycznymi ani naciskami pochodzącymi od pracowników administracyjnych niezadowolonych z kierunku ich prac³¹⁹.

W sprawozdaniu członkowie komisji przedstawili swoje obawy, że część ich pracy może nie uzyskać dalszego toku ustawodawczego. Jednak byli przekonani, że opinia publiczna, która żywo interesowała się ich pracami, powinna dowiedzieć się, jak reorganizację administracji widzą apolityczni fachowcy, stojący poza rządem. Ponadto mieli oni świadomość, że proces zmian w administracji będzie długotrwały, a ewentualne

³¹⁶ J. Jakiel, *III Gabinet Wincentego Witosa 10-15.V.1926*, [w:] J. Faryś, J. Pajewski (red.), *op. cit.*, s.152.

³¹⁷ A. Piber, *op. cit.*, s. 366.

³¹⁸ *Ibidem*, s. 366-367.

³¹⁹ M. Bobrzyński, St. Kasznica, St. Smólski, *Projekt reorganizacji administracji państwowej*, [w:] W.L. Jaworski, *Projekt konstytucji*, Kraków 1928, s. 210-211; *Zagadnienie reformy Administracji. Sprawozdanie Komisji powołanej przez p. Prezesa Rady Ministrów do opracowania projektu reorganizacji państwowej*. GAiPP 1926, nr 10, s. 156(4)-162(10); GAiPP 1926, nr 11, s. 173(5)-175(7); o pracach Komisji patrz: M. Gałędek, *Rozporządzenie Prezydenta RP z 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej – przełom w budowie ustroju administracyjnego państwa polskiego doby międzywojennej*, „Zeszyty Prawnicze” 2011, t. 11, z. 3, s. 96-100.

odrzucone projekty mogą być wykorzystane w późniejszym czasie. W przygotowanym zestawieniu Komisja Trzech wskazywała, że nie przygotowała kompleksowego projektu zmian w administracji ze względu na niedostatek czasu. Dlatego w swoich pracach uwagę zwróciła na przygotowanie projektów niezbędnych ustaw i wytyczenia kierunku gruntownej naprawy aparatu administracyjnego³²⁰.

Swoje spostrzeżenia komisja podzieliła na cztery punkty: zespolenie władz rządowych, samorząd, ustrój wewnętrzny urzędów oraz granice województw.

W pierwszym punkcie uznała za naturalną zasadę zespolenia władz, w szczególności w państwie zarządzanym w systemie parlamentarno-gabinetowym. Przypomniała, że problematyką tą zajmowała się już komisja powołana przez rząd Wł. Sikorskiego, ale doprowadzono wówczas jedynie do wydania rozporządzenia z 11 lutego 1924 r. o wewnętrznym zespoleniu urzędów wojewódzkich. Dlatego należało dążyć do kontynuowania tej tematyki i likwidacji odrębnych urzędów resortowych oraz podporządkowania ich wojewodom lub starostom powiatowym. Ich istnienie powodowało nadmierny rozrost urzędów, uniemożliwiało przeprowadzenie akcji oszczędnościowej w wydatkach osobowych i rzeczowych oraz utrudniało ludności załatwianie spraw w urzędach³²¹.

W takiej sytuacji komisja postulowała, aby jak najpilniej urzędy techniczne, niewpływające na ogólny kierunek administracji, poddać nadzorowi władz wojewódzkich lub powiatowych. Urzędy te to m.in.: zakłady badania żywności, urzędy miar i urzędy probiercze, okręgowa dyrekcja lasów państwowych, zarząd stadnin państwowych, zakłady państwowe rolniczych badań naukowych, archiwa państwowe i urzędy morskie³²².

Kolejnym ważkim elementem zespolenia administracji była integracja władz skarbowych i szkolnych z administracją rządową. W sprawie skarbowości komisja postulowała postawienie na czele izby skarbowej w województwie wojewody jako prezesa, a dyrektora izby jako wiceprezesa. Właściwe kierownictwo skarbowe pod względem fachowo-skarbowym należałoby do dyrektora, a wojewoda miałby wpływ na kwestie personalne. Proponowano także zniesienie osobnych dyrekcji ceł i wcielenie ich agend do izb skarbowych; w powiecie połączenie urzędów akcyz i monopoli państwowych oraz kas do urzędów podatków i opłat; poddanie nadzorowi naczelników urzędów skarbowych ewidencji podatku gruntowego, a urzędów celnych izbom skarbowym; wreszcie zespolenie kontroli skarbowej ze strażą celną w jeden korpus straży skarbowej, zorganizowanej na wzór wojskowy³²³.

W sprawach szkolnych komisja postulowała gruntowną zmianę. Ustawy z 17 lutego 1922 r. „O zakładaniu i utrzymywaniu publicznych szkół powszechnych”

³²⁰ M. Bobrzyński, St. Kasznica, St. Smólski, *op. cit.*, s. 211.

³²¹ *Ibidem*, s. 212-213.

³²² *Ibidem*, s. 214.

³²³ *Ibidem*, s. 214-215.

i „O budowie publicznych szkół powszechnych” oraz ustawa z 4 czerwca „O tymczasowym ustroju władz szkolnych” – wprowadzały ogromny zamęt w tę sferę życia publicznego. Dlatego komisja, zgodnie z gwarancjami zawartymi w konstytucji z 1921 r., postulowała wprowadzenie na terenie województwa jednej władzy szkolnej, zarządzającej wszystkimi sprawami szkolnymi, z wyjątkiem szkół akademickich. Władzą szkolną miała być kolegialna Rada Szkolna Wojewódzka na czele z wojewodą i kuratorem jako zastępcą. Do tego gremium wchodzić mieli jeszcze delegaci wydziału wojewódzkiego, reprezentanci różnych wyznań, reprezentanci nauczycieli oraz fachowcy powołani przez Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Rada miała przygotowywać dla ministerstwa plany zakładania, organizacji i utrzymywania wszelkich szkół, plany zajęć, miała przyjmować relacje wizytatorów szkolnych i rozstrzygać ich wnioski. Od kolegialnych uchwał wyłączyć się winno tylko sprawy personalne nauczycieli, wizytatorów i inspektorów oraz urzędników biura Rady i kuratora, zastrzeżone w porozumieniu kuratora z wojewodą, a w razie jego braku do decyzji ministra³²⁴.

W swoim sprawozdaniu Komisja Trzech postulowała także zmiany w organizacji policji, która miała się stać korpusem straży na wzór wojskowy, spełniającym jedynie funkcje organu wykonawczego władz administracyjnych i sądowych w zakresie ścigania przestępców. Proponowała też likwidację okręgowych inspektoratów pracy, państwowych urzędów pośrednictwa pracy, urzędów okręgowego funduszu bezrobocia, okręgowych dyrekcji robót publicznych, urzędów rybackich. Ich zadania i kompetencje winny być przekazane władzom wojewódzkim. Komisja wysunęła propozycję zlikwidowania Ministerstwa Reform Rolnych, połączenia Ministerstwa Robót Publicznych z Ministerstwem Kolei oraz zreformowania systemu ubezpieczeń społecznych³²⁵.

Część drugą sprawozdania komisja poświęciła samorządowi terytorialnemu, oceniając go krytycznie i zauważając, że mimo sporego upływu czasu od odzyskania niepodległości nadal nie przeprowadzono unifikacji ustroju terytorialnego. Komisja ubolewała przede wszystkim nad brakiem jednolitego samorządu wojewódzkiego, który w ogóle nie istniał w byłych zaborach rosyjskim i austriackim. Jego brak udaremniał proces rozdzielania kompetencji między władze administracji rządowej i samorządowej oraz regulowania toku instancji. Dlatego komisja proponowała powołanie surogatu władz wojewódzkich na tych ziemiach aż do czasu uchwalenia ustawy unifikacyjnej³²⁶.

Koniecznością według komisji było wskrzeszenie samorządu powiatowego w byłej dzielnicy austriackiej oraz rozwiązanie organizacji miast wyłączonych z powiatowego związku terytorialnego. Ich prezydenci powinni otrzymać jako funkcję poruczoną

³²⁴ *Ibidem*, s. 215-216.

³²⁵ *Ibidem*, s. 216-221.

³²⁶ *Ibidem*, s. 221-222.

władzę starostów, z wyjątkiem spraw związanych z bezpieczeństwem publicznym w ścisłym tego słowa znaczeniu. Miały one pozostać w gestii starostów powiatów, w którym miasto wyłączone się znajduje, zaś w Poznaniu, Krakowie, Łodzi, Lublinie i Wilnie osobnemu starostwu grodzkiemu. Istotną sprawą miała być także kwestia organizacji miasta stołecznego Warszawy, gdzie powinno stworzyć się dwie instancje samorządowe³²⁷.

W trzeciej części komisja podjęła kwestię wewnętrznego ustroju urzędów. Zgodnie z przepisami konstytucji marcowej postulowała ona przeprowadzenie głębokiej dekoncentracji władzy na organy terenowe. Komisja wskazywała także na potrzebę racjonalizacji etatów urzędniczych, zweryfikowanie przepisów dotyczących sprawozdawczości, procedury wydawania decyzji administracyjnych, aby usunąć z nich zbędny formalizm oraz przeprowadzenie weryfikacji urzędników pod względem wykształcenia, żeby do struktur administracyjnych trafiała większa liczba prawników³²⁸.

Komisja zaznaczała również, że rząd powinien przygotować specjalną ustawę, upoważniającą ją do wydania przepisów ujednolicające kwestie dekoncentracji³²⁹.

Ostatnia część sprawozdania poświęcona została granicom województw. Komisja postulowała następujące zmiany zmierzające do, w miarę równomiernego, rozkładu liczby ludności w poszczególnych województwach. I tak:

- 1) do województwa pomorskiego należało przyłączyć powiaty bydgoski, szubiński i wyrzykowski z województwa poznańskiego, a powiaty rypiński, lipnowski i niezawski z województwa warszawskiego. Po przyłączeniu liczba ludności wzrosła by z 935 679 do 2 724 839 mieszkańców;
- 2) do województwa krakowskiego należało przyłączyć powiaty będziński, olkuski i miechowski z województwa kieleckiego. Po tych zmianach województwo liczące 1 992 810 ludności powiększyłoby się do 2 724 839 mieszkańców;
- 3) do województwa łódzkiego powinien zostać przyłączony powiat częstochowski z województwa kieleckiego. Po tych zmianach liczba ludności województwa łódzkiego z 2 252 769 zwiększyłaby się do 2 487 661 mieszkańców, województwo kieleckie liczące 2 535 781 mieszkańców miałoby zaś ich tylko 1 568 860;
- 4) do województwa warszawskiego należało przyłączyć powiaty węgrowski, sokołowski, garwoliński i gminę Irenę z powiatu puławskiego w województwie lubelskim. Po tych zmianach województwo warszawskie (bez miasta Warszawy) powiększyłoby liczbę ludności z 1 176 085 do 1 220 740 mieszkańców³³⁰.

³²⁷ *Ibidem*, s. 223-224.

³²⁸ *Ibidem*, s. 224-228.

³²⁹ R. Hausner, *Dekoncentracja...*, s. 3(3).

³³⁰ M. Bobrzyński, St. Kasznica, St. Smólski, *op. cit.*, s. 228-230.

Prócz powyższych zmian komisja postulowała, aby w każdym województwie, obok władz ogólnoadministracyjnych, powołać władzę skarbową i szkolną. Trzeba więc było utworzyć w województwie kieleckim osobną władzę szkolną, w województwach tarnopolskim i stanisławowskim osobne władze szkolne i skarbowe, a w województwie nowogródzkim uzgodnić granice okręgu szkolnego z granicami województw³³¹.

Kończąc sprawozdanie, Komisja dołączyła do niego dziesięć projektów ustaw: projekt ustawy w sprawie częściowej zmiany ustawy tymczasowej z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji; projekt ustawy w sprawie częściowej zmiany postanowień ustawy z dnia 31 lipca 1919 r. o tymczasowej organizacji władz i urzędów skarbowych; projekt ustawy o straży skarbowej; projekt ustawy o ustroju administracji szkolnej; projekt ustawy o policji państwowej; projekt ustawy o radach wojewódzkich i jej wydziałach; projekt ustawy zmieniającej niektóre postanowienia o organizacji władz samorządu powiatowego; projekt ustawy o zleceniu prezydentom niektórych miast załatwiania spraw ogólnej administracji państwowej; wykaz spraw, które mogą być przekazane z zakresu działania władz administracyjnych II instancji do kompetencji władz administracyjnych I instancji; projekt ustawy o zmianie granic województwa poznańskiego, pomorskiego, warszawskiego, lubelskiego, kieleckiego, łódzkiego i krakowskiego oraz w sprawie zmiany granic powiatów na obszarze województw poznańskiego i pomorskiego³³².

Pierwszy projekt to „Ustawa z dnia... 1926 r. w sprawie częściowej zmiany ustawy tymczasowej z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji”³³³. Składał się on z 12 artykułów. Pierwszy z nich potwierdzał zasadę, że wojewoda, jako najwyższa władza na terenie województwa, miał być reprezentantem rządu, wypełniał jego wolę i przed nim odpowiadał. W szczególności miał czuwać nad bezpieczeństwem i porządkiem publicznym. Miał koordynować pracę władz i urzędów II instancji na terenie województwa poprzez zwoływanie periodycznych zebrań, w których nie uczestniczyli prezesi sądów. W zakresie administracji spraw wewnętrznych, przemysłu i handlu, rolnictwa i dóbr narodowych, nie wyłączając spraw z zakresu regulowania nowego ustroju rolnego, pracy i opieki społecznej, wyznań religijnych oraz robót publicznych, wojewoda miał być organem bezpośrednio zarządzającym, orzekającym i wykonawczym, obejmując dotychczasowe prawa i obowiązki kierownictwa oraz miał być odpowiedzialny za ich wykonywanie przed właściwym ministrem. Powyższe zadania wojewoda realizował przy pomocy urzędu wojewódzkiego oraz władz administracyjnych I instancji czyli starostów, starostów grodzkich i prezydentów miast³³⁴.

³³¹ *Ibidem*, s. 230.

³³² *Ibidem*, s. 230-231.

³³³ Dz.Pr.P.P. 1919, nr 65, poz. 395.

³³⁴ M. Bobrzyński, St. Kasznica, St. Smólski, *op. cit.*, s. 232-233.

Według opisywanego projektu swoją dotychczasową samodzielność zachowywały dyrekcje i urzędy pocztowe i telegraficzne, urzędy miar i urzędy probiercze, dyrekcje lasów państwowych, zarządy stadnin państwowych, dyrekcje dróg wodnych, archiwa państwowe oraz państwowe rolnicze zakłady badawczo-naukowego. Podlegały jednak one nadzorowi wojewody, w którego zakresie był nadzór osobowy, kontrola wydatków, możliwość żądania wyjaśnień dotyczących działalności urzędów i wydawanych przez nich aktów prawnych, a w razie potrzeby wojewoda mógł żądać usunięcia nieprawidłowości. Uprawnienia wojewody w zakresie administracji skarbowej oraz oświecenia publicznego, miały określić przepisy kolejnych ustaw. W powyższych działach administracji oraz w administracji kolejowej, górniczej, sądowej oraz w przedsiębiorstwach i monopolach państwowych, wojewoda otrzymał również prawo opiniowania osób zatrudnianych na stanowiska funkcjonariuszy i urzędników na stanowiska samoistne lub kierownicze oraz osób, które były nominowane przez władze centralne. Projekt stwierdzał, że Prezydent Rzeczypospolitej wydać miał właściwe rozporządzenie na podstawie uchwały Rady Ministrów, określające zmiany właściwości i toku postępowania władz administracyjnych. Projektowane przepisy miały obowiązywać również na terenie województw poznańskiego i pomorskiego dla ujednoczenia struktur administracyjnych i usunięcia istniejących odrębności w działaniu administracji. Rozporządzenie Prezydenta miało wprowadzić podobne rozwiązania do organizacji władz administracyjnych I instancji. W szczególności miało określić stosunek starostów do urzędów administracji specjalnej³³⁵.

Drugim projektem była „Ustawa z dnia... 1926 r. w sprawie częściowej zmiany postanowień ustawy z dnia 31 lipca 1919 r. o tymczasowej organizacji władz i urzędów skarbowych”³³⁶. Składała się ona z 4 artykułów. Pierwszy z nich zmieniał artykuł drugi ustawy z 31 lipca 1919 r., który określał zarząd skarbowy. Miał on być realizowany przez Izby skarbowe, Urzędy skarbowe i Urzędy celne, których organizację miały określić późniejsze przepisy. Dopisano do powyższego artykułu przepis, że Izby skarbowe miały podlegać bezpośrednio Ministrowi Skarbu i nadzorowały pracę urzędów skarbowych i celnych. Jurysdykcja miejscowa izb miała być uzgodniona z podziałem wojewódzkim. Znowelizowany artykuł czwarty ustawy z 31 lipca 1919 r. stwierdzał, że urzędy skarbowe miały działać w każdym powiecie, a urzędy celne „w miarę potrzeby”. Siedzibą urzędu skarbowego miała być siedziba administracyjnego urzędu powiatowego. Minister Skarbu swoją decyzją mógł rozciągnąć kompetencje poszczególnych urzędów skarbowych w sprawach podatków pośrednich (akcyzy) i monopolii państwowych, na obszar kilku

³³⁵ *Ibidem*, s. 233-235.

³³⁶ Dz.Pr.P.P. 1919, nr 65, poz. 391.

powiatów administracyjnych, jak również w obrębie jednego powiatu lub w większych miastach mógł stworzyć dwa lub więcej urzędów skarbowych³³⁷.

Kolejne zmiany dotyczyły organizacji prac zarządu skarbowego. Projekt zmieniał artykuł 5 ustawy z 31 lipca 1919 r., nadając mu nowe brzmienie. Na czele Izby skarbowej miał stanąć wojewoda z tytułem prezesa izby. Jego zastępcą był wiceprezes izby skarbowej z tytułem dyrektora, kierującego administracją skarbową, jednak sprawy personalne musiał on załatwiać w porozumieniu z wojewodą. W przypadku braku takiego porozumienia sprawę przekazywano do decyzji ministra. Na czele urzędu skarbowego miał stanąć naczelnik skarbowy. W dalszej części projekt uchylał artykuł siódmy ustawy z 31 lipca określający zasady zatrudniania w służbach skarbowych, a do artykułu ósmego opisującego zakres uprawnień izb skarbowych dopisano przepis artykułu 8a znoszący istniejące dyrekcje ceł, a przekazujący ich uprawnienia izbom skarbowym. Potwierdzono również uprawnienia urzędów skarbowych opisanych w artykułach 9 i 10 ustawy z 31 lipca, dodając im sprawy z zakresu ewidencji podatku katastralnego. Wykonanie opisywanych projektów zlecono Ministrowi Skarbu w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych³³⁸.

Trzecim projektem była „Ustawa z dnia... o straży skarbowej” złożona z 12 artykułów. Miała być zorganizowanym na wzór wojskowy organem wykonawczym władz skarbowych, skupiającym uprawnienia przysługujące do tej pory organom kontroli skarbowej i straży celnej. Straż skarbową miała otrzymać kompetencje wynikające z ustawy z dnia 14 grudnia 1923 r. „o uprawnieniach organów wykonawczych władz skarbowych”³³⁹. Szczegółowy zakres działania w sprawie zapobiegania nielegalnemu przekraczaniu granicy miał być przygotowany przez Ministra Skarbu w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych³⁴⁰.

Straż skarbową miał się dzielić na oddziały powiatowe oraz oddziały szkolne. Pierwsze z nich miały działać w granicach powiatów administracyjnych i składały się z oddziałów miejscowych lub eksponowanych posterunków straży skarbowej. Oddziały szkolne miały być zorganizowane na wzór wojskowy i działać przy izbach skarbowych. W ich skład mieli wchodzić wychowankowie szkoły funkcjonariuszy straży skarbowej, której organizację i program nauczania miał określić Minister Skarbu w porozumieniu z Ministrami Spraw Wewnętrznych i Spraw Wojskowych. Na czele oddziału szkolnego stanąć miał kierownik oddziału szkolnego (inspektor, starszy komisarz), oddziału powiatowego straży – kierownik oddziału powiatowego (inspektor, starszy komisarz, komisarz), oddziału miejscowego – kierownik oddziału miejscowego (komisarz, młodszy

³³⁷ M. Bobrzyński, St. Kasznica, St. Smólski, *op. cit.*, s. 235-236.

³³⁸ *Ibidem*, s. 236-237.

³³⁹ Dz.U.R.P. 1924, nr 5, poz. 37.

³⁴⁰ M. Bobrzyński, St. Kasznica, St. Smólski, *op. cit.*, s. 237.

komisarza, starszy przodownik), eksponowanego posterunku straży skarbowej – starszy przodownik, przodownik lub starszy strażnik. Stan personalny oddziałów miał być ustalony przez miejscową izbę skarbową. O rozmieszczeniu oddziałów w powiatach przygranicznych miał decydować Minister Skarbu na wniosek właściwej izby skarbowej, a w pozostałych powiatach – izba skarbowa na wniosek naczelnika urzędu skarbowego. Sprawy personalne i służbowe straży skarbowej w powiecie podlegały właściwemu naczelnikowi urzędu skarbowego za pośrednictwem kierownika oddziału powiatowego. Projekt określił również stopnie służbowe funkcjonariuszy straży oraz stwierdzał, że odnosi się do nich ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. „państwowej służbie cywilnej”³⁴¹ w zakresie określonym rozporządzeniem Ministra Skarbu. Realizację przepisów zawartych w projekcie polecono Ministrowi Skarbu w porozumieniu z Ministrami Spraw Wewnętrznych i Spraw Wojskowych³⁴².

Kolejnym projektem Komisji była „Ustawa z dnia... 1926 r. o ustroju administracji szkolnej”. Składał się on z dwudziestu artykułów podzielonych na pięć części. Zgodnie z artykułem pierwszym kierownictwo i nadzór nad wychowaniem publicznym oraz zarząd nad szkolnictwem wyższym otrzymał Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Pierwsza część projektu poświęcona była Radzie Szkolnej Wojewódzkiej (art. 2-9). Miała być to naczelną władza oświatowa na terenie województwa. W jej skład wchodził: wojewoda, jako przewodniczący, kurator szkół pełniący funkcję wiceprzewodniczącego, trzech delegaci wydziału wojewódzkiego wyłonieni spośród jego członków lub członków Rady Wojewódzkiej, czterech przedstawicieli szkół wybranych przez Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego na wniosek wojewody spośród nauczycieli szkół powszechnych, seminariów nauczycielskich, szkół średnich ogólnokształcących i zawodowych, a w województwach – gdzie stosunki narodowościowe to uzasadniają, Minister mógł powołać na wniosek wojewody drugiego przedstawiciela dla każdej kategorii szkół: jednego do trzech reprezentantów najliczniejszych wyznań religijnych występujących na terenie województwa wyznaczonych przez Ministra Wyznań; trzech do sześciu ekspertów powołanych przez Ministra na wniosek wojewody spośród profesorów szkół wyższych działających na terenie województwa oraz spośród lekarzy. Kolejne artykuły opisywanej części określały uprawnienia Rady Szkolnej, jej tryb działania, gdzie mocno podkreślano pozycję przewodniczącego, czyli wojewody³⁴³.

Następne dwie części poświęcone zostały inspektorowi szkół (art. 10-11) jako organowi Rady Szkolnej Wojewódzkiej oraz Opiekom szkolnym (art. 12). Inspektor sprawował nadzór dydaktyczno-pedagogiczny na szkołami powszechnymi i ich kadrami,

³⁴¹ Dz.U.R.P. 1922, nr 21, poz. 164.

³⁴² M. Bobrzyński, St. Kasznica, St. Smólski, *op. cit.*, s. 238-240.

³⁴³ *Ibidem*, s. 240-243.

kwalifikował nauczycieli, rozstrzygał ich sprawy osobowe w porozumieniu z właściwym starostą, a w razie braku porozumienia sprawa przekazywana była do załatwienia przez kuratora szkół. Obsługa materialna działalności inspektora miała należeć do starosty. Opieki szkolne powoływała rada szkolna i miały one działać w gminach jako organy współdziałające w sprawach opieki nad młodzieżą w szkole i poza nią oraz kontaktów z rodzicami³⁴⁴.

Czwarta część projektu „Udział samorządu w administracji szkół powszechnych” (art. 13-18) zawierała odniesienia do dwóch ustaw z dnia 17 lutego 1922 r. „o zakładach i utrzymywaniu publicznych szkół powszechnych”³⁴⁵ oraz „o budowie publicznych szkół powszechnych”³⁴⁶. Projektodawcy stwierdzali, że sprawy określone w obu ustawach miały być realizowane przez organy uchwalające związków komunalnych – rady gminne, zebrania gminne, rady miejskie – na podstawie opinii przedstawionych przez komisje szkolne. Miały być to organy złożone z naczelnika gminy (wójta, sołtysa, burmistrza prezydenta) jako przewodniczącego, dwóch członków wybieranych przez organ uchwalający związku komunalnego spośród mieszkańców gminy, posiadających czynne prawo wyborcze gminne oraz z dwóch osób powoływanych przez Inspektora szkół. Na poziomie powiatów miała istnieć osobna komisja szkolna powiatowa jako organ opiniodawczy wydziału powiatowego. W jej skład wchodził starosta jako przewodniczący, Inspektor szkolny, dwóch członków wybieranych przez powiatowy organ uchwalający spośród mieszkańców mających czynne prawo wyborcze gminne do jednej z gmin wchodzących w skład powiatu, oraz członek powołany przez starostę. Miasta wydzielone z powiatowego związku komunalnego miały posiadać osobną komisję szkolną miejską. Ostatnia część, „Postanowienia końcowe”, (art. 19-20) stwierdzała, że ustawa miała obowiązywać na terenie całego kraju z wyjątkiem autonomicznego województwa śląskiego oraz określała ustawy, które uchylały przepisy projektu³⁴⁷.

Piątym projektem opracowanym przez komisję był „Projekt ustawy o Policji Państwowej, opracowany w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych”. Nie był on w całości wytworem jej prac, powstał on w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, a komisja wprowadziła w nim korekty dotyczące głównie ustroju policji. Projekt ustawy był zdecydowanie obszerniejszy w stosunku do obowiązujących przepisów ustawy: „O Policji Państwowej” z 24 lipca 1919 roku³⁴⁸. Zawierał 82 artykuły podzielone na sześć części. Poprawki komisji znalazły się głównie w dwóch pierwszych częściach projektu „Organizacja Policji Państwowej” (art. 1-14) i „Uzupełnienie Policji Państwowej” (art. 15-30).

³⁴⁴ *Ibidem*, s. 243.

³⁴⁵ Dz.U.R.P. 1922, nr 18, poz. 143.

³⁴⁶ Dz.U.R.P. 1922, nr 18, poz. 144.

³⁴⁷ M. Bobrzyński, St. Kasznica, St. Smólski, *op. cit.*, s. 244-246.

³⁴⁸ Dz.Pr.P.P. 1919, nr 161, poz. 363.

Marginalnie Komisja wprowadziła zmiany w części czwartej „Prawa i obowiązki funkcjonariuszów P.P.” (art. 36-47), piątej „Odpowiedzialność karna i dyscyplinarna” (art. 48-76) oraz szóstej „Przepisy przejściowe” (art. 77-82). W części trzeciej „Wyszkolenie Policji” (art. 31-35) komisja nie wprowadziła zmian³⁴⁹.

W projekcie Komisja dokładnie określiła, co oznacza stwierdzenie „władza administracyjna”, której organem wykonawczym była Policja Państwowa. Organami tymi byli Minister Spraw Wewnętrznych, wojewodowie, starostowie, starostowie grodzcy, w Warszawie, jako mieście stołecznym – obwodowi komisarze rządowi i generalny komisarz rządu. Policja wykonywać miała również polecenia organów sądów i prokuratury, jednak polecenie takie nie mogło być poruczone konkretnemu funkcjonariuszowi. Projekt dawał pierwszeństwo wykonywania poleceń administracji przed poleceniami władz wymiaru sprawiedliwości. Policja nie miała już podlegać nakazom organów samorządowych³⁵⁰.

W projekcie znalazły się uszczegółowione rozwiązania terytorialnej struktury Policji Państwowej, zawarte w części opisowej sprawozdania, potwierdzające zniesienie Komend Wojewódzkich wraz z komendantami wojewódzkimi. Proponowano, że zgodnie z podziałem administracyjnym państwa korpus Policji Państwowej dzielić się miał na oddziały powiatowe, w skład których wchodziły posterunki, obejmujące jedną lub kilka gmin, oraz komisariaty, obejmujące większe miasta lub ich dzielnice. Nadzór nad działalnością funkcjonariuszy sprawować mieli Komendant Główny dla terytorium całego państwa, Inspektor Wojewódzki w poszczególnych województwach oraz komendant powiatowy dla powiatu. Projekt określał zakres ich uprawnień, jak również podział szarż policyjnych oraz możliwość uzupełnienia korpusu przez oficerów rezerwy albo służby czynnej i szeregowych wojska polskiego, a także, wyjątkowo, absolwentów studiów prawniczych, którzy wypełnili obowiązek służby wojskowej³⁵¹.

Analizując przepisy projektu ustawy, możemy zauważyć, że szczegółowo komisja wprowadziła do jego treści w części pierwszej: w całości artykuły od 1 do 9, 13 i 14 oraz w części art. 11. W części drugiej przygotowała: artykuły 15, 20, 30, w części art. 17. W części czwartej pracowała w części nad art. 36. W części piątej projektowała w całości art. 48, a w części szóstej w całości art. 82. Ustawa miała uchylić dotychczasową ustawę policyjną z 24 lipca 1919 r. wraz ze wszystkimi aktami wykonawczymi³⁵².

Kolejny projekt ustawy przygotowany przez komisję był zatytułowany „Ustawa z dnia... 1926 r. o Radach Wojewódzkich i ich wydziałach” i składał się z 11 artykułów. Zgodnie z artykułem pierwszym istniejące rady wojewódzkie w województwach:

³⁴⁹ M. Bobrzyński, St. Kasznica, St. Smólski, *op. cit.*, s. 246-265.

³⁵⁰ *Ibidem*, s. 246-249.

³⁵¹ *Ibidem*, s. 246-251.

³⁵² *Ibidem*, s. 246-265.

warszawskim, łódzkim, kieleckim, lubelskim, białostockim, nowogródzkim, poleskim, wołyńskim i wileńskim miały istnieć do czasu przygotowania organizacji jednolitego samorządu wojewódzkiego w myśl zasad zawartych w ustawie z dnia 26 września 1922 r. „o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego, a w szczególności województwa lwowskiego, tarnopolskiego i stanisławowskiego”³⁵³ z tą zmianą, że liczba członków rady wojewódzkiej wchodzącej do niej z urzędu nie może być większe niż 1/3 ogólnego składu rady. Na takich zasadach miano stworzyć rady wojewódzkie na terenach województw: krakowskiego, lwowskiego, stanisławowskiego i tarnopolskiego. W każdym z wymienionych województw miał być utworzony wydział rady wojewódzkiej, złożony z trzech członków, wybieranych na kadencję czteroletnią przez radę wojewódzką i dwóch członków mianowanych przez wojewodę albo z grona rady, albo spoza jej członków spośród mieszkańców województwa posiadających bierne prawo wyborcze do rad miejskich lub gminnych. Przewodniczyć wydziałowi miał wojewoda lub wyznaczony przez niego zastępca. Do uprawnień wydziału miało należeć sprawowanie bezpośredniego nadzoru nad organami samorządu powiatowego i miast wydzielonych z powiatowego związku terytorialnego, rozstrzyganie odwołań od decyzji powiatowych organów samorządowych wydanych przez nie jako organy I instancji, a wyjątkowo jako organy II instancji, wykonywanie uchwał Rady Wojewódzkiej i realizacja spraw przekazanych przez Radę. Wojewodzie przekazano prawo zawieszania uchwał wydziału Rady Wojewódzkiej, jeśli uznał on, że naruszają one porządek prawny, a ostateczną decyzję w sprawie zawieszonych uchwał miał podjąć właściwy minister³⁵⁴.

Projekt ustawy zachowywał istniejące samorządowe organy wojewódzkie w Pomorskiem i Poznańskim z tą zmianą, że wydziałowi wojewódzkiemu miał przewodniczyć wojewoda lub wyznaczony przez niego zastępca. Projektowane przepisy znosiły Tymczasowy Wydział Samorządowy we Lwowie, ustanowiony ustawą z dnia 30 stycznia 1920 r.³⁵⁵, a przebudowany rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 10 grudnia 1924 r. „o reorganizacji Tymczasowego Wydziału Samorządowego we Lwowie przez redukcję urzędników”³⁵⁶. Jego uprawnienia przekazano do realizacji wydziałom Rad Wojewódzkich województw: krakowskiego, lwowskiego, tarnopolskiego i stanisławowskiego. Wyjątek stanowić miały sprawy zarządu nad szpitalami, fundacjami stypendialnymi, byłym majątkiem krajowym i funduszami samoistnymi. Ten zakres uprawnień miał być wykonywany przez delegację wydziałów Rad Wojewódzkich województw: krakowskiego, lwowskiego, tarnopolskiego i stanisławowskiego, które miały wysłać do pracy w delegacji po jednym członku, pod przewodnictwem wojewody lwowskiego.

³⁵³ Dz.U.R.P. 1922, nr 90, poz. 829.

³⁵⁴ M. Bobrzyński, St. Kasznica, St. Smólski, *op. cit.*, s. 265-266.

³⁵⁵ Dz.U.R.P. 1920, nr 11, poz. 61.

³⁵⁶ Dz.U.R.P. 1924, nr 107, poz. 969.

Organ ten miał działać do czasu „stanowczego uregulowania tej sprawy”. Realizację opisywanych przepisów zlecono Ministrowi Spraw Wewnętrznych, który miał działać w porozumieniu z właściwymi ministrami oraz miał przygotować rozporządzenia określające termin wyborów do Rad Wojewódzkich i ich wydziałów, a także regulamin ich czynności wraz z liczbą członków mianowanych do wydziałów³⁵⁷.

Następny, sześćoartykułowy projekt to „Ustawa z dnia... 1926 r. zmieniająca niektóre postanowienia o organizacji władz samorządu powiatowego”. W artykule pierwszym konstatowano, że wydział sejmiku powiatowego (rady powiatowej) miał się składać ze starosty albo jego zastępcy jako przewodniczącego i sześciu członków wybieranych przez sejmik (radę) na czteroletnią kadencję spośród jej członków. Dalsze artykuły normowały sprawę utrzymania urzędników wydziału, kosztów utrzymania budynków oraz dysponowania dochodami samorządu powiatowego. Opisywane przepisy miały obowiązywać na terenie całego kraju, z wyjątkiem autonomicznego województwa śląskiego, a ich wdrażaniem miał zająć się Minister Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrem Skarbu³⁵⁸.

Kolejna propozycja przygotowana przez Komisję Trzech to „Ustawa z dnia... 1926 r. o zleceniu prezydentom niektórych miast załatwianie spraw ogólnej administracji państwowej”, złożona z siedmiu artykułów. Przekazywała ona prezydentom Warszawy, Poznania, Krakowa, Łodzi, Lublina, Lwowa i Wilna, realizowanie w obrębie miasta spraw z zakresu działania władz administracji ogólnej I instancji. Artykuł drugi określał wyjątki, które wyłączono z tego zakresu. Były to: sprawy bezpieczeństwa publicznego w ścisłym tego słowa znaczeniu, a w szczególności ewidencji stanu ludności, wykonywanie przepisów meldunkowych, ewidencji obcych, nadzoru nad cudzoziemcami i wydalania podejrzanych oraz uciążliwych obcokrajowców; sprawy stowarzyszeń i zgromadzeń, sprawy prasowe, kwestie wydawania pozwoleń na broń, kart łowieckich, zezwoleń na handel bronią i materiałami wybuchowymi, sprawy kwest, nadzór nad hotelami, kawiarniami i szynkami, sprawy teatralne, widowisk i zabaw, nadzór nad dorożkami, omnibusami, samochodami oraz komunikacją publiczną, nadzór nad biurami komisowymi, tandetami (miejscami handlu rzeczami używanymi), grammi hazardowymi i sprawy obyczajności publicznej³⁵⁹.

Powyższe uprawnienia wyłączone z zakresu zadań zleconych prezydentom miast miały być realizowane przez starostwa grodzkie albo przez starostwa powiatowe, na terenie którego leżało miasto. Kwestię tworzenia starostw grodzkich projekt pozostawił przepisom rozporządzenia, które miał przygotować Minister Spraw Wewnętrznych

³⁵⁷ M. Bobrzyński, St. Kasznica, St. Smólski, *op. cit.*, s. 267-268.

³⁵⁸ *Ibidem*, s. 268-269.

³⁵⁹ *Ibidem*, s. 269-270.

w porozumieniu z Ministrami Skarbu i Sprawiedliwości. W mieście stołecznym Warszawa wymienione kompetencje miały być wykonywane przez komisarzy rządowych obwodowych i komisarza rządowego generalnego miasta. Komisarze obwodowi mieli pełnić stanowisko starostów powiatowych. Komisarz generalny miasta był instancją odwoławczą wobec komisarzy w obwodach, a jego stanowisko odpowiadało urzędowi wojewody. Projekt przewidywał prawo Ministra Spraw Wewnętrznych do odebrania zakresu zadań zleconych miastom wymienionym w ustawie w razie ich nienależytego wykonywania³⁶⁰.

Przedostatni projekt nie był projektem ustawy. Był wykazem kompetencji, które miały być zdekoncentrowane z zakresu władz centralnych do organów administracji II instancji oraz z zakresu organów administracji II instancji na organy administracji I instancji. Najlichniesz lista uprawnień dotyczyła Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, które organom administracji II instancji przekazać miało sprawy: zamiany nazwisk oraz obniżki i zwolnienia z opłat za akt zmiany nazwiska; przenoszenia urzędników do VII stopnia włącznie w obrębie województwa; udzielania urzędnikom urlopów dla poratowania zdrowia do 3 miesięcy; udzielania zapomogi na leczenie w uzdrowiskach oraz udzielania zaliczek przyznanej zapomogi w wysokości 75%; zawierania umów najmu lokali dla urzędników państwowych na okres 3-letni z tenutą roczną do kwoty 5000 zł; przeniesienia w stan spoczynku funkcjonariuszy państwowych podległych wojewodzie; zamknięcia stowarzyszeń zagrażających bezpieczeństwu i spokojowi publicznemu albo przybierających charakter wyraźnie niemoralny; zezwoleń na zjazdy, w których biorą udział uczestnicy z więcej niż jednego województwa; udzielania pozwoleń na sprzedaż broni krótkiej i amunicji oraz wszelkich innych gatunków broni niemyśliwskiej; wysiedlania obcokrajowców, z wyjątkiem przybyłych legalnie i posiadających paszporty zagraniczne i będących pod opieką przedstawicieli dyplomatycznych innych państw; udzielania koncesji na otwieranie domów komisyjnych z wyjątkiem biur detektywistycznych; zatwierdzania statutów o opłatach specjalnych i dopłatach drogowych na rzecz powiatowych związków komunalnych, gmin wiejskich wydzielonych z powiatów; zarządzania wyborów do sejmików powiatowych; rozwiązywania ciał samorządowych z wyjątkiem rad wojewódzkich i organów samorządowych w miastach wojewódzkich; zezwoleń na prowadzenie przedsiębiorstw „gospodnio-szynkarskich” (*sic!*) w lokalach nieodpowiadającym wymogom ustawowym; wprowadzenia do budżetu gmin kwot niezbędnych do realizacji zadań sanitarnych³⁶¹.

³⁶⁰ *Ibidem*, s. 270.

³⁶¹ *Ibidem*, s. 271-272.

Kolejne ministerstwa, dekoncentrujące swoje kompetencje na organy II instancji, to: Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, które przekazywało kwestie zatwierdzania uchwał zebrań parafialnych dotyczących spraw majątkowych parafii, zatwierdzania budżetów gmin wyznaniowych oraz zatwierdzania taks rzezackich; Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej, przekazujące sprawę mianowania przedstawiciela Ministerstwa Spraw Wewnętrznych do Nadzwyczajnej Komisji Rozjemczej rozstrzygającej spory między właścicielami a dozorcami domów; Ministerstwo Przemysłu i Handlu, które dekoncentrowało uprawnienie do udzielania osobom prywatnym koncesji na zakładanie i eksploatację urzędzeń telefonicznych na obszarze województwa; Ministerstwo Robót Publicznych przekazujące związkom samorządowym zarząd nad drogami, które nie były drogami wojewódzkim, powiatowymi i gminnymi³⁶².

W projekcie umieszczono również wykaz spraw należących do uprawnień władz administracyjnych II instancji, które miały być przekazane organom I instancji. Na liście znalazły się tylko dwa resorty: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Ministerstwo Rolnictwa i Dóbr Narodowych. Z uprawnień pierwszego dekoncentrowano: udzielanie urlopów wypoczynkowych urzędnikom podległym staroście, wydawanie zezwoleń urzędnikom starostwa na zajęcia uboczne, przesiedlanie przemytników z 30-kilometrowego pasa nadgranicznego, sprzedaż w drodze licytacji skonfiskowanej broni palnej, z wyjątkiem broni wojskowej, udzielanie zezwoleń na otwieranie sal bilardowych, muzykę w restauracjach i kawiarniach oraz na zakładanie przedsiębiorstw przewozowych. Z zakresu Ministerstwa Rolnictwa przekazano prawo przyznawania odszkodowań za zwierzęta zabite przy likwidacji zarazy płucnej, wąglika i szelestnicy³⁶³.

Ostatnim projektem ustawy przygotowanym przez komisję była „Ustawa z dnia... 1926 r. o zmianie granic województwa poznańskiego, lubelskiego, kieleckiego łódzkiego i krakowskiego oraz w sprawie zmiany granic powiatów na obszarze województwa poznańskiego i pomorskiego”. Składał się on z sześciu artykułów. Lista zmian terytorialnych zaproponowanych przez komisję został przedstawiona powyżej. Projekt upoważniał Radę Ministrów do dokonywania zmian granic powiatów, tworzenia nowych i znoszenia starych na obszarze województw poznańskiego i pomorskiego w oparciu o „Ustawę z dnia 7 lipca 1921 r. w przedmiocie dokonywania zmian granic powiatów na obszarach b. dzielnic rosyjskiej i austriacko-węgierskiej, jak również dokonywania na obszarze b. dzielnic austriacko-węgierskiej zmian obszaru działania samorządowych reprezentacji powiatowych”³⁶⁴. W artykule czwartym projektodawcy stwierdzali, że do czasu wydania nowych przepisów na terenach zreorganizowanych powiatów obowiązywać miało dotychczasowe

³⁶² *Ibidem*, s. 272.

³⁶³ *Ibidem*, s. 273.

³⁶⁴ Dz.U.R.P. 1921, nr 64, poz. 400.

prawodawstwo. Zasady ustawy z dnia 7 lipca 1921 r. miano stosować również w sytuacji, kiedy nowy podział na powiaty zmieniał liczebność organów samorządu wojewódzkiego, powiatowego i gminnego³⁶⁵. Podział administracyjny proponowany przez Komisję Trzech przedstawia mapa nr 2.

Rada Ministrów debatowała nad sprawozdaniem na posiedzeniach 24 i 31 marca³⁶⁶. Jednak do realizacji zaleceń komisji nie doszło. 5 maja 1926 r. gabinet A. Skrzyńskiego upadł, co wymusiło odłożenie projektów przygotowanych przez Komisję Trzech³⁶⁷.

2. Komisja Kazimierza Młodzianowskiego

Tragiczne wydarzenia przewrotu majowego 1926 r. przyniosły ogromne konsekwencje dla funkcjonowania państwa polskiego. Jak wspomniano wcześniej, 14 maja 1926 r. prezydent Stanisław Wojciechowski zrzekł się urzędu, a jego uprawnienia następnego dnia, zgodnie z art. 40 Konstytucji marcowej, przejął marszałek Sejmu Maciej Rataj. Również 15 maja Rataj przyjął dymisję rządu Wincentego Witosa, a na jego miejsce na stanowisko Prezesa Rady Ministrów i ministra kolei powołał Kazimierza Bartla. Ministrem Spraw Wewnętrznych został wojewoda poleski Kazimierz Młodzianowski³⁶⁸.

W odezwie do obywateli nowy Prezes Rady Ministrów informował, że jego gabinet złoży władzę na ręce nowo wybranego przez Zgromadzenie Narodowe Prezydenta. Odniósł się również do tragicznych wydarzeń ostatnich dni, wskazując, że ich przyczyną tkwiła „w rozkładzie moralnym, jaki toczył zaczynał życie publiczne w Polsce”. Celem rządu miało być „odrodzenie moralne, oparcie rozwoju Rzeczypospolitej na poszanowaniu prawa i słuszności społecznej, wykorzenieniu wszelkiego sobkostwa partyjnego czy jednostkowego”, miał również wystąpić z planem niezbędnej naprawy organizacji życia państwowego i usunięcia jej dotychczasowych niedomagań. Kończąc, K. Bartel konstatawał, że „rząd wymaga stanowczo od wszystkich obywateli bezwzględnego posłuchu i lojalnego współdziałania oraz nieprzeszkadzania Rządowi przez jakiegokolwiek samodzielne wystąpienia”³⁶⁹.

³⁶⁵ M. Bobrzyński, St. Kasznica, St. Smólski, *op. cit.*, s. 274.

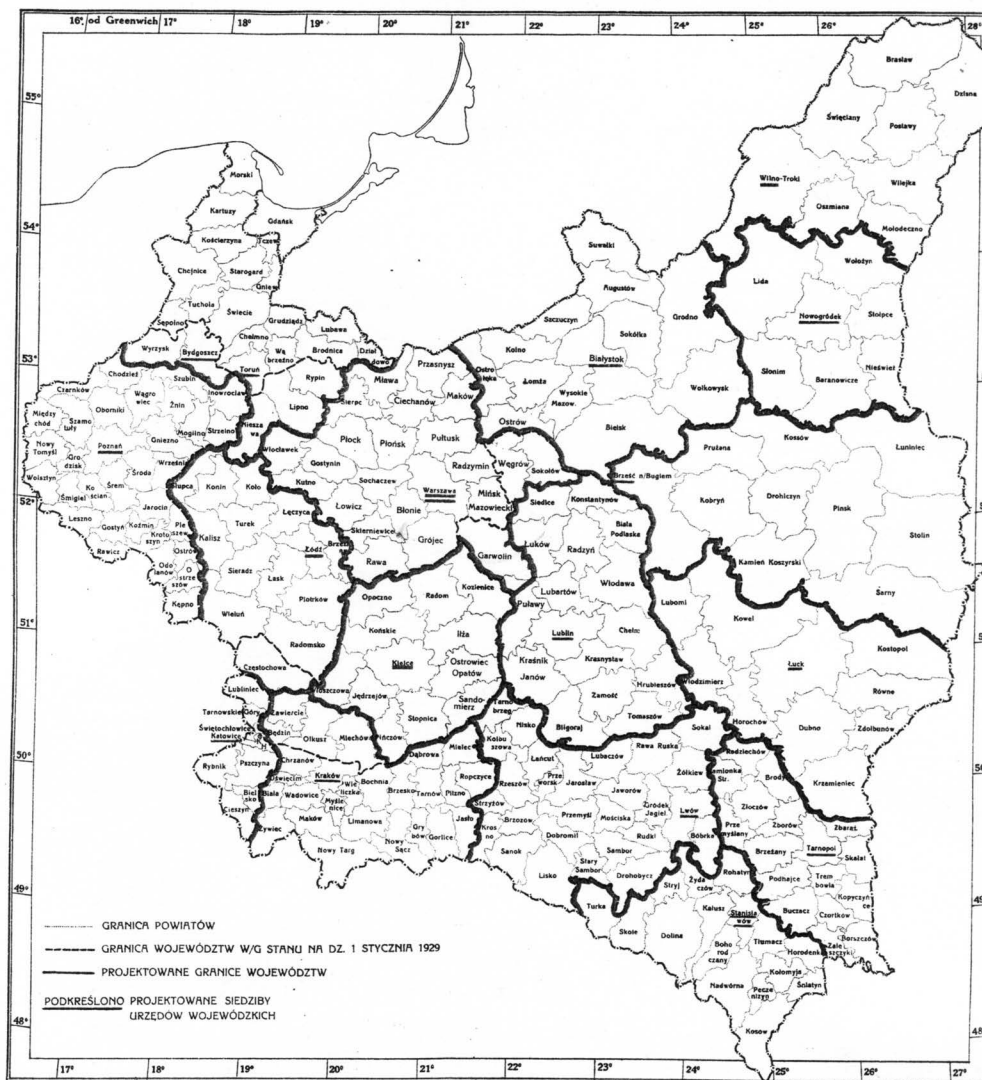
³⁶⁶ A. Piber, *op. cit.*, s. 366.

³⁶⁷ M. Baumgart, *op. cit.*, s. 138-147.

³⁶⁸ *Zrzeczenie się urzędu Prezydenta Rzplitej przez p. St. Wojciechowskiego; Objęcie obowiązków Prezydenta przez marszałka Sejmu Rataja; Zwolnienie z urzędu prezesa Rady Ministrów Witosa i jego rządu; Nominacja nowego rządu*, GAI PP 1926, nr 20, s. 335(1); W. Kozyra, *Polityka administracyjna ministrów spraw wewnętrznych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1918-1939*, Lublin 2009, s. 181.

³⁶⁹ *Odezwą Rady Ministrów do obywateli*, GAI PP 1926, nr 20, s. 336(2).

PROJEKT PODZIAŁU RZPLITEJ NA WOJEWÓDZTWA W/G WNIOSKÓW KOMISJI
DLA REORGANIZACJI ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ Z R. 1925/26



Mapa nr 2. Projekt podziału Rzeczypospolitej na województwa w latach 1925-1926³⁷⁰

Minister spraw wewnętrznych K. Młodzianowski objął administrowanie w ministerstwie 17 maja 1926 r. Został powitany przez podsekretarza stanu Karola Olpińskiego, który w krótkim przywitaniu zapewnił, że personel urzędu gotowy jest do wytężonej służby. Minister w krótkiej przemowie wezwał urzędników do spokojnej i wytrwałej pracy, zaznaczając, że „aparatus administracyjny regulujący całokształt życia państwowego,

³⁷⁰ J. Suski, *Projekt podziału....*

musi w obecnej trudnej chwili podać specjalnie wyężone wysiłki i trwać w całkowitem poczuciu i zrozumieniu swych obowiązków³⁷¹.

Rząd Kazimierza Bartla przetrwał do wyborów prezydenckich. Dnia 31 maja 1926 r. Zgromadzenie Narodowe większością 292 głosów wybrało na urząd prezydenta marszałka Józefa Piłsudskiego. Tego samego dnia Marszałek podziękował za wybór, ale odmówił jego przyjęcia. W odpowiedzi napisał: „Niestety, przyjmując wyboru nie jestem w stanie. Nie mogłem wywalczyć w sobie zapomnienia, nie mogłem wydobyć z siebie aktu zaufania i do siebie w tej pracy, którą już raz czyniłem ani też do tych, co mnie na ten urząd powołują. Zbyt silnie w pamięci stoi mi tragiczna postać zamordowanego Prezydenta Narutowicza, którego nie zdołałem od okrutnego losu ochronić, zbyt silnie działa na mnie brutalna napaść na moje dzieci. Nie mogę też nie stwierdzić raz jeszcze, że nie potrafię żyć bez pracy bezpośredniej, gdy istniejąca Konstytucja od Prezydenta taką właśnie pracę odsuwa i oddala. Musiałbym zanadto się męczyć i łamać. Inny charakter do tego jest potrzebny [...]”. Na koniec Piłsudski wezwał do jak najszybszego wyboru głowy państwa³⁷².

W takiej sytuacji Zgromadzenie Narodowe 1 czerwca, w drugim głosowaniu większością 281 głosów wybrało na urząd Prezydenta prof. Ignacego Mościckiego. Elekt przyjął wybór i 4 czerwca złożył przysięgę wobec Zgromadzenia Narodowego na Zamku Królewskim w Warszawie. Tego samego dnia na ręce Prezydenta, zgodnie ze wcześniejszą zapowiedzią, dymisję rządu złożył premier Kazimierz Bartel. Prezydent przyjął dymisję gabinetu i powierzył premierowi wraz z ministrami obowiązek piastowaniu urzędów do czasu powołania nowego rządu³⁷³. Dnia 8 czerwca 1926 r. prezydent Mościcki na urząd Prezesa Rady Ministrów powołał znów Kazimierza Bartla. Skład rządu został nieznacznie zmodyfikowany. W miejsce ministra skarbu Gabriela Czechowicza został powołany Czesław Klarnier, a w miejsce ministra przemysłu i handlu Hipolita Gliwca został mianowany Eugeniusz Kwiatkowski. Stanowisko ministra spraw wewnętrznych zachował K. Młodzianowski³⁷⁴.

Zaprzyiężenie nowego rządu nastąpiło dzień później w Zamku Królewskim o godzinie 17. Zaraz po uroczystości rozpoczęło się posiedzenie Rady Ministrów pod przewodnictwem Prezydenta. Dla wzmocnienia współpracy głowy państwa z rządem Rada Ministrów postanowiła zorganizować pracę rządu w ten sposób, aby każdy punkt porządku obrad mógł być wstrzymywany przez Prezydenta, który mógł zażądać od

³⁷¹ Powitanie p. ministra Młodzianowskiego, GAI PP 1926, nr 20, s. 346(12).

³⁷² Wybór Marszałka Piłsudskiego przez Zgromadzenie Narodowe; Marszałek Piłsudski odmówił przyjęcia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej, GAI PP 1926, nr 23, s. 384(3).

³⁷³ Wybór prof. dr. Mościckiego przez Zgromadzenie Narodowe; Prof. Dr Mościcki przyjął urząd Prezydenta Rzeczypospolitej, GAI PP 1926, nr 23, s. 384(3); Z Rady Ministrów, GAI PP 1926, nr 24, s. 409(11).

³⁷⁴ „Monitor Polski” 1926, nr 128.

właściwego ministra wyjaśnienia danej sprawy albo mógł zarządzić zwołanie *ad hoc* Rady Ministrów pod swoim przewodnictwem. Dalej rozpoczęto dyskusję nad projektem ustawy zmieniającej Konstytucję z 17 marca 1921 r. Toczono ją także na kolejnym posiedzeniu rządu, również pod przewodnictwem Prezydenta, 11 czerwca 1926 r.³⁷⁵

Oficjalny biogram ministra spraw wewnętrznych K. Młodzianowskiego został opublikowany w „Gazecie Administracji i Policji Państwowej”. Urodził się on w 1880 r. w Woli Soleckiej na ziemi radomskiej. Ukończył szkołę handlowo-przemysłową w Łodzi oraz Akademię Sztuk Pięknych w Krakowie. Studiował również we Francji i we Włoszech, a po ich zakończeniu objął stanowisko dyrektora warsztatów wytwórczych przemysłu artystycznego przy Muzeum Techniczno-Przemysłowym w Krakowie. Pracował tam aż do czasu wybuchu Wielkiej Wojny w 1914 r. W sierpniu tegoż roku wstąpił do pierwszego pułku piechoty Legionów Polskich. Po kryzysie przysięgowym został internowany w lipcu 1917 r. w Benjaminowie, przebywał tam do zwolnienia w czerwcu 1918 r. Po odzyskaniu niepodległości wstąpił do Wojska Polskiego. W 1919 r. został mianowany komendantem Policji Komunalnej i Milicji Ludowej. Brał czynny udział w reorganizacji tych służb. Następnie wrócił do służby wojskowej. Od czerwca do grudnia 1919 r. przeszedł kurs w szkole Sztabu Generalnego i objął funkcję komendanta Szkoły Podchorążych. W czasie wojny polsko-bolszewickiej 1920 r. przebywał na froncie w grupie wojsk generała Edwarda Rydza-Śmigłego i I armii. Po zakończeniu działań wojennych nadal kierował Szkołą Podchorążych. Jesienią 1924 r. otrzymał stopień pułkownika Sztabu Generalnego. Decyzją Prezydenta z dnia 4 października 1924 r. został powołany na stanowisko wojewody poleskiego. W czasie pełnienia funkcji, na własną prośbę, w listopadzie 1925 r., został zwolniony z czynnej służby wojskowej. Pełnił urząd wojewody aż do czasu objęcia funkcji ministra spraw wewnętrznych w rządzie Kazimierza Bartla. Za swoją działalność do 1926 r. był nagradzany najważniejszymi odznaczeniami: Krzyżem *Virtuti Militari* 5 klasy, Krzyżem Walecznych (czterokrotnie), orderem *Polonia Restituta* (4 klasy) oraz francuskim orderem *Legii Honorowej* (kawalerskim). Na końcu biogramu przypomniano, że K. Młodzianowski był członkiem Komitetu Redakcyjnego „Gazety Administracji i Policji Państwowej”. Po dymisji trzech rządów K. Bartla 12 października 1926 r. został powołany na stanowisko wojewody pomorskiego w randze sekretarza stanu *ad personam* w miejsce Stanisława Wachowiaka. Funkcję pełnił do śmierci. Zmarł 4 lipca 1928 r. w Krynicy, a pochowano go na Cmentarzu Powązkowskim w Warszawie³⁷⁶.

³⁷⁵ *Z Rady ...*, s. 409(11)-410(12).

³⁷⁶ *Kazimierz Młodzianowski. Minister Spraw Wewnętrznych*, GAI PP 1926, nr 21, s. 351(1); pełne biogramy K. Młodzianowskiego – zob. P. Stawecki, *Młodzianowski Kazimierz*, [w:] *Polski Słownik Biograficzny*, t. XXI, Wrocław 1976, s. 422-423, opublikowany również w Internetowym Polskim Słowniku Biograficznym <http://ipsb.nina.gov.pl/a/biografia/kazimierz-mlodzianowski#text> [dostęp 01.10.2018]; *Kto był kim w Drugiej Rzeczypospolitej*, red. J. Majchrowski przy współudziale G. Mazura i K. Stepana, Warszawa 1994, s. 154.

Minister Młodzianowski podjął się zrealizowania hasła walki z tzw. „mafiami urzędniczymi”, czyli miał przeprowadzić tzw. „rugi urzędnicze”. Hasło takie dał sam marszałek Józef Piłsudski. Jak pisał Waldemar Kozyra w swoim artykule „Kazimierz Młodzianowski – pierwszy piłsudczykowski minister spraw wewnętrznych Rzeczypospolitej Polskiej (15 V–2 X 1926 r.)” – Marszałek w wypowiedzi o konieczności przeprowadzenia wyborów parlamentarnych jeszcze w 1926 r. ze sceptycyzmem odniósł się do tego pomysłu, gdyż jego zdaniem prawica nie przegra tych wyborów, ponieważ ma oparcie „w urzędach, które znajdują się pod ich wpływem. Panują w administracji ich mniej lub więcej zorganizowane mafie”. Dlatego należało podjąć walkę „z tymi mafiami”, a miała być to walka ciężka, bo urzędnicy chronieni byli przez pragmatyki służbowe³⁷⁷.

Jedną z pierwszych ofiar polityki rugów był podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Karol Olpiński. Wniosek o jego odwołanie został postawiony już na pierwszym posiedzeniu rządu w dniu 17 maja. Decyzja pełniącego obowiązki prezydenta M. Rataja o przeniesienie Olpińskiego w stan nieczynny podjęta została ostatecznie 21 maja, a doręczono ją dzień później³⁷⁸. Tak szybkie rozstrzygnięcie mogło mieć związek z działaniami Olpińskiego w czasie przewrotu majowego, kiedy to kierował ministerstwem pod nieobecność ministra spraw wewnętrznych Stefana Smólskiego. Andrzej Piber w biogramie Olpińskiego zacytował wypowiedź Wincentego Witosa, że „wiceminister Olpiński stracił zupełnie głowę i nie wiedział co robić”. Jednak, mimo że nie przeniósł się z rządem do Belwederu i pozostał w budynku ministerstwa, był jednoznacznie kojarzony z usuniętą ekipą rządową, stąd taka decyzja o jego szybkiej dymisji. Ostatecznie 30 listopada 1926 r. został on przeniesiony w stan spoczynku³⁷⁹.

O istnieniu klik urzędniczych dowiadujemy się z artykułu pośle PPS-u Mariana Malinowskiego pt. „Za kulisami rządów klik i partyj” opublikowanego w „Kurierze Porannym” z dnia 22 maja 1926 r. Poseł donosił w nim, że urzędnicy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych zawiązali nieformalną organizację zwaną „Fedonją”, która miała na celu wzajemne popieranie się, wpływanie na działalność resortu czy wypracowywanie sposobu realizacji polityki wobec organów administracyjnych niższego szczebla. Członkowie zwani fedonami spotykali się cyklicznie w Warszawie w resursie kupieckiej. Autor jednoznacznie kojarzył członków tej grupy z odsuniętymi od polityki działaczami

³⁷⁷ W. Kozyra, *Kazimierz Młodzianowski – pierwszy piłsudczykowski minister spraw wewnętrznych Rzeczypospolitej Polskiej (15 V–2 X 1926 r.)*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2011, t. 14, s. 256.

³⁷⁸ „Monitor Polski” 1926, nr 116, s. 2; *Wyjaśnienie w sprawie urzędowania b. wicemin. Olpińskiego*, GAIPP 1924, nr 22, s. 377(11).

³⁷⁹ A. Piber, *Karol Mieczysław Olpiński*, Internetowy Polski Słownik Biograficzny, <http://ipsb.nina.gov.pl/a/biografia/karol-mieczyslaw-olpinski> [dostęp 26.10.2018]; *Przeniesienie b. wiceministra spraw wewnętrznych na emeryturę*, GAIPP 1926, nr 49, s. 786(12); o K. Olpińskim zob. J. Koredeczuk, *Sylwetki wojewodów tarnopolskich w II Rzeczypospolitej*, „Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze” 2016, T. 7, s. 12-13.

PSL-u „Piast”, a jedynym urzędnikiem wymienionym z nazwiska był wiceminister Olpiński, nazwany filarem „Piasta”. Poseł Malinowski zarzucał, że grupa ta zatrzymywała pensje urzędnikom związanym z nią, a którzy byli odsyłani karnie do pracy w teren, oraz że rozdysponowywała ona środki z funduszu dyspozycyjnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Artykuł kończył się stwierdzeniem, że „rząd czystości», za jaki się chce mieć rząd p. Bartla, oczyści naszą państwową stajnię Augiasza z całą bezwzględnością Herkulesa. Że ją oczyści nietylko u góry, ale tam wszędzie, dokąd działanie «fedonji» – partii sięgało – i w ostatniej więc komórce administracyjnej – wśród starostów i w policji państwowej”³⁸⁰ (pisownia oryginalna).

Pokłosiem artykułu posła Malinowskiego był raport przygotowany przez Czesława Wroczyńskiego i Władysława Sołtana złożony na ręce ministra Młodzianowskiego 4 czerwca 1926 r. Zawierał on wytłumaczenie powodów powstania tzw. fedonii oraz listę fedonów. Autorzy tłumaczyli, że w trakcie pożegnania dwóch dyrektorów departamentów w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Konstantego Lenca, który obejmował stanowisko dyrektora Kancelarii Cywilnej Prezydenta Rzeczypospolitej, oraz dr. Tadeusza Konckiego, obejmującego stanowisko wojewody śląskiego, obecne tam osoby zaproponowały, że będą spotykać się raz w miesiącu dla podtrzymania stosunków koleżeńskich. Spotkania takie odbywały się od wiosny 1924 r. w pierwszą środę każdego miesiąca w Resursie Obywatelskiej. Uczestnicy nie tworzyli żadnej organizacji czy zespołu o jakimkolwiek wspólnym programie czy celach. Autorzy jeszcze raz podkreślili, że spotkania miały na celu podtrzymanie koleżeńskich relacji. Kończąc, autorzy raportu, którzy podkreślali, że reprezentują zdanie wszystkich uczestników spotkań, prosili ministra o jak najszybsze wyjaśnienie zarzutów postawionych przez posła M. Malinowskiego w stosunku do pracowników ministerstwa³⁸¹.

Do raportu została dołączona lista „fedonów”. Znaleźli się na niej: dr Jan Adamski, Ludwik Domański, Juliusz Dunikowski, Aleksander Des Loges, dr Maksymilian Eberhard, Stanisław Gawiński, dr Karol Górski, Roman Hausner, dr Wiktor Hryszkiewicz, Zygmund Hübner, Jan Jarmołowicz, Władysław Jaszczołt, Bolesław Kozłowski, dr Stanisław Koncewski, dr Józef Kowalczewski, Jan Lemański, Konstanty Lenc, Józef Moldenhawer, Leon Nowodworski, Stanisław Piwocki, Kazimierz Prökl, Leopold Rutkowski, Władysław Sołtan, Marian Swolkień, Jan Śliwiński, Władysław Weissbrod, dr Czesław Wroczyński, Ernest Zaręba oraz zmarły Franciszek Anusz³⁸².

Na łamach „Gazety Administracji i Policji Państwowej” umieszczono wyjaśnienia dotyczące rzekomych wypłat z funduszy dyspozycyjnych Ministerstwa Spraw

³⁸⁰ M. Malinowski, *Za kulisami rządów klik i partyj*, „Kurjer Poranny” z dnia 22 maja 1926 r., nr 140, s. 3.

³⁸¹ *Wyjaśnienie w sprawie t. zw. „Fedonji”*, GAI PP 1926, nr 27, s. 447(11)-448(12).

³⁸² *Ibidem*, s. 448(12).

Wewnętrznych. Stwierdzano tam, że podsekretarz stanu K. Olpiński nie wypłacał remuneracji urzędnikom (jednorazowych wypłat wyrównawczych) z czasów urzędowania ministra Władysława Raczkiewicza. Informowano, że minister Młodzianowski zaraz po objęciu stanowiska zbadał stan funduszy dyspozycyjnych i nie stwierdził nadużyć³⁸³.

Kolejne przesunięcia w ministerstwie nastąpiły 29 maja. Z tą datą naczelnik wydziału Karol Górski otrzymał kierownictwo wydziału ochrony granic, a tymczasowo kierownictwo wydziału prezydzialnego ministerstwa otrzymał naczelnik wydziału poleśkiego urzędu wojewódzkiego Zygmunt Zabierzowski³⁸⁴.

Minister Młodzianowski zapowiadał całkowitą reorganizację ministerstwa, która miała pójść w kierunku dostosowania jego pracy do „wymogów życia”, usunięcia biurokratyzmu i zrealizowania konstytucyjnej zasady decentralizacji³⁸⁵. Zapowiadał również dalsze redukcje personalne, związane z koniecznością zrównoważenia budżetu państwa i ograniczenia wydatków do minimum. Redukcje miały być przeprowadzone w taki sposób, aby nie osłabiły sprawności rządów oraz doprowadziły do sanacji personelu poprzez usunięcie jednostek, które „wskutek niedostatecznych kwalifikacji moralnych lub wskutek swej nieużyteczności są dla urzędu ciężarem”. Przy zwolnieniach miała być zachowywana zasada, żeby nie usuwać ze służby osób, które traciłyby zupełnie środki materialne do egzystencji³⁸⁶.

Rugi objęły również administrację wojewódzką. Swoje stanowisko stracił wojewoda łódzki – Ludwik Darowski, internowany jeszcze w czasie zamachu majowego, którego ostatecznie zastąpił Władysław Jaszczółt. Darowskiego przeniesiono na stanowisko wojewody krakowskiego, usuwając z tego urzędu Władysława Kowalikowskiego. Dymisję otrzymali też wojewoda wołyński Aleksander Dębski, zastąpiony przez Władysława Mecha, oraz wojewoda śląski Mieczysław Bilski, zastąpiony przez Michała Grażyńskiego. Swoje stanowiska stracił wojewoda nowogródzki gen. Marian Żegota-Januszajtis, a na jego miejsce powołano Zygmunta Beczkowskiego, zaś wojewodą wileńskim w miejsce Olgierda Malinowskiego został Władysław Raczkiewicz. Na opuszczone przez samego Młodzianowskiego stanowisko wojewody poleskiego nominację otrzymał Jan Krahelski. Zmiana nastąpiła również w Warszawie. Komisarzem rządu miasta stołecznego Warszawa został gen. Sławoj Felicjan Składkowski w miejsce Jana Tłuchowskiego³⁸⁷.

³⁸³ *Wyjaśnienie w sprawie rzekomych remuneracji*, GAiPP 1926, nr 21, s. 362(12).

³⁸⁴ *Przesunięcia personalne w M.S.W.*, GAiPP 1926, nr 23, s. 394(12).

³⁸⁵ *Reorganizacja Min. Spr. Wewn.*, GAiPP 1926, nr 26, s. 441(11).

³⁸⁶ *Redukcje personalne*, GAiPP 1926, nr 26, s. 441(11); W. Paruch, *Mysł polityczna obozu pilsudeckowskiego 1926-1939*, Lublin 2005, s. 272-273.

³⁸⁷ W. Kozyra, *Kazimierz Młodzianowski...*, s. 257.

Rząd K. Bartla zapowiadał „przeprowadzanie niezbędnej naprawy organizacji życia państwowego i usunięcie jej dotychczasowych niedomagań”. W tym celu dnia 16 czerwca 1926 r. wyłonił on Komisję dla Reorganizacji Administracji, pod przewodnictwem ministra spraw wewnętrznych Kazimierza Młodzianowskiego. Do komisji powołano także ministrów skarbu Czesława Klarnera, sprawiedliwości Wacława Makowskiego, przemysłu i handlu Eugeniusza Kwiatkowskiego, robót publicznych Witolda Broniewskiego i kolei Pawła Romockiego³⁸⁸.

W posiedzeniach komisji brali także udział ministrowie wyznań religijnych i oświecenia publicznego Antoni Sujkowski i reform rolnych Witold Staniewicz. Współpracowali z nią podsekretarze stanu: w ministerstwie sprawiedliwości Julian Siennicki, w ministerstwie kolei Julian Eberhardt, w ministerstwie robót publicznych Kazimierz Górski, dyrektorzy departamentów: w ministerstwie skarbu Tadeusz Grodyński, w ministerstwie przemysłu i handlu Władysław Jan Malangiewicz, naczelnik wydziału administracji w ministerstwie sprawiedliwości sędzia apelacyjny Karol Kirst, naczelnik wydziału organizacyjnego w ministerstwie spraw wewnętrznych Roman Hausner, główny inspektor w ministerstwie spraw wewnętrznych Stanisław Twardo, naczelnik wydziału osobowego w prezydium rady ministrów Daniel Rodich-Laskowski, naczelnik wydziału osobowego w ministerstwie spraw wewnętrznych St. Dobrowolski, naczelnik wydziału ministerstwa rolnictwa i dóbr państwowych Bolesław Dratwa, zastępca szefa kancelarii cywilnej prezydenta Kazimierz Świtalski, radcy ministerstwa spraw wewnętrznych J. Śliwiński, Władysław Czapiński i Józef Drażek-Drawicz³⁸⁹.

Pierwsze posiedzenie komisji reorganizacyjnej odbyło się 29 czerwca 1926 r. w budynku Ministerstwa Spraw Wewnętrznych pod przewodnictwem K. Młodzianowskiego. W posiedzeniu brali udział ministrowie kolei, skarbu, przemysłu i handlu, robót publicznych oraz podsekretarz stanu J. Siennicki, reprezentant Kancelarii Cywilnej Prezydenta K. Świtalski i R. Hausner z Ministerstw Spraw Wewnętrznych, który wystąpił z referatem o dotychczasowych pracach oszczędnościowych i reorganizacyjnych podejmowanych przez rząd³⁹⁰.

Jednym z głównych zadań komisji było przygotowanie projektu organizacji i funkcjonowania ministerstw. Już na drugim posiedzeniu z 6 lipca 1926 r. przedstawiła ona tezy przyszłych prac. Komisja wskazywała, że podstawą jej prac, określających kompetencje ministerstw powinna być jak najdalej posunięta dekoncentracja władzy. Do właściwych zadań ministerstwa powinny należeć: zasadnicza organizacja aparatu centralnego i lokalnego z pozostawieniem pewnej swobody władzom miejscowym, nadzór nad

³⁸⁸ „Monitor Polski” 1926, nr 135.

³⁸⁹ Archiwum Akt Nowych w Warszawie (dalej AAN), Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (dalej MSW), sygn. 1, s. 36, 42, 69, 76, 118.

³⁹⁰ *Pierwsze posiedzenie Komisji Reorganizacyjnej*, GAI PP 1926, nr 27, s. 457(11).

pracami urzędów podległych ministerstwu, wydawanie decyzji w toku instancji i w drodze nadzoru z jak najdalej idącym zastosowaniem konstytucyjnej zasady dwuinstancyjności, ustalenie ogólnych zasad polityki ministerstwa i udzielanie dyrektyw administracji lokalnej oraz działalność legislacyjna³⁹¹.

W dalszej części też komisja zauważała, że kompetencje każdego ministra winny ograniczać się do czynności, które stanowią jego istotne przeznaczenie w całokształcie administracji państwowej, z wyłączeniem tych wszystkich czynności, które są lub powinny być wykonywane przez inne ministerstwa. Dlatego należałoby przeprowadzić rewizję czynności ministerialnych i podzielić je według rzeczywistych kompetencji. Komisja postulowała także, aby dążyć do ograniczenia liczby ministerstw. Dlatego poddała ona pod rozagę możliwość zlikwidowanie Ministerstw Robót Publicznych i Reform Rolnych³⁹².

Komisja proponowała także, aby wewnętrzną organizację ministerstwa oprzeć na zasadzie ciągłości pracy i łączenia w komórki organizacyjne spraw jednorodnych. Dla osiągnięcia ciągłości prac należało wprowadzić stałego podsekretarza stanu powoływanego wyłącznie na podstawie kryterium fachowości. Powinien on, niezależnie od innych czynności zleconych mu przez ministra, kierować departamentem obejmującym sprawy organizacji i inspekcji administracji centralnej oraz sprawy osobowe i wyszkolenia. Zasada łączenia w komórki organizacyjne spraw jednorodnych winna zaś znaleźć zastosowanie przez podział kompetencji każdego ministra na grupy spraw najbardziej prawnie i faktycznie ze sobą związanych. Za sprawy jednorodne należy uważać sprawy: organizacyjno-inspekcyjne i wyszkolenia, personalne, budżetowo-rachunkowe i gospodarcze, prawno-orzecznicze i legislacyjne, prezydialne i ogólne, gromadzenia materiałów ogólnych, informacji i obserwacji oraz przerabiania ich na dyrektywy i wnioski ogólne³⁹³.

Jednym z pierwszych sukcesów Komisji Młodzianowskiego było wydanie rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie statutu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z dnia 1 lipca 1926 r.³⁹⁴ O tej kwestii mówił minister na konferencji prasowej odbytej 14 sierpnia 1926 r. Wspominał, że ta problematyka była poruszana w pracach komisarza oszczędnościowego Stanisława Moskalewskiego oraz za rządów ministra spraw wewnętrznych Władysława Raczkiewicza. Jednak dopiero komisja reorganizacyjna powołana przez premiera Bartla za jeden z głównych celów postawiła sobie przeprowadzenie reorganizacji ministerstw poprzez zmianę ich statutów organizacyjnych,

³⁹¹ AAN, MSW, sygn. 1, s. 28.

³⁹² *Ibidem*, s. 29.

³⁹³ *Ibidem*, s. 29-30.

³⁹⁴ „Monitor Polski” 1926, nr 158, poz. 459.

zrewidowanie systemu pracy w ministerstwach oraz usystematyzowanie zasad doboru i awansowania urzędników³⁹⁵.

Nowy statut organizacyjny Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, złożony z dziewięciu paragrafów, na nowo budował jego strukturę. Znosił Departament Bezpieczeństwa i Prasy, a w jego miejsce tworzył Departament Polityczny, powołano również nowy departament – Organizacyjny. Od tej pory ministerstwo dzieliło się na pięć departamentów: I – Organizacyjny, II – Polityczny, III – Samorządu, IV – Administracyjny, V – Służby Zdrowia. Nadal ministrowi podlegali: Dyrektor Głównego Urzędu Statystycznego, Komendant Główny Policji Państwowej oraz Dowódca Korpusu Ochrony Pogranicza³⁹⁶.

Do uprawnień Departamentu I Organizacyjnego należała organizacja i nadzór nad pracą Ministerstwa oraz władz i urzędów jemu podległych, sprawy doboru i wyszkolenia personelu urzędniczego, wszelkie sprawy finansowo-gospodarcze i nadzór nad pracami ustawodawczymi w Ministerstwie. Składał się on z czterech wydziałów: Organizacyjno-Prawnego; Osobowego; Inspekcji, Wyszukolenia i Organizacji Pracy; Ogólnego oraz Sekretariatu Ministra, który pod względem nadzoru służbowego podlegał Dyrektorowi Departamentu Organizacyjnego w randze podsekretarza stanu, w zakresie zaś swoich czynności otrzymywał bezpośrednio polecenia od ministra. Wydział Organizacyjno-Prawny miał się zajmować sprawami dotyczącymi: zasad organizacji i podziału czynności Ministerstwa; organizacją władz i urzędów miejscowych podległych Ministerstwu, z wyjątkiem samorządowych; zasad organizacji Policji Państwowej i stosunku do władz państwowych i samorządowych, z wyjątkiem spraw załatwianych przez inne Wydziały; sprawami podziału administracyjnego, z wyjątkiem zaliczenia osad w poczet miast; współudziału w pracach ustawodawczych Ministerstwa i w wydawaniu norm ogólnych w granicach, wynikających z potrzeby skoordynowania działalności Wydziałów w takim zakresie. Wydział Osobowy zajmował się kwestiami dotyczącymi stosunków służbowych funkcjonariuszy Ministerstwa oraz władz i urzędów jemu podległych. Wydział Inspekcji, Wyszukolenia i Organizacji Pracy otrzymał kompetencje dotyczące inspekcji władz administracyjnych podległych Ministerstwu Spraw Wewnętrznych, nadzoru nad inspekcją wojewódzką oraz wyszkolenia personelu urzędniczego i organizacji pracy w urzędach. Wydział Ogólny objął sprawy budżetowe, rachunkowe, kasowe, gospodarcze oraz wszelkie sprawy związane z działalnością finansową Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i urzędów podległych; sprawy biurowości i nadzoru nad urzędowaniem w Ministerstwie oraz sprawy ogólne resortu, nieprzekazane Sekretariatowi Ministra. W skład opisywanego wydziału wchodziły: Rachuba, Intendentura, Biblioteka, Kancelaria Główna

³⁹⁵ *Przemówienie pana ministra spraw wewnętrznych na konferencji prasowej w dniu 14 sierpnia 1926 r.*, GAIPP 1926, nr 33, s. 530(4).

³⁹⁶ „Monitor Polski” 1926, nr 158, poz. 459, s. 1.

i Registratura. Ostatnią jednostką Departamentu I był Sekretariat Ministra załatwiający sprawy poruczone przez Ministra; sprawy reprezentacyjne; informacji prasowej oraz sprawy ogólne, wynikające ze relacji ministra z Prezydentem Rzeczypospolitej, z organami ustawodawczymi, Radą Ministrów i poszczególnymi Ministrami, z instytucjami społecznymi i osobami prywatnymi, o ile te kontakty nie należały do zakresu działania innych Wydziałów³⁹⁷.

Do kompetencji Departamentu II Politycznego należały sprawy ogólnopolityczne, narodowościowe i bezpieczeństwa. Był on podzielony na trzy Wydziały: Społeczno-Polityczny, Narodowościowy i Bezpieczeństwa. Do zadań pierwszego wydziału należały kwestie dotyczące ewidencji, badania i stosunków organów państwowych do ruchów społecznych i politycznych w państwie, z wyjątkiem zagadnienia mniejszości narodowych. Wydział Narodowościowy miał pracować nad sprawami mniejszości narodowych, wynikających z ich odrębności obyczajowej, językowej, wyznaniowej i gospodarczej. Wydział Bezpieczeństwa zajmował się prowadzeniem ewidencji przestępczości, badaniem jej przyczyn i projektowaniem i wydawaniem zarządzeń zapobiegawczych natury ogólnej³⁹⁸.

Kolejną jednostką ministerstwa był Departament III Samorządu. Do jego zadań należały kwestie organizacji związków komunalnych oraz ich organów, wykonywanie nadzoru nad administracją samorządową związków komunalnych, ze szczególnym uwzględnieniem ich gospodarki finansowej i działalności ekonomicznej, a ponadto sprawy pieczy nad stanem zaopatrzenia ludności w artykuły żywnościowe i w inne przedmioty powszechnego użytku. Struktura departamentu była trójwydziałowa. Pierwszy wydział – Administracji Samorządowej zajmował się problemami: samorządu miast, miasteczek i uzdrowisk; przewłaszczeń; zabudowania miast; kosztów leczenia mieszkańców; wynikającymi z potrzeby zapewnienia zgodnej działalności Ministerstw w zakresie stosowania statutu autonomicznego Województwa Śląskiego oraz sprawami samorządowymi, nienależącymi do kompetencji innych departamentów. Wydział drugi, Finansów Komunalnych zajmował się sprawami gospodarki związków komunalnych. Trzeci wydział – Społeczno-Gospodarczy – nadzorował sprawy pieczy nad stanem zaopatrzenia ludności w artykuły żywnościowe i w inne przedmioty powszechnego użytku, w myśl ustaw przekazujących odnośne kompetencje Ministrowi Spraw Wewnętrznych oraz sprawy dotyczące urządzeń społeczno-gospodarczych i ekonomicznej działalności związków komunalnych³⁹⁹.

Czwartym departamentem w ministerstwie był Departament IV Administracyjny, który miał zajmować się sprawami wykonywania ustaw i rozporządzeń z zakresu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, a nieprzekazanych innym departamentom, załatwiał

³⁹⁷ *Ibidem*, s. 1-2.

³⁹⁸ *Ibidem*.

³⁹⁹ *Ibidem*.

orzecznictwo w toku instancji i wykonywał nadzór nad przestrzeganiem przepisów przez podległe Ministerstwu urzędy. Składał się on z czterech wydziałów: Praw Stanu Cywilnego i Praw Obywatelskich; Wojskowego; Porządku Publicznego i Wydziału Administracyjnego. Wydział Praw Stanu Cywilnego i Praw Obywatelskich obsługiwał sprawy metrykalne, zmiany nazwisk oraz przynależności państwowej i obywatelstwa. Wydział Wojskowy posiadał kompetencje związane z poborem wojskowym, z mobilizacją i demobilizacją, sprawami osobistych i rzeczowych świadczeń wojennych i zasiłków wojskowych. Wydział Porządku Publicznego załatwiał kwestie porządku publicznego, administracyjno-policyjne, sprawy cudzoziemców i ochrony granic. Ostatnia jednostka departamentu, Wydział Administracyjny, obejmował uprawnienia wynikające z orzecznictwa w toku instancji oraz stosowania ustaw i rozporządzeń administracyjnych, przekazanych do wykonania Ministrowi Spraw Wewnętrznych, o ile nie zostały one zastrzeżone innym wydziałom⁴⁰⁰.

Departament V – Służby Zdrowia utrzymywał uprawnienia przekazane Ministrowi Spraw Wewnętrznych na podstawie ustawy z 28 listopada 1923 r. w przedmiocie zniesienia Ministerstwa Zdrowia Publicznego (Dz.U.R.P. 1923, nr 131, poz. 1060) oraz na podstawie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 18 stycznia 1924 r. (Dz.U.R.P. 1924, nr 9, poz. 86) w przedmiocie rozdziału kompetencji Ministra Zdrowia Publicznego z późniejszymi zmianami. Zachowano też wewnętrzną strukturę wydziałową, którą przewidywała organizacja Generalnej Dyrekcji Służby Zdrowia w statucie organizacyjnym Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z dnia 3 marca 1924 r. z zastosowaniem zmian wynikających z nowego statutu⁴⁰¹.

Przepisy nowego statutu organizacyjnego ministerstwa miały obowiązywać od 15 lipca 1926 r.

Pierwszy komentarz do zmian organizacyjnych w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych autorstwa Romana Hausnera, który uczestniczył w pracach komisji reorganizacyjnej i był zatrudniony w resorcie, został opublikowany na łamach „Gazety Administracji i Policji Państwowej”. W artykule autor konstatował, że zmiany wprowadzone w nowym rozporządzeniu były bardzo duże i zasadnicze w porównaniu do wcześniejszych rozwiązań dotyczących budowy i funkcjonowania ministerstwa, ale również do ogólnych zasad działania wszystkich ministerstw. Po analizie historycznej etapów zmian w strukturze organizacyjnej ministerstwa, poczynając od 1918 r. do czasu wydania nowych przepisów, autor stwierdził, że nowelizacja zsanowała pewne aspekty działalności ministerstwa. Wśród celów prac nowelizacyjnych na pierwszy plan Hausner wysunął kwestie odciążenia dyrektorów departamentów i stworzenia im dogodnych

⁴⁰⁰ *Ibidem*.

⁴⁰¹ *Ibidem*.

warunków pracy, przeprowadzenia logicznego podziału kompetencji i skupienia w departamentach oraz wydziałach spraw jednorodnych, pozostających ze sobą w ścisłym związku prawnym i faktycznym, zapewnienia ciągłości prac organizacyjnych i nadzoru nad urzędowaniem administracji lokalnej. Hausner stwierdzał, że powyższe cele statut z 1 lipca osiągnął poprzez wprowadzenie nowej siatki departamentów, które znosiły wcześniejsze wraz z wydziałami wydzielonymi i skomasowanie w nich kompetencji zbieżnych z ich działalnością. Autor pozytywnie ocenił powołanie nowego Departamentu Organizacyjnego, kierowanego przez dyrektora w randze podsekretarza stanu. To rozstrzygnięcie Hausner uważał za znaczny postęp, ponieważ podsekretarz otrzymał stały zakres czynności niezależny od ministra o charakterze ściśle fachowym, niemający charakteru politycznego. Taka konstrukcja dawała pewną stabilność stanowiska podsekretarza, a co za tym idzie, zachowanie ciągłości prac resortu oraz jego silną pozycję wobec dyrektorów pozostałych departamentów i personelu ministerstwa, co przy rozstrzyganiu spraw personalnych, organizacyjnych i finansowych było niezbędne⁴⁰².

Zmiany w organizacji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych komentował również sam minister Młodzianowski na wspomnianej wyżej konferencji prasowej w dniu 14 sierpnia 1926 r. Stwierdził on, że nowelizacja dokonała jasnego rozgraniczenia kompetencji poszczególnych działów poprzez wprowadzanie nowej struktury organizacyjnej, wzmocniła wyraźnie pozycję dyrektorów departamentów, a przede wszystkim podsekretarza stanu, który stawał się fachowym urzędnikiem o jasno określonych uprawnieniach i w miarę stabilnej pozycji w stosunku do ministra i do pozostałych dyrektorów. Rozporządzenie wprowadziło również normalną, rzeczową kontrolę w pracach resortu oraz jasny system odpowiedzialności pracowniczej. Młodzianowski podkreślił znaczenie zasady dekoncentracji, której był zwolennikiem. Podkreślał skrócenie systemu aprobat oraz przekazywania kierownikom niższego szczebla prawa do decydowania i podpisywania rozstrzygnięć w sprawach mniejszej wagi. Minister Młodzianowski kończył swoją wypowiedź stwierdzeniem: „Wysilek reorganizacyjny, o którym mowa, jest niczym innym jak przeciwstawieniem się prądowi papierów, które unoszą nas dzisiaj, oddalając od życia, zaciemniają obraz rzeczywistości i obezwładniają energię twórczą. Chcemy iść przeciw tej fali. Chcemy ująć ją w określone łożysko planowego, celowego działania, dyktowanego wolą nie przeszkadzania, a pomagania życiu”⁴⁰³.

Po wydaniu nowego statutu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych minister Młodzianowski przeprowadził dalsze zmiany kadrowe. Dyrektorem Departamentu Organizacyjnego z tytułem podsekretarza stanu został mianowany dr Maurycy Zdzisław

⁴⁰² R. Hausner, *Reorganizacja Ministerstwa Spraw Wewnętrznych*, GAI PP 1926, nr 29, s. 473(3)-475(5).

⁴⁰³ *Przemówienie pana ministra...*, s. 530(4)-531(5).

Jaroszyński, a dyrektorem Departamentu Politycznego został sędzia Sądu Apelacyjnego we Lwowie Karol Kirst. Kierownictwo wydziału ogólnego zostało przekazane Antoniemu Robaczewskiemu, pułkownik Sztabu Generalnego Bronisław Pieracki objął wydział wojskowy. Dotychczasowy kierownik tego wydziału, Andrzej Longchamps, został przeniesiony na stanowisko kierownika wydziału praw stanu cywilnego i praw obywatelskich⁴⁰⁴.

Komisja reorganizacyjna podejmowała dalsze działania. Pracowała nad problematyką przekształcenia Ministerstwa Kolei w Ministerstwo Komunikacji i zniesienia Ministerstwa Robót Publicznych. Sprawą tą zajęto się na V posiedzeniu z 19 lipca 1926 r. W trakcie dyskusji Minister Robót Publicznych W. Broniewski skonstatował, że jego resort, w ówczesnej sytuacji rozdziału wielu agend technicznych w strukturach różnych ministerstw, nie może spełniać swoich zadań. Wielość instytucji prowadziła do rywalizacji między nimi i osłabiała sprawność ich działania. Z tego powodu minister wniósł pod obrady Rady Ministrów projekt ustawy o przekształceniu Ministerstwa Kolei w Ministerstwo Komunikacji oraz o zniesieniu Ministerstwa Robót Publicznych. Projekt ten przewidywał wcielenie Departamentu Wodnego i Drogowego likwidowanego ministerstwa do mającego się utworzyć Ministerstwa Komunikacji, a Departamentu Budowlanego łącznie z Generalną Dyrekcją Odbudowy w likwidacji do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Departament Administracyjny Ministerstwa Robót Publicznych miał być zlikwidowany. Pozostałe wydziały miały być wcielane do innych ministerstw ze względu na rodzaj zadań, które wypełniały. Minister dążył również do ścisłego zespolenia agend robót publicznych z organami wojewódzkimi. Taki proces był już realizowany, ponieważ urzędnicy kancelaryjni i rachunkowi okręgowych dyrekcji robót publicznych przeniesieni zostali na etat Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Podobne działania miały być przeprowadzone na poziomie powiatów. Tutaj miało uporządkować sytuację i dążyć do wprowadzania zasady, że na tym poziomie miał działać jeden inżynier lub architekt. Przyniosłoby to oszczędności dla budżetu państwa poprzez ograniczenie etatów o 30%. Minister proponował dwie koncepcje wprowadzenia zmian. Pierwszą poprzez rozdzielenie agend Ministerstwa Robót Publicznych do dwóch ministerstw – Spraw Wewnętrznych i Komunikacji, a dopiero po tym fakcie stopniowe przekazywanie innych agend do pozostałych resortów zgodnie z uprawnieniami, oraz drugą – poprzez natychmiastowy rozdział zadań do wszystkich ministerstw przejmujących kompetencje likwidowanego resortu. Referujący minister był zwolennikiem pierwszego rozwiązania. Kończąc, Broniewski proponował, aby Generalna Dyrekcja Poczty i Telegrafów jako jednostka luźno związana z Ministerstwem Przemysłu i Handlu oraz wydział Żeglugi Morskiej tego resortu były przekazane do struktury nowego Ministerstwa Komunikacji⁴⁰⁵.

⁴⁰⁴ *Przesunięcia personalne w Min. Spr. Wewn.*, GAiPP 1926, nr 35, s. 561(11).

⁴⁰⁵ AAN, MSW, sygn. 1, s. 118-121.

Po zakończeniu referatu Ministra Robót Publicznych rozwinęła się dyskusja pomiędzy uczestnikami posiedzenia. Dyskutowano głównie nad umiejscowieniem agend likwidowanego resortu w strukturach pozostałych ministerstw. Przewidywano, że kompetencje powinny być przejmowane, oprócz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Komunikacji, przez Ministerstwa Skarbu, Rolnictwa i Dóbr Narodowych, Reform Rolnych, Przemysłu i Handlu, Spraw Wojskowych oraz Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Minister Spraw Wewnętrznych był przeciwnego zdania co do sposobu wprowadzania zmian. Uważał, że powinny być one prowadzone od razu, powinno dojść do jak najszybszego zespolenia kompetencji jednorodnych we właściwych agendach ministerialnych. Na końcu minister Młodzianowski reasumował, że wszyscy obecni na posiedzeniu popierali projekt zaproponowany przez ministra Broniewskiego, a wnioskodawca miał skomunikować się z właściwymi ministrami co do sposobu podziału uprawnień likwidowanego resortu⁴⁰⁶.

Posiedzenie V trwało również kolejnego dnia. Komisja dyskutowała nad wyznaczeniem głównych wytycznych polityki personalnej dotyczących funkcjonariuszy państwowych, których stosunek służbowy normowany był ustawą o państwowej służbie cywilnej⁴⁰⁷. Tematykę tę kontynuowano także na VI posiedzeniu komisji z 23 lipca 1926 r. i uzgodniono wtedy, że: „Przyjęte przez Komisję dla reorganizacji administracji na posiedzeniu w dniu 23.VII.1926 r. główne wytyczne polityki personalnej dla stosowania przez władze zatrudniające funkcjonariuszy, których stosunek służbowy normowany był ustawą z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej”. Brzmiały one następująco⁴⁰⁸:

- „1. Wszystkie osoby przyjmowane do państwowej służby cywilnej rozpoczynają ją w charakterze praktykantów odpowiedniej kategorii służbowej (art. 12 ustawy o państwowej służbie cywilnej). Zasada była uchwalona przez Radą Ministrów dnia 16.XII.1925 r. i podana do wiadomości okólnikiem Prezesa Rady Ministrów z dnia 7.I.1926 r. Nr 100/26. Przyjęcie do służby państwowej z pominięciem powyższej zasady wymaga zezwolenia Rady Ministrów.
2. Praktykanci, po ukończeniu służby przygotowawczej i złożeniu przypisanego egzaminu praktycznego, rozpoczynają właściwą służbę cywilną w sposób przewidziany w ustępie drugim art. 17 ustawy o państwowej służbie cywilnej – w miarę otwierania się wakansów na stałe stanowiska służbowe odpowiedniej kategorii i odpowiedniego stopnia służbowego. W razie braku stanowisk stałych mogą być, w miarę wolnych etatów, mianowani do czasu otwarcia się normalnego wakansu urzędnikami prowizorycznymi (jest to rozwinięcie zasady wyrażonej w okólniku Prezesa Rady Ministrów z dnia 17.XI.1925 r. Nr 129/18805/).

⁴⁰⁶ *Ibidem*, s. 121-126.

⁴⁰⁷ Dz.U.R.P. 1922, nr 21, poz. 164.

⁴⁰⁸ AAN, MSW, sygn. 1, s. 76-89.

