

Michał Gałędek

Pozycja ustrojowa wojewodów i starostów jako przedstawicieli rządu w latach 1919–1928

Funkcja przedstawiciela rządu w okresie międzywojennym wyznaczała – wraz z funkcją zwierzchnika zespolonej administracji rządowej – pozycję ustrojową wojewodów i starostów. W okresie przed unifikacją administracji, którego cezurę końcową wyznacza moment wejścia w życie rozporządzenia Prezydenta RP z 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej¹, podstawowym aktem prawnym określającym strukturę zarządu wojewódzkiego była ustawa tymczasowa z 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji². Jej moc rozciągała się na wszystkie województwa Rzeczypospolitej (od 1919 r. obowiązywała w województwach centralnych, od 1921 r. w województwach galicyjskich i wschodnich, od 1922 r. zaś na ziemi wileńskiej) z wyjątkiem województw byłego zaboru pruskiego – pomorskiego i poznańskiego³ oraz autonomicznego województwa śląskiego. Względem

¹ Dz.U. z 1928 r. Nr 11, poz. 86.

² Dz.Pr.PP z 1919 r. Nr 65, poz. 395.

³ W województwie poznańskim i pomorskim organizacja „prowincjonalnych władz administracyjnych ogólnego zarządu”, tj. wojewodów i działających kolegialnie urzędów wojewódzkich uregulowana była głównie ustawą z 30 lipca 1883 r. o ogólnej administracji kraju, której treść znowelizowano po odzyskaniu niepodległości na mocy rozporządzeń ministra byłej dzielnicy pruskiej. Różniła się ona znacznie od ustroju zaprojektowanego

starostów i podległej im administracji powiatowej analogiczną funkcję spełniało rozporządzenie Rady Ministrów z 28 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji powiatowych władz administracyjnych I instancji na obszarze byłego zaboru rosyjskiego⁴. Akt ten obowiązywał od 1919 r. w województwach centralnych, od 1921 r. w województwach wschodnich i od 1922 r. na ziemi wileńskiej, podczas gdy w pozostałych dzielnicach pozostawiono moc obowiązującą regulacji zaborczych⁵.

Ustawa z 2 sierpnia 1919 r. oraz rozporządzenie z 28 sierpnia 1919 r. ustaliły, że do zakresu działania wojewodów i starostów należą wszelkie sprawy administracji rządowej z wyjątkiem wojskowej, sądowej, skarbowej, szkolnej, kolejowej, pocztowo-telegraficznej oraz urzędów ziemskich, czyli z zakresu reformy rolnej. Na mocy odrębnych przepisów dziedzin wyłączonych spod zwierzchnictwa wojewodów i starostów było jednak więcej. Należały do nich m.in. z resortu rolnictwa i dóbr państwowych – administracja lasów państwowych oraz administracja dóbr i stadnin państwowych; z resortu przemysłu i handlu – administracja górnicza, wyrobów z kruszców szlachetnych (urzędy probiercze), miar i narzędzi mierniczych oraz żeglugi morskiej; z resortu robót publicznych – administracja dróg wodnych oraz administracja odbudowy (do 1923 r.); z resortu pracy

ustawą z 2 sierpnia 1919 r. – zob. R. Hausner, *Organizacja władz administracyjnych*, Gazeta Administracji i Policji Państwowej 1922, nr 26, s. 382. Niniejszy artykuł pomija zagadnienia funkcji przedstawicieli rządu w tych województwach jak również w województwie śląskim.

⁴ Dz.Pr.PP z 1919 r. Nr 72, poz. 426.

⁵ W Galicji ustrój administracji powiatowej, oparty na przepisach ustawy z 19 maja 1855 r., wykazywał sporo podobieństw do rozwiązań obowiązujących w byłym zaborze rosyjskim, przy czym pozycja prawna starostów była silniejsza, co gwarantował patent z 20 kwietnia 1854 r. Natomiast w byłym zaborze pruskim obowiązywały przede wszystkim ustawy z 30 lipca i 1 sierpnia 1883 r. ze zmianami wprowadzonymi rozporządzeniami Naczelnej Rady Ludowej oraz ministra byłej dzielnicy pruskiej. Ustrój ten charakteryzował się m.in. węższym zakresem zespolenia niż w innych dzielnicach państwa. Zob.: J. Drażek-Drawicz, *Powiatowe władze administracji ogólnej*, Gazeta Administracji i Policji Państwowej 1931, nr 19, s. 694 i n.; R. Hausner, *Organizacja władz administracyjnych*, Gazeta Administracji i Policji Państwowej 1922, nr 27, s. 398.