3. Mianowanie prowizorycznego urzędnika na stałe zależne jest od uprzedniego:
 - a. wykazania przezeń przepisanego stopnia wykształcenia lub uzyskania zwolnienia z tego wymogu w trybie art. 11 względnie 115 ustawy o państwowej służbie cywilnej;
 - b. zwolnienia go od służby przygotowawczej w trybie art. 12 tej ustawy;
 - c. od uczynienia zadość przepisom o egzaminie praktycznym.

(Zasady te wyrażone są w szeregu rozporządzeń Rady Ministrów, traktujących o służbie przygotowawczej i egzaminie kandydatów na stanowiska w służbie państwowej: chronologicznie pierwsze z tych rozporządzeń są ogłoszone w Dzienniku Ustaw R.P. Nr 6 z dnia 26.I.1925 r. poz. 48 i 49).

4. Wszystkie stanowiska w służbie cywilnej winny być obsadzane w drodze awansu. Obsadzenie stanowiska służbowego z pominięciem tej zasady wymaga zezwolenia Rady Ministrów. Zgodnie z postanowieniem art. 41 ustawy o służbie cywilnej przy obsadzaniu wakansu władza przełożona bierze pod uwagę przede wszystkim podwładnych sobie urzędników bezpośrednio niższego stopnia służbowego uwzględniając wykształcenie, uzdolnienie, użyteczność, stopień zaufania oraz szczególne ukwalifikowanie do danego stanowiska służbowego, a przy równych warunkach starszeństwo służbowe i lata służby.

5. Uzupełnianie personelu urzędniczego we władzach naczelnych zasadniczo odbywać się ma, wyjąwszy wypadki przewidziane w art. 53 i 56 ustawy o państwowej służbie cywilnej przez powoływanie do służby w centralach wysoko kwalifikowanych urzędników pełniących służbę we władzach i urzędach niższych instancji.

Wariant drugi pkt. 5 brzmiał: Uzupełnienie personelu urzędniczego we władzach naczelnych zasadniczo odbywać się ma, wyjąwszy wypadki przewidziane w art. 53 i 56 ustawy o państwowej służbie cywilnej, przez powoływanie do służby w centralach tych spośród urzędników władz podległych władzom naczelnym, którzy są przedstawiani przez szefów tych władz, jako wysoko kwalifikowani kandydaci.

6. Awans może następować nie wyżej jak do następnego stopnia służbowego od zajmowanego przez urzędnika poprzednio (§ 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26.VI.1924 r. Dz.U. nr 64 poz. 631).

7. Okres minimalny do awansu wynosi:

2 lata – dla urzędników III kategorii XII stopnia służbowego (dalej st. sł.);

2 lata – dla urzędników III kategorii XI i X st. sł. oraz dla urzędników II kategorii X i IX st.;

4 lata – dla urzędników III kategorii IX st. sł.

Awansowanie urzędników do wyższego stopnia służbowego przed upływem określonego powyżej minimum czasu od dnia mianowania tego urzędnika na posiadany przeze stopień służbowy wymaga zgody władzy naczelnej.

Przy mianowaniach zastrzeżonych wyłącznie władzom naczelnym (art. 17 ustawy o służbie cywilnej) zaleca się nadawanie urzędnikom stopni służbowych VII i VI dopiero po przesłużeniu przez nich w bezpośrednio niższym stopniu co najmniej lat 4-ch, nadawanie zaś V st. sł. – po przesłużeniu w VI stopniu co najmniej 5 lat.

Zgodnie z postanowieniem § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26.VI.1924 r. (Dz.U. nr 64 poz. 631) nadawanie najwyższych stopni służbowych – III, IV i V – na stanowiskach Dyrektorów departamentów, Naczelników wydziałów, Radców ministerialnych oraz na stanowiskach, które wedle przewidzianych w tabeli stopni służbowych odpowiadają stanowiskom Dyrektora departamentu, Naczelnika wydziału i Radcy ministerialnego – następować może tylko w wyjątkowych wypadkach i to pod warunkiem posiadania przez urzędnika bardzo dobrej kwalifikacji, względnie aplikacji oraz przesłużenia w bezpośrednio niższym stopniu służbowym na stanowisku Dyrektora departamentu i równorzędnych – 7 lat, a na pozostałych – 5 lat.

Stosownie do § 5 tegoż rozporządzenia kierownikom władz I instancji, którzy przesłużyli w najwyższym dla danego stanowiska stopniu służbowym lat 10 i wykazują dobrą kwalifikację, może właściwa władza nadać stopień służbowy bezpośrednio wyższy. Podobnież lekarzom powiatowym, lekarzom weterynaryjnym i komisarzom ochrony lasów, po przesłużeniu 15 lat w polskiej służbie państwowej w VII st. sł., może być nadany VI st. sł., o ile wykazują dobrą kwalifikacją służbową.

8. Władze bezpośrednio podległe władzy naczelnej, którym na zasadzie art. 17 ustawy o służbie cywilnej przekazano mianowanie urzędników 5 najniższych stopni służbowych, mogą w tym zakresie dokonywać awansowania podległych sobie urzędników zgodnie z listą starszeństwa. W razie potrzeby dokonania awansu z pominięciem porządku starszeństwa (ustęp 2 punktu 4) powinna być wyjednaną zgoda władzy naczelnej.
9. Listy starszeństwa, przewidziane w art. 19 ustawy o państwowej służbie cywilnej, powinny być bezzwłocznie założone, przy równoczesnym zaliczeniu urzędników do poszczególnych kategorii służbowych. Zaliczenie to winno być dokonane według następujących zasad:
 - A. Zasada ogólna: Do danej kategorii służbowej mogą być zaliczeni urzędnicy bądź posiadający formalnie stwierdzone wykształcenie przepisane dla danej

kategorii, bądź (o ile chodzi o urzędników mianowanych przed dniem 1 stycznia 1926 r.) tacy urzędnicy, których poziom intelektualny i stwierdzone u toku urzędowania przygotowanie fachowe, pozwala postawić na równi z urzędnikami posiadającymi przepisany stopień wykształcenia. Dla zaliczenia do danej kategorii służbowej potrzeba nadto, aby urzędnik spełniał faktycznie funkcje przywiązane do stanowisk zaliczonych do tej kategorii.

B. Zaliczeniu do I kategorii podlegają:

- 1) posiadający wykształcenie wyższe, potwierdzone złożeniem odpowiednich egzaminów,
- 2) urzędnicy już ustaleni w trybie art. 116 ustawy o służbie cywilnej na stanowiskach I kategorii,
- 3) urzędnicy już mianowani na stanowiska I kategorii,
- 4) zajmujący faktycznie stanowiska samodzielne i kierownicze, zaliczane do I kategorii służbowej,
- 5) mianowani przed dniem 1 stycznia 1926 r. bez oznaczenia kategorii urzędnicy, posiadający ukończone wykształcenie średnie, których władza powołana do mianowania, uzna zgodnie z opinią komisji kwalifikacyjnej, za kwalifikujących się do zaliczenia do I kategorii w myśl zasady wyrażonej pod punktem A. Warunkiem do zaliczenia jest posiadanie oceny kwalifikacyjnej co najmniej «dobrej» i wiek powyżej lat 30.

C. Zaliczeniu do II kategorii:

- 1) urzędnicy posiadający ukończone wykształcenie średnie,
- 2) urzędnicy już ustaleni na stanowiskach II kategorii,
- 3) urzędnicy już mianowani na stanowiska II kategorii,
- 4) zajmujący faktycznie stanowiska samodzielne i kierownicze, zaliczane do I kategorii służbowej (np. Naczelnicy rachub),
- 5) mianowani przed dniem 1 stycznia 1926 r. bez oznaczenia kategorii urzędnicy, posiadający przynajmniej w zakresie 4-tych klas szkoły średniej lub wykształcenie równorzędne, o ile władza powołana do mianowania uzna ich w zgodzie z opinią komisji kwalifikacyjnej, za kwalifikujących się do zaliczenia do II kategorii w myśl zasady wyrażonej pod punktem A; warunkiem do zaliczenia jest posiadanie oceny kwalifikacyjnej co najmniej «dobrej».

D. Zaliczeniu do III kategorii podlegają stali i prowizoryczni urzędnicy niezaliczeni w myśl powyższych zasad do wyższych kategorii służbowych.

E. Wątpliwości rozstrzyga właściwa władza naczelna.

F. Zaliczenie do kategorii służbowej, dokonane w myśl powyższych zasad, nie przesądza ustalenia urzędnika w odnośnej kategorii.

Władze decydujące o ustaleniu w służbie państwowej (Prezes Rady Ministrów, Minister Skarbu i właściwy minister) władni są w poszczególnych wypadkach uzależnić swą zgodę na ustalenie urzędnika, zaliczonego w myśl powyższych zasad do danej kategorii, od obniżenia, za jego zgodą, posiadanej kategorii służbowej.

10. Na podstawie sporządzonych według art. 19 ustawy o państwowej służbie cywilnej poszczególnych list starszeństwa władza naczelna sporządza jedną ogólną listę starszeństwa urzędników I kategorii służbowej dla każdego rodzaju służby. Lista ta służy jej za wskazówkę przy mianowaniu urzędników tej kategorii na wakujące wyższe stanowiska służbowe.
11. Powyższe zasady nie mają zastosowania do służby kontraktowej jako nieposiadającej charakteru publiczno-prawnego.

W trybie stosunku kontraktowego nie powinny być obsadzone stanowiska służbowe, do których przywiązane są atrybucje wykonawcze władzy administracyjnej, ani stanowiska, których piastowanie uprawnia do zastępczego lub częściowego wykonywania władzy administracyjnej czy to stale, czy z mocy delegacji komisji lub zleceń.

Należy natomiast w trybie umów służbowych angażować wszelkiego rodzaju rzeczoznawców do czasowej współpracy w urzędach oraz fachowców, powoływanych do wykonywania czynności niewchodzących w zakres normalnych funkcji władz administracyjnych, dalej – pracowników zakładów i przedsiębiorstw państwowych o ile specjalne przepisy inaczej nie stanowią; przepisowaczy, stenotypistów (maszynistki), ekspedientów oraz inny pomocniczy personel kancelaryjny, zatrudniony we władzach i urzędach; wreszcie szoferów, rzemieślników wszelkiego rodzaju, ogrodników, odźwiernych, woźniców, dozorców domowych, stróżów, gońców itp. (Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 4.XI.1925 r., Dz.U. nr 118, poz. 847, spośród funkcjonariuszy państwowych posiadających jednakowe kwalifikacje i wykonujących jednakowe funkcje we wszystkich lub w większości władz i urzędów państwowych, zaliczono tylko woźnych do kategorii funkcjonariuszy niższych w rozumieniu ustawy o służbie cywilnej. Innych funkcjonariuszy z kategorii niższych polecono okólnikiem Prezesa Rady Ministrów z dnia 4.I.1926 r. nr 1/20966 traktować jako pracowników kontraktowych)?

Dalsze prace komisji reorganizacyjnej zmierzały do rozwinięcia rozstrzygnięć zawartych w nowym rozporządzeniu zawierającym statut organizacyjny Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Miały one doprowadzić do przygotowania projektu rozporządzenia

w sprawie zasad organizacji i urzędowania ministerstw. Projektem tym komisja zajmowała się na kolejnych posiedzeniach plenarnych. Ostatecznie przygotowany projekt stał się prawem powszechnie obowiązującym, gdyż 25 sierpnia 1926 r. Rada Ministrów wydała rozporządzenie w sprawie zasad organizacji i urzędowania Ministerstw⁴⁰⁹.

Rozporządzenie składało się z czterech paragrafów wstępnych, a jego częścią składową były „Zasady organizacji i urzędowania ministerstw”. Były one podzielone na części. Pierwsza, „Przepisy ogólne”, złożona była z trzech paragrafów i określała ogólne zadania ministra oraz podział resortu. Zgodnie z paragrafem pierwszym minister miał sprawować naczelną władzę w zakresie poruczonego mu działu służby. Pełnił on swoje funkcje przy pomocy urzędników ministerstwa z wyjątkiem tych zadań, dla których istniały osobne urzędy i organy centralne, na podstawie przepisów szczególnych. Stosunek tych urzędów i organów do ministra i ministerstwa określić miały specjalne przepisy o ich ustroju oraz statuty organizacyjne resortów. Żaden z urzędników ministerstwa nie posiadał samodzielnej władzy z tytułu zajmowanego stanowiska, lecz sprawował ją z upoważnienia ministra, w granicach określonych w statutach organizacyjnych, chyba że inne przepisy prawa stanowiły inaczej. Przepisy ogólne dzieliły każdy resort na departamenty, a te dzieliły się na wydziały. Ich liczba i nazwy miały być przesądzone w statutach organizacyjnych poszczególnych ministerstw⁴¹⁰.

Kolejna część rozporządzenia poświęcona została roli ministra w ministerstwie, a złożona była z dwóch paragrafów. Pierwszy poświęcony został funkcjom ministra. Był on zwierzchnikiem wszystkich urzędników, wyznaczał instytucji kierunki działania i sprawował zwierzchni nadzór. Za te zadania ponosił odpowiedzialność. Do szczególnych uprawnień ministra należało: udzielanie dyrektyw ze stanowiska politycznego i interesu publicznego, nadawanie kierunku prac legislacyjnych resortu, udzielanie aprobat spraw dla siebie zastrzeżonych, do których w szczególności należały projekty ustaw, rozporządzeń oraz uchwał wnoszonych na posiedzenia Rady Ministrów, projekty własnych rozporządzeń, sprawy z zakresu kontaktów z Prezydentem i organami parlamentarnymi, korespondencji z ministrami, odpowiedzi na interpelacje poselskie lub senatorskie, a także ważniejsze sprawy osobowe i organizacyjne resortu. W razie niemożności wykonywania zadań ministra miał zastępować podsekretarz stanu albo wyznaczony dyrektor departamentu. Kwestia pierwszeństwa zastępstwa w resorcie, w sytuacji powołania kilku podsekretarzy, rozstrzygać miało zarządzenie ministra, a w braku takiego dokumentu, starszeństwo służbowe⁴¹¹.

⁴⁰⁹ R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 153.

⁴¹⁰ „Monitor Polski” 1926, nr 203, poz. 578, s. 1.

⁴¹¹ *Ibidem*.

Ostatnia, trzecia część Zasad, poświęcona została funkcjonowaniu departamentów i wydziałów. Na czele departamentu miał stać dyrektor departamentu, na czele wydziału – naczelnik wydziału. Gdy dyrektor departamentu nie mógł pełnić swoich obowiązków, zastępował go jeden z naczelników wydziału, wyznaczony przez ministra. W analogicznym wypadku naczelnika wydziału zastępował jeden z urzędników referujących, wyznaczony przez dyrektora departamentu. W obydwóch wypadkach zastępcom służyły te same prawa, jak i urzędnikom, których zastępowali, i ciążyła na nich taka sama odpowiedzialność za wykonywanie zadań. Do zakresu zadań departamentu należały sprawy jednorodne albo pozostające ze sobą w związku faktycznym lub prawnym, a przez to wymagające jednolitego fachowego kierownictwa. Podobne kompetencje należały do zadań wydziału z zastrzeżeniem, że zakres czynności każdego z nich powinien być tak określony, aby naczelnik wydziału miał możliwość bezpośrednio kierować sprawami⁴¹².

Szczególną rolę w Zasadach oddano departamentowi organizacyjnemu albo ogólnemu ministerstwa. Został on osobno opisany w omawianych przepisach. Określono, że do jego uprawnień miały należeć sprawy organizacyjne, nadzoru nad urzędowaniem centrali oraz władz i urzędów podległych ministerstwu, sprawy osobowe, finansowo-gospodarcze, statystyczne i wydawnicze. Sekretariat ministra miał również być podporządkowany temu departamentowi. Obowiązki dyrektora departamentu organizacyjnego w zasadzie powinny być poruczone podsekretarzowi stanu. Miał on sprawować nadzór nad systemem pracy i sprawami techniczno-organizacyjnymi we wszystkich działach resortu, niezależnie od funkcji, związanych z ewentualnymi obowiązkami dyrektora departamentu organizacyjnego oraz z ewentualnym zastępstwem ministra, niezależnie od odpowiedzialności za te funkcje. W ministerstwach, w których powołano dwóch lub więcej podsekretarzy stanu, zakres ich kompetencji i odpowiedzialności ustalać miał minister⁴¹³.

Kolejne paragrafy poświęcone zostały pozycji ustrojowej dyrektora departamentu. Miał on sprawować ogólne kierownictwo powierzonego mu działu służby zgodnie z przepisami prawa, interesem publicznym oraz z politycznymi i rzeczowymi dyrektywami ministra. Do szczegółowych jego kompetencji należało: udzielanie naczelnikom wydziału wskazówek co do kierunku załatwiania spraw typowych, pozostawionych im do decyzji; przeglądanie akt, wpływających do departamentu i w miarę potrzeby zamieszczanie na nich krótkich dyrektyw o sposobie ich załatwienia; odbywanie periodycznych konferencji z naczelnikami wydziałów; dokonywanie lustracji wydziałów; aprobowanie decyzji naczelników wydziałów z wyjątkiem spraw, których aprobata była zastrzeżona ministrowi albo podsekretarzowi stanu; możliwość zastrzegania sobie do

⁴¹² *Ibidem.*

⁴¹³ *Ibidem.*

aprobaty innych kategorii spraw albo poszczególnych spraw; możliwość zastrzeżenia pewnych kategorii spraw lub pewnych spraw konkretne wskazanych do wglądu po ekspedycji. Dyrektor departamentu miał być odpowiedzialny: za nadzór nad należyтым spełnianiem obowiązków przez naczelników wydziałów; za koordynowanie działalności wydziałów w obrębie departamentu oraz koordynowanie działalności departamentu z innymi departamentami ministerstwa pod względem prawnym i rzeczowym; za stronę prawną aprobowanych przez siebie spraw, za ich zgodność z przepisami ustaw i rozporządzeń oraz zarządzeniami natury ogólnej; za zgodność decyzji, aprobowanych przez siebie z politycznymi i rzeczowymi dyrektywami ministra oraz ogólnym interesem publicznym i za zachowaniem jednolitości w ich rozstrzygnięciu; za celowość aprobowanych spraw zgodnie z przepisami prawa i dyrektywami ministra; za przestrzeganie zasad oszczędności w administracji publicznej; za ściśle informowanie ministra o stanie spraw, które powinny być podane do jego wiadomości oraz za ściśle podanie dyrektyw kierownika resortu do wiadomości naczelników wydziałów i dopilnowanie ich wykonania⁴¹⁴.

W dalszej części rozporządzenia omówione zostały uprawnienia i odpowiedzialność naczelnika wydziału. Kierował on pracą wydziału i miał być odpowiedzialny: za należyte urzędowanie wydziału, odpowiednie obłożenie pracą urzędników, ich bieżącą znajomość obowiązującego stanu prawnego; za stronę prawną spraw, ich zgodność z dyrektywami przełożonych oraz celowość w ramach przepisów prawa i dyrektyw przełożonych; za przestrzeganie zasad oszczędności w administracji; za podjęcie inicjatywy wobec przełożonych co do wydania niezbędnych zarządzeń, wynikających czy to z przepisów prawnych, czy stanu faktycznego związanych z zakresem czynności wydziału dotyczących np. prolongowania ustawy, której kończy się okres obowiązywania, wydania rozporządzenia wykonawczego do ogłoszonej ustawy czy zbadania sprawy w związku z artykułami w prasie⁴¹⁵.

Do kompetencji naczelnika wydziału należała aprobata spraw podejmowanych przez pracowników wydziału, z wyjątkiem spraw zastrzeżonych do zatwierdzenia przez organy wyższe. Do tych wyjątków należały: projekty ustaw i rozporządzeń; sprawy o charakterze politycznym, za które uważano w szczególności ostateczną redakcję odpowiedzi na interpelacje poselskie, wykonanie rezolucji ciał ustawodawczych, sprawy będące w związku z decyzjami Rady Ministrów; sprawy, w których Prezes Rady Ministrów względnie inni ministrowie wystosowali pisma do właściwego ministra *ad personam*; sprawy, które były poruszane w prasie, stawiające w nieprzychylnym świetle administrację państwową; sprawy osobowe, w których decyzja opierała się na swobodnej ocenie okoliczności faktycznej, z wyłączeniem spraw, których załatwienie polega

⁴¹⁴ *Ibidem*, s. 2.

⁴¹⁵ *Ibidem*.

jedynie na zastosowaniu przepisów ustawy, co do których stosowały się przepisy ogólne opisywanych Zasad; sprawy wątpliwe pod względem prawnym i rzeczowym, za które uważano sprawy sporne z innymi ministerstwami; sprawy, w których projekt załatwienia odstępował od stosowanej dotąd przez ministerstwa praktyki, ewentualnie istniejących interpretacji albo orzeczeń judykatury; sprawy, których projekt załatwienia odstępował od poprzednich decyzji przełożonych w sprawach analogicznych; sprawy, w których projekt załatwienia różnił się od otrzymanych dyrektyw dyrektora albo ministra; sprawy, które naczelnik wydziału uważał z jakichkolwiek innych względów za wątpliwe; sprawy załatwiane w porozumieniu z innymi wydziałami ministerstwa, o ile takiego porozumienia nie osiągnięto; instrukcje, okólniki i pisma okólne dla władz I i II instancji z wyjątkiem instrukcji, okólników i pism okólnych, które zawierały jedynie przedruki decyzji i zarządzeń Rady Ministrów, Ministerstwa Skarbu, Najwyższej Izby Kontroli, jakie miały być podane do wiadomości władz lokalnych bez zmiany; zawierały zarządzenia jednorazowe, niepozostawiające w żadnej wątpliwości, np. przypomnienie potrzeby ścisłego stosowania dawniejszego okólnika, zawierały bądź sprostowania oczywistych pomyłek w poprzednich okólnikach, bądź wyjaśnienia ich postanowień zgodnie z aktami ministerstwa⁴¹⁶.

Rozporządzenie opisywało pozycję personelu referującego i jego odpowiedzialność. Mieli oni przygotowywać załatwienie spraw i odpowiadali: za przedstawienie sprawy zgodnie z aktami, za dokładne i bez błędów użycie w przygotowywanych dokumentach dat, nazwisk, nazw, obliczeń cyfrowych; za ścisłe stosowanie obowiązujących przepisów o biurowości; za dopilnowanie terminów zarówno wynikających z ustaw i rozporządzeń (np. termin przed Najwyższym Trybunałem Administracyjnym), jak i określonych przez Radę Ministrów, władze równorzędne, przez ministra, dyrektora departamentu lub wynikające z okoliczności sprawy; za zaprojektowanie decyzji w ten sposób, ażeby była ona załatwiona w sposób ostateczny, bez poprawek bądź też obejmowała od razu wszelką niezbędną dokumentację bez prowadzenia dalszej korespondencji. Za zgodą dyrektora departamentu naczelnik wydziału mógł upoważnić poszczególnych urzędników referujących do samodzielnego załatwienia spraw rutynowych, jak również o charakterze informacyjnym lub porządkowym (przypomnienia, zapytanie itp.), które nie przesądzały ostatecznego załatwienia sprawy ani pod względem prawnym, ani rzeczowym. Tego rodzaju decyzje urzędnik referujący podpisywał sam i ponosił za nie całkowitą i wyłączną odpowiedzialność. Urzędnicy zatrudnieni w wydziale pozostawali w bezpośredniej zależności służbowej od naczelnika wydziału, naczelnicy wydziałów od dyrektora departamentu, a dyrektorzy departamentów odpowiadali przed ministrem. Urzędnicy ministerstwa otrzymywali polecenia służbowe od swoich bezpośrednich przełożonych.

⁴¹⁶ *Ibidem*.

Urzędnik, który otrzymał polecenie z pominięciem drogi służbowej, miał je zakomunikować bezzwłocznie swojemu bezpośredniemu przełożonemu⁴¹⁷.

Osobne miejsce w Zasadach poświęcono Sekretariatowi Ministra. Miał on realizować bezpośrednio polecenia od ministra, jednakże pod względem nadzoru służbowego był on włączony do departamentu organizacyjnego względnie ogólnego. Uprawnienia sekretariatu obejmowały: sprawy reprezentacyjne, sprawy wynikające ze stosunku Ministra do Prezydenta Rzeczypospolitej, Prezesa Rady Ministrów, ciała ustawodawczych, Rady Ministrów i poszczególnych Ministrów *ad personam* oraz stosunków do instytucji społecznych i osób prywatnych⁴¹⁸.

Ostatni, osiemnasty paragraf poświęcony był problematyce podpisywania korespondencji w ministerstwie. Pisma wychodzące z resortu podpisywały z reguły te osoby, do których kompetencji należała ich ostateczna aprobata. We wskazanych wypadkach uprawnieni mogli upoważnić do podpisu podwładnego wskazanego przez siebie. Pisma zastrzeżone do aprobaty ministra podpisywał on sam, zastępujący go podsekretarz stanu albo dyrektor departamentu. W dwu ostatnich wypadkach pisma miały być podpisywane z dopiskiem: „za Ministra”, po czym następowało nazwisko osoby zastępującej i jej stanowisko służbowe (podsekretarz stanu, dyrektor departamentu). Tę samą zasadę stosowano w przypadku, gdy dyrektora departamentu zastępował naczelnik wydziału lub naczelnika wydziału referujący urzędnik. W tych wypadkach pod nazwiskiem osoby podpisującej dodawało się oznaczenie: „za dyrektora departamentu” albo „za naczelnika wydziału”, po nazwisku zaś następowało określenie stanowiska służbowego, jakie zajmował podpisujący. Jeżeli na mocy upoważnienia we wskazanym przypadku korespondencję podpisywał podwładny za swego zwierzchnika, który decyzję zaaprobował, wtedy przed podpisem dodawano dopisek: „z polecenia (Ministra, dyrektora departamentu, naczelnika wydziału)”, po nazwisku zaś następowało określenie stanowiska służbowego osoby podpisującej. We wszystkich innych wypadkach podpisywano korespondencję w ten sposób, że po nazwisku podpisującego wymieniano jego stanowisko służbowe bez jakichkolwiek innych określeń i dodatków⁴¹⁹.

Komisja podjęła również prace nad zreformowaniem systemu kancelaryjnego. Na podkreślenie zasługuje systemowe podejście do biurowości w urzędach administracji państwowej. Jednolite zasady miały regulować funkcjonowanie kancelarii w urzędach wszystkich stopni. Wyróżniały się także naukowym podejściem do tej tematyki wzorowanym na poglądach Frederica W. Taylora. Zbierano najpierw istniejące materiały do danego zagadnienia i poddawano je krytycznej ocenie, korzystając przy tym z porad fachowców⁴²⁰.

⁴¹⁷ *Ibidem*.

⁴¹⁸ *Ibidem*.

⁴¹⁹ *Ibidem*.

⁴²⁰ H. Robótka, *op. cit.*, s. 34-35.

Jednak dalszych kroków w kwestii biurowości, jak i innych celów komisja K. Młodzianowskiego nie zrealizowała, gdyż ze względu na wotum nieufności dla niego samego oraz ministra wyznań religijnych i oświecenia publicznego A. Sujkowskiego premier K. Bartel, solidaryzując się z ministrami, zgłosił dymisję całego gabinetu 24 września 1926 r., a prezydent I. Mościcki ją przyjął⁴²¹. Ostateczna decyzja o skasowaniu Komisji zapadła na posiedzeniu rządu 26 listopada 1926 r.⁴²²

⁴²¹ E. Brzosko, *II Gabinet Bartla 8.VI. 1926-24.IX.1926*, [w:] J. Faryś, J. Pajewski (red.), *op. cit.*, s. 161-169.

⁴²² „Monitor Polski” 1926, nr 273, s. 2.

Rozdział V

Komisja Maurycego Z. Jaroszyńskiego

1. Wewnętrzna organizacja i skład komisji

Największe znaczenie dla prac nad ujednoczeniem administracji miała powołana przez rząd premiera K. Bartla uchwałą Rady Ministrów z dnia 27 września 1928 r. Komisja dla Usprawnienia Administracji Publicznej. Do jej zadań miało należeć opracowanie planu usprawnienia administracji publicznej zarówno pod względem organizacyjnym, jak i zakresu działania, w dziedzinie metod prac w urzędach, systemu kształcenia personelu urzędniczego oraz całej polityki personalnej. Komisja miała się składać z osób powołanych przez premiera, które dla realizacji jej zadań miały prawo przeprowadzania niezbędnych badań w poszczególnych urzędach w sposób niehamujący toku spraw urzędowych⁴²³. Pierwotnie miała ona nosić nazwę Komisji Studiów nad Usprawnieniem Administracji Publicznej i – jak pisze R. Hausner – to ta nazwa oddawałaby lepiej zakres działań tego gremium⁴²⁴.

Dnia 15 października 1928 r. premier wydał „Regulamin Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej”. Składał się on z dwunastu paragrafów. Zgodnie z jego treścią Komisji przewodniczył Prezes Rady Ministrów, następnie w jej skład wchodził stały zastępca wyznaczony przez premiera, członkowie i sekretarz Komisji. Przewodniczący mógł przelać swoje uprawnienia wynikające z Regulaminu na stałego zastępcę. W pracach komisji mieli brać udział również znawcy poszczególnych zagadnień, zorganizowani w sekcje. Ich liczbę oraz osobę kierującą sekcją wyznaczał Przewodniczący Komisji spośród jej członków albo spośród znawców przedmiotu. Członków sekcji powoływał jej przewodniczący w porozumieniu z przewodniczącym Komisji. Korespondencję oraz czynności manipulacyjne w imieniu Komisji miało prowadzić Prezydium Rady Ministrów. Zakres uprawnień zapisany w Regulaminie był powtórzeniem kompetencji z uchwały z 27 września 1928 r.⁴²⁵

Komisja i sekcje działały poprzez rzeczowy podział zadań pomiędzy członków i znawców. Podziału zadań w Komisji dokonywał jej przewodniczący, a w sekcji

⁴²³ „Monitor Polski” 1928, nr 224.

⁴²⁴ R. Hausner, *Poczynania...*, s. 194.

⁴²⁵ *Ibidem*, s. 196-197.

– przewodniczący sekcji. Materiały przygotowane w sekcji trafiały na plenarne posiedzenie sekcji, a po ich przyjęciu przesyłano je na plenarne posiedzenie Komisji. W celu realizacji swoich zadań członkowie Komisji i jej znawcy mogli korzystać ze wszelkich materiałów naukowych i urzędowych znajdujących się w urzędach centralnych i lokalnych. Mogli również przeprowadzać w tych urzędach badania terenowe, jak również podejmować badania za granicą, na które musiał się zgodzić Przewodniczący Komisji. Wszyscy członkowie Komisji oraz przewodniczący sekcji byli zobowiązani stale informować Przewodniczącego o stanie i postępach prac oraz planowanych konferencjach. Posiedzenia Komisji zwoływał jej Przewodniczący, takie prawo miał również przewodniczący sekcji w stosunku do jej prac. Uchwały zapadały zwykłą większością głosów, ale zdania mniejszości powinny być wyczerpująco zaprotokołowane. Protokół prowadził sekretarz, a podpisywał przewodniczący Komisji (sekcji). Politykę informacyjną w stosunku do mediów prowadzili Przewodniczący Komisji lub wyznaczona przez niego osoba. Za pracę w Komisji i sekcjach członkowie oraz znawcy mieli otrzymywać diety, a także zwrot kosztów i diety za czas podróży i pobytu w Warszawie. Wydatki były pokrywane z budżetu Prezydium Rady Ministrów⁴²⁶.

Siedzibą Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej był budynek Prezydium Rady Ministrów, znajdujący się w Pałacu Namiestnikowskim przy Krakowskim Przedmieściu w Warszawie. Sekretariat generalny był czynny codziennie, z wyjątkiem niedziel i świąt, w godzinach od 9 do 14 i od 18 do 20. Przewodniczący przyjmował interesantów codziennie, z wyjątkiem niedziel i świąt, w godzinach od 18 do 20⁴²⁷.

Na czele komisji stanął premier K. Bartel, ale jego stałym zastępcą i rzeczywistym sternikiem prac komisji był Maurycy Zdzisław Jaroszyński, podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych⁴²⁸. W jej skład weszli m.in.: wojewoda wileński Władysław Raczkiewicz, były wojewoda poleski i wileński Walery Roman, dyrektor Głównego Urzędu Statystycznego Józef Buzek i inżynier Antoni Lewalski, prezes Zarządu „Huty Pokój”, a sekretarzem generalnym komisji został radca ministerialny Jerzy Brzozowski. Wkrótce po rozpoczęciu prac z powodu choroby z prac zrezygnował J. Buzek, a inż. Lewalski, po zakończeniu prac swojej sekcji 22 grudnia 1932 r., został zwolniony na własną prośbę. Równocześnie do Komisji powołano inż. Piotra Drzewieckiego, byłego Prezydenta m. st. Warszawy i prezesa Instytutu Naukowej Organizacji i Kierownictwa. Dnia 1 listopada 1930 r. sekretarzem generalnym Komisji został Waclaw Brzeziński,

⁴²⁶ *Ibidem*, s. 197-200.

⁴²⁷ *Z komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej* 1929, nr 20, s. 729(17).

⁴²⁸ M. Jaroszyński został zwolniony ze stanowiska podsekretarza stanu i przeniesiony w stan nieczynny 19 kwietnia 1929 r. Jego następcą został płk Bronisław Pieracki, patrz: *Nowy podsekretarz stanu w Min. Spr. Wewn.*, GAiPP 1929, nr 9, s. 337(25); R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 34; o przyczynach dymisji zob. S. Składkowski, *Strzępy meldunków*, Warszawa 1936, s. 112.

asystent w katedrze prawa i administracji Uniwersytetu Warszawskiego i referent w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. J. Brzozowski został nadal współpracownikiem komisji i pracował na zagadnieniach organizacji władz naczelnych⁴²⁹.

Dnia 31 maja 1929 r. zastępca przewodniczącego Komisji M.Z. Jaroszyński został powołany na stanowisko samodzielnego przewodniczącego Komisji dla usprawnienia administracji publicznej. Decyzja ta sankcjonowała dotychczasową praktykę istniejącą od początku funkcjonowania opisywanego gremium⁴³⁰.

Dnia 7 lutego 1930 r. Rada Ministrów dokonała zmiany uchwały z 27 września 1928 r. o powołaniu Komisji. Zgodnie z jej treścią miała ona pracować pod bezpośrednim nadzorem premiera. Do zadań Komisji miało należeć opracowanie: planu usprawnienia administracji publicznej pod względem organizacji i zakresu działania władz i urzędów, w dziedzinie metod pracy w urzędach, w zakresie systemu kształcenia personelu urzędniczego i celowej polityki personalnej, a także opracowanie zbioru obowiązujących przepisów prawnych. Od tej pory Komisja miała się składać z przewodniczącego, powołanego na wniosek Rady Ministrów przez Radę Ministrów, oraz członków, powołanych przez Prezesa Rady Ministrów, którym na jego zlecenie przysługiwało prawo przeprowadzania niezbędnych dla ich pracy badań w poszczególnych urzędach w sposób niehamujący normalnego biegu spraw urzędowych. Kompetencje Przewodniczącego Komisji, jej wewnętrzną organizację i regulamin prac ustalić miał Prezes Rady Ministrów. Osobom współpracującym z Komisją – czy to w charakterze członków, czy też stałych lub czasowych rzeczoznawców i pracowników – wypłacać miano z funduszy Komisji wynagrodzenie albo zwrot kosztów, diety za udział w posiedzeniach oraz honoraria za dokonane prace według zasad, które ustalił Prezes Rady Ministrów. Premier miał określić również zasady ogólnego wydatkowania funduszy Komisji i sposób rozliczania tych wydatków. Wykonanie omawianej uchwały powierzono Prezesowi Rady Ministrów⁴³¹.

Powyższa uchwała legalizowała rzeczywisty stan istniejący w Komisji, ponieważ od początku jej istnienia pracami tego gremium kierował M. Jaroszyński. Pokłosiem uchwały z 7 lutego 1930 r. było wydanie nowego regulaminu prac Komisji z 24 marca 1930 r. Nowymi normami w tym dokumencie było przekazanie kierownictwa prac w Komisji przewodniczącemu, składanie kwartalnych raportów z działalności Komisji, dodanie do zakresu czynności opisywanego organu obowiązku opracowania zbioru praw na podstawie specjalnego, zatwierdzonego przez premiera regulaminu oraz ustalanie przez Prezesa Rady Ministrów ogólnego planu finansowego Komisji na dany okres budżetowy⁴³².

⁴²⁹ R. Hausner, *Poczynania...*, s. 197; *idem*, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 153-154.

⁴³⁰ R. Hausner, *Poczynania...*, s. 200.

⁴³¹ *Ibidem*, s. 208.

⁴³² *Ibidem*, s. 209-211.

Oficjalny biogram Maurycego Z. Jaroszyńskiego został opublikowany w „Gazecie Administracji i Policji Państwowej” w momencie obejmowania przez niego stanowiska dyrektora Departamentu Organizacyjnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Urodził się on w 1890 r. w Piasecznej w powiecie sandomierskim. Nauki początkowe pobierał w domu, a następnie ukończył gimnazjum w Tarnowie. W 1912 r. został absolwentem wydziału prawa i umiejętności politycznych Uniwersytetu we Lwowie. Tam obronił również doktorat. Po odbyciu aplikacji sądowej i części adwokackiej wziął udział w Wielkiej Wojnie, ale w 1918 r. dostał się do niewoli ukraińskiej. Powrócił z niej w 1919 r. W lipcu tego roku M. Jaroszyński wstąpił do polskiej służby administracyjnej. Do marca 1921 r. sprawował obowiązki starosty w Rawie Mazowieckiej, a następnie do lipca 1925 r. – starosty w Mławie. Po dymisji, od 1 lipca roku 1925 usunął się ze służby państwowej i objął stanowisko dyrektora Związku Sejmików Powiatowych Rzeczypospolitej Polskiej w Warszawie. Był jednocześnie redaktorem tygodnika „Samorząd” i docentem na Wydziale nauk politycznych i społecznych Wolnej Wszechnicy Polskiej w Warszawie. Dnia 10 sierpnia 1926 r. rozporządzeniem prezydenta I. Mościckiego M. Jaroszyński został mianowany dyrektorem Departamentu Organizacyjnego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. W 1924 został odznaczony krzyżem kawalerskim orderu „Polonia Restituta” za zasługi na polu administracji państwowej. Jego najważniejszymi publikacjami, ogłoszonymi drukiem były m.in. książki: „Samorząd terytorjalny w Polsce” (1924), „Samorząd powiatowy z punktu widzenia polityki oszczędnościowej” (1925), „Gospodarka gmin wiejskich w Polsce na tle stanu finansów gminnych” (1926). W „Gazecie Administracji i Policji Państwowej” M. Jaroszyński był aktywnym autorem i opublikował artykuły pod tytułem: „Sanacja Skarbu a projekty samorządowe” (Nr 35 z r. 1924), „Oszczędność w organizacji administracji powiatowych związków komunalnych” (Nr 36 i nast. z roku 1924) oraz „Kryzys samorządu” (Nr 17 z r. 1925)⁴³³.

Po zakończeniu prac Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej Jaroszyński nadal był aktywny na scenie politycznej. W 1934 r. wszedł w skład Centralnej Komisji Oszczędnościowo-Oddłużeniowej i został prezesem Związku Rewizyjnego

⁴³³ Dr. Maurycy Zdzisław Jaroszyński, dyrektor Departamentu Organizacyjnego Min. Spraw Wewn., GAIPP 1926, nr 34, s. 539(1); kompletne biogramy przewodniczącego Komisji patrz: H. Izdebski, *Maurycy Zdzisław Jaroszyński 1890-1974*, [w:] M. Wąsowicz, A.K. Wróblewski (red.), *Portrety Uczonych. Profesorowie Uniwersytetu Warszawskiego po 1945. A-K. Monumenta Universitatis Varsoviensis*, Warszawa 2016, s. 437- 442; *Profesorowie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. 1808-2008*, red. G. Bautruszajtys, Warszawa 2008, s. 2014-2015; niepublikowany doktorat na Wydziale Historycznym Uniwersytetu Jagiellońskiego A. Rychły-Mierzwy, *Maurycy Zdzisław Jaroszyński (1890-1974). Działacz samorządowy, polityk i naukowiec*, Kraków 2007, Archiwum Uniwersytetu Jagiellońskiego, Dokt.2008/010; R. Pacanowska, *Koncepcja samorządu w działalności i publicystyce Maurycego Zdzisława Jaroszyńskiego (1890-1974)*, „Rocznik Samorządowy” 2017, t. 6, s. 182-202; *Biogramy uczonych polskich, cz. I: Nauki społeczne, t. I: A-J*, opr. A. Śródka i P. Szczawiński, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1983, s. 507-510.

Samorządu Terytorialnego. Od 1936 r. wszedł w skład zarządu Państwowego Instytutu Kultury Wsi podległego Ministrowi Rolnictwa i Reform Rolnych, a od 1938 r. objął urząd podsekretarza stanu w tym resorcie. Po kilku miesiącach otrzymał od ministra skarbu Eugeniusza Kwiatkowskiego propozycję objęcia stanowiska prezesa Polskiego Banku Rolnego, którą przyjął. Nadal był aktywny naukowo. Od 1939 r. związany był ze Szkołą Główną Handlową i publikował liczne artykuły o tematyce samorządu w fachowych czasopismach⁴³⁴.

Po wybuchu drugiej wojny światowej został ewakuowany wraz z rodziną do Rumunii, skąd przedostał się do Francji. Pracował tam w paryskim Biurze Studiów Ekonomicznych utworzonym przez polskie władze emigracyjne, a po klęsce Francji w 1940 r. został zatrudniony w oddziale PCK, przekształconym w Towarzystwo Opieki nad Polakami we Francji. Po dwóch latach udało się Jaroszyńskiemu przedostać do Anglii. Tam objął posadę w Ministerstwie Odbudowy Administracji Publicznej jako sekretarz generalny, a od 1944 r. rozpoczął wykłady na polskim wydziale prawa Uniwersytetu w Oxfordzie⁴³⁵.

W 1945 r. Jaroszyński podjął decyzję o powrocie do kraju. W piśmie do ministra oświaty z 30 lipca 1945 r. wyraził chęć podjęcia pracy w jednej z uczelni krajowych w katedrze nauki administracji lub prawa administracyjnego. Do pisma dołączył notatkę „Organizacja studiów polityczno-społecznych w szkołach akademickich”, w której podkreślał potrzebę kierowania się potrzebami państwa w procesie tworzenia kierunków studiów i proponował wyodrębnienie studiów z zakresu nauki administracji z wydziałów prawa. Po powrocie do kraju został zatrudniony w wakującej po śmierci prof. B. Wasiutyńskiego Katedrze Nauki Administracji i Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Warszawskiego jako zastępca profesora, a 12 maja 1946 r. uzyskał nominację na profesora zwyczajnego nauki administracji i prawa administracyjnego. Katedrą kierował do przejścia na emeryturę w 1960 r. Na wydziale prawa, wspólnie ze Stefanem Rozmarynem, nazywani byli „pierwszymi przedstawicielami nowej fali profesorów – budowniczych nowego ustroju”. Prowadził również działalność polityczną. Związał się ze Stronnictwem Ludowym. Był dyrektorem Biura Organizacyjnego, a potem Organizacji i Spraw Osobowych Prezydium Rady Ministrów (1945-1946), zastępcą kierownika Kancelarii Rady Państwa (1948-1950) oraz dyrektorem generalnym w Ministerstwie Gospodarki Komunalnej⁴³⁶.

Po przejściu na emeryturę nadal był aktywny w świecie nauki. Działał w Polskiej Akademii Nauk, był członkiem komitetu redakcyjnego „Państwa i Prawa” czy „Rady Narodowej”. M.Z. Jaroszyński zmarł 19 marca 1974 r.⁴³⁷

⁴³⁴ R. Pacanowska, *Koncepcja samorządu...*, s. 196-198.

⁴³⁵ A. Rychły-Mierzwa, *op. cit.*, s. 111-129.

⁴³⁶ H. Izdebski, *Maurycy Zdzisław ...*, s. 439-442.

⁴³⁷ R. Pacanowska, *Koncepcja samorządu...*, s. 200.

Przy komisji powołano sekcje. Do Sekcji dla spraw podziału administracyjnego państwa mianowano jako przewodniczącego W. Romana, następnie Stanisława Czekańskiego – dyrektora departamentu w ministerstwie rolnictwa, Mariana Falskiego – radcę ministerialnego ministerstwa wyznań religijnych i oświecenia publicznego, Romana Grochowskiego – wicedyrektora Biura zjazdów samorządu ziemskiego, Jana Około-Kułaka – naczelnika wydziału w ministerstwie skarbu, St. Paprockiego – dyrektora Instytutu badań spraw narodowościowych, Juliana Suskiego – radcę ministerialnego w ministerstwie spraw wewnętrznych, M. Świątkowskiego – dyrektora departamentu w ministerstwie spraw wewnętrznych, R. Starzyńskiego – majora dyplomowanego w ministerstwie spraw wojskowych, inż. S. Sztolcmana – z ministerstwa komunikacji, K. Zamorskiego – pułkownika dyplomowanego ze sztabu głównego, W. Zwolińskiego – naczelnika wydziału w ministerstwie przemysłu i handlu oraz W. Brzezińskiego jako sekretarza sekcji⁴³⁸.

Oprócz powyższej sekcji przy komisji powołano także: Sekcję systemu pracy, której przewodniczył M.Z. Jaroszyński, referentami byli Stefan Stosyk, A. Robaczewski, A. Horbaczewski i wicewojewoda lubelski Walerian Karasiński; Sekcję dekoncentracji pod przewodnictwem Wł. Raczkiewicza, wraz z referentami: R. Hausnerem, Stefanem Okuliczem, W. Reissem, Cz. Wroczyńskim, Wł. Czapińskim, radcą Stanisław Gawińskim i Grzegorzem Diatłowieckim; Sekcję spraw urzędniczych pod przewodnictwem J. Buzka, a następnie M.Z. Jaroszyńskiego, w której referaty głosili m.in. St. Jacuk, J. Suski i W. Brzeziński; Sekcję organizacji województwa stołecznego z referentami St. Downarowiczem, J. Strzeleckim, St. Podwińskim, K. Windakiewiczem i R. Hausnerem; Sekcję do spraw procedury rachunkowo-kasowej i gospodarki materiałowej pod przewodnictwem A. Lewalskiego. Powołano także referat zbioru praw pod przewodnictwem Romana Hausnera, w którym koreferaty objęli K. Dubiel, W. Weissbrod i J. Drażek-Drawicz. W pracach brali również udział Wł. Paczoski, L. Krajewski i dr J. Acker⁴³⁹.

Komisja Jaroszyńskiego szybko zaczęła rozszerzając interpretować zakres swojej misji określonej z chwilą powołania i zajęła się całokształtem problematyki związanej z organizacją i funkcjonowaniem administracji publicznej. Jej propozycje miały kompleksowy charakter, stanowiąc próbę całościowego wypracowania polskiego modelu administracyjnego⁴⁴⁰.

Po rozpoczęciu działania komisja przeprowadziła ankietę wśród specjalistów, a następnie rozpoczęła przygotowanie rozwiązań ustrojowych. Oprócz projektów

⁴³⁸ *Materiały Komisji...*, t. I..., s. IV.

⁴³⁹ R. Hausner, *Poczynania...*, s. 201-204; R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 153-155; W. Brzeziński, *Zagadnienie reformy i usprawnienia administracji publicznej w Polsce*, GAI PP 1931, nr 1, s. 12(12)-15(15).

⁴⁴⁰ H. Izdebski, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 73.

przyszykowanych na zlecenie rządu, a dotyczących problemów dekoncentracji, podziału administracyjnego czy przygotowania urzędników państwowych, opracowała projekty zasadniczych zmian w organizacji administracji centralnej i terenowej, organizacji miasta stołecznego Warszawy, systemu kontroli w administracji, ukształtowania nowoczesnej rachunkowości publicznej oraz prawa budżetowego, a także wydania Zbioru Praw, czyli oficjalnego zbioru obowiązujących przepisów prawnych w układzie rzeczowym⁴⁴¹.

W dziedzinie organizacji aparatu centralnego komisja postulowała m.in. umocnienie aparatu premiera przez rozbudowę Prezydium Rady Ministrów i nadanie mu uprawnień nadzorczych wobec ministerstw; wykorzystanie budżetowania jako instrumentu kierownictwa; unowocześnienie struktur ministerstw poprzez wprowadzenie zasady, że nie powinny one rozpatrywać indywidualnych spraw obywateli; przyjęcie elastycznej struktury ministerstw umożliwiającej współpracę ekspertów ministerialnych z fachowcami z zewnątrz i wyłonienie sprawnego aparatu doradczo-kontrolnego samych ministrów⁴⁴².

Komisja i jej sekcje energicznie przystąpiły do realizacji zadań postawionych przez premiera. Maurycy Zdzisław Jaroszyński, przewodniczący Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej, w 1929 roku rozpoczął publiczną dyskusję nad problematyką personelu administracyjnego. W artykule „Zagadnienia usprawnienia administracji” opublikowanym w „Gazecie Administracji i Policji Państwowej” w 1929 roku napisał, że sprawność administracji publicznej zależy od wielu czynników. Wśród nich wymieniał organizację władz i urzędów centralnych oraz lokalnych, normy proceduralne, materialne prawo administracyjne, wewnętrzną organizację urzędów, jak również dobór personelu, jego kwalifikacje fachowe i moralne, normy regulujące stosunki prawne funkcjonariuszy publicznych czy ich uposażenie⁴⁴³.

W dalszej części swojego opracowania Jaroszyński dokonał analizy bolączek, jakie należało pokonać po odzyskaniu niepodległości. Trudności odrodzonej Polski wynikały z braku bezpośredniej tradycji życia państwowego, z różnorodności systemów prawnych odziedziczonych po zaborcach, a zwłaszcza z różnic w rozwoju kulturalnym, z braku jednolitego typu urzędników państwowych, odpowiednio wykwalifikowanych i wykształconych do pełnienia funkcji administracyjnych. Autor podkreślał również, że kwestia wykształcenia urzędników stanowi ważki problem, dlatego należało dokonać dostosowania studiów teoretycznych do potrzeb współczesnej administracji z punktu widzenia wyszkolenia praktycznego oraz przygotować system szkoleń dla urzędników już pracujących w urzędach⁴⁴⁴.

⁴⁴¹ *Ibidem*, s. 73.

⁴⁴² H. Izdebski, *Historia...*, s. 154.

⁴⁴³ M.Z. Jaroszyński, *Zagadnienia usprawnienia administracji*, GAIPP 1929, nr 9, s. 313(1).

⁴⁴⁴ *Ibidem*, s. 314(2)-216(4).

W kolejnym artykule pt. „Problemy personalne w reformie administracji” opublikowanym w 1929 roku na łamach „Gazety Administracji i Policji Państwowej” M.Z. Jaroszyński przedstawił poglądy na kwestie zatrudnienia w administracji. Na początku swoich wywodów dokonał krytycznej analizy stanu polskiego korpusu urzędniczego. Podkreślił, że rodził się on w niebywale ciężkich warunkach oraz ma wiele wad i niedociągnięć. Stwierdził jednak, że korpusu nie da się gruntownie zmienić, ale można go ulepszyć, co należy bezwzględnie uczynić. Autor w swoim tekście zauważył zmiany, jakie nastąpiły w opisywanej dziedzinie po dziesięciu latach od odzyskania niepodległości. Do pracy w administracji trafiać zaczęli już urzędnicy wykształceni w wolnej Polsce i to właśnie oni dawali administracji szansę zmiany jakościowej. Dlatego Jaroszyński widział potrzebę stworzenia nowoczesnego systemu kształcenia urzędników administracji ogólnej i specjalnej⁴⁴⁵.

W dalszej części artykułu Autor przedstawił problemy, jakie należało rozstrzygnąć. Wymieniał tutaj sprawę kardynalnego warunku, czy administrację, zgodnie ze wzorem pruskim, opierać na dużej liczbie urzędników średniego szczebla, a urzędnicy wyższego szczebla mieliby jedynie nadzorować i rozstrzygać sprawy wątpliwe, czy zgodnie z systemem austriackim wszelkie sprawy rozstrzygać miał urzędnik wyższy. Dla Jaroszyńskiego była to kwestia podstawowa i rzutująca na liczbę urzędników oraz ich uposażenie. Dokonany wybór jednej z koncepcji miał również wpływać na kształcenie korpusu urzędniczego na szczeblu średnim i wyższym⁴⁴⁶.

Ważką kwestią do rozstrzygnięcia, według M. Z. Jaroszyńskiego, miała być kwestia kształcenia osób na wyższe stanowiska w administracji. Ówczesna ścieżka nauczania na uniwersyteckich wydziałach prawa była drogą wiodącą w myśl wzorców niemieckich. Dopuszczano również możliwość pracy w strukturach administracyjnych absolwentów wydziałów polityczno-społecznych. Autor zauważał, że dla rozszerzenia horyzontów studentów na wydziałach prawa powinno się wprowadzać przedmioty polityczno-społeczne, a na wydziałach nauk politycznych – przedmioty prawnicze. Niezbędną kwestią powinno być również uzupełnienie studiów teoretycznych odpowiednimi praktykami odbytymi przed uzyskaniem tytułu urzędnika państwowego⁴⁴⁷.

Artykuł kończą dygresje dotyczące sprawy szkoleń urzędników już pracujących w administracji. Ze względu na rozwój życia społeczno-politycznego urzędnik winien się stale rozwijać. Jaroszyński podkreślał, że w wolnych zawodach motorem uzupełniania wiadomości teoretycznych i praktycznych jest konkurencja. W służbie publicznej takich bodźców nie było, dlatego należało stworzyć system odpowiednich norm. Były

⁴⁴⁵ M.Z. Jaroszyński, *Problemy personalne w reformie administracji*, GAiPP 1929, nr 11, s. 385(1)-386(2).

⁴⁴⁶ *Ibidem*, s. 386(2)-387(3).

⁴⁴⁷ *Ibidem*, s. 388(4)-389(5).

to problemy ważne, do szybkiego rozwiązania, ponieważ wielu czynnych urzędników nie miało naukowych podstaw do pracy w administracji⁴⁴⁸.

2. Działalność komisji

Przytoczone artykuły były zapowiedzią energicznych działań, które miały być realizowane w poszczególnych sekcjach. Szeroki zakres zainteresowań Komisji wymagał dogłębnej analizy problematyki postawionej przez rząd. Dlatego członkowie poszczególnych sekcji i znawcy przedmiotu rozpoczęli merytoryczne prace zmierzające do wypełnienia swoich zadań.

A. Kształcenie urzędników

Sekcja do spraw przygotowania urzędników Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej rozpoczęła swoje działania od zebrania danych monograficznych i dezyderatów przesłanych przez poszczególne działy administracji państwowej dotyczących przygotowania urzędników do pracy. O dane sekcja zwróciła się do ministerstw: Rolnictwa, Robót Publicznych, Spraw Zagranicznych i Sprawiedliwości. W stosunku do innych ministerstw, z wyjątkiem administracji kolei, poczt i telegrafów, wojskowej oraz edukacji, sekcja ogłosiła, że nie będzie obejmować ich zakresem swych prac. Materiałami źródłowymi dla ostatecznych wniosków prac sekcji miały być także ankiety przez nią przygotowane. Sekcja do spraw przygotowania urzędników zamierzała także przedstawić Komisji wnioski w dziedzinie przygotowania urzędników administracji samorządowej, zarówno samorządu terytorialnego, jak i samorządu gospodarczego. Podjęć zamierzała również problematykę właściwego przygotowania kandydatów do służby publicznej przez wyższe uczelnie, należytego szkolenia praktykantów w urzędach, systematycznego szkolenia urzędników pozostających w służbie, praktycznych egzaminów administracyjnych oraz planowej, racjonalnej polityki osobowej⁴⁴⁹.

Dnia 15 marca 1929 r. sekcja do spraw przygotowania urzędników drukiem nr 4711 rozesłała do wybitnych przedstawicieli nauki polskiej „Ankiety w sprawie programu nauczania w wyższych uczelniach z punktu widzenia przygotowania w nich przysyłanych

⁴⁴⁸ *Ibidem*, s. 390(6).

⁴⁴⁹ J. Brzozowski, *Sprawozdanie z działalności Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej*, GAIPP 1929, nr 7, s. 243(3); o problematyce kształcenia urzędników patrz: J. Przygodzki, *Problem kształcenia kandydatów na wyższe stanowiska urzędników administracji w pracach Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej z 1928 roku*, Acta Universitatis Wratislaviensis no 2758, „Prawo” 2005 t. 294, s. 235-249; *idem*, *Kształcenie kandydatów na wyższych urzędników administracji w ankiecie Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej z 1929 roku*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2015, T. 8, z. 2, s. 185-198; M. Krzymkowski, *Kwalifikacje zawodowe urzędników w II Rzeczypospolitej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2015, t. 67, nr 2, s. 97-110.

urzędników administracji publicznej”. Respondenci, którzy pragnęli odpowiedzieć na pytania, mieli odesłać je do Prezydium Rady Ministrów do 1 sierpnia 1929 r.⁴⁵⁰

Ankieta poprzedzona była listem. Komisja podawała w nim powody jej przygotowania. Podkreślano, że wyniki ankiety będą cenne do dostosowania programów nauczania w wyższych uczelniach do potrzeb przyszłych urzędników różnych działów administracji publicznej. List kończyły konstatacje: „Z natury rzeczy udział poszczególnych osób w ankiecie będzie się ograniczał do omówienia potrzeb wykształcenia dla pewnych działów służby publicznej (ew. do omówienia programów pewnych tylko wyższych uczelni), a zatem do odpowiedzi tylko na niektóre pytania ankiety. Ten wzgląd tłumaczy umieszczenie we wstępie ankiety pytania Nr 1, a także odmienne ujęcie szczegółów zagadnienia wykształcenia kandydatów do służby administracyjnej – w dziale III – z punktu widzenia administracji, w dziale zaś IV-ym ze stanowiska wyższych uczelni.

Oczywiście, Komisja liczy, że Szanowny Pan, niezależnie od odpowiedzi na pytania z działu III-go lub IV-go, związane ściśle z jego specjalnością, zechce również odpowiedzieć na pytania ogólne w działach I i II oraz na inne pytania ankiety, które by Mu nasuwały konkretne uwagi”⁴⁵¹.

Po wstępnych uwagach podano pytania ankiety⁴⁵²:

„1. Jakich dziedzin służby publicznej (ew. jakich typów wyższych uczelni) dotyczyć będzie głównie odpowiedź na ankietę?

Dział I.

2. Dla jakich rodzajów i kategorii funkcjonariuszy jest niezbędne wykształcenie uniwersyteckie lub inne wyższe i mianowicie jakie?
3. Czy dla kandydatów na tych funkcjonariuszy uzyskanie dyplomu odnośnej szkoły wyższej ma być warunkiem niezbędnym dla przyjęcia do służby publicznej – czy też należy stosować zwolnienia od dyplomu (na jakich warunkach) lub wprowadzić państwowy egzamin wstępny?
4. Czy może taki państwowy egzamin wstępny ma być głównym sposobem sprawdzania przygotowania kandydatów do administracji, a dyplom wyższej uczelni ma ew. tylko zwalniać od egzaminu państwowego?

Dział II.

5. Czy programy wyższych uczelni polskich (jakich) odpowiadają na ogół potrzebom przygotowania kandydatów do administracji publicznej (jakich działów), czy też istnieje konieczność zmian i w jakim, ogólnie biorąc, kierunku?

⁴⁵⁰ *Z Komisji dla usprawnienia administracji publicznej*, GAIPP 1929, nr 12, s. 441(17).

⁴⁵¹ *Ibidem*, s. 441(17)-442(18).

⁴⁵² *Ibidem*, s. 442(18)-443(19).

6. Czy poziom i kierunek nauk w polskich wyższych uczelniach (jakich) jest właściwy dla przygotowania dobrych kandydatów do administracji publicznej (jakich działów). Czy też istnieje konieczność reformy nauczania i w jakim kierunku?
7. Czy jest pożądanym, aby uczelnie przygotowujące kandydatów do danej gałęzi służby publicznej pozostawały w stałym kontakcie naukowym z danym działem administracji, badając jego prace, zaznajamiając się z praktyką, czerpiąc z doświadczeń administracji – i jak ew., taki kontakt osiągnąć?
8. Czy ew., przyszli kandydaci do służby w pewnej gałęzi administracji powinni już podczas studiów w wyższej uczelni grupować się w pewne koła naukowe (np. koła administracyjne – na wydziałach prawnych) i korzystać ze specjalnych środków naukowych, organizowanych przez wyższe uczelnie przy pomocy danego działu administracji publicznej (np. z badań specjalnych, z praktyki wakacyjnej, z wycieczek do urzędów i do miejsca działania urzędów danego działu administracji itd.)? Dział III. Szczegóły zagadnienia – ujęcie z punktu widzenia administracji.

Szczegółowe uwagi co do potrzeb wykształcenia kandydatów do poszczególnych działów administracji, a w szczególności co do potrzeb wykształcenia kandydatów do służby w działach administracji:

9. ogólnej,
10. samorządowej (samorządu terytorialnego),
11. spraw zagranicznych,
12. skarbowej,
13. sprawiedliwości,
14. więziennictwa,
15. oświecenia publicznego,
16. kultury i sztuki,
17. rolnictwa,
18. weterynarii,
19. leśnej,
20. urzędzeń rolnych (reform rolnych),
21. służby zdrowia,
22. służby policyjnej,
23. administracji przemysłu i handlu,
24. górnictwa,
25. probiernictwa,
26. miar,
27. morskiej,

28. robót publicznych, wraz ze specjalnym działem robót publicznych w samorządzie terytorialnym,
29. opieki społecznej,
30. w samorządnych instytucjach opieki społecznej,
31. komunikacyjnej,
32. pocztowej

ujęte w porządku następujących pytań:

- a) czy w danym dziale administracji potrzebne jest jednolite wykształcenie dla wszystkich stanowisk, czy też różne gałęzie i różne stanowiska wymagają różnolitego wykształcenia?

W tym ostatnim przypadku odpowiedzi na następne pytania należy dać oddzielnie dla każdego rodzaju stanowiska (ew. dla każdej gałęzi działu administracji);

- b) jaki kierunek wyższego wykształcenia jest najodpowiedniejszy dla służby w danym dziale administracji i dla jakich stanowisk niezbędne jest takie wyższe wykształcenie?
- c) czy istnieją w Polsce uczelnie, których program na ogół odpowiadałby potrzebom przygotowywania kandydatów do omawianego działu administracji?
- d) jeżeli na pytanie c) dano odpowiedź twierdzącą, to jakie ew. zmiany należy przeprowadzić w programie i kierunku nauczania tych uczelni (w systemie nauczania, egzaminów, seminariach itd.), tak aby wypuszczały możliwie idealnie przygotowanych kandydatów do służby w omawianym dziale administracji?
- e) jeżeli na pytanie c) dano odpowiedź przeczącą, to skąd należy czerpać kandydatów do danego działu służby – czy ułatwiając ew. absolwentom pokrewnych uczelni (jakich) dodatkowe (uzupełniające) studium zagraniczne – czy tworząc nową uczelnię specjalną w Polsce (jej program szczegółowo) – czy też przebudowując stosownie odpowiednie uczelnie istniejące (jakie, w jaki sposób, szczegółowo)?
- f) jeżeli zdaniem odpowiadającego na ankietę sprawdzianem przygotowania do służby publicznej powinien być egzamin państwowy, to jakie przedmioty i w jakim zakresie powinien obejmować taki egzamin w odniesieniu do kandydatów do służby w omawianej gałęzi administracji.

Dział IV. Szczegóły zagadnienia – ujęcie z punktu widzenia wyższych uczelni.

Szczegółowe uwagi co do potrzeb wykształcenia kandydatów do służby publicznej, studiujących:

33. na wydziałach prawa i nauk politycznych w uniwersytetach i na pokrewnych wydziałach innych szkół wyższych w Polsce,

34. na wydziałach ekonomiczno-politycznych uniwersytetów i na pokrewnych wydziałach innych szkół wyższych w Polsce,
 35. na wydziałach filozoficznych uniwersytetów,
 36. w wyższych szkołach handlowych,
 37. w akademii górniczej,
 38. na wydziałach medycznych uniwersytetów,
 39. w wyższych szkołach technicznych,
 40. w szkołach rolniczych –
- ujęte w porządku następujących pytań:

- a) do jakich działów służby publicznej przygotowują omawiane wyższe uczelnie (wydziały) ew. kandydaci do jakich działów administracji powinni otrzymywać przygotowania w omawianych uczelniach?
- b) czy program omawianych uczelni polskich jest dostosowany do potrzeb przyszłych urzędników publicznych (jakich), a jeżeli nie, to jakie uzupełnienia programu należałoby poczynić w interesie kandydatów do odpowiednich gałęzi służby publicznej?
- c) czy kierunek i sposób nauczania w omawianych wyższych uczelniach jest odpowiedni dla potrzeb kandydatów do służby publicznej (jakich), a jeżeli nie, to jakie ew. uzupełnienia i zmiany w kierunku i sposobie nauczania należy w interesie poszczególnych kategorii przyszłych urzędników przeprowadzić?
- d) czy istnieją grupy przyszłych urzędników, którzy należytego przygotowania do swego zawodu nie mogą uzyskać w omawianych wyższych uczelniach, ani też w żadnych innych uczelniach Polski – i jakie środki należałoby przedsięwziąć, ażeby tym grupom przyszłych funkcjonariuszy publicznych zapewnić pożądane wykształcenie – czy należałoby może odpowiednio przebudować pewne uczelnie omawianego typu, a jeżeli tak, to jak i w jaki sposób (porównaj z punktem e) dział III)?

Odpowiedzi na ankietę najwybitniejszych postaci polskiej nauki, które napłynęły do Komisji, zamieszczono w drugim tomie „Materiałów Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów” z podtytułem „Zagadnienia urzędnicze”⁴⁵³. W publikacji znalazły się teksty: profesora Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie Oswalda Balzera⁴⁵⁴, profesora Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie

⁴⁵³ O kształceniu urzędników patrz również: J. Przygodzki, *Problem kształcenia...*, s. 235-249.

⁴⁵⁴ O. Balzer, *Uwagi o stosunku nauki uniwersyteckiej do kwestii praktycznego wyszkolenia urzędników administracyjnych*, [w:] *Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, t. II. *Zagadnienia urzędnicze*, Warszawa 1929, s. 1-15.

Ludwika Ehrlicha⁴⁵⁵, profesora Uniwersytetu Jagiellońskiego Kazimierza Władysława Kumanieckiego⁴⁵⁶, profesora Uniwersytetu Jagiellońskiego Władysława Leopolda Jaworskiego⁴⁵⁷, profesora Uniwersytetu Warszawskiego Bogdana Wasiutyńskiego⁴⁵⁸, profesora Wyższej Szkoły Handlowej w Warszawie Bolesława Miklaszewskiego⁴⁵⁹, prezesa Prokuratury Generalnej Stanisława Bukowieckiego⁴⁶⁰, profesora Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego Władysława Grabskiego⁴⁶¹, profesora Wyższej Szkoły Handlowej w Warszawie Bolesława Markowskiego⁴⁶², profesorów Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego Zdzisława Ludkiewicza⁴⁶³ i Józefa Mikułowskiego-Pomorskiego⁴⁶⁴ oraz profesora Politechniki Warszawskiej Mieczysława Rybczyńskiego⁴⁶⁵.

Pierwsza odpowiedź była autorstwa profesora Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie Oswalda Balzera. Stwierdził on, że najważniejszym miejscem kształcenia kandydatów na stanowiska administracyjne są uniwersyteckie studia prawnicze zakończone dyplomem (Autor nie widział możliwości zatrudniania w administracji bez ukończenia wyższych studiów prawniczych). Dają one bowiem studentowi wszechstronną wiedzę teoretyczną, którą można wcielić w życie w praktycznej pracy administracyjnej. Uważał, że program studiów prawniczych jest tak „obfity”, że nie można do niego wprowadzić zajęć praktycznych w urzędach, nie powodując spadku jakości nauczania oraz wydłużenia studiów, co mogłoby doprowadzić do odpływu z uczelni studentów uboższych⁴⁶⁶.

W swoim tekście prof. Balzer opowiedział się przeciwko utrzymywaniu stałych kontaktów między profesorami a organami administracji publicznej. Przy sporych obciążeniach naukowo-dydaktycznych powiększenie obowiązków profesorskich mogłoby

⁴⁵⁵ L. Ehrlich, *Nowe studium przyszłych kandydatów do wyższej służby administracyjnej*, [w:] *Materiały Komisji...*, t. II, s. 16-32.

⁴⁵⁶ K.W. Kumaniecki, *Przygotowanie do służby administracyjnej*, [w:] *Materiały Komisji...*, t. II, s. 33-37.

⁴⁵⁷ W.L. Jaworski, *Uwagi w sprawie naukowego studium przyszłych kandydatów do wyższej służby administracyjnej*, [w:] *Materiały Komisji...*, t. II, s. 38-41.

⁴⁵⁸ B. Wasiutyński, *Kształcenie urzędników*, [w:] *Materiały Komisji...*, t. II, s. 42-49.

⁴⁵⁹ B. Miklaszewski, *W sprawie studium kandydatów do wyższej służby administracyjnej*, [w:] *Materiały Komisji...*, t. II, s. 50-56.

⁴⁶⁰ S. Bukowiecki, *W sprawie przygotowania zawodowego urzędników referendarskich w służbie administracyjnej*, [w:] *Materiały Komisji...*, t. II, s. 57-67.

⁴⁶¹ Wł. Grabski, *W sprawie przygotowania wyższych urzędników służb cywilnych*, [w:] *Materiały Komisji...*, t. II, s. 68-72.

⁴⁶² B. Markowski, *Studium naukowe dla kandydatów do wyższej służby administracyjnej*, [w:] *Materiały Komisji...*, t. II, s. 73-79.

⁴⁶³ Z. Ludkiewicz, *Kształcenie wyższych urzędników administracji leśnej i rolnej*, [w:] *Materiały Komisji...*, t. II, s. 80-94.

⁴⁶⁴ J. Mikułowski-Pomorski, *Przygotowanie Kandydatów na wyższych urzędników służby specjalnej administracji państwowej*, [w:] *Materiały Komisji...*, t. II, s. 95-104.

⁴⁶⁵ M. Rybczyński, *Zasady kształcenia wyższych urzędników technicznych*, [w:] *Materiały Komisji...*, t. II, s. 105-119.

⁴⁶⁶ O. Balzer, *op. cit.*, s. 1-7.

doprowadzić do obniżenia poziomu wykładów bądź do zmniejszenia intensywności badań naukowych kadry profesorskiej. Oczywiście nie wykluczał kontaktów prowadzonych przez profesorów różnych gałęzi prawa pozytywnego z organami administracji, kiedy pomogłyby w pracy naukowej⁴⁶⁷.

W dalszej części swoich wywodów O. Balzer wystąpił przeciwko zastąpieniu studiów uniwersyteckich specjalnie stworzoną uczelnią nowego typu dla kandydatów do służby administracyjnej. Według profesora teoretyczny zakres wiedzy nabytej w takiej szkole musiałyby być nikły i płytki, mimo że właśnie pełne jego ogarnięcie jest właściwą podstawą i najpewniejszym regulatorem racjonalnej praktyki administracyjnej. Ponadto ograniczenie przyszłych pracowników administracyjnych do nauki w takiej szkole praktycznej dawałoby zbyt wąskie wykształcenie teoretyczne, które nie pozwalałoby trafnie rozpatrywać spraw wymagających wielostronnego ujęcia stosunków życia społecznego i możliwie trafnej orientacji w ich rozstrzygnięciu, co groziłoby niebezpieczeństwem niesprawności działania urzędu⁴⁶⁸.

W swojej odpowiedzi O. Balzer wypowiedział się także przeciw wprowadzeniu wstępnego egzaminu przed wstąpieniem do służby administracyjnej. Według niego student, który ukończył pełne studium prawnicze i legitymuje się dyplomem magistra, może bez przeszkód zatrudnić się w administracji publicznej. Oczywiście powinien odbyć przynajmniej roczną służbę przygotowawczą, która nauczy go właściwej praktyki administracyjnej i która powinna zakończyć się egzaminem praktycznym przeprowadzonym przez egzaminatorów-praktyków, bez udziału uniwersytetu. Prof. Balzer wypowiedział się także przeciwko wysyłaniu kandydatów do służby administracyjnej za granicę. Posiadana wiedza teoretyczna nabyta w polskich uczelniach jest, według Balzera, wystarczająca do pracy administracyjnej, a stosunki społeczno-polityczne panujące poza granicami naszego państwa mogą być zupełnie inne i spowodują dezorientację przyszłego pracownika administracji w Polsce⁴⁶⁹.

Następna odpowiedź opublikowana w materiałach Komisji przygotowana była przez profesora Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie Ludwika Ehrlicha. W swojej publikacji autor stwierdził, że zagadnienie kwalifikacji naukowych i moralnych urzędników administracyjnych należy do tych zagadnień, gdzie interes państwa i rządu łączy się z interesem przeciętnego obywatela. Według profesora urzędnik o niskich kwalifikacjach moralnych i niedostatecznym przygotowaniu merytorycznym jest kosztowny i najczęściej szkodliwy dla interesów państwa, dyskredytuje rząd oraz może być uciążliwością dla petentów urzędów państwowych. Dlatego problematyka kształcenia

⁴⁶⁷ *Ibidem*, s. 5-6.

⁴⁶⁸ *Ibidem*, s. 10-11.

⁴⁶⁹ *Ibidem*, s. 9-14.

urzędników, a przede wszystkim kandydatów do wyższej służby administracyjnej, jest sprawą pierwszorzędną⁴⁷⁰.

W swojej odpowiedzi prof. Ehrlich zaznaczył, że od kandydatów do wyższej służby administracyjnej (z wyjątkiem ministrów i podsekretarzy stanu, którzy są urzędnikami politycznymi) należy bezwzględnie wymagać wyższego wykształcenia, gdyż ich decyzje, zazwyczaj ze względu na swoją zawilgość, są niesztampowe i wymagają wysokiej specjalizacji. Jednak polskie uczelnie wyższe nie dostosowują programów nauczania do potrzeb administracji publicznej. Zdaniem profesora studia wyższe nie przygotowują w ogóle do kariery urzędniczej. Jednak logiczne byłoby zapoznać studenta z materiałami, które pomogłyby mu w przyszłej pracy administracyjnej. Dlatego autor proponował stworzyć nowe programy nauczania przy wydziałach prawa uniwersytetów (stworzenie odrębnych instytutów lub przekazanie tych spraw szkołom prywatnym uważał za zbyt kosztowne)⁴⁷¹.

Autor proponował stworzenie kilku programów zasadniczych. Pierwszy, dyplomatyczno-konsularny, którego podstawą byłyby studium prawa narodów, historia dyplomacji, dyscypliny ekonomiczne i języki obce. Drugi program – ogólnoadministracyjny dla przyszłych urzędników administracji rządowej i samorządowej, gdzie przedmiotami zasadniczymi byłyby prawo polityczne polskie, zasady prawa publicznego, zasady ekonomii, nauka administracji i polskie prawo administracyjne, nauka skarbowości i prawo skarbowe, skarbowość związków komunalnych, prawo narodów oraz geografia gospodarcza. Przedmiotami obowiązkowymi miałyby być m.in. historia ustroju Polski, zarys polskiego prawa cywilnego, karnego i procesowego, wykład o organizacji biurowości oraz encyklopedia nauk technicznych. Trzeci program, ekonomiczno-skarbowy, pozwolić miał na dodatkową specjalizację dla potrzeb administracji skarbowej, kolejowej, pocztowej, reform rolnych. Wskazana byłaby w czasie studiów także praktyka wakacyjna w wybranym urzędzie, która umożliwiłaby zapoznanie się z konkretnymi zagadnieniami i praktycznym sposobem załatwiania spraw obywatelskich⁴⁷².

W razie stworzenia takich programów na studiach prawniczych ich koszt miał być stosunkowo niewielki, gdyż gros zajęć prowadziliby pracownicy naukowcy wydziału. Jednak gdyby pojawił się problem kadr, Ehrlich dopuszczał możliwość zatrudnienia pracowników innych szkół wyższych lub wybitnych przedstawicieli praktyki administracyjnej⁴⁷³.

Dla młodzieży mniej zamożnej przygotować należało system pomocy socjalnej w postaci stypendiów rządowych. Niektóre urzędy państwowe mogłyby przygotować

⁴⁷⁰ L. Ehrlich, *op. cit.*, s. 16-17.

⁴⁷¹ *Ibidem*, s. 23-26.

⁴⁷² *Ibidem*, s. 26-30.

⁴⁷³ *Ibidem*, s. 31.

specjalne fundusze dla kandydatów do wyższej służby administracyjnej, zobowiązujących ich do odpracowania odpowiedniej liczby lat w danym urzędzie⁴⁷⁴.

Kolejną odpowiedź była autorstwa profesora Uniwersytetu Jagiellońskiego Kazimierza Władysława Kumanieckiego. W swojej publikacji przedstawił on dwa warianty przygotowania do służby administracyjnej: przygotowanie wstępne i kształcenie uzupełniające. Profesor Kumaniecki uznał za słuszne łączenie na wydziałach prawa wiedzy prawniczej i ekonomiczno-socjalnej, gdyż prawnik bez przygotowania ekonomicznego i socjologicznego byłby tylko wykonawcą przepisów prawa, bez należytego rozumienia gospodarczych i społecznych następstw swoich zarządzeń i rozstrzygnięć. Urzędnik administracyjny bez przygotowania prawniczego nie byłby w stanie należycie ocenić prawnych skutków wydawanych przez siebie aktów administracyjnych. Autor proponował także uzupełnić uniwersytecką część przygotowania wstępnego o trzy lektoraty na wydziałach prawa z zakresu administracji stosowanej: pierwszy – z administracji ogólnopństwowej, drugi – z samorządowej, trzeci – z administracji skarbowej. Jednym z warunków przyjęcia do służby administracyjnej powinno być według niego pomyślnie odbycie zajęć z administracji stosowanej przynajmniej przez rok⁴⁷⁵.

Drugą częścią przygotowania wstępnego byłaby dwuletnia praktyka referendarska po uzyskaniu magisterium, w starostwie, władzach samorządowych lub wojewódzkich. Po tym czasie kandydat musiałby odbyć trzymiesięczny kurs pod kątem potrzeb praktyki administracyjnej. Należałoby także w tym czasie wyłożyć w przystępny sposób encyklopedię techniczną w zakresie potrzebnym dla urzędnika administracyjnego. Kurs ten kończyłby się egzaminem referendarskim. Miał on być dwustopniowy pisemny i ustny, a zdawany we właściwym urzędzie wojewódzkim⁴⁷⁶.

Kształceniem uzupełniającym według autora należałoby objąć urzędników już samodzielnie pracujących w administracji, gdyż po pewnym czasie popadają oni w rutynę i nie zapoznają się z nowinkami prawniczymi. Aby temu przeciwdziałać, każdy urzędnik miałby co kilka lat przejść odpowiedni kurs w jednym z miast uniwersyteckich. Kursy powinny dać uczestnikom wiadomości o nowych kierunkach w teorii prawa administracyjnego, o nowych urządzeniach administracyjnych w innych państwach, o aktualnych zagadnieniach ekonomicznych i społecznych. Prelegenci rekrutować się powinni z profesorów uniwersyteckich i wybitnych praktyków. Każdy turnus kursu powinien odbywać się w innym ośrodku uniwersyteckim, aby uczestnicy mogli poznać opinie innych prelegentów na temat prawa administracyjnego. Prof. Kumaniecki kończył swoje wywody stwierdzeniem, że organizacja takich kursów zaktywizuje umysłowość

⁴⁷⁴ *Ibidem*, s. 31-32.

⁴⁷⁵ K.W. Kumaniecki, *Przygotowanie do służby...*, s. 34-35.

⁴⁷⁶ *Ibidem*, s. 35-36.

urzędniczą oraz doprowadzi do stworzenia administracji państwowej rozumiejącej zmieniające się uwarunkowania społeczno-polityczne naszego kraju⁴⁷⁷.

Następna odpowiedź była autorstwa profesora Uniwersytetu Jagiellońskiego Władysława Leopolda Jaworskiego. W swoim krótkim opracowaniu stwierdził, że podstawowym wykształceniem dla kandydatów do wyższej służby administracyjnej jest dyplom ukończenia wydziału prawa. Był on przeciwny zrównaniu wydziałów ekonomicznych, jeśli takie powstaną, z wydziałami prawa. Stanowczo stwierdził, że nie jest prawnikiem ten, kto nie ukończył gruntownych studiów cywilistycznych. Pracownik administracji, według prof. Jaworskiego, musiał być prawnikiem, a prawnikiem nie jest, kto nie przeszedł szkoły myślenia prawniczego. Nauka prawa administracyjnego, kontynuował, nie wytworzyła dotychczas tak wyrobionej teorii jak nauka prawa cywilnego, ta ostatnia musi być przeto podstawą wykształcenia prawniczego⁴⁷⁸.

Kolejna publikacja jest autorstwa profesora Uniwersytetu Warszawskiego Bogdana Wasiutyńskiego. Zauważył on, że problem kształcenia urzędników jest sprawą poważną. Stwierdził z ubolewaniem, że większość absolwentów wydziałów prawa kończy je z brakami merytorycznymi, a osoby, które decydują się na karierę urzędniczą, stanowią pośledniejszą część dyplomowanych prawników i ekonomistów, gdyż lepiej przygotowani wybierają popłatniejsze kariery w sądach, adwokaturze lub przedsiębiorstwach prywatnych. Z tych rozważań wypływał wniosek, że w ówczesnych warunkach nie należało się spodziewać większego napływu młodych prawników i ekonomistów do służby publicznej, że selekcja kandydatów w kierunku szybkiego podniesienia poziomu biurokracji natrafi na wielkie trudności. Dlatego w projektach ulepszenia przygotowania urzędników trzeba było liczyć się z rzeczywistością⁴⁷⁹.

Według B. Wasiutyńskiego polepszenie sytuacji kadrowej w drodze powołania specjalnej akademii urzędniczej byłoby błędne. Akademia taka musiałaby powielać przedmioty już wykładane na wydziałach prawa, dlatego jej istnienie uważa za zbędne. Gdyby taka akademie zastała powołana, mogłaby odegrać rolę centrum studiów administracyjnych dla urzędników już pracujących w administracji, gdzie można by organizować cykle wykładów doszkalających, dotyczących nowych prądów w dziedzinie organizacji i prawa administracyjnego⁴⁸⁰.

Co do reformy studiów prawniczych pod kątem kształcenia urzędników, to według Wasiutyńskiego już w tym czasie programy nauczania uwzględniały w szerokiej mierze potrzeby przygotowania urzędników. W programie wydziałów prawa znajdowały się wykłady ekonomii politycznej, polityki ekonomicznej, statystyki, skarbowości, socjologii.

⁴⁷⁷ *Ibidem*, s. 36-37.

⁴⁷⁸ W.L. Jaworski, *Uwagi w sprawie...*, s. 38-41.

⁴⁷⁹ B. Wasiutyński, *op. cit.*, s. 42-44.

⁴⁸⁰ *Ibidem*, s. 44-46.

Należałoby jeszcze wyodrębnić specjalne przedmioty z prawa administracyjnego, tj. prawo robotnicze wraz z ubezpieczeniami społecznymi, prawo gospodarcze – i uczynić je odrębnymi przedmiotami wykładowymi. Postulował także przesunięcie punktu ciężkości zajęć dydaktycznych z wykładów na ćwiczenia i seminaria, aby studenci brali czynny udział w pracy naukowej⁴⁸¹.

Autor wypowiedział się także w sprawie ewentualnych egzaminów przed wstąpieniem do służby administracyjnej. Uznał takie egzaminy za zbędne ze względu na istnienie egzaminów uniwersyteckich⁴⁸².

Kolejnym autorem odpowiedzi na ankietę Komisji był profesor Wyższej Szkoły Handlowej w Warszawie, Bolesław Miklaszewski. W swoim wystąpieniu mocno podkreślał, że kandydaci do wyższej służby administracyjnej powinni ukończyć jakiegokolwiek studia wyższe. Każda szkoła wyższa daje swoim absolwentom właściwą metodę pracy i myślenia, które mogą być spożytkowane w pracy w administracji publicznej. B. Miklaszewski podał przykład powojennych Niemiec, gdzie złamano monopol prawników przy powoływaniu na stanowiska urzędnicze (do egzaminów i praktyk asesorskich dopuszczano tam wszystkich absolwentów szkół akademickich). Według autora powinno się prowadzić zajęcia doksztalające, kończące się egzaminem przez specjalną komisją. Powinna być ona złożona z profesorów lub urzędników. Można by powołać także komisje mieszane wedle wymagań zawodu, warunków miejscowych i potrzeby⁴⁸³.

Następna odpowiedź była autorstwa prezesa Prokuratury Generalnej Stanisława Bukowieckiego. Stwierdził, że podstawą wykształcenia dla służby referendarskiej powinny być studia wyższe na wydziale prawa. Według autora do rozstrzygania spraw administracyjnych potrzebna jest nie tylko znajomość rzeczy, ale też pewien wyższy poziom myślowy, wyższa kultura umysłowa i moralna. Dopuszczenie wyjątków od obowiązku wymagania dyplomu akademickiego było w krajach cywilizowanych niedopuszczalne. Bukowiecki wypowiedział się także przeciwko tworzeniu specjalnych szkół administracyjnych, wprowadzeniu praktyk w czasie studiów prawniczych i egzaminów wstępnych poprzedzających służbę administracyjną⁴⁸⁴.

Po zakończeniu studiów każdy kandydat na stanowisko referendarskie powinien odbyć krótką aplikację w sądzie, następnie dwuletnią praktykę w Prokuratury Generalnej. Organ ten miał szczególny charakter, gdyż łączył w sobie właściwości pracy w sądzie i administracyjnej. O ile w sądzie prawnik stykał się prawie wyłącznie z prawem sądowym, o tyle w Prokuratury Generalnej, obok znajomości prawa, pielęgnowano gruntowną znajomość wszystkich działów prawa publicznego – twierdził Bukowiecki. Po ukończeniu

⁴⁸¹ *Ibidem*, s. 46-48.

⁴⁸² *Ibidem*, s. 49.

⁴⁸³ B. Miklaszewski, *op. cit.*, s. 51-55.

⁴⁸⁴ S. Bukowiecki, *op. cit.*, s. 57-63.

aplikacji w Prokuraturii kandydat do służby administracyjnej powinien jeszcze odbyć dwuletnią praktykę w dwóch niezależnych urzędach administracji publicznej⁴⁸⁵.

Po zakończeniu aplikacji miałyby się odbywać egzamin referendarski. Miałyby to być poważny egzamin naukowy, wymagający dokładnej znajomości obowiązujących przepisów prawa. W skład komisji egzaminacyjnej wchodziłoby wybitni urzędnicy, sędziowie Najwyższego Trybunału Administracyjnego oraz radcy Prokuraturii Generalnej⁴⁸⁶.

Następny artykuł zawierał odpowiedź profesora Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego Władysława Grabskiego. W opracowaniu stwierdził, że wypowiada się w sprawie przygotowania wyższych urzędników służb specjalnych Ministerstwa Skarbu, banków państwowych oraz Ministerstw – Reform Rolnych i Rolnictwa. Idealnym rozwiązaniem sprawy przygotowania wyższych urzędników w państwie, według Grabskiego, byłoby powołanie osobnego wyższego zakładu naukowego, który miałby liczne wydziały i przyjmowałby kandydatów na podstawie trudnego egzaminu konkursowego. System surowych egzaminów w pierwszych latach spowodowałby odpadnięcie osób słabszych. Łączono by w tej szkole zajęcia teoretyczne z praktyką. Takie postępowanie zabezpieczyłoby odpowiednią liczbę elit zdolnych do kierowania aparatem państwa. Jednak w dzisiejszych czasach powołanie takiej szkoły nie byłoby możliwe, dlatego podstawą zatrudniania na wyższe urzędy powinno być ukończenie studiów wyższych⁴⁸⁷.

Profesor W. Grabski postulował także powołanie na uczelniach osobnych komisji wyższych studiów państwowych, które nadzorowałyby przeprowadzanie studenckich specjalizacji administracyjnych. W ich skład wchodziłoby profesorowie i przedstawiciele wyższych urzędników. Dla każdej szkoły wyższej lub osobnej grupy wydziałów powinna istnieć osobna komisja. Najpoważniejsze komisje powinno się powołać na wydziałach prawa oraz wyższych studiach rolniczych i handlowych. Komisje te nadzorowałyby także organizowanie kursów uzupełniających dla urzędników praktykujących, ale nieposiadających odpowiedniego przygotowania naukowego⁴⁸⁸.

W przypadku kandydatów na wyższe stanowiska w bankowości lub ekonomii rolniczej należałoby wysyłać ich na stypendia zagraniczne, gdyż w naszym kraju nie było specjalnych katedr z tej dziedziny⁴⁸⁹.

Kolejna odpowiedź przygotowana została przez profesora Wyższej Szkoły Handlowej w Warszawie Bolesława Markowskiego. W swoim opracowaniu stwierdził, że kandydaci na wyższe urzędy powinni ukończyć uniwersyteckie studia nauk społecznych. Miał tu na myśli wydziały prawa, które musiałyby jednak zreformować nieco swoje

⁴⁸⁵ *Ibidem*, s. 63-66.

⁴⁸⁶ *Ibidem*, s. 66.

⁴⁸⁷ W. Grabski, *op. cit.*, s. 68-69.

⁴⁸⁸ *Ibidem*, s. 70-71.

⁴⁸⁹ *Ibidem*, s. 72.

programy pod kątem nauk społecznych. Po zakończeniu czteroletniego studium i zdaniu właściwych egzaminów kandydat na wyższe stanowiska administracyjne powinien odbyć jednoroczne, dodatkowe studium przygotowawcze. Miałyby być one organizowane przy wydziałach prawa uniwersytetów. Studium powinno mieć dwa kierunki: prawno-administracyjny, obejmujący także samorząd terytorialny, oraz skarbowy. Kandydaci powinni przechodzić także zajęcia praktyczne, m.in. z procedury wymiaru podatków, rachunkowości, systemu biurowego itp. Egzamin końcowy byłby dwutorowy, teoretyczny i praktyczny. Zdawać go należałoby przed specjalną komisją, w skład której wchodziłoby wykładowcy i delegaci właściwego ministerstwa, wyznaczeni spośród wybitnych praktyków⁴⁹⁰.

Ostatnie trzy odpowiedzi przygotowane przez profesorów Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego Zdzisława Ludkiewicza⁴⁹¹ i Józefa Mikułowskiego-Pomorskiego⁴⁹², a także profesora Politechniki Warszawskiej Mieczysława Rybczyńskiego⁴⁹³ poświęcone były wyższym urzędnikom administracji specjalnej. Dwaj pierwsi zajęli się urzędnikami administracji rolnej i leśnej, a profesor Rybczyński przedstawił zasady kształcenia wyższych urzędników technicznych. Tezy powyższych wystąpień był jednak podobne. Wyżsi urzędnicy specjalni powinni nabyć wykształcenie wyższe w szkole typu politechnicznego lub wyższej szkole rolniczej. W czasie studiów powinni jednak uczęszczać na wykłady specjalistyczne z podstaw prawa cywilnego, administracyjnego, prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Powinni także przejść praktykę administracyjną po zakończeniu studiów zakończonych egzaminem administracyjnym⁴⁹⁴.

Oprócz zwartej publikacji Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej odpowiedzi na ankietę możemy znaleźć na łamach „Gazety Administracji i Policji Państwowej”. W numerze 17 z 1929 roku w specjalnym dziale *Z Komisji dla usprawnienia administracji* umieszczono odpowiedź starosty łuckiego Jerzego Bonkowicza-Sittauera. W swoim tekście zauważył on, że wymagane wykształcenie urzędnika powinno być związane ze szczeblem, na którym wykonuje on swoje zadania. W przypadku urzędników rozpatrujących sprawy w I instancji właściwym wykształceniem może być wykształcenie średnie. Taki urzędnik powinien pracować pod kierownictwem zwierzchnika, który ukończył studia wyższe. Na wyższych szczeblach powinno być wymagane wykształcenie wyższe⁴⁹⁵.

⁴⁹⁰ B. Markowski, *op. cit.*, s. 73-79.

⁴⁹¹ Z. Ludkiewicz, *op. cit.*, s. 80.

⁴⁹² J. Mikułowski-Pomorski, *op. cit.*, s. 95.

⁴⁹³ M. Rybczyński, *op. cit.*, s. 105.

⁴⁹⁴ Z. Ludkiewicz, *op. cit.*, s. 80-94; J. Mikułowski-Pomorski, *op. cit.*, s. 95-104; M. Rybczyński, *op. cit.*, s. 105-120.

⁴⁹⁵ J.B. Sittauer, *Dokola ankiety*, GAI PP 1929, nr 17, s. 612(12).

J. Sittauer postulował, że wykształcenie średnie urzędnicy mogliby zdobywać w średnich szkołach zawodowych, zbliżonych do typu szkół handlowych, oraz w specjalnych szkołach administracyjnych, które kształciłyby również pracowników dla przedsiębiorstw czy organizacji społecznych. Dla stanowisk kierowniczych należałoby stworzyć specjalne wydziały administracyjne na uniwersytetach lub politechnikach. Kształcenie trwałoby trzy lata, a program zawierałby przedmioty administracyjne, ekonomiczne, prawnicze, społeczne, wiedzę z zakresu techniki, przemysłu, handlu czy rolnictwa. Sittauer postulował zastosowanie przy dobrze kandydatów technik „psychoanalitycznych”, wprowadzenie praktyk wstępnych, wakacyjnych i przeddyplomowych. Dopuszczał również możliwość awansu zdolnych urzędników niższego stopnia po odpowiednim doksztalceniu na stanowiska wyższe⁴⁹⁶.

W dalszych numerach „Gazety Administracji i Policji Państwowej” umieszczono krótkie anonimowe odpowiedzi na ankietę. W numerze 19 znajduje się pierwsza z nich. Autor wystąpił w niej przeciwko wprowadzaniu obowiązku ukończenia dodatkowego studium przygotowawczego po studiach wyższych. Argumentował, że niewysokie uposażenia urzędnicze nie usprawiedliwiają przedłużania studiów akademickich. Skrytykował również zbyt długi okres przygotowywania prac dyplomowych na seminariach profesorskich. Trwa on 2-3 lata i w tym okresie student ma zbyt mało czasu na uzyskanie wiedzy specjalistycznej, ponieważ jest on pochłonięty pracą naukową. Środkiem zaradczym miałyby być egzamin państwowy, wprowadzony na studiach wyższych oprócz egzaminów akademickich, głównie na uczelniach technicznych i wydziałach filozoficznych uniwersytetów. Egzamin obejmowałby całokształt wiedzy praktycznej i teoretycznej potrzebnej do wykonywania zadań urzędniczych⁴⁹⁷.

Kolejna anonimowa odpowiedź znalazła się w numerze 21 „Gazety”. Autor w krótkiej wypowiedzi wystąpił przeciwko egzaminowi urzędniczemu. Autor uważał, że właściwą formą oceny przydatności kandydata na urzędnika jest obserwacja jego pracy w okresie służby przygotowawczej. Taką ocenę powinien wystawiać specjalny urzędnik albo komisja specjalna. Ich opinia miała decydować o przydatności kandydata do służby publicznej⁴⁹⁸.

Podsumowując problematykę kształcenia wyższych urzędników administracji możemy zauważyć, że wszyscy respondenci pytani przez Komisję dla Usprawnienia Administracji Publicznej stwierdzili, iż podstawą zatrudnienia na te stanowiska muszą być studia wyższe. Właściwym miejscem dla ich kształcenia miały być wydziały prawa uniwersytetów. Część z autorów podkreślała ciągłą nadrzędność prawa cywilnego nad

⁴⁹⁶ *Ibidem*, s. 612(12)-613(13).

⁴⁹⁷ *Dokoła ankiety*, GAI PP 1929, nr 19, s. 690(18)-691(19).

⁴⁹⁸ *Dokoła ankiety*, GAI PP 1929, nr 21, s. 759(15).

innymi dziedzinami prawa, ale jednak większość twierdziła, że programy studiów prawnych powinny być nieco zmienione pod kątem lepszej znajomości prawa administracyjnego i nauk społecznych. W większość odpowiedzi sprzeciwiano się stworzeniu odrębnych instytutów administracyjnych, które miały kształcić wyższych urzędników. Autorzy wypowiedzieli się także przeciw istnieniu wstępnych egzaminów przed objęciem służby administracyjnej. Argumentowali to tym, że kończąc studia wyższe, kandydaci po złożeniu odpowiednich egzaminów uniwersyteckich są gotowi do pracy w administracji.

Respondenci wypowiedzieli się w większości przeciw wprowadzeniu praktyk w trakcie studiów. Argumentowali, że mogłyby one przedłużyć czas trwania studiów, a praktyczną stronę działalności administracyjnej kandydaci poznają w trakcie służby przygotowawczej po zakończeniu edukacji w wyższej uczelni.

Wyższosc wykształcenia prawniczego zauważali profesory uniwersyteccy. Przedstawiciele innych uczelni dopuszczali możliwość zatrudnienia w służbie administracyjnej absolwentów wszystkich uczelni, a w wypadku administracji specjalnej oddawali prymat w zatrudnieniu na takich stanowiskach absolwentom studiów politechnicznych, ekonomicznych i rolniczych, po odbyciu służby przygotowawczej i zdaniu specjalnego egzaminu administracyjnego.

Materiały ankietowe nie były jedynymi owocami pracy Sekcji do spraw przygotowania urzędników. Prezydium Komisji wysłało prof. Leona Władysława Biegeleisena do Niemiec, Anglii, Francji, Belgii i Holandii w celu przeprowadzenia studiów nad kształceniem urzędników w tych krajach. Pokłosiem tych badań była obszerna monografia wydrukowana w serii „Materiałów Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów”⁴⁹⁹. Była ona podzielona na trzy księgi. Pierwsza, potraktowana jako wstęp do właściwych rozważań, omawiała rolę urzędnika administracji ogólnej wobec nowoczesnego rozwoju społeczno-gospodarczego⁵⁰⁰. Księga druga była rozległą analizą rozwiązań dotyczących problematyki doksztalcania urzędników administracji państwowej i komunalnych w Niemczech, Anglii, Belgii, Holandii oraz Francji. Autor omówił nie tylko organizację szkół i programy nauczania, ale również metody nauczania dostosowane do potrzeb praktyki administracyjnej⁵⁰¹. Ostatnia, trzecia księga, została poświęcona kwestiom organizacji i metod nauczania na studiach doksztalcających w Polsce. Autor zauważał, że liczba takich szkoleń była zbyt skromna,

⁴⁹⁹ L.W. Biegeleisen, *Zagadnienie doksztalcania urzędników państwowych i komunalnych ze stanowiska usprawnienia administracji publicznej*, [w:] *Materiały Komisji...*, t. III. *Zagadnienia urzędnicze*, Warszawa 1929.

⁵⁰⁰ *Ibidem*, s. 3-136.

⁵⁰¹ *Ibidem*, s. 136-533.

dlatego proponował systematyczny rozwój szkoleń oraz stworzenie odrębnej instytucji kształcącej dla urzędników państwowych i komunalnych⁵⁰².

Jednak pierwszorzędną rolę podsumowującą prace Sekcji do spraw przygotowania urzędników odegrała monografia przewodniczącego komisji, prof. Maurycego Z. Jaroszyńskiego „Problemy personalne w administracji publicznej” opublikowana w tomie X „Materiałów Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów”⁵⁰³. Autor podkreślał, że monografia jest owocem jego badań i przemyśleń, a jej tezy miały przyczynić się do przyspieszenia reformy, którą uważał za „pilną i doniosłą”⁵⁰⁴.

Postulaty przewodniczącego komisji były umieszczone w powyższej publikacji jako dwadzieścia dwie „Wytyczne reformy polskiego prawa urzędniczego i polityki personalnej”. Autor podzielił w nich urzędników na trzy grupy. Do pierwszej należeli urzędnicy publiczni i inne osoby zatrudnione w urzędach. Pierwsi pełnili funkcje polegające na samodzielnym lub pomocniczym wykonywaniu administracji zwierzchniczej i tylko tych funkcjonariuszy miano poddać bardzo ścisłym normom prawa urzędniczego jako prawa publicznego. Pozostali pracownicy zatrudnieni w urzędach, np. wszelkiego rodzaju personel manipulacyjny, technicy, architekci, lekarze, spełniający czynności pozostające z administracją zwierzchnią jedynie w pośredni sposób, winni być poddani normom prawa cywilnego i pracy. Między oboma grupami powinna istnieć jak największa wzajemna fluktuacja. Istnienie takiego stanu rzeczy miało przyczynić się do pożądanego upodobnienia metod pracy w urzędach do metod stosowanych w życiu prywatnym. Obsadzanie stanowisk nieurzędniczych (ściśle technicznych) w administracji publicznej powinno być dokonywane na podstawie obligatoryjnego konkursu i egzaminu konkursowego. Wprowadzenie powyższego podziału doprowadziłoby do likwidacji ówczesnej stratyfikacji urzędników służby cywilnej na trzy kategorie i wdrożenie dwóch grup – urzędników wyższej służby administracyjnej, do których autor zaliczył personel kierowniczy i samodzielnie sprawujący funkcje administracji zwierzchniej, a także osoby zatrudnione w urzędach, które ze względu na posiadane kwalifikacje teoretyczne i praktyczne można było uważać za naturalnych kandydatów na stanowiska kierownicze i samodzielne oraz urzędników średniej służby administracyjnej biorących bezpośredni udział w wykonywaniu funkcji administracji zwierzchniczej w charakterze pomocników czy wykonawców. Praca w urzędach administracji publicznej opierać się powinna na urzędnikach średnich, którzy stanowić powinni gros kadr urzędniczych. Urzędników wyższej służby powinno być jak najmniej, ale możliwie wysoko kwalifikowanych

⁵⁰² *Ibidem*, s. 535-636.

⁵⁰³ M.Z. Jaroszyński, *Problemy personalne w administracji publicznej*, [w:] *Materiały Komisji...*, T. X, Warszawa 1933.

⁵⁰⁴ *Ibidem*, s. 7-8.

i dobrze uposażonych. Powyższy stan można było osiągnąć, bez obniżenia poziomu administracji, przez odpowiednią organizację pracy i stałe szkolenie pracowników⁵⁰⁵.

Drugą grupę urzędników według „Wytycznych” stanowili urzędnicy polityczni i urzędnicy ściśle fachowi. Do pierwszych Jaroszyński zaliczył: ministrów, politycznych podsekretarzy stanu jako instytucję fakultatywną, a nie obligatoryjną, wojewodów oraz funkcjonariuszy tzw. gabinetów istniejących przy ministrach, ewentualnie także przy politycznych podsekretarzach stanu czy wojewodach. Gabinety powinny skupiać w sobie mężów politycznego zaufania, związanych z osobą każdorazowego ministra, podsekretarza stanu i wojewody. Funkcjonariusze ci powinni odchodzić w zasadzie wraz ze swoim szefem. Urzędnicy polityczni mieli być wyjęci spod szczegółowych norm prawa urzędniczego. Ich nominacja powinna być całkowicie dyskrecjonalna i niezależna od jakichkolwiek cenzusów naukowych czy praktycznych, jak również od jakichkolwiek ścisłych norm postępowania konkursowego. Członek gabinetu mógł być odwołany lub zwolniony ze stanowiska w każdej chwili bądź też przeniesiony w stan dyspozycji ze zmniejszonym uposażeniem, który nie mógł trwać dłużej niż dwa lata⁵⁰⁶.

Urzędnicy ściśle fachowi powinni być zatrudnieni w administracji po spełnieniu warunków posiadania odpowiedniego wykształcenia i umiejętności praktycznych. Awanse miały być dokonywane na podstawie konkursów, a na niektóre stanowiska – na zasadzie egzaminów konkursowych względnie egzaminów specjalistycznych oraz uzależnione od przesłużenia określonego czasu na stanowisku niższym. Usunięcie ze opisywanego stanowiska powinno być obwarowane warunkami ustawowymi⁵⁰⁷.

Trzecią grupę, wydzieloną przez Jaroszyńskiego ze względu na rodzaj funkcji oraz odpowiadające im przygotowanie naukowe i praktyczne, stanowili urzędnicy ogólnoadministracyjni i urzędnicy służb specjalnych. Pierwsi, znajdujący się we wszystkich resortach, to osoby realizujące takie czynności, które nie wymagały specjalnego technicznego wykształcenia (lekarskiego, weterynaryjnego, agrotechnicznego, politechnicznego itd.) i specjalnej zawodowej praktyki, a drugimi byli urzędnicy, których funkcje takiego przygotowania wymagały. Przepisy prawne powinny określać nie tylko poziom wykształcenia, ale też jego rodzaj wymagany dla danych stanowisk⁵⁰⁸.

Od urzędników wyższej służby ogólnoadministracyjnej wymagać należało wyższego wykształcenia prawno-politycznego, prawno-ekonomicznego, ekonomicznego lub polityczno-społecznego. Dowodem wykształcenia powinien być dyplom krajowej lub zagranicznej szkoły wyższej. Zamiast dyskrecjonalnego zwolnienia od wymogu cenzusu wykształcenia należało wprowadzić cenzus zastępczy w postaci specjalnego egzaminu,

⁵⁰⁵ *Ibidem*, s. 201-202.

⁵⁰⁶ *Ibidem*, s. 202-203.

⁵⁰⁷ *Ibidem*, s. 203.

⁵⁰⁸ *Ibidem*, s. 204.

składanego przed komisją, złożoną z urzędników i przedstawicieli odpowiednich gałęzi nauki. Praktyka kandydatów na urzędników wyższej służby ogólnoadministracyjnej powinna trwać trzy lata. Jej program przygotowywać miano centralnie. Część praktyki odbywać się miała w urzędach komunalnych, a część praktyki stanowił kurs naukowy przy centralnej akademii administracyjnej w Warszawie (o której poniżej). Dopuszczano odstępstwo od przepisanej praktyki, ale ograniczać się ono powinno do wykazania się cenzusem zastępczym w postaci pracy zawodowej przez określoną liczbę lat na wymienionych w odrębnych przepisach stanowiskach w strukturach prywatnych czy społecznych. Po odbyciu praktyki kandydat składał egzamin⁵⁰⁹.

Warunkiem przyjęcia na praktykę w charakterze kandydata na urzędnika średniej służby administracyjnej było według „Wytycznych”: posiadanie wykształcenia w zakresie pełnej szkoły powszechnej lub pełnego gimnazjum łącznie z ukończeniem szkoły zawodowej administracyjnej typu gimnazjalnego (dla absolwentów szkoły powszechnej) lub licealnego (dla absolwentów gimnazjum), przebycie przez określoną liczbę lat zawodowej służby wojskowej lub policyjnej, odbycie dłuższej praktyki w charakterze kandydata na urzędnika średniego, przepracowanie określonej liczby lat w administracji publicznej na stanowisku pomocniczego pracownika kontraktowego. Wszystkie powyższe wymogi mogłyby zastąpić egzamin wstępny łącznie z pracą zawodową poza administracją przez określony czas. Wymaganie ogólnego wykształcenia licealnego jako zupełnie bezwartościowego dla administracji powinno być wykreślone z warunków dopuszczenia do służby. Opisywana praktyka kandydatów trwała: jeżeli kandydat ukończył tylko szkołę powszechną – sześć lat; jeżeli ukończył ogólnokształcące gimnazjum – cztery lata; jeżeli ukończył średnią szkołę zawodową administracyjną albo wykazywał się stażem zawodowej służby wojskowej lub policyjnej – trzy lata; jeżeli ukończył administracyjną szkołę zawodową typu licealnego – dwa lata. Praktyka kandydatów na urzędników średnich winna być unormowana przez władze centralne. To samo dotyczyło egzaminu. Odstępstw od praktyki i egzaminu autor nie przewidywał⁵¹⁰.

Kolejne wytyczne Jaroszyńskiego postulowały przeprowadzenie awansów na pewne urzędy jedynie od przesłużenia określonego czasu na innych stanowiskach. Tak np. powołanie urzędnika do władz centralnych powinno być dopuszczalne dopiero po przepracowaniu co najmniej 5 lat we władzach lokalnych. Podstawą obsadzania stanowisk (z wyjątkiem kierowniczych) powinien być publiczny konkurs. Jednak opinia komisji konkursowej miała być jedynie materiałem informacyjnym dla władzy nominującej. Na pewne stanowiska (np. starostów) należało wprowadzić specjalne egzaminy. Autor wykluczał awans automatyczny. Urzędnik ściśle fachowy, poza wypadkiem wysłużenia

⁵⁰⁹ *Ibidem*, s. 204-205.

⁵¹⁰ *Ibidem*, s. 205.

emerytury, mógł być usunięty ze stanowiska: w wypadku zniesienia urzędu, w wypadku redukcji etatów, na skutek wydalenia w drodze dyscyplinarnej, dyskrecjonalnie przez właściwą władzę w wypadku orzeczenia dyscyplinarnego, skazującego go na pewne wyższe kary, niepowodujące jednak automatycznego wydalenia ze służby. Stan nieczynny dla urzędników fachowych (z wyjątkiem kierowniczych) należało znieść⁵¹¹.

Z ogólnej grupy urzędników ściśle fachowych Jaroszyński wyodrębnił urzędników kierowniczych. Zaliczył do nich fachowych (niepolitycznych) wiceministrów, dyrektorów departamentu oraz równorzędnych urzędników w urzędach centralnych, naczelników władz II instancji, a spośród władz I instancji – jedynie starostów. Ich wyjątkowa sytuacja prawna charakteryzowałaby się następującymi przesłankami: władza mogła powołać na stanowisko kierownicze każdą osobę, posiadającą jakiegokolwiek wykształcenie wyższe lub wykazującą się cenzusem zastępczym, jeżeli uznała, że w dotychczasowej swojej pracy w administracji publicznej lub poza nią dała dostateczne dowody wybitnych zdolności organizacyjnych, kierowniczych albo merytorycznych; nie wymagano formalnej praktyki i egzaminów praktycznych od tej kategorii urzędników; konkursy na takie stanowiska nie były obligatoryjne; urzędnik kierowniczy mógł według uznania władzy być przeniesiony w stan dyspozycji albo zwolniony ze stanowiska⁵¹².

„Wytyczne” mocno podkreślały, że normy prawa urzędniczego powinny być jednakowe w stosunku do urzędników innych związków prawa publicznego. W następstwie takiego rozwiązania ułatwiono by przechodzenie urzędników ze służby rządowej do innej publicznej i odwrotnie. Realizacja powyższej zasady wymagała innego zorganizowania zaopatrzenia emerytalnego urzędników pozwalającego na wzajemny rozrachunek środków w razie przejścia urzędnika z jednej służby do drugiej. Ogół urzędników (w znaczeniu ścisłym) bez względu na resorty powinien stanowić jednolity korpus. Normy prawa urzędniczego winny tę jednolitość wzmacniać, dopuszczając racjonalną wymianę personelu między poszczególnymi działami służby. Między innymi władzy – wbrew stanowisku dotychczas obowiązującego prawa – powinno służyć prawo przenoszenia urzędnika bez względu na jego zgodę do innego działu służby, byle na analogiczne stanowisko i do analogicznych funkcji (tj. wymagających takiego samego przygotowania teoretycznego i praktycznego)⁵¹³.

Urzędnik – z wyjątkiem urzędników politycznych i kierowniczych – w ciągu swej służby powinien przechodzić obowiązkowe przeszkolenie albo doksztalcenie teoretyczne w dziedzinie wiedzy bezpośrednio wiążącej się z jego rodzajem pracy. W tym celu Jaroszyński proponował utworzenie akademii administracyjnej w Warszawie, przeznaczonej

⁵¹¹ *Ibidem*, s. 206.

⁵¹² *Ibidem*, s. 206-207.

⁵¹³ *Ibidem*, s. 207, 209.

dla przeszkalania i doksztalcania urzędników wyższej służby z obszaru całego państwa oraz urzędników średnich niektórych służb specjalnych, w szczególności gdy chodziło o rzadkie specjalności oraz szkoły administracyjne w prowincjonalnych ośrodkach uniwersyteckich, przeznaczone dla doksztalcania urzędników średnich. Powyższe instytucje naukowe powinny centralizować szkolenie i doksztalcanie urzędników wszystkich resortów i to zarówno rządowych, jak i innych publicznych⁵¹⁴.

„Wytyczne” określały zasady postępowania dyscyplinarnego wobec urzędników. Orzecznictwo dyscyplinarne, zdaniem autora, powinno być tak zorganizowane, aby z jednej strony nie mogło służyć ubocznym celom polityki personalnej, z drugiej zaś strony aby było gwarancją dostatecznie surowego wymiaru sprawiedliwości z „wykluczeniem koleżeńskiej pobłażliwości”. Dlatego sądy dyscyplinarne należałyby oprócz na udziale trzech czynników: zawodowego – sędziowskiego, urzędniczego i obywatelskiego. Te same sądy dyscyplinarne powinny być właściwe dla urzędników wszystkich resortów danego okręgu, a w jego składzie jedynie przedstawiciel urzędników byłby zmienny, zależnie od rodzaju służby osoby oskarżonej⁵¹⁵.

Jaroszyński postulował zcentralizowanie polityki personalnej. Takim punktem centralizującym politykę rządu w stosunku do urzędników służby wyższej byłby Prezes Rady Ministrów albo powołany przy nim stały urząd. Zadaniem tego urzędu byłoby ustalanie zapotrzebowania na kandydatów (praktykantów) do służby wyższej we wszystkich resortach, analizowanie wniosków, dotyczących obsadzania stanowisk służby wyższej we wszystkich resortach. Planowana centralna komórka polityki personalnej zajmowałaby się również: przeprowadzaniem wstępnego *colloquium* z każdym kandydatem do służby wyższej (kandydatem na praktykanta) i w zależności od wyniku rozmowy przydzieleniem go na praktykę do właściwego resortu, przeprowadzaniem egzaminów praktycznych i zastępczych dla urzędników służby wyższej wszystkich resortów, bezpośrednim nadzorowaniem akademii administracyjnej, centralizującej całość akcji rządu w sprawie szkolenia i doksztalcania urzędników służby wyższej, opiniowaniem Prezesowi Rady Ministrów przed obsadą stanowisk kierowniczych w administracji centralnej oraz przed udzieleniem zgody na udzielenie cenzusów zastępczych. Polityka personalna w stosunku do urzędników służby średniej powinna być scentralizowana we właściwych ministerstwach, a dekoncentrację uprawnień w sprawach urzędniczych na władze II instancji, według autora „Wytycznych” należało w ogóle uznać za błędną. Natomiast władze II, a częściowo także i I instancji byłyby z reguły właściwe w stosunku do pracowników nieurzędniczych (fachowych)⁵¹⁶.

⁵¹⁴ *Ibidem*, s. 207-208.

⁵¹⁵ *Ibidem*, s. 208.

⁵¹⁶ *Ibidem*, s. 208-209.

Tezy postawione przez M. Jaroszyńskiego kończyły prace Komisji nad problematyką kadr urzędniczych w polskiej administracji. Ten bogaty materiał miał być przekuty w akty prawne przygotowywane przez rząd.

B. Podział administracyjny

Jednym z głównych celów sekcji do spraw podziału administracyjnego państwa było przygotowanie ogólnych zasad podziału na województwa, ogólnych zasad podziału na gminy i powiaty oraz też częściowego zespolenia podziału dla celów administracji ogólnej z podziałem administracji niezespolonej⁵¹⁷.

Sekcja, przystępując do pracy, nie rozporządzała materiałami, które mogłyby stać się podstawą jej wniosków. Polska literatura dotycząca zagadnienia podziału terytorialnego była w tym czasie uboga i fragmentaryczna. Także materiały, które pozostawiły poprzednie komisje dla usprawnienia administracji, nie były przydatne. Dlatego sekcja musiała rozpocząć pracę od gromadzenia materiałów⁵¹⁸.

W tym celu sekcja przygotowała tekst „Ankiety w sprawie podziału administracyjnego państwa”, która została rozesłana do profesorów wyższych uczelni i praktyków pracujących w administracji. Ankieta została podzielona na trzy części: A, B i C. Część A, dotycząca ogólnych tez do podziału państwa dla celów administracji ogólnej i samorządowej, podzielona została na trzy ustępy. W pierwszym pytano o wielostopniowość podziału, czy kraj powinien być podzielony dwustopniowo, trzystopniowo, czy może czterostopniowo. Jeżeli wprowadzono by podział czterostopniowy – jak miałyby się nazywać nowa jednostka terytorialna i czy miałyby stanowić także jednostkę samorządu terytorialnego⁵¹⁹.

W ustępie drugim rozpatrywać miano kwestie wielkości i siły gospodarczej gmin, powiatów i województw. Respondenci mieli odpowiedzieć na pytania o wielkość tych jednostek terytorialnych, ich gęstość zaludnienia, jaki wpływ na ich istnienie miałyby warunki komunikacyjne. Rozpatrywano tu także sprawę wielkości województw, powiatów i gmin jako jednostek podziału samorządu terytorialnego (czy gmina ma być jednowioskowa czy wielowioskowa, mały czy duży powiat, małe czy duże województwo), rozgraniczenia zakresu działania między związkami komunalnymi a związkami

⁵¹⁷ *Materiały Komisji...*, t. I, s. IV; o kwestii prac nad podziałem zob. J. Przygodzki, *Problem „Ankiety w sprawie podziału administracyjnego państwa” w pracach Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej z 1928 roku*, *Acta Universitatis Wratislaviensis*, no 2887, „Prawo” 2006, t. CCXCVIII. „Studia historycznoprawne”, s. 275-293; *idem*, *Kilka uwag na temat końcowych wniosków Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej z 1928 roku o podziale administracyjnym państwa na województwa*, [w:] A. Konieczny, P. Jurek (red.), *op. cit.*, s. 317-325; T. Łubiarz, *Koncepcje województwa w Materiałach Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów w II Rzeczypospolitej (1928-1933)*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2008, t. XI, s. 215-244.

⁵¹⁸ *Materiały Komisji...*, t. I, s. V.

⁵¹⁹ *Materiały Komisji...*, t. IV. *Podział administracyjny państwa*, Warszawa 1930, s. 1-3.

publiczno-prawnymi oraz wpływu rozwoju gospodarczego na wielkość jednostek terytorialnych⁵²⁰.

Ustęp trzeci części A Ankiety poświęcony był warunkom regionalnym podziału administracyjnego państwa. Ankietowani mieli wskazać ujemne strony ówczesnego podziału kraju dla życia gospodarczego oraz dla celów administracji niezespólonej: czy województwa i powiaty powinny obejmować obszary jednolite pod względem geograficznym, czy też mieszane. Mieli odpowiedzieć na pytania, czy okręgi gospodarcze Polski ze względu na swój jednolity charakter i współzależność poszczególnych ośrodków między sobą powinny wejść w całości w skład jednego województwa, jakie miasta jako ośrodki życia gospodarczego nadają się najbardziej na siedziby województw i innych władz administracyjnych, jak silne finansowo powinny być wojewódzkie związki komunalne, aby mogły pełnić należycie swoje zadania wobec życia gospodarczego kraju. Dalej respondenci mieli ocenić w swoich odpowiedziach, czy podział na województwa jest uzasadniony ze względu na warunki geograficzne i komunikacyjne państwa, jakich zmian należałoby dokonać wobec zniesienia granic byłych państw zaborczych do istniejącego podziału na województwa ze względu na ukształtowanie terenowe Polski. Mieli także wskazać, które miasta ze względu na rolę, jaką odgrywają w życiu kulturalnym państwa polskiego, powinny stać się siedzibą władz wojewódzkich i innych władz administracyjnych oraz jakie mają być wytyczne podziału administracyjnego na terenach zamieszkałych przez ludność etnicznie lub narodowościowo mieszaną⁵²¹.

W części B ankietowani odnieść się mieli do ogólnych tez w sprawie uzgodnienia podziału dla celów administracji ogólnej, z podziałem dla celów administracji niezespólonej z punktu widzenia administracji publicznej, samorządowej, z punktu widzenia postulatu życia gospodarczego (podział wojewódzki a podział na okręgi sądowe, skarbowe, kolejowe, pocztowe, ubezpieczeń, inspekcji pracy) czy z punktu widzenia potrzeb oświaty i kultury⁵²².

Ostatnia część ankiety miała być poświęcona projektowi nowego podziału państwa na województwa. Respondenci mieliby przedstawić własne projekty podziału z uzasadnieniem liczbowym punktu widzenia potrzeb administracji ogólnej i samorządowej, potrzeb życia gospodarczego i rozwoju kulturalnego ludności oraz z dołączeniem szkicu granic⁵²³.

Pierwszą zamieszczoną w materiałach publikowanych przez Komisję była odpowiedź autorstwa Prezesa Prokuraturii Generalnej Stanisława Bukowieckiego. Na wstępie autor zauważył, że kwestia podziału terytorialnego ma charakter historyczny i należy

⁵²⁰ *Ibidem*, s. 3-5.

⁵²¹ *Ibidem*, s. 5-6.

⁵²² *Ibidem*, s. 6-7.

⁵²³ *Ibidem*, s. 7.

go projektować jako urządzenie stałe. Aby udowodnić swoją tezę, Bukowiecki posłużył się przykładem rozwoju państwa polskiego do III rozbioru, a później, po odzyskaniu niepodległości, krajów koronnych Cesarstwa Austriackiego, ale najwięcej miejsca poświęcił przekształceniom podziału terytorialnego Francji. Korzystając z powyższych przykładów, stwierdził, że narody traktują podział administracyjny jako sprawę zasadniczą, niemogącą ulegać częstym zmianom, gdyż następstwem każdego podziału jest nie tylko ukształtowanie organizmu państwowego, wytworzenie jednostek życia i stosunków administracyjnych oraz politycznych, ale koniecznym jego następstwem jest też stworzenie rozwoju życia społeczno-kulturalnego na odpowiednim poziomie⁵²⁴.

Kolejną tezę postawioną przez S. Bukowieckiego było twierdzenie, że podział administracyjny ma wielkie znaczenie dla państwa i społeczeństwa, gdyż może być środkiem ułatwiającym lub utrudniającym osiągnięcie ogólnych ich celów. Według autora w młodym państwie polskim głównym celem podziału powinno być zatarcie śladów dawnych zaborów. Konieczne było przeprowadzenie podziału kraju tak, aby nowe jednostki administracyjne, poczynając od największych, tworzone były z pełnym pominięciem granic dawnych zaborów i w pewnej przynajmniej części łączyły fragmenty tych zaborów, co stanowiłoby ważny element unifikacyjny. Zdaniem prezesa Prokuratorii ulokowanie jednostek podziału administracyjnego w centrach przemysłowych miałyby dodatni wpływ na rozwój przemysłu, gdyż funkcjonowanie administracji politycznej i samorządowej podniosłoby ich rangę w życiu państwa⁵²⁵.

W dalszej części odpowiedzi S. Bukowiecki wypowiedział się przeciwko zredukowaniu liczby stopni podziału administracyjnego z zapisanych w konstytucji marcowej trzech na dwa. Postulował także wprowadzenie bardziej rozgałęzionego podziału kraju tak, aby administracja była jak najbardziej zbliżona do obywateli i związana z ich życiem. W takiej sytuacji można byłoby wprowadzić czterostopniowy podział terytorialny. Liczba województw została by zredukowana o połowę, a tak duże województwa stanowiłyby jednocześnie odrębne okręgi sądowe, wojskowe, skarbowe, szkolne czy okręgi innych działów administracji specjalnej. Województwa dzieliłyby się na ziemie, z których każda obejmowałaby po kilka ówczesnych powiatów; ziemie dzieliłyby się na powiaty znacznie mniejsze od istniejących, przynajmniej w województwach centralnych, południowych i wschodnich, gdyż na zachodzie były one małe. Powiaty dzieliłyby się na gminy w zasadzie jednowioskowe. Jednak prezes Prokuratorii miał świadomość, że wprowadzenie takiego podziału terytorialnego było niemożliwe. Podział czterostopniowy był kosztowny, a ówczesna sytuacja materialna państwa polskiego nie pozwalała na

⁵²⁴ *Odpowiedź P. Stanisława Bukowieckiego Prezesa Prokuratorii Generalnej, [w:] Materiały Komisji..., t. IV, s. 8-10.*

⁵²⁵ *Ibidem*, s. 10-11.

taką reformę. Bukowiecki podkreślał także brak odpowiedniej liczby urzędników o właściwym przygotowaniu naukowym i obywatelskim dla obsadzenia wszystkich szczebli administracji⁵²⁶.

W sprawie ścisłego określenia obszaru i projektowanego zaludnienia jednostek podziału administracyjnego S. Bukowiecki był zdania, że problem ten nie może być przyjmowany z góry, gdyż inny obraz otrzymywano w podziale czterostopniowym, a inny w trójstopniowym. Ponadto różnice w gęstości zaludnienia naszego państwa nie pozwalały na stworzenie stosunkowo równych jednostek administracyjnych pod względem obszaru i zaludnienia. Podobne zdanie autor odpowiedzi miał na temat wpływu środków komunikacyjnych na podział terytorialny. Nierównomierna siatka linii kolejowych i dróg bitych w poszczególnych województwach jako pozostałość polityki państw zaborczych nie powinna mieć wpływu na projektowany kształt administracji państwowej⁵²⁷.

W odpowiedzi na kolejne pytania Ankiety S. Bukowiecki opowiedział się za gminą jednowioskową jako naturalnym skupiskiem ludzi, których wiąże wspólny interes, wynikający z zamieszkania w jednej miejscowości. Gmina zbiorowa, według autora, to twór sztuczny o charakterze okręgu administracyjnego – małego powiatu. Wsie zalicza się do takiej gminy nie ze względu na jakąś naturalną więź, ale dlatego, iż tak wypada z rachunku podziału powiatu na pewną liczbę gmin. Jednak gmina jednowioskowa jest możliwa w Polsce tylko w przypadku wprowadzenia podziału czterostopniowego, którego w ówczesnej sytuacji kraju nie można zrealizować. Dlatego prezes Prokuratorii, mimo jej niedoskonałości, godził się na gminę zbiorową. Trzeba było jednak ją tak zbudować, ażeby stanowiła skupienie obywateli, którzy mają jak najwięcej wspólnych interesów, a centrum takiej gminy stanowić miałyby miejscowość powyżej 1000 mieszkańców. Przyjęcie takiego kryterium przyniosłoby rozmaite wielkości gmin, co powinno jednak stanowić argumentu przeciw takiemu rozwiązaniu. Gminy nie powinny być tworzone, według autora, w sztuczny sposób, nieuwzględniający interesów wspólnotowych mieszkańców⁵²⁸.

W dalszej części S. Bukowiecki wypowiedział się w sprawie wpływu gospodarki na podział terytorialny. Stwierdził, że im państwo jest bogatsze, tym posiada większą liczbę szczebli podziału administracyjnego. Jednak państwo polskie, ze względu na słaby potencjał gospodarczy, nie może sobie pozwolić na podział czterostopniowy i powinno pozostać przy podziale trójstopniowym. Autor wskazał także, że dokonując podziału kraju, nie powinno się brać pod uwagę rodzaju wytwórczości gospodarczej. Błędem byłoby grupowanie jednej gałęzi przemysłu na terenie jednego województwa.

⁵²⁶ *Ibidem*, s. 11-14.

⁵²⁷ *Ibidem*, s. 15-17.

⁵²⁸ *Ibidem*, s. 18-19.

Wyjątkiem od reguły powinno być wcielenie do województwa śląskiego pozostałych zagłębi węglowych, znajdujących się w powiecie będzińskim z województwa kieleckiego i w powiecie chrzanowskim z województwa krakowskiego. Jednak autor przewidywał, że połączenie takie nie będzie możliwe z powodu niechęci Sejmu śląskiego do wyrzeczenia się swojej autonomii. Konkludując, S. Bukowiecki stwierdził, że ideałem byłoby „tworzenie takich okręgów administracyjno-samorządowych, które zawierałyby ogniska pracy gospodarczej wszelkiego rodzaju, o ile tylko mają w danym regionie naturalne warunki rozwoju”⁵²⁹.

Kolejne odpowiedzi na pytania Ankiety dotyczyły roli dużych miast i czynnika etnicznego przy tworzeniu nowego podziału administracyjnego. Prezes Prokuratury Generalnej był gorącym zwolennikiem tworzenia siedzib miast wojewódzkich w dużych miastach powyżej 100 000 mieszkańców. Według niego niezależnie od podziału terytorialnego wielkie miasta są atrakcyjne dla okalającej je prowincji pod względem gospodarczym i kulturalnym. Takimi miastami, gdzie należałoby stworzyć nowe siedziby województw, były: Warszawa, Lublin, Poznań, Wilno, Lwów, Kraków, Łódź, Bydgoszcz i Katowice. Na siedziby władz powiatowych należałoby wybrać miasta powyżej 10 000 mieszkańców. Przynależność powiatu do województwa zależałaby od odległości miasta powiatowego od wojewódzkiego, jeśli nie byłoby to sprzeczne z wymaganiami życia. Przy tworzeniu nowych województw raczej nie powinno brać się pod uwagę czynników etnicznych, ponieważ rozmieszczenie mniejszości narodowych jest nieregularne i z przyczyn geograficznych powołanie odrębnych województw z jedną mniejszością byłoby niecelowe. Jednak S. Bukowiecki uważał, że niezastosowanie zasady etnicznej czy etnograficznej przy podziale terytorialnym Polski nie powinno mieć żadnych konsekwencji, np. w urzędowym uznaniu języka danej mniejszości narodowej⁵³⁰.

Ostatnia część odpowiedzi Prezesa Prokuratury Generalnej poświęcona była usytuowaniu administracji specjalnej w nowym podziale administracyjnym. Autor zauważył, że przy ówczesnym podziale na 16 województw kraj podzielony był na 10 korpusów armijnych, 8 okręgów sądów apelacyjnych, 11 okręgów szkolnych, 13 okręgów izb skarbowych czy 9 okręgów dyrekcji kolejowych. Taki nierównomierny podział administracji specjalnej wywoływał ogromne niedogodności dla mieszkańców, gdyż w jednym mieście załatwiali sprawy w urzędzie administracji ogólnej, a w innym np. sprawy skarbowe czy sądowe. Dlatego należałoby dążyć do stworzenia ośrodków, które stanowiłyby zarówno siedziby administracji ogólnej, jak i siedziby administracji specjalnej. Centrami takimi mogłyby być przyszłe miasta wojewódzkie. Zasady tej nie musiałyby się wprowadzać w powiatach. Jeśli zachodziłaby potrzeba, w okręgach I instancji

⁵²⁹ *Ibidem*, s. 20-25.

⁵³⁰ *Ibidem*, s. 25-29.

przewidzieć można było powołanie np. jednego sądu okręgowego dla dwóch powiatów czy kilku inspektoratów szkolnych⁵³¹.

Następna odpowiedź była autorstwa Dyrektora Biura Samorządowego dla Wielkopolski i Pomorza, dr. Władysława Dalbora. Jego wypowiedź została podzielona na dziewięć części. W dwóch pierwszych autor przedstawił ogólne zasady podziału terytorialnego państwa. Według W. Dalbora ówczesny podział państwa był tymczasowy i niecelowy. Dlatego należało przystąpić do prac zmierzających do przygotowania nowej siatki terytorialnej, a także odpowiedzieć na pytania o wielkość powiatów i ich zadania oraz charakter gminy wiejskiej w Polsce. Autor wskazywał naczelną zasadę podziału kraju, która według niego brzmiała „łączyć to, co życie łączy, co samo chce być złączone”. Uważał także, że powszechnie głoszona reguła o jak najszybszym zacieraniu granic zaborczych była niezbyt trafna, gdyż różnice między nimi są zbyt widoczne, a sztuczne łączenie byłych dzielnic rozrywałoby istniejące więzi administracyjne, społeczno-gospodarcze i kulturalne. Zniwelowanie różnic dzielnic nastąpi, według autora, stopniowo i samoistnie przez ujednoczenie ustawodawstwa, jednolity rząd i władze centralne, zespolenie stosunków gospodarczych i przez fakt istnienia jednego państwa, jednej idei państwowej i kulturalnej⁵³².

W dalszej części wystąpienia W. Dalbor wysunął tezę, że najważniejszym szczeblem administracji rządowej i samorządowej powinien być powiat. Według niego powiat rozporządzać może odpowiednim aparatem technicznym dla realizacji szerszych zadań związanych z budową dróg, melioracją, sprawami rolniczymi czy oszczędnościowymi itp. Gmina nieposiadająca odpowiedniego personelu i niedysponująca odpowiednimi funduszami nie mogłaby takich zadań dobrze wypełniać. Także dla administracji ogólnej powiat stanowił najważniejszy szczebel podziału państwa. Władze powiatowe są widoczną władzą administracyjną, która wydaje zarządzenia na podstawie ustaw, rozporządzeń władz centralnych i wskazówek wojewodów, one układają stosunki administracyjne w powiecie, równocześnie są władzą wykonawczą, rozporządzającą środkami przymusu, sądownictwem karno-administracyjnym, dającą zalecenia policji i władzom gminnym – pisał autor. Co do wielkości powiatów, to w województwach zachodnich liczyć powinny po ok. 60 000 mieszkańców, w województwach południowych 80 000 mieszkańców, a w województwach centralnych, wschodnich i kresach do 100 000 mieszkańców⁵³³.

W sprawie typu gminy wiejskiej W. Dalbor opowiadał się za gminą średnią, którą wprowadzono na terenie byłego zaboru pruskiego po zniesieniu obszarów dworskich.

⁵³¹ *Ibidem*, s. 29-36.

⁵³² *Odpowiedź dr. Władysława Dalbora Dyrektora Biura Samorządowego dla Wielkopolski i Pomorza*, [w:] *Materiały Komisji...*, t. IV, s. 38-43.

⁵³³ *Ibidem*, s. 43-47, 49.

Jednak reforma ustroju gminnego powinna następować bardzo powoli i stopniowo, na drodze ewolucyjnej, na skutek wniosków płynących od samych mieszkańców i zainteresowanych gmin. Przyszła średnia gmina powinna być obliczona na powołanie jednego urzędnika – wójta z pomocą doraźną pisarza gminnego, bez powoływania osobnego urzędu gminnego z osobnym personelem⁵³⁴.

W kwestii nowego podziału wojewódzkiego oraz wprowadzenia czterostopniowego podziału terytorialnego autor odpowiedzi stwierdził, że wprowadzenie prowincji jako czwartego szczebla podziału kraju uważa za zbędne. Prowincje, które w okresie I Rzeczypospolitej były historycznym, najwyższym szczeblem podziału, przez cały okres zaborów zatarły lub przesunęły swoje granice, utraciły swoje znaczenie i nie powinny być reaktywowane. Ich przywrócenie mogłoby łamać zasadę państwa unitarnego, wprowadzonego przez konstytucję marcową, gdyż powinny mieć one jakiś zakres autonomii. Dlatego W. Dalbor proponował wprowadzanie dużych województw, w skład których mogłoby wchodzić nawet do 35 powiatów. Miałyby ich być 10 z siedzibami w Warszawie, Łodzi, Poznaniu, Krakowie, Lwowie, Wilnie, Katowicach, Lublinie, Brześciu nad Bugiem lub Kowlu i Toruniu lub Bydgoszczy. Likwidacji powinny ulec województwa: nowogródzkie, kieleckie, stanisławowskie, tarnopolskie, białostockie i łuckie. Województwa powinny obejmować obszary ciężące do siebie gospodarczo, komunikacyjnie i kulturalnie, w miarę możliwości nie powinny przekraczać granic byłych dzielnic ze względu na różnice ustawodawcze, kulturalne i społeczne⁵³⁵.

W swoim wystąpieniu W. Dalbor stwierdził także, że zmniejszenie województw spowoduje możliwość dopasowania do nowego podziału administracji ogólnej struktury administracji specjalnej II instancji. Z łatwością można ujednoczyć administrację skarbową, szkolną oraz liczbę sądów apelacyjnych. Wyjątek stanowiłaby administracja pocztowa, kolejowa oraz siedziby komend korpusów. Dwa pierwsze przypadki tworzone powinny być według własnych, techniczno-administracyjnych wymagań, biorących pod uwagę przebieg linii drogowych, kolejowych i lotniczych, a nie według podziału administracyjnego. Podział wojskowy zaś powinien być raczej trwały i budowany według sytuacji geopolitycznej państwa⁵³⁶.

W uwagach końcowych W. Dalbor stwierdzał, że jeśli władze państwowe uważają kwestie podziału terytorialnego i sprawności administracji za problem ważki, to efekty pracy Komisji w tym zakresie powinny być poddane pod osąd i konsultację gremiów naukowych, związków zawodowych, organizacji samorządowych, izb przemysłowo-handlowych czy urzędów wojewódzkich. Przed podjęciem decyzji politycznych przez

⁵³⁴ *Ibidem*, s. 47-48.

⁵³⁵ *Ibidem*, s. 49, 56-60.

⁵³⁶ *Ibidem*, s. 54-55.

władze rządowe gremia te powinny mieć możliwość wypowiedzenia swoich uwag do powyższych zagadnień. W czasie tych konsultacji rząd powinien powstrzymać się od jakichkolwiek zmian w omawianym zakresie, aby one nie przesądzały projektowanych rozwiązań⁵³⁷.

Kolejna odpowiedź na Ankietę była autorstwa profesora Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie Władysława Grabskiego. Według niego trójstopniowy podział terytorialny jest słuszny. Jedynie podział do spraw szkolnictwa i budowy szkół powinien być czterostopniowy, ale tylko tam, gdzie gminy są większe od obwodu szkolnego. Autor w aneksie do odpowiedzi przedstawił także projekt ustawy o obwodach szkolnych dla budowy szkół powszechnych wiejskich⁵³⁸.

W opinii W. Grabskiego najwyższym szczeblem podziału administracyjnego winny pozostać duże województwa. Nie musiały być terytorialnie jednakowe i posiadać takiej samej liczby mieszkańców. Według Profesora powinny być jednostką żywą, mieć swoją istotną stolicę, być „krajem”. Przy ich tworzeniu nie należało brać pod uwagę polityki narodowościowej. Takimi stolicami wojewódzkimi powinny być największe centra przemysłowe, czyli Warszawa, Łódź, Poznań, Kraków, Wilno, Lwów, Lublin. Pozostałe województwa winny być do nich przyłączone. Województwa krakowskie, śląskie i część kieleckiego powinny stworzyć jedno województwo, pomorskie włączyć należało do poznańskiego, województwa tarnopolskie i stanisławowskie do lwowskiego, województwa białostockie, nowogródzkie, poleskie i wołyńskie podzielić należało między Warszawę, Wilno i Lublin. Województwa dzielić się miały na powiaty, które powinny być większe, zwłaszcza w Małopolsce. Przy ich tworzeniu należałoby brać pod uwagę względy komunikacyjne, tak aby siedzibą władz było miasto, do którego ciąży okoliczna ludność pod względem gospodarczym⁵³⁹.

Władysław Grabski stanowczo wypowiedział się za wprowadzeniem samorządu wojewódzkiego i powiatowego oraz przekazaniu im szerokich kompetencji, większych dotacji finansowych oraz organów wykonawczych niezależnych od administracji rządowej⁵⁴⁰. Autorem następnej odpowiedzi na Ankietę Komisji był były wojewoda poleski, inż. Stanisław Downarowicz. Na jej początku uznał on trójstopniowy podział na województwa, powiaty i gminy za najbardziej odpowiadający warunkom i potrzebom państwa polskiego, a powiat za podstawową jednostkę podziału administracyjnego i podstawowy organ administracji rządowej. Odrzucał podział dwustopniowy jako niewłaściwy ze względu na rozległość i różnorodność terenów Rzeczypospolitej. Wypowiedział się także

⁵³⁷ *Ibidem*, s. 61-62.

⁵³⁸ *Odpowiedź P. Władysława Grabskiego Profesora Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego*, [w:] *Materiały Komisji...*, t. IV, s. 63, 67-68.

⁵³⁹ *Ibidem*, s. 63-65.

⁵⁴⁰ *Ibidem*, s. 64-66.

w kwestii podziału czterostopniowego. Według autora można było go osiągnąć alternatywnie poprzez łączenie województw: albo poprzez łączenie powiatów w obrębie województw, albo poprzez łączenie gmin w obrębie powiatów. Jednak kończąc tę część odpowiedzi, opowiedział się za bezwzględnym utrzymaniem trzech stopni w podziale administracji rządowej i samorządowej, z dopuszczeniem wyjątków wywołanych potrzebami lokalnymi. Wyjątki miały dotyczyć tworzenia okręgów, czyli grup powiatów w obrębie województwa, oraz rejonów, czyli związków gminnych w obrębie powiatów, z zastrzeżeniem tworzenia przez takie jednostki odrębnych organów władzy⁵⁴¹.

Kolejną sprawą poruszoną w odpowiedzi była kwestia wielkości gmin, powiatów i województw. Autor stwierdzał, że praktyka administracyjna powoli odeszła od gminy jednowioskowej. Gmina nie powinna być jednak zbyt wielka pod względem obszaru tak, aby odległość między osiedlami a siedzibą władz gminnych nie przekraczała od 5 km do 7 km, a na wschodzie kraju nawet do 10 km. Obszar gminy w centralnych i zachodnich województwach nie powinien przekraczać 200 km², a na wschodzie od 400 do 500 km². Teren taki powinno zamieszkiwać przynajmniej 10 000 mieszkańców. Wielkość powiatu w województwach centralnych i zachodnich nie powinna przekraczać 2 000 km², a na wschodzie od 4000 do 5000 km². O wyborze siedziby władz powiatowych winna decydować najłatwiejsza komunikacja z gminami i siedzibą władz wojewódzkich, a o obszarze decydować winny w pierwszym rzędzie względy gospodarcze. Co do liczby mieszkańców, to granicą powinna być wielkość 100 000 mieszkańców⁵⁴².

Przy tworzeniu województw, według S. Downarowicza, należało wziąć pod uwagę sieć komunikacyjną łączącą siedzibę władz wojewódzkich ze starostwami oraz z władzami centralnymi w Warszawie, gdyż dobry kontakt z organami podległymi i z władzą zwierzchnią decyduje o sprawności administracji wojewódzkiej. O obszarze i granicach tego szczebla podziału decydować winny względy administracyjne, gospodarcze oraz polityczne, a liczba ludności nie powinna przekraczać 1 000 000 mieszkańców. Autor sugerował także, aby powiększyć teren województwa śląskiego o całe zagłębie węglowe, co obniżyłoby w samorządzie wojewódzkim liczbę Niemców i przyspieszyłoby proces unifikacyjny. S. Downarowicz postulował również połączenie województwa wileńskiego z nowogródzkim oraz wnosił zmianę nazwy województwa warszawskiego na mazowieckie z siedzibą w Płocku, gdyż sama Warszawa stanowi odrębną jednostkę podziału administracyjnego zrównaną z województwem. Co do struktury gospodarczej województwa, to powinno ono obejmować, w miarę możliwości, obszary jednolite pod względem gospodarczym. Ułatwiłoby to wojewodzie i samorządowi wojewódzkiemu

⁵⁴¹ *Odpowiedź P. Inż. Stanisława Downarowicza b. Wojewody Poleskiego*, [w:] *Materiały Komisji...*, t. IV, s. 69-71, 77.

⁵⁴² *Ibidem*, s. 77-79.

stworzenie właściwego programu działania, zharmonizowałyby pracę samorządową, usprawni administrację i zmniejszyły koszty⁵⁴³.

Kolejnym respondentem Ankiety był były wojewoda lwowski i poznański Piotr Dunin-Borkowski. Na wstępie swojej odpowiedzi przedstawił wpływ ukształtowania terenowego państwa polskiego i rozwoju systemu komunikacyjnego na podział terytorialny państwa. Stwierdził jednak, że czynniki te powinny być brane pod uwagę przy jego tworzeniu, ale nie powinny mieć wpływu decydującego. Według Dunina-Borkowskiego administracyjny podział państwa musiał być przeprowadzony w pierwszym rządzie z punktu widzenia dobrej i celowej administracji państwowej, przy możliwym uwzględnieniu interesów samorządu terytorialnego. Podział państwa musi zapewnić możliwość sprężystej administracji i to z punktu widzenia interesów ludności, jak też z punktu widzenia interesów samego państwa. Ponieważ podział administracyjny wpływa na samorząd, należy przy takim podziale uwzględnić jego interesy, aby był silny ekonomicznie i zdolny do wypełniania swoich zadań⁵⁴⁴.

W dalszej części autor opowiedział się za wprowadzeniem czterostopniowego podziału administracyjnego. Kraj miałyby być podzielony na prowincje (ziemie), województwa, powiaty i gminy. Wprowadzić miano 5-6 prowincji, na których czele stanąć mieli szefowie prowincji podlegli bezpośrednio Prezydium Rady Ministrów. Ich stanowiska byłyby polityczne, a zmiana na stanowisku premiera pociągałaby za sobą zmianę szefa prowincji. Posiadałby on całą władzę państwową z wyłączeniem spraw z zakresu wojska, sądownictwa, kolejnictwa oraz poczt i telegrafów. Nad pozostałymi organami administracji niezespólonej szef prowincji miałby bezpośredni nadzór. Jego urząd podzielony byłby na departamenty odpowiadające ministerstwom, z wyjątkiem ministerstwa spraw zagranicznych, wojskowych, sprawiedliwości, poczt i telegrafów. Należało także wprowadzić tutaj Trybunał Administracyjny, któremu przekazano by zadania z zakresu sądownictwa administracyjnego, co odciążałoby Najwyższy Trybunał Administracyjny. Prowincja miała stanowić także najwyższy stopień administracji samorządowej⁵⁴⁵.

Po wprowadzeniu prowincji, województwa i powiaty, według P. Dunina-Borkowskiego, miałyby być terytorialnie mniejsze i mniej ludne. Liczba ludności województwa nie mogłaby przekraczać 500 000, a powiatu wahać się powinna między 40 000 a 50 000 mieszkańców. Spowodowałyby to, że wojewodowie i starostowie znalazłby dokładnie stosunki społeczno-gospodarcze na danym terenie, co wpłynęłoby na sprawność ich pracy administracyjnej. Według autora na szczeblu województw można by stworzyć sądy administracyjne pierwszej instancji, co zapewniłoby szybkość wymiaru sprawiedliwości

⁵⁴³ *Ibidem*, s. 82-88.

⁵⁴⁴ *Odpowiedź P. Piotra Dunin-Borkowskiego b. Wojewody Lwowskiego i Poznańskiego*, [w:] *Materiały Komisji...*, t. IV, s. 90-96.

⁵⁴⁵ *Ibidem*, s. 98-100, 110.

w sprawach administracyjnych. W województwach i powiatach wprowadzić miano także organy administracji samorządowej, dokonując nowego podziału kompetencji uwzględniającego istnienie samorządu prowincjonalnego. Ostatni szczebel podziału z punktu widzenia interesów administracji państwowej miała tworzyć duża gmina (autor odrzucał gminę jednowioskową), gdzie mieszać się miały kompetencje z zakresu administracji rządowej i samorządowej⁵⁴⁶.

Następna odpowiedź była autorstwa byłego Naczelnika Wydziału Samorządowego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie Mariana Zborowskiego. Na wstępie autor opowiedział się za wprowadzeniem czterostopniowego podziału administracyjnego na gminy, powiaty, województwa i wielkorządztwa. Podstawą dla tworzenia systemu gminnego miała być gmina zbiorowa nieprzekraczająca 3000 mieszkańców, a odległość do siedziby władz gminnych nie powinna przekraczać 5 km. Dokonał także krytyki gminy jednowioskowej na przykładzie gmin galicyjskich. Na czele gminy zbiorowej miałyby stanąć wójt jako organ administracji państwowej i kierownik samorządu gminnego. Organem stanowiącym samorządu gminnego miała być rada gminna⁵⁴⁷.

Kolejnym szczeblem podziału miał być powiat. Autor opowiadał się za wprowadzeniem dużych powiatów, gdyż powinny one być silne finansowo, aby sprostać postawionym zadaniom, a ich budżet nie powinien być niższy niż 1 000 000 zł. Na terenie każdego powiatu powinno zamieszkiwać od 100 000 do 200 000 ludności. Jednak władze centralne mogłyby tworzyć powiaty mniejsze, nie przekraczające liczby 75 000 mieszkańców. Miasta powyżej 50 000 mieszkańców powinny być wydzielane z terytorium powiatu. W szczególnych wypadkach można by było tworzyć powiaty z miast o mniejszej liczbie mieszkańców, ale nie mniejsze niż 30 000. Organem władzy w powiecie miał być starosta, łączący administrację rządową z organami samorządu terytorialnego, organem stanowiącym zaś miała być rada powiatowa⁵⁴⁸.

W kwestii podziału na województwa M. Zborowski wypowiedział się za redukcją ich liczby. Uważał, że powinno się odebrać autonomię województwu śląskiemu i nadać normalną organizację władz. Postulował także powiększenie województwa lwowskiego, krakowskiego, warszawskiego, lubelskiego, wileńskiego, poznańskiego i pomorskiego. Województwo miało być jednostką administracji rządowej i samorządowej na czele z wojewodą. Organem administracji samorządowej miała być rada wojewódzka wybierana przez rady powiatowe ziemskie i miejskie. Rada wybierałaby zarząd, na czele którego stałby wojewoda⁵⁴⁹.

⁵⁴⁶ *Ibidem*, s. 100-106, 110.

⁵⁴⁷ *Odpowiedź P. Mariana Zborowskiego b. Naczelnika Wydziału Samorządowego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie*, [w:] *Materiały Komisji...*, t. IV, s. 112-116.

⁵⁴⁸ *Ibidem*, s. 118-120.

⁵⁴⁹ *Ibidem*, s. 121-123.

Najwyższym szczeblem podziału administracyjnego miały być wielkorządztwa. Obejmowałyby one od 2 do 3 województw. Istnieć miało 6 wielkorządztw:

1. warszawskie z województwami warszawskim (bez Warszawy), łódzkim i białostockim;
2. poznańskie z województwami poznańskim i pomorskim;
3. krakowskie z województwami krakowskim, kieleckim i śląskim;
4. lwowskie z województwami lwowskim, przemyskim i tarnopolskim (stanisławowskim);
5. lubelskie z województwami lubelskim i wołyńskim;
6. wileńskie z województwami wileńskim i poleskim.

Wielkorządztwo byłoby jednostką administracyjną i samorządową na czele z wielkorządcą, który miał być reprezentantem rządu i wykonawcą jego zaleceń. Organem stanowiącym byłby sejmik ziemski lub prowincjonalny wybierany przez rady wojewódzkie z reprezentacją samorządów zawodowych⁵⁵⁰.

Autorem następczej odpowiedzi był dr Szczęśny Wachholz. Swoją wypowiedź podzielił na trzy części. Pierwsza dotyczyła ukształtowania terytorialnego jednostek administracyjnych, druga pionowej i poziomej rozbudowy władz administracyjnych, trzecia zaś – istoty samorządu i tzw. czynnika obywatelskiego, stosunku samorządu terytorialnego do zawodowego oraz stosunku władz samorządowych do rządowych władz administracyjnych. W pierwszej sprawie autor był zwolennikiem podziału dwustopniowego na gminy i powiaty. Gminy miały mieć charakter zbiorowy, a przy ich tworzeniu należałoby przeprowadzić „geometrię terytorialną” w ten sposób, aby w obrębie każdej z nich istniało, obok jednego większego skupiska ludności, kilka mniejszych połączonych razem w jedną całość gospodarczą, pozostających w stosunku pewnej zgodności interesów, umożliwiającą ich harmonijne współżycie. Jednak przy tworzeniu gmin miejskich nie powinno się korzystać z takich samych przepisów, jak w wypadków gmin wiejskich, gdyż w miastach panują inne stosunki społeczno-gospodarcze i takie struktury nie odpowiadałyby rzeczywistości. Dlatego władze miast powinny być tworzone na podstawie miejsowych statutów⁵⁵¹.

Organizacja powiatów także powinna opierać się na szerokim i gospodarczo silnym fundamencie terytorialnym. Teren taki powinien być gospodarczo zharmonizowany, łączący w sobie obszary o tym samym profilu wytwórczym. Powołanie do życia jednostek powiatowych o odpowiednim zasięgu terytorialnym, a stąd gospodarczo zdolnych do podejmowania trudniejszych i kosztowniejszych zadań administracyjnych, czyni

⁵⁵⁰ *Ibidem*, s. 124-125.

⁵⁵¹ *Odpowiedź P. Dr. Szczęśnego Wachholza*, [w:] *Materiały Komisji...*, t. IV, s. 126-130.

zbędnym tworzenie wyższych jednostek administracyjnych o stałych granicach. Dlatego S. Wachholz uważał organizację wojewódzką za zupełnie zbędną⁵⁵².

Zdaniem Wachholza stworzenie dwuinstancyjnego podziału administracyjnego doprowadziłoby do spłaszczenia struktury administracyjnej, co spowodowałoby potanie i usprawnienie administracji rządowej. Jednak ograniczenie toku administracyjnego pociągnęłoby za sobą konieczność odpowiedniej dla takiego ustroju rozbudowy instytucji kontroli sądowno-administracyjnej. Dlatego autor postulował jak najszybsze zorganizowanie i powołanie do życia pełnego aparatu sądownictwa administracyjnego z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym na czele⁵⁵³.

S. Wachholz opowiedział się za utrzymaniem samorządu terytorialnego. Według niego samorząd z jednej strony był instytucją dbającą o lokalny dobrobyt gospodarczy, kulturę swoich obywateli, a z drugiej strony stwarzającą warunki do szkolenia obywatelskiego w kategoriach państwowych. Uważał on, że nie można samorządu upolitycznić, dlatego powinno się zmienić samorządową ordynację wyborczą. Powinno się z niej usunąć zasadę proporcjonalności, wprowadzić do samorządu członków samorządu zawodowego oraz rozszerzyć kompetencję samorządu terytorialnego na stanowienie norm prawnych dla samorządu zawodowego. Te zmiany doprowadziłyby do sytuacji, że w łonie ciał reprezentacyjnych istniałyby dwa czynniki: radni zawodowi wybrani przez samorząd zawodowy i radni pochodzący z wyborów powszechnych, odgrywający rolę czynnika bezstronnego, ważnego dla spraw samorządu zawodowego⁵⁵⁴.

Ostatnią kwestią poruszoną przez S. Wachholza była sprawa stosunków panujących między organami administracji rządowej i samorządowej. Autor stanowczo popierał stanowisko pełnego zespolenia administracji rządowej z samorządową. Wszelką dwutorowość, która występowała np. w Małopolsce, należało bezwzględnie odrzucić jako czynnik rozkładowy i szkodliwy dla administracji państwowej⁵⁵⁵.

Ostatnia odpowiedź publikowana w materiałach Komisji dla Usprawnienia Administracji była autorstwa inspektora starostw województwa krakowskiego Czesława Żułkiewicza. Opowiedział się on za istniejącym podziałem administracyjnym wprowadzonym art. 65 konstytucji marcowej. Podział dwustopniowy odrzucał jako nieodpowiadający istniejącym stosunkom administracyjnym, a system czterostopniowy mógłby być wprowadzony dopiero po osiągnięciu przez nasze państwo wysokiego rozwoju gospodarczego⁵⁵⁶.

⁵⁵² *Ibidem*, s. 130-131.

⁵⁵³ *Ibidem*, s. 133-137.

⁵⁵⁴ *Ibidem*, s. 139-143.

⁵⁵⁵ *Ibidem*, s. 144-145.

⁵⁵⁶ *Odpowiedź P. Czesława Żułkiewicza Inspektora starostw województwa Krakowskiego*, [w:] *Materiały Komisji...*, t. IV, s. 146-148.

Przy tworzeniu administracji gminnej C. Żułkiewicz opowiadał się za gminą zbiorową. Mogła ona zapewnić należytą gospodarkę gminną, a zwiększone środki materialne pozwoliłyby gminie nie tylko zaspokoić najbardziej palące potrzeby lokalne, ale umożliwiłyby jej spełnienie całego szeregu zadań nałożonych przez ustawodawcę. Powiaty nadal miały pozostać najważniejszym szczeblem podziału administracyjnego. Starostowie zaś powinni regulować całokształt życia zbiorowego na tym terenie⁵⁵⁷.

Autor opowiedział się również za powołaniem 10-11 dużych województw, z których każde powinno liczyć ok. 3 000 000 mieszkańców i obejmować ok. 40 000 km². Przy tworzeniu województw należało wziąć pod uwagę warunki regionalne, geograficzne, gospodarczo-finansowe i narodowościowe. Województwo powinno łączyć w sobie czynnik rolniczy i przemysłowy tak, aby o własnych siłach, bez pomocy płynącej od innych województw, wypełniało swoje zadania i rozwijało się⁵⁵⁸.

Organy samorządu terytorialnego, a więc organy gminne, powiatowe i wojewódzkie, według autora, powinny pokrywać się z organami administracji rządowej. Przemawiały za tym względy natury gospodarczej, ale również natury czysto administracyjnej i technicznej⁵⁵⁹.

Podsumowując problem „Ankiety” przygotowanej przez Komisję dla Usprawnienia Administracji Publicznej, możemy stwierdzić, że respondenci w swoich odpowiedziach uznawali kwestię nowego podziału terytorialnego za sprawę ważną dla interesów państwa. Większość oceniała ówczesny podział za tymczasowy i niecelowy, choć trójstopniowy podział administracyjny na województwa, powiaty i gminy, przyjęty w konstytucji marcowej, uznawali za wystarczający. Jednakże w kilku wypowiedziach autorzy zaznaczali, że idealnym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie podziału czterostopniowego. Mimo to jego utworzenie uważali za niemożliwe ze względu na słabość gospodarczą państwa polskiego i brak dostatecznej liczby urzędników o odpowiednim wykształceniu i doświadczeniu administracyjnym. Tylko w jednej odpowiedzi autorstwa S. Wachholza za właściwy uznano podział dwustopniowy.

W projektowanym podziale respondenci w przeważającej większości opowiedzieli się za powołaniem dużych województw. Uznawali, że istniejąca liczba 16 województw była zbyt duża i postulowali jej zmniejszenie do 9-10. Częstym postulatem było zgrupowanie całego zagłębia węglowego w jednym województwie, choć zaznaczano, że poza tym wyjątkiem sprawy gospodarcze nie powinny mieć decydującego wpływu na tworzenie województw. Zauważalny był także pogląd o odebraniu autonomii województwu śląskiemu i wprowadzeniu tam jednolitego systemu administracyjnego zgodnego

⁵⁵⁷ *Ibidem*, s. 146, 148-149.

⁵⁵⁸ *Ibidem*, s. 150-151.

⁵⁵⁹ *Ibidem*, s. 156.

z ustrojem całego państwa. Postulowano także zmianę struktury administracji specjalnej i uzgodnienia jej podziału z nowym podziałem wojewódzkim.

W procesie tworzenia powiatów autorzy wypowiedzieli się za tworzeniem raczej dużych powiatów, które poprzez swoją siłę gospodarczą i właściwy budżet zdolne byłyby do realizacji swoich ustawowych zadań. Natomiast w kwestii tworzenia gmin opowiedzieli się oni za gminą zbiorową, odrzucając koncepcję gminy jednowioskowej. Podkreślali także wpływ czynników komunikacyjnych przy tworzeniu jednostek podziału terytorialnego, jednak nie miały mieć one wpływu decydującego.

Wszyscy respondenci byli gorącymi zwolennikami samorządu terytorialnego na wszystkich szczeblach podziału terytorialnego. Popierali także ideę zespolenia administracji samorządowej z administracją rządową. Odrzucali dualizm administracyjny, uważając go za szkodliwy dla interesów państwa. W poglądach ankietowanych zauważymy troskę o tę dziedzinę życia państwowego i zbieżność poglądów co do konieczności zmian w podziale administracyjnym i terytorialnym. Uznali oni podział wprowadzony po odzyskaniu niepodległości za nietrafiony, a nowy, który postulowali, można by dostosować do nowej sytuacji politycznej i społeczno-gospodarczej państwa polskiego.

Ankieta nie była jedynym przejawem działania sekcji. Organizowała ona również konferencje z udziałem autorytetów z różnych dziedzin. 21 listopada 1929 r. odbyła się konferencja poświęcona zagadnieniom prawnym i organizacyjnym, wynikającym z ewentualnego przekroczenia granic dawnych państw zaborczych przez przyszłe województwa. W dniach 12 i 13 grudnia 1929 r. zostało zorganizowane sympozjum pod przewodnictwem M. Jaroszyńskiego, którego tematem było omówienie ogólnych zasad podziału administracyjnego. W 1930 r. miał miejsce cykl konferencji poświęconych wielkości gmin wiejskich, zagadnieniom gospodarczym, roli wojewodów i kształtu administracji w powiększonych województwach oraz kształtowi terytorialnemu poszczególnych jednostek wojewódzkich. W spotkaniach tych, oprócz wybitnych parlamentarzystów i praktyków takich jak R. Hausner, Stefan Lewicki, K. Windakiewicz, Włodzimierz Konkolniak czy Stanisław Podwiński⁵⁶⁰, brali udział najznamienitsi teoretycy nauk administracyjnych: prof. Stanisław Kasznica, prof. Kazimierz Kumaniecki i prof. Bohdan Wasiutyński⁵⁶¹.

Prace Sekcji do spraw podziału administracyjnego zakończyły się 1931 r. Sformułowanie wniosków powierzono komitetowi redakcyjnemu pod przewodnictwem W. Romana. W skład komitetu weszli również St. Downarowicz, J. Suski, Wł. Skłodowski oraz

⁵⁶⁰ O poglądach S. Podwińskiego na temat samorządu zob. S. Podwiński, *Teoria i dzieje samorządu terytorialnego*, t. I, Łódź 1947; *idem*, *Tezy do projektu ustawy o odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszów samorządowych*, GAIPP 1934, nr 8, s. 241(1)-262(22).

⁵⁶¹ M.Z. Jaroszyński, *Wstęp*, [w:] *Materiały Komisji...*, t. V. *Podział administracyjny państwa. Wnioski Komisji*, Warszawa 1931, s. 6-11; informacje o dyskusji na konferencji zob. M.Z. Jaroszyński, *Zasadniczy typ gminy wiejskiej w Polsce*, „Samorząd Terytorjalny” 1930, r. II, z. 1, s. 107-142.

W. Brzeziński, który miał być głównym referentem. Kolegium uchwalające Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej w składzie: M. Jaroszyński – przewodniczący oraz W. Roman, Wł. Raczkiewicz i Antoni Lewalski jako członkowie, przyjęło wnioski sekcji na dwóch posiedzeniach 18 maja i 8 czerwca 1931 r. Uchwały kolegium były jednomyślne. Jedyne w sprawie województwa wołyńskiego *votum separatum* złożył W. Roman, postulując jego likwidację i włączenie do województwa lubelskiego. Wnioski komisji zostały następnie przesłane Prezesowi Rady Ministrów⁵⁶².

Projekt komisji rozpoczyna się wstępem, w którym autorzy stwierdzali, że reforma podziału administracyjnego powinna być fragmentem ogólnej reformy administracji publicznej państwa. Ówczesne państwa europejskie tworzyły swój podział administracyjny na przełomie XVIII i XIX w., w okresie upadku monarchii feudalnych i powstawania ustrojów nowożytnych. W projekcie przedstawiono założenia reform podziału administracyjnego Francji, Rosji, Niemiec, Anglii, Czechosłowacji, Rumunii i Jugosławii. Z ich analizy wnioskodawcy wysunęli pewne prawidłowości. Zauważyli, że na wyższym stopniu podziału należy tworzyć wielkie jednostki administracyjne, w których realizowana będzie dekoncentracja administracji, rozszerzająca zakres kompetencji władz lokalnych i dostosowująca ich politykę do warunków miejscowych oraz zasada decentralizacji władzy realizowanej przez jednostki samorządu terytorialnego⁵⁶³.

W dalszej części projektu dokonano analizy problematyki podziału administracyjnego naszego państwa. Komisja stwierdzała, że ówczesny podział państwa na województwa, pomimo dziesięcioletniego istnienia, jest tymczasowy i powinien być zrewidowany. Wcześniejsze komisje pracujące nad usprawnieniem administracji występowały również z projektami zmian, jednak 10 lat funkcjonowania podziału wojewódzkiego ukazało jego braki i wykazało niemożność utrzymywania takiego stanu rzeczy. Projektodawcy dokonali krytyki podziału administracyjnego, który był tworzony w miarę rozciągania jurysdykcji polskich władz na poszczególne ziemie polskie w wyniku działań wojennych czy decyzji politycznych. Ogromny wpływ na kształt województw miały również odrębności ustawodawcze byłych zaborów. Przy tworzeniu tymczasowego podziału nie brano więc pod uwagę czynników gospodarczo-geograficznych, czy administracyjno-organizacyjnych. Kierowano się głównie utrzymaniem pewnej równowagi w obszarze i zaludnieniu poszczególnych województw. W dalszej części twórcy wniosków przeanalizowali strukturę terytorialną kolejnych województw,

⁵⁶² M.Z. Jaroszyński, *Wstęp*, [w:] *Materiały Komisji...*, s. 12-13.

⁵⁶³ *Projekt podziału administracyjnego państwa na województwa*, [w:] *Materiały Komisji...*, t. V, s. 83-91; zob. R. Hausner, *Tezy do Ustawy o podziale Państwa Polskiego dla celów administracyjnych*, GAiPP 1933, nr 6, s. 181(1)-191(11).

wskazując błędy, które przerywały regionalne powiązania gospodarcze, kulturalne, komunikacyjne czy społeczne⁵⁶⁴.

Kolejne zarzuty dotyczące obowiązującego podziału administracyjnego dotyczyły petryfikowania dawnych granic zaborczych. Członkowie komisji stwierdzali, że utrzymywanie takiego stanu rzeczy doprowadza do „konserwowania prawnych, moralnych i gospodarczych skutków naszej niewoli politycznej”, a zatarcie takich różnic powinno być jednym z najpilniejszych zadań niepodległego państwa polskiego. Argumentowano dalej, że „odseparowanie ludności byłych dzielnic w odrębnych województwach nie sprzyja moralnej unifikacji narodowej, bo ludność nie mając potrzeby komunikowania się ze sobą, tkwi nadal w swoich wzajemnych uprzedzeniach, powstałych na tle dzielnicowego światopoglądu. To dzielnicowe zasklepanie się kręgu stosunków własnej dzielnicy, łącznie z odrębnością prawną tych dzielnic, stoi niejednokrotnie na przeszkodzie psychicznemu scementowaniu ich ludności, podtrzymuje separatyzmy dzielnicowe, przeszkadza nawiązaniu stosunków gospodarczych między ich ludnością, a na zewnątrz może wywoływać wrażenie tymczasowości państwa polskiego”⁵⁶⁵.

W dalszej części projektu autorzy zarzucili istniejącemu podziałowi wojewódzkiemu jego niedostosowanie dla potrzeb samorządu terytorialnego i administracji specjalnej. Wnioskodawcy zauważyli, że mimo braku powszechnie obowiązujących rozstrzygnięć prawnych dotyczących samorządu wojewódzkiego działania samorządowe w województwie pomorskim wykazały brak sprawności działania tego elementu podziału terytorialnego. Również eksperci komisji na specjalnej konferencji, wzmiankowanej wcześniej (12 i 13 grudnia 1929 r.), stwierdzili autorytatywnie, że samorząd wojewódzki nie może opierać się na ówczesnym podziale administracyjnym. Podobnie oceniano działania administracji specjalnej. Komisja stwierdziła, że w naszym państwie razem z podziałem do celów administracji ogólnej istniało 15 różnych podziałów do celów administracji niespolonej. Jako kuriozum komisja wskazywała istnienie powiatów, dla których siedziby władz II instancji znajdują się w 7 różnych miastach. Dlatego po zbadaaniu stanu faktycznego komisja postulowała zasadniczą przebudowę podziału wojewódzkiego, uwzględniając podziały do celów administracji niespolonej. Aby zrealizować powyższe zamierzenia, projekt proponował stworzenie dużych jednostek terytorialnych, które będą brały pod uwagę ekonomikę i racjonalizację działania administracji publicznej⁵⁶⁶.

Komisja zauważała, że nie można zwlekać z przeprowadzaniem reformy podziału wojewódzkiego. Każdy rok istnienia „starych województw” tworzył nową sytuację

⁵⁶⁴ *Projekt podziału administracyjnego...*, s. 91-102.

⁵⁶⁵ *Ibidem*, s. 102.

⁵⁶⁶ *Ibidem*, s. 102-106.

ekonomiczną. Budowane były nowe gmachy publiczne czy domy mieszkalne dla urzędników. Również ludność w miastach wojewódzkich żyła się coraz bardziej ze swoim „stołecznym” charakterem. Dlatego w interesie państwa i jego interesów ekonomiczno-gospodarczych powinna leżeć szybka reforma podziału administracyjnego⁵⁶⁷.

Dalej komisja przesądziła problem wielostopniowości podziału państwa. Odrzuciła na wstępie podział dwustopniowy na duże powiaty i duże gminy zbiorowe, proponowany jedynie przez Włodzimierza Wakara. Podkreślała, że koncepcja ta krytykowana była przez ekspertów jako bardzo trudna do realizacji z przyczyn techniki zarządzania licznymi jednostkami powiatowymi. Komisja zauważyła jednak, że pozytywną stroną propozycji W. Wakara była idea regionalizacji naszego państwa. Projektodawcy odrzucili również projekt podziału czterostopniowego, jednak podkreślili, że stworzenie czwartego szczebla w postaci 5-6 prowincji, ziem czy krajów stanowiło śmiałą propozycję przebudowy kompetencji władczych szefów kolejnych szczebli podziału administracyjnego. Szef czwartego szczebla podziału mógłby prowadzić prowincjonalną politykę wewnętrzną państwa, a wojewoda byłby urzędnikiem fachowym pełniącym funkcję kierownika administracji ogólnej II instancji. Jednak ze względu na finanse państwa, problemy z wyznaczeniem właściwych granic prowincjonalnych oraz kłopoty z rozdziałem kompetencji między poszczególnych kierowników szczebli podziału administracyjnego jego wprowadzenie komisja uważała za przedwczesne. Dlatego optymalnym rozwiązaniem na ówczesne możliwości naszego państwa był podział trójstopniowy na województwa, powiaty i gminy⁵⁶⁸.

W myśl zasad wypracowanych przez komisję województwa miałyby pełnić dwójakie funkcje: administracyjne i rządzenia. Podstawą tworzenia tych jednostek miało być wyodrębnianie takich obszarów, które mogły realizować „odrębny wojewódzki program wewnętrznej polityki państwa”. Program taki byłby tworzony przy inicjatywie i aktywnym udziale wojewody, uwzględniałby miejscowe warunki, a władze centralne miały ograniczać się jedynie do roli dostosowania takich wojewódzkich programów do ogólnego programu politycznego państwa oraz kontroli spójności jego wykonywania z polityczną linią rządu⁵⁶⁹.

Kolejnym prawidłem zaproponowanym przez komisję, które miało obowiązywać przy budowie województw, było związanie ich z ośrodkiem miejskim, będącym węzłem regionalnym dla całego obszaru. Miało tam ogniskować się życie kulturalne, gospodarcze i intelektualne oraz krzyżować się szlaki komunikacyjne. Dalej, województwo miało mieć odpowiednio duży obszar, który zapewniłby jego względną samowystarczalność

⁵⁶⁷ *Ibidem*, s. 106-107.

⁵⁶⁸ *Ibidem*, s. 111-115.

⁵⁶⁹ *Ibidem*, s. 115-118.

gospodarczą do realizacji zadań z zakresu samorządu terytorialnego. Dlatego podział wojewódzki powinien być zsynchronizowany z przyszłą ustawą samorządową. Ostatnią zasadą dobrego podziału wojewódzkiego było dostosowanie go do potrzeb administracji specjalnej, tj.: wojskowej, skarbowej, celnej, szkolnej, sądowej, ziemskiej, poczt i telegrafów, pracy, ubezpieczeń społecznych, urzędów probierczych, urzędów legalizacji miar. Ze względu na interes państwa wyjątek mógł być uczyniony jedynie przy tworzeniu granic administracji wojskowej, które miały priorytet nad granicami województw, nawet jeśli przyniosłoby to szkodę wojewódzkiej administracji ogólnej i samorządowej⁵⁷⁰.

W dalszej części komisja postulowała wprowadzenie regionów administracyjnych, które stanowiłyby kanwę podziału wojewódzkiego. Pierwszym regionem miał być region lwowski, obejmujący ówczesne województwa stanisławowskie, tarnopolskie i wschodnią część województwa lwowskiego. Kolejnym projektowanym regionem był region wołyński, w skład którego wejść mało województwo wołyńskie z wyjątkiem powiatu sarneńskiego. Dalej przewidywano region poleski, obejmujący obszar geograficznego Polesia. Czwarty to region północno-wschodni, czyli wileński, obejmujący województwa wileńskie, nowogródzkie i wschodnią część województwa białostockiego. Region lubelski miał objąć ówczesne województwo lubelskie z wyłączeniem północnej części, która zasilić miała regiony poleski i warszawski. Kolejnym regionem był region krakowski. W skład jego terytorium miało wejść istniejące województwo krakowskie i większa część kieleckiego z Kielcami. Dalej planowano stworzenie śląskiego regionu górniczo-hutniczego. Miał on objąć ówczesne województwo śląskie, Zagłębie Dąbrowskie i krakowskie. W ten sposób projektowane tzw. Wielkie Zagłębie Polskie byłoby trzecim zagłębiem górniczo-hutniczym Europy. Kolejnym przewidywanym regionem był przemysłowy region łódzki obejmujący województwo łódzkie wraz z jego przemysłem włókienniczym. Region poznański objąć miał teren województwa poznańskiego, powiaty kaliski, turecki, wielkiński, słupecki, kolski i koniński z województwa łódzkiego z wyłączeniem powiatów północnych z Bydgoszczą, które zaliczone zostały do regionu pomorskiego. Następny region to region pomorski, w którego skład miało wejść ówczesne województwo pomorskie z przyległymi powiatami województwa warszawskiego i poznańskiego z Bydgoszczą. Ostatnie dwa regiony to region warszawski, składający się z większości powiatów województwa warszawskiego i region stołeczny obejmujący miasto stołeczne Warszawę z obszarami podmiejskimi⁵⁷¹.

Na zwieńczenie projektu komisja sformułowała wnioski i uwagi końcowe. W oparciu o projektowane regiony administracyjne zalecała powołanie 12 województw: lwowskiego, wołyńskiego, poleskiego, wileńskiego, lubelskiego, krakowskiego, śląskiego,

⁵⁷⁰ *Ibidem*, s. 119-122.

⁵⁷¹ *Ibidem*, s. 123-150.

łódzkiego, poznańskiego, pomorskiego, warszawskiego i stołecznego. Komisja zauważyła również, że projektowany podział administracyjny jest kompromisem ze starą strukturą terytorialną, a przy tworzeniu nowej konfiguracji wojewódzkiej komisja brała pod uwagę różne czynniki, dając przewagę względem politycznym o „wielkiej doniosłości państwowej” nad aspektami administracyjnymi czy gospodarczymi. Jednak nowa siatka podziału administracyjnego oparta była na racjonalnych zasadach organizacji terytorialnej nowoczesnego państwa, stworzonej przez polskich teoretyków i znawców problemów administracji publicznej w porównaniu z rozwiązaniami europejskimi. Poza tym redukcja liczby województw z 17 do 12 poprzez likwidację województw białostockiego, kieleckiego, nowogrodzkiego, stanisławowskiego i tarnopolskiego pozwoliłaby na likwidację istniejących tam urzędów wojewódzkich, 5 okręgowych urzędów ziemskich i zniesienie trzech izb skarbowych. Dałoby to niewątpliwe oszczędności budżetowe oraz umocniłoby zasadę dekoncentracji władzy poprzez powiększenie kompetencji organów administracyjnych II instancji⁵⁷².

C. Organizacja administracji centralnej

Projekt organizacji wewnętrznej centralnych władz administracji, czyli Prezydium Rady Ministrów i ministerstw, miał być jednym z najważniejszych zadań Komisji. Przewodniczący Komisji M.Z. Jaroszyński we „Wstępie” do ostatniego, XI, tomu „Materiałów Komisji” dotyczącego powyższej problematyki napisał, że był on „punktem zwrotnym całości prac Komisji, wszystkie inne prace Komisji łączą się w nim i współzależniają [...] Projekt ten jest jednocześnie wiązaniem szczytowym planu reformy administracji, opracowanego przez Komisję, daje bowiem koncepcję organizacji kierownictwa w administracji państwowej”⁵⁷³.

Pierwotna redakcja projektu była autorstwa Ewarysta Czarneckiego, naczelnika wydziału z Ministerstwa Opieki Społecznej, oraz radcy Kazimierza Białowąsa z Ministerstwa Komunikacji⁵⁷⁴. Ostatecznej redakcji dokonali ppłk Korpusu Kontroli dr Stanisław Raczyński, E. Czarnecki oraz Wacław Brzeziński, sekretarz generalny Komisji⁵⁷⁵.

⁵⁷² *Ibidem*, s. 152-154

⁵⁷³ M.Z. Jaroszyński, *Wstęp*, [w:] *Materiały Komisji...*, t. XI. *Organizacja centralnych władz administracyjnych. Projekt Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, Warszawa 1933, s. 3

⁵⁷⁴ W Materiałach występuje inicjał J. Białowąs, jednak w tym czasie w Ministerstwie Komunikacji pracował naczelnik Kazimierz Białowąs.

⁵⁷⁵ Osobno autor „Wstępu” dziękował za aktywny udział w dyskusji nad projektem: członkom Komisji – Wł. Raczkiwiczowi i Waleremu Romanowi, inż. Piotrowi Drzewickiemu, prezesowi Prokuraturii Generalnej Stanisławowi Bukowieckiemu, radcy Biura Prawnego Prezesa Rady Ministrów Cezarem Berezowskiemu, szefowi sekretariatu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Jerzemu Brzozowskiemu, naczelnikowi wydziału w Ministerstwie Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego Kazimierzowi Dubielowi, naczelnikowi wydziału w Ministerstwie Komunikacji dr. Tadeuszowi Dekkańskiemu, dyrektorowi departamentu

Punktem wyjścia do ostatecznych prac nad organizacją centralnych władz administracyjnych był projekt przygotowany przez Romana Hausnera, naczelnika Wydziału Organizacyjno-Prawnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, a opublikowany w tomie VI „Materiałów Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów” z podtytułem „Organizacja Administracji Rządowej”. Autor stwierdzał, że ówczesny dorobek w kwestiach organizacji administracji jest niemały, ale ostatecznego efektu, zgodnego z przepisami konstytucji, nie osiągnięto. Nie przygotowano ustawy o organizacji i zakresie działania władz centralnych, istniał tylko tymczasowy podział administracyjny, nie przeprowadzono w należyty sposób zasady dekoncentracji, zespolenia i udziału czynnika obywatelskiego, nie wykonano przepisów o sądownictwie administracyjnym oraz o odpowiedzialności organów państwowych za szkody. Zdaniem autora stan personelu urzędniczego pozostawał wiele do życzenia pod względem przygotowania fachowego, a całej administracji daleko do tego, aby w swoim działaniu kierowała się zasadami celowości, szybkości, prostoty i oszczędności. Przyczyn takiego stanu rzeczy R. Hausner dopatrywał się w: braku należytego planu działania w zakresie organizacji administracji od samego odzyskania niepodległości, braku stałego i fachowego czynnika odpowiedzialnego za przygotowanie i realizację prac organizacyjnych z odpowiednimi pełnomocnictwami, braku ciągłości prac, a w sytuacji zmian politycznych – niekontynuowania prac poprzedników, rozpoczynania ich od nowa, prowadzenia prac organizatorskich raczej prowizorycznych, często nieskoordynowanych, łatających na bieżąco błędy organizacyjne, niż działań fundamentalnych. Ponieważ takie działania utrzymywały urzędy i urzędników w stanie ciągłego niepokoju, żadna forma nie mogła należycie okrzepnąć. Dlatego reorganizacja musiała być „cięciem głębokim i śmiałym, ale dlatego dobrze przemyślanym i przeprowadzonym we właściwej chwili”. Następnie miał nastąpić okres stabilizacji organizacji i względnego spokoju, a miano tego dokonać

w Ministerstwie Opieki Społecznej Zygmuntowi Dworżańczykowi, dyrektorowi departamentu w Ministerstwie Komunikacji Adamowi Gałęckiemu, dyrektorowi departamentu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Romanowi Hausnerowi, radcy ministerialnemu w Ministerstwie Przemysłu i Handlu Mieczysławowi Jedliczowi, dyrektorowi departamentu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Henrykowi Kaweckiemu, podsekretarzowi stanu w Ministerstwie Przemysłu i Handlu Józefowi Kożuchowskiemu, podsekretarzowi stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Reform Rolnych Wiktorowi Leśniewskiemu, inż. Antoniemu Łagunie z Ministerstwa Komunikacji, szefowi Biura Personalnego w Ministerstwie Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego Janowi Lipce, radcy Ministerstwa Spraw Zagranicznych Władysławowi Namysłowskiemu, dyrektorowi departamentu w Ministerstwie Skarbu Janowi Około-Kułakowi, zastępcy Komisarza Rządu m. st. Warszawy Józefowi Olpińskiemu, dyrektorowi Biura Senatu Adamowi Piaseckiemu, radcy w Ministerstwie Rolnictwa i Reform Rolnych dr. Kazimierzowi Pająkowi, naczelnikowi wydziału w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Stanisławowi Podwińskiemu, inspektorowi ministerialnemu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Stanisławowi Stosykowi, staroście gnieźnieńskiemu Julianowi Suskiem, sędziemu Edwardowi Winschowi z Ministerstwa Sprawiedliwości i radcy ministerialnemu w Ministerstwie Skarbu Wiktorowi Zwierowiczowi, zob. M.Z. Jaroszyński, *Wstęp*, [w:] *Materiały Komisji...*, s. 4.

poprzez umieszczenie podstawowych zasad organizacji administracji w przyszłej ustawie konstytucyjnej⁵⁷⁶.

W dalszej części uzasadnienia projektu Hausner stwierdzał, że miał być on próbą „całkowitej i gruntownej reorganizacji tej administracji na wszystkich jej stopniach, przede wszystkim pod kątem widzenia uproszczenia jej struktury i usprawnienia jej działalności; w rezultacie wynika również znaczny efekt oszczędnościowy”. Opierał się na czterech założeniach⁵⁷⁷:

1. podział na resorty miał tworzyć sztuczne bariery – nie istnieje tyle administracji rządowych, ile resortów, jest tylko jedna administracja rządowa. Projekt miał dotyczyć administracji rządowej jako całości;
2. prawidłowa organizacja administracji rządowej powinna rozpocząć się od zorganizowania właściwego aparatu organizacyjnego, musiało być ustalone, kto odpowiada w państwie za organizację administracji;
3. powinna istnieć jedna organizacja administracji. Nie mogło być tak wielu różnych form organizacyjnych, jak wiele istniało resortów i urzędów, pewne odstępstwa organizacyjne mogły być dopuszczane wyjątkowo;
4. ówczesna administracja „chorowała” na przerost resortów, urzędów, okręgów terytorialnych, komórek organizacyjnych. Należało ją uprościć!

Po wskazaniu głównych tez zmian autor przeszedł do prezentacji samego projektu ustawy „o organizacji administracji rządowej”. Składał się on z dziewięciu rozdziałów i 298 artykułów. W ostatnim rozdziale „Przepisy końcowe” nie zaproponowano artykułów, zawarto informację, że zostaną tam umieszczone klauzule wykonawcze i derogacyjne, termin wejścia w życie poszczególnych działów ustawy, odesłanie do osobnej ustawy ustroju województwa warszawskiego, obejmującego m. Warszawę i powiaty podmiejskie. Kolejne rozdziały to: Rozdział I – Tryb załatwiania spraw organizacyjnych (art.1-18), Rozdział II – Organizacja administracji centralnej (art. 19-55), Rozdział III – Podział administracyjny (art. 56-66), Rozdział IV – Organizacja administracji wojewódzkiej (art. 67-149), Rozdział V – Administracja powiatowa (art. 150-189), Rozdział VI – Komunalne organy administracji rządowej (art. 190-201), Rozdział VII – Organy kolegialne (art. 202-244), Rozdział VIII – Ogólne przepisy organizacyjne (art. 245-298), Rozdział IX – Przepisy końcowe⁵⁷⁸.

Przedmiot projektowanej ustawy został nakreślony w artykule pierwszym, w którym napisano, że sprawami organizacyjnymi miały być kwestie: podziału administracyjnego, tworzenia i likwidowania urzędów, ich wewnętrznej struktury i hierarchii,

⁵⁷⁶ *Materiały Komisji...*, t. VI. *Organizacja administracji rządowej. Projekt opracowany przez Romana Hausnera*, Warszawa 1932, s. 8-10.

⁵⁷⁷ *Ibidem*, s. 11-12.

⁵⁷⁸ *Ibidem*, s. 71-165.

zakresu odpowiedzialności, trybu urzędowania i organizacji pracy, techniki legislacyjnej, sprawy osobowe, budżetowo-gospodarcze oraz inspekcji i nadzoru. Dotyczyła ona administracji rządowej oraz związków komunalnych w zakresie tzw. zadań zleconych przez administrację polityczną. Zupełną nowością było włączenie w rozdziale ósmym ogólnych przepisów organizacyjnych dotyczących, m.in. właściwości rzeczowej i miejscowej, kierownictwa w administracji, podziału pracy, pozycji urzędników fachowych czy zasad organizacji kancelarii. Do tej pory takie kwestie regulowane były aktami niższego rzędu, a dla sprawności działania potrzebowały one mocniejszej podstawy prawnej i silniejszej sankcji⁵⁷⁹.

Projekt przekazywał sprawę czuwania nad całą organizacją administracji Radzie Ministrów, a w szczególności Podsekretarzowi Stanu dla Spraw Organizacji i Oszczędności jako fachowemu doradcy rządu w sprawach organizacyjnych. Miał on być referentem tych kwestii na posiedzeniach Rady Ministrów. Mianował go Prezydent RP na wniosek Prezesa Rady Ministrów, uchwalony przez Radę Ministrów. Miał on podlegać bezpośrednio premierowi. Do realizacji swoich zadań miał posiadać Biuro Organizacyjne. Konsekwencją takiego układu był obowiązek powołania podobnych podsekretarzy w poszczególnych ministerstwach. Takie rozwiązanie wracało do rozstrzygnięć zaproponowanych przez komisję Młodzianowskiego w rozporządzeniu z 25 sierpnia 1926 r., opisywanego wcześniej. W organizacji administracji centralnej Hausner postulował zmniejszenie liczby resortów, co usprawniłoby pracę rządu, ułatwiłoby uzgodnienia międzyministerialne oraz przyniosłoby oszczędności dla budżetu państwa. Proponował likwidację czterech ministerstw: Poczty i Telegrafów, Pracy i Opieki Społecznej, Reform Rolnych i Robót Publicznych. Przewidywał powołanie nowego Ministerstwa Samorządu, które przejęłoby całość spraw komunalnych, a Ministerstwo Spraw Wewnętrznych stałoby się „Ministerstwem Policji”, czyli dbałoby przede wszystkim o sprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego. Projekt zespalał również z właściwymi ministrami następujące urzędy centralne: Główny Urząd Statystyczny, Główny Inspektorat Pracy, Główny Urząd Miar, Urząd Emigracyjny, Naczelną Dyрекcję Lasów Państwowych, Państwowy Urząd Kontroli Ubezpieczeń i Główny Urząd Ubezpieczeń. W proponowanych przepisach ujęto również zasady obejmowania stanowisk urzędniczych w resortach⁵⁸⁰.

W sprawach podziału administracyjnego autor projektu uważał istniejącą delimitację na województwa i powiaty za rozwiązanie „jedyne i podstawowe”. Biorąc pod uwagę wnioski Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej, postulował zmniejszenie liczby województw do jedenastu, z wyłączeniem województwa wołyńskiego. Proponował powołanie województw: krakowskiego, lubelskiego, łódzkiego, mazowieckiego z siedzibą

⁵⁷⁹ *Ibidem*, s. 13, 71.

⁵⁸⁰ *Ibidem*, s. 19, 72-84.

w Płocku, poleskiego z siedzibą w Brześciu nad Bugiem, pomorskiego z siedzibą w Toruniu, poznańskiego, śląskiego z siedzibą w Katowicach, warszawskiego i wileńskiego. Województwa miały dzielić się na powiaty miejskie i ziemskie. Powiaty miejskie obejmowały teren jednego miasta, a powiaty ziemskie – gminy wiejskie i miasta niestanowiące samoistnych powiatów. Miasta powyżej 75 tys. mieszkańców stanowiły odrębny powiat miejski do celów administracji rządowej. Nowy podział miał ujednoczyć również ówczesny układ administracji specjalnej, gdyż przy istnieniu 17 województw działało 10 okręgów wojskowych, 16 skarbowych, 8 sądowych, 11 szkolnych, 3 górnicze, 4 probiercze, 6 legalizacji miar, 12 inspekcji pracy, 9 kolejowych i pocztowych⁵⁸¹.

Organizacja administracji lokalnej została oparta na następujących zasadach: wojewoda miał być reprezentantem władzy wykonawczej na terenie województwa, czuwać nad realizacją zasadniczej linii polityki rządu w sprawach społeczno-politycznych, narodowościowych, wyznaniowych, gospodarczych, oraz był wyłącznym przedstawicielem w stosunku do samorządu terytorialnego, samorządu gospodarczego i zawodowego, innych organizacji i osób fizycznych. Władze centralne w powyższym zakresie miały działać za pośrednictwem wojewody. Administracja rządowa w województwie, z wyjątkiem wojskowej i sądowej, tworzyła jedną całość pod przewodnictwem wojewody. Miało to swój wymiar w prawie wojewody do nominacji wszystkich funkcjonariuszy rządowych do VIII stopnia włącznie. Administracja w województwie dzieliła się na ogólną i specjalną. W zakresie administracji ogólnej wojewoda sprawował bezpośrednio kierownictwo, a w zakresie administracji specjalnej zwierzchni nadzór. Na poziomie województw organami administracji specjalnej były: w dziale podległym Ministrowi Skarbu – izby skarbowe i dyrekcje ceł; w dziale podległym Ministrowi Oświecenia Publicznego – kuratorzy okręgów szkolnych i archiwa państwowe; w dziale podległym Ministrowi Rolnictwa – dyrekcje okręgowe lasów państwowych, zakłady chowu koni, zakłady szkolnictwa rolnego i leśnego; w dziale podległym Ministrowi Przemysłu i Handlu – urzędy górnicze, Urząd Morski w Gdyni. Pozostałe urzędy zostały włączone do urzędów wojewódzkich z właściwym stopniem samodzielności. Były to: okręgowe urzędy ziemskie, okręgowe urzędy miar, urzędy probiercze, okręgowe urzędy ubezpieczeń, wyższe urzędy ubezpieczeń, okręgowi inspektorzy pracy oraz dyrekcje dróg wodnych. Analogiczna organizacja miała być wprowadzona na poziomie powiatu, gdzie pełnia władzy należała do starosty, będącego na etacie Prezydium Rady Ministrów. W powiecie projekt kasował i włączał w skład starostw: powiatowe urzędy ziemskie, urzędy miar, państwowe urzędy pośrednictwa pracy i urzędy techniczne. Ostatnią zasadą budowy administracji terenowej była zasada solidarności, polegająca na tym, że

⁵⁸¹ *Ibidem*, s. 23-24, 89-92.

wszystkie władze i urzędy w województwie i powiecie zobowiązane były do współdziałania i udzielania sobie pomocy⁵⁸².

Kolejne rozdziały projektu opisywały kwestie realizacji zadań poruczonych przez organy komunalne oraz kolegiów jako możliwości udziału obywateli w sprawowaniu władzy. Kolegia dzieliły się pod względem składu na kolegia: wyłącznie urzędnicze, wyłącznie obywatelskie i mieszane; pod względem stanowiska, jakie zajmują w organizacji administracji rządowej, na kolegia, oraz te, które wykonywały swoje czynności samodzielnie i we własnym imieniu, które współdziałały z poszczególnymi władzami i urzędami w wykonywaniu zadań tych urzędów. Dalej miały istnieć kolegia, których współudział był prawnie konieczny, tj. gdy w myśl obowiązujących przepisów uzyskanie ich zgody lub zasięgnięcie opinii jest obowiązkowe; których współudział był fakultatywny, tj. gdy w myśl obowiązujących przepisów, przekazanie sprawy do opinii organu kolegiального zależało od swobodnej decyzji właściwego urzędu. Kolegia dzieliły się pod względem skutków współdziałania na takie, które współdziałają z głosem stanowczym, tj. wiążącym władzę bądź stanowiącym orzeczenie własne komisji, oraz takie, które współdziałają z głosem doradczym. Na poziomie województwa miały istnieć rady wojewódzkie i wydziały wojewódzkie, a na poziomie powiatu rady powiatowe i wydziały powiatowe. Projekt określał ich skład i zakres uprawnień⁵⁸³.

Projekt kończą ogólne przepisy organizacyjne. R. Hausner podkreślał, że wprowadzenie ich do ustawy miało na celu usprawnienie prac i ujednoczenie procedur we wszystkich działach i urzędach administracji państwowej. Zasady te miały współistnieć z szeroką zasadą dekoncentracji w urzędach, która wymagała tego, żeby kompetencje władz lokalnych w poszczególnych działach zarządu były możliwie jednakowe. Zasada dekoncentracji miała uwolnić ministerstwa od nadmiernego biurokratyzmu i pozostawienia tam spraw najwyższej wagi, głównie związanych z legislacją. Ważkimi kwestiami poruszonymi w tym rozdziale były sprawy jednolitego trybu urzędowania, zakresu czynności urzędników na stanowiskach kierowniczych i podwładnych. Hausner podkreślił, że po raz pierwszy została ustalona odpowiedzialność referentów oraz ustawowo określono nowoczesny tryb pracy kancelarii jako jednego z ważniejszych miejsc w urzędzie. Znalazły się tu również rozstrzygnięcia dotyczące kontroli i nadzoru w poszczególnych jednostkach organizacyjnych urzędów oraz spraw kadrowych⁵⁸⁴.

Ostateczny projekt Komisji dla usprawnienia administracji o organizacji władz centralnych przygotowany przez S. Raczyńskiego, E. Czarneckiego i W. Brzezińskiego został podzielony na siedem rozdziałów. Nie posiadał podziału na artykuły. Kolejne

⁵⁸² *Ibidem*, s. 25-33, 92-131.

⁵⁸³ *Ibidem*, s. 131-147.

⁵⁸⁴ *Ibidem*, s. 147-165.

rozdziały były zatytułowane: Rozdział I – Zasady ogólne, Rozdział II – Prezydium Rady Ministrów, Rozdział III – Ministerstwa, Rozdział IV – Kontrola i nadzór, Rozdział V – Organa kolegialne, instytucje naukowo-badawcze i specjalne urzędy centralne, Rozdział VI – Wprowadzenie w życie nowych zasad organizacyjnych, Rozdział VII – Zmiany w ustroju administracji związane z reorganizacją wewnętrzną władz centralnych.

Pierwszym spostrzeżeniem ogólnym projektu było stwierdzenie braku organu, który ułatwiałby pracę Prezesa Rady Ministrów, jak również poszczególnych ministrów. Do tej pory taką funkcję pełniło Prezydium Rady Ministrów, choć jego rola nie została nigdzie zapisana. Dlatego w projekcie umieszczono zasady funkcjonowania tej jednostki. Również w ministerstwach proponowano wprowadzenie odrębnego urzędu wiceministra, który byłby stałym pomocnikiem ministra i dzieliłby z nim funkcje kierownicze w stosunku do całego resortu. Kolejną ogólną tezę projektu było stwierdzenie o konieczności wprowadzenia odrębnych organów kontrolnych ministra niebiorących bezpośredniego udziału w administrowaniu, które miały obiektywnie oceniać podległy ministrowi aparat administracyjny. Miały one systematycznie sprawdzać „prawidłowości i racjonalności organizacji służb oraz zużycie wszelkich środków”. Kontrola administracyjna w powyższym znaczeniu była potrzebna przede wszystkim w tych resortach, które miały do czynienia w większej skali z gospodarką pieniężną i materiałową. We wszystkich jednak resortach funkcja taka była konieczna i powinna być wyodrębniona z zakresu działania departamentów, a podporządkowana bezpośrednio ministrowi. Stąd do projektu w załączniku 1 umieszczono propozycję „Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o zwierzchniej kontroli administracyjnej” (analiza problemu kontroli w administracji znajdzie się poniżej). Kolejną tezę projektu było podzielenie funkcji ministerialnych na fachowe i polityczne. Pierwsze miały być realizowane przez zawodowe kadry urzędnicze, które powinny być chronione od zmian personalnych w resorcie w wyniku procesu wyborczego. Funkcje polityczne winny być pełnione przez urzędników specjalnej kategorii – urzędników politycznych, którzy byliby powoływani przez ministra spośród ludzi zaufania politycznego, urzędników niezawodowych, ustępujących z tych stanowisk z reguły wraz z ministrem. Urzędnicy ci, jako osoby nieposiadające odpowiedniego przygotowania fachowego do służby, powinni być wyłączeni z czynnej administracji. Stąd postulowano powołanie odrębnych organów w ministerstwie – Biura Kierownictwa jako organu fachowego wiceministra i Gabinetu Ministra skupiającego w sobie funkcje polityczne⁵⁸⁵.

W dalszej części projektu opisano funkcje pomocnicze, które podzielono na funkcje badawczo-projektodawcze polegające na studiach, przygotowaniu i opracowaniu zasad dla konkretnej polityki resortu, a następnie opracowaniu projektów ustaw, rozporządzeń

⁵⁸⁵ *Materiały Komisji...*, t. XI, s. 5-15.

lub instrukcji; funkcje wykonawcze polegające na wykonywaniu obowiązujących przepisów, jak np. rozstrzyganie w toku instancji odwołań, które pomimo nawet najdalej posuniętej dekoncentracji zawsze pozostaną przy ministerstwach; funkcje obsługujące, których zadaniem było zapewnić ministerstwu niezbędne materialne warunki pracy; należały tu czynności formalne, związane z wykonywaniem budżetu, czynności rachunkowo-kasowe, gospodarka materiałowa, obsługa kancelaryjna, sekretarska, bibliotekarska itp. W ówczesnych realiach autorzy projektu krytykowali funkcjonujący sposób przygotowywania projektów ustaw i rozporządzeń w istniejących departamentach i wydziałach resortu, co powodowało konieczność prowadzenia licznych konsultacji międzydepartamentalnych czy międzywydziałowych, skutkujących zatarciem odpowiedzialności za treść projektu. Przy takim trybie tworzenia prawa wydziały i departamenty były zaskakiwane projektami, przychodzącymi z innych wydziałów lub z innych ministerstw, dającymi nieraz tylko kilka godzin na zajęcie stanowiska w kwestii, która wymaga większych badań. W ten sposób powstawały projekty nieżyciowe, lekkomyślnie obarczające administrację i obywateli bezcelowymi, z uciążliwymi obowiązkami, skomplikowane i przeładowane szczegółami, pozbawione sankcji. Dlatego proponowano wydzielenie prac legislacyjnych ze stałych jednostek organizacyjnych ministerstwa i powierzenie ich specjalnemu zespołowi powołanemu do przygotowania projektu, złożonemu z urzędników-specjalistów, którzy mieli ponosić odpowiedzialność za rezultaty swoich prac. Natomiast funkcje wykonawcze i obsługujące miały być wykonywane w stałych jednostkach ministerstwa, czyli w departamentach, wydziałach i sekretariacie⁵⁸⁶.

Kolejnym elementem projektu było omówienie metod pracy w resortach. Autorzy gorzko konstatawali, że były one przestarzałe. Przejęte zostały z administracji państw zaborczych, następnie rozwijały się samorzutnie, w drodze zwyczajowej, formowane przez samych urzędników. Stwierdzali dalej, że urzędnicy w administracji publicznej nie są tym czynnikiem, który byłby „zainteresowany w wydajności i ostatecznym rezultacie swej pracy. Przeciwnie, warunki pracy skłaniały ich zawsze do tego, ażeby przy najmniejszym wysiłku z ich strony mogli się utrzymać na swoich stanowiskach, a nade wszystko unikali odpowiedzialności”. Z biegiem czasu i przy braku myśli organizacyjnej z góry wytworzyły się w administracji metody pracy, które ówczesznie stały się coraz większym anachronizmem. Dążność do uchylenia się od odpowiedzialności oraz brak zaufania do urzędników znalazły w praktyce administracji wyraz pod postacią niezliczonych „aprobac”, „paraf”, „uzgodnień”, „przesyłania do wglądu”, a w obrocie aktami pod postacią rejestrów, pokwitowań z odbioru i kontrolek podręcznych. Dlatego autorzy projektu zaproponowali nowe metody pracy w resortach oparte na⁵⁸⁷:

⁵⁸⁶ *Ibidem*, s. 15-17.

⁵⁸⁷ *Ibidem*, s. 18-19.

- 1) możliwie daleko posuniętym usamodzielnieniu urzędników referendarskich,
- 2) ograniczeniu stopni aprobaty,
- 3) ścisłym oznaczeniu zakresu obowiązków każdego urzędnika bez względu na zajmowane stanowisko przez odpowiedni podział czynności między jednostki organizacyjne oraz podział pracy między urzędników,
- 4) ustaleniu porządku zastępstw w sposób zapewniający każdemu stanowisku pełnowartościowego zastępcę,
- 5) ścisłym ustaleniu zakresu odpowiedzialności każdego urzędnika, przy czym powinno się ustalić, że każdy urzędnik jest odpowiedzialny nie tylko za spełnianie obowiązków, wynikających z ustawy o państwowej służbie cywilnej, lecz również za: należyte zużycie sił, środków materialnych i czasu w pracy urzędu oraz zapobieganie ich marnotrawieniu; usuwanie przeszkód w pracy urzędów; wykonywanie poleceń władzy, zgodnie z ich intencją; inicjowanie i podejmowanie niezwłocznie potrzebnych kroków, celem usunięcia zauważonych wypadków niewłaściwego stosowania przepisów; zapobieganie nadużyciom służbowym i stosowanie w razie ich stwierdzenia odpowiednich sankcji i środków zaradczych.

Ponadto kierownicy poszczególnych jednostek organizacyjnych powinni odpowiadać za: wewnętrzną i zewnętrzną koordynację pracy podległych jednostek organizacyjnych; należyte rozplanowanie pracy w czasie; należyty podział pracy pomiędzy urzędników, zapewniający ich specjalizację i planowe szkolenie; odpowiedni dobór personelu w granicach pozostawionego im wpływu na obsadę personalną; doskonalenie metod pracy; zapewnienie warunków technicznych dla możliwie najbardziej wydajnej pracy urzędu; nadawanie właściwego kierunku oraz stały nadzór i sprawdzanie pracy swego personelu. Urzędnicy referujący powinni odpowiadać w szczególności za: ścisłe, dokładne i terminowe wykonywanie zleceń władzy; dokładną znajomość przepisów i instrukcji oraz materiałów dotyczących danej sprawy; terminowość i dbałość w zaspakajaniu żądań i potrzeb obywateli w granicach swych uprawnień; podejmowanie potrzebnej inicjatywy w zakresie przekazanego im działu pracy⁵⁸⁸.

W kwestii doboru personelu autorzy stanowczo stwierdzali, że skoncentrowanie polityki personalnej w Prezydium Rady Ministrów jednak nie wystarczało. Potrzebne były zmiany w strukturze korpusu urzędniczego oraz nowe postanowienia regulujące w inny sposób kwalifikacje wymagane od urzędników. Dlatego postulowali odróżnienie urzędników wyższej służby administracyjnej od urzędników średniej służby i funkcjonariuszy niższego szczebla. Kryteria różnicujące powinny polegać nie tylko na kwalifikacjach formalnych (wykształcenie), ale i na analizie przebiegu służby. Wymagania wobec urzędników ubiegających się o służbę w ministerstwach powinny być wysokie.

⁵⁸⁸ *Ibidem*, s. 19-20.

Z uwagi na funkcję kierowniczą, jaką ministerstwa pełniły wobec całej administracji publicznej, od urzędników ministerialnych powinno się wymagać przejścia przez odpowiednio zorganizowaną służbę przygotowawczą i egzaminy, a następnie dłuższej służby we wszystkich działach administracji podległej danemu ministerstwu, odpowiedniego stażu terenowego (kolejno w I i II instancji), nie pomijając samorządów. Brak takiego sposobu kształcenia urzędników ministerialnych powodowało, że wiele ustaw i przepisów, wydawanych przez ministerstwa było oderwanych od rzeczywistości, co było spowodowane najczęściej brakiem znajomości potrzeb i warunków panujących w terenie. Ważną kwestią była również sprawa uposażeń urzędniczych, które wpływały na jakość personelu administracyjnego. Zwiększenie pensji w istniejącej ówczesnie trudnej sytuacji finansów publicznych mogło się odbyć, zdaniem projektodawców, jedynie poprzez zmniejszenie kadr urzędniczych. Dlatego proponowali, wzorem Prus, zerwać ze zwyczajem obsadzania na stałe wszystkich stanowisk referendarskich przez urzędników z wyższym wykształceniem i tworzeniem w ten sposób „wiecznie niezadowolonego proletariatu urzędniczego”. Przez oparcie powszedniej pracy urzędów na urzędnikach średniej służby administracyjnej i ograniczenie kadry urzędników wyższej służby do niezbędnego minimum można było zapewnić wyższym urzędnikom uposażenie, konkurujące na rynkach pracy o ludzi, których administracja miała potrzebować⁵⁸⁹.

Projekt określał również nowe zasady organizacji ministerstw. Autorzy konstatawali, że ministerstwa, które były wielkimi organami kierownictwa administracji publicznej, były obciążane wieloma funkcjami wykonawczymi. Były one szkodliwym balastem, utrudniającym resortom pełnienie właściwej roli. Bieżące administrowanie należało zawsze do tych problemów, które było najpilniejsze, najbardziej absorbujące czas i energię, gdyż zwłoka zagrażała zazwyczaj doraźnie interesowi jednostki lub interesowi publicznemu. Właśnie takie kwestie wiodły prym przed sprawami najistotniejszymi, jakimi były należyte opracowanie strategii i planów na przyszłość oraz projektów ustaw i innych aktów prawnych. Dlatego ministerstwa należało uwolnić od balastu codziennych funkcji wykonawczych przez jak najdalej posuniętą dekoncentrację, tzn. przekazanie kompetencji władzom administracyjnym niższego stopnia czy organom samorządu terytorialnego. Należało również prawidłowo rozgraniczyć kompetencje ministerstw, które winny obejmować całość jednorodnych zagadnień, a nie ich fragmenty. Niestety istniejące ministerstwa były powoływane w gorących chwilach odbudowy państwa, a ich kompetencje ustalano fragmentarycznie, stosownie do ówczesnych potrzeb, przy czym o utworzeniu lub zniesieniu ministerstwa decydowały raczej wielkość zadań i suma prac, ciężących na poszczególnych działach administracji, niż jakakolwiek myśl organizacyjna. Konstytucja marcowa z 1921 r. nakazywała w art. 63 uregulować liczbę, zakres działania i wzajemny

⁵⁸⁹ *Ibidem*, s. 20-22.

stosunek ministrów oraz kompetencje Rady Ministrów specjalną ustawą, jednak taki akt nie został do tego czasu wydany. Również ówczesny podział resortowy nie odpowiadał powyższym zasadom. Nieściśłość rozgraniczenia kompetencji powodowała spory między resortami, utrudniała inicjatywę władz w zakresie spraw nieprzydzielonych do zadań ministerstw, stwarzała odcinki życia pozbawione opieki władz, doprowadzała do przeciążenia niektórych resortów, co było szkodliwe dla interesu publicznego, jak i dla obywateli. Największym jednak problemem, według projektodawców, były sprawy jednorodne rozdzielone pomiędzy kilka resortów. Kwestia załatwienia danego problemu pociągała za sobą konieczność żmudnego uzgadniania stanowisk, licznych konferencji, wzmożonej korespondencji, nierzadko rozbieżność w tendencjach i w postępowaniu oraz wzajemne przeszkadzanie sobie, a w każdym razie zatarcie odpowiedzialności za całość sprawy. Dlatego reorganizacja ministerstw była koniecznością, a proces ten został już zapoczątkowany. Po sugestjach Komisji przeprowadzono zniesienie urzędów Ministra Reform Rolnych i Ministra Robót Publicznych, jako pierwszy etap procesu mającego na celu racjonalne rozgraniczenie zakresu działania poszczególnych resortów (informacje o połączeniu wymienionych ministerstw znajdują się poniżej)⁵⁹⁰.

Autorzy projektu podali również ekonomiczne uzasadnienie projektu nowej organizacji władz administracyjnych. Stwierdzali, że celem projektowanej reformy nie były doraźne oszczędności. Jej założeniem była przede wszystkim racjonalizacja organizacji, ale też racjonalizacja form ustrojowych jako jedyna droga do istotnych i trwałych oszczędności. Wcześniejsze akcje redukcji wydatków na administrację nie były skuteczne. Zdaniem projektodawców „trwałe i istotne zmniejszenie wydatków na administrację można jednak osiągnąć tylko przez zmniejszenie sumy pracy, ciężącej na urzędach, a więc tylko przez racjonalizację form organizacyjnych i racjonalizację pracy. Ilekroć próbowano tego dokonać w sposób mechaniczny, przez redukcję pozycji budżetowych i etatów, nie zmniejszając jednocześnie sumy pracy ciężącej na urzędach, wprowadzało to tylko chaos i dezorganizację, a kasowane etaty i całe jednostki organizacyjne odrastały na nowo”. Dlatego należało przeprowadzić jak najdalej posuniętą dekoncentrację oraz powołanie organów kierownictwa, których „zadaniem między innymi będzie czuwanie nad racjonalnością organizacji i metod pracy, a jednocześnie odstępianie od sztywnych form organizacyjnych, dzięki czemu jednostki organizacyjne będą powoływane tylko na tak długo, jak długo wykonywanie danej funkcji okaże się niezbędne, przy czym los urzędnika będzie niezależny od kwestii istnienia danej jednostki organizacyjnej, co pozwoli na istotnie racjonalną reorganizację w kierunku oszczędności”⁵⁹¹.

⁵⁹⁰ *Ibidem*, s. 22-24.

⁵⁹¹ *Ibidem*, s. 24-25.

W dalszej części projektu autorzy dokładnie podawali organizację i uprawnienia Prezydium Rady Ministrów, Gabinetu Prezesa Rady Ministrów, Gabinetu Ekonomicznego i Biura Kierownictwa. Następnie opisali pozycję ustrojową ministrów, wiceministrów i podsekretarzy stanu, organizację wewnętrzną resortów oraz kwestie kontroli i nadzoru. Lakonicznie projekt opisywał sprawę podziału terytorialnego i administracji rządowej w terenie. Osobno wprowadzono przepisy dotyczące powołania specjalnego urzędu o charakterze wysokiego autorytetu prawniczego, który wykonywałby autorytatywną i stałą kontrolę prac ustawodawczych rządu. W dyskusjach nad powołaniem takiego gremium postulowano, aby był to urząd posiadający bądź to konstytucyjnie zagwarantowaną niezależność albo i nadrzędność w stosunku do Rządu i Parlamentu, bądź też na skutek proponowanego składu osobowego, faktycznie niezależnego od Rządu. Komisja sprzeciwiała się takiemu usytuowaniu omawianego organu. W wyniku dwóch konferencji z udziałem wybitnych prawników i izb parlamentarnych z marszałkiem senatu Władysławem Raczkiewiczem oraz wicemarszałkiem Stanisławem Carem na czele wypracowano następujące propozycje: powołania urzędu o charakterze wysokiego autorytetu prawniczego, który objąłby nadzór nad pracami ustawodawczymi ministerstw pod względem zgodności z Konstytucją i poprawności techniki ustawodawczej oraz centralizowałby prace kodyfikacyjne. Każdy projekt ustawy wnoszonej na Radę Ministrów powinien być zaopatrzony w opinię tego urzędu; powinien on być podporządkowany Prezesowi Rady Ministrów, a nie Ministrowi Sprawiedliwości. Jego bezpośredniemu nadzorowi powinna być poddana Redakcja „Dziennika Ustaw R. P.” i „Monitora Polskiego”. Wy powiedziano również opinię, że z urzędem tym powinna być połączona Komisja Kodyfikacyjna. Biorąc pod uwagę powyższe, Komisja proponowała rozwiązanie polegające na powołaniu urzędu o charakterze wysokiego autorytetu prawniczego, sprawującego kontrolę nad pracami ustawodawczymi rządu w imieniu Prezesa Rady Ministrów i bezpośrednio podległego premierowi⁵⁹².

Podsumowując projekt Komisji dotyczący organizacji centralnych władz administracyjnych, można stwierdzić, że zawierał on nowoczesne zasady organizacji administracji, które miały doprowadzić do zwiększenia sprawności funkcjonowania administracji centralnej oraz oszczędności w jej działaniu. Mimo pozytywnych elementów możemy stwierdzić, że był on jednak regresem w stosunku do pierwszego projektu przygotowanego dla Komisji przez Romana Hausnera. Jego propozycje były kompleksowe, zawierały strukturę całej administracji – od administracji centralnej do administracji terenowej. Określały również stosunek władz wojewódzkich i powiatowych do organów administracji specjalnej. *Novum* projektu było umieszczenie również przepisów dotyczących biurowości czy przepisów dotyczących spraw kadrowych. W ostatecznym

⁵⁹² *Ibidem*, s. 25-67.

projekcie Komisji skupiono się głównie na organach centralnych, a pozostałe kwestie pozostawiono do późniejszych rozstrzygnięć ustrojowych.

Jak napisano wcześniej, projekt Komisji w Załączniku 1 zawierał projekt „Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o zwierzchniej kontroli administracyjnej”. Problematyce tej poświęcono osobny, IX tom „Materiałów Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów” z podtytułem „Organizacja kontroli administracji publicznej”, autorstwa Stanisława Raczyńskiego. Jak napisał we „Wstępie” przewodniczący Komisji M. Jaroszyński, ze względu na projektowanie nowej roli administracji przez to gremium jako czynnika aktywnego, przejmującego kierownictwo nad nowymi dziedzinami życia, należało również w nowy sposób popatrzeć na problem kontroli administracyjnej jako jednego z ważniejszych uprawnień i obowiązków kierownika. Zadanie to zostało powierzone dr. Stanisławowi Raczyńskiemu, podpułkownikowi Korpusu Kontrolerów. Projekt był następnie konsultowany z rzeczoznawcami, a w dalszej kolejności włączony do projektu organizacji naczelnych władz administracyjnych⁵⁹³.

Stanisław Raczyński zbudował projekt rozporządzenia na dwudziestu tezach podzielonych na trzy części. Zostały one sformułowane następująco⁵⁹⁴:

„A. Organizacja kontroli administracyjnej

- I. Funkcja kontroli powinna być wyodrębniona od innych funkcji administracyjnych.
- II. Kontrola musi być obiektywna i w tym celu zorganizowana na zasadach:
 - braku udziału w administrowaniu;
 - bezpośredniej zależności od naczelnego administratora, odpowiedzialnego za całość administracji;
 - fachowości.
- III. W aparacie rządowym należy stworzyć w każdym resorcie zwierzchnią kontrolę administracji, umiejscowioną jako funkcja centralnie, tj. przy ministrze, zależną bezpośrednio od ministra jako naczelnego, odpowiedzialnego administratora i odpowiadającą warunkom, wskazanym w tezie II-giej.

Przy tym systemie należy uznać wszelkie inne funkcje sprawdzania, wykonywane tak w samym ministerstwie, jak i niższych jego instancjach, jako funkcje nadzoru (inspektorzy, lustratorzy).

- IV. Wewnątrz każdego resortu należy odróżnić kontrolę i nadzór.

Nadzór wypływa z odpowiedzialności, obejmuje sprawdzanie czynności zarówno administracyjnych, jak i fachowych (technicznych), jest instancyjny, jest

⁵⁹³ *Wstęp*, [w:] *Materiały Komisji...*, t. IX. *Organizacja kontroli administracji publicznej. Projekt opracowany przez dr. St. Raczyńskiego podpułkownika Korpusu Kontrolerów*, Warszawa 1933, s. 5.

⁵⁹⁴ *Ibidem*, s. 104-108.

funkcją stałą, organy jego mogą wydawać zarządzenia i decyzje. Kontrola tych cech nie posiada.

- V. Całokształt czynności sprawdzania administracji powinien być tak zorganizowany wewnątrz każdego resortu, by nie było szkodliwego przerostu kontroli.
- VI. Zwierzchnia kontrola administracji ma zadanie ułatwić ministrowi, ze względu na jego odpowiedzialność, utrzymanie w administracji legalności, celowości i gospodarności. Rozciąga się ona na czynności administracyjne, dokonywane tak przez samo ministerstwo jak i podległe mu urzędy, instytucje, zakłady, oddziały.
- VII. Leży w interesie państwa i odpowiedzialności rządu, by uprawnienia kontroli administracyjnej dotyczyły również przedsiębiorstw państwowych i funduszków państwowych, mających osobowość prawną, jak również wszelkich przedsiębiorstw i funduszków, w których państwo posiada swój udział majątkowy.

W ten sposób ministrowie będą mogli mieć zawsze możliwość wkroczenia przez podległe im organy zwierzchniej kontroli i obiektywnego, a fachowego wglądu w administrację tych jednostek.

Odnosnie administracji samorządu i fundacji – względem których stosunek państwa streszcza się wyłącznie w obowiązku nadzoru – zadaniem zwierzchniej kontroli będzie sprawdzanie i opiniowanie w razie potrzeby, czy organizacja nadzoru państwowego jest dostateczna i skuteczna.

- VIII. Kontrola administracyjna powinna mieć uprawnienie do wkraczania w każdym stadium wykonywania czynności, a zatem działać bądź prewencyjnie (kontrola wstępna), bądź na miejscu badając stan faktyczny (kontrola faktyczna), bądź sprawdzać czynności po ich wykonaniu drogą badania dokumentów (kontrola następna). Stałe szczegółowe sprawdzanie dowodów rachunkowych (cenzura) należy pozostawić w ręku samej administracji, jako dla niej niezbędne przy dokonywaniu obrotów (pieniężnych i materiałowych).
- IX. Kontrola wstępna powinna w każdym ministerstwie obejmować: kontrolę preliminarza budżetowego, kontrolę planu realizacji budżetu, kontrolę zamierzeń wydatkowych, a wreszcie opiniowanie projektów takich przepisów i zarządzeń, które pociągają lub mogą pociągnąć skutki finansowe.

Z tym łączy się obowiązkowe wprowadzenie we wszystkich resortach sporządzania planów realizacji budżetu.

- X. Organizacja kontroli administracyjnej w każdym resorcie powinna się opierać na:
 - kierownictwie kontroli,
 - personelu kontroli.

Szef kontroli kieruje w imieniu ministra sprawami kontroli. Personel kontroli powinien posiadać wysokie kwalifikacje moralne i umysłowe, mieć własną hierarchię, być niezależny na zewnątrz, a pełnoprawny wewnątrz.

- XI. Mając zorganizowaną zwierzchnią kontrolę administracyjną we wszystkich resortach, należy utworzyć komórkę organizacyjną kontroli przy Prezesie Rady Ministrów celem dania mu aparatu informacji dla organizacyjnego centrum administracji państwowej, jakim jest Prezydium Rady Ministrów. Za podstawą organizacji możnaby przyjąć wzór francuski
- XII. Kontrola administracyjna musi być metodyczna i planowa, wnikająca w całokształt administracji. Wykonywanie kontroli wewnątrz każdego resortu powinno być określone szczegółową instrukcją ministra.

B. Organizacja kontroli państwowej

- XIII. Zadania kontroli państwowej (NIK) należy ograniczyć do sprawdzania legalności czynności administracyjnych z wykluczeniem ich celowości.

Kontrola państwowa powinna wykonywać zasadniczo kontrolę następną, dokumentalną, traktując kontrolę faktyczną jako pomocniczą, dla sprawdzenia na miejscu potrzebnych dowodów oraz przeprowadzenia rewizji kas, magazynów, inwentarzy.

Przyjęcie tej tezy wywołuje potrzebę nowelizacji ustawy z dnia 3 czerwca 1921 r. o kontroli państwowej.

- XIV. Należałoby rozważyć sprawę dania kontroli państwowej uprawnień w zakresie kontroli wstępnej przeniesień kredytów, wydatków nieprzewidzianych w budżecie (w wypadkach przewidzianych ustawą) oraz kredytów dodatkowych.

C. Organizacja nadzoru

- XV. Należy ustalić w całej administracji rządowej jednakowe mianownictwo funkcji nadzoru, jako to: czuwanie, inspekcja, lustracja, rewizja – określając dla każdej z tych czynności odpowiedni zakres.
- XVI. Należy w przepisach ustalać zawsze zakres działania, prawa i obowiązki stałych organów nadzoru, poczynszy od funkcjonariuszy najniższej kategorii, np. dozorczy, strażnika itp.
- XVII. Nadzór powinien być równie metodyczny i planowy, jak i kontrola. Należy z góry uzgadniać czynności kontroli i nadzoru, by sprawdzanie administracji łączyło się w zamknięty system bez szkodliwego jednak jego przerostu.
- XVIII. Należy stworzyć dla zwierzchniego nadzoru ministerialnego nad samorządem warunki faktycznego jego wykonywania. Wymaga tego interes publiczny i wielkość zaangażowanych w samorządzie środków.

Warunkami takimi będzie odpowiednia ilość fachowo przygotowanego stałego personelu inspektorskiego.

XIX. Fundacje powinny doznawać szczególnej opieki ze strony władz państwowych w celu stwarzania przykładu dla ofiarności publicznej, drogą odpowiedniego nadzoru nad racjonalną gospodarką i niedopuszczania do kurczenia się lub marnowania majątku fundacyjnego.

Potrzebne jest wydanie jednolitej ustawy o fundacjach, która by normowała całokształt spraw dotyczących fundacji i nadzoru nad nimi. Nadzór nad administracją fundacji należy zespolić w jednym resorcie.

XX. Ze względów ogólnych, jak i oszczędnościowych, należy zreformować składy organów nadzorczych przedsiębiorstw państwowych (finansowych i wytwórczych), dotychczas nadmiernie i kosztownie rozbudowanych”.

Powyższe tezy zawarto w projekcie „Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia ... o zwierzchniej kontroli administracyjnej”. Składał się on z sześciu części: I. Zakres działania zwierzchniej kontroli administracyjnej (art. 1-6), II. Uprawnienia zwierzchniej kontroli administracyjnej (art. 7-10), III. Organa zwierzchniej kontroli administracyjnej (art. 11-15), IV. Wykonywanie zwierzchniej kontroli administracyjnej (art. 16-18), V. Nadzór służbowy (art. 19) i VI. Postanowienia końcowe (art. 20-22)⁵⁹⁵.

Jak napisano wcześniej, jednym z elementów reorganizacji administracji centralnej było dążenie do zmniejszenia liczby ministerstw, która, według Komisji, była zbyt duża, a w resortach powielano część kompetencji. Konkretnie działania przyniósł 1931 r. Na posiedzeniu Kolegium Uchwalającego w dniu 30 czerwca 1931 r. Komisja przyjęła wniosek o połączeniu Ministerstwa Reform Rolnych z Ministerstwem Rolnictwa. Wniosek referował Michał Kaczorowski. W uzasadnieniu wniosku napisano, że jednym z ważniejszych celów państwa polskiego jest doprowadzenie do intensyfikacji rolnictwa, w tym gospodarstw rolników drobnych, poprzez popieranie pewnych działów wytwórczości roślinnej i hodowlanej, politykę celną, system doradztwa rolniczego, organizowanie zbytu płodów rolnych, dążenie do likwidacji szachownicy pól, likwidację uciążliwych służebności gruntowych i leśnych oraz doprowadzenie do stworzenia właściwych rozmiarów gospodarstw rolnych z punktu widzenia gospodarczego i społecznego. Realizacja powyższych celów nie była łatwa ze względu na istnienie dwóch ministerstw – Reform Rolnych i Rolnictwa, które często prowadziły rozbieżną politykę w sprawach rolnych. Taka dwutorowość była szkodliwa zwłaszcza w czasach istniejącego ówczesnie kryzysu. Dwa osobne resorty związane z rolnictwem, a przede wszystkim Ministerstwa Reform Rolnych, nie występowały w żadnym z państw europejskich, w których przeprowadzono reformę rolną po zakończeniu Wielkiej Wojny. Nie powoływano takiego resortu nawet

⁵⁹⁵ *Ibidem*, s. 109-112.

czasowo. Takie uprawnienia były realizowane przez Ministra Rolnictwa. Jedynie w Czechosłowacji wyodrębniono odrębne urzędy agrarne, ale nie miały one charakteru ministerstwa. Również odstępstwem od zasady, że polityką przebudowy ustroju rolnego kieruje Ministerstwo Rolnictwa, można było zauważyć w Niemczech, gdzie takie kompetencje przekazano Ministrowi Pracy. Ze względu na powyższe argumenty Komisja zaproponowała zniesienie obu odrębnych resortów i połączenie ich w jedno Ministerstwo Rolnictwa i Reform Rolnych. Proponowano również zniesienie okręgowych urzędów ziemskich i przekazanie ich uprawnień wojewodom oraz likwidację urzędu komisarzy ziemskich i przekazanie ich uprawnień starostom powiatowych. Komisja na koniec podkreślała, że oszczędności z tytułu takich działań nie będą wielkie, a efekt zamierzonej reorganizacji wystąpi przede wszystkim w postaci usprawnienia administracji rolnej, dekoncentracji uprawnień i uproszczenia procedur⁵⁹⁶.

Kolejne wnioski Komisji o reorganizację ministerstw pojawiły się na posiedzeniu Kolegium Uchwalającego z dnia 16 września 1931 r. W jego trakcie rozpatrzono i przyjęto wnioski referowane przez M. Kaczorowskiego o zniesienie Ministerstwa Robót Publicznych oraz Ministerstwa Pocht i Telegrafów, a także rozdział kompetencji likwidowanych resortów pomiędzy wskazanych ministrów. Komisja proponowała, aby kompetencje dotyczące zarządu sprawami komunikacji wewnętrznej, dróg wodnych i żeglugi śródlądowej oraz popieranie turystyki przejęłoby Ministerstwo Komunikacji; kwestie żeglugi morskiej objęłoby Ministerstwo Przemysłu i Handlu, ze względu na przewagę interesów polityki handlu zagranicznego w sprawach żeglugi morskiej i portu w Gdyni; Minister Spraw Wewnętrznych przejąłby sprawy dotyczące nadzoru budowlanego, regulacji osiedli, kanalizacji oraz wodociągów miejskich i państwowych; problematykę regulacji rzek niespławnych, potoków górskich, obwałowań rzek, budowy zbiorników wodnych, melioracji, administracji wałów w dolinie kwidzyńskiej, działalności Generalnego Biura Hydrograficznego oraz konwencji górnośląskiej z 15 maja 1922 r. zawartej pomiędzy Polską a Niemcami przejąłby Minister Rolnictwa; Ministrowi Przemysłu i Handlu przekazano by sprawy elektryfikacji i energetyki, uprawnień zawodów technicznych, wykonywania zawodu przez techników cywilnych uprawnień do prowadzenia robót budowlanych oraz działalności izb inżynierskich i towarzystw technicznych; kwestia utrzymania budynków państwowych przesłaby do zadań ministerstw, do których budowie należały; sprawy opieki nad grobami wojskowymi przejąłby Minister Spraw Wojskowych. W kwestii administracji specjalnej podległej Ministerstwu Robót Publicznych proponowano likwidację Dyrekcji Robót Publicznych i przekazanie jej kompetencji do odpowiednich wydziałów urzędów wojewódzkich. Komisja zaproponowała również

⁵⁹⁶ *Z Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej*, GAiPP 1931, nr 14, s. 520(16)-521(17).

przekazanie zakresu działania Ministerstwa Poczty i Telegrafów w całości Ministrowi Komunikacji⁵⁹⁷.

Informacja o projekcie likwidacji Ministerstwa Robót Publicznych spotkała się z polemiką na łamach „Gazety Administracji Policji Państwowej”. W numerze 23. zamieszczono obszerny artykuł Gustawa Szymkiewicza, autora podręcznika do prawa budowlanego i zasiedlenia osiedli, pt. „Zniesienie Ministerstwa Robót Publicznych i usprawnienie administracji”. W tekście opisał kolejne kompetencje resortu i ich znaczenie dla społeczeństwa. Konstatował, że istniejące od 1919 r. ministerstwo mogłoby być zniesione, jeśli w ówczesnych warunkach sprawy załatwiane przez resort byłyby załatwiane gorzej niż w innych resortach oraz jego likwidacja przyniosłaby znaczne oszczędności, a istnienie ministerstwa byłoby zbędne. Mocno podkreślił, że żadna z tych przesłanek nie występowała. Co więcej, resort zajmował się sprawami pierwszorzędno znaczenia, tj. policją budowlaną i drogową, budową i utrzymaniem dróg, osiedli itp. Autor kończył w następujący sposób: „zniesienie Ministerstwa, jak zresztą zniszczenie wszelkiej rzeczy, będącej dziełem rąk ludzkich, nie jest oczywiście trudne do urzeczywistnienia (trudniejszą byłoby rzeczą należyte zorganizowanie odnośnych działów innych ministerstw, do których miałyby przejść sprawy obecnie należące do Ministerstwa Robót Publ.), jednak zniesienie instytucji, która wykazała swą żywotność przez swe długoletnie istnienie, nie powinno być uszczupnione bez bardzo ważnych i istotnych powodów”⁵⁹⁸.

W kwestii proponowanej likwidacji Ministerstwa Robót Publicznych wypowiedział się również był minister tego resortu w rządzie Władysława Grabskiego prof. Mieczysław Rybczyński. W swoim tekście przytoczył trudności, jakie mogłyby wystąpić w wyniku przekazywania kompetencji likwidowanego do poszczególnych resortów. Dlatego uważał, że sprawa powinna być dalej dyskutowana. Kończąc swoją argumentację, stwierdzał, że „[...] jakkolwiek będzie ostateczny projekt reorganizacji, naczelną zasadą powinno być nie rozdzielanie rzeczy organicznie ze sobą związanych, zamiast parcelacji możliwie daleko idąca komasacja administracji technicznej, bo tylko tą drogą da się faktycznie osiągnąć i oszczędności i największą sprawność w administracji”⁵⁹⁹.

Projekty Komisji doczekały się częściowej realizacji. „Rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 maja 1932 r. o ustanowieniu urzędu Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych” połączono oba resorty – Ministerstwo Rolnictwa i Ministerstwo Reform Rolnych. Nowe ministerstwo przejęło większość kompetencji rozwiązanych ministerstw z pewnymi wyjątkami – sprawy szkolnictwa rolniczego przekazano

⁵⁹⁷ Z Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej, GAiPP 1931, nr 18, s. 675(19)-676(20).

⁵⁹⁸ G. Szymkiewicz, *Zniesienie Ministerstwa Robót Publicznych i usprawnienie administracji*, GAiPP 1931, nr 23, s. 865(21)-869(25).

⁵⁹⁹ Prof. inż. [M.] Rybczyński, *Projekt zniesienia urzędu ministra robót publicznych*, GAiPP 1931, nr 22, s. 830(26)-832(28).

ministrowi Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, uprawnienia Państwowego Instytutu Meteorologicznego zaś do zakresu Ministra Komunikacji⁶⁰⁰.

Tego samego dnia „Rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej w sprawie zniesienia urzędu Ministra Robót Publicznych” zniesiono ten resort, a zakres jego działania przekazano Ministrom: Spraw Wewnętrznych, Skarbu, Rolnictwa i Reform Rolnych, Przemysłu i Handlu oraz Komunikacji. Minister Spraw Wewnętrznych otrzymał sprawy: nadzoru budowlanego i zabudowania osiedli, rozbudowy miast, normalizacji materiałów budowlanych, osiedleńczo-mieszkaniowe i polityki budowlanej, budowy, przebudowy i ogólnego zarządu gmachów i placów państwowych, z wyjątkiem placów wojskowych, kolejowych, pocztowych, górniczych, zarządów lasów i dóbr państwowych oraz objętych przebudową ustroju rolnego, nadzoru nad wykonywaniem zawodu inżynierów, mierniczych przysięgłych i techników oraz sprawy zrzeczeń technicznych, ochrony i utrzymania znaków granicznych oraz znaków pomiarowych dla pomiarów obszaru państwa, nadzoru nad pracami pomiarowymi, dokonywanymi przez związki samorządowe, wodociągów i kanalizacji, nadzoru nad państwowymi zakładami wodociągowymi na Górnym Śląsku oraz nad grobami wojennymi. Minister Skarbu przejął kwestie daniny leśnej oraz pomocy państwowej w odbudowie budynków zniszczonych lub uszkodzonych wskutek działań wojennych. Do zakresu działania Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych przekazano sprawy obwałowania, regulacji, kanalizacji i utrzymania rzek, zabudowania potoków górskich, oraz budowy i utrzymania kanałów i zbiorników wodnych, jeżeli nie mają na celu żeglugi i spławu, popierania publicznych przedsięwzięć melioracyjnych, wszelkie sprawy należące dotychczas do zakresu działania Ministra Robót Publicznych w myśl ustawy wodnej z dnia 19 września 1922 r. (Dz.U.R.P. z 1928 r. Nr 62, poz. 574), o ile nie wchodzi w zakres działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Ministra Komunikacji w myśl art. 2 i 6 opisywanego rozporządzenia. Do kompetencji Ministra Przemysłu i Handlu przekazano sprawy elektryfikacji, energetyki, zakładów elektrycznych oraz ustalania cen za energię elektryczną. Minister Komunikacji przejął sprawy: Państwowego Funduszu Drogowego, budowy i utrzymania publicznych dróg kołowych oraz nadzoru nad gospodarką drogową związków samorządowych, policji drogowej, nadzoru nad ruchem na drogach publicznych i zarobkowym przewozem osób i towarów pojazdami mechanicznymi, obwałowania, regulacji, kanalizacji i utrzymania rzek, zabudowania potoków górskich oraz budowy i utrzymania kanałów i zbiorników wodnych – dla celów żeglugi i spławu, żeglugi i spławu, oraz nadzoru nad ruchem na drogach wodnych, projektu melioracji Polesia z zastrzeżeniem współdziałania Ministra Spraw Wojskowych oraz Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych, hydrografii, popierania turystyki, wszelkie inne sprawy, nieprzekazane innym ministrom – w porozumieniu z innymi ministrami,

⁶⁰⁰ Dz.U.R.P. 1932, nr 51, poz. 480.

o ile byli nimi zainteresowani⁶⁰¹. Oba rozporządzenia wchodziły w życie 1 lipca 1932 r. Niestety, projektu likwidacji Ministerstwa Poczty i Telegrafów do wybuchu II wojny światowej nie zrealizowano.

D. Zagadnienia dekoncentracji

Problematyka dekoncentracji jako scedowanie prawa podejmowania decyzji władczych z organów wyższego szczebla na organy podległe w nauce prawa administracyjnego pojawiła się w połowie XIX w., a zawdzięczamy ją francuskiej nauce administracji. Jako pierwszy pojęcie dekoncentracji ustalił francuski prawnik L. Aucoc w 1869 r. w ramach cyklu wykładu w Cesarskiej Szkole Dróg i Mostów, rozdzielając je od pojęcia decentralizacja⁶⁰². Oba problemy, od momentu pojawienia, dotyczyły sposobu realizacji władzy państwowej, przy czym wyznaczały one zasadniczo odmienne płaszczyzny metodologiczne analizy problemów władzy. Dekoncentracja jako postać administracji scentralizowanej stała się przedmiotem zainteresowania, gdy uznano, że rozwiązania centralizacyjne i decentralizacyjne mogą współkształtować ustrój administracji terytorialnej państwa⁶⁰³.

Dynamiczny rozwój badań na opisywaną problematyką przyniósł XX w. Po zakończeniu I wojny światowej najwcześniej i najszerzej sprawą dekoncentracji zajęto się w Austrii. Austriacka ustawa związkowa z 1925 r. o odciążeniu administracji poddała gruntownej analizie całe administracyjne ustawodawstwo materialne pod względem uproszczenia postępowania i dekoncentracji. W Francji rząd Poincarégo wydał dekret „o decentralizacji i dekoncentracji”, który przenosił szereg kompetencji z administracji centralnej na prefektów i z uprawnień prefektów na podprefektów. W Czechosłowacji ustawą z 14 lipca 1927 r. o organizacji administracji politycznej zobowiązano rząd w terminie ośmiu lat do dokonania zmian w zakresie funkcjonowania poszczególnych instancji. Również parlament włoski zajął się rządowymi projektami ustaw o reformie administracji w duchu dekoncentracji⁶⁰⁴.

Dekoncentracja stała się także jednym z ważniejszych zadań Komisji dla usprawnienia administracji. Roman Hausner w swoim artykule „Dekoncentracja” napisał, że koncepcję przekazania prac nad dekoncentracją jednemu organowi, czyli Komisji,

⁶⁰¹ Dz.U.R.P. 1932, nr 51, poz. 479.

⁶⁰² J. Niczyפורuk, *Dekoncentracja administracji publicznej*, Lublin 2006, s. 9-10; H. Izdebski, *Problemy decentralizacji administracji we Francji w XIX w.*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1976, T. XXVIII, z. 1, s. 167; J. Przygodzki, *Przyczynek do problematyki dekoncentracji w pracach komisji dla usprawnienia administracji publicznej w II Rzeczypospolitej*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego. Tom poświęcony Panu profesorowi Kazimierzowi Orzechowskiemu” 2009, T. 12, s. 227-228.

⁶⁰³ J. Jeżewski, *Dekoncentracja terytorialna administracji jako zasada prawa administracyjnego we Francji*, Wrocław 2004, s. 47.

⁶⁰⁴ R. Hausner, *Dekoncentracja...*, s. 4(4).

uważał za słuszne, ponieważ w całej akcji dekoncentracyjnej chodzi o zachowanie równomierności w taktowaniu poszczególnych resortów, zagadnień i instancji. Konstatował, że dla władz lokalnych wyposażenie ich w szeroki zakres kompetencji będzie oznaczać podniesienie ich autorytetu wobec ludności, zwiększenie odpowiedzialności, a tym samym da im nowy bodziec do pracy. Jest to również znak, że polska administracja lokalna na tyle okrzepła i udoskonalila się przez pierwsze 10 lat niepodległości, że można przekazać jej szeroki zakres odpowiedzialności⁶⁰⁵.

Prace nad dekoncentracją były jednymi z pierwszych, które podjęto po powołaniu Komisji. Sekcja ds. dekoncentracji był jedną z trzech pierwszych, które uruchomiono. Jej pierwsze posiedzenie odbyło się 14 grudnia 1928 r. pod przewodnictwem wojewody wileńskiego Władysława Raczkiewicza. Pierwszym referentem był Roman Hausner. Dokonano wtedy podziału rzeczowego zadań według resortów między jej członków i znawców przedmiotu⁶⁰⁶. Członkowie sekcji doszli do wniosku, że najbardziej celową formą realizacji zadań miało być opracowanie poszczególnych wniosków prawodawczych, a nie osobnego projektu ustawy dekoncentracyjnej⁶⁰⁷.

Na kolejnych posiedzeniach wysłuchano referatów autorstwa Jana Kantego Piętaka, szefa biura Prawnego Rady Ministrów, i Stefana Okulicza, naczelnika wydziału w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. J. Piętaś przedstawił projekt dekoncentracji uprawnień Rady Ministrów. Zaproponował przekazanie ministrom Spraw Wewnętrznych i Spraw Wojskowych uprawnienia dotyczące udzielania zgody na wstępowanie polskich obywateli do obcych armii; wskazał, że zgodę na przyznawanie zaopatrzenia finansowego z funduszy państwowych powinni udzielać właściwi ministrowie za zgodą Ministra Skarbu, a nie Rada Ministrów, a także że zezwolenie na zakup nieruchomości przez cudzoziemców powinno następować za zgodą właściwego ministra, a nie Rady Ministrów⁶⁰⁸.

S. Okulicz przygotował referat dotyczący dekoncentracji uprawnień Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Referat oparty był na wnioskach przesłanych przez wojewodów oraz rzeczoznawcę, radcę Witolda Reissa z Wilna. Proponował przeniesienie na władze lokalne spraw dotyczących: pozbawienia obywatelstwa z powodu odmowy służby wojskowej, wydawanie zaświadczeń o brak przeszkód do zawarcia małżeństwa, orzecznictwa karno-administracyjnego przeciwko mierniczym przysięgłym, zatwierdzenia statutów o podatku inwestycyjnym, rejestracji lekarzy i dentystów, wydawania zezwoleń na odbywanie zgromadzeń publicznych w województwach wschodnich⁶⁰⁹.

⁶⁰⁵ *Ibidem*.

⁶⁰⁶ *Z komisji...*, 1928, nr 12, s. 1097(49); *Z komisji...*, 1929, nr 14, s. 509(13)-510(14).

⁶⁰⁷ J. Brzozowski, *op. cit.*.

⁶⁰⁸ *Z komisji...*, 1929, nr 14, s. 510(14).

⁶⁰⁹ *Ibidem*.

Na posiedzeniu sekcji odbytej 4 października 1929 r. kontynuowano dyskusję nad propozycjami J. Piętaka, który ostatecznie skonkretyzował organy, które miały uzyskać część uprawnień Rady Ministrów. Finalnie wojewodowie mieli otrzymać prawo wydawania zezwoleń na służbę obywateli polskich w obcych armiach; Ministrowi Skarbu, w porozumieniu z innymi ministrami, przekazano uprawnienie w sprawie wyrażenia zgody na nabycie nieruchomości przez cudzoziemca; Ministrowi Spraw Wewnętrznych, w porozumieniu z innymi ministrami, oddano kompetencje w sprawie zmian granic niektórych kategorii związków samorządowych. J. Piętał poinformował również, że dezyderaty sekcji w dwóch kwestiach – zwolnienia od poziomu wykształcenia dla urzędników oraz spraw wyłączeniowych – zostały wzięte pod uwagę przez premiera przy tworzeniu jednego z jego projektów zarządzenia oraz projekcie ustawy wyłączeniowej przygotowywanej przez Ministerstwa Sprawiedliwości⁶¹⁰.

Kolejne dwa referaty były autorstwa docenta Uniwersytetu Jagiellońskiego Bronisława Hełczyńskiego i adwokata E. Iwaszkiewicza. Pierwszy dotyczył dekoncentracji w zakresie spraw morskich, które należały do uprawnień Ministra Przemysłu i Handlu, a drugi odnosił się do przepisów weterynaryjnych leżących w kompetencjach Ministerstwa Rolnictwa⁶¹¹.

Dalsze referaty wygłoszono na posiedzeniu w dniu 20 listopada 1929 r. Propozycje dekoncentracji w zakresie przepisów prawa budowlanego i zabudowania osiedli oraz przepisów o zarządzie, utrzymaniu i budowie gmachów państwowych przedstawił rzeczoznawca sekcji, radca prawny Prezydium Rady Ministrów Władysław Paczowski. O dekoncentracji przepisów łowieckich mówił na powyższym posiedzeniu adwokat E. Iwaszkiewicz⁶¹².

Informacje o dalszych pracach sekcji znajdujemy na łamach „Gazety Administracji i Policji Państwowej”. Na posiedzeniu 16 grudnia 1929 r. dyskutowano nad referatami: prof. Jerzego Remera „Państwowa opieka nad sztuką”, który zawierał propozycje dekoncentracji przepisów w tej dziedzinie, wiceprezesa Okręgowego Urzędu Ziemskiego w Wilnie, Władysława Żemojtele pt. „Dekoncentracja w zakresie scalania gruntów” i sędziego Naczelnego Trybunału Administracyjnego Bohdana Dzięciołowskiego pt. „Dekoncentracja w zakresie Ministerstwa Reform Rolnych z wyjątkiem spraw komasacji gruntów”⁶¹³. Dyskusję nad dwoma ostatnimi referatami prowadzono na kolejnych posiedzeniach 29 i 30 stycznia 1930 r. Wtedy przedstawiono również referaty dotyczące dekoncentracji w zakresie: Ministerstwa Skarbu wygłoszony przez Pawła Michalskiego i Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej wygłoszony przez Janusza Pierzchałskiego. Dnia 21 lutego 1930 r. o dekoncentracji w zakresie służby zdrowia mówili dr Wroczyński i naczelnik

⁶¹⁰ *Z komisji...*, 1929, nr 20, s. 728(16).

⁶¹¹ *Ibidem*, s. 728(16)-729(17).

⁶¹² *Z komisji...*, 1929, nr 24, s. 869(13)-872(16).

⁶¹³ *Z komisji...*, 1930, nr 1, s. 15(15)-18(18).

Gawiński. Na posiedzeniach w dniach 25 i 26 marca 1930 r. wysłuchano referatów dekoncentracyjnych autorstwa B. Dzieciołowskiego o ciałach kolegialnych i ich kompetencjach w administracji reform rolnych, posła Gustawa Zielińskiego o dekoncentracji w zakresie opieki społecznej i emigracji, J. Pierzchalskiego o organizacji organów orzekających w dziedzinie ubezpieczeń społecznych i dr. J. Dobiji radcy w Prokuraturii Generalnej o dekoncentracji w zakresie Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego (z wyjątkiem działu wyznań)⁶¹⁴.

W kolejnych miesiącach na posiedzeniach sekcji rozpatrywano propozycje: Alfreda Konopki – inspektora ministerialnego w Ministerstwie Robót Publicznych w zakresie spraw elektrycznych, wodnych, pomiarowych i organizacyjnych; radcy ministerialnego w Prezydium Rady Ministrów Ludomira Kaczmarkiewicza o dekoncentracji uprawnień Ministra Robót Publicznych w zakresie spraw drogowych; J. Pierzchalskiego – o dekoncentracji przewidzianej w projekcie ustawy o ubezpieczeniach społecznych; dr. Władysława Kahla, radcy ministerialnego w Ministerstwie Przemysłu i Handlu o dekoncentracji w dziale administracji przemysłowej; prof. B. Hełczyńskiego o dekoncentracji administracji górniczo-hutniczej; Teodora Swinarskiego, naczelnika w Ministerstwie Rolnictwa, w zakresie leśnictwa i łowiectwa; kierownika wileńskiego oddziału wyznaniowego radcy Wiktora Piotrowicza w sprawie administracji wyznań. Do zakończenia swoich prac sekcja miała jeszcze rozstrzygnąć propozycje dekoncentracji administracji spraw wewnętrznych (bez służby zdrowia) przygotowane przez Grzegorza Diatłowieckiego-Dziatelowskiego, administracji spraw rolnych opracowane przez Izydora Kaflińskiego oraz spraw weterynaryjnych stworzone przez radcę, dr. K. Pająka, administracji miar i wag na podstawie referatu dr. W. Kahla wraz z referatem uzupełniającym o administracji przemysłu i handlu oraz nadzoru nad finansami komunalnymi przygotowane przez G. Diatłowieckiego-Dziatelowskiego i Bronisława Mariana Ostaszewskiego. Referat scaleniowy miał przygotować Wł. Czapiński do marca 1931 r.⁶¹⁵ Termin ten został przedłużony na ostatniej konferencji sekcji 20 marca 1931 r. do końca kwietnia tego roku. W czasie jej trwania wysłuchano ostatniego referatu o dekoncentracji w zakresie obowiązków służby wojskowej⁶¹⁶.

Dnia 21 grudnia 1931 r. odbyło się posiedzenie Kolegium Uchwalającego Komisji dla usprawnienia administracji publicznej, na której zatwierdzono wnioski w sprawie dekoncentracji w zakresie administracji opieki społecznej, emigracji i administracji

⁶¹⁴ *Z komisji...*, 1930, nr 4, s. 133(21)-134(22); nr 5, s. 174(22)-175(23); nr 6, 216(24)-217(25); nr 7, s. 248(16); nr 8, s. 293(21)-295(23).

⁶¹⁵ *Z komisji...*, 1930, nr 11, s. 397(13)-398(14); nr 12, s. 435(19)-436(20); nr 13, s. 475(19)-476(20); nr 15, s. 538(10)-539(11); nr 18, s. 650(18)-651(19); nr 22, s. 807(13)-808(14); nr 2, s. 64(24); *Z komisji...*, 1931, nr 3, s. 96(16); nr 6, s. 209(17).

⁶¹⁶ *Z komisji...*, 1931, nr 7, s. 252(20).

skarbowej. W terminach od 1 października do 30 grudnia 1931 r. przedłożono wnioski dekoncentracyjne w zakresie administracji reform rolnych, drogowej, spraw wewnętrznych, zdrowia publicznego, opieki społecznej i skarbowej. W ten sposób Komisja zakończyła prace nad projektem jednolitego i celowego uregulowania właściwości i toku instancji w postępowaniu przed władzami administracyjnymi. W tej sprawie odbyło się 25 posiedzeń sekcji. Na podstawie ostatecznego raportu Wł. Czapińskiego Komisja przygotowała 345 dekoncentracyjnych wniosków legislacyjnych, w tym 21 wniosków o przeniesienie uprawnień z Rady Ministrów na poszczególnych ministrów, 145 wniosków o przeniesienie kompetencji z III instancji (ministrów) na II instancję, a w 12 przypadkach na I instancję, 77 wniosków o przeniesienie uprawnień z II instancji na pierwszą, 10 wniosków o przekazanie kompetencji z administracji rządowej na organy samorządu terytorialnego, 73 wnioski o ustalenie kompetencji w wypadkach wątpliwych lub o zmniejszenie liczby wypadków, w których wymagana jest kooperacja ministrów, 7 wniosków o przesunięcie kompetencji na organy wyższej instancji⁶¹⁷.

Niestety, akcja dekoncentracyjna nie zakończyła się sukcesem. Już po zakończeniu prac Komisji dla usprawnienia administracji publicznej, w ocenie rządu, jej działalność w kwestiach dekoncentracji dezaktualizowała się. Dlatego podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych dr Bronisław Franciszek Nakoniecznikoff-Klukowski ponownie zainicjował prace nad dekoncentracją, opierając się na materiałach komisji. Miał je realizować Władysław Czapiński, który przygotowywał ostateczny raport sekcji do spraw dekoncentracji Komisji dla usprawnienia administracji⁶¹⁸. Tym razem prace Czapińskiego nie poszły na marne. Dnia 28 grudnia 1934 r. wydane zostało „Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o unormowaniu właściwości władz i trybu postępowania w niektórych działach administracji państwowej”⁶¹⁹, czyli rząd poszedł w kierunku wydania jednego aktu, w którym skumulowano problematykę dekoncentracji.

E. Organizacja ustroju miasta stołecznego Warszawy

Kolejnym elementem prac Komisji dla usprawnienia administracji publicznej było przygotowanie ustroju miasta stołecznego Warszawy i najbliższych okolic. Prace toczyły się od 1930 r. Podstawą prac dla osobnej sekcji był projekt przygotowany przez dr. Kazimierza Windakiewicza, naczelnika wydziału w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. Posłużył on do wytyczenia pola do dyskusji nad tą problematyką. Wyniki ogólnej dyskusji posłużyły do sformułowania nowego projektu, którego autorem był Jan Strzelecki. Stał się podstawą dyskusji szczegółowej, w której wzięli udział, pod przewodnictwem

⁶¹⁷ *Z komisji...*, 1932, nr 1, s. 23(23); nr 2, s. 52(16).

⁶¹⁸ R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 156; A. Tarnowska, *Niedostatki...*, s. 263-264.

⁶¹⁹ Dz.U.R.P. 1934, nr 110, poz. 976.

M.Z. Jaroszyńskiego, R. Hausner, K. Windakiewicz, R. Błędowski, St. Podwiński, St. Downarowicz, T. Toeplitz, B. Wasiutyński, Rutkowski, J. Strzelecki, St. Różański i W. Brzeziński. Na podstawie powyższych dyskusji St. Podwiński zredagował ostateczny projekt, który Prezydium Komisji zamieściło w tomie VIII „Materiałów Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów” z podtytułem „Ustrój województwa stołecznego i m. st. Warszawy”. We wstępie do tomu M.Z. Jaroszyński dokonał dwóch zastrzeżeń. Po pierwsze zauważył, że projekt nie był jeszcze oficjalnym projektem Komisji dla usprawnienia administracji publicznej. Był tylko projektem opracowanym dla Komisji. Komisja w komplecie orzekającym w składzie: przewodniczący M.Z. Jaroszyński, członkowie – W. Raczkiewicz, W. Roman i P. Drzewiecki, miała zająć się nim w najbliższym czasie i po poczynieniu ewentualnych zmian przedstawić rządowi jako swój projekt oficjalny. Drugim zastrzeżeniem był fakt, że projekt nie mógł być uważany za ściśle odpowiadający poglądom głównego referenta, jak i większości członków pracujących w sekcji. W jej łonie panowała w wielu kwestiach znaczna rozbieżność zdań, niekiedy nawet dotycząca zasad. Te kwestie sporne, gdy nie można było doprowadzić do uzgodnienia poglądów, rozstrzygał sam przewodniczący Jaroszyński i dawał ostateczne wskazówki co do redakcji projektu. Jak stwierdzał na koniec: „Ja więc sam ponoszę za treść projektu główną odpowiedzialność”⁶²⁰.

W uzasadnieniu projektu zauważono, że istniejący stan prawny określający organizację Warszawy jako stolicy państwa oparty jest na dwutorowości, czyli równoległym istnieniu organów administracji rządowej i samorządowej. Drugą bolączką miasta było zagadnienie daleko idącej biurokratyzacji zarówno organów samorządowych stolicy, jak i samego magistratu miejskiego. Biurokratyzacja organów – rady miejskiej i magistratu, była wywołana zbyt dużą centralizacją, charakteryzującą całą organizację miasta. Warszawa, licząca ówczesnie 1 178 000 mieszkańców, była miastem wielkim i pod każdym względem niejednorodnym. O tym stanie rzeczy nie pamiętał z konieczności „tymczasowy”

⁶²⁰ We wstępnej dyskusji wzięli udział na zaproszenie Prezydium Komisji: inż. Zygmunt Joachim Słomiński, Prezydent m. st. Warszawy; prof. Ryszard Błędowski, Wiceprezydent m. st. Warszawy; dr Józef Zawadzki, radny m. st. Warszawy; Teodor Toeplitz, były ławnik Magistratu m. st. Warszawy; Władysław Korsak, wiceminister Spraw Wewnętrznych; Józef Olpiński, zastępca Komisarza Rządu na m. st. Warszawę; Bohdan Wasiutyński, prof. Uniwersytetu Warszawskiego; dr Jerzy Panejko, prof. Uniwersytetu Wileńskiego; dr Adolf Suligowski, prof. Uniwersytetu Warszawskiego; inż. St. Twardo, wojewoda warszawski; W. Roman, senator i członek Komisji dla usprawnienia administracji publicznej; inż. St. Downarowicz, były Minister Spraw Wewnętrznych; R. Hausner, naczelnik wydziału w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych; Jan Strzelecki, Wicedyrektor Głównego Urzędu Statystycznego i były dyrektor Departamentu Samorządowego; St. Podwiński, naczelnik wydziału w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych; inż. Stanisław Różański, Kierownik Biura Planu Regionalnego Warszawy; Waław Gajewski, były Starosta Warszawski; J. Suski, Radca w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych; J. Brzozowski, szef Sekretariatu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych; Bolesław Rutkowski, przedstawiciel Izby Przemysłowo-Handlowej; W. Brzeziński, sekretarz generalny Komisji; dr Julian Stawiński, sędzia, zob. *Materiały Komisji...*, t. VIII. *Ustrój województwa stołecznego i m. st. Warszawy*, Warszawa 1933, s. 5-7; o ustroju stolicy zob. M. Jaroszyński, *Problem ustroju stolicy*, Warszawa 1934.

dekret Tymczasowego Naczelnika Państwa z dnia 4 lutego 1919 r.⁶²¹, traktując Warszawę na równi z każdym najmniejszym miastem. Samorząd powinien zapewnić przecież obywatelom bezpośredni wpływ na administrację ich lokalnymi sprawami, umożliwić im kontrolę i to kontrolę rzeczywistą, działalności organów miejskich. Tymczasem praktyka warszawska uczyła, że rada miejska była ciałem zbyt licznym i niesprawnym, aby przerobić wszystkie zagadnienia ogólnomiejskie, a więc tym bardziej nie było czasu na rozpatrywanie zagadnień lokalnych, dotyczących poszczególnych części miasta, zwłaszcza że bardzo rozległe przedmieścia Warszawy nie miały bardzo często reprezentacji w radzie. Również magistrat nie był w stanie załatwić całości często drobnych, ale lokalnie ważnych potrzeb poszczególnych dzielnic. Wobec ogromu zadań scentralizowanych w magistracie rada miejska nie mogła wypełnić również roli organu kontrolującego. Brak należytej rewizji gospodarki magistratu ze strony rady miejskiej był faktem niewątpliwym, a wysoce antysamorządowym. Podkreślano, że istniejący system samorządowy w stolicy słabo odpowiada zaludnieniu miasta i nie odpowiada zasadzie reprezentacji, a dominującym czynnikiem w życiu samorządu stolicy byli niektórzy faktycznie stale czynni członkowie magistratu i urzędnicy miejscy. Na potwierdzenie tej tezy podano informację, że w Warszawie na jednego radnego przypada 8823 mieszkańców. Tymczasem w Londynie 2341 mieszkańców hrabstwa ma swojego przedstawiciela, a w Berlinie 1 przedstawiciel przypada na 3271 mieszkańców⁶²².

Z prac nad nowym ustrojem stolicy nie można było wyeliminować zagadnienia organizacji faktycznego nadzoru nad organami warszawskimi. Ówczesnie nad miastem Warszawą bezpośrednią władzą nadzorczą były poszczególne ministerstwa, każde w zakresie swej kompetencji, wśród nich ogólną władzą nadzorczą stosunkowo o najszerszych kompetencjach było Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Stan ten w ocenie projektodawców był wysoce wadliwy z następujących powodów: brakowało władz nadzorczych II instancji, nadzór sprawowały władze, które z istoty swej nie były przystosowane do spełniania nadzoru bezpośredniego, brak było należytej koordynacji nadzoru ze względu na sprawowanie tych czynności przez szereg równorzędnych władz. Taki stan rzeczy był wysoce szkodliwy zarówno dla interesów państwa, jak również i dla samego miasta oraz jego mieszkańców. Dlatego i ta problematyka wymagała reformy polegającej na stworzeniu poniżej ministerstw władzy nadzorczej I instancji. Takie rozwiązanie postulowała już Komisja Trzech pod przewodnictwem M. Bobrzyńskiego. Zaznaczono również, że w projekcie rozstrzygnięto miejsce Warszawy jako centrum regionu podwarszawskiego grupujące okoliczne gminy⁶²³.

⁶²¹ Dz.Pr.P.P. 1919, nr 13, poz. 140.

⁶²² *Materiały Komisji...*, t. VIII, s. 41-45.

⁶²³ *Ibidem*, s. 45-49.

W dalszej części uzasadnienia projektodawcy dokonali analizy porównawczej ówczesnych ustrojów Wiednia, Berlina, Londynu, Paryża, Rzymu i Nowego Jorku. Podsumowując ustalenia, stwierdzili, że pierwszym wspólnym wnioskiem wypływającym z ustroju stolic, poprzez pryzmat decentralizacji i dekoncentracji wewnętrznej, było dokonanie podziału tych miast na trzy grupy: na miasta zdecentralizowane, jakim był Londyn, miasta scentralizowane, którymi były Paryż i Rzym, oraz grupę pośrednią, w której znalazły się Berlin, Nowy York i Wiedeń. Kolejną tezą było stwierdzenie, że pomimo rozmaitych procesów ustrojowych większość stolic posiadała wewnętrzny ustrój zdekoncentrowany w różnym zakresie i ewolucja ich wewnętrznego ustroju zmierzała do zatarcia zbyt jaskrawych rozbieżności, istniejących pod tym względem pomiędzy poszczególnymi stolicami, stwarzając mniej więcej podobny wewnętrzny ustrój oparty na dekoncentracji wewnętrznej. Jej zakres był już jednak zagadnieniem ściśle lokalnym danego miasta i musiał być indywidualizowany w zależności od całego kompleksu miejscowych warunków rozwoju danego miasta. Wszystkie analizowane powyżej ustroje stolic nie znały zagadnienia „dwutorowość”. Czynności administracji rządowej były przekazane organom samorządowym, jedynie policja pozostawała w rękach państwa. Wreszcie należało pamiętać, że każda organizacja publiczna, a więc i organizacja stolicy, była formą jurydyczną dla treści politycznej i że właśnie te momenty natury politycznej odgrywały wielkie znaczenie⁶²⁴.

Sam projekt ustawy o ustroju województwa stołecznego i m. stołecznego Warszawy składał się z trzech części i 109 artykułów. Pierwsza część – Ustrój województwa stołecznego podzielony był na sześć tytułów: I. Województwo stołeczne i jego granice (art.1-3); II. Zakres działania wojewódzkiego związku komunalnego (art. 4-15); III. Organa wojewódzkiego związku komunalnego (art. 16-59) podzielony na pięć rozdziałów – I. Sejmik wojewódzki (a. Skład sejmiku wojewódzkiego i jego członkowie, b. Zakres działania sejmiku wojewódzkiego, c. Posiedzenia sejmiku wojewódzkiego i jego uchwały), II. Wydział wojewódzki, III. Wojewoda, IV. Deputacje, V. Funkcjonariusze wojewódzkiego związku komunalnego; IV. Majątek i gospodarka wojewódzkiego związku komunalnego (art. 60-67); V. Nadzór państwowy nad wojewódzkim związkiem komunalnym (art. 68-77); VI. Organizacja władz administracji ogólnej województwa stołecznego (art. 78-85). Część druga – Ustrój miasta st. Warszawy podzielona była na pięć tytułów: I. Postanowienia ogólne (art. 86-87); II. Organa ogólno-miejskie miasta st. Warszawy (art. 88-92); III. Organa dzielnicowe miasta st. Warszawy (art. 93-98); IV. Nadzór państwowy nad gminami miasta st. Warszawy i jej dzielnicami (art. 99-100);

⁶²⁴ *Ibidem*, s. 49-63.

V. Organizacja władz administracji ogólnej na terenie miasta st. Warszawy (art. 101-105). Ostatnia, III część zawierała postanowienia przejściowe i końcowe (art. 106-109)⁶²⁵.

Artykuł pierwszy projektu przesądzał kształt województwa stołecznego, które miało składać się z obszaru miasta st. Warszawy, powiatu warszawskiego województwa warszawskiego oraz części powiatów województw warszawskiego i lubelskiego, które zostały szczegółowo określone rozporządzeniem Rady Ministrów. Województwo stołeczne miało być jednostką administracji rządowej oraz wojewódzkim związkiem komunalnym. Dalsze przepisy określiły zakres działalności komunalnego związku oraz ramową treść statutu wojewódzkiego. Projekt nie precyzował szczegółowo tego zakresu, pozostawiając to dalszej ewolucji, w której głos decydujący będzie miał sam samorząd wojewódzki poprzez swoje organy, reprezentujące stolicę, region, a również i państwo poprzez wydawanie w tym przedmiocie specjalnych ustaw. Przepisy określiły również możliwość przejścia w całości lub w części na wyłączność działania wojewódzkiego związku komunalnego poszczególnych zadań, należących do ustawowego lub dobrowolnego zakresu działania m. st. Warszawy, powiatowych związków komunalnych lub gmin leżących na terenie województwa stołecznego, bez względu na to, czy zadanie to było wykonywane bezpośrednio przez dany związek, czy przez związek międzykomunalny, czy też w danej chwili było niewykonywane. Przejście takie mogło być dokonane tylko wtedy, jeżeli przejmowane zadanie przerastało siły związków komunalnych, do których z reguły należały, albo jeżeli przejścia wymagał wzgląd na jednolite zaspokajanie potrzeb na obszarze województwa lub na jego części, a równocześnie wykonanie zadania przez wojewódzki związek było pod względem gospodarczym bardziej celowe, aniżeli przez związki komunalne, do których zadanie to z reguły należało⁶²⁶.

Najliczniejszymi przepisami projektu były normy określające pozycję ustrojową organów wojewódzkiego związku komunalnego. Były nimi sejmik wojewódzki, wydział wojewódzki, wojewoda i deputacje. Sejmik składał się z członków wybranych przez radę miejską miasta st. Warszawy i sejmiki powiatowe powiatów wchodzących w skład województwa stołecznego. Wybory do sejmiku oparto więc na zasadzie pośredniości. Wynikała ona z konieczności zapewnienia koordynacji pomiędzy organami wojewódzkimi a miejskimi czy powiatowymi. Kadencja była pięcioletnia. Liczba mandatów miała odpowiadać liczbie ludności województwa. Jeden mandat miał przypadać na 50 tys. mieszkańców. Przy takim stosunku i ówczesnej ludności Warszawy mogłaby ona liczyć na 25 mandatów. Pracą sejmiku miał kierować prezes, wybrany spośród jego członków, lub jego zastępca. Projekt nie przewidywał łączenia funkcji prezesa z wojewodą. Prezes sejmiku, wybierany na 1 rok, nie miał wpływu na ustalenie porządku obrad sejmiku,

⁶²⁵ *Ibidem*, s. 9.

⁶²⁶ *Ibidem*, s. 10-12.

porządek ten był ustalany przez wydział wojewódzki, który obowiązany był zawsze uwzględnić zgłoszone w tej materii wnioski wojewody oraz wnioski w ustawowej liczby członków sejmiku⁶²⁷.

Wydział wojewódzki, jako organ wykonawczy komunalnego związku wojewódzkiego, składał się: z wojewody jako przewodniczącego, z wicewojewody jako zastępcy przewodniczącego; z jednego urzędnika państwowego powołanego według zasad określonych w art. 51 ust. 1 wzgl. ust. 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (prezes izby skarbowej lub inny urzędnik administracji skarbowej wyznaczony przez prezesa), z prezesa sejmiku wojewódzkiego, z sześciu innych członków, wybranych przez sejmik wojewódzki spośród mieszkańców województwa posiadających bierne prawo wyborcze do rad miejskich lub gminnych. Wydział był częściowo organem stanowiącym, zarządzającym oraz przygotowującym sprawy pod obrady sejmiku i kontrolującym czynności wojewody, jako organu wykonawczego⁶²⁸.

Wojewoda był urzędnikiem państwowym, jego prawa i obowiązki, odpowiedzialność dyscyplinarną, sposób mianowania i zwalniania, regulowały właściwe przepisy o państwowej służbie cywilnej. Był również organem zarządzającym i wykonawczym wojewódzkiego związku komunalnego, a na posiedzeniach sejmiku miał jedynie głos doradczy. Był on obowiązany zawiesić nielegalne uchwały organów związku, a Minister Spraw Wewnętrznych orzekał o ich nieważności, mógł on wstrzymać wykonanie uchwał sprzecznych z interesami wojewódzkiego związku, a uchwała taka musiała być ponownie przyjęta przez sejmik⁶²⁹.

Deputacje były czwartym, fakultatywnym organem wojewódzkiego związku. Składały się one z 8-16 członków wybranych przez sejmik, w tym w połowie co najmniej mieli być to członkowie sejmiku, a pozostali to inni mieszkańcy województwa. W deputacjach mogli zasiadać funkcjonariusze wojewódzkiego związku. Organizację i zakres działania deputacji określał sejmik, z tym jednak zastrzeżeniem, że celem koordynowania prac deputacji z wydziałem wojewódzkim ten ostatni powoływał jednego ze swych członków na przewodniczącego danej deputacji. Deputacje powoływał sejmik jedynie dla poszczególnych działów administracji, w celu odciążenia swoich członków w zakresie stanowienia i kontroli. Dla uproszczenia całej organizacji sejmik mógł powierzyć danej deputacji rolę komisji sejmiku, przygotowującej materiał do jego uchwał⁶³⁰.

Spśród funkcjonariuszy wojewódzkiego związku na plan pierwszy wysuwał się dyrektor. Stał on na czele aparatu wojewódzkiego związku i był stałym pomocnikiem

⁶²⁷ *Ibidem*, s. 14-22.

⁶²⁸ *Ibidem*, s. 22-23.

⁶²⁹ *Ibidem*, s. 24-25.

⁶³⁰ *Ibidem*, s. 25-26.

wojewody (wicewojewody). Nie był on żadnym organem wojewódzkiego związku, a zakres jego działania określał wojewoda w instrukcji służbowej⁶³¹.

Nadzór państwowy nad wojewódzkim związkiem komunalnym miał sprawować Minister Spraw Wewnętrznych, również w porozumieniu z innymi ministrami. Uprawnienia władzy nadzorczej miały polegać na: zatwierdzeniu niektórych uchwał, ogłaszaniu ich za nieważne albo ich unieważnianiu, przymusowym budżetowaniu, wprowadzeniu zarządzeń wykonania zastępczego, prawie dokonywania inspekcji oraz rozwiązywaniu sejmiku i wydziału wojewódzkiego⁶³².

Organizacja władz administracji ogólnej województwa stołecznego, w myśl projektu, opierać się miała na obowiązujących w tej mierze przepisach rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej. Wojewoda miał stać na czele urzędu wojewódzkiego, gdzie załatwiane były sprawy zarówno administracji rządowej, jak i wojewódzkiego związku komunalnego⁶³³. W ten sposób projekt odchodził od zasady dualizmu administracji rządowej i samorządowej.

Dalsze przepisy normowały budowę i kompetencje organów miasta st. Warszawy, które miało być podzielone na dzielnice. Ich liczba i granice miało określić rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych, wydane po wysłuchaniu opinii rady miasta Warszawy i wydziału wojewódzkiego. Artykuł 86 projektu stwierdzał, że „ustrój miasta st. Warszawy normują postanowienia dekretu z dnia 4 lutego 1919 r. o samorządzie miejskim (Dz. Pr. P. P. nr 13 poz. 140) wraz z późniejszymi zmianami i przepisami ustawy niniejszej”. Z tego powodu w projektowanych normach nie było przepisów o uprawnieniach rady miejskiej i jej organów wykonawczych. Organami gminy miasta st. Warszawy były: rada miejska, zarząd miejski, prezydent miasta, deputacje. Organami dzielnicowymi miały być rady dzielnicowe i burmistrz dzielnicowy. Projekt stanął na stanowisku wspólnego aktu wyborczego do rady miejskiej i rad dzielnicowych, dążąc do możliwego uproszczenia systemu wyborczego i unikania wstrząsów zbyt częstych, jakimi były zawsze każde wybory. W ten sposób wybory do rady miejskiej były bezpośrednie, a stosownie do ogólnych przesłanek miały się odbywać w dzielnicach, które były z reguły jednocześnie okręgami wyborczymi. Do uprawnień rady dzielnicy należało: ustalanie zasad wypełniania zadań przekazanych uchwałą rady miasta st. Warszawy do realizacji dzielnicom; zgłaszanie wniosków do rady miejskiej miasta st. Warszawy o przekazanie dzielnicy właściwych jej zadań; stanowienie o założeniu, przekształcaniu i zamknięciu zakładu, przedsiębiorstwa albo innego urządzenia dzielnicy w zakresie przekazanym

⁶³¹ *Ibidem*, s. 26-27.

⁶³² *Ibidem*, s. 29-32.

⁶³³ *Ibidem*, s. 32-34.

dzielnicy przez radę miejską; ustalanie potrzeb dzielnic i przygotowywanie projektu budżetu dzielnicy; dysponowanie środkami, przekazanymi dzielnicy bez specjalnego przeznaczenia przez radę miejską m. st. Warszawy; uchwalanie opłat administracyjnych w obrębie dzielnicy, opłat i dopłat specjalnych na rzecz gminy miasta st. Warszawy w granicach kompetencji określonych przez radę miejską miasta st. Warszawy; zatwierdzanie rocznych zamknięć rachunkowych oraz przyjmowanie do wiadomości rocznych sprawozdań z działalności burmistrza dzielnicowego; uchwalanie regulaminów czynności rady dzielnicowej i komisji; wybieranie burmistrza dzielnicowego i jego zastępcy; opiniowanie planu regionalnego dzielnicy oraz planu regulacyjnego i zabudowy. Organami nadzorczymi nad władzami stolicy miał być wojewoda z wydziałem wojewódzkim, który działał bądź z głosem doradczym, bądź stanowczym⁶³⁴.

Projektowana organizacja władz administracji ogólnej na terenie m. st. Warszawy przewidywała utworzenie ze stolicy powiatu miejskiego dla celów administracji ogólnej, a prezydent miasta pełnił funkcję z zakresu administracji ogólnej I instancji przy pomocy urzędników miejskich, z wyjątkiem administracji bezpieczeństwa i spraw wojskowych. Dla wymienionych działów administracji rządowej właściwi ministrowie przydziałać mieli prezydentowi odpowiednią liczbę urzędników rządowych, którzy pełnili obowiązki pod bezpośrednim kierownictwem jednego z wiceprezydentów, mianowanego i odwoływanego przez Ministra Spraw Wewnętrznych, a podlegającego służbowo prezydentowi. Funkcje sejmiku powiatowego miała pełnić warszawska rada miejska, a funkcje wydziału powiatowego – zarząd miejski. Jak napisano w uzasadnieniu, Projekt zmierzał do zorganizowania na terenie m. Warszawy jednej władzy administracji ogólnej I instancji, przy czym władza ta mogła uzyskać w drodze rozporządzenia Rady Ministrów również szereg uprawnień władz administracji ogólnej II instancji. Projektowane normy nie przewidywały instytucji starosty grodzkiego, która funkcjonowała w szeregu miast wydzielonych w województwach zachodnich oraz we Lwowie i Krakowie. Postanowienia projektu pragnęły zapewnić agendum zarówno administracji rządowej, jak i samorządowej jednolite kierownictwo i możliwie celową oraz oszczędną organizację dla uniknięcia dualizmu administracyjnego. Wojewoda z urzędem wojewódzkim nie miał już zarządzać samodzielnie pewnymi działami administracyjnymi, jak czynił to Komisarz Rządu, a miał być jedynie władzą orzekającą lub rozstrzygającą odwołania w toku instancji⁶³⁵.

Niestety projektowanych zmian nie wprowadzono w życie. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 września 1934 r. o tymczasowych organach ustrojowych gminy m. st. Warszawy uzupełniło ustawę z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz.U.R.P., nr 35, poz. 294) i przekazywało władzę

⁶³⁴ *Ibidem*, s. 34-38.

⁶³⁵ *Ibidem*, s. 38-39.

w stolicy Tymczasowemu Zarządowi Miejskiemu, w skład którego wchodził Prezydent Miasta i 5 wiceprezydentów, oraz 36-osobowej Tymczasowej Radzie Miejskiej⁶³⁶.

F. Sprawy procedury rachunkowo-kasowej, gospodarki materiałowej oraz systemu pracy w urzędach

Problematyka gospodarki materiałowej i procedur rachunkowo-kasowych stała się jednym z elementów pracy Komisji dla usprawnienia administracji publicznej. Jednak prace sekcji, która miała zająć się tymi sprawami, ruszyły dopiero w listopadzie 1929 r., czyli po ponad roku od powołania samej Komisji. Rozpoczęły się one od analizy tej problematyki na gruncie polskim i za granicą oraz od zebrania od poszczególnych resortów postulatów dotyczących niedogodności i błędów występujących w badanym zakresie⁶³⁷.

Prace sekcji odbiegały nieznacznie od badań pozostałych zespołów Komisji. Zdecydowano, że dyskusja nad interesującymi zagadnieniami na jej posiedzeniach odbywać się będzie na późniejszych etapach prac. Natomiast w pierwszym okresie swojej działalności sekcja będzie kompletować materiały przesłane przez zaproszonych znawców problematyki, wyniki ankiet przeprowadzonych przez to gremium oraz wyniki kwerend przeprowadzonych w kraju i za granicą⁶³⁸.

Pierwszym krokiem było przeanalizowanie procedury rachunkowo-kasowej w I i II instancji resortu skarbowego w Polsce. Następnie zostały opracowane następujące referaty: „O zasadach urządzania przetargów”, „O zasadach kontroli państwowej”, „O technice wypłacania uposażeń służbowych, emerytur i rent”, „O inwentaryzacji i amortyzacji nieruchomości”. Ponadto ustalono wytyczne działalności jednostek gospodarczych władz i urzędów państwowych, a także przygotowano wnioski wynikające z analizy statystycznej nadużyć rachunkowych. Do sekretariatu sekcji przesłano także następujące referaty: „O zastąpieniu obecnej «wielotorowości» systemu rachunkowego rachunkowością «jednotorową»»; „Projekt konkretnej instrukcji rachunkowo-kasowej”; „O rozszerzeniu stosowania stempelowej formy opłat przy pobieraniu dochodów budżetowych”; „O możliwości skasowania niektórych ksiąg w rachunkowości resortów fachowych”; „Projekt regulaminu wewnętrznego dla wydziałów gospodarczych”; „O przeciwdziałaniu nadmiernemu fiskalizmowi” oraz sprawozdanie sekretarza Sekcji z podróży informacyjnej do Czechosłowacji dla zapoznania się z procedurą rachunkowo-kasową w tym państwie⁶³⁹.

Poza wymienionymi pracami w opracowaniu sekcji znalazło się szereg nieukończonych referatów. Były to następujące teksty: „O usprawnieniu procedury rachunkowo-kasowej bez zasadniczych zmian obecnego systemu”; „O możliwości zastosowania

⁶³⁶ Dz.U.R.P. 1934, nr 86, poz. 778.

⁶³⁷ J. Brzozowski, *op. cit.*, s. 243(3); *Z komisji...*, 1930, nr 17, s. 615(23).

⁶³⁸ *Z komisji...*, 1930, nr 10, s. 363(11).

⁶³⁹ *Ibidem*, s. 363(11)-364(12).

w rachunkowości państwa buchalterii «podwójnej»»; „O usprawnieniu procedury rachunkowo-kasowej opartej na zmianach podstaw obecnego systemu (likwidacja kas skarbowych, jednotorowość rachunkowości, «podwójna» buchalteria)”, „O gospodarce ryczałtowej”; „O odpowiedzialności materialnej urzędników państwowych za ewentualnie spowodowane straty dla skarbu”; „O inwentaryzacji”; „O usprawnieniu procedury wymiarowej danin publicznych”; „O miesięcznym budżetowaniu”; „O uproszczeniu systemu obliczania uposażeń służbowych”. Opracowany w powyżej wymieniony sposób materiał miał się stać przedmiotem kolegialnych dyskusji w łonie Sekcji⁶⁴⁰.

Dnia 30 marca 1931 r. odbyło się w Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej posiedzenie Sekcji, poświęcone przedyskutowaniu tez i wniosków przygotowanych przez to gremium. W zebraniu wzięli udział: przewodniczący Komisji dr M. Jaroszyński, szef Biura Usprawnienia Administracji Prezydium Rady Ministrów płk Alojzy Gluth-Nowowiejski oraz w charakterze konsultantów: podsekretarz stanu w Ministerstwie Skarbu Tadeusz Grodyński, prof. Uniwersytetu Jagiellońskiego Adam Krzyżanowski, prof. Jerzy Michalski – profesor honorowy Politechniki Lwowskiej, prezes Cz. Klarner, gen. Aleksander Litwinowicz, dyrektor Powszechnej Wystawy Krajowej w Poznaniu Stanisław Wachowiak, Piotr Drzewiecki, poseł BBWR Jan Walerian Hołyński. Wnioski Sekcji referował sekretarz Sekcji dr Zieleniewski⁶⁴¹.

Zagajając posiedzenie, przewodniczący sekcji A. Lewalski scharakteryzował wytyczne, jakimi kierowała się Sekcja w swojej pracy. Były to zasady: „przejrzystego budżetu, zapewnienia równowagi budżetowej, spełnienia ustawowych zobowiązań Skarbu, większego dostosowania miesięcznych kredytów do gospodarnego administrowania, kontrola gospodarności w szczegółach przez ministrów resortowych, w całości kształcie przez członków kolegium Najwyższej Izby Kontroli, kontroli zgodności wydatków z budżetowym przeznaczeniem przez niezależne rachuby, kontroli faktycznej i kontroli rachunkowej zgodności przez organy Najwyższej Izby Kontroli, polepszenie stosunku wpływów podatkowych z całości kształtu danin publicznych do kosztów administracji, przez reformę ustawodawstwa podatkowego i absolutny obiektywizm władz skarbowych w stosunku do płatników, ustalenia uposażeń służbowych w kwotach globalnych, obejmujących wszystkie obecne dodatki, potrącenia skomasowanego”. Przewodniczący sekcji poinformował również o pracach nad przygotowaniem nowej, przejrzystej procedury rachunkowej, wolnej od nieużytecznych wyszczególnień statystycznych, niezależnej od władz asygnujących oraz nad systemem oszczędności funduszy w gospodarce materiałowej i bezpośredniej odpowiedzialność jednostek gospodarujących. W zakończeniu p. prezes Lewalski dał wyraz przekonaniu, że obecność

⁶⁴⁰ *Ibidem*, s. 364(12).

⁶⁴¹ *Z komisji...*, 1931, nr 8, s. 291(19).

przedstawiciele władz dowodzi zainteresowania czynników miarodajnych usprawnieniem administracji i w tym zakresie jej pracy, i że kwestie poruszone we wnioskach Sekcji doczekają się pozytywnego rozstrzygnięcia. Posiedzenie Sekcji z dnia 30 marca 1931 r. było zakończeniem dwuletnich jej prac badawczych nad sprawami rachunkowości, kasowości i gospodarki materiałowej urzędów publicznych⁶⁴².

Niestety owoce prac nie zostały przekute na konkretne akty prawne. Stworzono jeszcze Sekcję do spraw prawa budżetowego pod przewodnictwem płk. Michała Grosska z Korpusu Oficerów Kontrolerów, który współpracował z naczelnikiem Borowiczem z Ministerstwa Skarbu. Pracowała ona nad projektem prawa budżetowego⁶⁴³. R. Hausner napisał, że sekcje przedstawiały jedynie projekt ustawy o polski prawie budżetowym (przygotowanej przez M. Grosska) oraz tezy i wnioski w sprawie procedury rachunkowo-kasowej i gospodarki materiałowej⁶⁴⁴. Jednakże w żadnym dostępnym materiale projektu ani też nie zamieszczono.

Kolejnym ważnym elementem prac Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej była sprawa systemu pracy w urzędach. Sekcja zajmująca się tą problematyką należała do organów Komisji, które najwcześniej zaczęły swoje prace. Na początku zajęła się ona rozpatrywaniem sposobów urzędowania pod względem kancelaryjnym w poszczególnych resortach i podległych im urzędach. Analizowano również zdobycze światowe dotyczące badanej problematyki. Na posiedzeniu sekcji z 11 czerwca 1929 r. zaprezentowano tzw. dziesiętny system klasyfikacji dokumentów, polegający na oznaczeniu akt poszczególnych kategorii spraw pewnymi stałymi numerami. System ten, odznaczający się elastycznością i nieograniczoną pojemnością, pochodził ze Stanów Zjednoczonych. W sekcji zarysowały się również dwa poglądy: jeden idący w kierunku zastosowania w organizacji biurowości polskich urzędów państwowych dziesiętnego systemu w postaci tzw. brukselskiej, tj. według haseł jednolitych dla wszystkich urzędów administracji państwowej; drugi zaś pogląd zmierzający do swobodnego zastosowania zasad ogólnych tego systemu do potrzeb poszczególnych ministerstw, ewentualnie poszczególnych urzędów w tych resortach, z odrębnym systemem haseł. Ten drugi pogląd, oparty na przesłankach praktycznych, był w ówczesnych warunkach, w opinii sekcji, bardziej realny. Zaznaczono, że został on przyjęty w Niemczech, gdzie zreformowano biurowość ściśle pod kątem praktyczności. Wnioski o działalności systemu niemieckiego zaczerpnięto z pobytu członków sekcji w Berlinie, wysłano również St. Stosyka i E. Czarneckiego na wyjazdy studyjne do Francji, Belgii i Holandii. Delegowano też innych członków do krajowych urzędów w celu lustracji tamtejszego systemu prac. Już wstępne

⁶⁴² *Ibidem*, s. s. 292(20).

⁶⁴³ *Z komisji...*, 1932, nr 15, s. 520(20); nr 21, s. 724(20).

⁶⁴⁴ R. Hausner, *Poczynania...*, s. 215.

ustalenia sekcji doprowadziły do sformułowania wniosku, że reforma systemu biurowego była niezbędna i należało ją przeprowadzić w miarę szybko⁶⁴⁵.

Na pierwsze efekty prac sekcji nie trzeba było długo czekać. Dnia 15 września 1929 r. w „Gazecie Administracji i Policji Państwowej” zostały opublikowane „Wnioski Prezydium Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej w zakresie najpilniejszych, a dających się wprowadzić doraźnie bez gruntownej zmiany panującego systemu reform w funkcjonowaniu aparatu urzędowego w celu lepszego przystosowania go do potrzeb ludności oraz przyspieszenia tempa pracy”, które zostały przesłane, z sugestią pilnej realizacji, na ręce Prezesa Rady Ministrów Kazimierza Świtalskiego. W dokumencie Prezydium Komisji napisało, że „[...] dąży do przedstawienia swych wniosków po gruntownym przepracowaniu całokształtu zagadnień w ich wzajemnym związku. Jednakże już w toku prac swoich natrafia Komisja względnie poszczególne jej sekcje na tego rodzaju braki i uciążliwości w administracji, które nie wynikają z samego systemu, lecz są zjawiskami wtórnymi lub przypadkowymi i które z wielką korzyścią dla ludności i sprawności aparatu administracyjnego mogłyby być usunięte doraźnymi zarządzeniami”. Materiały do doraźnych wniosków komisja uzyskała z prac poszczególnych sekcji Komisji, z uwag nadesłanych przez poszczególne osoby, a zwłaszcza przez R. Hausnera, dr. J. Drażka-Drawicza, inspektora St. Stosyka i inspektora Tomaszewicza oraz z wyników ankiety ustnej, odbytej w dniu 31 maja 1929 r., w której wzięli udział praktycy administracyjni ze wszystkich resortów, zwłaszcza niższych instancji⁶⁴⁶.

Pierwszą grupę wniosków stanowiły propozycje zmierzające do ułatwienia ludności załatwiania spraw związanych z działalnością urzędów administracyjnych. Na początku Komisja zaproponowała system udostępniania obowiązujących przepisów. Dostęp przez interesantów do Dziennika Ustaw uważała w praktyce za fikcję. Dlatego należało skorzystać z systemu szerokiego rozplakatowywania nowych przepisów i zarządzeń, opartych na przepisach dotychczasowych. Obwieszczenia winny być popularyzowaniem przepisów, a nie ich dosłownym powtórzeniem. Na terenach narodowościowo mieszanych należało ogłaszać je w językach miejscowych. Kolejnymi propozycjami były: popularyzacja obowiązujących przepisów za pośrednictwem prasy czy radia, praktykowane dawniej powszechne ogłaszanie ważniejszych zarządzeń w gminach przy odgłosie bębna czy trąbki, zebranie ludności przed kościołem lub urzędem gminnym mogło posłużyć do informowania o nowych przepisach, Umożliwienie ludności bezpłatnego przeglądania w urzędach dzienników urzędowych i przestrzeganie, ażeby zwłaszcza urzędy gminne,

⁶⁴⁵ *Z komisji...*, 1929, nr 13, s. 479(15)-480(16).

⁶⁴⁶ *Z komisji dla usprawnienia administracji publicznej. Wnioski Prezydium Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej w zakresie najpilniejszych, a dających się wprowadzić doraźnie bez gruntownej zmiany panującego systemu reform w funkcjonowaniu aparatu urzędowego w celu lepszego przystosowania go do potrzeb ludności oraz przyspieszenia tempa pracy*, GAiPP 1929, nr 18, s. 651(19).

jako najbliższe ludności, utrzymywały w porządku komplety publikacji urzędowych. Kończąc ten *passus*, Komisja stwierdzała, że niedostępność przepisów powodowała, że interesanci byli narażeni na wyzysk ze strony pokątnych doradców, którzy często nie byli dobrze przygotowani merytorycznie do udzielania porad. Dlatego organizacja komunalnych – powiatowych i miejskich – biur porady prawnej w sprawach administracyjnych stawała się wysoce aktualna⁶⁴⁷.

W powyższej grupie wniosków Komisja umieściła propozycje dotyczące ułatwienia bezpośredniego kontaktu ludności z urzędnikami w siedzibie urzędu. Proponowała skoncentrowanie w powiatach biur możliwie największej liczby urzędów publicznych w tym samym gmachu lub co najmniej w pobliżu, a w województwach – przynajmniej w jednej dzielnicy miasta wojewódzkiego, oraz przystosowanie godzin pracy w biurach i przyjęć interesantów do potrzeb miejscowych. W tej drugiej kwestii uważała, że system ciągłej pracy w urzędzie nie jest zbyt dobry, „ponieważ urzędnik z reguły – pomimo chęci – nie może pracować intensywnie bez przerwy 7 godzin, wskutek czego przy jednorazowym urzędowaniu efektywna praca w godzinach urzędowych redukuje się mniej więcej do 5 godzin”. Taki system koliduje również z powszechnie w tamtych czasach przyjętym systemem pracy w przemyśle, handlu i rolnictwie, stwarzając poważną niedogodność dla ludności. System ten jest uciążliwy zwłaszcza wtedy, gdy obywatel przybywa z odległej prowincji i nie mogąc załatwić sprawy po południu, nierzadko musi pozostać na drugi dzień. Dlatego Komisja postulowała nadanie wojewodom prawa regulowania godzin urzędowych w obrębie województwa jednolicie dla wszystkich władz i urzędów w jednej miejscowości, po wysłuchaniu wniosków kierowników organów administracji niezespołonej. Postulowano też nadanie kierownikom urzędów prawa przedłużania godzin pracy i przyjęcia albo przesuwania ich stosownie do nadzwyczajnych potrzeb. W szczególności należało to czynić przed upływem terminu załatwiania spraw masowych, jak np. płatność danin publicznych, wydawanie pozwoleń na broń, kart rowerowych oraz przy tłumnych zjazdach ludności z racji targów i jarmarków. Osoby znajdujące się w lokalu przed upływem godzin urzędowania oraz interesanci zamiejscowi winni być bezwarunkowo przyjmowani i obsługiwani tego samego dnia, a godziny przyjęć, zwłaszcza w biurach władz centralnych oraz II instancji, należało ustalać różne dla poszczególnych z tych władz, aby umożliwić interesantom przyjezdnym załatwienie spraw w kilku urzędach w ciągu tego samego dnia. Wnioski zawierały postulat wzmocnienia roli biur informacyjno-podawczych w urzędach. Woźnym, którzy z reguły byli głównymi informatorami dla petentów, należało bezwzględnie zakazać informowania publiczności zarówno o właściwości urzędów i poszczególnych referentów, jak i tym bardziej o meritum sprawy. Woźny powinien kierować interesanta do biura informacyjno-podawczego, które

⁶⁴⁷ *Ibidem*, s. 651(19)-652(20).

winno być umieszczone, w miarę możliwości, u wejścia do urzędu. Kierownikiem biura winien być poważny i doświadczony urzędnik, znający agendy całego urzędu. W urzędach I instancji najodpowiedniejszym do tego celu miał być naczelnik kancelarii. Z tych samych względów należało u wejścia do urzędu wywiesić tablice informacyjne, pouczające o rozkładzie biur i kompetencji urzędników. Postulowano również tak oczywiste sprawy, jak obowiązek pozostawiania kartki na drzwiach względnie przy okienkach dla petentów z informacją o czasowej absencji z podaniem godziny powrotu do biura oraz wskazanie ewentualnego zastępstwa. Należało zabronić urządzania w czasie wyznaczonych godzin przyjęć wszelkich wewnętrznych posiedzeń i konferencji⁶⁴⁸.

Osobno w swoich propozycjach Komisja umieściła kwestie ułatwień dotyczących kontaktu ludności z urzędnikami poza siedzibami urzędów. Takim sposobem miały być tzw. roki urzędowe odbywane periodycznie w oznaczonych z góry miejscowościach. Miała być to metoda pracy władz powiatowych. Jednak nie przyjęła się ona w obrocie administracyjnym. Dlatego komisja sugerowała wzmocnienie tej instytucji. Proponowała istnienie wspólnego ogólnopowiatowego programu wyjazdów, ułożonego z inicjatywy starosty przez wszystkich szefów urzędów niezespołonych. Urzędy powinny wysyłać na roki tylko takich urzędników, którzy byli upoważnieni do decydowania w zakresie spraw tam załatwianych. Na rokach miano rozpatrywać następujące sprawy: informacyjne, przyjmowanie wszelkich podań pisemnych i ustnych, drobniejsze lub szablonowe sprawy, które mogły być załatwione od razu bez dłuższych dochodzeń i korespondencji. Niezależnie od roków należało również rozszerzyć załatwianie spraw w czasie tzw. objazdów. Miały być one przygotowywane międzyresortowo. O objazdach urzędników kierowniczych ludność powinna być z góry zawiadamiana, o ile nie chodziło o objazdy niespodziewanych inspekcji, przy czym z góry powinny być oznaczone godziny i miejsce przyjęć takiego urzędnika w czasie objazdu⁶⁴⁹.

Drugą grupę wniosków przesłanych na ręce premiera stanowiły postulaty podniesienia wewnętrznej sprawności urzędów. Pierwszą propozycją było wprowadzenie szerokiego systemu gotowych, schematycznych druków i stempli. Do załatwiania takich spraw szablonowych należało używać pracowników niższych kategorii II i III oraz niższych stopni służbowych. Urzędnicy wyżsi winni być tylko w tym zakresie dysponentami i kontrolerami. Miało to usprawnić pracę i wprowadzić oszczędności. Proponowano również rozpowszechnienie telefonów dla załatwienia spraw urzędowych. Do załatwiania tą drogą nadawały się zwłaszcza wszelkie sprawy informacyjne oraz zarządzenia mniejszej wagi. Dla rozpowszechnienia obrotu telefonicznego w urzędach należało zainstalować telefony w tych urzędach (także urzędach gminnych i posterunkach

⁶⁴⁸ *Ibidem*, s. 652(20)-653(21).

⁶⁴⁹ *Ibidem*, s. 653(21).

policji), które ich dotychczas nie miały, we wszystkich większych urzędach centralnych i II-ej instancji zainstalować telefony wewnętrzne oraz dostosować bezwzględnie czas pracy w centralach telefonicznych do czasu pracy w urzędach⁶⁵⁰.

Komisja kończyła swoje wnioski następującym stwierdzeniem: „Jak uczy doświadczenie lat ostatnich – zarządzenia doraźne, niestanowiące w całości swojej jednego systemu, nawet przy bardzo surowych rygorach za niewykonanie, wchodzi z wielkim trudem w życie. Wiele spośród wymienionych wyżej środków względnie środki podobne, były już przedmiotem zarządzeń niektórych władz centralnych. Niestety przyjęły się w praktyce w stopniu minimalnym [...]. Stąd też zjawisko, które daje się spostrzegać powszechnie, że niższe instancje, przygniecione ogromem kwestii merytorycznych, mało mają na ogół zrozumienia dla kwestii celowości form pracy. Dlatego też wydając zarządzenie, tej ostatniej materii dotyczące, władze centralne muszą mieć świadomość, że wydanie zarządzenia jest tylko pierwszym krokiem, a bynajmniej nie dokonaniem akcji. Przeprowadzenie wydanych zarządzeń można osiągnąć jedynie przez bardzo intensywną akcję instrukcyjną i inspekcyjną. Należy przeto zwrócić baczną uwagę na odpowiednie zmontowanie względnie wzmocnienie aparatów inspekcyjnych władz centralnych i na zintensyfikowanie ich pracy”⁶⁵¹.

Poprawa systemu biurowego była koniecznością. Antonii Robaczewski, przewodniczący sekcji do spraw systemu pracy, podał w swoim artykule „Biurowość w Polsce” kilka systemów biurowych. W 1929 r. w poszczególnych województwach i powiatach wchodzących w ich skład. Były to⁶⁵²:

- I. rejestry prowadzone w województwach: lubelskim, wileńskim, łódzkim, wołyńskim, Komisariacie Rządu na m. st. Warszawę, kieleckim, krakowskim, lwowskim, stanisławowskim i tarnopolskim. W pięciu ostatnich województwach i tamtejszych starostwach wprowadzono drobną zmianę, przekazując całą terminatkę (teczka do przechowywania akt spraw wymagających terminowego załatwienia) referentom;
- II. system Hausmanna – w województwach poleskim, warszawskim, pomorskim i białostockim;
- III. system niemiecki (bez skorowidzów) – w województwie poznańskim i śląskim w starostwach tychże województw;
- IV. system kartotekowy – w województwie nowogrodzkim i tamtejszych starostwach.

W takiej sytuacji przygotowanie jednolitych przepisów stawało się koniecznością. Stefan Stosyk przygotował dla sekcji projekt „Przepisów biurowych dla urzędów

⁶⁵⁰ *Ibidem*, s. 653(21)-654(22).

⁶⁵¹ *Ibidem*, s. 654(22).

⁶⁵² A. Robaczewski, *Biurowość w Polsce*, GAIPP 1939, nr 19, s. 689(7).

administracji publicznej”. Autor zaznaczał, że przedstawiane przepisy normują wyłącznie formalne postępowanie z aktami, ich obieg i rejestrację, czyli ograniczał się jedynie do tzw. manipulacji. Pozostałe elementy systemu pracy miały być umieszczone w odrębnym opracowaniu. Przechodząc do samego projektu, należy zauważyć, że przepisy tam umieszczone miały charakter ramowy. Poszczególne władze miały wydać dla podległych im urzędów przepisy szczegółowe, oparte na wskazanych w projekcie zasadach. Niektóre wskazówki, dotyczące postępowania z aktami, podawane były w sposób alternatywny i w praktyce miały być dobierane stosownie do potrzeb i stanu organizacyjnego poszczególnych typów urzędów. Przekraczać dane wskazówki można tylko w kierunku dalszych uproszczeń. Wytycznym kierunkiem organizacji biurowości był tzw. system bezrejestraturalny, polegający na rejestrowaniu, łączeniu i przechowywaniu akt w referatach, poza kancelarią, do którego należało stopniowo, lecz konsekwentnie zmierzać, upraszczając coraz bardziej urządowanie według dotychczasowego systemu. System rejestraturalny, polegający na zcentralizowaniu przechowywania akt w kancelarii urzędu, traktowano przejściowo⁶⁵³.

Według projektu podstawą organizacji biurowości miał być rzeczowy podział czynności. Było to wyszczególnienie spraw, należących do zakresu działania urzędu, z ujęciem ich w grupy jednorodne lub pokrewne pod względem rzeczowym, składające się na poszczególne komórki organizacyjne (referaty, oddziały, wydziały, departamenty). Na podziale czynności ściśle opierał się wykaz akt, zwany ogólnie rzeczowym podziałem akt, dla celów rejestracyjno-kancelaryjnych. Każdej kolejnej pozycji wykazu akt odpowiadała teczka, zawierająca akta odnośnej kategorii, o tym samym znaku. Skrupulatne przestrzeganie podziału czynności i wykazu akt był podstawowym warunkiem sprawności urządowania. Podział czynności, a więc i wykaz akt powinien być doskonale przemyślany oraz ułożony ściśle, jasno i z wyraźnym określeniem granic pomiędzy poszczególnymi grupami spraw i komórkami organizacyjnymi. Zalecano ułożenie wykazu akt systemem dziesiętnym. Każda komórka organizacyjna, każda grupa i każda kategoria spraw miała swój stały znak rozpoznawczy, tzw. znak akt, składający się z liter i cyfr arabskich, ewentualnie także rzymskich. Litery, z ewentualnym dodaniem cyfr rzymskich, służyły na oznaczenie komórek organizacyjnych, cyfry arabskie na oznaczenie pozycji wykazu akt, czyli na oznaczenie teczek⁶⁵⁴.

Normy projektu dzieliły pracę biurową na: referendarską, obejmującą załatwianie spraw pod względem rzeczowym (co nie wchodziło w zakres prezentowanych przepisów), i kancelaryjną, dotyczącą postępowania z aktami. Kancelaria miała spełniać centralnie następujące czynności dla całego urzędu. W systemie bezrejestraturalnym przyjmowała,

⁶⁵³ *Z komisji...*, 1930, nr 13, s. 476(20).

⁶⁵⁴ *Ibidem*, s. 476(20)-477(21).

rozdzielała i doręczała otrzymane z zewnątrz pisma, sporządzała czystopisy załatwień brulionowych, wysyłała decyzje na zewnątrz, prowadziła składnicę akt ostatecznie załatwionych, niepotrzebnych do bieżącego użytku służbowego. W systemie rejestraturalnym, oprócz powyższych zadań, rejestrowała i przechowywała wszystkie akta spraw załatwionych⁶⁵⁵.

Twórca projektu konstatował, że obowiązkiem wszystkich urzędników miała być stała i harmonijna współpraca w kierunku spełniania poruczonych zadań w sposób możliwie najsprawniejszy, najoszczędniejszy i najskuteczniejszy, a zgodny z interesem służby, z obowiązującymi przepisami i z poleceniami przełożonych. Szczegółowy zakres odpowiedzialności poszczególnych kategorii urzędników regulować miał statut organizacyjny urzędu. Jako ogólnie obowiązującą zasadę przyjęto całkowitą i osobistą odpowiedzialność każdego pracownika za należyte spełnianie poruczonych mu czynności. Pod względem technicznym praca biurowa powinna być jak najbardziej uproszczona i ułatwiona, a automatyzacja i mechanizacja powinny być możliwie szeroko zastosowane. Do tego celu należało wykorzystać wszelkie rozporządzalne środki, poczynając od celowych urzędów biurowych (odpowiednie umeblowanie, oświetlenie, automatyczne telefony, windy, sygnalizacja świetlna, maszyny biurowe itp.), a kończąc na drobnych ułatwieniach jak schematy, formularze w bloczkach, kartoteki, znormalizowane formy papieru, pieczętki z gotowymi załatwieniami, kolory rozpoznawcze, automatyzacja ewidencji i sprawozdań, teczki na poszczególne fazy obiegu akt, składanie poszczególnych kategorii akt przez referentów w pewnych ustalonych miejscach, używanie umówionych skrótów, pisanie ołówkiem itp. W pracy referendarskiej należało w możliwie szerokiej mierze stosować system załatwień odręcznych, w razie potrzeby z odbitkami kalkowymi, krótkie notatki i decyzje na aktach zamiast pisania decyzji, dyktowanie na maszynę, stenografię. Styl pism urzędowych miał być jasny, zwięzły i ściśle rzeczowy, bez powtarzania się⁶⁵⁶.

Ważnym elementem projektu była problematyka kontroli procedury załatwiania spraw w urzędach. Postulowano wprowadzenie wykazów spraw niezadowolonych. Powinny one obejmować zasadniczo okresy kwartalne i roczne. Referenci mieli obowiązek współpracować przy zestawianiu powyższego wykazu. W systemie bezrejestraturalnym mieli wykazywać samodzielnie sprawy niezadowolone, dostarczając kancelarii danych do zestawienia ogólnego. Pożądane było prowadzenie dziennej statystyki liczby spraw otrzymanych i załatwionych w poszczególnych działach urzędu, w sposób w danych warunkach najodpowiedniejszy. Proponowano również wyznaczanie przez kierownika jednego z wyższych urzędników, który miał być kontrolerem systemu urzędowania. Jego

⁶⁵⁵ *Ibidem*, s. 477(21).

⁶⁵⁶ *Ibidem*.

obowiązkiem było stałe czuwanie nad przestrzeganiem przepisów biurowych, kontrola obiegu akt, dbałość o dalsze usprawnianie form urzędowania i inicjatywa w tym zakresie. Urzędnik ten miał podlegać bezpośrednio kierownikowi⁶⁵⁷.

Projekt kończyły szczegółowe normy techniczne dotyczące wstępnego postępowania z aktami, rejestrowania ich, łączenia i przechowywania oraz przepisywania, podpisywania i wysyłania pism⁶⁵⁸.

Dnia 22 grudnia 1930 r. odbyła się konferencja dotycząca projektu instrukcji biurowej dla urzędów administracji publicznej. Na zebraniu rozpatrywane były opinie ministerstw, urzędów i poszczególnych osób, którym projekt przesłano do oceny. Zarządzono również przeprowadzenie pisemnej ankiety nad projektem ramowych przepisów biurowych dla urzędów administracji publicznej. Celem rozpatrzenia nadesłanych opinii odbyły się dwa posiedzenia Sekcji, która w ciągu miesiąca stycznia 1931 r. miała skończyć poprawioną redakcję projektu⁶⁵⁹. W numerze 9 „Gazety Administracji i Policji Państwowej” z 1 maja 1931 r. dowiadujemy się, że sekcja opracowała projekt przepisów kancelaryjnych. Na ukończeniu był projekt przepisów archiwalnych⁶⁶⁰.

Ostateczny projekt sekcji przepisów o systemie pracy biurowej w urzędach administracji państwowej autorstwa St. Stosyka został opublikowany w nr. 8 „Gazety Administracji i Policji Państwowej” z 15 kwietnia 1932 r. We „Wstępie” do projektu autor stwierdził, że rozwiązanie problemu niejednolitego systemu biurowego w Polsce nie mogło być załatwione doraźnie, ale poprzez wielostronny, zespolony i konsekwentny wysiłek całej administracji w ciągu lat. Pisał, że załączony projekt był jednym z ogniw w łańcuchu wysiłków Komisji dla usprawnienia administracji publicznej, mających na celu doprowadzenie do stabilizacji. Była to próba jednolitego i ramowego nakreślenia zasad, odnoszących się do organizacji i metod pracy biurowej, z wyłączeniem tych jej przejawów, które zostały opracowywane albo były przygotowywane w projektach przepisów odrębnych. Przepisami opublikowanymi były: „Przepisy kancelaryjne dla urzędów administracji rządowej”⁶⁶¹, „Przepisy o przechowywaniu akt w urzędach administracji rządowej”⁶⁶², a przepisami przygotowanymi były „Przepisy o zabezpieczeniu tajemnicy służbowej w urzędach administracji rządowej”. St. Stosyk nie ujął w projekcie kwestii dotyczących struktury organizacyjnej urzędów administracyjnych, które były przepracowywane przez inne organy Komisji. Dla pełniejszego zobrazowania i łatwiejszego

⁶⁵⁷ *Ibidem*, s. 478(22).

⁶⁵⁸ *Ibidem*, s. 478(22)–482(26).

⁶⁵⁹ *Z komisji dla usprawnienia administracji publicznej. Działalność Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej w r. 1930*, GAIPP 1931, nr 1, s. 18(18); *Z komisji dla usprawnienia administracji publicznej. Sekcja dla spraw systemu pracy w urzędach*, GAIPP 1931, nr 2, s. 64(24).

⁶⁶⁰ *Z komisji dla usprawnienia administracji publicznej. Stan prac*, GAIPP 1931, nr 9, s. 330(18).

⁶⁶¹ „Monitor Polski” 1931, nr 196, poz. 273.

⁶⁶² „Monitor Polski” 1932, nr 2, poz. 3.

zrozumienia całości problematyki umieszczono w projekcie określenie statutu organizacyjnego i regulaminu jako podstawowych norm urzędowania. Z tych samych powodów wprowadzono do dokumentu główne zasady odpowiedzialności poszczególnych kategorii pracowników, współdziałania w urzędzie, porządku wewnętrznego i stosunku do interesantów. Elementy natury personalnej ujęto również tylko w zakresie niezbędnym dla całości. Szczególny nacisk położono na organizację i metody pracy referendarskiej w ujęciu całościowym. Cały projekt został podzielony na dwie części. Pierwsza traktowała o zasadach ogólnych pracy biurowej podzielona na 12 paragrafów. Druga obejmowała zagadnienia pracy referendarskiej i składała się z 25 paragrafów. Kończąc wstęp, St. Stosyk informował, że projekt nie uzyskał jeszcze zatwierdzenia Komisji dla usprawnienia administracji publicznej⁶⁶³.

Można zauważyć, że projekt sekcji był powtórzeniem niektórych zasad ogólnych i rozwiązań szczegółowych zawartych we wnioskach Prezydium Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przesłanych do Prezesa Rady Ministrów w sprawie działalności urzędów oraz pierwotnego projektu St. Stosyka z 1930 r. Ostateczny projekt oparto na następujących zasadach dotyczących organizacji i metod pracy biurowej: „dbałość o interes państwa i dobro publiczne, określona właściwość i samodzielność działania każdego pracownika, osobista i pełna odpowiedzialność służbowa każdego pracownika, twórczość i inicjatywa własna każdego pracownika, rozwijana również na rzecz jednostek współdziałających, oszczędność czasu, wysiłków, środków i kosztów nie tylko z własnego stanowiska poszczególnego pracownika, lecz ze stanowiska całości, celowość, szybkość, ciągłość i postępowość działania”. *Novum* projektowanych norm było dokładne określenie roli statutów organizacyjnych i regulaminów urzędów, które miały rozszerzać zasady ogólne unormowane centralnie. Dalsze projektowane rozwiązania dotyczyły zasad odpowiedzialności pracowniczej, programów działalności urzędów i rozkładu zajęć poszczególnych jednostek organizacyjnych, ale też referentów, czasu pracy i zasad opuszczania urzędu, kwestii zorganizowania pomieszczeń w urzędach i urządzeniach biur, informowania petentów, przyjmowania interesantów i ich podań, stosunku do prasy i metod nadzoru⁶⁶⁴.

Druga część projektu to dokładna analiza pracy referendarza w urzędzie. Tak dokładnej analizy jego pozycji we wcześniejszych projektach nie było. Istotą czynności referendarskich, według postulowanych norm, było załatwianie spraw. Referentem, w rozumieniu analizowanych przepisów, był każdy pracownik, któremu powierzono załatwianie spraw, bez względu na posiadany stopień i tytuł służbowy. Zakres obowiązków,

⁶⁶³ S. Stosyk, *Przepisy o systemie pracy biurowej w urzędach administracji rządowej (Projekt przedstawiony Komisji dla usprawnienia administracji publicznej)*, GAI PP 1932, nr 8, s. 249(1)-250(2); H. Robótka, *op. cit.*, s. 37-50.

⁶⁶⁴ S. Stosyk, *op. cit.*, s. 250(2)-254(6).

uprawnień i odpowiedzialności referentów ustalał statut organizacyjny i wydane w związku z nim zarządzenia kierownika urzędu. Przełożony miał prawo przydzielić referentowi do załatwienia sprawę, należącą według stałego przydziału pracy do innego referenta. W tym wypadku wyznaczony referent załatwiał sprawę pod numerem odpowiadającym właściwej pozycji wykazu akt, a po załatwieniu przekazywał akta właściwemu referentowi. Sprawy mylnie doręczone referentowi odsyłano bezpośrednio właściwemu referentowi. W zasadzie każdy referent powinien mieć dodanego współpracownika, który w razie potrzeby mógłby go zastąpić. Ważnym elementem pracy referenta było jego stałe samokształcenie. Stąd rosło znaczenie biblioteki urzędowej i jej zawartości, żeby posiadała aktualny komplet publikatorów urzędowych: „Dziennika Ustaw”, „Monitora Polskiego” czy okólników władz centralnych oraz aktualnej literatury przedmiotu. Oprócz publikacji pomieszczonych w bibliotece referenci powinni mieć podręczny i aktualny zbiór przepisów i materiałów orientacyjnych. Należały do niego: ustawy, rozporządzenia, instrukcje, okólniki, rozstrzygnięcia obowiązujące w danym dziale pracy, uporządkowane w sposób przedmiotowo-chronologiczny; statut organizacyjny, regulamin, instrukcja referendarska i kancelaryjna oraz wykaz akt urzędu; podręczniki specjalne, wydane dla danego działu pracy; niezbędne materiały statystyczne o charakterze sprawozdawczym i orientacyjnym w postaci map, wykresów, zestawień czy wydawnictw. Ponadto referent powinien posiadać do użytku: własny program działalności; wykaz sprawozdań okresowych, które z danego działu pracy miały być składane przełożonym oraz arkusz spostrzeżeń, zawierający uwagi, wątpliwości i wnioski, które nasuwały się referentowi w toku urzędowania, a dotyczące stosowania obowiązujących przepisów, funkcjonowania niższych urzędów i organów, zauważone braki i usterki. Takie spostrzeżenia referent przedstawiał okresowo przełożonemu, jak również organom kontrolnym⁶⁶⁵.

Dalsze projektowane rozwiązania określały kolejne, techniczne, etapy pracy referendarskiej. Były to przepisy dotyczące: wszczęcia sprawy, czasu i kolejności ich załatwiania, kolejnych etapów i zasad podejmowania decyzji; sposobów załatwiania spraw – odręcznego i brulionowego, telegraficznego i telefonicznego oraz uproszczonej techniki załatwień; drogi służbowej, określania i dotrzymywania terminów; zawiadamiania o rozstrzygnięciu i uzasadnienia decyzji; sporządzania sprawozdań, ankiet, okólników, pism okólnych oraz zarządzeń wewnętrznych; współdziałania w załatwianiu spraw; języka, pisowni i stylu pism oraz decyzji i uzasadnień pisemnych; zatwierdzania projektów rozstrzygnięć i podpisywania pism oraz prowadzenie i porządkowanie akt⁶⁶⁶.

Podsumowując projekt, możemy zauważyć, że normował on przede wszystkim tryb prac samych urzędów, ale też poszczególnych referentów. Niewątpliwym osiągnięciem

⁶⁶⁵ *Ibidem*, s. 254(6)-255(7).

⁶⁶⁶ *Ibidem*, s. 255(7)-263(15).

projektu było dokładne opisanie pozycji ustrojowej referenta w urzędzie. Co więcej, postulował on wewnętrzną dekoncentrację zadań w urzędzie i przekazywanie jak największej liczby kompetencji na poszczególnych referentów. Jednak proces ten wiązany był z równoczesnym przekazywaniem odpowiedzialności za wykonywane czynności. Symptomatyczne było umieszczenie w projekcie spraw, które Komisja postulowała we wnioskach przesłanych do realizacji przez rząd, a dotyczących organizacji wewnętrznej urzędów i roli specjalnych biur informacyjnych. Postulowano również możliwość udzielania porad dla interesantów w poszczególnych urzędach czy udostępniania aktów prawnych dla interesantów. Projektodawcy zauważali również rolę ówczesnych mediów jako elementu w polityce informacyjnej w stosunku do petentów oraz nowoczesnych urządzeń, tj. maszyn do pisania, telefonów czy telegrafów.

Ważnym elementem pracy sekcji do spraw systemu pracy była kwestia zaprojektowania wzorcowego gmachu urzędu administracji państwowej. Miało być to dopełnienie projektów dotyczących systemu prac w urzędach. Celem stworzenia takiego wzorcowego budynku była idea umiejscowienia w nim wszystkich urzędów, w tym komunalnych, działających na terenie powiatu, z wyjątkiem sądów, będących instytucjami o charakterze specjalnym, wymagającym odpowiednich rozwiązań. Projekt ten poparło Prezydium Komisji. Wyszło ono z założenia, że połączenie tych urzędów we wspólnym gmachu jest ze wszelkich miar pożądane z uwagi na wygodę interesantów i samych urzędów, możliwość celowego wykorzystania lokali i uzyskania wspólnych urządzeń pomocniczych, możliwość ujednoczenia urządzenia wewnętrznego poszczególnych biur oraz związane z tym osiągnięcie znacznych oszczędności w kosztach budowy i oszczędniejszego administrowania budynkiem⁶⁶⁷.

Projekt takiego gmachu, na podstawie własnych badań przedwstępnych, opracował inżynier architekt Julian Lisiecki, absolwent Politechniki w Karlsruhe, członek Stowarzyszenia Architektów Polskich. Celem ustalenia potrzeb w zakresie lokali urzędowych odbyły się konferencje z zaproszonymi urzędnikami-znawcami z poszczególnych urzędów. W ten sposób ustalony został program budowy gmachu połączonych urzędów w mieście powiatowym. We wspólnym gmachu, obok organów administracyjnych, miały mieć swoje siedziby instytucje społeczne o charakterze ogólnym, np. Liga Obrony Powietrznej i Przeciwgazowej czy towarzystwa rolnicze. Rozlokowanie pomieszczeń w gmachu zaproponowano w ten sposób, aby urzędy wzajemnie sobie nie przeszkadzały. Z drugiej strony starano się zbliżyć do siebie urzędy pozostające ze sobą w najczęstszym kontakcie. Urząd pocztowy został zaprojektowany w oddzielnym skrzydle. Projekt przewidywał również możliwość wybudowania w pobliżu wspólnego domu mieszkalnego dla

⁶⁶⁷ *Z komisji dla usprawnienia administracji publicznej. Sekcja dla spraw systemu pracy w urzędach, GAIPP 1930, nr 21, s. 770(16).*

kierowników urzędów i innych urzędników. Wnętrza lokali biurowych zaprojektowano w sposób możliwie najpraktyczniejszy – systemem bankowym – przewidując pokoje oddzielne tylko tam, gdzie to było konieczne ze względów służbowych. Ukończony projekt został przedłożony do zatwierdzenia Prezydium Komisji⁶⁶⁸.

G. Problematyka przygotowywania i ogłaszania obowiązujących przepisów

Początki prac na problematyką przygotowywania i ogłaszania obowiązujących przepisów pod egidą Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej wiążą się z „Konferencją w sprawie kodyfikacji obowiązującego prawa”, którą zwołało Prezydium Komisji w dniu 8 lipca 1929 r. Przewodniczący Komisji M.Z. Jaroszyński wyjaśnił cel konferencji. Stwierdził, że „ilość ustaw jest tak wielka, zmiany tak częste, że nie ma urzędnika, któryby nawet w zakresie swej specjalności w tym olbrzymim materiale się orientował. Zaś w jeszcze gorszych warunkach znajduje się obywatel. Stąd też Komisja, zetknąwszy się z tym zagadnieniem, musi się starać je uporządkować, albowiem przy pominięciu tej kwestii wyniki prac Komisji nie byłyby kompletne. Kwestie te nazwać można ogólnie kwestią uporządkowania ustawodawstwa, aby nie przesądzać w jakich granicach ma to uporządkowanie nastąpić”⁶⁶⁹. Podstawą do dyskusji był referat R. Hausnera „Zagadnienie zbioru praw”, który wcześniej otrzymali uczestnicy konferencji.

Obszerny referat Hausnera był streszczeniem ówczesnej problematyki zbioru praw oraz analizą stanu prawnego dotyczącego tej problematyki. Na końcu autor proponował pewne zasady ogólne, na których miała opierać się praca zmierzająca do osiągnięcia celu w postaci wydania zbioru praw. Były to następujące zasady: powołanie nielicznego grona osób do naczelnego komitetu, który kierowałby pracami nad omawianą problematyką, oraz odpowiednie wykorzystanie aparatu urzędowego, który jest w dyspozycji

⁶⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁶⁹ W konferencji brali udział: przewodniczący Komisji – dr M.Z. Jaroszyński, St. Bukowiecki – prezes Prokuratury Generalnej, J. Acker – radca ministerialny w Departamencie Ustawodawczym Ministerstwa Sprawiedliwości, St. Chorzemski – były naczelnik wydziału w Urzędzie Wojewódzkim w Poznaniu, B. Dzieciolowski – sędzia Naczelnego Trybunału Administracyjnego, R. Hausner – naczelnik wydziału organizacyjno-prawnego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, dr Br. Pelczyński – radca prawny w Prezydium Rady Ministrów, Z. Hubner – rejent, H. Konic, prof. Uniwersytetu Warszawskiego, członek Komisji Kodyfikacyjnej i prezes Naczelnej Rady Adwokackiej, J. Kopczyński – prezes NTA., L. Krajewski – radca ministerialny w Ministerstwie Sprawiedliwości oraz redaktor Dziennika Ustaw, Wł. Kuczyński – dyrektor Departamentu w Ministerstwie Sprawiedliwości, dr R. Langrod – adwokat, E. Lechowicz, prezes Najwyższej Komisji Dyscyplinarnej przy Prezesie Rady Ministrów, Z. Nagórski – wicedziekan Rady Adwokackiej Okręgowego Sądu Apelacyjnego w Warszawie, A. Radliński – adwokat, W. Roman, senator, członek Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej i prezes Komisji Wniosków Ustawodawczych dla Ziem Wschodnich oraz J. Brzozowski, radca ministerialny oraz ówczesny sekretarz generalny Komisji, zob. *Z komisji dla usprawnienia administracji publicznej. Protokół konferencji w sprawie kodyfikacji obowiązującego prawa, zwołanej z inicjatywy Prez. Komisji w dniu 8 lipca r. 1929 w Sali konferencyjnej Komisji-Palac Rady Ministrów*, GAIpP 1929, nr 16, s. 579(19)-580(20).

rzędu do prac. Powyższy komitet winien ustalić podział całego materiału ustawodawczego na działy, które stanowiłyby podstawę opracowania zbioru praw, przekazać opracowywanie poszczególnych działów konkretnym ministerstwom oraz zorganizować opracowywanie takich działów, które nie miały wyraźnego odpowiednika w danych resortach (jak przepisy o ustroju państwa, przepisy regulujące sprawy służby cywilnej, przepisy z zakresu naprawy gospodarstwa społecznego itd.), czuwać nad postępem pracy w poszczególnych komórkach organizacyjnych oraz koordynować tę pracę, rozpatrywać i rozstrzygać kwestie wątpliwe zarówno prawne, jak i organizacyjne, poddawać ostatecznej rewizji materiały nadesłane przez poszczególne ministerstwa bądź inne komórki organizacyjne i nadawać im ostateczną formę, w jakiej mają się znaleźć w zbiorze praw. W kwestii wykorzystania aparatu urzędniczego w resortach Hausner postulował jak najszerze wdrożenie do prac. W każdym ministerstwie praca nad zbiorem powinna być scentralizowana w osobnej komórce organizacyjnej, której zadaniem byłoby czuwanie nad postępem takich czynności. Miało być rzeczą wskazaną, ażeby w każdym ministerstwie na czas przygotowywania zbioru przeznaczyć kilku urzędników specjalnie do tego celu⁶⁷⁰.

W dyskusji nad referatem wzięli udział wszyscy uczestnicy konferencji. Podsumowania podjął się sam referent. R. Hausner zaznaczył, że zbiór, by mieć zastosowanie praktyczne, powinien cechować się następującymi przesłankami: musi być zbiorem urzędowym i obejmować wszystkie obowiązujące przepisy. Tekst zawarty w zbiorze winien być tekstem autentycznym czy nawet hiperautentycznym, to jest takim, na który można się powoływać w judykaturze czy przy załatwianiu poszczególnych spraw w urzędach z taką samą pewnością, z jaką się cytuje tekst „Dziennika Ustaw”, przepisy zaś w zbiorze niezamieszczone byłyby pozbawione mocy prawnej. Zbiór nie mógłby obejmować instrukcji i okólników, których w ciągu 10 lat wyszło około 50 tysięcy. Powinien on obejmować tylko te przepisy, które były ogłaszane w „Dzienniku Ustaw”. Przewodniczący Komisji, kończąc konferencję, stwierdził, że „przystąpienie do tego rodzaju pracy jest rzeczą bardzo pilną i pozostaje tylko kwestia, jak daleko można sięgnąć. Ideałem dla każdego byłoby, żeby wszystko, co się robi, miało stempel autentyczności. Została osiągnięta zupełna korzyść z konferencji przez uzyskanie ogromnego materiału orientacyjnego, który posłuży za podstawę do dalszych wniosków”⁶⁷¹.

Prace na projektem przepisów o przygotowywaniu i ogłaszaniu obowiązujących przepisów były prowadzone do 1931 r. W 1932 r. można zauważyć ogromną aktywność publikacyjną przewodniczącego zespołu Romana Hausnera dotyczące powyższej problematyki. W „Gazecie Administracji i Policji Państwowej” znajdujemy artykuły:

⁶⁷⁰ R. Hausner, *Zagadnienie zbioru praw*, GAiPP 1929, nr 16, s. 561(1)-571(11).

⁶⁷¹ *Z komisji.... Protokół konferencji*, s. 583(23)-584(24).

„O trybie przygotowywania obowiązujących przepisów”⁶⁷², „Ogłaszanie obowiązujących przepisów”⁶⁷³, „Udoskonalanie ustawodawstwa (projekty i opinie)”⁶⁷⁴ czy wcześniejszy artykuł „Inflacja przepisów”⁶⁷⁵. Jednak najważniejszą publikacją w omawianym temacie było kolejne opracowanie pod auspicjami Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej – „Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów. Tom VII. Przygotowywanie i ogłaszanie obowiązujących przepisów. Projekt opracowany przez Romana Hausnera”⁶⁷⁶.

Projekt składał się z obszernych zagadnień wstępnych, w których autor dokonał bardzo dokładnej analizy problemu oraz podał uzasadnienie projektu. W tej części R. Hausner umieścił większość swoich ogłódów, które opublikował wcześniej w artykułach wymienionych powyżej. Drugą częścią był „Projekt uregulowania trybu przygotowania i ogłaszania obowiązujących przepisów”. Został on przedrukowany również w „Gazecie Administracji...”⁶⁷⁷.

Autor projektu, po przeanalizowaniu kolejnych propozycji dotyczących powołania specjalnego organu zajmującego się przygotowywaniem i kontrolowaniem prawodawstwa, podał jedną z większych bolączek polskiego systemu legislacyjnego, jakim była tzw. „inflacja przepisów”. Hausner pisał: „Niesłychana ilość obowiązujących u nas przepisów i masowa ich produkcja, przewyższająca zarówno pojemność mózgowi urzędniczych jak wytrzymałość obywatela, jest, jak poprzednio wspomnieliśmy, przede wszystkim wynikiem warunków, w jakich Państwo Polskie powstało. Szybkie tempo prac legislacyjnych nie sprzyja ich doskonałości. Zresztą pisanie dobrych ustaw, poza sprzyjającymi warunkami politycznymi i innymi, wymaga jeszcze specjalnego w tym kierunku talentu i długoletniej rutyny. Ilość ludzi, którzy przed wojną mieli do czynienia z pracami legislacyjnymi, była u nas znikoma, gdyż nawet ci, którzy przed wojną służyli w urzędach, pracowali najczęściej w urzędach lokalnych, które z pracą legislacyjną bezpośrednio styczeńności nie miały”⁶⁷⁸. Taka inflacja była groźna zarówno dla państwa, jak i dla urzędowania. Prawo stawało się obce szerokim sferom obywateli, było niepopularne i niezrozumiałe, spadało w oczach obywatela do roli niepotrzebnych szykan i kruczków. Problemem prawa była również tzw. „anemia przepisów”, co oznaczało ich słabość nie

⁶⁷² R. Hausner, *O trybie przygotowywania obowiązujących przepisów*, GAI PP 1932, nr 2, s. 37(1)-48(12).

⁶⁷³ R. Hausner, *Ogłaszanie obowiązujących przepisów*, GAI PP 1932, nr 7, s. 213(1)-220(8).

⁶⁷⁴ R. Hausner, *Udoskonalanie ustawodawstwa (projekty i opinie)*, GAI PP 1932, nr 10, s. 321(1)-332(12).

⁶⁷⁵ R. Hausner, *Inflacja przepisów*, GAI PP 1929, nr 2, s. 41(1)-46(6).

⁶⁷⁶ *Materiały Komisji...*, t. VII. *Przygotowywanie i ogłaszanie obowiązujących przepisów. Projekt opracowany przez Romana Hausnera*, Warszawa 1932.

⁶⁷⁷ R. Hausner, *Projekt uregulowania trybu przygotowywania i ogłaszania obowiązujących przepisów*, GAI PP 1932, nr 12, nr 13, nr 14, nr 15, nr 16.

⁶⁷⁸ *Materiały Komisji...*, t. VII, s. 39.

z powodów merytorycznych, ale ze względu na technikę prawodawczą. Napisane są one językiem nieprzejrzystym, stylem zawiłym i niezrozumiałym⁶⁷⁹.

Krokami przeciwdziałającymi inflacji i anemii przepisów było, według autora projektu, planowanie prac legislacyjnych, co ograniczałoby dorywczosć poczynań, ostateczne „przyłożenie siekiery do suchotniczych pni przepisów zaborczych”, czyli skasowanie przepisów zaborczych oraz ustalenie niektórych zasad techniki legislacyjnej w formie nakazów ustawowych. Anemię można było powstrzymać poprzez należyte przygotowanie procesu prawotwórczego i wprowadzenie ustawowej zasady, że nie można oddzielać opracowania ustawy od opracowania projektów rozporządzeń wykonawczych do niej. Projektodawca napisał: „Obecnie często pisze się ustawę byle jak, na kolanie, a wstawia się w niej furtki dla dopełnienia luk późniejszymi rozporządzeniem wykonawczymi. W rezultacie: inflacja i anemia”⁶⁸⁰.

Dalszą wadliwością ówczesnego systemu publikacyjnego była nadmierna liczba organów publikacyjnych oraz niedostateczne podstawy prawne niektórych organów publikacyjnych. Obok „Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej”, „Dziennika Ustaw Śląskich”, „Dziennika Taryf i Rozporządzeń Kolejowych” oraz „Dziennika Głównego Urzędu Miar” istniały jeszcze: „Monitor Polski”, dzienniki urzędowe ministerstw: Spraw Wewnętrznych, Spraw Zagranicznych, Skarbu, Sprawiedliwości, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, Komunikacji, Pracy i Opieki Społecznej, Reform Rolnych, Poczty i Telegrafów. Nadto ukazywało się 17 dzienników wojewódzkich. Ministerstwo Spraw Wojskowych miało publikacje specjalne. Dlatego projektodawca postulował zniesienie wszystkich publikatorów i powołanie tylko dwóch: „Dziennika Ustaw” i „Centralnego Dziennika Ministerialnego (albo Urzędowego)”⁶⁸¹.

Ostatnim ważnym elementem uzasadnienia była analiza problematyki istnienia specjalnego gremium nadzorującego legislację. Po omówieniu propozycji stworzenia takiego organu R. Hausner postulował powołanie nowego organu – Komisji Kodyfikacyjnej. Autor nie przesądzał ostatecznie nazwy takiego gremium. Musiało ono jednak składać się z odpowiedniej liczby rutynowanych urzędników z pełnym wykształceniem prawniczym, obeznanych z techniką legislacyjną. Urząd ten mógł działać przy Prezesie Rady Ministrów albo przy Ministrze Sprawiedliwości. Jednak Hausner stanowczo opowiedział się za usytuowaniem go przy premierze. Taki wybór tłumaczył swoimi spostrzeżeniami, że wszelkie prace wykonywane pod egidą Prezesa Rady Ministrów postępowały szybciej i sprawniej. Na czele Komisji Kodyfikacyjnej autor projektu widział prezydenta, którego miał powoływać Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Prezesa Rady Ministrów,

⁶⁷⁹ *Ibidem*, s. 40-41.

⁶⁸⁰ *Ibidem*, s. 43-44.

⁶⁸¹ *Ibidem*, s. 46-51.

uzgodniony z Marszałkami Sejmu i Senatu. Komisja miała dzielić się na sekcje. Organem pomocniczym i biurem projektowanego gremium miał być urząd (biuro, sekretariat), pełniący funkcję sekretariatu generalnego Komisji Kodyfikacyjnej i Biura prawnego Prezesa Rady Ministrów. Oprócz Komisji należało doprowadzić do stworzenia biur prawnych przy Marszałkach Sejmu i Senatu oraz biur organizacyjno-legislacyjnych w ministerstwach. Biura te miały czuwać nad odpowiednią stroną prawną i techniczno-legislacyjną projektów ustawodawczych. Należało także wydać specjalną ustawę normującą tryb prac na bardzo dużymi projektami albo szczególnie skomplikowanymi, np. nad kodeksami⁶⁸².

Powyższe zasady zostały wprowadzone do „Projektu uregulowania trybu przygotowywania i ogłaszania obowiązujących przepisów”. Składał się on z 217 paragrafów. Były one podzielone dziewięć tytułów: I – Zagadnienie (par. 1-2); II – Przepisy ogólne (par. 3-8); III – Przepisy organizacyjne (par. 9-46), podzielono na 3 części: 1 – Władze centralne i lokalne (par. 9-21), 2 – Naczelne kierownictwo (par. 22-45), 3 – Sejm i Senat (par. 46); IV – Organa publikacyjne (par. 47-61); V – Rozpowszechnianie i udostępnianie obowiązujących przepisów (par. 62-74); VI – Porządkowanie obowiązujących przepisów (par. 75-81); VII – Przygotowywanie przepisów (zadania ministerstw) (par. 82-89), podzielono na 2 części: 1 – Legislacja własna (par. 90-128) i 2 – Legislacja obca (par. 129-148); VIII – Przygotowywanie przepisów (udział czynnika centralnego) (par. 149-172); IX – Legislacja w Sejmie i Senacie (par. 173-174) podzielono na 4 części: 1 – Przepisy organizacyjne i porządkowe (par. 175-200), 2 – Program prac legislacyjnych (par. 201-203), 3 – Strona formalna projektów (par. 204-206), 4 – Obrady (par. 207-217)⁶⁸³.

Autor projektu kończył swoją analizę: „Niniejszy zarys jest tylko zbiorem pewnych tez, opartych na doświadczeniu, zbiorem pewnych myśli i projektów – które dla przejrzystości ująłem w paragrafy i zgrupowałem w tytuły. Chodziło mi o zgrupowanie przynajmniej w ogólnych zarysach całości zagadnienia, wiem jednak, że w przyszłości całe to zagadnienie w jednej normie pomieścić się nie da, a musi być rozłożone na części, których zrealizowanie nastąpi w różnej formie”⁶⁸⁴.

*

Aktywność Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej w 1932 r. była coraz mniejsza. W numerach „Gazety Administracji i Policji Państwowej” z tego rocznika trudno znaleźć rozleglejsze informacje o kolejnych jej przedsięwzięciach. Możemy przeczytać krótkie, kwartalne sprawozdania z działalności poszczególnych sekcji⁶⁸⁵.

⁶⁸² *Ibidem*, s. 68-101.

⁶⁸³ *Ibidem*, s. 103-160.

⁶⁸⁴ *Ibidem*, s. 102.

⁶⁸⁵ *Z komisji dla usprawnienia administracji publicznej. Sprawozdanie z działalności Komisji za czas od 1 X do 30 XII 1931*, GAiPP 1932, nr 2, s. 52(16); *Z komisji dla usprawnienia administracji publicznej*.

O pracach Komisji wspominał premier A. Prystor, uzasadniając projekt ustawy o udzieleniu Prezydentowi pełnomocnictw do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. W trakcie debaty sejmowej premier stwierdził, że „większość projektów reorganizacji administracji została już przepracowana w łonie Komisji dla Usprawnienia Administracji, a wyniki jej prac były opublikowane i przedyskutowane w opinii publicznej”⁶⁸⁶. Miały więc one być sfinalizowane w drodze rozporządzeń prezydenckich. Parlament ustawę uchwalił⁶⁸⁷. Jednak już w 1933 r. specjalnej rubryki o pracach Komisji na łamach „Gazety” już nie znajdziemy. Roman Hausner podaje, że w październiku 1933 r. jej czynności faktycznie ustały. Nie znamy jednak oficjalnego aktu rządowego likwidującego Komisję. Sprawozdanie Komisji Budżetowej Sejmu z 31 stycznia 1934 r. mówiło o „zawieszeniu działalności Komisji”⁶⁸⁸.

Roman Hausner, jeden najaktywniejszych współpracowników Komisji, w swoim dziele „Poczynania organizacyjno-oszczędnościowe w Polsce w latach 1918-1934” z 1935 r. skonstratował: „[...] A więc wszędzie te same niedociągnięcia i to w 16 lat po ukończeniu wojny światowej, po 16 latach wytężonych, bezustannych prac nad reorganizacją administracji, prac, w ciągu których nie żałowano trudów i pieniędzy! Przychodzi istotnie chęć zapytać wraz z cytowanym poprzednio autorem włoskim: «jakie to złośliwe fata sprzysięgły się przeciwko tej sprawie od samych jej początków?» [...] Okazało się, [...] że mimo to dotychczas w gruncie rzeczy zagadnienie reorganizacji administracji ani w całości, ani w szczegółach nie zostało przepracowane, czeka bowiem na załatwienie zarówno uporządkowanie przepisów, jak technika ustawodawcza, jak organizacja aparatu centralnego, podział administracyjny, skoordynowanie administracji lokalnej, organizacja samorządu, rozgraniczenie kompetencji między samorządem a administracją rządową (gdyż każda z tych administracji spodziewa się, że ta druga ją odciąży), polityka urzędnicza, organizacja metod pracy, sprawa kontroli i nadzoru – słowem wszystko, nie wyłączając sprawy systemu kancelaryjnego”⁶⁸⁹.

Sprawozdanie z działalności Komisji dla usprawnienia administracji publicznej przy Prezesie Rady Ministrów od dnia 1 kwietnia do 30 czerwca 1932 r., GAIPP 1932, nr 15, s. 519(19)-520(20); *Z komisji dla usprawnienia administracji publicznej. Sprawozdanie z działalności Komisji za czas od dnia 1 lipca do 30 września 1932 r.*, GAIPP 1932, nr 21, s. 724(20).

⁶⁸⁶ R. Hausner, *Poczynania...*, s. 224-226; A. Tarnowska, *Niedostatki unifikacji...*, s. 267-268.

⁶⁸⁷ Ustawa z dnia 17 marca 1932 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, Dz.U.R.P. nr 22, poz. 165.

⁶⁸⁸ R. Hausner, *Poczynania...*, s. 211.

⁶⁸⁹ *Ibidem*, s. XV-XVI; A. Tarnowska, *Niedostatki unifikacji...*, s. 269.

Zakończenie

Przeprowadzona przez autora analiza materiałów archiwalnych, źródeł drukowanych i literatury przedmiotu dowiodła prawdziwości tezy postawionej we „Wstępie” monografii. Zostało potwierdzone, że prace wszystkich komisji, działających często pod formalnym przewodnictwem premierów, tak naprawdę prowadzone były dzięki zaangażowaniu fachowych członków, pochodzących z najwyższych gremiów władzy czy pracowników naukowych szkół wyższych. Stąd w postulatach zmian tak często znajdujemy nowoczesne zalecenia nauki administracji oraz organizacji i zarządzania.

Zauważalne jest, że przed wszystkimi komisjami stawiano podobne zadania. Jednak one same, w trakcie swoich prac, kładły nacisk na takie kwestie, które budziły emocje społeczne i polityczne. Na dowód należy przypomnieć priorytety Komisji Wojciechowskiego, która na plan pierwszy wysunęła problematykę reorganizacji ministerstw, dającą wymierne oszczędności dla państwa, co wychodziło naprzeciw oczekiwaniom społecznym. Związane było to również ze złą sytuacją polityczną, jaka panowała w naszym kraju w trakcie najazdu bolszewickiego. Kolejnym dowodem na potwierdzenie postawionej tezy są komisje powołane po przewrocie majowym. Miały one przygotować taki plan zmian, który sanowałby administrację publiczną. Kiedy przyjrzymy się działalności Komisji Młodzianowskiego – najbardziej upolitycznionej, bo złożonej z ministrów rządów K. Bartla – priorytetowo potraktowano tam sprawy organizacji wewnętrznej ministerstw, bo to one miały realizować koncepcje nowego państwa. Dlatego resorty miały działać sprawnie w oparciu o wiedzę merytoryczną nowej kadry urzędniczej, całkowicie lojalnej wobec władz państwowych. Wobec takich propozycji należało dokonać zmian personalnych w administracji. Stąd przeprowadzono akcję rugów urzędniczych w imię hasła walki z tzw. „mafiami urzędniczymi”, o co wnosili w wywiadach prasowych sam marszałek J. Piłsudski.

Niewątpliwą słabością komisji był fakt, że utrzymywały się one jedynie przez okres istnienia rządu, które je powoływał. Wyjątkiem od tej reguły była komisja pod przewodnictwem M. Jaroszyńskiego, która zdołała przetrwać ponad 5 lat i 7 rządów. Brak ciągłości działalności powodował, że komisje wielokrotnie zaczynały prace od początku, posługując się często tylko częścią materiałów pozostawionych przez poprzedników. Jednak ich dokonania należy ocenić jak najbardziej pozytywnie, ponieważ realizowały swoje zadania z wielkim zaangażowaniem, walcząc nierzadko z opozycją urzędników, którzy obawiali się utraty swoich posad w wyniku akcji reorganizacyjnych.

Podsumowując ustalenia komisji dla usprawnienia administracji, możemy zauważyć, że podjęły się one bardzo odpowiedzialnej pracy stworzenia sprawnego systemu

administracji na ziemiach polskich. To, że okres rozbiorowy spowodował istnienie poważnych różnic w organizacji administracji, dawał komisjom możliwość tworzenia jej nowego, oryginalnego kształtu, w myśl wytycznych nauk administracyjnych oraz teorii organizacji i zarządzania. Analizując uprawnienia komisji, widzimy, że pojawiały się tam hasła stworzenia sprawnego aparatu centralnych organów administracyjnych, przeprowadzenia szerokiego procesu dekoncentracji, przygotowania unifikacji samorządu terytorialnego, wprowadzenia sprawnego systemu biurowego czy rozwiązania problemów personalnych w administracji, a powyższe działania miały przynieść oszczędności dla budżetu państwa.

Wśród problemów stawianych przed komisjami była kwestia stworzenia właściwego podziału terytorialnego, który stanowiłby podstawę do zorganizowania sprawnego układu administracji rządowej i samorządowej. Rzeczą oczywistą było, że pierwsze uregulowania prawne dotyczące tego problemu opierały się na rozwiązaniach zaborczych, gdyż stworzenie jednolitego systemu administracyjnego w chwili odzyskania niepodległości było niemożliwe. Dlatego ustawy regulujące podział na województwa wprowadzane były kolejno dla byłego zaboru pruskiego, byłego Królestwa Polskiego oraz byłej Galicji i Lodomerii, przy zachowaniu podziału na powiaty i gminy, wywodzącego się jeszcze z czasów zaborczych. Uregulowania te podkreślały swoją tymczasowość i zapowiadały wprowadzenie jednolitego, zunifikowanego systemu podziału administracyjnego państwa.

W pierwszych projektach ogłoszonych przez prof. K.W. Kumanieckiego i Polskie Towarzystwo Prawnicze we Lwowie zauważymy postulaty wprowadzenia trójstopniowego podziału administracyjnego oraz zasady zespolenia administracji rządowej i samorządowej na tych samych szczeblach podziału administracyjnego. Również wniosek nagły posła Alfonsa Erdmana był ciekawą próbą kompleksowego zunifikowania administracji państwowej zgodnie z zasadami konstytucji marcowej. Propozycje A. Erdmana i posłów klubu PSL „Piast” po raz pierwszy łamały zasadę utrzymywania różnic zaborczych, ponieważ wnioskodawcy proponowali łączenie powiatów z byłego zaboru pruskiego i rosyjskiego w jedno województwo. Pomimo krytyki wniosku ludowców przez J. Huberta, który zarzucał mu niekonstytucyjność i niedopracowanie, był on *novum* w pojmowaniu podziału administracyjnego państwa, zrywającego granice zaborcze.

Powyższe ustalenia dawały władzom rządowym asumpt do zlecenia takiej tematyki komisjom reorganizacyjnym. Komisja dla reformy administracji z 1923 r., Komisja Trzech z 1926 r. i Komisja dla Usprawnienia Administracji M.Z. Jaroszyńskiego w swoich zadaniach zleconych miały problematykę podziału administracyjnego. Pierwsza z nich proponowała podział na województwa, jednak podział na powiaty i gminy miał być przeprowadzony po wprowadzeniu samorządu wojewódzkiego. Postulowała też

złamanie zasady niełączenia powiatów pochodzących z różnych zaborów w jedno województwo, a przy ich tworzeniu kluczowymi miały być czynniki ekonomiczne, demograficzne, komunikacyjne czy wojskowe. Wyszła też z propozycją wprowadzenia zasady zespolenia organów administracji rządowej z administracją specjalną. Cały skład Komisji opowiedział się także za zniesieniem województwa nowogródzkiego i podzieleniem jego terytorium między województwa wileńskie i poleskie oraz za przełamaniem byłych granic zaborczych poprzez wcielenie części województwa kieleckiego do krakowskiego, części województwa łódzkiego i warszawskiego do poznańskiego i pomorskiego oraz jednego powiatu z województwa wołyńskiego do lubelskiego.

Komisja Trzech, ze względu na krótki okres swoich prac, podjęła tylko kwestie korekty województw warszawskiego, łódzkiego, krakowskiego i pomorskiego, zmierzające do wyrównania liczby ludności na tych terenach oraz wprowadzenia administracji szkolnej i skarbowej na najwyższym stopniu podziału terytorialnego. To właśnie ta komisja wprost konstatowała, że istnienie autonomii województwa śląskiego nie było właściwe z punktu widzenia interesów państwa i należało tę instytucję znieść.

Najszerzej na sprawę podziału administracyjnego patrzyła komisja Jaroszyńskiego. Było to pierwsze gremium tak szeroko analizujące tę problematykę. Prace w tym zakresie zostały przygotowane według najwyższych standardów merytorycznych. Usprawnienia przygotowywali najlepsi znawcy problemów administracji publicznej, korzystając z materiałów opisujących funkcjonowanie administracji w państwach europejskich, a także materiałów ankietowych i konferencyjnych, zebranych przez samą komisję.

W założeniach reformy podkreślano konieczność wprowadzenia nowego podziału wojewódzkiego, opartego na trójstopniowym podziale administracyjnym państwa. Odrzucono podział dwustopniowy i czterostopniowy. Nowa struktura administracji miała być skorelowana z podziałem dla celów administracji specjalnej oraz kształtem i zadaniami administracji samorządowej. Nowo tworzone województwa widziano jako silne ośrodki gospodarcze, kulturalne i intelektualne promieniujące na podległe powiaty. Przy ich tworzeniu brano również pod uwagę kwestie rozwoju systemu komunikacji, który ułatwiałby załatwianie spraw administracyjnych przez obywateli. Komisja proponowała autorytatywnie odrzucenie zasady utrzymywania różnic wynikających z podziałów zaborczych, które utrudniały pełną unifikację prawną, polityczną, gospodarczą i społeczną naszego społeczeństwa. Członkowie komisji byli gorącymi zwolennikami samorządu terytorialnego na wszystkich szczeblach podziału państwa. Popierali także ideę zespolenia administracji samorządowej z administracją rządową. Odrzucali dualizm administracyjny, uważając go za szkodliwy dla interesu ogólnego.

Postulowana przez komisję liczba 12 województw wynikała z wprowadzenia wielkich regionów administracyjnych, funkcjonujących ówczesnie w innych krajach

europczyjskich. Redukowała ona liczbę najwżyszych jednostek podziału administracyjnego o 5 województw. Proponowana struktura wojewódzka dawała budżetowi państwa niewątpliwe oszczędności oraz realizowała konstytucyjną zasadę dekoncentracji władzy. Opracowane postulaty nowego podziału wojewódzkiego miały być zrealizowane jedynie przez odpowiednie ustawy, w tym ustawy samorządowe, przygotowane przez władzę wykonawczą, a następnie uchwalone w parlamencie. Do wniosków komisji Jaroszyńskiego powrócono po zakończeniu jej prac. Korekta podziału wojewódzkiego, której dokonano w latach 1938-1939, wiązała się z pewnymi postulatami tego gremium.

Wspomniany powyżej problem zunifikowanego systemu administracji samorządowej był sztandarowym zadaniem komisji. Jedynie Komisja oszczędnościowa nie zajęła się tą tematyką. Niewątpliwie należy tutaj wspomnieć osobno o projektach samorządowych, stworzonych na podstawie ustaleń Komisji gen. W. Sikorskiego. Były to propozycje kompletne, obejmujące uregulowania samorządu na wszystkich stopniach podziału terytorialnego – w województwach, powiatach oraz gminach miejskich i wiejskich. Trafiły one nawet pod obrady Sejmu. Jednak nie uzyskał poklasku wśród posłów i zostały zdjęte z prac legislacyjnych.

Ważnym elementem prac komisji reorganizacyjnych była kwestia dekoncentracji. Problem ten stanowił żywe zainteresowanie władz naszego państwa. Dążyły one do przekazywania kompetencji władczych na organy niższego szczebla, zgodnie z postulatami ówczesnej nauki administracji. Dekoncentracja pojmowana była jako proces odciążania administracji centralnej od decyzji o mniejszym ciężarze gatunkowym. Jednak przeprowadzenie szybkiego przesunięcia uprawnień na administrację wojewódzką nie było możliwe ze względu na brak jednolitego systemu administracyjnego jako pozostałości czasów zaborczych. Trzeba pamiętać, że dekoncentracja, zgodnie z art. 66 konstytucji z 17 marca 1921 r., była jedną z zasad naczelnych budowy administracji. Konstytucja marcowa była jedną z nielicznych europejskich ustaw zasadniczych, która sformułowała wprost zasadę dekoncentracji administracji państwowej, powiązaną bezpośrednio z obowiązkiem zespolenia organów administracji w jednostkach podziału terytorialnego państwa.

Dla zrealizowania tej zasady konstytucyjnej władze rządowe stawały przed komisjami takie zadanie. Pierwsza komisja oszczędnościowa, mimo iż miała taką problematykę w swoich celach, nie przygotowała wytycznych dotyczących dekoncentracji. Dopiero Komisja gen. Sikorskiego przygotowała rozstrzygnięcia, które zostały przekute na odpowiednie uchwały Rady Ministrów i zrealizowane przez rząd Władysława Grabskiego. Zobowiązywały one ministrów do stosowania zasady dekoncentracji i odciążenia administracji centralnej w pracach projektujących akty prawne. Kierownicy resortów mieli wydać zarządzenia, które uzgadniałyby ówczesny stan faktyczny w zakresie

podziału kompetencji pomiędzy poszczególnymi instancjami i przekazywałyby organom niższego szczebla decyzje, zastrzeżone dla nich przepisami prawa.

Komisja Trzech z 1926 r. także pochyliła się nad tematyką dekoncentracji. W *pasusie* dotyczącym kwestii wewnętrznego ustroju urzędów proponowała pewne zmiany w tym zakresie. Zgodnie z przepisami konstytucji marcowej postulowała dokonanie głębokiej dekoncentracji władzy na organy terenowe. Do jej przeprowadzenia zaproponowała przygotowanie specjalnej ustawy, upoważniającej rząd do zmian przepisów prawa w tym zakresie. W aktach powołujących Komisję reorganizacyjną Kazimierza Młodzianowskiego określono, że podstawą prac określających kompetencje ministerstw powinna być zastosowana jak najdalej posunięta dekoncentracja, jednak tej wytycznej nie zrealizowano.

Najszersze badania nad dekoncentracją przeprowadziła Komisja M. Jaroszyńskiego. To w tym gremium specjalna sekcja dogłębnie badała powyższą problematykę. Na jej posiedzeniach swoje referaty prezentowali wybitni znawcy problematyki administracji specjalnej i to właśnie ta Komisja przygotowała 345 dekoncentracyjnych wniosków legislacyjnych. Wydawało się, że po zawieszeniu prac tego gremium cała żmudna praca pójdzie na marne. Tak się jednak nie stało. Na podstawie materiałów przygotowanych przez Komisję Jaroszyńskiego zostało wydane „Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o unormowaniu właściwości władz i trybu postępowania w niektórych działach administracji państwowej”. Sprawę tę rozstrzygnięto ostatecznie inaczej, niż proponowała Komisja, czyli jednym aktem prawnym, a nie kilkudziesięcioma nowelizacjami.

Nowoczesna administracja, w myśl poglądów głoszonych przez komisje reorganizacyjne, miała być strukturą sprawnie zarządzaną, nowoczesną i tanią. Te elementy: redukcja zbędnych urzędów, likwidacja nieżywciowych procedur, ułatwienia w dostępie do administracji obywatelom, wprowadzenie racjonalnej biurowości – to kolejne aspekty działania opisywanych przez autora gremiów. Symptomatyczne jest, że pierwsza komisja, zwana oszczędnościową, za najważniejszy punkt swojej działalności stawiała właśnie powyższe kwestie. Oczywiście, takie zadania wynikały z potrzeby ograniczania wydatków na administrację, bo był to ważny punkt programu politycznego każdego z rządów, jak również dyżurny temat ówczesnej prasy. Oszczędności miały przyjść wraz z ujednoczeniem organizacji resortów. Rozporządzenia w sprawie organizacji i zasad urzędowania ministerstw oraz w sprawie biurowości ministerstw dały rzeczywiste wyniki. Cytując premiera Witosa, autor niniejszej monografii zauważył, że rewizja organizacji 14 ministerstw dzielących się do czasu wydania powyższych aktów prawnych na 70 sekcji i 332 wydziały, doprowadziła do ich nowego podziału na 54 departamenty i 232 wydziały. Redukcja objęła aż 100 wydziałów. Ważne było wprowadzenie jednolitego system biurowości we wszystkich organach administracji centralnej. Od tej pory

wszelkie odrębności w organizacji systemu biurowego, musiały być zaakceptowane przez Prezydenta Ministrów.

Kolejne komisje – gen. Sikorskiego i Trzech nie zajmowały się tematyką biurowości. Komisja Młodzianowskiego weszła jedynie we wstępny zakres prac tej problematyki. Dopiero komisja Jaroszyńskiego podjęła się kompleksowego załatwienia tej sprawy. Należy zauważyć, że to gremium jako pierwsze postanowiło przygotowywać rozwiązania nowoczesne, oparte o najnowsze trendy z zakresu nauki organizacji i zarządzania. Powszechnie zastosowano w pracach komisji metodę porównawczą. Wysłano bowiem specjalistów do krajów europejskich, m.in. do Czech, Niemiec, Belgii, Holandii, Francji czy Anglii, aby porównać nasz system z nowinkami europejskimi. Postulowano uproszczenie procedur, wprowadzenie urządzeń technicznych w postaci maszyn do pisania czy powszechnego użycia telefonu do załatwiania spraw petentów. Uproszczenie procedur miało osiągnąć poprzez wrodzenie gotowych formularzy czy pieczętek przyspieszających pracę urzędników.

Zasady biurowości łączono z organizacją wewnętrzną urzędów. Po raz pierwszy tak wyraźnie zauważono służebną rolę administracji. To według proponowanych zmian praca urzędów powinna być przystosowana do potrzeb obywateli. Postulowano wprowadzenie kompetentnych punktów informacyjnych, w których petenci mogliby uzyskać informacje o sposobie załatwienia swojej sprawy, gdzie mogliby bezpłatnie zapoznać się z obowiązującymi przepisami prawa, a najdalej posuniętą propozycją było stworzenie w urzędach bezpłatnych punktów pomocy prawnej. Również idea stworzenia projektu wzorcowego budynku administracji publicznej, skupiającego w swym wnętrzu wszystkie urzędy administracji publicznej na danym terenie, z właściwym zapleczem sanitarnym, była postulatem niezwykle twórczym i ułatwiającym obywatelom załatwianie spraw. Jeszcze raz należy tu podkreślić, że członkowie komisji ewidentnie uwypuklali takimi propozycjami konieczność odejścia od tradycyjnych funkcji administracji, władczej i reglamentacyjnej, na rzecz jej służebnej funkcji, na stworzenie administracji świadczącej. Hasła takie są żywe do dzisiaj, a ustalenia komisji w tej materii nie straciły swojej oryginalności.

Organizacja wewnętrzna urzędów wiązała się z problemem tworzenia i ogłaszania obowiązujących przepisów. Na tę kwestię zwróciła ostatnia komisja z 1928 r. Referent specjalnej podkomisji przygotowującej rozwiązanie tych problemów – Roman Hausner – jeszcze przed powołaniem tego gremium zauważał problem inflacji i anemii przepisów. Wytłumaczenie tych pojęć znalazło się powyżej. Jednak nadmiar i słabość ówczesnego prawa należało koniecznie naprawić. Usprawnienia wymagał proces ogłaszania przepisów i ich znajomości. Stąd nowoczesne postulaty powoływania w każdym urzędzie

bibliotek z aktami prawnymi i monografiami administracyjnymi oraz tworzenia osobistych bibliotek przez pracowników w ich miejscach urzędowania.

Kolejną ważną propozycją było stworzenie gremium nadzorującego legislację. Projektowano powołanie nowego organu, jakim była Komisja Kodyfikacyjna. Miał on składać się z odpowiedniej liczby rutynowanych urzędników z pełnym wykształceniem prawniczym, obeznanych z techniką legislacyjną. Urząd ten mógł działać przy Prezisie Rady Ministrów. Oprócz Komisji należało doprowadzić do stworzenia biur prawniczych przy Marszałkach Sejmu i Senatu oraz biur organizacyjno-legislacyjnych w ministerstwach. Miały one czuwać nad odpowiednią stroną prawną i techniczno-legislacyjną projektów ustawodawczych. Należało także wydać specjalną ustawę normującą tryb prac nad bardzo dużymi projektami albo szczególnie skomplikowanymi. Takie propozycje zmierzały do poprawy jakości ustawodawstwa, a co za tym idzie – również sanacji administracji, która jako władza działająca na podstawie i w granicach prawa orzekałaby według jasnych i niesprzecznych ze sobą przepisów.

Problematyka kadr administracyjnych to kolejny ważki element prac komisji. Każda stawiała sobie za cel określenie zasad kształcenia urzędników, obejmowania przez nich stanowisk czy ich późniejsze doksztalcenie. Wiele propozycji dotyczących kompetencji opiniodawczych dla wojewodów w stosunku do kadr kierowniczych w terenie zgłosiła komisja gen. Sikorskiego. Swoje zasady polityki personalnej przedstawił minister Młodzianowski, szef komisji reorganizacyjnej z 1926 r., bo dla przejmującej władzę sanacji sprawy stworzenia nowej elity urzędniczej były jednym z priorytetów.

Jednak najszerzej i najwnikliwiej kwestie te badała komisja Jaroszyńskiego. Często od ogłoszenia bardzo szerokiej ankiety dotyczącej kształcenia urzędników oraz wyższych funkcjonariuszy. Jej respondentami była ówczesna elita intelektualna naszego kraju, ale nie odmawiano udziału w niej zwykłym urzędnikom. Do przygotowania wniosków komisji posłużyły również wytyczne płynące z wyjazdów studyjnych prof. L. Biegeleisena do państw europejskich. Propozycje w tej dziedzinie sformułował przewodniczący Komisji M.Z. Jaroszyński. Został one omówione powyżej, jednak należy tutaj wspomnieć o najważniejszych, czyli o zcentralizowaniu procesu kształcenia urzędników poprzez stworzenie specjalnej akademii administracyjnej w Warszawie oraz szkół administracyjnych przy prowincjonalnych uniwersytetach. W pierwszej przeszkalano by wyższych funkcjonariuszy, a w drugich – urzędników średniego stopnia. Jaroszyński podkreślał znaczenie praktyk, mimo że wielu wybitnych prawników – profesorów uniwersyteckich podkreślało ich zbędność. Interesujący był postulat podziału urzędników na tzw. politycznych i ściśle fachowych. Takie rozwiązanie było stosowane w innych krajach europejskich, np. we Francji. Ta pierwsza grupa powinna być wyłączona spod szczegółowych norm prawa urzędniczego i podlegać bezpośrednio ministrowi. Z nim

przychodziła i odchodziła po jego dymisji. Takie rozwiązania istnieją do dzisiaj w postaci Gabinetów Politycznych ministrów, skupiających najbliższych politycznych współpracowników kierownika resortu.

Trzeba również przypomnieć o bezprecedensowej akcji tworzenia odrębnej kartoteki bibliograficznej, skupiającej opisy dzieł dotyczących ustroju i organizacji administracji publicznej wraz z problematyką prawa konstytucyjnego, nie tylko polskich, ale również francuskich, rosyjskich, niemieckich i angielskich. Jak twierdził Roman Hausner, kartoteka liczyła 5000 kart. Miała ona ułatwić dostęp do publikacji światowych, zawierających informacje o nowoczesnych rozwiązaniach w administracji.

Osobno należy wspomnieć o członkach komisji. W ich składzie znaleźli się wybitni profesorowie jak M. Bobrzyński czy St. Kasznica, członkowie dwóch komisji – z 1923 r. i Komisji Trzech z 1926 r., oraz praktycy administracyjni, byli wojewodowie czy ministrowie, tacy jak Wł. Raczkiewicz, St. Wojciechowski czy W. Roman. Nie można pominąć jeszcze jednej osoby – Romana Hausnera, wieloletniego wyższego urzędnika Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, który był członkiem wszystkich komisji, z wyjątkiem Komisji Trzech. To on aktywnie prezentował osiągnięcia tych gremiów na łamach czasopism administracyjnych. Był pierwszym komentatorem nowych rozwiązań prawnych, kształtując w ten sposób świadomość rzeszy urzędników II Rzeczypospolitej. Jego propozycje głoszone na posiedzeniach komisji były zawsze poparte głęboką analizą porównawczą rozwiązań prawnych w innych krajach, z których czerpał najlepsze elementy. To właśnie w projektach zgłaszanych przez Hausnera widać troskę o wypracowanie zupełnie nowego kształtu administracji, zrywającej z siebie jarzmo rozbiorów, administracji sprawnej, odpowiedzialnej, taniej i świadczącej najwyższej jakości usługi na rzecz obywateli. Należy stwierdzić, że składy osobowe komisji ewoluowały. Najpierw były to gremia nieliczne, złożone z jednej strony z teoretyków administracji, a z drugiej z czynnych urzędników. Jednak z biegiem czasu współpracować z komisjami zaczęła coraz liczniejsza grupa fachowych ekspertów. Rekordzistką była Komisja Jaroszyńskiego, która skorzystała z usług kilkudziesięciu ekspertów z różnych dziedzin, np. architektów, przemysłowców, kontrolerów, oficerów czy inżynierów. Stąd w projektowanych zmianach tej komisji tak dużo nowatorskich i unikalnych rozwiązań.

Działania komisji znajdowały również krytyków. Komisja oszczędnościowa była „podszczyrywana” przez posłów opozycyjnych, którzy nie dowierzali w jej skuteczność. Komisja Trzech w swoim sprawozdaniu stwierdziła, że jej ustalenia spotkają się krytyką środowiska urzędniczego. Ciekawy pogląd znalazł się w niepublikowanych wspomnieniach prof. Alfreda Wielopolskiego pt. „W służbie państwowej”⁶⁹⁰. Napisał on: „Niezależnie od

⁶⁹⁰ A. Wielopolski, *W służbie państwowej*, wspomnienia udostępnione przez prof. Aleksandra Labudę, za które autor chce serdecznie podziękować.

spraw, które wiązały się z Adamem Skwarczyńskim i kierowanym przez niego komitetem do spraw młodzieży wiejskiej, podczas urzędowania w referacie społeczno-prasowym Kancelarii Cywilnej, dostałem od Waława Brzezińskiego propozycję wzięcia udziału w pracach Komitetu do Usprawnienia Administracji Publicznej. Komitet ten działający przy Prezydium Rady Ministrów składał się, jak się okazało w toku moich z nim kontaktów, z jakichś fikcyjnych figurantów i trzech osób realnych: Ignacego Matuszewskiego, Maurycego Jaroszyńskiego i Waława Brzezińskiego. Dwaj pierwsi firmowali i pewnie brali pieniądze, nie mogąc ich pobierać skądinąd, jako na razie odsunięci na tor boczny głównego nurtu beneficjów państwowych. Natomiast Waław Brzeziński był dźwignią tej imprezy jako «wół roboczy» organizujący praktyczne poczynania⁷.

Autor wspomnień komentował dalej: „W wyniku nawiązanej współpracy podjąłem się prowadzenia badań w urzędach gmin wiejskich, aby stwierdzić jak dalece urzędy te są zbiurokratyzowane i w rezultacie podejmują szereg czynności zbędnych, stanowiących dokuczliwe obciążenia dla obywateli. Przeprowadzenie odpowiednich obserwacji wymagało udania się na miejsce, do rozmaitych typów gmin istniejących wówczas w Polsce: zbiorowej, obejmującej kilka gromad wiejskich, typowej w ustroju samorządu wiejskiego byłej Kongresówki, wielkiej gminy zbiorowej obejmującej kilkanaście osad, typowej dla kresów wschodnich byłego zaboru rosyjskiego, jednostkowej – w Galicji i gminy wiejskiej z obszarem dworskim typowej dla Wielkopolski (co do tej ostatniej materiały miał nadesłać brat Michała Kaczorowskiego będący starostą w Wolsztynie). W rezultacie odbyłem kilka kilkunastodniowych wyjazdów do: gminy Kobylin w pow. Grójeckim, na Polesie do gminy, której nazwy już nie pamiętam, i do Kołomyi, gdzie miejscowy starosta skierował mnie do którejś z gmin w pobliżu miasta⁶⁹¹.

Jednak krytyczne głosy nie przykryją osiągnięć komisji. Zasługi Polski na gruncie reformy systemu administracyjnego, prowadzonej przez komisje dla usprawnienia administracji, zostały zauważane na szczeblu międzynarodowym. Na IV Międzynarodowym Kongresie Nauk Administracyjnych w Madrycie, który odbywał się w dniach 21-28 października 1930 r., referat o polskich pracach reorganizacyjnych wygłosił sekretarz komisji Jaroszyński W. Brzeziński. Został on entuzjastycznie przyjęty, a kongres w związku z powyższym wystąpieniem, powziął następującą uchwałę: „W każdym państwie należy utworzyć specjalne ciała doradcze, mające na celu prowadzenie badań nad zagadnieniami z zakresu organizacji administracji publicznej i opracowywanie odpowiednich projektów legislacyjnych⁶⁹². Ta uchwała jest najlepszym podsumowaniem prac polskich komisji dla usprawnienia administracji publicznej, jako gremiów działających na najwyższym poziomie merytorycznym.

⁶⁹¹ *Ibidem*.

⁶⁹² W. Brzeziński, *Zagadnienie reformy...*, s. 12(12)-15(15).

Wykaz źródeł i literatury

Materiały archiwalne

- Archiwum Akt Nowych w Warszawie, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, sygn. 1.
- Litewskie Centralne Archiwum Państwowe w Wilnie (Lietuvos Centrinis Valstybes Archyvas),
Urząd Delegata Rządu Ziemi Wileńskiej – Urząd Wojewódzki Wileński, fond 51.
- Archiwum Turyngijskiej Uniwersyteckiej i Krajowej Biblioteki w Jenie (Die Thüringer Universitäts- und Landesbibliothek – ThULB), Struktur der Reichsverwaltung 1920-1921, sygn. 93-1bis 93-268, s. 93-163, https://archive.thulb.uni-jena.de/hisbest/receive/HisBest_cbu_00011327 [dostęp 10.09.2018].

Źródła drukowane

- Bobrzyński M., Kasznica St., Smólski St., *Projekt reorganizacji administracji państwowej*, [w:] W.L. Jaworski, *Projekt konstytucji*, Kraków 1928.
- Druga Rzeczpospolita. Wybór dokumentów*, pod red. A. Łuczaka, J. Szaflika, Warszawa 1988.
- Deklaracja programowa rządu wygłoszona w Sejmie przez prezesa rady ministrów p. Al. Skrzyńskiego dn. 25 listopada b.r.*, GAiPP 1925, nr 48.
- Dziennik Komitetu Obywatelskiego miasta Warszawy*, nr 30, Warszawa, dnia 28 maja 1915 roku, s. 1 (maszynopis).
- Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, t. I. *Podział administracyjny państwa*, Warszawa 1929.
- Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, t. II. *Zagadnienia urzędnicze*, Warszawa 1929.
- Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, T. III. *Zagadnienia urzędnicze*, Warszawa 1929.
- Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, t. IV. *Podział administracyjny państwa*, Warszawa 1930.
- Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, t. V. *Podział administracyjny państwa. Wnioski Komisji*, Warszawa 1931.
- Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, t. VI. *Organizacja administracji rządowej. Projekt opracowany przez Romana Hausnera*, Warszawa 1932.
- Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*. Tom VII. *Przygotowywanie i ogłaszanie obowiązujących przepisów. Projekt opracowany przez Romana Hausnera*, Warszawa 1932.

- Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów, t. VIII. Ustrój województwa stołecznego i m. st. Warszawy, Warszawa 1933.*
- Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów, t. IX. Organizacja kontroli administracji publicznej. Projekt opracowany przez dr. St. Raczyńskiego podpułkownika Korpusu Kontrolerów, Warszawa 1933.*
- Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów, t. X. M.Z. Jaroszyński, Problemy personalne w administracji publicznej, Warszawa 1933.*
- Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów, t. XI. Organizacja centralnych władz administracyjnych. Projekt Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów, Warszawa 1933.*
- Sprawozdanie stenograficzne z 167 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 24 września 1920 r.*
- Sprawozdanie stenograficzne z 190 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 26 listopada 1920 r.*
- Sprawozdanie stenograficzne z 212 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 22 lutego 1921 r.*
- Szwed R., *Samorząd terytorialny w Polsce w latach 1918-1939. Wybór materiałów źródłowych*, Częstochowa 2000.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U.R.P. 1921, nr 44, poz. 267.
- Ustawa konstytucyjna z dnia 15 lipca 1920 r. zawierająca statut organiczny dla Województwa Śląskiego, Dz.U.R.P. 1920, nr 73, poz. 497.
- Ustawa z dnia 24 lipca 1919 r. o Policji Państwowej, Dz.Pr.P.P. 1919, nr 161, poz. 363.
- Ustawa z dnia 31 lipca 1919 r. o tymczasowej organizacji władz i urzędów skarbowych, Dz.Pr.P.P. 1919, nr 65, poz. 391.
- Ustawa z dnia 1 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej, Dz.Pr.P.P. 1919, nr 64, poz. 385.
- Ustawa tymczasowa z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji, Dz.Pr.P.P. 1919, nr 65, poz. 395.
- Ustawa z dnia 3 grudnia 1920 r. o tymczasowej organizacji władz administracyjnych II instancji (województw) na obszarze b. królestwa Galicji i Lodomerii z W. Ks. Krakowskim oraz na wchodzących w skład Rzeczypospolitej Polskiej obszarach Spisza i Orawy, Dz.U.R.P. 1920, nr 117, poz. 768, s. 2064-2066.
- Ustawa z dnia 4 lutego 1921 r. o unormowaniu stanu prawno-politycznego na ziemiach przyłączonych do obszaru Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie umowy o preliminarystycznym

- pokoju i rozejmie, podpisanym w Rydze dnia 12 października 1920 r., Dz.U.R.P. 1921, nr 16, poz. 93.
- Ustawa z dnia 7 lipca 1921 r. w przedmiocie dokonywania zmian granic powiatów na obszarach b. dzielnic rosyjskiej i austriacko-węgierskiej, jak również dokonywania na obszarze b. dzielnicy austriacko-węgierskiej zmian obszaru działania samorządowych reprezentacji powiatowych, Dz.U.R.P. 1921, nr 64, poz. 400.
- Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o zakładach i utrzymywaniu publicznych szkół powszechnych, Dz.U.R.P. 1922, nr 18, poz. 143.
- Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o budowie publicznych szkół powszechnych, Dz.U.R.P. 1922, nr 18, poz. 144.
- Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. państwowej służbie cywilnej, Dz.U.R.P. 1922, nr 21, poz. 164.
- Ustawa z dnia 23 marca 1922 r. o uzdrowiskach, Dz.U.R.P. 1922, nr 31, poz. 254.
- Ustawa wodna z dnia 19 września 1922 r., Dz.U.R.P. z 1928 r., nr 62, poz. 574 (tekst jednolity).
- Ustawa z dnia 26 września 1922 r. o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego, a w szczególności województwa lwowskiego, tarnopolskiego i stanisławowskiego, Dz.U.R.P. 1922, nr 90, poz. 829.
- Ustawa z dnia 28 listopada 1923 r. w przedmiocie zniesienia Ministerstwa Zdrowia Publicznego, Dz.U.R.P., 1923, nr 131, poz. 1060.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 1923 r. o uprawnieniach organów wykonawczych władz skarbowych, Dz.U.R.P. 1924, nr 5, poz. 37.
- Ustawa z dnia 30 stycznia 1929 r. o zniesieniu Sejmu i Wydziału Krajowego b. Królestwa Galicji i Lodomerji z Wielkim Księstwem Krakowskim, Dz.U.R.P. 1929, nr 11, poz. 61.
- Ustawa z dnia 17 marca 1932 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, Dz.U.R.P. nr 22, poz. 165.
- Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, Dz.U.R.P., nr 35, poz. 294.
- Dekret o utworzeniu Rad gminnych na obszarze b. Królestwa Kongresowego, Dz.Pr.P.P. 1918, nr 18, poz. 48.
- Dekret o tymczasowej ordynacji wyborczej do sejmików powiatowych, Dz.Pr.P.P. 1918, nr 19, poz. 51.
- Dekret o wyborach do rad miejskich na terenie b. Królestwa Kongresowego Dz.Pr.P.P. 1918, nr 20, poz. 58.
- Dekret o organizacji Policji Komunalnej, Dz.Pr.P.P. 1919, nr 5, poz. 98.
- Dekret o tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszarów b. zaboru rosyjskiego, Dz.Pr.P.P. 1919, nr 13, poz. 14.
- Dekret o samorządzie miejskim, Dz.Pr.P.P. 1919, nr 13, poz. 140.

- Dekret w przedmiocie skarbowości gmin miejskich, Dz.Pr.P.P. 1919, nr 14, poz. 150.
- Dekret w przedmiocie skarbowości powiatowych związków komunalnych Dz.Pr.P.P. 1919, nr 14, poz. 151.
- Dekret w przedmiocie uzupełnienia przepisów o organizacji Milicji Ludowej, Dz.Pr.P.P. 1919, nr 14, poz. 153.
- Rozporządzenie Prezydenta Ministrów z dnia 29 lipca 1920 r. w przedmiocie Komisji dla spraw oszczędności państwowych, „Monitor Polski” nr 188, 20 sierpnia 1920 r.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 października 1920 r. w sprawie organizacji i zasad urzędowania ministerstw, „Monitor Polski”, nr 251, 5 listopada 1920 r.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 października 1920 r. w sprawie biurowości ministerstw, „Monitor Polski”, nr 251, 5 listopada 1920 r.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 1921 r. w przedmiocie komisji oszczędnościowych, „Monitor Polski”, nr 66, poz. 108, 22 marca 1921 r.
- Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 marca 1921 roku w przedmiocie statutów organizacyjnych Ministerstw i Urzędów Centralnych, „Monitor Polski” nr 74, 1 kwietnia 1921 r.
- Rozporządzenie Ministra b. Dzielnicy Pruskiej z dnia 12 sierpnia 1921 r. o wyborach do Sejmików Wojewódzkich, Dz.U.R.P. 1921, nr 71, poz. 491.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 18 stycznia 1924 r. w przedmiocie rozdziału kompetencji Ministra Zdrowia Publicznego, Dz.U.R.P. 1924, nr 9, poz. 86.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 lutego 1924 w przedmiocie organizacji władz administracyjnych II instancji Dz.U.R.P. 1924, nr 21, poz. 225.
- Rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 10 grudnia 1924 r. o reorganizacji Tymczasowego Wydziału Samorządowego we Lwowie przez redukcję urzędników, Dz.U.R.P. 1924, nr 107, poz. 969.
- Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 lipca 1926 r. w sprawie statutu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, „Monitor Polski” 1926, nr 158, poz. 459.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 sierpnia 1926 r. w sprawie zasad organizacji i urzędowania Ministerstw, „Monitor Polski” 1926, nr 203, poz. 578.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej, Dz.U.R.P. 1928, nr 11, poz. 86.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 maja 1932 r. w sprawie zniesienia urzędu Ministra Robót Publicznych, Dz.U.R.P. 1932, nr 51, poz. 479.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 maja 1932 r. o ustanowieniu urzędu Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych, Dz.U.R.P. 1932, nr 51, poz. 480.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 września 1934 r. o tymczasowych organach ustrojowych gminy m. st. Warszawy, Dz.U.R.P. 1934, nr 86, poz. 778.

- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 grudnia 1934 r. o unormowaniu właściwości władz i trybu postępowania w niektórych działach administracji państwowej, Dz.U.R.P. 1934, nr 110, poz. 976.
- Uchwała Rady Ministrów z dnia 24 sierpnia 1931 r. o przepisach kancelaryjnych administracji publicznej, „Monitor Polski” 1931, nr 196, poz. 273.
- Uchwała Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 1931 r. o przechowywaniu akt w urzędach administracji publicznej, „Monitor Polski” 1932, nr 2, poz. 3.
- Regulamin wyborczy do Rad miejskich, „Monitor Polski” 1919, nr 47.
- Przepisy wykonawcze do dekretu o tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszarów b. zaboru rosyjskiego z dnia 1 lutego 1919 r., Dz. Urz. MSW 1919, nr 14.
- Przepisy wykonawcze do dekretu z dnia 4/II 1919 r. o samorządzie miejskim, 1919, nr 14.
- Okólnik Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 31. III 1919 r. do Komisarzy Rządowych w sprawie policji komunalnej powiatowej i oddziałów milicji ludowej, Dz. Urz. MSW, 1919, nr 21, poz. 279.
- Okólnik Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 4 kwietnia 1919 r. do Komisarzy Rządowych w sprawie reorganizacji Milicji Ludowej, Dz. Urz. MSW 1919, nr 22, poz. 296.

Literatura

- Administracja publiczna*, pod red. J. Hausnera, Warszawa 2003.
- Ajnenkiel A., *Polskie konstytucje*, Warszawa 1982.
- Ajnenkiel A., Drzycimski A., Paradowska J., *Prezydenci polscy*, Warszawa 1991.
- Ankieta o konstytucji z 17 marca 1921*, pod red. W. Jaworskiego, Warszawa 2014.
- Babiak J., Ptak A., *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, [w:] J. Babiak, A. Ptak (red.), *Władza lokalna w procesie transformacji systemowej*, Kalisz-Poznań 2010.
- Balzer O., *Uwagi o stosunku nauki uniwersyteckiej do kwestii praktycznego wyszkolenia urzędników administracyjnych*, [w:] *Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, t. II, *Zagadnienia urzędnicze*, Warszawa 1929.
- Bar L., *Samorząd terytorialny w II RP*, „Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja” 1978, nr 20.
- Baumgart M., *Gabinet Aleksandra hr. Skrzyńskiego 20. XI. 1925-5.V.1926 r.*, [w:] J. Faryś, J. Paweński (red.), *Gabinety drugiej Rzeczypospolitej*, Szczecin-Poznań 1991.
- Bek J., *Samorząd*, GPP 1922, nr 1.
- Berezowski C., *Administracja*, [w:] Z. Cybichowski, *Encyklopedia podręczna prawa publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego i międzynarodowego) opracowana z udziałem profesorów szkół wyższych, specjalistów, szefów urzędów i instytucji centralnych i wyższych*, T. I. *Abolicja-Państwo*, Warszawa 1926.

- Biegeleisen L.W., *Zagadnienie doksztalcenia urzędników państwowych i komunalnych ze stanowiska usprawnienia administracji publicznej*, [w:] *Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, T. III. *Zagadnienia urzędnicze*, Warszawa 1929.
- Bigo T., *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Biogramy uczonych polskich*, cz. 1: *Nauki społeczne*, t. I: *A-J*, opr. A. Śródka i P. Szczawiński, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1983.
- Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Nauka administracji*, pod red. J. Bocia, Wrocław 2013.
- Bobrzyński M., *O zespoleniu dzielnic Rzeczypospolitej*, Kraków 1919.
- Borzęcki M., *Utworzenie i rozwój organów bezpieczeństwa w Polsce*, GPP 1921, nr 2.
- Bosiacki A., *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryna samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918-1939*, Warszawa 2006.
- Brzeziński W., *Reforma administracji francuskiej w r. 1926*, GAIPP 1928, nr 7.
- Brzeziński W., *Zagadnienie reformy i usprawnienia administracji publicznej w Polsce*, GAIPP 1931, nr 1.
- Brzosko E., *II Gabinet Bartla 8.VI. 1926-24.IX.1926*, [w:] J. Faryś, J. Pajewski (red.), *Gabinety drugiej Rzeczypospolitej*, Szczecin-Poznań 1991.
- Brzozowski J., *Sprawozdanie z działalności Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej*, GAIPP 1929, nr 7.
- Bukowiecki S., *W sprawie przygotowania zawodowego urzędników referendarskich w służbie administracyjnej*, [w:] *Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, t. II. *Zagadnienia urzędnicze*, Warszawa 1929.
- Czajka H., *Samorząd terytorialny w latach 1919-1939*, „Archiwariusz Zamojski” 2003.
- Chwedoruk R., *Polskie tradycje samorządowe. Samorząd terytorialny w polskiej myśli politycznej*, „Społeczeństwo i Polityka” 2006, nr 1.
- Cimek H., *Poglądy ludowców na konstytucję i ich udział w pracach nad nią (1919-1921)*, „Polityka i Społeczeństwo” 2007, nr 4.
- Cybuchowski Z., *Encyklopedia podręczna prawa publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego i międzynarodowego) opracowana z udziałem profesorów szkół wyższych, specjalistów, szefów urzędów i instytucyj centralnych i wyższych*. T. I. *Abolicja-Państwo*, Warszawa 1926.
- Cybulski B., *Kilka refleksji nad istotą samorządu*, [w:] P. Jurek (red.), *Podziały terytorialne Polski*, Wrocław 1997.
- Czarnecki E., *Reforma administracji publicznej w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej (Stosowane metody i zagadnienia personalne)*, GAIPP 1930, nr 21.
- Czy wiesz kto to jest?*, red. S. Łoza, Warszawa 1938.

- Dekret o organizacji administracji rządowej*, „Gazeta Administracji” 1936, r. XVIII, nr 17.
- Der neuzeitliche Staat und seine Verwaltung. Beiträge zur Entwicklungsgeschichte seit 1700*, Band 5, Herausgegeben von E. Laux und K. Teppe, Stuttgart 1998.
- Dokoła ankiety*, GAIPP 1929, nr 19.
- Dokoła ankiety*, GAIPP 1929, nr 21.
- Dolnicki B., *Kształt polskiej administracji terenowej w latach 1918–1939*, [w:] M. Mikołajczyk [et al.] (kom. red.), *O prawie i jego dziejach księgi dwie. Studia ofiarowane Profesorowi Adamowi Lityńskiemu w czterdziestopięciolecie pracy naukowej i siedemdziesięciolecie urodzin*, Ks. II, Białystok 2010.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012.
- Dommach H., *Der Reichssparkommissar Moritz Saemisch in der Weimarer-Republik*, Frankfurt am Main 2012.
- Dr. Maurycy Zdzisław Jaroszyński, dyrektor Departamentu Organizacyjnego Min. Spraw Wewn.*, GAIPP 1926, nr 34.
- Dubiel K., *Przełamanie granic w podziale administracyjnym państwa*, GAIPP 1929, nr 23.
- Dziobek-Romański J., *Proces ujednoczenia ustroju samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej*, „Rocznik Nauk Prawnych” 2012, nr 2.
- Ehrlich L., *Nowe studium przyszłych kandydatów do wyższej służby administracyjnej*, [w:] *Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, t. II. *Zagadnienia urzędnicze*, Warszawa 1929.
- Estreicher S., *Bobrzyński Michał*, [w:] *Polski Słownik Bibliograficzny*, t. II, Kraków 1936.
- Estreicher S., *Michał Bobrzyński. Odbitka z „Przeglądu Współczesnego”, nr. 165–168*, Warszawa 1936.
- Faryś J., *II Gabinet Wincentego Witosa 28.V.1923-15.XII.1923*, [w:] J. Faryś, J. Pajewski (red.), *Gabinety drugiej Rzeczypospolitej*, Szczecin-Poznań 1991.
- Gałędek M., *Rozporządzenie Prezydenta RP z 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej – przełom w budowie ustroju administracyjnego państwa polskiego doby międzywojennej*, „Zeszyty Prawnicze” 2011, t. 11, z. 3, 2011.
- Gałędek M., *Ustrój administracji ogólnej na Wileńszczyźnie w okresie międzywojennym*, Gdańsk 2012.
- Geis M.-E., Grabarczyk G., Kostrubiec J., Paśnik J., Schmidt T.I. (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Niemczech*, Warszawa 2015.
- Giełżyński W., *Grendyszyński Ludomir (1859-1922)*, [w:] *Polski Słownik Biograficzny*, t. VIII, Wrocław-Kraków-Warszawa 1959.
- Gluziński T., *Mniejszości narodowe a państwo*, „Przegląd Narodowy” 1919, nr 5.
- Gneist R., *Selfgovernment, Kommunalverfassung und Verfassungsgeschichte*, Berlin 1882.

- Górnicki L., *Prawo cywilne w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919-1939*, Wrocław 2000.
- Górnicki L., *Prawo jako czynnik integracji państwa w latach II Rzeczypospolitej*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3375, „Prawo” 2011, t. CCCXIII.
- Górski P., *Profesjonalizacja administracji państwowej w Polsce 1918-1939. Uwarunkowania społeczne i kulturalne*, Kraków 2011.
- Grabowiecki E., *Dziesięciolecie służby bezpieczeństwa w Polsce Odrodzonej*, Warszawa b.r.w. [prawdopodobnie 1925].
- Grabski W., *W sprawie przygotowania wyższych urzędników służb cywilnych*, [w:] *Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, t. II. *Zagadnienia urzędnicze*, Warszawa 1929.
- Grzybowska M., *Decentralizacja i samorząd w II Rzeczypospolitej*, Kraków 2003.
- Grzybowska M., *Samorząd miejski w II Rzeczypospolitej*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 6.
- Grzybowski K., *Rola prawa w likwidacji podziałów zaborczych oraz integracji państwa polskiego*, [w:] *Droga przez półwiecze. O Polsce lat 1918–1968*, Warszawa 1969.
- Gulczyński A., *Ministerstw bylej Dzielnicy Pruskiej (1919-1922)*, Poznań 1995.
- H. R. [Hausner R.], *Prusy. „Mała” reforma administracji*, GAIPP 1929, nr 3.
- Hausner R., *Dekoncentracja*, GAIPP 1929, nr 1.
- Hausner R., *Inflacja przepisów*, GAIPP 1929, nr 2.
- Hausner R., *Ogłaszanie obowiązujących przepisów*, GAIPP 1932, nr 7.
- Hausner R., *O trybie przygotowywania obowiązujących przepisów*, GAIPP 1932, nr 2,
- Hausner R., *Pierwsze dwudziestolecie administracji spraw wewnętrznych*, Warszawa 1939.
- Hausner R., *Poczynania organizacyjno-oszczędnościowe w Polsce w latach 1918-1934*, Warszawa 1935.
- Hausner R., *Projekt uregulowania trybu przygotowywania i ogłaszania obowiązujących przepisów*, GAIPP 1932, nr 12, nr 13, nr 14, nr 15, nr 16.
- Hausner R., *Reorganizacja administracji państwowej*, GAIPP 1923, nr 48.
- Hausner R., *Reorganizacja Ministerstwa Spraw Wewnętrznych*, GAIPP 1926, nr 29.
- Hausner R., *Tezy do Ustawy o podziale Państwa Polskiego dla celów administracyjnych*, GAIPP 1933, nr 6.
- Hausner R., *Udoskonalanie ustawodawstwa (projekty i opinie)*, GAIPP 1932, nr 10.
- Hausner R., *Zagadnienie zbioru praw*, GAIPP 1929, nr 16.
- Henszel W., *Organizacja i taktyka Policji Państwowej a bezpieczeństwo publiczne*, GAIPP, 1923, nr 22.
- Heyde P., *Grzesinski Albert*, <https://kulturportal-west-ost.eu/biographien/grzesinski-albert-2>.

- Hubert J., *Sprawa nowego podziału Rzeczypospolitej Polskiej na województwa. Uwagi nad wnioskiem nagłym posła Erdmana i tow. z klubu P.S.L. (Druk sejmowy Nr 2963)*, Poznań 1921.
- Hubert J., *Zasady samorządu województwa*, „Ruch Samorządowy” 1927.
- Izdebski H., *Administracja, zarząd, zarządzanie – jako przedmiot badań nauk prawnych*, [w:] D. Makilla, M. Wilczek-Karczewska (red. nauk.), *Z historii ustroju i konstytucjonalizmu Polski. Księga jubileuszowa dedykowana w osiemdziesiątą rocznicę Urodzin Profesora Mariana Kallasa*, Warszawa 2018.
- Izdebski H., *Historia administracji*, wyd. 4, Warszawa 2000.
- Izdebski H., *Maurycy Zdzisław Jaroszyński 1890-1974*, [w:] W. Baraniewski, W. Tygielski, A.K. Wróblewski (red. nauk.), *Portrety Uczonych. Profesorowie Uniwersytetu Warszawskiego po 1945. A-K. Monumenta Universitatis Varsoviensis*, Warszawa 2016.
- Izdebski H., *Problemy decentralizacji administracji we Francji w XIX w.*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1976, T. XXVIII, z. 1.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, [w:] A. Piekara, Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Warszawa 1998.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998.
- Jakiel J., *III Gabinet Wincentego Witosa 10-15.V.1926*, [w:] J. Faryś, J. Pajewski (red.), *Gabinety drugiej Rzeczypospolitej*, Szczecin-Poznań 1991.
- Janicka D., *Ustrój administracji w nowożytnej Europie – zarys wykładu*, Toruń 2002.
- Janowicz Z., *Kasznicza Stanisław Wincenty Antonii*, [w:] *Polski Słownik Biograficzny*, t. XII, Wrocław-Warszawa-Kraków 1966.
- Jaroszyński M., *Problem ustroju stolicy*, Warszawa 1934.
- Jaroszyński M.Z., *Problemy personalne w reformie administracji*, GAIPP 1929, nr 11.
- Jaroszyński M.Z., *Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu*, Warszawa 1936.
- Jaroszyński M.Z., *Samorząd terytorjalny w Polsce. Stan obecny. Wnioski do reformy*, Warszawa 1923.
- Jaroszyński M.Z., *Wstęp*, [w:] *Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, t. V. *Podział administracyjny państwa. Wnioski Komisji*, Warszawa 1931.
- Jaroszyński M.Z., *Wstęp*, [w:] *Materiały Komisji dla usprawnienia administracji publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, t. XI. *Organizacja centralnych władz administracyjnych. Projekt Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, Warszawa 1933.
- Jaroszyński M.Z., *Zagadnienia usprawnienia administracji*, GAIPP 1929, nr 9.
- Jaroszyński M.Z., *Zasadniczy typ gminy wiejskiej w Polsce*, „Samorząd Terytorjalny” 1930, r. II, z. 1.

- Jaworski W.L., *Państwo przyszłości*, GAIPP 1924, nr 1.
- Jaworski W.L., *Projekt konstytucji*, Kraków 1928.
- Jaworski W.L., *Uwagi w sprawie naukowego studium przyszłych kandydatów do wyższej służby administracyjnej*, [w:] *Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, t. II. *Zagadnienia urzędnicze*, Warszawa 1929.
- Jellinek G., *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1922.
- Jeżewski J., *Dekoncentracja terytorialna administracji jako zasada prawa administracyjnego we Francji*, Wrocław 2004.
- J-ska E., *Kwestia naprawy administracji państwowej w Belgii*, GAIPP 1926, nr 36.
- Kaczmarek Z., *Trzej prezydenci II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1988.
- Kallas M., *Województwo w Drugiej Rzeczypospolitej: z dziejów podziałów terytorialnych w latach 1919-1939*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici. Nauki Humanistyczno-Społeczne. Historia” 1997, z. 30 (322).
- Kamińska K., Gaca A., *Historia powszechna ustrojów państwowych*, Toruń 2011.
- Kazimierz Młodzianowski. *Minister Spraw Wewnętrznych*, GAIPP 1926, nr 21.
- Klaus H., *Der Dualismus Preußen versus Reich in der Weimarer Republik in Politik und Verwaltung*, Mönchengladbach 2006.
- Klimek M., *Samorząd miast II Rzeczypospolitej. Publiczna debata i rozwiązania ustrojowe*, Lublin 2006.
- Komarnicki W., *Ustrój państwowy Polski współczesnej*, Wilno 1937.
- Konic H., *Samorząd gminny w Królestwie Polskim w porównaniu z innymi krajami europejskim*, Warszawa 1886.
- Konkolniak W., *Kilka projektów podziału administracyjnego państwa*, GAIPP 1929, nr 6.
- Konkolniak W., *Projekty reformy podziału administracyjnego Państwa*, [w:] *Materiały Komisji dla usprawnienia administracji publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, t. I. *Podział administracyjny państwa*, Warszawa 1929.
- Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, pod red. M. Kallasa, t. 2, Warszawa 1990.
- Koper S., *Życie prywatne elit Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2011-2013.
- Koredczuk J., *Sylwetki wojewodów tarnopolskich w II Rzeczypospolitej*, „Wrocławsko-Lwowski Zeszyty Prawnicze” 2016, T. 7.
- Kornaś J., *Administracja publiczna w Polsce*, [w:] *Administracja publiczna*, pod red. J. Hausnera, Warszawa 2003.
- Kornat M., *Polska odrodzona czy państwo nowe? Zagadnienie ciągłości i zerwania w dziejach porozbiorowych*, [w:] M. Marszał, M. Sadowski (red.), *Na szlakach niepodległej. Polska myśl polityczna w latach 1918-1939*, Wrocław 2009.

- Kostrubiec J., *Der Einfluss des deutschen Gedankens auf doktrinäre Konzepte und normative Grundsätze der kommunalen Selbstverwaltung in der Zweiten Republik Polen*, [w:] M.-E. Geis, G. Grabarczyk, J. Kostrubiec, J. Paśnik, T.I. Schmidt (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Niemczech*, Warszawa 2015.
- Kostrubiec J., *Ustrój administracji terytorialnej w świetle pierwszych projektów polskiej doktryny prawniczej u progu odrodzonej Rzeczypospolitej*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2016, vol. XXV, z. 3.
- Kowalski W., *95. rocznica wyboru Stanisława Wojciechowskiego na prezydenta RP*, <https://dzieje.pl/aktualnosci/rocznica-wyboru-stanislaw-wojciechowskiego-na-prezydenta-rp> [dostęp 28.08.2018].
- Kozyra W., *Kazimierz Młodzianowski – pierwszy pilsudczykowski minister spraw wewnętrznych Rzeczypospolitej Polskiej (15 V–2 X 1926 r.)*, „*Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego*” 2011, t. 14.
- Kozyra W., *Polityka administracyjna ministrów spraw wewnętrznych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1918-1939*, Lublin 2009.
- Kraines O., *The Cockrell Committee, 1887-1889 First Comprehensive Congressional Investigation into Administration*, „*The Western Political Quarterly*” Dec., 1951, Vol. 4, No. 4, <https://www.jstor.org/stable/443156> [dostęp 6.09.2018]
- Kraines O., *The Dockery-Cockrell Commission 1893-1895*, „*The Western Political Quarterly*” Sep. 1954, Vol. 7, No. 3, <https://www.jstor.org/stable/442762> [dostęp 6.09.2018].
- Krukowski S., *Geneza konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977.
- Krukowski S., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.*, [w:] M. Kallas (red.), *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. 2, Warszawa 1990.
- Krzymkowski M., *Kwalifikacje zawodowe urzędników w II Rzeczypospolitej*, „*Czasopismo Prawno-Historyczne*” 2015, t. 67, nr 2.
- Kto był kim w Drugiej Rzeczypospolitej*, pod red. J. Majchrowskiego przy współudziale G. Mazura i K. Stepana, Warszawa 1994.
- Kumaniecki K. W., *Centralizm i decentralizacja*, [w:] W. Jaworski (red.), *Ankieta o konstytucji z 17 marca 1921*, Warszawa 2014.
- Kumaniecki K.W., *Przygotowanie do służby administracyjnej*, [w:] *Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, t. II. *Zagadnienia urzędnicze*, Warszawa 1929.
- Kumaniecki K.W., *Ustrój władz samorządowych na ziemiach polskich w zarysie*, Kraków-Warszawa 1922.
- Kumaniecki K., Langrod J., Wachholz S., *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, Kraków 1939.

- Laband P., *Das Staatsrecht des Deutsche Reiches*, t. I, Tübingen 1879.
- Langrod J.S., *Ze studiów nad podziałem administracyjnym państwa*, Kraków 1931.
- Litwiński R., *Korpus Policji w II Rzeczypospolitej. Służba i życie prywatne*, Lublin 2010.
- Ludkiewicz Z., *Kształcenie wyższych urzędników administracji leśnej i rolnej*, [w:] *Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, t. II. *Zagadnienia urzędnicze*, Warszawa 1929.
- Łubiarz T., *Koncepcje województwa w Materialach Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów w II Rzeczypospolitej (1928-1933)*, „*Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego*” 2008, t. XI.
- Łuczak A., *Samorząd terytorialny w programach i działalności stronnictw ludowych 1918-1939*, Warszawa 1973.
- Macąła J., *Samorząd w myśli politycznej chadecji 1918-1939*, [w:] G. Radomski (red.), *Samorząd w polskiej myśli politycznej XX wieku*, Toruń 2006.
- Malec J., Malec D., *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2003.
- Malinowski M., *Za kulisami rządów klik i partyj*, „*Kurjer Poranny*” z dnia 22 maja 1926 r., nr 140.
- Markowski B., *Studium naukowe dla kandydatów do wyższej służby administracyjnej*, [w:] *Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, t. II. *Zagadnienia urzędnicze*, Warszawa 1929.
- Marszałek Piłsudski odmówił przyjęcia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej*, GAIPP 1926, nr 23.
- Mielcarek A.J., *Podziały terytorialno-administracyjne II Rzeczypospolitej w zakresie administracji zespolonej*, Warszawa 2008.
- Miklaszewski B., *W sprawie studium kandydatów do wyższej służby administracyjnej*, [w:] *Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, t. II. *Zagadnienia urzędnicze*, Warszawa 1929.
- Mikułowski-Pomorski J., *Przygotowanie Kandydatów na wyższych urzędników służby specjalnej administracji państwowej*, [w:] *Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, t. II. *Zagadnienia urzędnicze*, Warszawa 1929.
- Mileski W., *Nowa reforma administracji we Francji*, GAIPP 1926, nr 50.
- Minister Kiernik o polityce wewnętrznej*, GAIPP 1923.
- Misiuk A., *Instytucje bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce*, Szczytno 2012.
- Misiuk A., *Policja Państwowa 1919-1939*, Warszawa 1996.
- Na szlakach niepodległej. Polska myśl polityczna w latach 1918-1939*, pod red. M. Marszała, M. Sadowskiego, Wrocław 2009.
- Naworski Z., *Samorząd terytorialny w „Ankiecie” rządu Ignacego Paderewskiego*, [w:] H. Szczechowicz (red.), *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny. Studium monograficzne*, Włocławek 2015.

- Niczyporuk J., *Dekoncentracja administracji publicznej*, Lublin 2006.
- Nieczuja F., *Oświata i samorząd*, „Gazeta Warszawska” 1919, nr 115.
- Nominacja nowego rządu*, GAIPP 1926, nr 20.
- Nowacka E.J., *Spór o pojęcie samorządu terytorialnego w doktrynie prawnej okresu międzywojennego*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 4.
- Nowy podsekretarz stanu w Min. Spr. Wewn.*, GAIPP 1929, nr 9.
- Objęcie obowiązków Prezydenta przez marszałka Sejmu Rataja*, GAIPP 1926, nr 20.
- Odezwa Rady Ministrów do obywateli*, GAIPP 1926, nr 20.
- Odpowiedź dr. Władysława Dalbora Dyrektora Biura Samorządowego dla Wielkopolski i Pomorza*, [w:] *Materiały Komisji dla usprawnienia administracji publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, t. IV. Podział administracyjny państwa, Warszawa 1930.
- Odpowiedź P. Czesława Żulkiewicza Inspektora starostw województwa Krakowskiego*, [w:] *Materiały Komisji dla usprawnienia administracji publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, t. IV. Podział administracyjny państwa, Warszawa 1930.
- Odpowiedź P. Dr. Szczęsnego Wachholza*, [w:] *Materiały Komisji dla usprawnienia administracji publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, t. IV. Podział administracyjny państwa, Warszawa 1930..
- Odpowiedź P. Inż. Stanisława Downarowicza b. Wojewody Poleskiego*, [w:] *Materiały Komisji dla usprawnienia administracji publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, t. IV. Podział administracyjny państwa, Warszawa 1930.
- Odpowiedź P. Mariana Zborowskiego b. Naczelnika Wydziału Samorządowego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie*, [w:] *Materiały Komisji dla usprawnienia administracji publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, t. IV. Podział administracyjny państwa, Warszawa 1930.
- Odpowiedź P. Piotra Dunin-Borkowskiego b. Wojewody Lwowskiego i Poznańskiego*, [w:] *Materiały Komisji dla usprawnienia administracji publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, t. IV. Podział administracyjny państwa, Warszawa 1930.
- Odpowiedź P. Stanisława Bukowieckiego Prezesa Prokuratorii Generalnej*, [w:] *Materiały Komisji dla usprawnienia administracji publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, t. IV. Podział administracyjny państwa, Warszawa 1930.
- Odpowiedź P. Władysława Grabskiego Profesora Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego*, [w:] *Materiały Komisji dla usprawnienia administracji publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, t. IV. Podział administracyjny państwa, Warszawa 1930.
- O prawie i jego dziejach księgi dwie. Studia ofiarowane Profesorowi Adamowi Lityńskiemu w czterdziestopięciolecie pracy naukowej i siedem-dziesięciolecie urodzin*, ks. II, Białystok 2010.
- Pacanowska R., *Koncepcja samorządu w działalności i publicystyce Maurycego Zdzisława Jarozyńskiego (1890-1974)*, „Rocznik Samorządowy” 2017, t. 6.

- Pacanowska R., *Samorząd wojewódzki w zachodniej Polsce w latach 1919-1939*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 5.
- Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926.
- Paruch W., *Myśl polityczna obozu piłsudczykowskiego 1926-1939*, Lublin 2005.
- Personnel research agencies*, „Bulletin of the U.S. Bureau of Labor Statistics” November 1921, no. 299, https://books.google.pl/books?id=IpCxEWb_8oYC&pg=PT110&lpg=PT110&dq=Principles+Governing+the+Retirement+of+Public+Employees&source=bl&ots=QeXtvviLSc&sig=E0_laLtaJN2mRqJyhtLYhhhrMb8&hl=pl&sa=X&ved=2ahUKEwjVsq_KIJdAhWG3KQKHZ2iDSE4ChDoATAAegQIABAB#v=onepage&q&f=false [dostęp 31.08.2018].
- Piasecki A., *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009.
- Piber A., *Smólski Stefan*, [w:] *Polski Słownik Biograficzny*, t. XXXIX, Warszawa-Kraków 1999-2000.
- Piber A., *Karol Mieczysław Olpiński*, Internetowy Polski Słownik Biograficzny, <http://ipsb.nina.gov.pl/a/biografia/karol-mieczyslaw-olpinski> [dostęp 26.10.2018].
- Pierwsze posiedzenie Komisji Reorganizacyjnej*, GAIPP 1926, nr 27.
- Pobóg-Malinowski W., *Najnowsza historia polityczna Polski 1864-1945*, t. 2. 1919-1939, Londyn 1956.
- Podkowski M., *Samorząd gminny w Wielkopolsce 1919-1939*, Wrocław 2007.
- Podwiński S., *Teoria i dzieje samorządu terytorialnego*, t. I, Łódź 1947.
- Podwiński S., *Tezy do projektu ustawy o odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszów samorządowych*, GAIPP 1934, nr 8.
- Podziały terytorialne Polski*, pod red. P. Jurka, Wrocław 1997.
- Pokładecki J., *Samorząd terytorialny w warunkach transformacji systemu politycznego w Polsce*, Poznań 1996.
- Pol K., *Poczet prawników polskich*, Warszawa 2000.
- Portrety Uczonych. Profesorowie Uniwersytetu Warszawskiego po 1945. A-K. Monumenta Universitatis Varsoviensis*, pod red. nauk. W. Baraniewskiego, W. Tygielskiego, A.K. Wróblewskiego, Warszawa 2016.
- Powitanie p. ministra Młodzianowskiego*, GAIPP 1926, nr 20.
- Prezydenci i premierzy Drugiej Rzeczypospolitej*, pod red. A. Chojnowskiego i P. Wróbla, Wrocław 1992.
- Prof. Dr Mościcki przyjął urząd Prezydenta Rzeczypospolitej*, GAIPP 1926, nr 23.
- Profesorowie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. 1808-2008*, red. G. Bautruszajtys, Warszawa 2008.

- Program Polskiego Stronnictwa Ludowego „Lewica”, [w:] A. Piekara, Z. Niewiadomski (red.), Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne, Warszawa 1998.*
- Program Polskiego Stronnictwa Ludowego „Piast”, [w:] A. Piekara, Z. Niewiadomski (red.), Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne, Warszawa 1998.*
- Program Polskiego Stronnictwa Ludowego „Wyzwolenie”, [w:] A. Piekara, Z. Niewiadomski (red.), Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne, Warszawa 1998.*
- Program Polskiej Partii Socjalistycznej uchwalony na XVII kongresie, [w:] A. Łuczak, J. Szaflik (red.), Druga Rzeczypospolita. Wybór dokumentów, Warszawa 1988.*
- Projekt ordynacji wyborczej dla gmin miejskich opracowany przez Departament Samorządowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, a uchwalony przez Radę Ministrów 4 lutego 1924 r., GAiPP 1924, nr 7.*
- Projekt ordynacji wyborczej dla gmin wiejskich opracowany przez Departament Samorządowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, GAiPP 1923, nr 50.*
- Projekt organizacji władz administracyjnych w Polsce, opracowany przez Sekcję administracyjną Towarzystwa prawniczego we Lwowie, „Przegląd Prawa i Administracji” 1919, r. 44, z. 4-6.*
- Projekt podziału administracyjnego państwa na województwa, [w:] Materiały Komisji dla usprawnienia administracji publicznej przy Prezesie Rady Ministrów, t. V. Podział administracyjny państwa. Wnioski Komisji, Warszawa 1931.*
- Projekt ustawy o gminie miejskiej opracowany przez Departament Samorządowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, a uchwalony przez Radę Ministrów 5 lutego 1924 r., GAiPP 1924, nr 6.*
- Projekt ustawy o gminie wiejskiej opracowany przez Departament Samorządowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w redakcji poprawionej uzupełnionej przez pierwszego prezesa Sądu Najwyższego Fr. Nowodworskiego, GAiPP 1924, nr 8.*
- Projekt ustawy o powiatowych związkach komunalnych opracowany przez Departament Samorządowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, GAiPP 1924, nr 2.*
- Projekt ustawy o wyborach do sejmików powiatowych opracowany przez Departament Samorządowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, GAiPP 1924, nr 3.*
- Przemówienie pana ministra spraw wewnętrznych na konferencji prasowej w dniu 14 sierpnia 1926 r., GAiPP 1926, nr 33.*
- Przeniesienie b. wiceministra spraw wewnętrznych na emeryturę, GAiPP 1926, nr 49.*
- Przesunięcia personalne w M.S.W., GAiPP 1926, nr 23.*
- Przesunięcia personalne w Min. Spr. Wewn., GAiPP 1926, nr 35.*
- Przygodzki J., Kilka uwag na temat końcowych wniosków Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej z 1928 roku o podziale administracyjnym państwa na województwa, „Prawo”*

- 2010, t. CCCXI, *Studia historycznoprawne: tom poświęcony pamięci Profesora Kazimierza Orzechowskiego*, red. A. Konieczny, P. Jurek.
- Przygodzki J., *Kilka uwag o Komisji dla spraw oszczędności państwowych z 1920 r.*, „Prawo” 2014, t. CCCXVI/2, *Studia historycznoprawne. Tom dedykowany Profesorowi Alfredowi Koniecznemu*, red. T. Kruszewski, J. Przygodzki.
- Przygodzki J., *Koncepcje podziału terytorialnego Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1918-1921*, [w:] M. Marszał, M. Sadowski (red.), *Na szlakach niepodległej. Polska myśl polityczna w latach 1918-1939*, Wrocław 2009.
- Przygodzki J., *Kształcenie kandydatów na wyższych urzędników administracji w ankiecie Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej z 1929 roku*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2015, T. 8, z. 2.
- Przygodzki J., *Problem „Ankiety w sprawie podziału administracyjnego państwa” w pracach Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej z 1928 roku*, *Acta Universitatis Wratislaviensis*, no 2887, „Prawo” 2006, t. CCXCVIII, *Studia historycznoprawne*.
- Przygodzki J., *Problem kształcenia kandydatów na wyższe stanowiska urzędników administracji w pracach Komisji dla Usprawnienia Administracji*, *Acta Universitatis Wratislaviensis* no 2758, „Prawo” 2005, t. CCXCIV, *Studia historycznoprawne*.
- Przygodzki J., *Problematyka reformy administracji w pracach rządowych komisji do usprawnienia administracji II Rzeczypospolitej*, „Prawo” 2004, t. CCLXXXVIII, *Studia historycznoprawne: tom dedykowany profesorowi Alfredowi Koniecznemu*, red. K. Orzechowski.
- Przygodzki J., *Przyczynek do problematyki dekoncentracji w pracach komisji dla usprawnienia administracji publicznej w II Rzeczypospolitej*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego. Tom poświęcony Panu profesorowi Kazimierzowi Orzechowskiemu” 2009, T. 12.
- Radomski G., *Rola samorządu w koncepcjach ustrojowych obozu narodowego w Polsce w XX wieku. Zarys problemu*, [w:] G. Radomski (red.), *Samorząd w polskiej myśli politycznej XX wieku*, Toruń 2006.
- Radomski G., *Samorząd terytorialny w myśli politycznej Narodowej Demokracji 1918-1939*, Toruń 2009.
- Rechowicz H., *Sejm Śląski 1922-1939*, Katowice 1971.
- Redukcje personalne*, GAIPP 1926, nr 26.
- Reorganizacja Min. Spr. Wewn.*, GAIPP 1926, nr 26.
- Robaczewski A., *Biurowość w Polsce*, GAIPP 1939, nr 19.
- Robótka H., *Kancelaria urzędów administracji państwowej II Rzeczypospolitej (procesy aktywności)*, Toruń 1993.
- Rotteck von C., *Lehrbuch des Vernunftsrechts und der Staatswissenschaften*, Göttingen 1835.
- Ruck M., *Patriotischer Institutionalismus und bürokratische Modernisierung- Arnold Brecht als Verwaltungsreformer in der Weimarer-Republik*, [w:] E. Laux, K. Teppe (Hrsg.), *Der*

- neuzeitliche Staat und seine Verwaltung. Beiträge zur Entwicklungsgeschichte seit 1700*, Band 5, Stuttgart 1998.
- Rybczyński Prof. inż. [M.], *Projekt zniesienia urzędu ministra robót publicznych*, GAIPP 1931, nr 22.
- Rybczyński M., *Zasady kształcenia wyższych urzędników technicznych*, [w:] *Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, t. II. *Zagadnienia urzędnicze*, Warszawa 1929.
- Rychły-Mierzwa A., *Maurycy Zdzisław Jaroszyński (1890-1974). Działacz samorządowy, polityk i naukowiec*, Kraków 2007, niepublikowany doktorat na Wydziale Historycznym Uniwersytetu Jagiellońskiego, Archiwum Uniwersytetu Jagiellońskiego Dokt.2008/010.
- Rząd przed Sejmem*, GAIPP 1923.
- Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, praca zbiorowa pod red. A. Piekary i Z. Niewiadomskiego, Warszawa 1998.
- Samorząd w polskiej myśli politycznej XX wieku*, pod red. G. Radomskiego, Toruń 2006.
- Schulz G., *Zwischen Demokratie und Diktatur. Verfassungspolitik und Reichsform in der Weimarer Republik*, Band I, Berlin-New York 1987.
- Sikorski R., *Ankieta w sprawie organizacji samorządu w Polsce. Opinia dra Rudolfa Sikorskiego naczelnika Departamentu Samorządowego Min. Spraw Wewnętrznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1925, z. 4.
- Sikorski R., *O wewnętrznej organizacyi magistratów*, Warszawa 1918.
- Sikorski R., *Projekty ustaw samorządowych*, GAIPP 1923, nr 50.
- Sikorski R., *Samorząd miejski*, Warszawa 1927.
- Sittauer J.B., *Dokoła ankiety*, GAIPP nr 17, 1929.
- Składkowski S., *Strzępy meldunków*, Warszawa 1936.
- Smyk G., *Administracja publiczna Królestwa Polskiego w latach 1864-1915*, Lublin 2011.
- Sodolis, *Na placówce*, GPP 1922, nr 10.
- Sondel J., *Ius postlimini jako podstawa ciągłości I i II oraz II i III Rzeczypospolitej*, [w:] M. Marszał, M. Sadowski (red.), *Na szlakach niepodległej. Polska myśl polityczna w latach 1918-1939*, Wrocław 2009.
- Stanisław Wojciechowski. Prezydent Rzeczypospolitej*, GAIPP 1923, nr 1.
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1987.
- Stawecki P., *Młodzianowski Kazimierz*, [w:] *Polski Słownik Biograficzny*, t. XXI, Wrocław-Kraków-Warszawa 1976, opublikowany również w Internetowym Polskim Słowniku Biograficznym <http://ipsb.nina.gov.pl/a/biografia/kazimierz-mlodzianowski#text> [dostęp 1.10.2018].

- Stawnicki R., *Samorząd terytorialny w II RP – zarys prawno-historyczny*, „Opracowania Tematyczne”, OT-638, Kancelaria Senatu, Warszawa 2015.
- Stein von L., *Die Verwaltungslehre*, Bd. 1-7, Stuttgart 1865-1884.
- Stosyk S., *Przepisy o systemie pracy biurowej w urzędach administracji rządowej. (Projekt przedstawiony Komisji dla usprawnienia administracji publicznej)*, GAIPP 1932, nr 8.
- Suski J., *Podział administracyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1930.
- Suski J., *Projekt podziału Państwa na województwa*, [w:] *Materiały Komisji dla usprawnienia administracji publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, t. I. *Podział administracyjny państwa*, Warszawa 1929.
- Szawłowski R., *Jan Żarnowski. Prezes NIK w latach 1921-1926*, „Kontrola Państwowa” styczeń-luty 2009, r. LIV, nr 1/II (324).
- Szerer M., *Prezydjum Rady Ministrów*, GAIPP 1925, nr 44.
- Szerer M., *Prezydjum Rady Ministrów we Francji*, GAIPP 1926, nr 4.
- Szwed R., *Samorządowa Rzeczypospolita 1918-1939: wybór rozpraw i artykułów*, Częstochowa 2002.
- Szymaniec P., *Fryderyk Skarbek o konstytucji Królestwa Polskiego z 1815 r. i o statucie organicznym z roku 1832*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2014, t. 66, z. 2.
- Szymczak D., *Zmierzch galicyjskiego austrofilizmu i idei austro-polskiej. Michał Bobrzyński jako minister dla Galicji i kwestia wyodrębnienia Galicji (1916–1917)*, „Czasopismo Instytutu Historii Uniwersytetu Rzeszowskiego” 2015, nr 1.
- Szymkiewicz G., *Zniesienie Ministerstwa Robót Publicznych i usprawnienie administracji*, GAIPP 1931, nr 23.
- Śliwa M., *Idee samorządowe polskich socjalistów*, [w:] G. Radomski (red.), *Samorząd w polskiej myśli politycznej XX wieku*, Toruń 2006.
- Tarnowska A., *Niedostatki unifikacji administracji ogólnej. Doktryna i praktycy o koniecznych uzupełnieniach rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 19 stycznia 1928 r.*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2015, t. XVII.
- Tarnowska A., *Uwarunkowania polityczne reformy samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej*, [w:] H. Szczechowicz (red.), *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny. Studium monograficzne*, Włocławek 2015.
- Tarnowska A., *Z dziejów unifikacji administracji II Rzeczypospolitej. Rola przepisów pruskich*, Toruń 2012.
- Turkowski R., Witkowski M., *Ludowcy wobec samorządu terytorialnego i spraw ustrojowych w Polsce (1919-1949)*, [w:] G. Radomski (red.), *Samorząd w polskiej myśli politycznej XX wieku*, Toruń 2006.
- Wasiutyński B., *Kształcenie urzędników*, [w:] *Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, t. II. *Zagadnienia urzędnicze*, Warszawa 1929.

- Wątor A., *Gabinet Leopolda Skulskiego 13.XII.1919-19.VI.1920*, [w:] J. Faryś, J. Pajewski (red.), *Gabinety drugiej Rzeczypospolitej*, Szczecin-Poznań 1991.
- Wątor A., *Gabinet Wincentego Witosa 24.VII.1920-13.IX.1921*, [w:] J. Faryś, J. Pajewski (red.), *Gabinety drugiej Rzeczypospolitej*, Szczecin-Poznań 1991.
- Willoughby W.F., *The Institute for Government Research*, „The American Political Science Review” Feb. 1918, Vol. 12, Iss. 1, <https://www.jstor.org/stable/pdf/1946341.pdf> [dostęp 31.08.2018].
- Wielopolski A., *W służbie państwowej*, wspomnienia udostępnione przez prof. Aleksandra Labudę.
- Windakiewicz K., *Działalność Departamentu Samorządowego Min. Spraw Wewnętrznych pod koniec 1923 r.*, GAIPP 1924, nr 14.
- Władza lokalna w procesie transformacji systemowej*, pod red. J. Babiaka i A. Ptaka, Kalisz-Poznań 2010.
- Wójcik S., *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku*, Lublin 1999.
- Wróbel P., *Stanisław Wojciechowski, prezydent Rzeczypospolitej 20 XII 1922-14 V 1926*, [w:] A. Chojnowski, P. Wróbel (red.), *Prezydenci i premierzy Drugiej Rzeczypospolitej*, Wrocław 1992.
- Wybór Marszałka Piłsudskiego przez Zgromadzenie Narodowe; Marszałek Piłsudski odmówił przyjęcia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej*, GAIPP 1926, nr 23.
- Wybór prof. dr. Mościckiego przez Zgromadzenie Narodowe; Prof. Dr Mościcki przyjął urząd Prezydenta Rzeczypospolitej*, GAIPP 1926, nr 23.
- Wyjaśnienie w sprawie rzekomych remuneracji*, GAIPP 1926, nr 21.
- Wyjaśnienie w sprawie t. zw. „Fedonji”*, GAIPP 1926, nr 27.
- Wyjaśnienie w sprawie urzędowania b. wicemin. Olpińskiego*, GAIPP 1924, nr 22.
- Wytrzązek W., *Samorząd terytorialny w XX wieku w Polsce*, Lublin 2009.
- Z historii ustroju i konstytucjonalizmu Polski. Księga jubileuszowa dedykowana w osiemdziesiątą rocznicę Urodzin Profesora Mariana Kallasa*, red. naukowa Dariusz Makiła przy współpracy Magdaleny Wilczek-Karczewskiej, Warszawa 2018.
- Z komisji dla usprawnienia administracji*, GAIPP 1928, nr 12.
- Z komisji dla usprawnienia administracji publicznej*, GAIPP 1929, nr 12, nr 13, nr 14, nr 20, nr 24.
- Z komisji dla usprawnienia administracji*, GAIPP 1930, nr 1, nr 2, nr 4, nr 5, nr 6, nr 7, nr 8, nr 10, nr 11, nr 12, nr 13, nr 14, nr 15, nr 17, nr 18, nr 22.
- Z komisji dla usprawnienia administracji*, GAIPP 1931, nr 3, nr 6, nr 7, nr 8, nr 14, nr 18.
- Z komisji dla usprawnienia administracji*, GAIPP 1932, nr 1, nr 2, nr 15, nr 21.

- Z komisji dla usprawnienia administracji publicznej. Wnioski Prezydium Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej w zakresie najpilniejszych, a dających się wprowadzić doraźnie bez gruntownej zmiany panującego systemu reform w funkcjonowaniu aparatu urzędowego w celu lepszego przystosowania go do potrzeb ludności oraz przyspieszenia tempa pracy, GAIPP 1929, nr 18.*
- Z komisji dla usprawnienia administracji publicznej. Działalność Komisja dla Usprawnienia Administracji Publicznej w r. 1930, GAIPP 1931, nr 1.*
- Z komisji dla usprawnienia administracji publicznej. Protokół konferencji w sprawie kodyfikacji obowiązującego prawa, zwołanej z inicjatywy Prez. Komisji w dniu 8 lipca r. 1929 w Sali konferencyjnej Komisji-Palac Rady Ministrów, GAIPP 1929, nr 16.*
- Z komisji dla usprawnienia administracji publicznej. Sekcja dla spraw systemu pracy w urzędach, GAIPP 1930, nr 13.*
- Z komisji dla usprawnienia administracji publicznej. Sekcja dla spraw systemu pracy w urzędach, GAIPP 1931, nr 2.*
- Z komisji dla usprawnienia administracji publicznej. Sekcja dla spraw systemu pracy w urzędach, GAIPP 1930, nr 21.*
- Z komisji dla usprawnienia administracji publicznej. Sprawozdanie z działalności Komisji za czas od 1 X do 30 XII 1931, GAIPP 1932, nr 2.*
- Z komisji dla usprawnienia administracji publicznej. Sprawozdanie z działalności Komisji dla usprawnienia administracji publicznej przy Prezesie Rady Ministrów od dnia 1 kwietnia do 30 czerwca 1932 r., GAIPP 1932, nr 15.*
- Z komisji dla usprawnienia administracji publicznej. Sprawozdanie z działalności Komisji za czas od dnia 1 lipca do 30 września 1932 r., GAIPP 1932, nr 21.*
- Z komisji dla usprawnienia administracji publicznej. Stan prac, GAIPP 1931, nr 9.*
- Z Rady Ministrów, GAIPP 1926, nr 24.*
- Zagadnienie reformy administracji. Sprawozdanie Komisji powołanej przez p. Prezesa Rady Ministrów do opracowania projektu reorganizacji państwowej, GAIPP 1926, nr 10, nr 11.*
- Zamordowanie Prezydenta Rzeczypospolitej, GAIPP 1922, nr 51.*
- Zarys współpracy stronnictw polskich w sejmie, tzw. pakt lanckoroński, [w:] A. Łuczak, J. Szafflik (red.), *Druga Rzeczypospolita. Wybór dokumentów*, Warszawa 1988.*
- Zrzeczenie się urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej przez p. St. Wojciechowskiego, GAIPP 1926, nr 20.*
- Zwolnienie z urzędu prezesa Rady Ministrów Witosa i jego rządu, GAIPP 1926, nr 20.*

Aneks I

Akty prawne uchwalone w oparciu o prace Komisji dla spraw oszczędności państwowych (1920-1921)

Nr 251

Warszawa, Piątek 5 Listopada 1920 roku

MONITOR POLSKI

ROZPORZĄDZENIE RADY MINISTRÓW w sprawie organizacji i zasad urzędowania Ministerstw

1. Minister jest naczelną władzą rządzącą w wyznaczonych przez ustawy działach administracji państwowej.

Ministra zastępuje Wice-minister (Podsekretarz Stanu) w zakresie przez Ministra wyznaczonym.

2. Ministerstwo jest organem bezpośrednio podległym Ministrowi, za pomocą którego pełni on swoje funkcje i wykonywa swoją władzę.

3. Żaden z urzędników Ministerstwa nie posiada samodzielnej władzy z tytułu zajmowanego stanowiska, sprawuje on ją w powierzonym mu dziale tylko w zakresie wyznaczonym przez Ministra.

4. Jeżeli Minister i Wice-minister są nieobecni, zastępuje ich wyznaczony przez Ministra Dyrektor departamentu.

5. Decyzje osób zastępujących Ministra w zakresie przez niego wyznaczonym wydawane są z zaznaczeniem ich zastępczego charakteru i podpisywane w następujący sposób: pod wyrazami: „za Ministra” podpis osoby do tego upoważnionej i oznaczenie jej stanowiska służbowego.

6. Aprobacie Ministra podlegają sprawy następujące:

- a. projekty ustaw oraz rozporządzenia wykonawcze, okólniki i instrukcje do nich;
- b. sprawy odnoszące się do Sejmu, Naczelnika Państwa, Prezydenta i Rady Ministrów, oraz do Ministrów osobiście;
- c. sprawy organizacyjne Ministerstwa i urzędów podległych;
- d. nominacje urzędników w Ministerstwie i urzędach podległych;
- e. wszystkie te sprawy, które poza powyższymi Minister zarezerwuje dla siebie.

7. Ministerstwo dzieli się na departamenty i wydziały, obejmujące czynności w takim związku ze sobą zostające, ażeby mogły być załatwione bez stałego współdziałania

innych departamentów i wydziałów. Na czele departamentu stoi Dyrektor departamentu, na czele wydziału — Naczelnik wydziału.

8. Statut organizacyjny i etat osobowy Ministerstwa zatwierdza Rada Ministrów. Szczegółowy rozkład czynności Ministerstwa pomiędzy wydziały na podstawie zatwierdzonego przez Radę Ministrów statutu ustala Minister.

Rozkład ten poddaje się rewizji w końcu każdego roku kalendarzowego i po zatwierdzeniu przez Ministra ogłasza jako obowiązujący w roku następnym.

9. Dyrektor departamentu jest kierownikiem wyznaczonych przez statut wydziałów, odpowiedzialnym przed Ministrem za ich urzędowanie i ma prawo ostatecznej aprobaty spraw przez nie załatwianych, z wyjątkiem spraw zarezerwowanych dla Ministra.

Przy podpisie Dyrektor oznacza swoje stanowisko służbowe. Dyrektora zastępuje urzędnik wyznaczony przez Ministra.

10. Naczelnik wydziału kieruje swoim wydziałem, odpowiada za jego urzędowanie i ma prawo podpisywania korespondencji bieżącej, mającej charakter informacyjny, nie przesądzającej merytorycznego załatwienia; przy podpisie oznacza swoje stanowisko służbowe. Naczelnika wydziału zastępuje urzędnik wyznaczony przez Dyrektora departamentu, względnie przez Ministra, jeżeli wydział nie wchodzi w skład departamentu.

11. Urzędnicy pracujący w Wydziale pozostają w bezpośredniej zależności od Naczelnika wydziału, Naczelnicy wydziałów od Dyrektora departamentu, względnie Ministra, Dyrektorzy departamentów – od Ministra.

W tej kolei idą zlecenia służbowe. Jeżeli urzędnik otrzyma zlecenie służbowe od władzy wyższej, z pominięciem tej kolei, winien je zakomunikować swojemu bezpośredniemu przełożonemu.

12. Urzędnicy pełniący zastępczo obowiązki Dyrektora departamentu lub Naczelnika wydziału mają te same prawa w zakresie czynności urzędowych, co urzędnicy, których zastępują, o ile zastępstwo zostało im poruczone pismem Ministra, względnie Dyrektora departamentu.

13. Jeżeli w Ministerstwie zachodzi potrzeba odmiennych przepisów, odnoszących się do jego organizacji i zasad urzędowania, to muszą one być przedłożone do zatwierdzenia Rady Ministrów.

14. Wszyscy ministrowie przedstawiają statuty organizacyjne i etaty osobowe podległych im Ministerstw do zatwierdzenia Rady Ministrów przed 1 grudnia 1920 roku.

Prezydent Ministrów:

(-) *Witos.*

Warszawa, dnia 28 października 1920 roku.

ROZPORZĄDZENIE RADY MINISTRÓW **w sprawie biurowości Ministerstw**

1. Biurowość we wszystkich Ministerstwach | opiera się na zasadach następujących:
2. Pisma nadchodzące do Ministerstwa gromadzą się w biurze informacyjno-podawczem. Departamenty mieszczące się w osobnych lokalach mogą otrzymywać pisma bezpośrednio.

Rozdziału pism pomiędzy departamenty, względnie wydziały, dokonywa urzędnik wyznaczony przez Ministra. Podstawą rozdziału pism jest szczegółowy rozkład czynności Ministerstwa, zatwierdzony przez Ministra.

Dyrektor departamentu albo jego zastępca rozdziela pisma pomiędzy podległe wydziały, a Naczelnik wydziału — pomiędzy referentów.

3. Kontrolę pism wchodzących i wychodzących prowadzi się w wydziałach w dzienniku, obejmującym następujące rubryki: 1) liczba bieżąca, 2) data wejścia, 3) nadawca, 4) data i liczba pisma, 5) w sprawie, 6) znak referenta, 7) załatwienie i 8) znak akt, do których pismo dołączono po załatwieniu.

Przed wpisaniem do dziennika w nagłówku pisma odbija się stempel z nazwą Ministerstwa i datą wejścia oraz następującymi rubrykami do wypełnienia: 1) znak wydziału i liczba bieżąca dziennika, 2) znak referenta, 3) znak akt i 4) ilość załączników.

Instrukcja biurowa Ministerstwa wskaże, jakich wpływów nic wpisuje się do dziennika (okólniki, ankiety, podania o posady, potwierdzenia odbioru) i sposób ich przechowywania.

4. Pisma załatwione przechowuje się w rejestratorze przez zeszywanie ich według ich treści w zeszyty (akta), na okładce których oznacza się: 1) wydział, do którego należą, 2) przedmiot, którego dotyczą (tytuł akt), 3) tom, 4) datę założenia i zakończenia i 5) liczbę bieżącą, pod którą zostały wpisane do rejestru akt.

Rejestr akt obejmuje następujące rubryki: 1) liczba bieżąca, 2) tytuł akt, 3) tom, 4) data założenia i zakończenia każdego tomu, 5) uwagi.

O założeniu nowych akt i ich tytule decyduje Naczelnik wydziału na wniosek referenta albo sekretarza wydziału.

Sekretarz prowadzi dziennik i rejestr akt oraz przedkłada Naczelnikowi przynajmniej co dwa tygodnie wykaz zaległości referentów.

5. Przełożony udziela wskazówek podległym urzędnikom bądź ustnie, w wyznaczonym czasie, bądź przez odpowiednie adnotacje na pismach, które poleca załatwić. Sprawę przedkłada się przełożonemu do aprobaty z projektem jej załatwienia na tem samem piśmie, a w braku miejsca — na osobnej kartce. Pisemne uzasadnienie projektu załatwienia przedkłada się tylko na zlecenie przełożonego.

Dla uniknięcia korespondencji wewnętrznej departamenty i wydziały porozumiewają się ze sobą ustnie i telefonicznie a w razie koniecznej potrzeby przez przesłanie odnośnego pisma dla zaznaczeń na niem opinii.

6. Obieg pism przesyłanych wewnątrz Ministerstwa odbywa się w teczkach, których kolor oznacza, w jakiej kolei mają być traktowane (czerwony — zaraz, żółty — pilne, niebieski — pozostałe). Na okładce teczki nakleja się arkusz porubrykowany w kratki z oznaczeniem wydziału, do którego teczka należy; w kratkach wskazuje się drogę, którą ma odbyć teczka. Otrzymujący teczkę po załatwieniu pisma w niej przesyłanego wykreśla swój znak na okładce i oddaje woźnemu dla doręczenia według wskazówki zawartej w następnej kratce.

7. Wspólna dla wszystkich departamentów i wydziałów kancelaria Ministerstwa obejmuje oddział maszyn do przepisywania i ekspedycję. Departamenty mieszczące się w osobnych lokalach mogą mieć osobną kancelarię.

Inspektor kancelarii rozdziela nadchodzące te czki pomiędzy maszynistki i ekspedytorów i prowadzi ich kontrolę, obejmującą następujące rubryki: 1) data otrzymania, 2) liczba pisma podług dziennika, 3) nazwisko maszynistki, 4) data ekspedycji.

Przed wpisaniem do kontroli odbija się na bruljonie pisma stempel kancelarii z następującymi rubrykami do wypełnienia: 1) weszło dnia, 2) pisała, 3) sprawdzał, 4) wysłano dnia.

Po przepisaniu teczka wraca do wydziału dla sprawdzenia czystopisu przez referenta załatwiającego sprawę i uzyskania podpisu przełożonego.

Na bruljonach powinny być podpisy referenta i tych przełożonych, którzy załatwienie rewidowali i podpisali; przy podpisie oznacza się datę jego złożenia. Data aprobaty przełożonego stanowi datę pisma.

Ekspedytor wyjmuje podpisany czystopis z teczki, oznacza w stemplu na bruljonie datę ekspedycji i adresuje kopertę. Pisma przeznaczone dla jednego urzędu łączy się w jednej kopercie z oznaczeniem na niej liczb pism przesyłanych. Po odnotowaniu w kontroli daty ekspedycji teczka wraca do wydziału. Co tydzień inspektor kancelarii sporządza wykaz pism, które po przepisaniu nie wróciły do ekspedycji, i przesyła go Naczelnikom właściwych wydziałów.

8. Po powrocie teczki z ekspedycji pozostałą w niej zawartość sekretarz dołącza do akt wskazanych w stemplu na piśmie, wypisując na drugiej stronie okładki akt liczbę pisma dołączonego i nazwisko jego nadawcy, a równocześnie w dzienniku przy właściwej liczbie znak akt, do których pismo dołączono.

Jeżeli sprawa została wyznaczona do wznowienia, sekretarz wpisuje jej liczbę w kalendarzu terminowym pod datą wyznaczoną dla wznowienia i w tym dniu przedkłada Naczelnikowi właściwe akta.

9. Zeszyty akt z rejestratury mogą być wydawane na pisemne żądanie innych wydziałów lub urzędów tylko za zgodą Naczelnika. W miejscu wydanego zeszytu zostawia się jego wkładkę zastępczą, na której oznacza się, komu zeszyt wydano. Gdy zeszyt jest na miejscu, wkładkę zastępczą przechowuje się wewnątrz zeszytu pod okładką.

Przekazywanie akt z rejestratury do archiwów państwowych dokonywa się w porozumieniu z ich zarządem.

Żadne akta nie mogą być niszczone bez upoważnienia zarządu archiwów państwowych.

10. Jeżeli w Ministerstwie zachodzi potrzeba przepisów biurowych odmiennych od niniejszych, to zmiany muszą uzyskać aprobatę Prezydenta Ministrów. Przepisy niniejsze wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 1921 roku. Odroczenie powyższego terminu w poszczególnych Ministerstwach może nastąpić za zgodą Prezydenta Ministrów.

Prezydent Ministrów:

(—) *Witos.*

Warszawa, dnia 28 października 1920 roku.

Nr. 74

Warszawa, Piątek 1 Kwietnia 1921 roku.

MONITOR POLSKI

DZIENNIK URZĘDOWY RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

115.

ROZPORZĄDZENIE RADY MINISTRÓW

z dnia 18-go marca 1921 roku

w przedmiocie statutów organizacyjnych Ministerstw i Urzędów Centralnych.

Na mocy art. 13 i 15 dekretu o tymczasowej organizacji władz naczelných z dnia 3 stycznia 1918 r. (Dz. Pr. z 1918 r. Nr. 1 poz. 1) Rada Ministrów zarządza, co następuje:

§ 1.

Zatwierdza się załączone do niniejszego statuty organizacyjne Ministerstw i Władz Centralnych.

§ 2.

Z dniem wejścia w życie rozporządzenia niniejszego tracą moc obowiązującą wszelkie sprzeczne z niem przepisy, zawarte w poprzednio wydanych rozporządzeniach Rady Ministrów i poszczególnych Ministrów oraz Prezesa Głównego Urzędu Ziemińskiego.

§ 3.

Wykonanie niniejszego rozporządzenia powierza się Prezydentowi Ministrów i właściwym Ministrom oraz Prezesowi Głównego Urzędu Ziemskiego.

§ 4.

Rozporządzenie niniejsze wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

Prezydent Ministrów:

(—) *Witos.*

Minister Spraw Wewnętrznych:

(—) *Skulski.*

Minister Spraw Zagranicznych:

(—) *E. Sapieha.*

Minister Skarbu:

(—) *Steczkowski.*

Minister Sprawiedliwości:

(—) *St. Nowodworski.*

Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego:

(—) *M. Rataj.*

Minister Rolnictwa i Dóbr Państwowych:

(—) *J. Raczyński.*

Minister Przemysłu i Handlu:

(—) *S. Przanowski.*

Minister Kolei Żelaznych:

(—) *Jasiński.*

Minister Poczty i Telegrafów:

(—) *Stesłowicz.*

Minister Robót Publicznych:

(—) *G. Narutowicz.*

Minister Pracy i Opieki Społecznej:

(—) *J. Jankowski.*

Minister Zdrowia Publicznego:

(—) *Chodźko.*

Minister Apropozycji:

(—) *Grodziecki.*

Prezes Głównego Urzędu Ziemskiego:

(—) *T. Wikoński.*

STATUT ORGANIZACYJNY PREZYDJUM RADY MINISTRÓW

§ 1.

Prezydjum Rady Ministrów dzieli się na dwa departamenty: Prezydjalny i Legislacyjny oraz nie włączony do departamentów Wydział Polityczno-Prasowy.

§ 2.

Departament Prezydjalny składa się z trzech Wydziałów: administracyjnego, organizacyjnego i personalnego, finansowo-gospodarczego oraz Kancelarii.

a. Wydział administracyjny załatwia sprawy posłuchań i etykiety, sprawy związane z posiedzeniami Rady Ministrów, sprawy interpelacji, rezolucji, oraz uchwał sejmowych, bieżące sprawy polityczne, sprawy ekonomiczne i społeczne oraz sprawy Komitetu Ekonomicznego Ministrów, tudzież sprawy nie należące do innych wydziałów.

b. Wydział organizacyjny i personalny załatwia sprawy organizacji oraz etatów personalnych władz i urzędów, sprawy dotyczące uposażenia i stosunków służbowych funkcjonariuszów państwowych, sprawy ukwalifikowania personelu urzędniczego oraz sprawności jego pracy, sprawy personalne, poruczone w myśl przepisów Prezydentowi Ministrów, oraz wszelkie sprawy personalne funkcjonariuszów Prezydjum Rady Ministrów tudzież urzędów i zakładów jemu podległych.

c. Wydział finansowo-gospodarczy załatwia sprawy budżetowe, rachunkowe, kasowe i gospodarcze oraz wogóle sprawy finansowe Prezydjum Rady Ministrów, tudzież urzędów i zakładów jemu podległych.

d. Kancelarja załatwia sprawy manipulacyjne wszystkich departamentów i wydziałów Prezydjum, prowadzi biuro podawcze i archiwum.

§ 3.

Departament Legislacyjny dzieli się na dwa wydziały: wniosków prawodawczych i kodyfikacyjny.

a. Wydział wniosków prawodawczych przygotowuje projekty ustaw, normujących ustrój państwowy, organizację władz naczelnych i wzajemny stosunek władz państwowych oraz wszelkie wnioski ustawodawcze, co do których podejmuje inicjatywę Prezydjum lub Rada Ministrów; rozpatruje i uzgadnia wnioski ustawodawcze oraz projekty rozporządzeń, przedstawiane Radzie Ministrów przez ministrów i inne władze naczelne; ustala ostateczną redakcję (po uchwaleniu przez Radę Ministrów) wniosków prawodawczych, projektów dekretów Naczelnika Państwa oraz rozporządzeń Rady Ministrów; wydaje opinie prawne we wszelkich kwestjach, powstających w Prezydjum Rady Ministrów; przygotowuje wnioski w sprawie sporów kompetencyjnych między władzami państwowymi.

b. Wydział Kodyfikacyjny przygotowuje projekty systemizacji ustaw, wnioski o poprawieniu tekstów ustaw, włączeniu tekstów nowel do ustaw; przeprowadza prace przygotowawcze do ułożenia systematycznego zbioru praw, obowiązujących na obszarze Rzeczypospolitej, z wyłączeniem przedmiotów, należących do zakresu działania Komisji Kodyfikacyjnej; załatwia sprawy, dotyczące ogłaszania ustaw, rozporządzeń i obwieszczeń rządowych w Dzienniku Ustaw i „Monitorze Polskim“; zarządza biblioteką Prezydium Rady Ministrów.

§ 4.

Wydział Polityczno-Prasowy załatwia sprawy, pozostające w związku z politycznymi zadaniami Rządu, ze szczególnem uwzględnieniem działalności prasy; jest łącznikiem pomiędzy Rządem a prasą i opinią publiczną; spełnia funkcje informacyjne, ma inicjatywę w zakresie propagowania podstawowych zasad państwowości; prowadzi archiwum i codzienny przegląd pism krajowych, a w części zagranicznych. Do Wydziału Polityczno-Prasowego należy nadto nadzór polityczny nad agencjami telegraficznymi i wydawnictwem „Monitora Polskiego“.

STATUT ORGANIZACYJNY MINISTERSTWA SPRAW WEWNĘTRZNYCH

§ 1.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych dzieli się na cztery departamenty: Prezydjalny, Administracyjny, Bezpieczeństwa Publicznego i Prasy oraz Samorządu.

§ 2.

Departament Prezydjalny składa się z trzech wydziałów: Prezydjalnego, Osobowego i Budżetowo-Rachunkowego:

a. Wydział Prezydjalny załatwia ogólne sprawy Ministerstwa, sprawy wynikające ze stosunku Ministerstwa do Sejmu, Naczelnika Państwa, Rady Ministrów i innych Ministerstw i urzędów centralnych oraz wszelkie sprawy nie należące do zakresu działania innych wydziałów; wydział ten obejmuje nadto Kancelarię Główną oraz Bibliotekę Ministerstwa.

b. Wydział Osobowy załatwia wszystkie sprawy osobowe urzędników i funkcjonariuszów Ministerstwa i urzędów podległych.

c. Wydział Budżetowo Rachunkowy załatwia sprawy budżetowe, rachunkowe, kasowe i gospodarcze oraz wszelkie sprawy związane z działalnością finansową Ministerstwa i urzędów podległych.

§ 3.

Departament Administracyjny składa się z czterech wydziałów: Administracyjnego, Ewidencji ludności, Wojskowego i Odwoławczego:

a. Wydział Administracyjny załatwia sprawy, dotyczące organizacji władz i urzędów miejscowych podległych Ministerstwu, z wyjątkiem policyjnych i samorządowych, przeprowadzenia podziału terytorjalnego Państwa oraz sprawy wchodzące w zakres administracji politycznej, a nie objęte kompetencją innych wydziałów.

b. Wydział Ewidencji Ludności załatwia sprawy przynależności państwowej i gminnej, sprawy metrykalne, zmiany nazwisk i spisu ludności.

c. Wydział Wojskowy załatwia wszystkie sprawy, związane z poborem wojskowym, mobilizacją i demobilizacją, sprawy świadczeń wojennych i zasiłków rodzinom wojskowych.

d. Wydział Odwoławczy rozpoznaje skargi i rekursy w sprawach nie należących do zakresu czynności innych wydziałów.

§ 4.

Departament Bezpieczeństwa Publicznego i Prasy składa się z czterech wydziałów: Bezpieczeństwa Publicznego, Porządku Publicznego i Policji, Prasowego i Stowarzyszeń.

a. Wydział Bezpieczeństwa Publicznego załatwia wszystkie sprawy, związane z bezpieczeństwem Państwa a nie należące do zakresu czynności innych wydziałów Departamentu.

b. Wydział Porządku Publicznego i Policji załatwia sprawy porządku publicznego, sprawy administracyjno-policyjne i sprawy, dotyczące stosunku organów policji do innych władz państwowych i samorządowych.

c. Wydział Prasowy załatwia sprawy prasowe, autorskie i widowisk publicznych.

d. Wydział Stowarzyszeń załatwia sprawy legalizacji i rejestracji stowarzyszeń i związków oraz sprawy, dotyczące nadzoru nad nimi.

§ 5.

Departament Samorządu składa się z dwóch wydziałów stałych: Ziemskiego i Miejskiego i jednego tymczasowego Mieszkaniowego.

a. Wydział Samorządu Ziemskiego załatwia sprawy samorządu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego.

b. Wydział Samorządu Miejskiego załatwia sprawy, dotyczące samorządu miast.

c. Wydział Mieszkaniowy (tymczasowy) załatwia sprawy, wynikające z obowiązku gmin dostarczenia pomieszczeń.

STATUT ORGANIZACYJNY MINISTERSTWA SPRAW ZAGRANICZNYCH.

§ 1. Ministerstwo Spraw Zagranicznych dzieli się na trzy departamenty: Dyplomatyczny, Administracyjny i Konsularny oraz nie włączone do departamentów: Gabinet Ministra, Biuro Prasowe i Biuro Ekonomiczne.

§ 2. Departament Dyplomatyczny składa się z sześciu wydziałów: Ogólnego, Zachodniego, Północnego, Środkowo-Europejskiego, Wschodniego i Traktatowego oraz Oddziału Informacyjnego.

a. Wydział Ogólny załatwia sprawy socjalne i wyznaniowe oraz sprawy stosunków z Ligą Narodów, Watykanem i Azją, z wyjątkiem Japonji i Azji Mniejszej.

b. Wydział Zachodni załatwia sprawy stosunków z Francją, Anglią, Włochami, Ameryką, Japonją, Belgią, Hiszpanją, Portugalją i Szwajcarią.

c. Wydział Północny załatwia sprawy stosunków z Niemcami, Holandją i Państwami Skandynawskimi.

d. Wydział Środkowo-Europejski załatwia sprawy stosunków z Austrią, Węgrami, Czecho-Słowacją, Jugosławią, Rumunią, Grecją; Turcją, Bułgarią i Azją Mniejszą.

e. Wydział Wschodni załatwia sprawy stosunków z Rosją, Ukrainą, Finlandją, krajami Bałtyckimi, Litwą i Kaukazem.

f. Wydział Traktatowy opracowuje i ogłasza umowy międzynarodowe, sporządza dokumenty ratyfikacyjne oraz załatwia sprawy odnoszące się do organizacji międzynarodowych.

g. Oddział Informacyjny zajmuje się zbieraniem specjalnych informacji dla Ministerstwa w kraju i za granicą.

§ 3. Departament Administracyjny składa się z Wydziału Osobowego, Biura Rachuby i Kontroli, Oddziału Opieki Kulturalnej i Kancelarii Ogólnej Ministerstwa.

a. Wydział Osobowy załatwia sprawy organizacyjne i budżetowe Ministerstwa i placówek zagranicznych, wszystkie sprawy personalne, sprawy podróży i delegacji urzędowych oraz techniczne załatwianie paszportów zagranicznych i wiz.

b. Biuro Rachuby i Kontroli załatwia sprawy rachunkowe i kasowe Ministerstwa i placówek zagranicznych, przestrzega prawidłowego wykonania budżetów, kontroluje placówki zagraniczne pod względem rachunkowym, wydaje odpowiednie instrukcje i pośredniczy w przesyłkach pieniężnych od i do placówek.

c. Oddział Opieki Kulturalnej zajmuje się sprawami narodowymi, kulturalnymi i ekonomicznymi ważniejszych skupień polskich za granicą.

d. Kancelaria Ogólna oprócz spraw czysto kancelaryjnych. załatwia sprawy niższych funkcjonariuszów i sprawy gospodarcze Ministerstwa.

§ 4. Departament Konsularny składa się z Oddziału Ogólnego i dwóch wydziałów: Prawno-Konsularnego i Administracyjno- Konsularnego.

a. Oddział Ogólny załatwia sprawy legalizacji i dokumentów, konwencji konsularnych, instrukcji i sieci konsularnej, przywilejów konsularnych, exequatur obcych konsulów i opieki nad nimi.

b. Wydział Prawno-Konsularny załatwia sprawy międzynarodowego obrotu prawnego, regulowanego przez międzynarodowe prawo prywatne i karne, oraz sprawy pretensji obywateli państw obcych do Polski i naodwrot.

c. Wydział Administracyjno - Konsularny załatwia sprawy taryfowe, sprawy przynależności państwowej, paszportów i wiz, repatriacji, emigracji, zapomóg pieniężnych i poboru wojskowego obywateli polskich za granicą.

§ 5. Gabinet Ministra obejmuje sekretariat Ministra (sprawy sejmowe, korespondencja Ministra, audjencje i tłumaczenia), protokół dyplomatyczny (sprawy ceremoniału, listów wierzitelnych i orderów), radcę prawnego (opinie we wszystkich sprawach prawnych, wynikających z działalności Ministerstwa), biuro szyfrów i bibliotekę Ministerstwa, oraz załatwia sprawy wydawnictw.

§ 6. Biuro Prasowe informuje prasę krajową i zagraniczną i placówki zagraniczne oraz utrzymuje bezpośrednio stosunki z agencjami prasowymi.

§ 7. Biuro Ekonomiczne ześrodkowuje w sobie sprawy natury ekonomicznej w ścisłym porozumieniu z Ministerstwami Skarbu i Przemysłu i Handlu.

STATUT ORGANIZACYJNY MINISTERSTWA SPRAW WOJSKOWYCH.

Ogłoszenie nastąpi w osobnym rozporządzeniu Rady Ministrów po zakończeniu reorganizacji Ministerstwa.

STATUT ORGANIZACYJNY MINISTERSTWA SKARBU.

§ 1. Ministerstwo Skarbu dzieli się na sześć departamentów: Administracyjny, Kredytowy, Budżetowy, Ceł, Podatków i Opłat, Akcyz i Monopolów oraz niewłączony do departamentów Wydział Prezydjalny.

§ 2. Departament Administracyjny składa się z pięciu wydziałów: Osobowego, Gospodarczego, Emerytalnego, Rachuby i Karnego:

a. Wydział Osobowy załatwia wszystkie sprawy osobowe urzędników Ministerstwa i urzędów podległych oraz układu preliminarz wydatków personalnych Ministerstwa.

b. Wydział Gospodarczy układu preliminarz wydatków rzeczowych Ministerstwa i urzędów podległych, załatwia sprawy druków i wydawnictw oraz wszelkie sprawy gospodarcze Ministerstwa i urzędów podległych.

c. Wydział Emerytalny załatwia sprawy ustawodawstwa i orzecznictwa w sprawach emerytalnych oraz przygotowuje wnioski o dary z łaski.

d. Wydział Rachuby prowadzi rachunkowość wydatków Ministerstwa, listy płacy i wszystkie sprawy kasowe Ministerstwa.

e. Wydział Karny załatwia sprawy ustawodawstwa skarbowo-karnego i orzecznictwa w sprawach karnych, dotyczących podatków, akcyz, monopolii, opłat i ceł.

§ 3. Departament Kredytowy składa się z czterech wydziałów: Obrotu Pieniężnego Wewnętrznego, Zewnętrznego, Bankowego i Spółdzielczego.

a. Wydział Obrotu Pieniężnego Wewnętrznego załatwia sprawy emisji banknotów i pożyczek państwowych, sprawy giełd oraz państwowych loterii, mennicy, zakładów graficznych i papierni.

b. Wydział Obrotu Pieniężnego Zewnętrznego załatwia sprawy polityki finansowej w stosunkach z zagranicą, sprawy pożyczek i długów zagranicznych, pozwoleń na wywóz i przywóz walut i walorów zagranicznych i krajowych oraz sprawy kredytów zagranicznych dla instytucji i przedsiębiorstw krajowych.

c. Wydział Bankowy załatwia sprawy państwowych, społecznych i prywatnych zakładów kredytu długo- i krótkoterminowego, sprawy spółek akcyjnych i kantorów wymiany oraz sprawuje nadzór nad wszystkimi temi instytucjami.

d. Wydział Spółdzielczy załatwia sprawy Rady Spółdzielczej i rozdziału kredytów przeznaczonych dla spółdzielni.

§ 4. Departament Budżetowy składa się z sześciu wydziałów: Ogólnego, Centralnej Księgowości i Kas, Budżetów Administracyjnych, Budżetów Przemysłowo-Handlowych, Komunikacyjnego i Wojskowego.

a. Wydział Ogólny załatwia sprawy ustawodawstwa budżetowego, zestawienia budżetu państwowego i kontroli jego wykonania, sprawy rozrachunków międzypaństwowych, oszczędności państwowych i finansów samorządowych.

b. Wydział Centralnej Księgowości i Kas załatwia sprawy przepisów kasowych i rachunkowych dla wszystkich władz i urzędów, otwiera, przenosi, zamyka i kontroluje kredyty w Centralnej Kasie Państwowej i kasach skarbowych, prowadzi rachunek ich obrotów, stanu gotowizny i znaków wartościowych, sprawuje nadzór nad nimi i reguluje ich zapasy, prowadzi kontrolę rachunków Ministerstwa w Polskiej Krajowej Kasie

Pożyczkowej, sporządza miesięczne i roczne zestawienia dochodów i wydatków państwowych oraz prowadzi ewidencję długów państwowych.

c. Wydział Budżetów Administracyjnych załatwia sprawy budżetów Ministerstw, urzędów centralnych oraz urzędów I i II instancji o charakterze administracyjnym.

d. Wydział Budżetów Przemysłowo-Handlowych załatwia sprawy budżetów o charakterze przemysłowo-handlowym lub gospodarczym oraz sprawy zakupów zagranicznych.

e. Wydział Komunikacyjny załatwia sprawy budżetów kolei żelaznych, poczt i telegrafów i innych środków komunikacji, kredytów inwestycyjnych kolejowych i robót publicznych oraz sprawy koncesji kolejowych.

f. Wydział Wojskowy załatwia sprawy budżetów wojskowych oraz kredytów plebiscytowych.

§ 5. Departament Cel składa się z pięciu wydziałów: Organizacyjnego, Prawnego, Taryfowego, Kontroli Celnej i Straży Celnej.

a. Wydział Organizacyjny załatwia sprawy organizacji władz i urzędów celnych i wyszkolenia ich personelu oraz przedstawia Departamentowi Administracyjnemu wnioski, dotyczące mianowania, przenoszenia i zwalniania urzędników tych władz i urzędów.

b. Wydział Prawny załatwia sprawy ustawodawstwa, przepisów i rozporządzeń, dotyczących ochrony granic od przemytnictwa i postępowania celnego, orzecznictwa, dotyczącego wymiaru opłat celnych, załatwia sprawy międzynarodowych umów i konwencji celnych, ustawowych ulg celnych oraz przeprowadza inspekcję graniczną.

c. Wydział Taryfowy załatwia sprawy przepisów taryfowych celnych, dotyczących przywozu, wywozu i tranzytu towarów, sprawy orzecznictwa dotyczącego towaroznawstwa oraz obejmuje doświadczalnię chemiczno-techniczną.

d. Wydział Kontroli Celnej prowadzi kontrolę i zestawienia wpływów celnych, statystykę celną oraz opracowuje budżet władz i urzędów celnych.

e. Wydział Straży Celnej załatwia sprawy organizacji, sprawy personalne i gospodarcze straży celnej oraz sprawuje jej zarząd.

§ 6. Departament Podatków i Opłat składa się z sześciu wydziałów: Organizacyjno-Egzekucyjnego, Podatków Majątkowych, Podatków Przemysłowych i Handlowych, Podatków od nieruchomości, Podatku Dochodowego i Opłat Stemplowych.

a. Wydział Organizacyjno-Egzekucyjny załatwia sprawy organizacji władz skarbowych dla poboru podatków bezpośrednich i opłat skarbowych i wyszkolenia ich personelu, przedstawia Departamentowi Administracyjnemu wnioski, dotyczące mianowania, przenoszenia i zwalniania urzędników tych władz, załatwia sprawy ustawodawstwa

i orzecznictwa w zakresie egzekucji skarbowej, prowadzi ewidencję wymiaru i poboru podatków bezpośrednich i opłat oraz inspekcję władz skarbowych.

b. Wydział Podatków Majątkowych załatwia sprawy ustawodawstwa i orzecznictwa w sprawach jednorazowej daniny majątkowej, dawnego podatku majątkowego i innych podobnych podatków w b. zaborze pruskim i austriackim oraz sprawy pożyczki przymusowej.

c. Wydział Podatków Przemysłowych i Handlowych załatwia sprawy ustawodawstwa i orzecznictwa w sprawach podatku od zysków wojennych, podatku przemysłowego, podatku dochodowego od kapitałów, podatku od skrzynek depozytowych, kotłów parowych i innych podobnych w b. zaborze pruskim i austriackim.

d. Wydział Podatków od Nieruchomości załatwia sprawy ustawodawstwa i orzecznictwa w sprawach podatku gruntowego, podymnego, hipotecznego, dawnego mieszkaniowego, od nieruchomości miejskich, od kapitałów i rent i innych podobnych w b. zaborze pruskim i austriackim.

e. Wydział Podatku Dochodowego załatwia sprawy ustawodawstwa i orzecznictwa w sprawach podatku dochodowego i innych podobnych w b. zaborze pruskim i austriackim, sprawy finansów samorządów w zakresie pobierania podatków, sprawy opieki w dziedzinie podatków bezpośrednich nad obywatelami polskimi za granicą oraz wydaje opinie w sprawach podatkowych w związku z traktatami międzynarodowymi.

f. Wydział Opłat Stemplowych załatwia sprawy ustawodawstwa i orzecznictwa w sprawach podatków spadkowego i od darowizn, stemplowego, giełdowego, przewozowego, od kart do gry, ubezpieczeniowego, wekslowego, od przedmiotów zbytku oraz wszelkich innych.

§ 7. Departament Akcyzy i Monopolów składa się z czterech wydziałów: Organizacyjno-Inspekcyjnego, Spirytusowego, Akcyzy i Podatków Pośrednich i Rachuby.

a. Wydział Organizacyjno-Inspekcyjny załatwia sprawy przepisów akcyzowych pod względem technicznego ich wykonania, sprawy organizacji, inspekcji i kontroli władz i urzędów akcyzowych i monopolowych i sprawy wyszkalania ich personelu oraz przedstawia Departamentowi Administracyjnemu wnioski, dotyczące mianowania, przenoszenia i zwalniania urzędników tych władz i urzędów; wreszcie załatwia sprawy organizacyjne i gospodarcze straży skarbowej.

b. Wydział Spirytusowy załatwia sprawy obrotu spirytusem, opłat od piwa, drożdży, miodu, wina oraz orzecznictwa w tych sprawach.

c. Wydział Akcyz i Podatków Pośrednich załatwia sprawy podatków pośrednich i akcyz od tytoniu, cukru i sztucznych środków słodzących, zapalek, gilz, soli, węgla i innych podobnych, orzecznictwa w tych sprawach oraz sprawy Dyrekcji monopolu tytoniowego.

d. Wydział Rachuby załatwia wszystkie sprawy rachunkowe Departamentu oraz wykonywa kontrolę dochodów, wymienionych w punkcie a, b i c Wydziałów Departamentu.

§ 8. Wydział Prezydialny załatwia sprawy ogólne Ministerstwa, sprawy, wynikające ze stosunku Ministerstwa do Sejmu, Naczelnika Państwa, Rady Ministrów, innych Ministerstw i urzędów centralnych, wszelkie sprawy nienależące do zakresu czynności innych Wydziałów, sprawy organizacyjne, budżetowe, prasowe oraz sprawy Centralnego Urzędu Naftowego do czasu przyłączenia go do Ministerstwa Przemysłu i Handlu, wydaje opinie prawne i przeprowadza ostateczną redakcję projektów ustaw i rozporządzeń Ministerstwa; wydział ten obejmuje nadto sekretarjat Komitetu Ekonomicznego Ministrów oraz Kancelarię Główną Ministerstwa.

STATUT ORGANIZACYJNY MINISTERSTWA SPRAWIEDLIWOŚCI.

§ 1.

Ministerstwo Sprawiedliwości dzieli się na trzy Departamenty: Prawno-Konsultacyjny, Sądowo-Administracyjny i Więzienny oraz cztery wydziały, nie włączone do departamentów, a mianowicie: Prezydialny, Budżetowo-Rachunkowy, Organizacyjny oraz Redakcję i Administrację Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Ministerstwa Sprawiedliwości.

§ 2.

Departament Prawno-Konsultacyjny składa się z referatów Prawa Cywilnego, Prawa Karnego i Administracyjnego, Prawa Międzynarodowego oraz z Biblioteki.

a. Referat Prawa Cywilnego opracowuje projekty ustaw i rozporządzeń, dotyczących prawa materialnego, tudzież postępowania sądowego w zakresie prawa cywilnego, handlowego, wekslowego i hipotecznego oraz współdziała w zakresie powyższym w opracowaniu projektów ustaw i rozporządzeń przez inne Ministerstwa.

b. Referat Prawa Karnego i Administracyjnego wykonywa prace wyżej wymienione w zakresie prawodawstwa karnego i administracyjnego.

c. Referat Prawa Międzynarodowego wykonywa prace wyżej wymienione w zakresie prawa międzynarodowego.

§ 3.

Departament Sądowo-Administracyjny składa się z dwóch wydziałów osobowych: Wydziału Nadzorczego, Wydziału Statystycznego i Referatu Gospodarczego.

a. Wydział Osobowy I. załatwia wszystkie sprawy osobowe urzędników i funkcjonariuszów Ministerstwa, Sądu Najwyższego oraz sądów i urzędów podległych Ministerstwu (z wyłączeniem więziennych) w okręgach sądów apelacyjnych Warszawskiego, Lubelskiego i Wschodniego.

b. Wydział Osobowy II. załatwia wszystkie sprawy osobowe sądów i urzędów podległych Ministerstwu (również z wyłączeniem więziennych) w okręgach sądów apelacyjnych: Krakowskiego, Lwowskiego, Poznańskiego, Toruńskiego i Górnośląskiego.

c. Wydział Nadzorczy wykonywa kontrolą nad działalnością sądów i urzędów podległych Ministerstwu (z wyłączeniem więziennych) oraz załatwia sprawy karne, związane z wykonywaniem przez Ministra funkcji Generalnego Prokuratora Państwa (ułaskawienia, amnestje, abolicje, warunkowe zwolnienia i t. p.).

d. Wydział Statystyczny prowadzi ewidencję osób skazanych, statystykę przestępczości i statystykę procesową (karną i cywilną).

e. Referat Gospodarczy załatwia wszelkie sprawy gospodarcze Ministerstwa i urzędów podległych (z wyłączeniem więziennych).

§ 4.

Departament Więzienny składa się z wydziałów: Służbowego, Administracji Więzień, Pracy Więźniów oraz z Referatu Penitencjarnego.

a. Wydział Służbowy załatwia sprawy osobowe dyrekcji więziennych oraz więzień i zakładów karnych.

b. Wydział Administracji Więzień załatwia sprawy dotyczące zarządu więzieniami i domami karnymi oraz wszelkie sprawy gospodarcze tychże więzień i zakładów (budowa i remont gmachów i urządzeń, umundurowanie i wyżywienie personelu i więźniów i t. p.).

c. Wydział Pracy Więźniów organizuje i kontroluje pracę więźniów, dokonywa zbiorowych zakupów surowców i organizuje zbyt wyrobów więziennych.

d. Referat Penitencjarny załatwia sprawy, związane z kierownictwem więziennictwa pod względem penitencjarnym (instrukcje, regulaminy, projekty ustaw, sprawy religijne i kulturalno-oświatowe, zakłady dla nieletnich).

§ 5.

Wydział Prezydialny załatwia sprawy ogólne Ministerstwa, sprawy wynikające ze stosunku Ministerstwa do Sejmu, Naczelnika Państwa, Rady Ministrów i innych Ministerstw i Urzędów Centralnych oraz wszelkie sprawy nie należące do zakresu działania innych wydziałów; Wydział ten obejmuje nadto biuro rekwizycji, legalizacji dokumentów i tłumaczeń oraz kancelarię Ministerstwa.

§ 6.

Wydział Budżetowo-Rachunkowy załatwia sprawy budżetowe, rachunkowe i kasowe oraz wszelkie Sprawy, związane z działalnością finansową Ministerstwa.

§ 7.

Wydział Organizacyjny załatwia wszelkie sprawy związane z organizacją Centralnego Zarządu tudzież sądów i urzędów podległych Ministerstwu z układaniem etatów i taks (dla biegłych, ławników, notariuszów, adwokatów i t. p.), oraz z zamierzeniami ustawodawczemu w zakresie organizacji sądów i urzędów.

§ 8.

Redakcja i Administracja Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Ministerstwa Sprawiedliwości załatwia sprawy, związane z wydawaniem powyższych organów, jak również wydawnictw specjalnych Ministerstwa Sprawiedliwości.

**STATUT ORGANIZACYJNY
MINISTERSTWA WYZNAŃ RELIGIJNYCH
i OŚWIECENIA PUBLICZNEGO.**

§ 1. Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego dzieli się na pięć departamentów: Szkolnictwa Ogólno-Kształcącego, Szkolnictwa Zawodowego, Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ogólno i Wyznań Religijnych, oraz niewłączony do departamentów Wydział Archiwów.

§ 2. Departament Szkolnictwa Ogólno-Kształcącego składa się z sześciu wydziałów: Wychowania Przedszkolnego, Szkolnictwa Powszechnego, Szkolnictwa średniego, Seminarjów, Oświaty Pozaszkolnej i Wydawnictw.

Pierwsze pięć wydziałów załatwiają sprawy ustalania teoretycznych podstaw danego działu, opracowują odnośne programy, regulaminy i podręczniki, oraz sprawują zarząd i nadzór nad danym działem szkolnictwa. Wydział Szkolnictwa Średniego obejmuje również inspekcję harcerstwa.

Wydział Wydawnictw zajmuje się techniczną i administracyjną stroną wydawnictw i pomocy naukowych.

§ 3. Departament Szkolnictwa Zawodowego składa się z dwóch wydziałów Szkolnictwa Technicznego i Handlowego, oraz z Referatu Szkół dla Dziewcząt.

Wydział Szkolnictwa Technicznego załatwia sprawy średnich szkół technicznych, szkół kolejowych, szkół rzemieślniczych kształcących i doksztalających, oraz agrotechnicznych.

Wydział Szkolnictwa Handlowego załatwia sprawy szkół i kursów handlowych i kupieckich.

Referat Szkół dla Dziewcząt załatwia sprawy szkół i kursów gospodarstwa domowego, oraz szkół zawodowych dla dziewcząt, z wyjątkiem tych, które należą do zakresu działania Wydziału Szkolnictwa Technicznego lub Handlowego.

§ 4. Departament Nauki i Szkolnictwa Wyższego składa się z trzech wydziałów: Nauki, Uniwersytetów i Akademyckich Szkół Technicznych.

Wydział Nauki sprawuje opiekę państwową nad nauką polską oraz załatwia sprawy biblioteczne.

Wydział Uniwersytetów załatwia sprawy uniwersytetów państwowych i wyższych ogólnokształcących uczelni prywatnych.

Wydział Akademyckich Szkół Technicznych załatwia sprawy akademyckich szkół technicznych państwowych i prywatnych.

§ 5. Departament Ogólny składa się z pięciu wydziałów: Prezydialnego, Sprawozdawczego, Budżetowo-Rachunkowego, Wychowania Fizycznego i Budownictwa Szkolnego.

Wydział Prezydjalny załatwia sprawy ogólne Ministerstwa, sprawy wynikające ze stosunku Ministerstwa do Sejmu, Naczelnika Państwa, Rady Ministrów i innych Ministerstw i urzędów centralnych, oraz wszelkie sprawy nie należące do zakresu działania innych wydziałów, wydaje opinie prawne, przeprowadza ostateczne redakcje projektów ustaw i rozporządzeń, załatwia sprawy personalne urzędników i funkcjonariuszów Ministerstwa i urzędów podległych, oraz obejmuje kancelarię i intendenturę Ministerstwa.

Wydział Budżetowo-Rachunkowy załatwia sprawy budżetowe i finansowe Ministerstwa, oraz kontrolę rachunkową urzędów podległych Ministerstwu.

Wydział Sprawozdawczy załatwia sprawy okresowych sprawozdań Ministerstwa i sprawy prasowe, nadto obejmuje on redakcję Dziennika Urzędowego, oraz bibliotekę Ministerstwa.

Wydział Wychowania Fizycznego załatwia sprawy wychowania fizycznego, pedagogiki leczniczej i higieny nauczania, oraz sprawuje nadzór nad działalnością lekarzy szkolnych.

Wydział Budownictwa Szkolnego załatwia sprawy budownictwa szkolnego, inwentaryzacji budynków pozostających w zarządzie Ministerstwa i władz podległych, oraz sprawy ich remontu i inspekcji.

§ 6. Departament Wyznań Religijnych składa się z dwóch wydziałów: Wyznania Katolickiego i Innych Wyznań.

Wydział Wyznania Katolickiego załatwia całokształt spraw związanych z wykonywaniem praw i opieki państwa w stosunku do kościoła katolickiego.

Wydział Innych Wyznań załatwia całokształt spraw związanych z wykonaniem praw i opieki państwa w stosunku do wszystkich innych wyznań.

§ 7. Wydział Archiwów załatwia całokształt spraw związanych z organizacją i administracją archiwów państwowych.

§ 8. Minister Wyznań Religijnych i Oświecana Publicznego wyznaczy, jakie z dotychczasowych Wydziałów Ministerstwa mają być utrzymane do czasu zorganizowania kuratorów okręgowych.

STATUT ORGANIZACYJNY MINISTERSTWA ROLNICTWA I DÓBR PAŃSTWOWYCH.

§ 1.

Ministerstwo Rolnictwa i Dóbr Państwowych dzieli się na cztery Departamenty: Ogólny, Rolnictwa, Weterynarji i Leśnictwa.

§ 2.

Departament Ogólny składa się z pięciu wydziałów: Prezydjalnego, Osobowego, Rejestracji Nieruchomości Państwowych, Wydawnictw i Budżetowo-Rachunkowego.

a. Wydział prezydjalny załatwia ogólne sprawy Ministerstwa, sprawy wynikające ze stosunku do Sejmu, Naczelnika Państwa, Rady Ministrów i innych Ministerstw i urzędów centralnych, oraz wszelkie sprawy nie należące do zakresu działania innych wydziałów, wydaje opinie prawne oraz przeprowadza ostateczną redakcję projektów ustaw i rozporządzeń Ministerstwa, obejmuje on nadto kancelarię i intendenturę Ministerstwa.

b. Wydział osobowy załatwia wszystkie sprawy osobowe urzędników i funkcjonariuszy Ministerstwa i urzędów podległych, oraz sprawy ulg wojskowych dla rolników.

c. Wydział Rejestracji Nieruchomości Państwowych prowadzi ewidencję nieruchomości własności państwowej, czuwa nad uporządkowaniem jej stanu prawnego i rozgraniczeniem stanu posiadania Państwa i instytucji publicznych, w szczególności gmin wyznaniowych, oraz załatwia sprawy dotyczące nabywania i zbywania nieruchomości państwowego majątku państwowego.

d. Wydział Wydawnictw załatwia sprawy wydawnictw, dotyczących stanu oraz potrzeb rolnictwa i leśnictwa, wydawnictw popularnych z dziedziny gospodarstwa

wiejskiego, podręczników dla szkół rolniczych i pokrewnych; wydział ten obejmuje nadto redakcję i administrację Dziennika Urzędowego Ministerstwami bibliotekę Ministerstwa.

e. Wydział Budżetowo-Rachunkowy załatwia sprawy budżetowe, rachunkowe, kasowe i gospodarcze Ministerstwa i urzędów podległych, z wyjątkiem spraw, załatwianych przez intendenturę Ministerstwa, oraz prowadzi kontrolę księgowości i kasowości w urzędach i zakładach podległych Ministerstwu i funduszów osobno administrowanych.

§ 3.

Departament Rolnictwa składa się z siedmiu wydziałów: Wytwórczości Roślinnej, Pomocy Rolnej, Hodowli Zwierząt, Oświaty Rolniczej, Meljoracji Rolnych, Majątków Państwowych, Ekonomiki rolniczej.

a. Wydział Wytwórczości Roślinnej załatwia sprawy nasiennictwa, doświadczalnictwa w zakresie wytwórczości roślinnej, sprawy produkcji i ułatwień w nabywaniu nawozów sztucznych, sprawy ogrodnictwa, sprawy ochrony roślin, sprawy obrotu ziemniakami i cen na ziemniaki, sprawy kosztów produkcji i stosunków pracy w rolnictwie, sprawy przemysłu rolniczego, sprawy zrzeczeń, spółdzielni rolniczych i kredytu rolniczego, dzierżaw przymusowych i ochrony drobnych dzierżawców rolnych.

b. Wydział Pomocy Rolnej załatwia sprawy dotyczące dostarczania środków produkcji gospodarstwom rolnym, zwłaszcza zniszczonym wojną i nowopowstającym, sprawy motokultury i sprawy demobilizacji rzeczowej w związku z potrzebami rolnictwa.

c. Wydział Hodowli Zwierząt załatwia sprawy dotyczące chowu koni, bydła rogatego, owiec i kóz, trzody chlewnej, drobiąt, sprawy rybactwa i rybołówstwa, sprawy pszczelnictwa, sprawy obrotu produktami zwierzęcymi, sprawy pasz, mleczarstwa, chłodnictwa i inne ogólne dotyczące hodowli.

d. Wydział Oświaty Rolniczej załatwia sprawy dotyczące szkolnictwa rolniczego, ogrodniczego i gałęzi pokrewnych, jako też pozaszkolnej oświaty rolniczej.

e. Wydział Meljoracji Rolnych załatwia sprawy dotyczące melioracji rolnych i torfiarstwa.

f. Wydział Majątków Państwowych załatwia sprawy dotyczące zarządu i likwidacji rolnych majątków państwowych, tudzież sprawy majątków, objętych przez Państwo w zarząd przymusowy.

g. Wydział Ekonomiki Rolniczej załatwia sprawy ekonomicznych warunków rozwoju rolnictwa, sprawy traktatów pokojowych, umów gospodarczych, konwencji i innych umów międzynarodowych w zakresie rolnictwa, sprawy ogólne likwidacji skutków wojny i stosunków okupacyjnych w zakresie rolnictwa, sprawy taryf i ulg celnych, sprawy dotyczące uzgadniania ogólnego interesu rolnictwa z interesami innych dziedzin gospodarstwa państwowego, sprawy podatków i ubezpieczeń w rolnictwie oraz

sprawy komunikacji, bada koniunktury zagraniczne dla zbytu wytworów rolnictwa i przemysłu rolnego, jako też dla nabycia artykułów potrzebnych do produkcji rolnej i przemysłu rolnego, załatwia sprawy dotyczące eksportu i importu, zestawianie danych statystycznych i obrazowanie ogólnego etanu rolnictwa w Państwie na podstawie materiałów, dostarczonych przez inne wydziały.

§ 4.

Departament Weterynarii składa się z trzech wydziałów: Organizacyjno-Inspekcyjnego, Chorób Zakaźnych i Weterynarii Społecznej.

a. Wydział Organizacyjno-Inspekcyjny załatwia sprawy natury zasadniczej lub ogólnej w zakresie administracji weterynaryjnej, opracowuje projekty ustaw, rozporządzeń i okólników, załatwia sprawy uczelni, instytutów i laboratoriów, kursów weterynaryjnych i przygotowuje wydawnictwa weterynaryjnych, opracowuje rocznych sprawozdań, sporządza biuletyny o zaraźliwych chorobach zwierzęcych, załatwia sprawy podatków specjalnych na cele weterynaryjne, sprawy stosunku do zrzeczeń weterynaryjnych, ogólne sprawy higieny, lecznictwa i opieki nad zwierzętami, oraz ubezpieczeń zwierząt i sprawuje sekretariat Rady Weterynaryjnej.

b. Wydział Chorób Zakaźnych załatwia sprawy zwalczania zaraźliwych chorób zwierzęcych (policja weterynaryjna), sprawy organizacji i kontroli czynności weterynaryjnych organów wojewódzkich i powiatowych, oraz przygotowuje wnioski w sprawach personelu weterynaryjnego.

c. Wydział Weterynarii Społecznej załatwia sprawy dotyczące wykonywania przepisów weterynaryjno-sanitarnych przez władze samorządowe, sprawy rzeźni, targowisk, ładowni, oględzin mięsa, grzebowisk, zakładów utylizacyjnych, oraz innych zakładów przemysłowych dla przeróbki produktów zwierzęcych, oraz sprawy zwalczania chorób zwierzęcych nie uregulowane ustawowo.

§ 5.

Departament Leśnictwa składa się z pięciu wydziałów: Ogólnego, Ochrony Lasów, Urządzeń Leśnych, Administracji Lasów państwowych i Kontroli.

a. Wydział Ogólny przygotowuje projekty ustaw i rozporządzeń dotyczących leśnictwa i łowiectwa, załatwia sprawy popierania produkcji leśnej i przemysłu leśnego, sprawy doświadczalnictwa i szkolnictwa leśnego, sprawy statystyki, łowiectwa i leśnictwa, oraz układu sprawozdania roczne z zakresu leśnictwa.

b. Wydział Ochrony Lasów załatwia sprawy organizacji i kierownictwa państwowej służby ochrony lasów, sprawuje kontrolę nad działalnością organów ochrony lasów, oraz przygotowuje i referuje sprawy przychodzące pod rozpoznanie Głównej Komisji Ochrony Lasów.

c. Wydział Urzędzeń lasów załatwia sprawy organizacji prac nad sporządzeniem planów gospodarstwa w lasach państwowych, sprawy pomiaru lasów i katastru urządzeniowego, zatwierdza operaty o urządzaniu lasów, załatwia sprawy oceny lasów dla celów państwowych, sprawy organizacji budownictwa lądowego, drogowego i wodnego w lasach państwowych i spraw likwidacji szkód wojennych w lasach państwowych

d. Wydział Administracji Lasów Państwowych opracowuje rozporządzenia i instrukcje ogólne, dotyczące zarządu służby leśno-gospodarczej w lasach państwowych, sprawuje kierowniczo administracyjno-gospodarcze zarządów okręgowych lasów państwowych, załatwia sprawy gospodarstwa ubocznego w lasach państwowych, sprawy osobowe personelu lasów państw., oraz sprawy prawne (cywilne, hipoteczne, karne, administracyjne i skarbowe), wynikające z zarządu lasów państwowych.

e. Wydział Kontroli załatwia budżetowe i kasowe sprawy lasów państwowych, sprawy organizacji księgowości pieniężnej i materiałowej lasów państwowych, sprawuje kontrolę rachunkowości i kasowości w zarządach okręgowych lasów państwowych, oraz zestawia wyniki gospodarstwa w lasach państwowych.

§ 6.

Szczegółowy rozkład czynności pomiędzy wydziały oraz w obrębie poszczególnych wydziałów określi osobne rozporządzenie Ministra.

STATUT ORGANIZACYJNY MINISTERSTWA PRZEMYSŁU I HANDLU.

§ 1.

Ministerstwo Przemysłu i Handlu dzieli się na cztery departamenty: Ogólny, Górniczo-Hutniczy, Przemysłowy i Handlowy, oraz niewłączony do departamentów: Wydział Rozrachunkowo-Likwidacyjny (tymczasowy).

§ 2.

Departament Ogólny składa się z czterech Wydziałów: Prezydjalnego, Osobowego, Budżetowo-Rachunkowego i Spółek Akcyjnych.

a. Wydział Prezydjalny załatwia ogólne sprawy Ministerstwa, sprawy wynikające ze stosunku Ministerstwa do Sejmu, Naczelnika Państwa, Rady Ministrów i innych Ministerstw i Urzędów Centralnych, sprawy Rady Handlowo-Przemysłowej, sprawy organizacji i biurowości Ministerstwa i Urzędów podległych, oraz wszelkie sprawy niewchodzące w zakres czynności innych Wydziałów i wydaje opinie prawne; nadto obejmuje bibliotekę i kancelarię Ministerstwa.

b. Wydział Osobowy załatwia wszystkie sprawy osobowe urzędników i funkcjonarjuszów Ministerstwa i urzędów podległych.

c. Wydział Budżetowo-Rachunkowy załatwia sprawy budżetowe, rachunkowe, kasowe i gospodarcze Ministerstwa i urzędów podległych.

d. Wydział Spółek Akcyjnych załatwia wszystkie sprawy związane ze spółkami akcyjnymi.

§ 3.

Departament Górniczo-Hutniczy składa się z pięciu Wydziałów: Administracji górniczej, finansowego, górnictwa węglowego, hutnictwa, oraz naftowego i solnego.

a. Wydział Administracji Górniczej załatwia sprawy ustawodawstwa górniczego, nadań i uprawnień górniczych, sprawy władz i urzędów górniczych, emerytur, pracy i szkolnictwa zawodowego w dziedzinie górnictwa i hutnictwa, zbiera daty statystyczne, potrzebne dla bieżącej polityki gospodarczej, oraz załatwia sprawy, dotyczące górnictwa i hutnictwa a niewchodzące w zakres czynności innych Wydziałów Departamentu.

b. Wydział Finansowy załatwia sprawy kredytów państwowych na potrzeby władz górniczych i państwowych zakładów górniczo-hutniczych, sprawy połączone z sekwestrem i podziałem węgla krajowego, oraz ze sprowadzaniem węgla zagranicznego, sprawy zaopatrywania kopalń, ulg aprowizacyjnych i wogóle pomocy finansowej kopalniom i hutom.

c. Wydział Górnictwa Węglowego załatwia sprawy inspekcji bezpieczeństwa robót górniczych i rozwoju kopalń węgla, oraz geologii stosowanej.

d. Wydział Hutnictwa załatwia sprawy inspekcji i rozwoju hut i kopalń rud i innych minerałów.

e. Wydział Naftowy i Solny załatwia sprawy inspekcji i rozwoju kopalń żywic ziemnych, kopalń i warzelnii soli, ochrony źródeł mineralnych, oraz sprawy zużytkowania gazów ziemnych.

§ 4.

Departament Przemysłowy składa się z pięciu wydziałów: polityki przemysłowej, administracji przemysłowej, wielkiego przemysłu (z wyjątkiem metalowego), wielkiego przemysłu metalowego, oraz drobnego przemysłu i rzemiosł.

a. Wydział polityki przemysłowej załatwia sprawy ceł, sprawy kredytowe i podatkowe, sprawy izb handlowych i przemysłowych, zbiera dane statystyczne potrzebne dla bieżącej polityki gospodarczej w dziedzinie przemysłu i handlu, oraz załatwia sprawy pracy w przemyśle i handlu.

b. Wydział administracji przemysłowej załatwia sprawy ustawodawstwa przemysłowego, uprawnień przemysłowych i handlowych, władz przemysłowych, technicznego bezpieczeństwa pracy i nadzoru nad kotłami parowymi.

c. Wydział wielkiego przemysłu (z wyjątkiem metalowego) załatwia sprawy uruchomienia i rozwoju wielkiego przemysłu, z wyjątkiem metalowego, sprawy gazownicze i sprawy Rady Chemicznej.

d. Wydział wielkiego przemysłu metalowego załatwia sprawy uruchomienia i rozwoju przemysłu mechaniczno-metalowego,

e. Wydział drobnego przemysłu i rzemiosł załatwia sprawy cechów, izb rzemieślniczych, pomocy finansowej, technicznej, i gospodarczej dla drobnego przemysłu i rzemiosł, sprawy przemysłu ludowego i szkolnictwa zawodowego, oraz rady rzemieślniczej.

§ 5.

Departament Handlowy składa się z czterech wydziałów: handlu wewnętrznego, handlu zagranicznego, obrotu towarowego oraz marynarki i komunikacji.

a. Wydział handlu wewnętrznego załatwia sprawy reglamentacji obrotu towarowego wewnętrznego, targów, jarmarków, wystaw, domów skladowych, giełd, kredytu handlowego, nieuczciwej konkurencji, chłodnictwa, oraz stosunków handlowych z Gdańskiem.

b. Wydział handlu zagranicznego załatwia sprawy polskiej służby gospodarczej za granicą, międzynarodowych izb handlowych, jarmarków i wystaw zagranicznych, zagranicznych stosunków handlowych, traktatów umów i konwencji.

c. Wydział obrotu towarowego załatwia sprawy, dotyczące się wykonania umów kompensacyjnych i związanych z nimi rozrachunków, sprawy kredytów międzynarodowych i wykonywa kontrolę nad zakupami rządowymi za granicą.

d. Wydział marynarki i komunikacji załatwia sprawy żeglugi morskiej, organizacji narodowej floty handlowej, personelu marynarki handlowej i portów handlowych morskich, oraz związane z potrzebami przemysłu i handlu sprawy komunikacji lądowej i rzecznej.

§ 6.

Wydział rozrachunkowo-likwidacyjny załatwia sprawy likwidacji majątku przejętego po okupantach i zdobyczy wojennej, sprawy rewindykacji maszyn, oraz sprawy zarządów przymusowych.

Wydział ten powinien zakończyć swoje czynności do dnia 1 lipca 1921 r.

STATUT ORGANIZACYJNY MINISTERSTWA KOLEI ŻELAZNYCH.

§ 1.

Ministerstwo Kolei Żelaznych dzieli się na 6 departamentów: Administracyjny, Finansowy, Przewozowo-Taryfowy, Ruchu, Budowy i Utrzymania Kolei, Mechaniczny i Zasobów i Tymczasowy Departament Prawno-Likwidacyjny, oraz na niewłączone do departamentów Wydział Prezydjalny, Wydział Kontroli Ministerialnej, Wydział Sanitarny i Biuro Organizacyjne.

§ 2.

Departament Administracyjny składa się z sześciu wydziałów: Administracyjno-Dyscyplinarnego; Etatów i Płac; Osobowego; Zabezpieczeń; Gospodarczego i Prawnego po zlikwidowaniu Departamentu Prawno-Likwidacyjnego.

- a. Wydział Administracyjno-Dyscyplinarny załatwia sprawy ogólnoadministracyjne, sprawy ulg biletowych, szkolenia personelu i sprawy dyscyplinarne.
- b. Wydział Etatów i Płac załatwia sprawy płac stałych, wynagrodzeń ubocznych i etatów.
- c. Wydział Osobowy załatwia sprawy osobowe szczegółowe, oraz sprawy rejestracji i statystyki personelu.
- d. Wydział Zabezpieczeń załatwia sprawy emerytalne, sprawy zabezpieczenia od wypadków i sprawy humanitarne.
- e. Wydział Gospodarczy załatwia sprawy aprowizacji i uniformów, oraz kooperatyw.
- f. Wydział prawny obejmuje sprawy wydziałów Jurysdykcyjnego i Legislacyjnego po zlikwidowaniu Departamentu Prawno-Likwidacyjnego.

§ 3.

Departament Finansowy składa się z 5 wydziałów: Skarbowego; Budżetowego; Dochodów i Buchalteryjno-Kasowego, oraz Rozrachunkowo-Likwidacyjnego po zlikwidowaniu Departamentu Prawno-Likwidacyjnego.

- a. Wydział Skarbowy załatwia sprawy zarachowania, sprawy kasowe i sprawy nadzoru finansowego.
- b. Wydział Budżetowy załatwia sprawy budżetu kolejowego.
- c. Wydział Dochodów załatwia sprawy kontroli dochodów, rozrachunków z dochodów przewozowych, rewizji kas stacyjnych i statystyki kolejowej.
- d. Wydział Buchalteryjno-Kasowy załatwia sprawy buchalteryjne i manipulacje kasowe w Ministerstwie.

e. Wydział Rozrachunkowo-Likwidacyjny, który wejdzie w skład tego Departamentu z niezmiennym zakresem działania po zlikwidowaniu Departamentu Prawno-Likwidacyjnego.

§ 4.

Departament Przewozowo-Taryfowy składa się z 4 wydziałów: Handlowo-Przewozowego; Taryf Osobowych i Bagażowych; Taryf Towarowych Wewnętrznych i Taryf Towarowych Zagranicznych.

a. Wydział Handlowo-Przewozowy załatwia sprawy przewozów, ekspedycji i reklamacji przewozowych.

b. Wydział Taryf Osobowych i Bagażowych załatwia sprawy taryf i konwencji międzynarodowych odnośnie do przewozu osób, bagażu i przesyłek nadzwyczajnych.

c. Wydział Taryf Towarowych Wewnętrznych załatwia sprawy taryf i umów z przedsiębiorstwami przewozowymi odnośnie do przewozu towarów w komunikacji wewnętrznej.

d. Wydział Taryf Towarowych Zagranicznych załatwia sprawy taryf i konwencji międzynarodowych odnośnie do przewozu towarów w ruchu tranzytowymi i sąsiedzkim z zagranicą.

§ 5.

Departament Ruchu składa się z 4 wydziałów: Ogólno-Ruchowego; Ruchu Osobowego; Ruchu Towarowego; Dyspozycji Taborem, oraz tymczasowego Wydziału Kolei Wąskotorowych i Miejskich, oraz Żeglugi Powietrznej.

a. Wydział Ogólno-Ruchowy załatwia sprawy służby stacyjnej, służby ruchu ogólnej, oraz sprawy dotyczące wypadków i wydarzeń nadzwyczajnych.

b. Wydział Ruchu Osobowego załatwia sprawy ruchu osobowego i rozkładów jazdy.

c. Wydział Ruchu Towarowego załatwia sprawy ruchu towarowego łącznie z planami przewozów.

d. Wydział Dyspozycji Taborem załatwia sprawy dyspozycji taborem i rozrachunku z obcemi zarządami za używanie taboru.

e. Wydział Kolei Wąskotorowych i Miejskich, oraz Żeglugi Powietrznej, który ma być zniesiony z końcem roku 1921, załatwia sprawy ruchu na kolejach wąskotorowych i miejskich, oraz sprawy żeglugi powietrznej.

§ 6.

Departament Budowy i Utrzymania Kolei składa się z 5 wydziałów: Ogólno-Budowlanego; Podtorza i Nawierzchni Mostów; Architektury, oraz Budowy Nowych Kolei.

a. Wydział Ogólno-Budowlany załatwia sprawy ogólno-budowlane, dotyczące przebudowy i nowych budowli na istniejących liniach kolejowych.

b. Wydział Podtorza i Nawierzchni załatwia sprawy nawierzchni i utrzymania kolei w zakresie ogólnej służby drogowej.

c. Wydział Mostów załatwia sprawy budowy i utrzymania mostów, przepustów, tuneli i murów oporowych.

d. Wydział Architektury załatwia sprawy budowy i utrzymania budowli nadtorowych i instalacji w budynkach.

e. Wydział Budowy Nowych Kolei załatwia sprawy budowy nowych kolei, drugich, trzecich i t. d. torów, przebudowy istniejących kolei i wielkich węzłów kolejowych.

§ 7.

Departament Mechaniczny i Zasobów składa się z 4 wydziałów: Warsztatowego; Taboru i Trakcji; Elektrotechnicznego i Zabezpieczenia Ruchu Pociągów, oraz Zasobów:

a. Wydział Warsztatowy załatwia sprawy naprawy taboru, służby warsztatowej, odbudowy i rozbudowy warsztatów i urządzeń trakcyjnych.

b. Wydział Taboru i Trakcji załatwia sprawy służby trakcyjnej, badania i opracowywania konstrukcji taboru i urządzeń trakcyjnych, zakupna i utrzymania taboru.

c. Wydział Elektrotechniczny i Zabezpieczenia Ruchu Pociągów załatwia sprawy działu prądów silnych i słabych, sygnalizacji, centralizacji zwrotnic, blokady, zabezpieczenia przejazdów, oświetlenia żarowo-naftowego i gazowego.

d. Wydział Zasobów załatwia sprawy służby zasobowej, zakupna, rozdziału i użytkowania zasobów.

§ 8.

Departament Prawno-Likwidacyjny, który ma być zniesiony do dnia 1 września 1921 r., składa się z 3 wydziałów: Jurysdykcyjnego, Legislacyjnego i Rozrachunkowo-Likwidacyjnego.

Wydział Jurysdykcyjny załatwia sprawy prawne, oparte na przepisach prawa cywilnego i karnego oraz na przepisach administracyjnych, a w szczególności sprawy wywłaszczenia i nabycia nieruchomości na potrzebę kolei, sprawy umów, zawieranych przez zarządy, kolejowe, sprawy podatkowe i t. p., oraz wydaje opinie prawne.

Wydział Legislacyjny załatwia sprawy dotyczące prawodawstwa kolejowego, konwencji międzynarodowych i sprawy koncesyjne.

Wydział Rozrachunkowo-Likwidacyjny załatwia sprawy rozrachunku i likwidacji stosunków kolejowych z państwami zaborczymi.

§ 9.

Wydział Prezydjalny załatwia sprawy poufne natury ogólnej, sprawy osobowe i administracyjne Ministerstwa, sprawy prezydjów Dyrekcji, oraz sprawy związków kolejowych.

§ 10.

Wydział Kontroli Ministerjalnej załatwia sprawy kontroli i śledztw administracyjnych, oraz sprawy policji państwowej na kolejach.

§ 11.

Wydział Sanitarny załatwia sprawy sanitarne, oraz sprawy lecznictwa i ratownictwa na kolejach.

§ 12.

Biuro Organizacyjne, które ma być zniesione do końca roku 1921, załatwia sprawy organizacji kolejnictwa.

STATUT ORGANIZACYJNY MINISTERSTWA POCZT I TELEGRAFÓW.

§ 1.

Ministerstwo Poczty i Telegrafów dzieli się na cztery departamenty: Administracyjny, Pocztowy, Telegraficzno-Telefoniczny i Gospodarczy oraz niewłączony do departamentów Wydział Rachunkowy.

§ 2.

Departament Administracyjny składa się z trzech wydziałów: Prezydjalnego, Osobowego i Budżetowo-Kasowego.

a. Wydział Prezydjalny załatwia sprawy ogólne Ministerstwa, sprawy wynikające ze stosunku Ministerstwa do Sejmu, Naczelnika Państwa, Rady Ministrów, innych Ministerstw i urzędów centralnych, wszelkie sprawy nie należące do zakresu czynności innych Wydziałów, sprawy organizacyjne i osobowe Ministerstwa oraz sprawy inspekcji, nadto obejmuje on wydawnictwo dziennika urzędowego, bibliotekę i kancelarię główną Ministerstwa.

b. Wydział Osobowy załatwia wszystkie sprawy osobowe urzędników i funkcjonariuszów urzędów podległych Ministerstwu.

c. Wydział Budżetowo - Kasowy załatwia sprawy budżetowe, sprawy instrukcji rachunkowych i kasowych, statystyki ruchu pocztowego, telegraficznego i telefonicznego,

likwidacji roszczeń do b. rządów zaborczych i sprawy wynikające ze stosunku do Pocztovej Kasy Oszczędności.

§ 3.

Departament Pocztowy składa się z czterech wydziałów: Organizacyjnego, Pocztowego, Zagranicznego i Komunikacyjnego.

a. Wydział Organizacyjny załatwia sprawy dotyczące się ustroju i podziału terytorjalnego dyrekcji i urzędów pocztowych oraz wydaje odnośne instrukcje służbowe.

b. Wydział Pocztowy obejmuje sprawy przepisów i organizacji ruchu pocztowego w obrocie wewnętrznym oraz organizacji pocztowej służby gazetowej.

c. Wydział Zagraniczny załatwia sprawy organizacji międzynarodowego ruchu pocztowego i sprawy taryfowe.

d. Wydział Komunikacyjny załatwia sprawy obiegu poczty, jej przewozu i organizacji służby zbiorowej.

§ 4.

Departament Telegraficzno-Telefoniczny składa się z czterech wydziałów: Technicznego, Eksploatacyjnego, Budowy i Konserwacji oraz Radjotelegraficznego.

a. Wydział Techniczny załatwia sprawy instrukcji dla personelu technicznego, dla komisji odbiorczych oraz sprawy koncesyjne.

b. Wydział Eksploatacji załatwia sprawy administracji ruchu telegraficznego i telefonicznego (z wyjątkiem radjotelegrafu).

c. Wydział Budowy i Konserwacji załatwia sprawy budowy i utrzymania urządzeń telegraficznych i telefonicznych oraz sprawy warsztatów naprawczych i prądów silnych.

d. Wydział Radiotelegraficzny załatwia sprawy radjotelegrafji, semaforów i telefonów bez drutu.

§ 5.

Departament Gospodarczy składa się z trzech wydziałów, t. j. Materiałów Pocztowych, Materiałów Technicznych i Lokalowego.

a. Wydział Materiałów Pocztowych załatwia sprawy przepisów gospodarczych, dostaw materiałów pocztowych i administracji odnośnych zakładów Ministerstwa.

b. Wydział Materiałów Technicznych obejmuje sprawy wytwórni i dostawy materiałów technicznych dla Zarządu pocztowego oraz administrację odnośnych zakładów Ministerstwa.

c. Wydział Lokalowy obejmuje wszelkie sprawy związane z pozyskaniem i utrzymaniem pomieszczeń dla Ministerstwa i urzędów jemu podległych.

§ 6.

Wydział Rachunkowy zajmuje się sprawdzaniem i likwidacją należności z tytułu płać i dostaw, ewidencją obrotów, sprawdzaniem zamknięć rachunkowych, obrachunkami z innymi władzami i z zagranicą.

§ 7.

Poza organizacją Ministerstwa Poczty i Telegrafów tworzy się Izbę Kontroli Rachunkowej, której zadaniem jest przeprowadzanie szczególnej kontroli opłat pocztowych, telegraficznych i telefonicznych etc. oraz kontroli przekazów wpłaconych i wypłaconych we wszystkich urzędach pocztowych.

**STATUT ORGANIZACYJNY
MINISTERSTWA ROBÓT PUBLICZNYCH.**

§ 1.

Ministerstwo Robót Publicznych dzieli się na cztery Departamenty: Administracyjny, Wodny, Budowlany i Drogowy oraz trzy wydziały, nie włączone do departamentów, a mianowicie: Prezydjalny, Miernictwa i Studjów Wodnych.

§ 2.

Departament Administracyjny składa się z trzech wydziałów: Osobowego, Prawnego i Budżetowo-Rachunkowego:

- a. Wydział Osobowy załatwia wszystkie sprawy osobowe i organizacyjne urzędów podległych Ministerstwu oraz sprawy techników cywilnych.
- b. Wydział Prawny załatwia sprawy o charakterze ściśle prawnym, wykonywa kontrolę prawną i redakcyjną projektów ustaw i rozporządzeń administracyjno-prawnych ogólnego znaczenia, opracowywanych w Ministerstwie, oraz umów i dokumentów prawnych, sporządzanych przez inne wydziały Ministerstwa.
- c. Wydział Budżetowo-Rachunkowy załatwia sprawy budżetowe, rachunkowe i gospodarcze oraz wszelkie sprawy związane z działalnością finansową Ministerstwa i urzędów podległych.

§ 3.

Departament Wodny składa się z trzech wydziałów: Administracyjno-wodnego, Budowy Dróg Wodnych i Wód Niespławnych.

- a. Wydział Administracyjno-Wodny załatwia sprawy ustawodawstwa wodnego, koncesji i rekursów, traktatów i konwencji w zakresie spraw wodnych oraz sprawy inspekcji żeglugi, policji żeglowej i spławnej i inspekcji kotłów statkowych.

b. Wydział Budowy Dróg Wodnych załatwia sprawy regulacji rzek żeglownych i spławnych, budowy kanałów spławnych i kanalizacji rzek, budowy portów, urządzeń mechanicznych portowych i taboru.

c. Wydział Wód Niespławnych załatwia wszystkie inne sprawy wodne, należące do kompetencji M. R. P., a nie przydzielone powyższym dwóm wydziałom, w szczególności zaś sprawy regulacji rzek niespławnych i potoków, zabudowania potoków górskich, odwodnienia i kolmatacji bagien, obwałowania rzek i budowy zbiorników wodnych.

§ 4.

Departament Budowlany składa się z trzech wydziałów: Administracyjno-Budowlanego, Architektonicznego i Komunalnego.

a. Wydział Administracyjno-Budowlany załatwia sprawy ustawodawstwa budowlanego, administracji budowlanej oraz nadzoru nad budownictwem państwowem, samorządowem i prywatnem.

b. Wydział Architektoniczny załatwia sprawy, tyżące się budowy i odbudowy gmachów państwowych, zarządu i utrzymania gmachów państwowych i prywatnych, zajętych przez urzędy państwowe, oraz budowy i odbudowy gmachów społecznych.

c. Wydział Komunalny załatwia sprawy regulacji wsi, miast i zdrojowisk, inwestycji miejskich oraz sprawy osiedleńczo-mieszkaniowe.

Do Departamentu przydzielony jest Zarząd Gmachów Reprezentacyjnych.

§ 5.

Departament Drogowy składa się z trzech wydziałów: Administracyjno-Drogowego, Budowy Dróg i Mostowego.

a. Wydział Administracyjno-Drogowy załatwia sprawy ustawodawstwa drogowego, administracyjno-techniczne, związane z utrzymaniem dróg, sprawy maszyn drogowych i zarządu automobilami Ministerstwa.

b. Wydział Budowy Dróg, załatwia sprawy budowy nowych dróg, w szczególności ustala programy budowy nowych dróg i zatwierdza ważniejsze projekty, wydaje ogólnie obowiązujące przepisy techniczne i ustala typy budownictwa drogowego.

c. Wydział Mostowy opracowuje projekty mostów, opiniuje projekty przedkładane przez urzędy podległe i wydaje przepisy dla projektowania i budowy mostów.

§ 6.

Wydział Prezydjalny załatwia sprawy ogólne Ministerstwa, sprawy, wynikające ze stosunku Ministerstwa do Sejmu, Naczelnika Państwa, Rady Ministrów i innych Ministerstw i urzędów centralnych. Wszelkie sprawy nienależące do zakresu działania innych wydziałów, sprawy organizacyjne i personalne Ministerstwa oraz sprawy

zarządzeń i przepisów, dotyczących się urzędowania; wydział ten obejmuje kancelarię główną oraz bibliotekę Ministerstwa.

§ 7.

Wydział Miernictwa opracowuje projekty ustaw w dziedzinie miernictwa, plany ogólnej tryangulacji i niwelacji państwa, wydaje przepisy i instrukcje, mające na celu ujednostajnienie metod postępowania przy wszelkich pomiarach, oraz wykonuje kontrolę nad pomiarami, wykonywanymi dla celów publicznych.

Do Wydziału Miernictwa przyłączone jest do czasu utworzenia Państwowego Instytutu Mierniczego biuro tryangulacyjne, mające za zadanie wykonywanie robót, związanych z przeprowadzeniem tryangulacji i niwelacji kraju.

§ 8.

Wydział Studjów Wodnych załatwia sprawy hydrografji statystycznej pomiarów wodnych, sprawy badania i katastru sił wodnych, wydaje opinie hydrologiczne o większych projektach i prowadzi specjalne studja wodne.

§ 9.

Bezpośrednio Ministerstwu podlegają:

Generalna Dyrekcja Odbudowy dla przeprowadzenia technicznej odbudowy wsi, miast i miasteczek.

Generalna Dyrekcja Regulacji Rzek Żeglownych dla opracowania względnie zatwierdzania projektów regulacji rzek żeglownych i budowy portów oraz nadzoru nad wykonaniem robót.

STATUT ORGANIZACYJNY MINISTERSTWA PRACY I OPIEKI SPOŁECZNEJ.

§ 1.

Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej dzieli się na pięć departamentów: Administracyjny, Ochrony Pracy, Ubezpieczeń Społecznych, Opieki Społecznej i Pośrednictwa Pracy (tymczasowy), oraz niewłączony do departamentów Wydział Administracji Inspekcji Pracy.

§ 2.

Departament Administracyjny. składa się z trzech wydziałów: Prezydjalnego, Osobowego i Budżetowo-Rachunkowego.

a. Wydział Prezydjalny załatwia sprawy ogólne Ministerstwa, sprawy wynikające ze stosunku Ministerstwa do Sejmu, Naczelnika Państwa, Rady Ministrów i innych

ministerstw i urzędów centralnych; sprawy organizacji Ministerstwa i urzędów podległych, sprawy wydawnicze oraz wszelkie sprawy nie wchodzące w zakres czynności innych wydziałów, wydaje opinie prawne, przeprowadza ostateczną redakcję projektów ustaw i rozporządzeń, oraz obejmuje bibliotekę i kancelarię Ministerstwa.

b. Wydział Osobowy załatwia wszystkie sprawy osobowe urzędników i funkcjonariuszów Ministerstwa i urzędów podległych.

c. Wydział Budżetowo - Rachunkowy załatwia sprawy budżetowe, rachunkowe, kasowe i gospodarcze Ministerstwa i urzędów podległych.

§ 3.

Departament Ochrony Pracy składa się z trzech wydziałów: Ochrony Pracy w Przemysle i Handlu, Ochrony Pracy w Rolnictwie i Polityki Pracy i Ruchu Zawodowego.

a. Wydział Ochrony Pracy w Przemysle, i Handlu załatwia sprawy ochrony i bezpieczeństwa pracy w przemyśle, górnictwie, hutnictwie, handlu i biurowości, oraz sprawy służby domowej.

b. Wydział Ochrony Pracy w Rolnictwie załatwia sprawy ochrony pracy w rolnictwie, leśnictwie, ogrodnictwie i rybołówstwie.

c. Wydział Polityki Pracy i Ruchu Zawodowego załatwia sprawy rozwoju poszczególnych gałęzi pracy, ruchu zawodowego robotniczego i systemów płac.

§ 4.

Departament Ubezpieczeń Społecznych składa się z dwóch wydziałów: Organizacyjnego i Nadzoru.

a. Wydział Organizacyjny załatwia sprawy ustawodawstwa w zakresie ubezpieczeń od choroby, wypadku, niezdolności do pracy i braku pracy, oraz organizacji tych ubezpieczeń.

b. Wydział Nadzoru załatwia sprawy zatwierdzania statutów instytucji ubezpieczeń społecznych, sprawozdań i nadzoru nad ich działalnością, oraz sprawy orzecznictwa w zakresie ubezpieczeń społecznych.

§ 5.

Departament Opieki Społecznej składa się z trzech wydziałów: Inspekcji Opieki Społecznej, Opieki nad Dziećmi i Młodocianymi i Opieki nad Dorosłymi.

a. Wydział Inspekcji Opieki Społecznej załatwia sprawy ustawodawstwa w zakresie opieki społecznej, państwowej i samorządowej, sprawy rejestracji towarzystw i instytucji opieki społecznej, oraz nadzoru nad ich działalnością.

b. Wydział Opieki nad Dziećmi i Młodocianymi załatwia sprawy opieki społecznej nad dziećmi i młodocianymi, oraz subwencjonowania odnośnych instytucji.

c. Wydział Opieki nad Dorosłymi załatwia sprawy opieki społecznej nad dorosłymi niezdolnymi do pracy, inwalidami wojennymi, subwencjonowania odnośnych instytucji oraz sprawy stowarzyszeń wzajemnej pomocy i domów ludowych.

§ 6.

Departament Pośrednictwa Pracy utrzymuje się do czasu zorganizowania urzędów pośrednictwa pracy nie dłużej, jak do 1 lipca 1921 r., w składzie trzech wydziałów: Pośrednictwa Pracy, Sprawozdań z Rynku Pracy i Organizacji Urzędów Pośrednictwa Pracy,

a. Wydział Pośrednictwa Pracy sprawuje nadzór nad działalnością biur pośrednictwa pracy, oraz załatwia sprawy porad zawodowych i bezrobocia.

b. Wydział Sprawozdań z Rynku Pracy zbiera dane o stanie rynku pracy, dysponuje zapasem wolnych miejsc, oraz kieruje akcją przesyłania robotników, stosownie do zapotrzebowania.

c. Wydział organizacji urzędów pośrednictwa pracy opracowuje instrukcje i okólniki, normujące działalność państwowych urzędów pośrednictwa pracy i sprawuje nadzór nad niemi.

§ 7.

Wydział administracji inspekcji pracy obejmuje sprawy organizacji, kontroli organów inspekcji pracy oraz rejestracji związków zawodowych.

**STATUT ORGANIZACYJNY
MINISTERSTWA ZDROWIA PUBLICZNEGO.**

§ 1.

Ministerstwo Zdrowia Publicznego dzieli się na dwa departamenty: Ogólny i Hygieny, oraz dwa wydziały nie włączone do departamentów: Prezydyjalny i Farmaceutyczny.

§ 2.

Departament Ogólny składa się z czterech wydziałów: Administracyjnego, Statystyczno-Wydawniczego, Zakładów Lecznicznych i Budżetowo-Rachunkowego.

a. Wydział Administracyjny załatwia sprawy organizacji i inspekcji państwowe; i komunalnej służby zdrowia, sprawy rejestracji i nadzoru nad uprawnieniem do praktyki personelu lekarskiego wyższego, średniego i niższego, kształcenie służby zdrowia, sprawy izb lekarskich, Czerwonego Krzyża oraz zdrojowisk i uzdrowisk.

b. Wydział Statystyczno - Wydawniczy sporządza sprawozdania o stanie sanitarnym Państwa oraz sprawozdania z prasy zagranicznej, prowadzi statystykę chorób

zakaźnych, szpitalną, i służby zdrowia, oraz obejmuje redakcje i administracje wydawnictw Ministerstwa i bibliotekę.

c. Wydział Zakładów Leczniczych załatwia sprawy szpitalnictwa, zakładów leczniczych publicznych i prywatnych, pielęgniarstwa i ratownictwa.

d. Wydział Budżetowo-Rachunkowy załatwia sprawy budżetowe, rachunkowe i kasowe Ministerstwa i urzędów podległych oraz kontrolę rachunkową zakładów państwowych podległych Ministerstwu.

§ 3.

Departament Hygjeny skłania się z 2-ch wydziałów: Chorób Społecznych i Hygjeny.

a. Wydział Chorób Społecznych załatwia sprawy chorób wenerycznych, psychicznych, alkoholizmu, gruźlicy, jaglicy, zimnicy, chorób odzwierzęcych i ostrych chorób zakaźnych, z wyjątkiem tych, które należą do zakresu działania Naczelnego Nadzwyczajnego Komisarjatu.

b. Wydział Hygjeny załatwia sprawy higieny ludności, mieszkań i miejsc zaludnionych.

§ 4.

Wydział Prezydjalny załatwia sprawy ogólne Ministerstwa, sprawy wynikające ze stosunku Ministerstwa do Sejmu, Naczelnika Państwa, Rady Ministrów, innych Ministerstw i urzędów centralnych, wydaje opinie prawne, przeprowadza ostateczną redakcję projektów ustaw i rozporządzeń, opracowywanych w Ministerstwie, załatwia międzynarodowe sprawy zdrowia, sprawy rady lekarskiej, sprawy osobowe urzędników Ministerstwa i urzędów podległych oraz obejmuje intendenturę i kancelarię Ministerstwa.

§ 5.

Wydział Farmaceutyczny załatwia sprawy aptek, składów aptecznych i droguerji, środków leczniczych, hodowli roślin lekarskich, farmakopei, kontroli farmaceutycznej i taksy aptekarskiej.

STATUT ORGANIZACYNY MINISTERSTWA APROWIZACJI

§ 1.

Ministerstwo Apropowizacji dzieli się na dwa Departamenty: Administracyjny i Apropowizacyjny.

§ 2.

Departament Administracyjny składa się z trzech wydziałów: Prezydialnego, Osobowego i Budżetowo-Rachunkowego oraz z tymczasowego Wydziału Likwidacyjnego.

Wydział Prezydjalny załatwia ogólne sprawy Ministerstwa; sprawy wynikające ze stosunku do Sejmu, Naczelnika Państwa, Rady Ministrów i innych Ministerstw i Urzędów Centralnych oraz wszelkie sprawy nie należące do zakresu działania innych wydziałów; sprawy inspekcji i rekursów karno-administracyjnych, wydaje opinie prawne; nadto obejmuje Kancelarię Główną Ministerstwa.

Wydział Osobowy załatwia wszystkie sprawy personalne urzędników i funkcjonariuszy Ministerstwa i urzędów podległych.

Wydział Budżetowo-Rachunkowy załatwia sprawy budżetowe, kredytowe, rachunkowe, kasowe i gospodarcze Ministerstwa i urzędów podległych.

Wydział Likwidacyjny przeprowadza likwidację biur gospodarczo-handlowych po okupantach i powinien ją zakończyć do dnia 1 lipca 1921 r.

§ 3.

Departament Apropowizacyjny składa się z czterech wydziałów: Rolnego, Artykułów Przemysłowych, Apropowizacji Specjalnej i Transportowego oraz Referatu Umów Handlowych.

Wydział Rolny załatwia wszystkie sprawy związane z aprowowacją ludności w artykuły spożywcze produkcji roślinnej i zwierzęcej.

Wydział Artykułów Przemysłowych załatwia wszystkie sprawy związane z aprowowacją ludności w cukier, sól, naftę i węgiel, w szczególności określa normy spożycia i przydziały, dysponuje wysyłanie tych artykułów i wyznacza za nie ceny.

Wydział Apropowizacji Specjalnej załatwia sprawy aprowowacji pracowników państwowych i samorządowych oraz pewnych grup pracowników przemysłu, ludności terenów plebiscytowych, więzień, szpitali i instytucji o charakterze opieki społecznej.

Wydział Transportowy załatwia sprawy transportu artykułów spożywczych pierwszej potrzeby wewnątrz i zewnątrz państwa.

Referat Umów Handlowych załatwia sprawy umów handlowych, dotyczących zakupu artykułów pierwszej potrzeby w kraju i za granicą na potrzeby ludności państwa.

STATUT ORGANIZACYJNY GŁÓWNEGO URZĘDU ZIEMSKIEGO.

§ 1.

Główny Urząd Ziemiański dzieli się na trzy departamenty: Administracyjny, Urzędzeń rolnych i Techniczny oraz niewłączone do Departamentów: Wydział Finansowy i Biuro Głównej Komisji Ziemiańskiej.

§2.

Departament Administracyjny składa się z trzech wydziałów: Prezydyjalnego, Służbowego i Budżetowo-Rachunkowego.

a. Wydział Prezydyjalny załatwia ogólne sprawy Urzędu, sprawy wynikające ze stosunku Głównego Urzędu Ziemiańskiego do Sejmu, Naczelnika Państwa, Rady Ministrów, innych Ministerstw i urzędów centralnych, wszystkie sprawy nienależące do zakresu działania innych wydziałów, sprawy wydawnictw i prasowe oraz obejmuje bibliotekę i kancelarię Urzędu.

b. Wydział Służbowy załatwia sprawy organizacji i instrukcji służbowych urzędów ziemskich oraz wszystkie sprawy osobowe urzędników i funkcjonariuszów Głównego Urzędu Ziemiańskiego i urzędów podległych.

c. Wydział Budżetowo-Rachunkowy załatwia sprawy budżetowe, rachunkowe, kasowe i gospodarcze Głównego Urzędu Ziemiańskiego i urzędów podległych oraz prowadzi ich kontrolę rachunkową.

§ 3.

Departament urzędzeń rolnych składa się z trzech wydziałów: Zapasu Ziemi, Parcelacyjno-Osadniczego i Regulacji Rolnych.

a. Wydział Zapasu Ziemi załatwia sprawy wykupu majątków prywatnych, przejmowanie na parcelację majątków państwowych oraz instytucji publicznych, sprawy ich zarządu oraz meljoracji terenów przeznaczonych do parcelacji.

b. Wydział Parcelacyjno - Osadniczy załatwia sprawy regulowania parcelacji miejscowej i osadniczej, sprawy związane z parcelacją prywatną i nadzorem nad działalnością instytucji i spółek upoważnionych do parcelacji, z wyjątkiem nadzoru ściśle finansowego i pomiarowego, oraz sprawy organizowania spółek ziemskich.

c. Wydział Regulacji Rolnych załatwia sprawy likwidacji serwitutów, scalania gruntów, podziału spółnot, zamiany gruntów oraz nadzoru nad alienacją i niepodzielnością gruntów.

§ 4.

Departament Techniczny składa się z dwóch wydziałów: Techniczno-Organizacyjnego i Pomiarowo-Rewizyjnego.

a. Wydział Techniczno-Organizacyjny załatwia sprawy dostosowania techniki mierniczej do prac ziemskich, organizacji prac technicznych, wydaje odpowiednie instrukcje i przepisy, załatwia sprawy wyszkolenia personelu technicznego dla urzędów ziemskich, organizowania oddziałów technicznych i zaopatrywania ich w potrzebne instrumenty miernicze oraz sprawy upoważniania techników prywatnych do wykonywania prac ziemskich.

b. Wydział Pomiarowo-Rewizyjny sprawuje nadzór nad wykonywaniem prac parcelacyjnych i regulacyjno-pomiarowych na terenach urzędzeń rolnych, zatwierdza operaty pomiarowe, dotyczące tych prac, oraz sprawuje nadzór nad archiwami mierniczymi urzędzeń ziemskich.

§ 5.

Wydział Finansowy załatwia sprawy dotyczące sfinansowania reformy rolniej, w szczególności sprawy b. Banku Włościańskiego, Banku Rolnego i innych podobnych instytucji w b. zaborze pruskim i austriackim, oraz sprawuje nadzór nad działalnością finansową instytucji, upoważnionych do parcelacji.

§ 6.

Biuro Głównej Komisji Ziemskiej przygotowuje sprawy dla Głównej Komisji Ziemskiej i wykonywa decyzje Komisji, opracowuje projekty ustaw i rozporządzeń, dotyczące ustroju rolnego i unifikacji ustaw rolnych, oraz wydaje opinie prawne we wszystkich sprawach, wchodzących w zakres działalności urzędzeń ziemskich, w szczególności o ile dotyczą one interpretacji obowiązujących przepisów i rozporządzeń.

STATUT GŁÓWNEGO URZĘDU STATYSTYCZNEGO.

§ 1.

Główny Urząd Statystyczny dzieli się na dziewięć wydziałów:

1) Prezydjalny; 2) Wydawnictw i Pomocy Naukowych; 3) Spisu Jednodniowego; 4) Statystyki Ruchu Naturalnego Ludności; 5) Statystyki Szkolnej; 6) Statystyki Rolniczej i Aprowizacyjnej; 7) Statystyki Pracy; 8) Statystyki Handlu Zagranicznego i 9) Statystyki Finansów i Samorządu.

§ 2.

Wydział Prezydjalny załatwia sprawy osobowe, budżetowe, kasowe i gospodarcze, oraz prowadzi dochodzenie statystyczne, dla którego nie utworzono odrębnego wydziału; wydział ten obejmuje nadto kancelarię urzędu i referat stosunków z Międzynarodowym Instytutem Statystycznym.

§ 3.

Wydział Wydawnictw i Pomocy Naukowych zajmuje się ogłaszaniem prac statystycznych i biblioteką urzędu.

§ 4.

Wydział Spisu Jednodniowego przygotowuje spis jednodniowy ludności, domów, lokali, zwierząt gospodarskich i przedsiębiorstw rolniczych, oraz obejmuje do czasu utworzenia wydziału statystyki przemysłowej referat statystyki przemysłowej.

§ 5.

Wydział Statystyki Ruchu Naturalnego Ludności prowadzi statystykę urodzeń, ślubów i skonów, samobójstw, ruchu emigracyjnego i wędrownego, oraz statystykę sanitarną.

§ 6.

Wydział Statystyki Szkolnej prowadzi statystykę szkół powszechnych, średnich, wyższych i oświaty pozaszkolnej.

§ 7.

Wydział Statystyki Rolniczej i Aprowizacyjnej prowadzi statystykę miesięcznego stanu zasiewów, przestrzeni uprawnej i plonów.

§ 8.

Wydział Statystyki Pracy prowadzi statystykę strajków i lokautów, umów zbiorowych, płac i zarobków, cen hurtowych i detalicznych; pośrednictwa pracy i koniunktur na rynku pracy.

§ 9.

Wydział Statystyki Handlu Zagranicznego prowadzi statystykę wywozu i przywozu towarów w handlu zagranicznym.

§ 10.

Wydział Statystyki Finansów i Samorządu prowadzi statystykę skarbową, finansów komunalnych, kredytową, spółdzielczą i pożarów.

Aneks II

Akty prawne uchwalone w oparciu o prace Komisji dla reformy administracji (1923)

Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, nr 21.

225.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 lutego 1924 r. w przedmiocie organizacji władz administracyjnych II instancji.

Na zasadzie art. 9 ustawy z dnia 2 sierpnia 1919 r. (Dz. P. P. P. No 65, poz. 395) art. 2 i 4 ustawy z dnia 3 grudnia 1920 r. (Dz. U. R. P. No 117, poz. 768) i art. 2 i 10 ustawy z dnia 4 lutego 1921 r. (Dz. U. R. P. No 16, poz. 93), nie naruszając na przyszłość prawa zastrzeżonego Ministrowi Spraw Wewnętrznych w art. 9 pierwszej z powołanych ustaw Rada Ministrów zarządza co następuje:

Stanowisko wojewody jako reprezentanta Rządu.

§ 1. Wojewoda jest na obszarze Województwa przedstawicielem Rządu Centralnego sprawującym z jego ramienia władzę państwową.

Wojewoda posiada wyłączne prawo reprezentowania Rządu przy uroczystych wystąpieniach, o ile Rząd nie wyśle specjalnego delegata.

§ 2. W celu uzgadniania działalności poszczególnych działów administracji państwowej w myśl zasadniczej linii polityki Rządu reprezentowanej przez Wojewodę Naczelnicy Władz II instancji, wyłączonych z pod zwierzchnictwa Wojewody względnie wyznaczeni przez nich zastępcy oraz przedstawiciele Prokuratury odbywają pod przewodnictwem Wojewody perjodyczne zebrania. Zebrania te nie obejmują Prezesów sądów.

Minister Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z zainteresowanymi Ministrami wyda regulamin tych zebrań.

§ 3. We wszystkich działach administracji państwowej, niezespólnych z władzami administracji ogólnej, z wyjątkiem administracji wojskowej, mianowanie urzędników na stanowiska samoistne lub kierownicze może nastąpić po uprzednim zasięgnięciu opinii właściwego Wojewody.

To samo odnosi się do wniosków nominacyjnych, przedkładanych władzom centralnym odnośnie do tych urzędników, których nominacji należy do władz centralnych.

W razie ujemnej opinii Wojewody nominacja dokonana być może dopiero na skutek decyzji właściwego Ministra.

W zakresie sądownictwa przepis niniejszego paragrafu odnosi się jedynie do stanowisk niesędziowskich.

§ 4. Każda władza właściwa jest obowiązana rozpatrzyć bezzwłocznie skierowany do niej należycie umotywowany wniosek właściwego Wojewody, dotyczący usunięcia, lub przeniesienia na inne miejsce służbowe, podległego tej władzy urzędnika. O ile odnośna władza uważa wniosek Wojewody za nieuzasadniony, winna przedłożyć sprawę resortowemu Ministrowi, który decyduje ostatecznie.

§ 5. Wszelkie odznaczenia, osób cywilnych (ordery, krzyże, medale) z wyjątkiem orderów i odznaczeń za wysługi wojskowe będą nadawane po zasięgnięciu opinii właściwego Wojewody.

Stosunek służbowy i zastępstwo Wojewody.

§ 6. Wojewoda podlega pod względem osobowym Ministrowi Spraw Wewnętrznych, służbowo zaś Ministrom właściwym dla danego działu administracji państwowej.

§ 7. Zastępcą Wojewody jest Wicewojewoda, a w razie zachodzącej u niego przeszkody jeden z naczelników wydziałów z resortu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, wyznaczony przez Wojewodę.

Pełnienie funkcji Wicewojewody porucza na wniosek Wojewody Minister Spraw Wewnętrznych jednemu z Naczelników Wydziałów z resortu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

Wojewoda oznacza zakres działania swego zastępcy. W razie niemożności pełnienia przez wojewodę obowiązków służbowych przechodzą na zastępcę w okresie zastępstwa wszystkie prawa i obowiązki Wojewody.

Organizacja urzędu wojewódzkiego.

§ 8. Urząd Wojewódzki składa się z Wydziałów, względnie samoistnych oddziałów.

Wszystkie sprawy osobowe urzędników Urzędu Wojewódzkiego i urzędów Wojewodzie podległych załatwia Wydział Prezydyjalny, który odnośnie do urzędników, pozostających na etacie poszczególnych Ministerstw resortowych zasięga opinii tego Naczelnika Wydziału względnie samoistnego Oddziału, któremu urzędnik służbowo podlega.

Sprawy budżetowe, rachunkowo-kasowe i finansowo-gospodarcze całego Urzędu Wojewódzkiego załatwia Wydział Budżetowo-Gospodarczy. Wydział ten załatwia również sprawy personalne niższych funkcjonariuszów Urzędu Wojewódzkiego i urzędów Wojewodzie podległych, z wyjątkiem funkcjonariuszów technicznych, których sprawy personalne załatwia Okręgowa Dyrekcja Robót Publicznych.

Poza sprawami, o których mowa w ustępach poprzednich, podział Urzędu Wojewódzkiego na Wydziały względnie samoistne oddziały oraz przydział czynności z zakresu poszczególnych resortów ustala Wojewoda na podstawie decyzji właściwego Ministra za zgodą Ministra Spraw Wewnętrznych.

§ 9. Okręgowa Dyrekcja Robót Publicznych wchodzi w skład Urzędu Wojewódzkiego jako jeden z Wydziałów i załatwia sprawy, należące do jej zakresu działania z wyjątkiem spraw administracyjno-prawnych, których załatwienie Wojewoda przekaże właściwemu Wydziałowi.

§ 10. Wydziały Urzędu Wojewódzkiego dzielą się w miarę koniecznej potrzeby na Oddziały.

Poszczególne Wydziały mogą posiadać odrębne kancelarje; Ekspedytora i Archiwum Główne są wspólne.

§ 11. Urzędnicy referendarscy, podreferendarscy, rachunkowi i kancelaryjni Urzędu Wojewódzkiego znajdują się na etacie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z wyjątkiem urzędników referendarskich i podreferendarskich, powołanych w miarę potrzeby przez właściwych Ministrów do załatwiania spraw, opartych na zawodowej wiedzy fachowej poszczególnych resortów (inżynierowie, agronomowie, lekarze weterynarii, leśnicy i t. p.), a przydzielonych do Urzędu Wojewódzkiego z etatu właściwego Ministerstwa.

Etat tych urzędników ustalają właściwi Ministrowie w porozumieniu z Ministrem Skarbu na wniosek Wojewody.

Minister Spraw Wewnętrznych przeprowadzi w porozumieniu z właściwymi Ministrami oraz Ministrem Skarbu przeniesienie urzędników z wyjątkiem urzędników powołanych przez właściwych Ministrów do załatwiania spraw, opartych na zawodowej wiedzy fachowej, o których mowa w ustępie 1-ym, na etat Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

§ 12. Wszystkie wydatki osobowe i rzeczowe Urzędu Wojewódzkiego obciążają budżet Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

Wyjątek stanowią wydatki osobowe i koszty podróży urzędników fachowych, o których mowa w pierwszym ustępie § 11, oraz wydatki rzeczowe tych urzędników, potrzebne w zakresie ich specjalności (instrumenta techniczne, preparaty i t. d.), które to wydatki ponosi budżet właściwego resortowego Ministerstwa.

§ 13. Naczelnicy Wydziałów ponoszą wobec Wojewody odpowiedzialność za prawidłowy tok czynności Wydziału i są bezpośrednimi służbowymi zwierzchnikami dodanego im personelu.

Wojewoda przekazuje stosownie do Instrukcji, wydanych przez poszczególnych Ministrów w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych Naczelnikom Wydziałów, względnie oddziałów resortowych spełnianie czynności, opartych wyłącznie na zawodowej wiedzy. Za czynności te ponoszą wyłączną odpowiedzialność odnośni Naczelnicy Wydziałów, względnie kierownicy oddziałów resortowych.

Powyższy przepis odnosi się analogicznie do czynności opartych na fachowej wiedzy rachunkowo-kasowej.

§ 14. Poszczególne Wydziały nie mogą występować na zewnątrz jako organa samoistne, lecz wyłącznie z ramienia Wojewody i w jego imieniu. Wszelkie pisma, wychodzące z Urzędu Wojewódzkiego oraz wszelkie asygnaty pieniężne podpisuje Wojewoda, względnie urzędnicy przez niego upoważnieni.

§ 15. Organa poszczególnych resortów, których okręgi obejmują dwa lub więcej Województw, podlegają pod względem osobowym, temu Wojewodzie, w którego okręgu mają swoją siedzibę urzędową, zaś pod względem rzeczowym wszystkim terytorjalnie właściwym Wojewodom.

W tych wypadkach w drodze osobnych instrukcji, wydanych przez właściwych Ministrów w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych, będzie zapewniony wszystkim interesowanym Wojewodom odpowiedni wpływ na sprawy osobowe, budżetowe i gospodarcze tych organów, względnie organów im podległych, oraz określony sposób załatwiania spraw należących do zakresu działania tych organów.

Minister Robót Publicznych przydzieli w razie potrzeby do poszczególnych Urzędów Wojewódzkich, znajdujących się poza siedzibą Dyrekcji niezbędne siły techniczne.

§ 16. Poszczególni Ministrowie mogą przeprowadzać przez swoich delegatów lustrację czynności urzędników pozostających na ich etacie oraz czynności poszczególnych Wydziałów i Oddziałów w zakresie spraw odnośnego resortu. Tak o rozpoczęciu lustracji jak i jej wyniku delegat zawiadomi Wojewodę.

§ 17. Urząd Wojewódzki wydaje Dziennik Wojewódzki.

Postanowienia końcowe.

§ 18. Znosi się postanowienia:

artykułów 1-4, oraz 39-42 rozporządzenia wykonawczego Rady Ministrów z dnia 13 listopada 1919 r. do ustawy tymczasowej z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji (Dz. P. R. P. No 90 poz. 490);

§§ 1-4 i 31-38 rozporządzenia Rady Ministrów z 14 marca 1921 r. do ustawy z dnia 3 grudnia 1920 r. o tymczasowej organizacji władz administracyjnych II instancji (Województw na obszarze b. Królestwa Galicji i Lodomerji z W. Ks. Krakowskiem, oraz Spisza i Orawy (Dz. U. R.P. No 39 poz. 234);

§§ 1-4 i 32-37 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 marca 1921 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji na ziemiach przyłączonych do obszaru Rzeczypospolitej na podstawie umowy i preliminaryjnym pokoju i rozejmie, podpisanym w Rydze (Dz. U. R. P. Nr 39 poz. 235);

§ 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 marca 1921 r. w przedmiocie zmiany art. 37 i 38 rozporządzenia wykonawczego Rady Ministrów z dnia 13 listopada 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji (Dz. U. R. P. No 39 poz. 236);

wszelkie inne przepisy sprzeczne z postanowieniami niniejszego rozporządzenia.

§ 19. Instrukcje, wydane na podstawie rozporządzeń Rady Ministrów wyszczególnionych w § 18 przez właściwych Ministrów w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych dla poszczególnych Wydziałów i organów resortowych tracą moc obowiązującą, o ile są niezgodne z niniejszym rozporządzeniem.

§ 20. Rozporządzenie niniejsze wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

Prezes Rady Ministrów i Minister Skarbu: *W. Grabski*

Minister Spraw Wewnętrznych: *Soltan*

Minister Przemysłu i Handlu: *Józef Kiedroń*

Minister Reform Rolnych: *Z. Ludkiewicz*

Minister Rolnictwa i Dóbr Państwowych: *Janicki*

Minister Sprawiedliwości: *Wł. Wyganowski*

Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego: *Miklaszewski*

Kierownik Ministerstwa Robót Publicznych: *Rybczyński*

Kierownik Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej: *G. Simon*

Aneks III

Projekty aktów prawnych przygotowanych przez Komisję dla Reformy Administracji (1926)

Ustawa z dnia ... 1926 r. w sprawie częściowej zmiany ustawy tymczasowej z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji (Dz. P. P. P. Nr. 63, poz. 395).

Art. 1.

Na czele województwa stoi wojewoda.

Wojewoda jest przedstawicielem Rządu na obszarze województwa, z jego ramienia sprawuje władzę wykonawczą i jest odpowiedzialnym wobec niego za zarząd województwa, a w szczególności jest odpowiedzialny za utrzymanie porządku publicznego, spokoju i bezpieczeństwa w województwie.

W celu uzgodnienia tych działów administracji państwowej, które pozostają wyłączone z pod zwierzchnictwa wojewody, naczelnicy władz i urzędów II instancji, względnie wyznaczeni przez nich zastępcy odbywają pod przewodnictwem wojewody perjodyczne zebrania; zebrania te nie obejmują prezesów sądów.

Art. 2.

W zakresie administracji spraw wewnętrznych, przemysłu i handlu, rolnictwa i dóbr państwowych, nie wyłączając spraw przebudowy ustroju rolnego tudzież regulowania nowego ustroju rolnego (art. art. 1 i 9 ustawy z dnia 23 sierpnia 1923 r. Dz. U. R. P. Nr. 90, poz. 706), jako też w zakresie pracy i opieki społecznej, wyznań religijnych i robót publicznych — wojewoda jest organem bezpośrednio zarządzającym, orzekającym i wykonawczym; obejmuje zatem prawa i obowiązki kierownictwa przewidziane w ustroju władz i urzędów postawionych dotychczas odrębnie i niezależnie i jest odpowiedzialnym wobec właściwych ministrów za bieg powyższych spraw.

Wojewoda jest przewodniczącym władz administracyjnych kolegjalnych, rad i komisji opiniodawczych powołanych przez ustawy do współdziałania w powyższych działach administracji państwowej na obszarze województwa.

Art. 3.

Poza wyjątkami, o których mowa w art. 6, sprawy wymienione w art. 2 wojewoda załatwia przy pomocy urzędu wojewódzkiego, oraz władz administracyjnych I instancji (starostów, starostów grodzkich, prezydentów miast) i podległych im ekspozytur.

Art. 4.

Wszyscy urzędnicy urzędu wojewódzkiego należą do działu służbowego Ministra Spraw Wewnętrznych i znajdują się na jego etacie.

Wojewoda mianuje, przenosi na inne miejsce służbowe i w stan spoczynku oraz zwalnia wszystkich funkcjonariuszów państwowych do VIII stopnia służbowego włącznie.

Ministrowie: Przemysłu i Handlu, Rolnictwa i Dóbr Państwowych oraz Robót Publicznych przydzielają do urzędu wojewódzkiego w miarę potrzeby ze swego działu służbowego i etatu urzędników z wykształceniem technicznym, agronomicznym i lekarsko-weterynaryjnym; Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego – konserwatorów zabytków.

Wojewoda ustala wewnętrzny podział organizacyjny urzędu wojewódzkiego i przedkłada Ministrowi Spraw Wewnętrznych do zatwierdzenia.

Wojewoda przekazuje wicewojewodzie, a może przekazać z obowiązkiem zawiadomienia o tem Ministra Spraw Wewnętrznych – innym urzędnikom urzędu wojewódzkiego wydawanie i podpisywanie w jego zastępstwie zarządzeń i orzeczeń.

Art. 5.

Dyrekcje i urzędy pocztowe i telegraficzne, urzędy miar i urzędy probiercze, dyrekcje lasów państwowych, zarządy stadnin państwowych, dyrekcje dróg wodnych, archiwa państwowe oraz państwowe rolnicze zakłady badawczo-naukowe pozostają nadal jako urzędy i organa samoistne, podlegają jednak nadzorowi wojewody. Prawo to nadzoru mieści w sobie nadzór osobowy, kontrolę preliminarzową i zużywania przyznanych kredytów, możliwość żądania wyjaśnień i aktów do przejrzenia oraz domagania się usunięcia usterek, a w danym razie prawo składania sprawozdań właściwej władzy naczelnej.

Art. 6.

Uprawnienia wojewody w zakresie administracji skarbowej i oświecenia publicznego określają ustawy.

Art. 7.

W działach administracji państwowej wymienionych w art. 5 oraz w administracji: kolejowej, górniczej, sądowej (zarządu sprawiedliwości), a nadto w przedsiębiorstwach i monopolach państwowych:

a. przyjęcie po raz pierwszy do służby państwowej na stanowisko funkcjonariusza ma następować po uprzednim zasięgnięciu opinii właściwego wojewody;

b. mianowania urzędników na stanowiska samoistne lub kierownicze ma następować po uprzednim zasięgnięciu opinii właściwego wojewody. To samo odnosi się do wniosków nominacyjnych przedkładanych władzom centralnym odnośnie do tych urzędników, których nominacja należy do władz centralnych.

W razie ujemnej opinii wojewody nominacja może być dokonana na skutek decyzji właściwego ministra:

c. każda władza jest obowiązana rozpatrzyć bezzwłocznie należycie umotywowany wniosek właściwego wojewody, dotyczący usunięcia lub przeniesienia na inne miejsce służbowe podległego tej władzy funkcjonariusza. O ile odnośna władza uważa wniosek wojewody za nieuzasadniony, winna przedłożyć sprawę właściwemu ministrowi, który decyduje ostatecznie.

Przepis niniejszego artykułu nie odnosi się do sędziów tudzież do administracji wojskowej.

Art. 8.

Należące obecnie do władz naczelnych wydawanie orzeczeń i zarządzeń w I instancji przejdzie w miarę możności na bezpośrednio podległe im władze administracyjne; zastrzeżone zaś tym ostatnim władzom wydawanie orzeczeń i zarządzeń w I instancji przekazane będzie w równej mierze władzom im bezpośrednio podległym.

Stosownie do tych postanowień, rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej, wydane na zasadzie uchwały Rady Ministrów, przeprowadzi zmiany właściwości i toku postępowania władz administracyjnych.

Art. 9.

Postanowienie niniejszej ustawy oraz ustawy z dnia 2 sierpnia 1919 r. obowiązuje również na obszarze województw: poznańskiego i pomorskiego. Celem wprowadzenia w życie niniejszego postanowienia i przystosowania organizacji władz administracyjnych na obszarze powyższych województw do organizacji tych władz na obszarze całej Rzeczypospolitej Prezydent Rzeczypospolitej władny jest w drodze rozporządzenia wydanego na zasadzie uchwały Rady Ministrów zmieniać ustawy, rozporządzenia i inne przepisy jakiegokolwiek pochodzenia oraz wydawać niezbędne przepisy przechodnie, uzupełniające i wykonawcze.

Art. 10.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej wydane na zasadzie uchwały Rady Ministrów przeprowadzi analogiczne zastosowanie powyższych zasad w organizacji władz administracyjnych I instancji oraz określi zakres uprawnień i odpowiedzialności względnie stosunek tych władz do urzędów wymienionych w artykułach poprzednich i podległych tym urzędem organów, w szczególności włączenie w skład urzędu starostwa Komisarzy Ziemskich, nadzór nad urzędami poczt i telegrafów oraz miar jako też nadleśnictwami i leśnictwami, tudzież współdziałanie obwodowych inspektorów pracy, jako delegatów wojewody w porozumieniu ze starostami.

Art. 11.

Wykonanie tej ustawy porucza się Ministrowi Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z właściwymi ministrami.

Art. 12.

Ustawa niniejsza wchodzi w życie z dniem ogłoszenia i obowiązuje na całym obszarze Rzeczypospolitej, nie uwłaczając postanowieniom ustawy konstytucyjnej z dnia 15 lipca 1920 r. zawierającej statutu województwa śląskiego (Dz. U. R. P. Nr. 73, poz. 497).

Równocześnie z ogłoszeniem niniejszej ustawy, względnie wydanych na podstawie i w granicach niniejszej ustawy rozporządzeń tracą moc obowiązującą wszelkie przepisy prawne określające przedmioty, niniejszą ustawą i temi rozporządzeniami unormowane, w szczególności tracą moc obowiązującą artykuły 2, 3 i 7 ustawy tymczasowej z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji (Dz. P. P. P. Nr. 63, poz. 393).

Ustawa z dnia ... 1926 r. w sprawie częściowej zmiany postanowień ustawy z dnia 31 lipca 1919 r. o tymczasowej organizacji władz i urzędów skarbowych (Dz. P. P. P. Nr. 63, poz. 391).

Art. 1.

Ustawa z dnia 31 lipca 1919 r. o tymczasowej organizacji władz i urzędów skarbowych (Dz. P. P. P. Nr. 65, poz. 391) ulega niżej wyszczególnionym zmianom.

§ 1. Art. 2 wymienionej ustawy otrzymuje następujące brzmienie:

„Zarząd skarbowy” w poszczególnych częściach obszaru państwowego sprawują:

A. Izby skarbowe,

B. 1) Urzędy skarbowe.

2) Urzędy celne, których organizację określają osobne przepisy

§ 1. Art. 2 wymienionej ustawy otrzymuje następujące brzmienie:

„Izby skarbowe podlegają bezpośrednio Ministrowi Skarbu i są władzami przełożonemi nad urzędami skarbowymi i celnymi. Okręgi izb skarbowych zostaną uzgodnione z okręgami wojewódzkimi. Siedzibą izby skarbowej jest siedziba urzędu wojewódzkiego”.

§ 3. Art. 4 wymienionej ustawy otrzymuje następujące brzmienie:

„Urzędy skarbowe tworzy się w każdym powiecie administracyjnym, urzędy zaś celne — w miarę potrzeby.

Siedzibą urzędu skarbowego jest siedziba administracyjnego urzędu powiatowego.

Minister Skarbu może rozciągnąć kompetencje poszczególnych urzędów skarbowych w sprawach podatków pośrednich (akcyz) i monopolów państwowych na obszar kilku powiatów administracyjnych, jak również w obrębie jednego powiatu administracyjnego i w większych miastach tworzyć dwa lub więcej urzędów skarbowych “.

§ 4. Art. 5 wymienionej ustawy otrzymuje następujące brzmienie:

„Na czele izby skarbowej stoi wojewoda z tytułem prezesa. Wiceprezes izby skarbowej z tytułem dyrektora kieruje administracją skarbową; sprawy personalne oraz dotyczące ogólnego kierunku działalności administracji skarbowej winien załatwiać w porozumieniu z wojewodą. W braku takiego porozumienia sprawa idzie do decyzji Ministra Skarbu.

Na czele urzędu skarbowego stoi naczelnik skarbowy”.

§ 5. Art. 7 wymienionej ustawy uchyla się.

§ 6. Po art. 8 wymienionej ustawy wprowadza się jako art. 8-a, następujące postanowienie:

„Istniejące dyrekcje ceł znosi się jako odrębne władze, a kompetencje ich przekazuje się izbom skarbowym “.

Art. 2.

Zakres działania urzędów skarbowych obejmuje sprawy wymienione w art. 9 i 10 ustawy z dnia 31 lipca 1919 r. (Dz. P. P. P. Nr. 63, poz. 391).

Naczelnik skarbowy sprawuje pozatem nadzór służbowy i personalny nad ewidencją katastru podatku gruntowego.

Art. 3.

Wykonanie niniejszej ustawy porucza się Ministrowi Skarbu w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych.

Art. 4.

Ustawa niniejsza wchodzi w życie ...

Ustawa z dnia ... o straży skarbowej

Art. 1.

Straż skarbową jest na wzór wojskowy zorganizowanym i wyszkolonym organem wykonawczym władz skarbowych i jednoczy w sobie kompetencje, które przysługiwały dotychczas organom kontroli skarbowej i straży celnej.

Straż skarbową korzysta z uprawnień, przyznanych organom wykonawczym władz skarbowych ustawą z dnia 14 grudnia 1923 r. o uprawnieniach organów wykonawczych władz skarbowych (Dz. U. R. P. z r. 1924 Nr. 5, poz. 37).

Art. 2.

Szczegółowy zakres działania straży skarbowej oraz sposób wykonywania przez nią służby w dziedzinie zapobiegania nielegalnemu przekraczaniu granicy określi Minister Skarbu w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych, przy zachowaniu granic określonych ustawą z dnia 14 grudnia 1923 r. o uprawnieniach organów wykonawczych władz skarbowych (Dz. U. R. P. z r. 1924 Nr. 5, poz. 37) oraz odnośnych przepisów o uprawnieniach funkcjonariuszów policji państwowej.

Art. 3.

Straż skarbową uzupełnia się w drodze dobrowolnego zaciągu.

Stan liczebny straży skarbowej, jako też warunki przyjęcia do służby w niej określi Minister Skarbu w drodze rozporządzenia.

Art. 4.

Straż skarbową dzieli się na:

a. oddziały powiatowe, odpowiadające powiatom administracyjnym; oddziały powiatowe składają się z oddziałów miejscowych lub eksponowanych posterunków straży skarbowej;

b. oddziały szkolne, urządzone na wzór wojskowy, istniejące przy izbach skarbowych, a składające się z wychowanków szkoły funkcjonariuszów straży skarbowej.

Art. 5.

Na czele oddziału powiatowego straży skarbowej stoi kierownik oddziału powiatowego (inspektor, st. komisarz, komisarz), na czele oddziału szkolnego — kierownik oddziału szkolnego (inspektor, st. komisarz), na czele oddziału miejscowego — kierownik oddziału miejscowego (komisarz, podkomisarz, st. przodownik).

Na eksponowane posterunki straży skarbowej można wyznaczać zależnie od ważności posterunku starszych przodowników, przodowników lub starszych strażników.

Stan personalny oddziałów powiatowych, miejscowych i posterunków ustala zależnie od stosunków miejscowych izba skarbową.

Art. 6.

Straż skarbową w obrębie poszczególnych powiatów podlega pod względem służbowym i osobowym za pośrednictwem kierownika oddziału powiatowego właściwemu naczelnikowi skarbowemu, a w dalszym toku instancji izbom skarbowym i Ministrowi Skarbu.

Referentem spraw straży skarbowej w urzędzie skarbowym jest z urzędu kierownik oddziału powiatowego, urzędujący w siedzibie właściwego naczelnika skarbowego.

Art. 7.

O rozmieszczeniu oddziałów powiatowych, miejscowych i eksponowanych posterunków straży skarbowej w powiatach granicznych decyduje na wniosek izby skarbowej Minister Skarbu, w pozostałych powiatach — izba skarbowa na wniosek naczelnika urzędu skarbowego.

Do izby skarbowej należy materialne zaopatrzenie straży skarbowej w przedmioty umundurowania, uzbrojenia i inwentarza.

Art. 8.

Ustanawia się następujące stopnie służbowe funkcjonariuszów straży skarbowej: inspektor straży skarbowej — VIII—VII stopień służbowy, starszy komisarz — IX—VIII stopień służb., komisarz — X—IX st. służb., podkomisarz — XI—X st. służb., starszy przodownik — XII—XI st. służb., przodownik — XIII—XII st. służb., starszy strażnik skarbowy — XIII st. służb., strażnik skarbowy — XIV st. służb.

Podział funkcjonariuszów na kategorie według poziomu wykształcenia, jako też na grupy wyższych i niższych funkcjonariuszów nie ma zastosowania do straży skarbowej.

Art. 9.

Organizację i programy szkół funkcjonariuszów straży skarbowej ustala Minister Skarbu w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Ministrem Spraw Wojskowych.

Art. 10.

Do funkcjonariuszów straży skarbowej ma zastosowanie ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz. U. R. P. Nr. 21, poz. 164) w zakresie, który — ze względu na specjalny charakter służby straży skarbowej — określi szczegółowo rozporządzenie Ministra Skarbu. Funkcjonariusze straży skarbowej podlegają szczególnym przepisom o odpowiedzialności karnej oraz szczególnym przepisom dyscyplinarnym, obowiązującym policję państwową. Przy zastosowaniu tych przepisów określi rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej, wydane na zasadzie uchwały Rady Ministrów, władze dyscyplinarne dla funkcjonariuszów straży skarbowej, ich stosunek do władz wojskowych oraz ich przysięgę służbową.

Art. 11.

Wykonanie niniejszej ustawy porucza się Ministrowi Skarbu w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Ministrem Spraw Wojskowych.

Art. 12.

Ustawa niniejsza wchodzi w życie z dniem ogłoszenia i z tą chwilą tracą moc obowiązującą wszelkie przepisy prawne w przedmiotach tą ustawą unormowanych.

Ustawa z dnia ... 1926 r. o ustroju administracji szkolnej.

Art. 1.

Naczelne kierownictwo i zwierzchni nadzór nad wychowaniem publicznym w Rzeczypospolitej Polskiej sprawuje Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego.

Szkolnictwem wyższym zarządza Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego bezpośrednio.

Rada Szkolna Wojewódzka.

Art. 2.

Naczelną władzą szkolną w każdym województwie jest Rada Szkolna Wojewódzka.

W skład Rady Szkolnej Wojewódzkiej wchodzi:

- a. wojewoda jako przewodniczący;
- b. kurator szkół, będący zarazem zastępcą przewodniczącego;
- c. trzech delegaci wydziału wojewódzkiego powołani przez wydział wojewódzki z pośród członków wydziału lub Rady Wojewódzkiej, pochodzących z wyboru ciał samorządowych;
- d. czterech przedstawicieli szkolnictwa, powołani przez Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, na wniosek wojewody z pośród nauczycieli szkół powszechnych, seminarjów nauczycielskich, średnich ogólnokształcących i zawodowych, nadto, gdzie stosunki narodowościowe to uzasadniają, Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego może powołać na wniosek wojewody drugiego przedstawiciela dla każdej kategorii wymienionych szkół;
- e. jednego do trzech reprezentantów tych wyznań religijnych, jakie oznaczy dla każdej Rady Wojewódzkiej Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, na podstawie stosunków wyznaniowych panujących w województwie. Sposób ich powoływania określony będzie przez Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego;
- f. trzech do sześciu znawców powołanych przez Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego na wniosek wojewody ze szczególnem uwzględnieniem profesorów szkół wyższych, o ile szkoły te są na obszarze województwa i lekarzy.

Art. 3.

Rada Szkolna Wojewódzka:

- a. sprawuje zarząd wszystkich szkół i zakładów wychowawczych państwowych, z wyjątkiem szkół akademickich, zarówno pod względem administracyjno-organizacyjnym, jak też pod względem dydaktyczno-pedagogicznym;
- b. sprawuje nadzór nad szkołami i zakładami wychowawczymi prywatnymi, oraz nad wychowaniem przedszkolnym i pozaszkolnym w województwie;
- c. rozstrzyga ostatecznie odwołania od orzeczeń i zarządzeń wydanych w I instancji przez bezpośrednio jej podległe organa administracji szkolnej;
- d. zatwierdza plan sieci szkolnej, sporządzony przez wydział powiatowy po wysłuchaniu zainteresowanych gmin tudzież zmiany w tym planie;
- e. wydaje orzeczenia organizacyjne i reorganizacyjne co do poszczególnych szkół powszechnych na wnioski wydziału powiatowego z opinią inspektora szkolnego i gminy;
- f. określa normy, podług których mają gminy zaopatrywać szkoły w opał, oświetlenie i materiały piśmienne, oraz zapewnić szkołom usługę i utrzymanie czystości;
- g. określa normatywnie wymogi, jakim winny odpowiadać budynki szkolne;
- h. przedstawia Ministrowi Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego sprawozdania i wnioski w zakresie tych spraw, które są zastrzeżone decyzji Ministra, a w szczególności projekt budżetu szkół na obszarze województwa.

Art. 4.

Rada Szkolna Wojewódzka uchwała na posiedzeniach plenarnych lub sekcyjnych.

Art. 5.

Wnioski na posiedzenia Rady przygotowują i uchwały jej wykonywa kurator szkół z pomocą referentów spraw administracyjnych o wykształceniu prawniczym i referentów dydaktyczno-pedagogicznych, którymi są wizytatorowie szkół i powołani do biura Rady nauczyciele.

Referenci wnioski swe przedstawiają na posiedzeniach Rady i jej sekcji. Referent przedstawiający sprawę ma przy jej uchwaleniu głos stanowczy. Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego może na wniosek kuratora szkół poruczyć wydawanie i podpisywanie zarządzeń i orzeczeń w zastępstwie kuratora szkół jednemu z pośród referentów spraw administracyjnych, a jednemu z pośród referentów dydaktyczno-pedagogicznych.

Art. 6.

W ramach budżetu zatwierdzonego przez Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego asygnuje kurator szkół z pomocą urzędników rachunkowych fundusze, przyznane na utrzymanie szkół.

Art. 7.

Przewodniczący Rady szkolnej Wojewódzkiej może wstrzymać wykonanie powyższej uchwały, jeżeli zdaniem jego uchwała przekracza zakres działania ciała uchwalającego lub sprzeciwia się obowiązującym przepisom. W wypadku takim odnosi się przewodniczący Rady Szkolnej Wojewódzkiej do Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, a o jego decyzji zawiadamia następnie Radę, względnie sekcję.

Art. 8.

W przypadkach nagłych i niecierpiących zwłoki może przewodniczący Rady Szkolnej Wojewódzkiej sam załatwić sprawę podlegającą uchwale, winien jednak na najbliższym posiedzeniu zawiadomić o tem Radę Szkolną Wojewódzką, względnie jej sekcję.

Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego określi bliżej w drodze rozporządzenia skład Rad Szkolnych Wojewódzkich w granicach wskazanych w art. 2, oraz ilość, skład i zakres działania sekcji.

Rady szkolne Wojewódzkie uchwalą swój wewnętrzny regulamin czynności; regulamin ten wymaga zatwierdzenia ze strony Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego.

Art. 9.

Sprawy osobowe nauczycieli, inspektorów, szkół, wizytatorów i urzędników biur Rady Szkolnej wojewódzkiej załatwia kurator szkół w porozumieniu z wojewodą. Gdyby porozumienia nie zdołano osiągnąć, rozstrzyga sprawę Min. Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, względnie decyduje o niej jako ostatnia instancja.

Inspektor szkół.

Art. 10.

Inspektor szkół jako organ Rady Szkolnej Wojewódzkiej, sprawuje nad szkołami powszechnymi i ich nauczycielami nadzór dydaktyczno-pedagogiczny, zajmuje się instruowaniem nauczycieli, kwalifikuje ich, oraz załatwia w porozumieniu ze starostą przekazane mu ustawami i rozporządzeniami sprawy osobowe nauczycieli; gdyby porozumienia nie zdołano osiągnąć, sprawę rozstrzyga kurator szkół.

Art. 11.

Starosta dostarczy inspektorowi szkół pomieszczenia w lokalu starostwa i zapewni mu potrzebną pomoc kancelaryjną.

Opieki szkolne.

Art. 12.

Do współdziałania w sprawach opieki nad młodzieżą w szkole i poza szkołą w sprawach stosunku z rodzicami w zakresie dotyczącym dobra szkoły i dzieci, powoła Rada Szkolna Wojewódzka w gminach opieki szkolne. Zadania opiek szkolnych określi regulamin wydany przez Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego.

Udział samorządu w administracji szkół powszechnych.

Art. 13.

Sprawy określone ustawami z dnia 17 lutego 1922 r. o zakładaniu i utrzymywaniu publicznych szkół powszechnych (Dz. U. R. P. Nr. 18, poz. 143) i o budowie publicznych szkół powszechnych (Dz. U. R. P. Nr. 18, poz. 144), a nie przekazane niniejszą ustawą innym organom, załatwiają organa uchwalające związku komunalnego (rady gminne, zebrania gminne, rady miejskie) w drodze uchwał powziętych na podstawie opinij komisij szkolnych.

Komisje szkolne składają się z naczelnika gminy (wójt, sołtys, burmistrz, prezydent), jako przewodniczącego, dwóch członków wybranych przez organ uchwalający związku komunalnego z pośród mieszkańców gminy, mających czynne prawo wyborcze gminne, oraz dwóch członków powołanych przez inspektora szkół. Tryb funkcjonowania tych komisij szkolnych określi rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego.

Art. 14.

Uchwały organu uchwalającego związku komunalnego podlegają zatwierdzeniu właściwego wydziału powiatowego.

Jeżeli gmina nie przedstawi wydziałowi powiatowemu we właściwym czasie odpowiednich wniosków, a w szczególności projektu budżetu szkolnego lub jeżeli budżet ten nie odpowiada przepisom, wydział powiatowy ustala budżet szkolny, wstawiając odpowiednie kwoty do budżetu gminnego.

Art. 15.

Zarządzenia wydziału powiatowego, względnie uchwały rad gminnych (wiejskiej, zebrania gminnego, miejskiej) w sprawach szkolnych wykonywa naczelnik gminy.

Art. 16.

Wydział powiatowy podejmuje uchwały w sprawach szkolnych na podstawie opinii swej komisji szkolnej powiatowej.

Komisje szkolne powiatowe składają się ze starosty, jako przewodniczącego, inspektora szkolnego, dwóch członków wybranych przez organ uchwalający powiatowego związku samorządowego z pośród mieszkańców powiatu, mających czynne prawo wyborcze gminne w jednej z gmin, wchodzących w skład powiatu, oraz jednego członka powołanego przez starostę.

Tryb funkcjonowania komisyj szkolnych powiatowych określi rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego.

Art. 17.

Gdzie na podstawie orzeczenia organizacyjnego do jednej szkoły należy kilka gmin, tam komisja szkolna składa się z naczelnika gminy (wójt, sołtys), będącej siedzibą szkoły z członków wybranych przez organa uchwalające związków komunalnych z pośród mieszkańców gminy, mających czynne prawo wyborcze gminne, po jednym z każdej należącej do szkoły gminy, oraz dwóch członków, powołanych przez inspektora szkolnego.

Komisja ta, przedkłada swoje wnioski każdej z zainteresowanych gmin. Jeżeli gminy te nie mogą się porozumieć, natenczas rozstrzyga właściwy wydział powiatowy, — o ile zaś gminy należą do dwóch lub więcej powiatów, właściwy wydział wojewódzki.

Tryb funkcjonowania tych komisyj określi rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego.

Art. 18.

Rady miejskie miast stanowiących osobne powiaty administracyjne, uchwalają na podstawie opinji komisyj szkolnych miejskich, przez siebie wybranych, obradujących z udziałem inspektora (ów) szkół.

Postanowienia końcowe.

Art. 19.

Ustawa niniejsza wchodzi w życie od dnia jej ogłoszenia i obowiązuje na całym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej z wyjątkiem województwa śląskiego.

Z dniem tym traci moc obowiązującą ustawa z 4 czerwca 1920 r. o tymczasowym ustroju władz szkolnych (Dz. U. R. P. Nr. 50, poz. 304), zaś przepisy ustaw z 17 lutego 1922 r. o zakładaniu i utrzymywaniu publicznych szkół powszechnych (Dz. U. R. P. Nr. 18, poz. 143) i o budowie publicznych szkół powszechnych (Dz. U. R. P. Nr. 18, poz. 144) w przedmiotach uregulowanych niniejszą ustawą.

Art. 20.

Wykonanie niniejszej ustawy powierza się Ministrowi Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, oraz Ministrowi Spraw Wewnętrznych w właściwym mu zakresie działania.

Projekt ustawy o Policji Państwowej, opracowany w Ministerstwie
Spraw Wewnętrznych.

Komisja projektuje przepisy dotyczące ustroju P. P. (w poprawkach projektu uwi-
docznionych większym drukiem) bez rozpatrywania całego projektu.

I. Organizacja Policji Państwowej.

Art. 1.

Policja Państwowa jest organem wykonawczym władz administracyjnych
w zakresie utrzymania bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego.

P. P. stanowi jednolity korpus straży, zorganizowany na wzór wojskowy.

Art. 2.

Władzami administracyjnymi w rozumieniu niniejszej ustawy są:
minister spraw wewnętrznych, wojewodowie, starostowie, starostowie grodz-
cy, a w mieście stołecznym Warszawie komisarze rządowi obwodowi i ko-
misarz rządowy generalny.

Art. 3.

Stosownie do zasadniczego podziału administracyjnego Państwa kor-
pus P. P. dzieli się na oddziały powiatowe, w których skład wchodzi:

- a. posterunki, obejmujące jedną lub kilka gmin, względnie część
gminy,
- b. komisarjaty, obejmujące większe miasta lub ich dzielnice.

Organizację oddziałów posterunków i komisarjatów, ustala minister
spraw wewnętrznych stosownie do potrzeb bezpieczeństwa i postanowień
niniejszej ustawy.

Art. 4.

O liczebności i rozlokowaniu poszczególnych oddziałów i komisarja-
tów w obrębie województwa stosownie do wymagań służby bezpieczeństwa
decyduje wojewoda.

O liczebności i rozlokowaniu posterunków w obrębie powiatu decy-
duje starosta.

W razie potrzeby minister spraw wewnętrznych może tworzyć oddziały policji, przeznaczone do specjalnych zadań służby bezpieczeństwa, których organizację wewnętrzną i sposób użycia określa wydane przez niego przepisy.

Art. 5.

Pod względem wykonywania służby w zakresie utrzymania bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego, funkcjonariusze Policji Państwowej podlegają jako przełożonej władzy służbowej tej władzy administracyjnej, do której dyspozycji w charakterze organów wykonawczych zostali przydzieleni. W tym zakresie władze administracyjne kierują działalnością Policji Państwowej, wydają funkcjonariuszom P. P. bezpośrednie polecenia, wskazówki i pouczenia i baczą na to, aby każdy funkcjonariusz Policji Państwowej był dokładnie obznajmiony z zakresem swych obowiązków.

Za treść i celowość wydanych zarządzeń i poleceń ponosi odpowiedzialność wyłącznie administracyjna władza służbowa: funkcjonariusze Policji Państwowej są obowiązani wykonać polecenia i odpowiedzialni są za sposób wykonania.

Pod względem uzupełnienia, wyszkolenia, zaopatrzenia, uzbrojenia, dyscypliny, kontroli służbowej oraz technicznego wykonania służby funkcjonariusze P. P. podlegają swym policyjnym przełożonym.

Pod każdym jednak względem funkcjonariusze P. P. podlegają w ostatniej instancji ministrowi spraw wewnętrznych.

Art. 6.

Przełożonymi policyjnymi są:

główny komendant P. P. w stosunku do wszystkich funkcjonariuszów P. P. w Państwie;

inspektor wojewódzki w stosunku do wszystkich funkcjonariuszów P. P. na obszarze województwa;

komendant powiatowy w stosunku do wszystkich funkcjonariuszów P. P. na terenie jednego lub więcej powiatów, względnie na terenie miasta stanowiącego samodzielny powiat miejski.

Art. 7.

Główny komendant P. P. jest wykonawcą rozporządzeń i zarządzeń ministra spraw wewnętrznych w zakresie spraw wymienionych w ustępie przedostatnim art. 5 niniejszej ustawy. W tym zakresie wydaje w swoim imieniu rozkazy podwładnym funkcjonariuszom P. P., sprawuje w drodze

inspekcji nadzór nad wykonaniem zarządzeń władz administracyjnych i sądowych oraz własnych rozkazów, nadzór nad utrzymaniem sprawności i władzę dyscyplinarną w korpusie policyjnym, obowiązki uzupełnienia, zaopatrzenia i wyszkolenia P. P. i jest za te sprawy przed Ministrem Spraw Wewnętrznych odpowiedzialny.

Komendant główny wykonuje swoje czynności przy pomocy personalu, wyznaczonego mu przez Ministra Spraw Wewnętrznych.

Art. 8.

Inspektor wojewódzki P. P. podlega w zakresie spraw wymienionych w ustępie przedostatnim art. 5 niniejszej ustawy głównemu komendantowi P. P. i sprawuje w drodze inspekcji nadzór nad wykonaniem zarządzeń władz administracyjnych i sądowych oraz własnych rozkazów, nadzór nad utrzymaniem sprawności służbowej i władzę dyscyplinarną funkcjonariuszów P. P. oraz obowiązki ich uzupełnienia, zaopatrzenia i wyszkolenia.

Art. 9.

Komendant powiatowy P. P. poza czynnościami wykonawczymi w zakresie służby bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego, jest przełożonym wszystkich funkcjonariuszów P. P. w powiecie (mieście) w zakresie przewidzianym w przedostatnim ustępie art. 5 niniejszej ustawy, utrzymuje wśród nich dyscyplinę, i sprawuje nadzór nad techniczną ich sprawnością.

Art. 10.

O czasowym użyciu w obrębie województwa oddziału poza terenem normalnego jego rozmieszczenia decyduje Wojewoda.

O czasowym użyciu oddziału policji lub części w granicach innego województwa, decyduje Minister Spraw Wewnętrznych.

Art. 11.

Władze sądowe i prokuratorskie mają prawo bezpośredniego zwracania się do P. P. stosownie do obowiązujących postanowień ustawy postępowania karnego; polecenia takie nie mogą zawierać żądań, ażeby wykonanie konkretnej czynności zostało poruczone funkcjonariuszowi P. P. wymienionemu imiennie.

O ile polecenie wydane przez władze sądowe i prokuratorskie uniemożliwia wykonanie zarządzenia, wydanego policji przez władzę administracyjną, decyzja, które z tych poleceń ma być w pierwszej linii wykonane, należy do władzy administracyjnej.

Szczegółowa instrukcja, dotycząca czynności dochodzenia przestępstw, wydana będzie przez Ministra Sprawiedliwości w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych.

Art. 12.

Do innych władz państwowych zarówno cywilnych jak i wojskowych oraz do władz samorządowych policja państwowa nie stoi w stosunku zależności służbowej. Władze te zwracają się o pomoc policji do właściwej władzy administracyjnej. W wypadkach, gdy zwłoka wynikła przez zwrócenie się do władz administracyjnych grozi niebezpieczeństwem, inne władze państwowe i samorządowe zwracają się bezpośrednio do policji o pomoc w zakresie jej przeznaczenia.

Współdziałanie organów policji państwowej w granicach policji państwowej, określonych art. i niniejszej ustawy, z organami samorządowymi w sprawach policji miejscowej, regulują władze administracyjne II inst., jako władze służbowe policji państwowej po porozumieniu się z miejscowymi władzami samorządowymi.

Art. 13.

Funkcjonariusze P. P. dzielą się na oficerów i szeregowych. Oficerami Policji Państwowej w porządku stopni służbowych są: główny komendant P. P., zastępca głównego komendanta P. P., inspektor P. P., podinspektor P. P., nadkomisarz P. P., komisarz P. P., podkomisarz P. P., aspirant P. P. Szeregowymi P. P. w porządku stopni służbowych są: starszy sierżant P. P., sierżant P. P., starszy kapral P. P., kapral P. P.

Art. 14.

Inspektorzy wojewódzcy mogą być w stopniu służbowym inspektora lub podinspektora.

Komendanci powiatowi są z reguły w stopniu służbowym sierżanta lub starszego sierżanta. W ważniejszych powiatach lub miastach komendantem powiatowym może być oficer Policji w stopniu aspiranta, podkomisarza lub komisarza. Oficer taki spełnia jednocześnie z ramienia inspektora wojewódzkiego P. P. czynności inspekcyjne na obszarze kilku powiatów.

Stopnie służbowe przywiązane do poszczególnych stanowisk wymienionych wyżej funkcjonariuszów P. P. ustala Rada Ministrów na wniosek

Ministra Spraw Wewnętrznych stosownie do potrzeb służby bezpieczeństwa i biorąc pod uwagę wojskowy charakter korpusu P. P.

II. Uzupełnienie Policji Państwowej.

Art. 15.

Korpus P. P. uzupełnia się, jak następuje:

Oficerowie P. P.:

- a. przez przyjmowanie oficerów rezerwy W. P. zgłaszających się dobrowolnie do służby w P. P.;
- b. drogą oddania przez Ministra Spraw Wojskowych do dyspozycji Ministra Spraw Wewnętrznych na jego wniosek tych oficerów służby czynnej, którzy zgłoszą chęć wstąpienia do służby w P. P.;
- c. drogą awansowania szeregowych do służby w P. P.;
- d. w drodze wyjątku przez przyjmowanie innych jeszcze kandydatów, zwłaszcza posiadających ukończone wykształcenie prawnicze, którzy uczynili zadość obowiązkowi służby wojskowej.

Szeregowi P. P.:

- a. przez przyjmowanie do służby P. P. szeregowych rezerwy W. P., zgłaszających się do służby dobrowolnie;
- b. w drodze przedterminowego zwolnienia ze służby czynnej tych szeregowych W. P., którzy wyrażą gotowość przejścia do służby w P. P. W tym wypadku pozostała część służby przebyta w P. P. wlicza się im do okresu obowiązkowej służby wojskowej;
- c. przez odkomenderowanie przez Ministra Spraw Wojskowych na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych na czas potrzeby pewnej liczby szeregowych służby czynnej W. P.

Art. 16.

Kandydaci do służby w policji państwowej winni posiadać następujące warunki:

- 1) obywatelstwo polskie,
- 2) nieskazitelną przeszłość,
- 3) wiek od 23 do 35 lat życia,
- 4) zdrową i silną budowę ciała oraz wzrost nie niżej 165 cm.
- 5) stan wolny wzgl. bezdzietnego wdowieństwa,
- 6) biegłą znajomość języka polskiego w słowie i piśmie oraz umiejętność liczenia w zakresie 4 działań arytmetycznych.

Minister Spraw Wewnętrznych ze względów specjalnych ma prawo zezwalać na wyjątki od zasady, wymienionej w punkcie 4) i 5) niniejszego artykułu, a Główny Komendant w wypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie ma prawo w stosunku do szeregowych zezwalać na wyjątki od wymagań punktu 5-go niniejszego artykułu.

Kandydaci, którzy odbyli służbę w wojsku stałym, mogą być przyjmowani po ukończeniu 21 lat wieku.

Kandydaci, którzy zajmowali stanowiska w policji lub administracji, mogą być przyjmowani i po przekroczeniu 35 roku życia.

Art. 17.

Kandydaci na oficerów Policji winni, prócz wymienionych w art. 16 warunków, posiadać wykształcenie:

na stanowiska od aspiranta do komisarza włącznie ukończenie średniego zakładu naukowego stwierdzone przepisaniem świadectwem, na stanowiska wyższe ukończenie studjów wyższych stwierdzone przepisaniem świadectwem ze szczególnem uwzględnieniem studjów prawniczych.

Przepis ten nie dotyczy tych oficerów policji, którzy uzyskują wyższe stopnie w drodze awansu.

W wyjątkowych wypadkach Minister Spraw Wewnętrznych może zezwalać na wyjątki od zasady, wymienionej w art. niniejszym w stosunku do kandydatów z pośród oficerów rezerwy lub urzędników państwowej służby cywilnej.

Art. 18.

Starsi przodownicy, niemający wykształcenia średniego, w uznaniu wyjątkowych zasług i zdolności w służbie policyjnej mogą być zakwalifikowani do szkoły dla oficerów policji, po ukończeniu której i zdaniu przepisane go egzaminu mogą być mianowani oficerami policji. Zakwalifikowanie starszego przodownika do szkoły dla oficerów policji, w powyższych warunkach nie może nastąpić przed upływem lat 3-ch od uzyskania przez niego stopnia starszego przodownika.

Art. 19.

O możliwości przyjęcia kandydatów na oficerów policji, w myśl zasad, przewidzianych artykułami 16, 17 i 18 niniejszej ustawy, orzeka komisja kwalifikacyjna, ustanowiona przy Ministrze Spraw Wewnętrznych.

O możliwości przyjęcia kandydatów na szeregowych policji orzekają komisje kwalifikacyjne, ustanowione przy Wojewodach.

Art. 20.

Skład i tryb postępowania Komisji Kwalifikacyjnych określi rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych.

Art. 21.

Definitywną nominację do policji poprzedza próbna służba, która trwa przez jeden rok. Próbna służba zalicza się do czasu służby w policji państwowej.

Przepis niniejszego artykułu nie dotyczy Głównego Komendanta policji państwowej.

Art. 22.

Kandydatów na oficerów policji przyjmuje na próbną służbę Minister Spraw Wewnętrznych z pośród osób zakwalifikowanych jako nadające się do służby przez komisję kwalifikacyjną dla oficerów policji.

Kandydatów na szeregowych przyjmuje na próbną służbę Inspektor Wojewódzki z pośród osób zakwalifikowanych jako nadające się do służby w policji przez komisję kwalifikacyjną dla szeregowych policji.

Art. 23.

Każdy nowowstępujący na próbną służbę w policji państwowej funkcjonariusz składa przyrzeczenie służbowe według załączonego wzoru.

Art. 24.

Mianowanie Głównego Komendanta policji państwowej następuje zgodnie z postanowieniami ustawy o państwowej służbie cywilnej.

Art. 25.

Oficerów policji państwowej mianuje Minister Spraw Wewnętrznych.

Wnioski nominacyjne przedstawia Główny Komendant policji państwowej.

Do wniosku nominacyjnego dołączona być winna opinia władzy służbowej, co do wykazanego uzdolnienia i przydatności w służbie.

Art. 26.

Szeregowych policji państwowej mianuje właściwy Inspektor Wojewódzki za zgodą swej władzy służbowej.

Definitywną nominację szeregowego policji państwowej uzależnia się nadto:

1) od opinii właściwej władzy służbowej szeregowego, co do wykazanego uzdolnienia i przydatności w służbie.

2) od zobowiązania się szeregowego do czteroletniej służby w policji państwowej.

Art. 27.

Każdy definitywnie mianowany funkcjonariusz policji składa przysięgę służbową według załączonego wzoru, a to: oficerowie policji na ręce Głównego Kom. Pol. Państw., a szeregowi policji na ręce Inspektora Wojewódzkiego.

Art. 28.

Oficerów policji państwowej awansuje Minister Spraw Wewnętrznych.

Wnioski awansowe stawia Główny Komendant policji państwowej.

Szeregowych policji państwowej awansuje właściwy Inspektor Wojewódzki za zgodą Wojewody.

Wnioski awansowe stawia właściwy Komendant powiatowy na żądanie lub za zgodą swej władzy służbowej.

Do czasu wydania ustawy o służbie w policji państwowej, Sprawy awansów i tryb postępowania uregulują przepisy, wydane przez Ministra Spraw Wewnętrznych.

Art. 29.

Zwolnienia ze służby w policji państwowej należą do właściwej władzy przyjmującej względnie mianującej, przy zachowaniu trybu postępowania, przewidzianego w art. 28.

Art. 30.

Przeniesienie służbowe funkcjonariusza P. P. może nastąpić albo na jego prośbę, popartą ważnymi powodami, albo z urzędu w interesie służby.

Przeniesienia służbowe oficerów Policji zarządza Minister Spraw Wewnętrznych na wniosek komendanta głównego, który winien uprzednio zasięgnąć opinii wojewody właściwego ze względu na ostatni przydział służbowy przenoszonego.

Przeniesienia służbowe szeregowych Policji z jednego województwa do drugiego zarządzają zainteresowani inspektorowie wojewódzcy po wzajemnym porozumieniu się za zgodą właściwych wojewodów.

Przeniesienia służbowe szeregowych Policji w obrębie tego samego województwa zarządza właściwy inspektor wojewódzki za zgodą lub na żądanie wojewody.

III. Wyszkolenie Policji.

Art. 31.

Wszyscy funkcjonariusze policji państwowej muszą przejść specjalny kurs wyszkolenia zawodowego i być poddani przepisanej egzaminowi.

Funkcjonariusz policji, który w przepisanej przez władzę przełożoną terminie nie ukończy kursu wyszkolenia zawodowego i nie zda z pomyślnym wynikiem egzaminu, może być ze służby w policji państwowej zwolniony.

Art. 32.

Szkoły policyjne dzielą się na:

1. Szkoły dla oficerów oraz
2. Szkoły dla szeregowych policji.

Art. 33.

Organizacje i programy szkół policyjnych ustala przepisy wydane przez Ministra Spraw Wewnętrznych.

Dla pogłębienia wojskowego wyszkolenia policji Minister Spraw Wojskowych w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych deleguje do dyspozycji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych rzeczoznawców i instruktorów wojskowych z pośród oficerów

Art. 34.

O wynikach egzaminów funkcjonariuszów policji państwowej w szkołach dla oficerów decyduje komisja egzaminacyjna, ustanowiona przy Ministrze Spraw Wewnętrznych.

O wynikach egzaminów funkcjonariuszów policji państwowej w szkołach dla szeregowych, decydują komisje egzaminacyjne, ustanowione przy Wojewodach.

Art. 35.

Komisja egzaminacyjna przy Ministrze Spraw Wewnętrznych składa się z urzędnika Ministerstwa Spraw Wewnętrznych jako przewodniczącego, przedstawiciela Ministra Spraw Wojskowych, oficera policji państwowej i lekarza urzędowego jako członków i odpowiedniej ilości zastępców.

Przewodniczącego, oficera policji państwowej i lekarza mianuje Minister Spraw Wewnętrznych na przeciąg lat trzech.

Przedstawiciela Ministra Sprawiedliwości i przedstawiciela Ministra Spraw Wojskowych oraz ich zastępców delegują na ten sam przeciąg czasu właściwi Ministrowie na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych.

Czynności sekretarza komisji spełnia oficer policji państwowej, wyznaczony przez Ministra Spraw Wewnętrznych.

Komisje egzaminacyjne przy Wojewodach składają się każda z Wojewody lub jego zastępcy jako przewodniczącego, przedstawiciela władz wymiaru sprawiedliwości, przedstawiciela władz wojskowych, oficera policji państwowej i lekarza urzędowego jako członków i z odpowiedniej ilości zastępców.

Oficera policji państwowej i lekarza oraz ich zastępców mianuje właściwy wojewoda na przeciąg lat trzech.

Przedstawiciela władz wymiaru sprawiedliwości oraz jego zastępców deleguje do komisji na ten sam okres czasu właściwy Prezes Sądu Apelacyjnego, a przedstawiciela

władz wojskowych i jego zastępców — właściwy dowódca O. K. — wszystkich na wniosek Wojewody.

Czynności sekretarza komisji spełnia oficer policji państwowej, wyznaczony przez Wojewodę.

Tryb postępowania komisji egzaminacyjnej określi rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych.

IV. Prawa i obowiązki funkcjonarjuszów P. P.

Art. 36.

Funkcjonarjusze policji państwowej są funkcjonarjuszami państwowymi i jako tacy do czasu wydania ustawy służbowej dla funkcjonarjuszów policji państwowej, korzystają z wszelkich praw, przysługujących urzędnikom i funkcjonariuszom państwowym państwowej służby cywilnej, o ile przepisy niniejszej ustawy inaczej nie stanowią.

Postanowienia ustawowe, dotyczące praw wyborczych do ciał przedstawicielskich państwowych i samorządowych osób wojskowych w służbie czynnej, stosują się analogicznie do funkcjonarjuszów P. P.

Art. 37.

Uposażenie oraz zaopatrzenie emerytalne funkcjonarjuszów policji i ich rodzin normują ogólne ustawy o uposażeniu i zaopatrzeniu emerytalnym urzędników i funkcjonarjuszów państwowych z tem, że funkcjonarjuszom policji państwowej każdy rok służby czynnej, ponad lat 5 faktycznej takiej służby zalicza się jako osiemnaście miesięcy dla obliczenia wyслуги emerytalnej.

Art. 38.

Funkcjonarjusz policji państwowej, który wskutek czynu karygodnego, popełnionego na jego osobie lub nieszczęśliwego wypadku, doznanego z powodu lub w czasie pełnienia obowiązków służbowych utracił całkowicie zdolność do pracy zarobkowej, otrzymuje niezależnie od zaopatrzenia, w myśl ogólnie obowiązującej ustawy emerytalnej jednorazowe odszkodowanie, w wysokości dwuletniej płacy, obliczonej wedle otrzymanego przez niego pełnego uposażenia w ostatnim miesiącu służby czynnej wraz ze wszystkimi dodatkami.

O ile funkcjonarjusz policji państwowej zmarł wskutek nieszczęśliwego wypadku, któremu uległ z powodu lub w czasie pełnienia obowiązków służbowych, jednorazowe odszkodowanie wymienione w ustępie pierwszym niniejszego artykułu, otrzymuje pozostała po nim wdowa wzgl. dzieci ślubne i uprawnione, niezależnie od zaopatrzenia, przewidzianego przez obowiązujące postanowienia ogólnej ustawy emerytalnej.

Art. 39.

Sieroty po poległym lub zmarłym wskutek nieszczęśliwego wypadku, któremu uległ z powodu lub w czasie pełnienia czynności służbowych, funkcjonariuszu policji, mogą być utrzymywane i kształcone na koszt Państwa, jeżeli są pozbawione opieki i środków utrzymania, przy analogicznem zastosowaniu odnośnych postanowień ustawy z dnia 18 marca 1921 r. (Dz. Ust. Rz. P. Nr. 32, poz. 195).

Wykonanie niniejszego postanowienia określi rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej, wydane w porozumieniu z Ministrami: Spraw Wewnętrznych i Skarbu.

Art. 40.

Szeregowemu policji państwowej, który do służby w policji stał się fizycznie niezdolny bez własnej winy, odpowiada jednak warunkom wymagany od kandydatów na stanowiska w państw. służbie cywilnej, przysługuje prawo pierwszeństwa przy nadawaniu takich stanowisk.

Rada Ministrów specjalnem rozporządzeniem ureguluje zastosowanie powyższego postanowienia.

Art. 41.

Funkcjonariusz policji państwowej jest urzędnikiem w rozumieniu ustaw karnych. Przysługują mu w czasie pełnienia służby także prawa warty.

Każda osoba tak cywilna jak i wojskowa obowiązana jest stosować się bezzwłocznie do żądania funkcjonariusza policji, będącego w służbie.

Art. 42.

Funkcjonariusz policji podczas pełnienia służby może użyć broni:

1) w razie koniecznej obrony dla odparcia bezprawnego napadu lub zamachu, zagrażającego jego osobie lub innym osobom, wolności jego lub innych osób albo mieniu ludzkiemu;

2) dla pokonania oporu, udaremniającego przeprowadzenie czynności służbowych, jeżeli przedtem już wyczerpał inne środki, zmierzające do pokonania oporu;

3) dla udaremnienia usiłowanej ucieczki niebezpiecznego przestępcy, jeśli nie było innego sposobu do schwytania lub obezwładnienia;

4) dla ujęcia lub obezwładnienia bandyty lub równie niebezpiecznego przestępcy, który prawdopodobnie posiada przy sobie broń palną i zajął stanowisko obronne lub schronił się do kryjówki, której mimo wezwania nie opuszcza i zachodzi obawa, że w razie zbliżenia się funkcjonariusza policji przestępca użyje broni znienacka.

Art. 43.

Wszelkie organa wykonawcze władz państwowych i samorządowych są obowiązane na żądanie organów policji udzielać im w miarę możliwości pomocy, potrzebnej do przeprowadzenia czynności służbowych.

Osoby wojskowe winny udzielać organom policji doraźnej pomocy w tych wypadkach, gdy zauważą, że organa te przy wykonywaniu czynności służbowych napotkały czynny opór ze strony osób trzecich, którego własnymi siłami nie mogą pokonać i gdy zwłoka grozi niebezpieczeństwem.

Art. 44.

Przepisy o umundurowaniu i uzbrojeniu policji państwowej wydaje Minister Spraw Wojskowych.

Dla zapewnienia wyłączności ustanowionego w powyższym trybie umundurowania policji państwowej wszystkie przepisy w przedmiocie umundurowania organizacyj państwowych z wyjątkiem wojskowych, wymagają uprzedniego uzgodnienia z Ministrem Spraw Wewnętrznych.

Art. 45.

Obowiązki funkcjonariuszów policji oraz tryb postępowania służbowego określi instrukcja wydana przez Ministra Spraw Wewnętrznych.

Art. 46.

Przepisy o powołaniu oficerów względnie szeregowych rezerwy do ćwiczeń wojskowych nie mają zastosowania do funkcjonariuszów policji państwowej.

Art. 47.

W razie wojny organa policji państwowej stają się częścią siły zbrojnej Państwa i wchodzi w jej skład jako wojskowe organa służby bezpieczeństwa z tem jednak, że nie przestają być nadal również organem służby bezpieczeństwa w zakresie przewidzianym w niniejszej ustawie.

Wcielenie tych organów do siły zbrojnej Państwa następuje na rozkaz Ministra Spraw Wojskowych lub Naczelnego Wodza w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych.

Przepisy, które wyda Minister Spraw Wojskowych w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych określa stosunek wojskowych organów służby bezpieczeństwa utworzonych z policji państwowej do władz wojskowych i władz administracji ogólnej.

Funkcjonariuszom P. P. na czas wcielenia do siły zbrojnej nadaje się odpowiednie stopnie wojskowe.

Jednocześnie z wcieleniem do siły zbrojnej organa P. P. otrzymują w stosunku do osób wojskowych prawo ingerencji również w sprawach służbowych, w zakresie

przewidzianym w odnośnych przepisach wojskowych dla organów P. P. względnie żandarmerji polowej.

V. Odpowiedzialność karna i dyscyplinarna.

Art. 48.

Funkcjonariusze P. P. winni popełnienia czynów, zagrożonych obowiązującemu ustawami karnymi, oraz przewidzianych w artkułach 49—59 niniejszej ustawy, odpowiadają przed „sądami karnymi policji Państwowej”, które orzekają przy odpowiedniem zastosowaniu przepisów wojskowej procedury karnej.

Do czasu zorganizowania powyższych sądów w drodze osobnej ustawy, funkcjonariusze P. P. odpowiadają przed właściwemi sądami powszechnemi dla osób cywilnych.

W przypadkach art. 47 funkcjonariusze P. P. od chwili doręczenia im lub ogłoszenia rozkazu o wcieleniu do siły zbrojnej odpowiadają według przepisów Kodeksu Karnego Wojskowego przed właściwemi sądami wojskowemi.

Art. 49.

Funkcjonarjusz policji, winny umyślnego niewykonania polecenia władzy administracyjnej służbowej, wymienionej w art. 4 niniejszej ustawy, ulegnie karze pozbawienia wolności od miesięcy trzech do jednego roku.

Jeśli umyślne niewykonanie polecenia spowodowało znaczną szkodę dla zarządu państwowego lub dla interesu skarbowego, społecznego lub prywatnego albo zagrażało taką szkodą, winny ulegnie karze ciężkiego więzienia na czas od jednego roku do lat sześciu.

Art. 50.

Funkcjonarjusz policji, który samowolnie, celem uchylenia się od służby oddali się czasowo od swego oddziału, opuści czasowo swe stanowisko służbowe, przekroczy udzielony mu urlop lub nie stawi się do pełnienia włożonego nań obowiązku, ulegnie karze pozbawienia wolności do trzech miesięcy.

Jeśli samowolne oddalenie się funkcjonarjusza policji ze swego oddziału, opuszczenie stanowiska służbowego lub przekroczenie urlopu nastąpiło w zamiarze trwałego uchylenia się od obowiązku służby albo jeśli opuści on stanowisko wartownicze, winny ulegnie karze pozbawienia wolności od sześciu miesięcy do jednego roku.

Art. 51.

Funkcjonariusz policji, który w czasie pełnienia czynności służbowych, połączonych z niebezpieczeństwem dla niego, z tchórzostwa nie spełni powierzonego mu zadania służbowego albo opuści lub pozostawi współdziałających z nim lub osoby trzecie w niebezpieczeństwie, ulegnie karze pozbawienia wolności do lat 2.

Art. 52.

Funkcjonariusz policji, który świadomie przez odezwanie się lub zachowanie znieważa (obraża) przełożonego lub starszego w stopniu służbowym w czasie, gdy sam pełni służbę, albo w czasie, gdy oni pełnią służbę z powodu wykonywania przez nich obowiązków służbowych, ulegnie karze pozbawienia wolności do jednego roku.

Jeżeli funkcjonariusz policji czynnie targnie się na przełożonego lub starszego w stopniu służbowym, w czasie, gdy sam pełni służbę, albo w czasie, gdy oni pełnią służbę, albo z powodu wykonywania przez nich obowiązków służbowych, ulegnie karze pozbawienia wolności od trzech miesięcy do lat trzech. Jeżeli czynu takiego dokonano pod bronią lub wobec zebranych szeregowych policji albo z bronią lub innym niebezpiecznym narzędziem, względem przełożonego, będącego w służbie, stosuje się karę pozbawienia wolności od jednego roku do lat pięciu.

Tym samym karom ulegnie funkcjonariusz policji państwowej, winny zniewagi swej władzy służbowej, wymienionej w art. 4 lub czynnego targnięcia się na nią.

Art. 53.

Funkcjonariusz policji, który rozkazowi, wydanemu przez przełożonego policyjnego jest nieposłuszny przez samowolne niewykonanie przekroczenia lub zmianę rozkazu, ulegnie karze pozbawienia wolności od jednego miesiąca do sześciu miesięcy. Funkcjonariusz, który takiemu rozkazowi wyraźnie odmówi posłuszeństwa, lub wyrazi swe nieposłuszeństwo słowami, gestami lub innymi działaniami, również funkcjonariusz, który mimo powtórzenia rozkazu trwa w nieposłuszeństwie, ulegnie karze pozbawienia wolności od 3-ch miesięcy do jednego roku.

Jeżeli jeden z czynów, wskazanych powyżej, spełniono wobec zebranych szeregowych policji lub odmówiono rozkazowi stawiania pod broń, albo pod bronią, stosuje się karę pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 3.

Art. 54.

Funkcjonariusz policji, winny świadomego działania w kierunku spowodowania zbiorowego wystąpienia funkcjonariuszów policji w sprawach związanych ze służbą, czy to przez urządzenie zebrania, czy zbieranie podpisów, w celu wspólnego przedstawienia lub zażalenia, czy też przez szerzenie wśród funkcjonariuszów policji

niezadowolenia ze służby i jej warunków, ulegnie karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do jednego roku.

Uczestnicy takiego zebrania, zażalenia, przedstawienia, ulegną karze pozbawienia wolności do sześciu miesięcy.

Art. 55.

Funkcjonariusze policji, winni skupiania się i wspólnej odmowy posłuszeństwa przełożonemu, oporu, lub targnięcia się na przełożonego, ulegną karze ciężkiego więzienia od 1 roku do lat 5.

Przywódcy i podżegacze zbiegowiska tudzież uczestnicy zbiegowiska, którzy dopuszczają się czynnego gwałtu na przełożonym, ulegają karze ciężkiego więzienia na czas od lat 5 do lat 10.

Art. 56.

Funkcjonariusz policji, który groźbą niekorzystnych następstw lub innymi bezprawnymi środkami usiłuje powstrzymać podwładnego od niesienia lub popierania zażalenia, albo udaremnia lub usiłuje udaremnić zażalenie wniesione doń przepisowo, a które jest on obowiązany dalej przedłożyć lub zbadać, ulega karze pozbawienia wolności do 1 roku.

Art. 57.

Funkcjonariusz policji winny niedbalstwa w powierzonym mu dozorze nad więźniem lub inną osobą, pozostającą pod strażą, jeśli następstwem tego niedbalstwa była ucieczka z pod straży lub z miejsca zamknięcia, ulega karze pozbawienia wolności do 1 roku.

Jeśli więzień był skazany za zbrodnię albo zatrzymany z powodu posądzenia go o zbrodnię, o czym winny funkcjonariusz wiedział, należy wymierzyć karę pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 2.

Jeśli więzień był skazany na karę śmierci, bezterminowego (dożywotniego) ciężkiego więzienia, lub ciężkiego więzienia nie niżej lat 6, albo zatrzymany z powodu posądzenia go o zbrodnię, za którą można wymierzyć karę śmierci, bezterminowego (dożywotniego) ciężkiego więzienia, lub ciężkie więzienie powyżej lat 10, o czym winny funkcjonariusz wiedział, należy wymierzyć karę pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 5.

Art. 58.

Przepisy art. poprzedniego należy stosować także względem funkcjonariusza policji, który umyślnie umożliwi lub ułatwi ucieczkę więźniowi lub innej osobie, pozostającej pod strażą albo takim sposobem ucieczkę umożliwić lub ułatwić usiłuje, jeśli przepisy innych ustaw karnych są w poszczególnym wypadku łagodniejsze.

Art. 59.

Usiłowanie przestępstw, przewidzianych w niniejszej ustawie jest karalne. Udział w nich osób, nie będących funkcjonariuszami policji, jest karany pozbawieniem wolności przez okres czasu od połowy wymiaru najniższego do połowy wymiaru najwyższego, przewidzianego za odnośne przestępstwa.

Art. 60.

Postanowienia karne art. 49—59 nie wykluczają ukarania wedle surowszych przepisów ustaw karnych.

Art. 61.

Przez karę pozbawienia wolności, przewidzianą w niniejszej ustawie, należy rozumieć w b. dz. rosyjskiej oraz Województwach: Poznańskim, Pomorskim i Górnośląskiej części Województwa Śląskiego więzienia (art. 3 ust. 3 przepisów przechodnich z sierpnia 1919 r. do K. K. z r. 1903, § 16 niem. K. K. z r. 1871) zaś w b. dzielnicy austriackiej ścisły areszt (§ 245 u. k.). Przestępstwo przewidziane w art. 49 jest zbrodnią, inne przestępstwa, przewidziane w mniejszej ustawie są występkami.

Art. 62.

Przestępstwa określone w art. 49—54 oraz 56—59 są ścigane tylko na wniosek właściwego przełożonego.

Właściwym przełożonym jest Minister Spraw Wewnętrznych w stosunku do Głównego Komendanta P. P., Główny Komendant w stosunku do wszystkich oficerów policji oraz w stosunku do przydzielonych mu szeregowych policji i — Inspektorzy wojewódzcy w stosunku do podległych im szeregowych.

Właściwy przełożony nie postawi wniosku o ukaranie przez Sąd, jeśli uważa, że ukaranie dyscyplinarne ze względu na szczególne okoliczności wypadku jest wystarczające.

W wypadkach przestępstw przewidzianych w art. 49 i w ust. 3-im art. 52-go przełożony obowiązany jest postawić wniosek, jeśli jego władza służbowa tego żąda.

Art. 63.

Wniosek pisemny o ukaranie należy złożyć Prokuratorowi właściwemu lub najbliższemu, który kieruje wnioskiem do Prokuratora właściwego.

Ściganie jest wykluczone, jeśli wniosku nie złożono w ciągu 6 miesięcy. Termin ten liczy się od dnia, w którym właściwy przełożony otrzymał wiadomość o czynie i osobie sprawcy.

Postępowanie sądowe obejmuje wszystkich, którzy mieli w czynie udział, niemniej popleczników, popierających przestępcę i ukrywaczy, choćby wniesiono o ukaranie tylko jednej z powyższych osób.

Cofnięcie wniosku nie jest dopuszczalne.

Prokurator działa na podstawie wniosku z urzędu jako oskarżyciel publiczny.

Art. 64.

Brak wniosku, wymienionego w artykułach poprzednich nie stoi na przeszkodzie zaareztowaniu prewencyjnemu (tymczasowemu przytrzymaniu) sprawcy przez sąd lub policję, na żądanie Prokuratora lub bez takiego żądania, jak niemniej przeprowadzeniu dochodzeń.

O wydaniu sędziowskiego nakazu zaareztowania należy jednak zawiadomić bezzwłocznie jedną z osób uprawnionych do złożenia wniosku, przytaczając okoliczności faktyczne przestępstwa, o ile są wiadome. Nakaz należy uchylić, jeśli w ciągu dni 14 od doręczenia tego zawiadomienia nie oznajmiono sądowi, że przełożony wniosek złożył lub że go złoży.

Zaareztowanego należy wypuścić na wolność, jeśli Prokurator o to wniesie albo jeśli w ciągu 2 miesięcy po wykonaniu zaareztowania nie złoży sądowi (sędziemu śledczemu) właściwego wniosku prokuratorskiego, dołączając wniosek właściwego przełożonego.

Art. 65.

Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych władny jest wydawać przepisy co do miejsca i sposobu wykonywania kar pozbawiania wolności na funkcjonariuszach policji.

Art. 66.

Funkcjonariuszów policji państwowej, którzy naruszają obowiązki swego stanowiska i urzędu w służbie lub poza służbą przez czyn, zaniechanie lub zaniedbanie, pociąga się, niezależnie od ich ewent. sądowej odpowiedzialności karnej lub cywilnej do odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Art. 67.

Za wykroczenia służbowe nakłada się następujące kary dyscyplinarne:

A) Odnosnie szeregowych policji państwowej:

- 1) nagana zwykła,
- 2) nagana formalna z ogłoszeniem w rozkazie,
- 3) areszt zwykły od 24 godzin do dni 30,
- 4) areszt ostry od dni 3 do dni 30,
- 5) degradacja o jeden lub dwa stopnie na czas od trzech miesięcy do lat trzech,
- 6) przeniesienie w stały stan spoczynku z zmniejszonym uposażeniem emerytalnym najwyżej o 25%,
- 7) wydalenie ze służby.

B) Odnośnie oficerów policji państwowej:

- 1) nagana zwykła,
- 2) nagana formalna z ogłoszeniem w rozkazie,
- 3) areszt domowy zwykły od 4 godzin do dni 14,
- 4) areszt domowy ostry od 3 dni do dni 14,
- 5) obniżenie stopnia służbowego o jeden lub dwa stopnie na czas od trzech miesięcy do lat trzech.
- 6) przeniesienie w stały stan spoczynku ze zmniejszonym uposażeniem emerytalnym najwyżej o 25%,
- 7) wydalenie ze służby.

Wydalenie funkcjonariusza policji państwowej ze służby pociąga za sobą utratę wszystkich praw z piastowaniem urzędu związanych, a w tej liczbie prawa do zaopatrzenia emerytalnego.

Art. 68.

Wymienione w artykule poprzedzającym kary nagany zwykłej i z ogłoszeniem w rozkazie oraz kary aresztu nakładają przełożeni policyjni, odpowiedzialni za dyscyplinę, wyszkolenie i porządek w podwładnych im oddziałach policyjnych.

Art. 69.

Kary obniżenia stopnia służbowego, przeniesienia w stały stan spoczynku i wydalenia ze służby odnośnie do oficerów policji państwowej, orzeka Minister Spraw Wewnętrznych po wysłuchaniu opinii i wniosku komisji dyscyplinarnej dla oficerów policji, ustanowionej przy Ministrze Spraw Wewnętrznych.

Kary degradacji, przeniesienia w stały stan spoczynku i wydalenia ze służby odnośnie do szeregowych policji państwowej, orzekają Inspektorowie wojewódzcy na podstawie opinii i wniosków komisji dyscyplinarnej dla szeregowych policji, ustanowionych przy Wojewodach.

Art. 70.

Minister Spraw Wewnętrznych odnośnie do oficerów policji państwowej, a Inspektor wojewódzki odnośnie do szeregowych policji państwowej, mogą przychylić się do wniosku komisji dyscyplinarnej lub wymierzyć karę łagodniejszą. Natomiast kara ostrzejsza może być wymierzona dopiero po ponownym rozpatrzeniu sprawy przez komisję dyscyplinarną.

W tym ostatnim wypadku sprawa winna być zwrócona najpóźniej w ciągu 7 dni komisji dyscyplinarnej w innym składzie, która postąpi tak, jakby poprzedniej opinii i wniosku nie było.

Art. 71.

Członkom rodziny wydalonego ze służby można w razie okoliczności zasługujących na szczególne uwzględnienie przyznać w drodze łaski w orzeczeniu odpowiedni stały zasiłek na utrzymanie, który jednak nie może przewyższać normalnego ich zaopatrzenia wdowiego lub sierociego.

Art. 72.

Wznowienie postępowania dyscyplinarnego zakończonego ostatecznym orzeczeniem nawet już po wykonaniu kary, możliwe jest tylko w wypadkach, gdy wyjdą na jaw nowe fakty lub środki dowodowe, nieznanne w poprzednim postępowaniu, które same przez się lub w związku z faktami poprzednio ustalonymi, lub z dowodami poprzednio zebranymi mogą powodować zwolnienie od zarzutów lub nałożenia kary łagodniejszej.

Art. 73.

Komisja dyscyplinarna dla oficerów policji państwowej przy Ministrze Spraw Wewnętrznych składa się z Głównego Komendanta policji państwowej lub jego zastępcy — jako przewodniczącego urzędnika Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i oficera policji państwowej w stopniu służbowym nie niższym od podinspektora — jako członków, oraz dwóch oficerów policji w tym samym stopniu służbowym jak obwiniony — jako asesorów z prawem głosu.

Urzędnika Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i oficera policji państwowej oraz potrzebną ilość zastępców mianuje Minister Spraw Wewnętrznych, obu asesorów zaś powołuje przewodniczący dla każdej sprawy oddzielnie, przyczem w miarę możliwości oficerowie policji powołani w charakterze asesorów winni być starsi latami służby niż obwiniony. (Urzędnik M. S. Wewn. winien być co najmniej w VI st. sł. względnie VIII st. sł.).

Czynności sekretarza komisji sprawuje oficer policji wyznaczony przez Ministra Spraw Wewnętrznych.

Komisja dyscyplinarna dla szeregowych policji przy Wojewodzie składa się z oficera policji będącego stosownie do postanowień rozporządzenia wymienionego w art. 3 niniejszej ustawy, faktycznym zastępcą Inspektora wojewódzkiego — jako przewodniczącego, z urzędnika Urzędu Wojewódzkiego i oficera policji państwowej w stopniu nie niższym od komisarza, jako członków i z dwóch szeregowych policji państwowej tego samego stopnia służbowego co obwiniony — jako asesorów z prawem głosu.

Członków komisji i potrzebną ilość zastępców mianuje Wojewoda na przeciąg jednego roku, asesorów zaś wyznacza dla każdej sprawy oddzielnie Inspektor wojewódzki na wniosek przewodniczącego, przyczem asesorowie ci winni być w miarę możliwości starsi latami służby od obwinionego.

Czynności sekretarza komisji sprawuje oficer policji, wyznaczony przez Wojewodę.

Art. 74.

Wszczęcie sprawy dyscyplinarnej następuje z własnej inicjatywy przełożonych policyjnych lub na żądanie władzy służbowej. Żądaniu władzy służbowej przełożony policyjny odmówić nie może. W zależności od stopnia winy, przełożony policyjny może ukarać winnego doraźnie w zakresie przysługujących mu uprawnień dyscyplinarnych lub może skierować sprawę na drogę postępowania dyscyplinarnego.

Postępowanie dyscyplinarne wdraża Główny Komendant policji państwowej w stosunku do wszystkich oficerów i w stosunku do przydzielonych mu szeregowych policji, a Inspektor wojewódzki w stosunku do podwładnych mu szeregowych policji państwowej.

W wypadkach wszczęcia postępowania dyscyplinarnego przeciwko szeregowemu policji państwowej i w każdym wypadku wszczęcia postępowania dyscyplinarnego przeciwko oficerowi policji, przełożony policyjny, wymieniony w ustępie drugim niniejszego artykułu, przed wymierzeniem kary, względnie przed przekazaniem sprawy komisji dyscyplinarnej, przedstawia akta sprawy i projektowane załatwienie swej władzy służbowej.

Jeśli ta ostatnia nie godzi się na proponowane załatwienie, przysługuje jej prawo przedstawienia sprawy najpóźniej w ciągu 14 dni swej władzy zwierzchniej do decyzji.

Do czasu zapadnięcia decyzji wymierzenie kary, względnie przekazanie sprawy komisji dyscyplinarnej wstrzymuje się.

Art. 75.

Przepisy wydane przez Ministra Spraw Wewnętrznych, określają szczegółowo zakres odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszów policji, uprawnienia dyscyplinarne policyjnych przełożonych i tryb postępowania przy wymierzaniu przez nich kar dyscyplinarnych oraz prowadzenia postępowania dyscyplinarnego. Przepisy te określają również tryb postępowania komisji dyscyplinarnych.

Art. 76.

Naczelnicy władz administracyjnych I i II instancji mają prawo zawieszania w czynnościach służbowych podległych im tak oficerów jak i szeregowych policji państwowej. Zawieszenie funkcjonariusza policji może nastąpić w wypadkach nagłych, w szczególności w razie uzasadnionych danych, że dalsze pełnienie przez niego obowiązków służbowych może być szkodliwym dla służby bezpieczeństwa. Zawieszenie następuje w drodze bezpośredniego rozkazu, jeśli jednak przełożony danego funkcjonariusza znajduje się na miejscu, zawieszenie to winno nastąpić za jego pośrednictwem, przyczem polecenie zawieszenia winno być niezwłocznie wykonane.

O dokonaniem zawieszenia Naczelnik władzy administracyjnej zawiadamia niezwłocznie właściwego przełożonego zawieszzonego funkcjonariusza policji, który winien

niezwłocznie spowodować wdrożenie przeciwko zawieszonemu postępowania dyscyplinarnego.

O utrzymaniu, względnie uchyleniu zawieszenia zarządzonego przez Naczelnika władzy administracyjnej I instancji, decyduje właściwy Wojewoda.

O utrzymaniu, względnie uchyleniu zawieszenia zarządzonego przez Wojewodę, decyduje Minister Spraw Wewnętrznych.

VI. Przepisy przejściowe.

Art. 77.

Postanowienia art. 17 i 19 niniejszej ustawy nie mają zastosowania do tych funkcjonariuszów, którzy przed dniem jej wejścia w życie zostali już przyjęci na próbną służbę w policji państwowej.

Postanowienia art. 21 niniejszej ustawy nie mają zastosowania do tych funkcjonariuszów policji państwowej, którzy przed dniem jej wejścia w życie uzyskali już definitywną nominację w myśl postanowień ustawy z dnia 24 lipca 1919 r. (Dz. Pr. Nr 61, poz. 363).

Art. 78.

Na przeciąg lat trzech, licząc od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, Minister Spraw Wewnętrznych może zezwalać na wyjątki od postanowień, przewidzianych artykułem 17, w stosunku do kandydatów, wymienionych w art 14, p. a), b) i c).

Art. 79.

Oficerowie, do stopnia nadkomisarza włącznie oraz szeregowi policji, którzy przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy uzyskali wprawdzie definitywną nominację na podstawie ustawy z dnia 24 lipca 1919 r. o policji państwowej, nie złożyli jednak jeszcze przepisane egzaminu, winni poddać się temu egzaminowi, stosownie do postanowień niniejszej ustawy.

Szeregowi, o ile nie przesłużyli w policji 4 lat, winni ponadto złożyć zobowiązanie, przewidziane art. 26 niniejszej ustawy, przyczem okres ich służby dotychczasowej w policji winien im być do obowiązkowego czasu służby zaliczony.

Art. 80.

Funkcjonariusze policji państwowej, wymienieni w art. 77 i 79 niniejszej ustawy, winni w przeciągu 6 miesięcy od dnia jej wejścia w życie złożyć przyrzeczenie służbowe zgodnie z postanowieniami art. 23 tej ustawy.

Art. 81.

Do czasu ustawowego określenia władzy administracyjnej w mieście stół. Warszawie, w rządzie, gdzie w ustawie niniejszej wymieniony jest Wojewoda lub władza administracyjna II instancji, należy dla m. st. Warszawy rozumieć: Komisarz lub Komisarjat Rządu na m. st. Warszawę.

Art. 82.

Ustawa niniejsza wchodzi w życie z dniem jej ogłoszenia, jednocześnie traci moc obowiązującą ustawa o Policji Państwowej z dnia 24 lipca 1919 r. (Dz. P. P. P. Nr. 61, poz. 363), oraz wszystkie sprzeczne z niniejszą ustawą postanowienia dekretów, ustaw, rozporządzeń i innych przepisów.

Ustawa z dnia ... 1926 r. o Radach Wojewódzkich i ich wydziałach.

Art. 1.

Rady Wojewódzkie zorganizowane na obszarze województw: warszawskiego, łódzkiego, kieleckiego, lubelskiego, białostockiego, nowogródzkiego, poleskiego, wołyńskiego i wileńskiego tymczasową ustawą z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji (Dz. U. R. P. Nr. 65, poz. 393) pozostają do czasu, kiedy na zasadach zawartych w ustawie z dnia 26 września 1922 r. (Dz. U. R. P. Nr. 90, poz. 829) uchwaloną zostanie organizacja samorządu i autonomji wojewódzkiej z tą zmianą, że ilość członków rady wojewódzkiej, wchodzących w jej skład z urzędu nie może przenosić jednej trzeciej części ogółu członków Rady, a na tej samej podstawie utworzone będą rady wojewódzkie na obszarze województw: krakowskiego, lwowskiego, stanisławowskiego i tarnopolskiego.

Art. 2.

W każdym z województw, wymienionych w artykule poprzednim, utworzony będzie wydział rady wojewódzkiej, złożony z 3-ch członków, wybranych na przeciąg lat czterech przez radę wojewódzką i dwóch członków mianowanych przez wojewodę, albo z jej grona, albo z poza jej grona z pośród mieszkańców województwa, posiadających bierne prawo wyborcze do rad miejskich lub gminnych. Członkowie będą mieli swoich zastępców tak samo wybranych względnie mianowanych. Przewodniczy wydziałowi wojewoda lub wyznaczony przez niego zastępca.

Art. 3.

Do zakresu działania wydziału Rady Wojewódzkiej należy:

1) sprawowanie bezpośredniego nadzoru nad działalnością samorządu powiatów i miast wydzielonych z powiatu, przez zatwierdzenie budżetu i dokonywanie w nim

zmian uzasadnionych ustawą lub wydanem na ich podstawie rozporządzeniu ministerjalnem;

2) rozstrzyganie odwołań od orzeczeń organów samorządu powiatów i miast wydzielonych z powiatu w sprawach należących do ich własnego zakresu działania, wydanych w instancji I, a wyjątkowo także od orzeczeń wydanych w instancji II, o ile to ustawa postanawia;

3) wykonywanie uchwał powziętych przez Radę Wojewódzką w sprawach zastrzeżonych jej do stanowczej decyzji;

4) stanowienie w sprawach przekazanych mu do decyzji przez Radę Wojewódzką;

5) załatwianie spraw, które mu przekazują ustawy lub które przekazują samorządowi wojewódzkiemu bez wskazania organu do ich załatwienia.

Art. 4.

Uchwały wydziału Rady Wojewódzkiej oraz jego zarządzenia, naruszające zdaniem wojewody obowiązujące przepisy prawne, powinien wojewoda zawiesić i przedłożyć do rozstrzygnięcia właściwemu ministrowi.

Art. 5.

Wykonaniem uchwał zajmuje się wojewoda z pomocą biura Urzędu Wojewódzkiego.

Art. 6.

Znosi się Tymczasowy Wydział Samorządowy we Lwowie ustanowiony ustawą z dnia 30 stycznia 1920 r. (Dz. U. R. P. Nr. u, poz. 61) a zreorganizowany rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 10 grudnia 1924 r. (Dz. U. R. P. Nr. 107, poz. 969), a sprawy załatwiane przez niego przechodzą na wydziały Rad Wojewódzkich: krakowskiej, lwowskiej, tarnopolskiej i stanisławowskiej na obszarze każdego z nich z wyjątkiem spraw, wymienionych w artykule następnym.

Art. 7.

Dla zarządu szpitalnictwem, fundacjami stypendjalnemi i dobroczynnemi, byłym majątkiem krajowym i funduszami samoistnemi, który dotychczas sprawował Tymczasowy Wydział Samorządowy, ustanawia się aż do stanowczego uregulowania tej sprawy delegację wydziałów Rad województw: krakowskiego, lwowskiego, stanisławowskiego i tarnopolskiego, do której wydziały te delegować będą po jednym członku, a który obradować będzie pod przewodnictwem wojewody lwowskiego. Uchwały jego wykonywać będzie wojewoda lwowski z pomocą swoich urzędników, zaś o wykonanie uchwał na obszarze innych województw udawać się będzie do ich wojewodów.

Art. 8.

Osobna ustawa postanowi o pokryciu wydatków połączonych ze spełnieniem zadań, przewidzianych w niniejszej ustawie.

Art. 9.

Dotychczasowa organizacja samorządu wojewódzkiego w województwach: poznańskim i pomorskim pozostaje w mocy. Sejmik ich wojewódzki zachowa prawo wybierania swego przewodniczącego na każdą kadencję, ale wydziałowi przewodniczyć będzie wojewoda lub jego zastępca w urzędzie wojewódzkim.

Art. 10.

Wykonanie tej ustawy porucza się Ministrowi Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z właściwymi ministrami, a zarazem upoważnia się go do określenia w drodze rozporządzenia terminu i sposobu przeprowadzenia wyborów do Rady Wojewódzkiej i jej wydziału tudzież regulaminu czynności Rady Wojewódzkiej i jej wydziału, oraz liczbę członków wydziału mianowanych.

Art. 11.

Ustawa ta wchodzi w życie z dniem ...

Ustawa z dnia ... 1926 r. zmieniająca niektóre postanowienia w organizacji władz samorządu powiatowego.

Art. 1.

Wydział sejmiku powiatowego (rady powiatowej) składać się będzie ze starosty lub jego zastępcy jako przewodniczącego i sześciu członków wybranych przez sejmik (radę) na przeciąg lat czterech z pośród członków sejmiku (rady).

Art. 2.

Przeprowadzenie uchwał wydziału należy do starosty i urzędników jego biura.

Jako zwrot wydatków na uposażenie tych urzędników oraz na lokale i potrzeby kancelaryjne uiszczać będzie powiatowy związek samorządowy Skarbowi Państwa corocznie kwotę odpowiadającą 7 od sta sumy zwyczajnych wydatków budżetu, jakie związek samorządowy poczynił w roku poprzednim. Kwotę tę w porozumieniu ze starostą wstawiać będzie sejmik (rada) powiatowy do budżetu swoich wydatków. Zarządy przedsiębiorstw i zakładów, utworzonych przez związek samorządowy i działających według postanowień statutu dla nich wydanego, będą opłacane przez związek

Art. 3.

Wszystkie dochody samorządu powiatowego wpływają do kasy skarbowej, która dokonywa wypłat na cele samorządu na podstawie asygnacyj wystawionych przez

starostę w granicach kredytów otwartych na te cele w budżecie powiatowego związku samorządowego, zatwierdzonym przez wydział wojewódzki.

Art. 4.

Związek samorządu powiatowego lokale zajmowane na biuro we własnych budynkach odda starostwu za słusznem wynagrodzeniem, o ile ono na pomieszczenie biur będzie ich potrzebowało.

Art. 5.

Wykonanie tej ustawy porucza się Ministrowi Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrem Skarbu.

Art. 6.

Ustawa ta obowiązuje na całym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej z wyjątkiem województwa śląskiego.

Wszelkie dotychczas obowiązujące przepisy prawne, dotyczące przedmiotów unormowanych niniejszą ustawą, pozostają w mocy, o ile ich niniejsza ustawa nie zmienia.

Ustawa z dnia ... 1926 r. o zleceniu prezydentom niektórych miast
załatwiania spraw ogólnej administracji państwowej.

Art. 1.

Prezydentom miast: Warszawy, Poznania, Krakowa, Łodzi, Lublina, Lwowa i Wilna zostaje zlecone załatwianie w obrębie miasta spraw, wchodzących w zakres działania władz ogólnej administracji państwowej I-ej instancji, z wyjątkiem spraw, wymienionych w art. 2 niniejszej ustawy.

Art. 2.

Władzom ogólnej administracji państwowej zastrzega się sprawy bezpieczeństwa publicznego w ścisłym tego słowa znaczeniu, a w szczególności ewidencję stanu ludności, wykonywanie przepisów meldunkowych, ewidencję obcych, nadzór nad cudzoziemcami i wydalenie podejrzanych, oraz uciążliwych obcokrajowców, sprawy stowarzyszeń i zgromadzeń, sprawy prasowe, wydawanie pozwoleń na broń, wydawanie kart łowieckich, zezwolenia na handel bronią i materiałami wybuchowemu, sprawy kwest, sprawy teatralne, widowisk i zabaw, nadzór nad hotelami, kawiarniami i szynkami, nadzór nad dorożkami, omnibusami, autami, wogóle komunikacją uliczną, nadzór nad biurami komisowemi, nad tandetami, grami hazardowemi i sprawy obyczajności publicznej.

Art. 3.

Wyszczególnione w art. 2 niniejszej ustawy sprawy załatwiać będą w miastach, wymienionych w art. 1 ustawy, starostwa grodzkie, względnie starostwo powiatowe, na

którego obszarze położone jest miasto. Tworzenie starostw grodzkich pozostawia się rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrem Skarbu i Sprawiedliwości.

W mieście stołecznem Warszawie sprawy te załatwiać będą komisarze rządowi obwodowi i komisarz rządowy generalny miasta. Komisarze obwodowi w sprawach im poruczonych będą mieli stanowisko starostów powiatowych. Komisarz generalny miasta będzie wobec nich instancją odwoławczą i w swoim zakresie działania będzie miał stanowisko, prawa i obowiązki wojewody.

Art. 4.

Prezydentowi miasta stołecznego Warszawy zleca się, z wyjątkiem spraw zastrzeżonych art. 2 władzom ogólnej administracji państwowej, załatwianie czynności, wchodzących w zakres działania starostów powiatowych, ale odwołanie od jego decyzji w tym zakresie podjętych iść będzie wprost do właściwego ministra.

Art. 5.

Jeżeli prezydent jednego z miast, wymienionych w art. 1 niniejszej ustawy, nie spełnia należycie obowiązków wynikających ze zleconego mu zakresu działania, a środki, służące władzy wyższej z tytułu prawa nadzoru, nie odnoszą skutku, Minister Spraw Wewnętrznych może mu odebrać zlecony zakres działania. Środkami z tytułu prawa nadzoru są: upomnienie oraz upomnienie z zagrożeniem odebrania zleconego zakresu działania.

Art. 6.

Wykonanie niniejszej ustawy porucza się Ministrowi Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z właściwymi ministrami.

Art. 7.

Ustawa niniejsza wchodzi w życie z dniem ...

Wszelkie dotychczas obowiązujące przepisy prawne, dotyczące przedmiotów unormowanych niniejszą ustawą, pozostają w mocy, o ile ich ustawa niniejsza nie zmienia.

Wykaz spraw, które mogą być przekazane z zakresu działania władz centralnych do kompetencji władz administracyjnych II instancji.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych.

1. Zmiana nazwisk oraz zniesienie i uwolnienie od opłaty za akt zmiany nazwiska.
2. Przenoszenie urzędników w obrębie województwa do VII-go stopnia włącznie.
3. Udzielanie urlopów urzędnikom podwładnym dla poratowania zdrowia do 3-ch miesięcy.

4. Udzielanie zapomóg na leczenie w uzdrowiskach oraz udzielanie zaliczek w wysokości 75 % przyznanej zapomogi.

5. Zawieranie umów na wynajem lokali dla urzędów państwowych na okres 3-letni z tenutą roczną do wysokości 1.000 złotych

6. Przeniesienie w stan spoczynku funkcjonariuszów państwowych podległych wojewodzie (art. 26 ustawy emerytalnej, Dz. U. R. P. Nr. 6 z 1924 r.).

7. Sprawy zamknięć stowarzyszeń, zagrażających bezpieczeństwu i spokojowi publicznemu, albo przybierających charakter wyraźnie niemoralny.

8. Zezwolenie na zjazdy, w których udział biorą uczestnicy więcej niż jednego województwa.

9. Udzielanie pozwoleń na sprzedaż broni krótkiej i amunicji oraz wszelkich innych gatunków broni niemyśliwskiej.

10. Wysiedlanie obcokrajowców z wyjątkiem przybyłych legalnie i posiadających paszporty zagraniczne, t.j. będących pod opieką przedstawicielstw dyplomatycznych.

11. Udzielanie koncesyj na otwieranie domów komisyjnych z wyjątkiem biur dedektywów.

12. Zatwierdzanie statutów o opłatach specjalnych i dopłatach drogowych na rzecz powiatowych związków komunalnych, oraz gmin wiejskich, wydzielonych z powiatowych związków komunalnych.

13. Zarządzanie wyborów do sejmików powiatowych.

14. Rozwiązywanie ciał samorządowych z wyjątkiem rad wojewódzkich i ciał samorządowych w miastach wojewódzkich.

15. Zezwalanie na prowadzenie przedsiębiorstw gospodnio-szynkarskich w lokalach, nieodpowiadającym wymogom ustawowym.

16. Wprowadzanie do budżetu gmin niezbędnych sum na wydatki sanitarne. (Uprawnienia wynikające z art. 7 i 8 ustawy sanitarnej z dn. 19 lipca 1919 r., Dz. U. R. P. Nr. 63).

Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego.

17. Zatwierdzanie uchwał zebrań parafjalnych, dotyczących się spraw majątkowych parafji.

18. Zatwierdzanie budżetów gmin wyznaniowych.

19. Zatwierdzanie taks rzezackich.

Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej.

20. Mianowanie przedstawiciela Ministerstwa Spraw Wewnętrznych do Nadzwyczajnej Komisji Rozjemczej dla załatwiania zatargów zbiorowych między właścicielami nieruchomości a dozorcami domów.

Ministerstwo Przemysłu i Handlu.

21. Udzielanie osobom prywatnym koncesyj na zakładanie i eksploatację urządzeń telefonicznych na obszarze województwa.

Ministerstwo Robót Publicznych.

22. Przekazywanie związkom samorządowym dróg, które nie zostaną zaliczone do kategorii dróg wojewódzkich, powiatowych lub gminnych (art. 2 ustawy z dn. 10. XII. 1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych w Rz. P., Dz. U. R. P. z 1921 r. Nr. 6).

Wykaz spraw, które mogą być przekazane z zakresu działania władz administracyjnych II instancji do kompetencji władz administracyjnych I instancji.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych.

1. Udzielanie urlopów wypoczynkowych urzędnikom podległym staroście.
2. Zezwalanie na zajęcia uboczne urzędnikom starostwa.
3. Przesiedlanie przemytników z 30-kilometrowego pasa pogranicznego.
4. Sprzedaż w drodze licytacji (osobom uprawnionym do kupna) skonfiskowanej broni palnej, z wyjątkiem wojskowej.
5. Udzielanie zezwoleń na otwieranie sal bilardowych, muzykę w restauracjach i kawiarniach i na zakładanie przedsiębiorstw przewozowych.

Ministerstwo Rolnictwa i Dóbr Państwowych.

6. Przyznawanie odszkodowań za zwierzęta zabite przy tłumieniu zarazy płucnej, wąglika lub szelestnicy

Ustawa z dnia ... 1926 r. o zmianie granic województwa poznańskiego, pomorskiego, warszawskiego, lubelskiego, kieleckiego, łódzkiego i krakowskiego, oraz w sprawie zmiany granic powiatów na obszarze województwa poznańskiego i pomorskiego.

Art. 1.

Wyłącza się powiaty: Wyrzysk, Bydgoszcz (m.), Bydgoszcz (p.), Szubin z województwa poznańskiego; powiaty: Lipno, Nieszawa, Rypin z województwa warszawskiego; powiaty: Węgrów, Sokołów, Garwolin z województwa lubelskiego; powiaty: Będzin, Olkusz, Miechów, Częstochowa z województwa kieleckiego i włącza się powiaty: Wyrzysk, Bydgoszcz (m.), Bydgoszcz (p.), Szubin, Lipno, Nieszawa, Rypin do województwa pomorskiego; powiaty: Węgrów, Sokołów, Garwolin do województwa warszawskiego;

powiaty: Będzin, Olkusz, Miechów, do województwa krakowskiego; powiat Częstochowa do województwa łódzkiego.

Art. 2.

Wyłącza się gminę: Irena pow. puławskiego, woj. lubelskiego, gminy: Opatowiec i Filipowice z pow. pińczowskiego, woj. kieleckiego i włącza się gminę Irena do powiatu garwolińskiego, woj. warszawskiego, gminę Opatowiec i gminę Filipowice do powiatu miechowskiego, woj. krakowskiego.

Art. 3.

Upoważnia się Radę Ministrów do dokonywania zmian granic powiatów, znoszenie tychże jak również tworzenie nowych powiatów na obszarze województw poznańskiego i pomorskiego przy zastosowaniu zasad ustawy z dnia 7 lipca 1921 r. (Dz. U. R. P. Nr. 64, poz. 400).

Art. 4.

W powiatach i gminach włączonych na mocy niniejszej ustawy do innych województw pozostają nadal w mocy dotychczas obowiązujące na tych obszarach przepisy prawne, dopóki nie ulegną zmianie.

Zmiany granic województw i powiatów, przeprowadzone niniejszą ustawą, względnie wydanymi na jej podstawie rozporządzeniami, pociągają jednak za sobą odpowiednie zmiany okręgów samorządowych wojewódzkich i powiatowych, oraz zmiany ich reprezentacyj samorządowych. Wszystkie przepisy o samorządzie obowiązujące w województwie wzgl. powiecie, do których wcielono powiaty wzgl. gminy, obowiązywać będą na ich obszarze, jednak przy zachowaniu nadal mocy obowiązującej ustawy z dnia 7 lipca 1921 r.

Bliższe postanowienia w tym względzie oraz zmiany w organizacji reprezentacji samorządowych pod względem liczby członków dostosowanych do dokonanych zmian granic wprowadzą na obszarze województw, wymienionych w niniejszej ustawie oraz na obszarze powiatów noworozgraniczonych na mocy artykułu 3-go niniejszej ustawy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wydane na podstawie uchwały Rady Ministrów.

Art. 5.

Wykonanie ustawy niniejszej porucza się Ministrowi Spraw Wewnętrznych.

Art. 6.

Ustawa niniejsza wchodzi w życie...

Aneks IV

Akty prawne uchwalone w oparciu o prace Komisji dla reorganizacji administracji (1926)

Nr. 158

Warszawa, Czwartek 15 Lipca 1926 roku.

MONITOR POLSKI

DZIENNIK URZĘDOWY RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

459.

ROZPORZĄDZENIE RADY MINISTRÓW

z dnia 1 lipca 1926 r.

w sprawie statutu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

Na podstawie art. 13 i 15 dekretu o tymczasowej organizacji władz naczelných z dnia 3-go stycznia 1918 r. (Dz. Praw K. P. Nr. 1, poz. 1) zarządza się, co następuje:

§ 1.

Zatwierdza się dołączony do niniejszego rozporządzenia statut organizacyjny Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

§ 2.

Wykonanie niniejszego rozporządzenia powierza się Ministrowi Spraw Wewnętrznych.

§ 3.

Rozporządzenie niniejsze wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

Równocześnie zmienia się statut organizacyjny Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, zatwierdzony rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 3 marca 1924 r. („Monitor Polski“ Nr. 61, poz. 172) w sprawie statutu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, uzupełniony rozporządzeniami Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1924 r. („Monitor Polski“ Nr. 170, poz. 518) i z dnia 25 marca 1925 r. („Monitor Polski“ Nr. 76, poz. 287) w sprawie uzupełnienia statutu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

Prezes Rady Ministrów:

(—) *Bartel.*

Minister Spraw Wewnętrznych:

(—) *Młodzianowski.*

STATUT ORGANIZACYJNY MINISTERSTWA SPRAW WEWNĘTRZNYCH.

§ 1.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych dzieli się na pięć Departamentów:

- I. Organizacyjny,*
- II. Polityczny,*
- III. Samorządu,*
- IV. Administracyjny,*
- V. Służby Zdrowia.*

Departament Organizacyjny podlega bezpośrednio Podsekretarzowi Stanu; na czele innych Departamentów stoją Dyrektorowie Departamentów.

§ 2.

Na mocy art. 1 ustawy z dnia 1 czerwca 1922 r. (Dz. U. Nr. 60, poz. 436), przy Ministrze Spraw Wewnętrznych istnieje Główny Urząd Statystyczny, którego Dyrektor podlega i referuje bezpośrednio Ministrowi. Organizację Głównego Urzędu Statystycznego i jego stosunek do władz państwowych określa załączony do wspomnianej ustawy statut.

Na mocy art. 6 ustawy z dnia 24 lipca 1919 r. (Dz. Praw Nr. 61, poz. 363), podlega Ministrowi Spraw Wewnętrznych Główny Komendant Policji Państwowej. Organizację Główniej Komendy Policji Państwowej określają przepisy Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 grudnia 1922 r., ogłoszone w Nr. 30, poz. 32 „Monitora Polskiego“ z dnia 7 lutego 1923 r.

Na mocy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych, wydanego w porozumieniu z Ministrem Spraw Wojskowych, Minister Spraw Wewnętrznych jest bezpośrednio władzą przełożoną Dowódcy Korpusu Ochrony Pogranicza.

§3.

DEPARTAMENT I ORGANIZACYJNY obejmuje sprawy: organizacji i nadzoru nad urzędowaniem Ministerstwa, oraz władz i urzędów Ministerstwu podległych, sprawy doboru i wyszkolenia personelu urzędniczego, wszelkie sprawy finansowo-gospodarcze i nadzór nad pracami ustawodawczymi w Ministerstwie.

DEPARTAMENT II POLITYCZNY obejmuje sprawy: ogólno-polityczne, narodowościowe i bezpieczeństwa.

DEPARTAMENT III SAMORZĄDU obejmuje sprawy: organizacji związków komunalnych oraz ich organów, wykonywanie nadzoru nad administracją samorządową związków komunalnych, ze szczególnem uwzględnieniem gospodarki finansowej

i działalności ekonomicznej tychże związków, a ponadto sprawy pieczy nad stanem zaopatrzenia ludności w artykuły żywnościowe i inne przedmioty powszechnego użytku,

DEPARTAMENT IV ADMINISTRACYJNY obejmuje sprawy dotyczące wykonywania ustaw i rozporządzeń z zakresu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, nieprzekazane innym Departamentom, załatwia orzecznictwo w toku instancji i wykonywa nadzór nad przestrzeganiem przepisów przez podległe Ministerstwu urzędy.

DEPARTAMENT V SŁUŻBY ZDROWIA obejmuje sprawy przekazane Ministrowi Spraw Wewnętrznych na podstawie ustawy z 28 listopada 1923 r. (Dz. Ust. Nr. 131, poz. 1060) w przedmiocie zniesienia Ministerstwa Zdrowia Publicznego względnie na podstawie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 18 stycznia 1924 r. (Dz. Ust. Nr. 9, poz. 86) w przedmiocie rozdziału kompetencji Ministra Zdrowia Publicznego oraz na podstawie ustaw i rozporządzeń późniejszych.

§ 4.

DEPARTAMENT I ORGANIZACYJNY składa się z 4-ch Wydziałów: Organizacyjno- Prawnego, Osobowego, Wydziału Inspekcji, Wyszkożenia i Organizacji Pracy, Wydziału Ogólnego oraz Sekretariatu Ministra, który pod względem nadzoru służbowego podlega Dyrektorowi Departamentu Organizacyjnego (Podsekretarzowi Stanu), zaś w zakresie swoich czynności otrzymuje bezpośrednio zlecenia od Ministra.

Wydział Organizacyjno - Prawny obejmuje sprawy dotyczące zasad organizacji i podziału czynności Ministerstwa; organizację władz i urzędów miejscowych podległych Ministerstwu, z wyjątkiem samorządowych; zasady organizacji Policji Państwowej i stosunku do władz państwowych i samorządowych, z wyjątkiem spraw załatwianych przez poszczególne Wydziały; sprawy podziału administracyjnego, z wyjątkiem zaliczenia osad w poczet miast; współdziałal w pracach ustawodawczych Ministerstwa i w wydawaniu norm treści ogólnej w granicach, wynikających z potrzeby skoordynowania działalności Wydziałów w tym zakresie.

Wydział Osobowy obejmuje sprawy dotyczące stosunku służbowego funkcjonariuszowi Ministerstwa, oraz władz i urzędów Ministerstwu podległych.

Wydział Inspekcji, Wyszkożenia i Organizacji Pracy obejmuje sprawy inspekcji władz administracyjnych podległych Ministerstwu Spraw Wewnętrznych, nadzoru nad inspekcją wojewódzką, oraz Wyszkożenia personelu urzędniczego i organizacji pracy w urzędach.

Wydział Ogólny obejmuje sprawy budżetowe, rachunkowe, kasowe, gospodarcze, oraz wszelkie sprawy związane z działalnością finansową Ministerstwa Spraw

Wewnętrznych i urzędów podległych; sprawy biurowości i nadzoru nad urzędowaniem w Ministerstwie, oraz sprawy ogólne Ministerstwa, nieprzekazane Sekretariatowi Ministra.

W skład Wydziału Ogólnego wchodzi: Rachuba, Intendentura, Biblioteka, Kancelarja Główna i Registratura.

Sekretariat Ministra obejmuje sprawy zlecone przez Ministra; sprawy reprezentacyjne; informacji prasowej oraz sprawy ogólne, wynikające ze stosunku Ministra do Prezydenta R. P., do ciał ustawodawczych, Rady Ministrów i poszczególnych Ministrów, do instytucji społecznych i osób, o ile te sprawy nie należą do zakresu działania poszczególnych Wydziałów.

§ 5.

DEPARTAMENT II POLITYCZNY składa się z 3 Wydziałów: Społeczno-Politycznego, Narodowościowego i Bezpieczeństwa.

Wydział Społeczno - Polityczny obejmuje sprawy, dotyczące ewidencji i badania ruchów społecznych i politycznych w Państwie, z wyjątkiem zagadnienia mniejszości narodowych, oraz sprawy wynikające z ustosunkowania się Państwa do tych ruchów.

Wydział Narodowościowy obejmuje sprawy mniejszości narodowych, wynikającej ich odrębności obyczajowej, językowej, wyznaniowej i gospodarczej.

Wydział Bezpieczeństwa obejmuje sprawy związane z ewidencją przestępczości, badanie jej przyczyn i projektowanie, względnie wydawanie, zarządzeń zapobiegawczych natury ogólnej.

§ 6.

DEPARTAMENT III SAMORZĄDU składa się z 3-ch Wydziałów: Administracji Samorządowej, Finansów Komunalnych, oraz Społeczno-Gospodarczego.

Wydział Administracji Samorządowej obejmuje sprawy: samorządu miast; miasteczek i uzdrowisk; sprawy przewłaszczeń; zabudowania miast; kosztów leczenia; sprawy samorządu miejskiego; sprawy wynikające z potrzeby zapewnienia zgodnej działalności Ministerstw w zakresie stosowania statutu autonomicznego Województwa Śląskiego, oraz sprawy samorządowe, nienależące do kompetencji innych Departamentów.

Wydział Finansów Komunalnych obejmuje sprawy dotyczące finansowej gospodarki związków komunalnych.

Wydział Społeczno - Gospodarczy obejmuje sprawy pieczy nad stanem zaopatrzenia ludności w artykuły żywnościowe i inne przedmioty powszechnego użytku, w myśl ustaw przekazujących odnośne kompetencje Ministrowi Spraw Wewnętrznych, oraz

sprawy dotyczące ekonomicznej działalności związków komunalnych i urzędzeń społeczno-gospodarczych tych związków.

§ 7.

DEPARTAMENT IV ADMINISTRACYJNY składa się z 4-ch Wydziałów: Wydziału Praw Stanu Cywilnego i Praw Obywatelskich, Wydziału Wojskowego, Wydziału Porządku Publicznego i Wydziału Administracyjnego.

Wydział Praw Stanu Cywilnego i Praw Obywatelskich obejmuje sprawy metrykalne, zmiany nazwisk, oraz sprawy przynależności i obywatelstwa.

Wydział Wojskowy obejmuje sprawy związane z poborem wojskowym, z mobilizacją i demobilizacją, sprawy osobistych i rzeczowych świadczeń wojennych i zasiłków wojskowych.

Wydział Porządku Publicznego obejmuje sprawy dotyczące porządku publicznego, sprawy administracyjno - policyjne, sprawy cudzoziemców i ochrony granic.

Wydział Administracyjny obejmuje sprawy, wynikające z orzecznictwa w toku instancji, oraz stosowania ustaw i rozporządzeń administracyjnych, przekazanych do wykonania Ministrowi Spraw Wewnętrznych, o ile te sprawy nie są zastrzeżone innym Wydziałom.

§ 8.

DEPARTAMENT V SŁUŻBY ZDROWIA zatrzymuje zakres czynności i podział na Wydziały, przewidziane dla Generalnej Dyrekcji Służby Zdrowia w statucie organizacyjnym. Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, zatwierdzonym uchwałą Rady Ministrów z dnia 3 marca 1924 r. z uwzględnieniem zmian wynikających z niniejszego statutu.

§ 9.

Statut niniejszy wchodzi w życie z dniem 15 lipca 1926 r.

Nr. 203

Warszawa, Poniedziałek 6 Września 1926 roku
MONITOR POLSKI
DZIENNIK URZĘDOWY RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

578.

**ROZPORZĄDZENIE RADY MINISTRÓW
z dnia 25 sierpnia 1926 r.
w sprawie zasad organizacji i urzędowania Ministerstw.**

Na podstawie art. 13 i 15 dekretu z dnia 5 stycznia 1918 r. o tymczasowej organizacji władz naczelnych (Dz. P. K. P. Nr. 1, poz. 1) zarządza się, co następuje:

§ 1.

Ustala się załączone do niniejszego rozporządzenia zasady organizacji i urzędowania Ministerstw.

§ 2.

Jeżeli w poszczególnych Ministerstwach okaże się potrzeba wydania niektórych odmiennych przepisów odnoszących się do jego organizacji i zasad urzędowania, właściwy Minister przedłoży je do zatwierdzenia Radzie Ministrów.

§ 3.

Rada Ministrów zatwierdza statut organizacyjny każdego Ministerstwa na wniosek właściwego Ministra.

Na podstawie zatwierdzonego statutu Minister ustala szczegółowy podział czynności Ministerstwa pomiędzy departamenty i wydziały. Podział ten poddaje się rewizji z końcem każdego roku i po zatwierdzeniu przez Ministra ogłasza się w Dzienniku Urzędowym.

§ 4.

Niniejsze rozporządzenie wchodzi w życie z dniem ogłoszenia. Równocześnie traci moc obowiązującą rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 października 1920 r. w sprawie organizacji i zasad urzędowania Ministerstw („Monitor Polski“ Nr. 251).

Prezes Rady Ministrów:

(—) *K. Bartel.*

Minister Spraw Wewnętrznych:

(—) *Młodzianowski.*

Minister Spraw Zagranicznych:

(—) *Zaleski.*

Minister Spraw Wojskowych:

(—) *J. Piłsudski.*

Minister Skarbu:

(—) *C. Klarner.*

Minister Sprawiedliwości:

(—) *W. Makowski.*

Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego:

(—) *A. Sujkowski.*

Minister Rolnictwa i Dóbr Państwowych:

(—) *Dr. A. Raczyński.*

Minister Przemysłu i Handlu:

(—) *E. Kwiatkowski*

Minister Kolei:

(—) *Romocki.*

Minister Robót Publicznych:

(—) *Broniewski.*

Minister Pracy i Opieki Społecznej:

(—) *Dr. Jurkiewicz.*

Minister Reform Rolnych:

(—) *Witold Staniewicz.*

ZASADY ORGANIZACJI I URZĘDOWANIA MINISTERSTW

I. PRZEPISY OGÓLNE.

§ 1.

Minister.

Minister sprawuje naczelną władzę w zakresie poruczonego mu działu służby.

Pełni on swoje funkcje urzędowe przy pomocy urzędników Ministerstwa z wyjątkiem tych funkcji, dla których istnieją osobne urzędy i organa centralne na podstawie przepisów szczególnych. Stosunek tych urzędów i organów do Ministra i Ministerstwa określają specjalne przepisy o ich ustroju oraz statuty organizacyjne Ministerstw.

§ 2.

O ile ustawy nie stanowią inaczej, żaden z urzędników Ministerstwa nie posiada samodzielnej władzy z tytułu zajmowanego stanowiska, lecz sprawuje ją tylko z upoważnienia Ministra w granicach określonych przepisami organizacyjnymu i poleceniami Ministra.

§ 3.

Podział Ministerstwa.

Ministerstwo dzieli się na departamenty, a departamenty dzielą się na wydziały. Liczbę i nazwy departamentów i wydziałów ustala statut organizacyjny Ministerstwa.

II. ROLA MINISTRA W MINISTERSTWIE.

§ 4.

Funkcje Ministra.

Minister jest zwierzchnikiem wszystkich urzędników Ministerstwa, nadaje ogólny kierunek jego działalności i sprawuje nad tą działalnością naczelną nadzór. Za kierunek polityki w swoim resorcie i działalność podległego mu Ministerstwa ponosi on odpowiedzialność.

W szczególności Minister:

- a. udziela dyrektyw ze stanowiska politycznego i interesu publicznego;
- b. nadaje kierunek pracom legislacyjnym;
- c. koordynuje działalność departamentów oraz działalność całego Ministerstwa z działalnością podlegających mu, lecz wyłączonych z Ministerstwa specjalnych urzędów i organów centralnych;
- d. aprobuje projekty załatwienia spraw, które sobie do aprobaty zastrzeże.

Do nich z reguły należą:

- a. projekty ustaw i rozporządzeń oraz innych uchwał, wnoszone na Radę Ministrów;
- b. projekty własnych rozporządzeń Ministra;
- c. sprawy odnoszące się do Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejmu i Senatu;
- d. korespondencja z innymi Ministrami ad personam;
- e. odpowiedzi na interpelacje;
- f. ważniejsze sprawy osobowe i organizacyjne.

§ 5.

Zastępstwo Ministra.

Gdy Minister nie może pełnić swych obowiązków, zastępuje go podsekretarz stanu, a gdy podsekretarza stanu niema lub gdy i on nie może pełnić obowiązków — dyrektor departamentu.

O pierwszeństwie zastępstwa Ministra między kilku podsekretarzami stanu lub dyrektorami departamentów rozstrzyga zarządzenie Ministra, a w braku takiego zarządzenia — starszeństwo służbowe.

III. DEPARTAMENTY I WYDZIAŁY.

§ 6.

Dyrektor departamentu i naczelnik wydziału, ich zastępstwo.

Na czele departamentu stoi dyrektor departamentu, na czele wydziału — naczelnik wydziału.

Gdy dyrektor departamentu nie może pełnić swoich obowiązków, zastępuje go jeden z naczelników wydziału, wyznaczony przez Ministra. W analogicznym wypadku naczelnika wydziału zastępuje jeden z urzędników referujących, wyznaczony przez dyrektora departamentu. W obydwóch wypadkach zastępcom służą te same prawa, jak i urzędnikom, których zastępują i ciąży na nich taka sama odpowiedzialność.

§ 7.

Zakres czynności departamentu.

Departament obejmuje zespół spraw jednorodnych lub pozostających ze sobą w związku faktycznym lub prawnym, a przez to wymagających jednolitego fachowego kierownictwa.

Zakres czynności wydziału.

W jeszcze większej mierze zasada ta stosuje się do wydziałów, przyczem zakres czynności każdego z nich powinien być tak obliczony, aby naczelnik wydziału miał możliwość bezpośrednio kierować sprawami.

§ 8.

Departament organizacyjny.

Sprawy organizacyjnej nadzoru nad urzędowaniem centrali oraz władz i urzędów Ministerstwu podległych, sprawy osobowe, finansowo - gospodarcze, statystyczne i wydawnicze oraz sekretarjat Ministra powinny być w miarę możliwości łączone w jednym departamencie organizacyjnym względnie ogólnym.

Obowiązki dyrektora departamentu organizacyjnego w zasadzie powinny być poruczone podsekretarzowi stanu.

§ 9.

Szczególne funkcje podsekretarza stanu.

Niezależnie od funkcyj, związanych z ewentualnymi obowiązkami dyrektora departamentu organizacyjnego oraz z ewentualnym zastępstwem Ministra tudzież niezależnie od odpowiedzialności za te funkcje — podsekretarz stanu sprawuje nadzór nad systemem pracy i sprawami techniczno - organizacyjnymi we wszystkich działach resortu.

W Ministerstwach, w których jest dwóch lub więcej podsekretarzy stanu, zakres ich kompetencji i odpowiedzialności ustala Minister.

§ 10.

Obowiązki dyrektora departamentu.

Dyrektor departamentu sprawuje ogólne kierownictwo powierzonego mu działu służby zgodnie z przepisami prawa, interesem publicznym oraz z politycznymi i rzeczowymi dyrektywami Ministra.

Odpowiedzialność dyrektora departamentu

Dyrektor departamentu jest odpowiedzialny:

- a. za nadzór nad należytem spełnianiem obowiązków przez naczelników wydziałów;
- b. za koordynowanie działalności wydziałów w obrębie departamentu oraz koordynowanie działalności departamentu z innymi departamentami Ministerstwa pod względem prawnym i rzeczowym;
- c. za stronę prawną aprobowanych przez siebie załatwień t.j. za ich zgodność z przepisami ustaw i rozporządzeń oraz zarządzeniami natury ogólnej;
- d. za zgodność załatwień, aprobowanych przez siebie z politycznymi i rzeczowymi dyrektywami Ministra oraz ogólnym interesem publicznym i za zachowanie jednolitości w ich traktowaniu;
- e. za celowość aprobowanych załatwień w ramach przepisów prawa i dyrektyw Ministra,
- f. za przestrzeganie zasad oszczędności w administracji państwowej;
- g. za ściśle informowanie Ministra o stanie spraw, które powinny być podane do jego wiadomości oraz za ściśle podanie dyrektyw Ministra do wiadomości naczelników wydziałów i dopilnowanie ich wykonania.

§ 11.

Poszczególne czynności dyrektora departamentu

W celu spełnienia swoich zadań Dyrektor:

- a. udziela naczelnikom wydziału wskazówek co do kierunku załatwiania spraw typowych, pozostawionych im do decyzji;
- b. przegląda akta, wpływające do departamentu i w miarę potrzeby zamieszcza na nich krótkie dyrektywy o sposobie ich załatwienia;
- c. odbywa perjodyczne konferencje z naczelnikami wydziałów;
- d. wykonywa lustracje wydziałów;
- e. próbuje ostatecznie załatwienia, które naczelnicy wydziałów obowiązani są jemu przedkładać z wyjątkiem spraw, których aprobata jest zastrzeżona Ministrowi względnie pod sekretarzowi stanu;
- f. może zastrzec sobie do aprobaty jeszcze inne kategorie spraw albo poszczególne sprawy;

g. może zastrzec, iż pewne kategorie spraw lub pewne sprawy konkretne mają mu być przedkładane do wglądu po ekspedycji.

§ 12.

Obowiązki i odpowiedzialność naczelnika wydziału.

Naczelnik wydziału kieruje pracą powierzanego mu wydziału i jest odpowiedzialny:

- a. za należyte urzędowanie wydziału, odpowiednio zatrudnienie urzędników, ich obeznanie się z obowiązującymi ustawami, rozporządzeniami, okólnikami i t. d.
- b. za stronę prawną załatwień, zgodność ich z dyrektywami przełożonych oraz celowość w ramach przepisów prawa i dyrektyw przełożonych;
- c. za przestrzeganie zasad oszczędności;
- d. za podjęcie inicjatywy wobec przełożonych co do wydania niezbędnych zarządzeń, wynikających czy to z przepisów prawnych, czy stosunków faktycznych związanych z zakresem czynności wydziału (np. przedłużenie ustawy, której ważność się kończy, wydanie rozporządzenia wykonawczego do ustawy ogłoszonej, zbadanie sprawy w związku z artykułami w prasie i t. p.).

§ 13.

Aprobowanie załatwień przez naczelnika wydziału.

Naczelnik wydziału aprobuje wszystkie sprawy, należące do kompetencji wydziału z zastrzeżeniami, wynikającymi z innych postanowień niniejszego rozporządzenia.

Do wyższej aprobaty naczelnicy wydziałów przedkładają następujące sprawy:

- A) projekty ustaw i rozporządzeń;
- B) sprawy o charakterze politycznym, za które to sprawy uważa się w szczególności:
 - a. ostateczną redakcję odpowiedzi na interpelacje poselskie;
 - b. wykonanie rezolucji ciał ustawodawczych;
 - c. sprawy będące w związku z decyzjami Rady Ministrów;
 - d. sprawy, w których Prezes Rady Ministrów względnie inni Ministrowie wystosowali pisma do właściwego Ministra ad personam;
 - e. sprawy, które były poruszane w prasie w oświetleniu nieprzychylnym dla administracji państwowej;
- C) sprawy osobowe, w których decydowanie opiera się na swobodnej ocenie okoliczności faktycznej (zatem z wyłączeniem spraw, których załatwienie polega jedynie na zastosowaniu przepisów ustawy, co do których stosują się przepisy ogólne niniejszej instrukcji);
 - D) sprawy wątpliwe pod względem prawnym i rzeczowym.
Za sprawy wątpliwe uważa się:
 - a. sprawy sporne z innymi Ministerstwami;

b. sprawy, w których projekt załatwienia odstępuje od stosowanej dotąd przez Ministerstwo praktyki, względnie interpretacji albo judykatury;

c. sprawy, których projekt załatwienia odstępuje od poprzednich decyzji przełożonych w sprawach analogicznych;

d. sprawy, w których projekt załatwienia odstępuje od otrzymanych dyrektyw dyrektora względnie Ministra;

e. sprawy, które naczelnik wydziału uważa z jakichkolwiek innych względów za wątpliwe;

E) sprawy, załatwiane w porozumieniu z innymi wydziałami Ministerstwa, o ile takiego porozumienia nie osiągnięto;

F) instrukcje, okólniki i pisma okólne dla władz I i II instancji z wyjątkiem instrukcji, okólników i pism okólnych, które:

1) zawierają jedynie przedruki decyzyj i zarządzeń Rady Ministrów, Ministerstwa Skarbu, Najwyższej Izby Kontroli, jakie mają być podane do wiadomości władz lokalnych bez zmiany;

2) zawierają zarządzenia jednorazowe, niepozostawiające żadnej wątpliwości np.: przypomnienie potrzeby ścisłego stosowania dawniejszego okólnika;

3) zawierają bądź sprostowania oczywistych pomyłek w poprzednich okólnikach, bądź wyjaśnienia ich postanowień zgodnie z aktami Ministerstwa.

§ 14.

Czynności urzędników referujących i ich odpowiedzialność.

Urzędnicy, referujący w wydziałach, przygotowują załatwienie spraw i ponoszą odpowiedzialność:

a. za przedstawienie sprawy zgodnie z aktami;

b. za dokładne i bez błędu przytoczenie w załatwieniu wszelkich dat, nazwisk, nazw, obliczeń cyfrowych i t. p.;

c. za ścisłe stosowanie obowiązujących przepisów o biurowości;

d. za dopilnowanie terminów zarówno wynikających z ustaw i rozporządzeń (np. termin przed Najwyższym Trybunałem Administracyjnym), jak i zakreślonych przez Radę Ministrów, władze równorzędne, przez Ministra, dyrektora departamentu lub wynikające z okoliczności sprawy;

e. za zaprojektowanie załatwienia w ten sposób, ażeby ono bądź odrazu załatwiało sprawę w sposób ostateczny (do czego należy w pierwszym rzędzie zdążyć), bądź też obejmowało odrazu wszystkie niezbędne szczegóły i nie wywoływało potrzeby dalszej przygotowawczej korespondencji (w wypadku zbierania materiałów, żądania wyjaśnień i t. p.).

§ 15.

Za zgodą dyrektora departamentu naczelnik wydziału może upoważnić poszczególnych urzędników referujących do samodzielnych załatwień spraw powtarzających się i załatwianych w pewien stale przyjęty sposób, jak również o charakterze informacyjnym lub porządkowym (przypomnienia, zapytanie i t. p.), które nie przesądzają ostatecznego załatwienia sprawy ani pod względem prawnym, ani rzeczowym. Tego rodzaju załatwienia urzędnik referujący sam podpisuje i ponosi za nie całkowitą i wyłączną odpowiedzialność.

§ 16.

Zależność służbowa urzędników Ministerstwa.

Urzędnicy zatrudnieni w wydziale pozostają w bezpośredniej zależności od naczelnika wydziału, naczelnicy wydziałów od dyrektora departamentu a dyrektorzy departamentów od Ministra.

Urzędnicy Ministerstwa otrzymują zlecenie służbowe od swoich bezpośrednich przełożonych. Urzędnik, który otrzyma zlecenie służbowe z pominięciem tej kolejności, powinien je zakomunikować bezzwłocznie swojemu bezpośredniemu przełożonemu.

§ 17.

Sekretarjat Ministra.

Sekretarjat Ministra w zakresie swoich czynności otrzymuje zlecenia bezpośrednio od Ministra, jednakże pod względem nadzoru służbowego jest włączony do departamentu organizacyjnego względnie ogólnego.

Zakres czynności sekretariatu obejmuje: sprawy reprezentacyjne, sprawy wynikające ze stosunku Ministra do Prezydenta Rzeczypospolitej, Prezesa Rady Ministrów, ciał ustawodawczych, Rady Ministrów i poszczególnych Ministrów ad personam oraz do instytucyj społecznych i osób prywatnych.

§ 18.

Podpisywanie korespondencji.

Pisma, wychodzące z Ministerstwa, podpisują z reguły te osoby, do których kompetencji i należy ich ostateczna aprobata. W poszczególnych wypadkach mogą uprawnieni upoważnić do podpisu zdecydowanego przez siebie załatwienia swoich podwładnych.

Pisma zastrzeżone do aprobaty Ministra podpisuje Minister albo zastępujący go podsekretarz stanu, względnie dyrektor departamentu. W dwu ostatnich wypadkach pisma są podpisywane z oznaczeniem: „za Ministra“ poczem następuje nazwisko osoby zastępującej i jej stanowisko służbowe (podsekretarz stanu, dyrektor departamentu). Tę samą zasadę stosuje się, gdy dyrektora departamentu zastępuje naczelnik wydziału lub naczelnika wydziału referujący urzędnik. W tych wypadkach pod nazwiskiem osoby

podpisującej dodaje się oznaczenie: „za dyrektora departamentu” wzgl. „za naczelnika wydziału“, po nazwisku zaś następuje określenie stanowiska służbowego, jakie zajmuje podpisujący.

Jeżeli na mocy upoważnienia w poszczególnym wypadku korespondencję podpisuje podwładny za swego zwierzchnika, który załatwienie zaaprobował, wtedy przed podpisem dodaje się oznaczenie: „z polecenia (Ministra, dyrektora departamentu, naczelnika wydziału)“, po nazwisku zaś następuje określenie stanowiska służbowego osoby podpisującej.

We wszystkich innych wypadkach podpisuje się korespondencję w ten sposób, że po nazwisku podpisującego wymienia się jego stanowisko służbowe bez jakichkolwiek innych określeń i dodatków.

Aneks V

Akty prawne uchwalone w oparciu o prace Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezecie Rady Ministrów (1928-1933)

Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej nr 51

479.

ROZPORZĄDZENIE

PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ

z dnia 21 maja 1932 r.

w sprawie zniesienia urzędu Ministra Robót Publicznych.

Na podstawie art. 44 ust. 6 Konstytucji i art. 1 lit. b) ustawy z dnia 17 marca 1932 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy (Dz. U. R. P. Nr. 22, poz. 165) postanawiam co następuje:

Art. 1. Znosi się urząd Ministra Robót Publicznych, a jego zakres działania przekazuje się Ministrom: Spraw Wewnętrznych, Skarbu, Rolnictwa i Reform Rolnych, Przemysłu i Handlu, oraz Komunikacji stosownie do postanowień niniejszego rozporządzenia.

Art. 2. Do zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych przekazuje się sprawy:

- a. nadzoru budowlanego i zabudowania osiedli, rozbudowy miast, normalizacji materiałów budowlanych, osiedleńczo - mieszkaniowe i polityki budowlanej;
- b. budowy, przebudowy i ogólnego zarządu gmachów i placów państwowych, z wyjątkiem wojskowych, kolejowych, pocztowych, górniczych, zarządów lasów i dóbr państwowych, oraz objętych przebudową ustroju rolnego;
- c. nadzoru nad wykonywaniem zawodu inżynierów, mierniczych przysięgłych i techników, oraz sprawy zrzeczeń technicznych;
- d. ochrony i utrzymania znaków granicznych, oraz znaków pomiarowych dla pomiarów Państwa;
- e. nadzoru nad pracami pomiarowymi, dokonywanymi przez związki samorządowe;
- f. wodociągów i kanalizacji;
- g. nadzoru nad państwowymi zakładami wodociągowymi na Górnym Śląsku;
- h. grobownictwa wojennego.

Zwykły i bezpośredni zarząd poszczególnymi budynkami i placami należy do ministrów, w których użytkowaniu objekty te pozostają.

Art. 3. Do zakresu działania Ministra Skarbu przekazuje się sprawy daniny lasowej oraz pomocy państwowej na odbudowę budynków, zniszczonych, lub uszkodzonych wskutek działań wojennych.

Art. 4. Do zakresu działania Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych przekazuje się sprawy:

obwałowania, regulacji, kanalizacji i utrzymania rzek, zabudowania potoków górskich, oraz budowy i utrzymania kanałów i zbiorników wodnych — jeżeli nie mają na celu żeglugi i spławu;

- a. popierania publicznych przedsiębiorstw meljoracyjnych;
- b. wszelkie sprawy, należące dotychczas do zakresu działania Ministra Robót Publicznych w myśl ustawy wodnej z dnia 19 września 1922 r. (Dz. U. R. P. z 1928 r. Nr. 62, poz. 574), o ile nie wchodzą w zakres działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Ministra Komunikacji w myśl art. 2 i 6 niniejszego rozporządzenia.

Art. 5. Do zakresu działania Ministra Przemysłu i Handlu przekazuje się sprawy elektryfikacji, energetyki, zakładów elektrycznych, oraz ustalania cen za energję elektryczną.

Art. 6. Do zakresu działania Ministra Komunikacji przekazuje się sprawy:

- a. Państwowego Funduszu Drogowego, budowy i utrzymania publicznych dróg kołowych, oraz nadzoru nad gospodarką drogową związków samorządowych;
- b. policji drogowej, nadzoru nad ruchem na drogach publicznych i zarobkowym przewozem osób i towarów pojazdami mechanicznymi;
- c. obwałowania, regulacji, kanalizacji i utrzymania rzek, zabudowania potoków górskich, oraz budowy i utrzymania kanałów i zbiorników wodnych — dla celów żeglugi i spławu;
- d. żeglugi i spławu, oraz nadzoru nad ruchem na drogach wodnych;
- e. projektu meljoracji Polesia z zastrzeżeniem współdziałania Ministra Spraw Wojskowych oraz Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych;
- f. hydrografji;
- g. popierania turystyki;
- h. wszelkie inne sprawy, nie przekazane innym ministrom — w porozumieniu z innymi ministrami, o ile są w nich zainteresowani.

Art. 7. Likwidację Ministerstwa Robót Publicznych przeprowadzi Minister Komunikacji.

Art. 8. Uchyła się p. 5 art. 35 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dz. U. R. P. Nr. 11, poz. 86). W związku z tem zostanie przeprowadzona reorganizacja urzędów wojewódzkich na podstawie art. 36 tegoż rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej.

Sprawy objęte art. 4 rozporządzenia niniejszego, przechodzą w zakresie drugiej instancji do okręgowych urzędów ziemskich.

Art. 9. Urzędnicy i niżsi funkcjonariusze państwowi, oraz pracownicy kontraktowi z działu Ministerstwa Robót Publicznych, z którymi do dnia wejścia w życie niniejszego rozporządzenia nie rozwiązano stosunku służbowego, przechodzą z tym dniem do służby w odpowiednich działach zarządu państwowego.

Art. 10. Wykonanie rozporządzenia niniejszego porucza się Ministrowi Komunikacji oraz Ministrom: Spraw Wewnętrznych, Skarbu, Rolnictwa i Reform Rolnych, Przemysłu i Handlu — każdemu we właściwym mu zakresie działania.

Art. 11. Rozporządzenie niniejsze wchodzi w życie z dniem 1 lipca 1932 r.

Prezydent Rzeczypospolitej: *I. Mościcki*

Prezes Rady Ministrów: *A. Prystor*

Minister: *Wł. Zawadzki*

Minister Spraw Wewnętrznych: *Bronisław Pieracki*

Minister Spraw Zagranicznych: *August Zaleski*

Minister Spraw Wojskowych: *J. Piłsudski*

Minister Skarbu: *Jan Piłsudski*

Minister Sprawiedliwości: *Czesław Michałowski*

Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego: *J. Jędrzejewicz*

Minister Rolnictwa i Minister Reform Rolnych: *Sew. Ludkiewicz*

Minister Przemysłu i Handlu: *Zarzycki*

Minister Komunikacji i Minister Robót Publicznych: *Kühn*

Minister Pracy i Opieki Społecznej: *Hubicki*

Minister Poczty i Telegrafów: *Berner*

480.

**ROZPORZĄDZENIE
PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ**

z dnia 21 maja 1932 r.

o ustanowieniu urzędu Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych.

Na podstawie art. 44 ust. 6 Konstytucji i art. 1 lit. b) ustawy z dnia 17 marca 1932 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy (Dz. U. R. P. Nr. 22, poz. 165) postanawiam co następuje:

Art. 1. Urzędy Ministra Rolnictwa i Ministra Reform Rolnych łączy się w jeden urząd Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych.

Art. 2. Zakres działania Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych obejmuje:

- a. sprawy, należące dotychczas do zakresu działania Ministra Rolnictwa, z wyjątkiem spraw szkolnictwa oraz spraw Państwowego Instytutu Meteorologicznego;
- b. sprawy, należące dotychczas do zakresu działania Ministra Reform Rolnych;
- c. sprawy, które zostają przekazane Ministrowi Rolnictwa i Reform Rolnych rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 maja 1932 r. w sprawie zniesienia urzędu Ministra Robót Publicznych (Dz. U. R. P. Nr. 51, poz. 479).

Art. 3. Sprawy szkolnictwa przekazuje się do zakresu działania Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, zaś sprawy Państwowego Instytutu Meteorologicznego — do zakresu działania Ministra Komunikacji.

Art. 4. Urzędnicy i niżsi funkcjonariusze państwowi, oraz pracownicy kontraktowi z działów Ministerstwa Rolnictwa i Ministerstwa Reform Rolnych, z którymi do dnia wejścia w życie niniejszego rozporządzenia nie rozwiązano stosunku służbowego, przechodzą z tym dniem do odpowiednich działów zarządu państwowego.

Art. 5. Wykonanie rozporządzenia niniejszego porucza się Ministrowi Rolnictwa i Reform Rolnych, Ministrowi Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego i Ministrowi Komunikacji — każdemu we właściwym mu zakresie działania.

Art. 6. Rozporządzenie niniejsze wchodzi w życie z dniem 1 lipca 1932 r.

Prezydent Rzeczypospolitej: *I. Mościcki*

Prezes Rady Ministrów: *A. Prystor*

Minister: *Wł. Zawadzki*

Minister Spraw Wewnętrznych: *Bronisław Pieracki*

Minister Spraw Zagranicznych: *August Zaleski*

Minister Spraw Wojskowych: *J. Piłsudski*

Minister Skarbu: *Jan Piłsudski*

Minister Sprawiedliwości: *Czesław Michałowski*

Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego: *J. Jędrzejewicz*

Minister Rolnictwa i Minister Reform Rolnych: *Sew. Ludkiewicz*

Minister Przemysłu i Handlu: *Zarzycki*

Minister Komunikacji i Minister Robót Publicznych: *Kühn*

Minister Pracy i Opieki Społecznej: *Hubicki*

Minister Poczty i Telegrafów: *Boerner*

[...] książka stanowi monograficzne, historycznoprawne opracowanie działalności komisji dla usprawnienia administracji publicznej okresu II Rzeczypospolitej. W zakresie przedmiotowym rozprawy mieszczą się zatem dokonania komisji oszczędnościowej (1920–1921), komisji gen. Władysława Sikorskiego, dwóch komisji funkcjonujących w roku 1926 oraz komisji Maurycego Z. Jaroszyńskiego. Ramy czasowe zaś zasadniczo wyznaczone są z jednej strony przez datę odzyskania przez Polskę niepodległości, z drugiej zaś – przez moment zakończenia działalności ostatniego z wymienionych gremiów, co nastąpiło z końcem roku 1933. Trzeba zaznaczyć, że problematyka ta – jakkolwiek podejmowana wycinkowo w literaturze przedmiotu – nie stała się jak dotąd przedmiotem opracowania monograficznego. [...] Temat zatem ma walor nowości na tle polskiej literatury historycznoprawnej.

*Z recenzji wydawniczej dr. hab. n. prawnych Piotra Szymańca,
prof. PWSZ im. Angelusa Silesiusa w Wałbrzychu*

ISBN 978-83-66066-34-2 (druk - oprawa miękka)

ISBN 978-83-66066-35-9 (online)