i opieki społecznej – administracja stosunków pracy (inspekcje pracy i zarządy funduszu bezrobocia), administracja spraw emigracyjnych (do 1924 r.) oraz administracja ubezpieczeń (do 1923 r.); z resortu spraw wewnętrznych – administracja walki z lichwą⁶. Ich sytuacja prawna była tożsama z działami administracji wyłączonymi na mocy ustawy z 2 sierpnia 1919 r. i rozporządzenia z 28 sierpnia 1919 r. Miały one charakter niezespólny, w przeciwieństwie do pozostałych dziedzin zarządu, w obrębie których wszystkie władze i urzędy pozostawały pod zwierzchnictwem właściwego miejscowo wojewody, na szczeblu zaś powiatu starostie, który sam podlegał wojewodzie. Z całego tego konglomeratu różnych gałęzi administracji starano się stworzyć strukturę zespoloną organizacyjnie w urzędzie wojewódzkim bądź w starostwie. Ten sposób organizacji wyrażał się m.in. w tym, iż – z wyjątkiem kierowników urzędów, czyli wojewody bądź starosty – co do zasady żaden urzędnik zespolonej administracji rządowej w województwie, nie miał na zewnątrz samoistnych kompetencji.

W ustawie z 2 sierpnia 1919 r. ustalono, że poza funkcją zwierzchnika zespolonej administracji rządowej wojewoda jest także „przedstawicielem rządu centralnego sprawującym z jego ramienia władzę państwową i odpowiedzialnym wobec niego za zarząd województwem”. Podobnie w rozporządzeniu z 28 sierpnia 1919 r. starosta występował jako „przedstawiciel władzy państwowej w powiecie”, co notabene było nieprecyzyjnym określeniem. W konsekwencji takiego ukształtowania pozycji ustrojowej wojewody i starosty ich odpowiedzialność rozciągała się na cały zarząd województwem i powiatem, a więc także na wyłączone spod ich zwierzchnictwa (niezespólone) działy administracji rządowej. To z kolei rodziło potrzebę zapewnienia im realnego wpływu na tę działalność, który był uzależniony od przyznania prawnych środków oddziaływania wyrażających się w katalogu uprawnień i skorelowanych z nimi obowiązków kształtujących relacje wojewody i starosty z wła-

⁶ Zob. idem, *Reorganizacja administracji państwowej*, *Gazeta Administracji i Policji Państwowej* 1923, nr 4, s. 68; por. W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007, s. 340.

dzami administracji niezespólonej. Dla odróżnienia od sfery objętej zwierzchnictwem nie mogły mieć one kierowniczego charakteru, gdyż naruszałyby wówczas ustawowo wyznaczoną granicę zakresu zespolenia. Jak określano w międzywojennej literaturze przedmiotu, uprawnienia o takim charakterze pozwalały na objęcie działań niezespólonych tzw. zasadą zespolenia pośredniego, dla odróżnienia od zespolenia bezpośredniego, czyli „rzeczywistego” zespolenia⁷.

Początkowo jednak wojewodowie, a także – z pewnym wyjątkiem – starostowie byli zupełnie pozbawieni jakichkolwiek kompetencji gwarantujących im skuteczną realizację funkcji przedstawiciela rządu. Odpowiednich regulacji nie zawierały bowiem zarówno ustawa z 2 sierpnia 1919 r. i rozporządzenie z 28 sierpnia 1919 r., akty o ramowym charakterze, jak i wydawane do nich przepisy wykonawcze. Sytuacja ta była z pewnością uciążliwa dla samych zainteresowanych, którzy zwracali uwagę, że faktycznie nie są w stanie wykonywać swoich obowiązków. Delegat rządu na ziemię wileńską Walery Roman zauważał, iż „Konieczność realizacji w stopniu należyтым zasady dekoncentracji oraz zespolenia agend pod jednym kierownictwem wymaga przede wszystkim, aby granice kompetencji wojewody były rozszerzone oraz ustosunkowanie się doń wszelkich innych agend i resortów działających i urzędujących na terenie województwa było przepisowo dostatecznie wyraźnie określone, wszechstronnie ujęte i zdefiniowane. Wojewoda występujący jako przedstawiciel centralnego rządu, sprawujący z jego ramienia władzę państwową – jest jedynie i wyłącznie odpowiedzialnym za bieg i kierunek polityki wewnętrznej w powierzonym sobie administracyjnym okręgu i za całokształt działania władzy państwowej pod względem politycznym i gospodarczym. W interesie jednolitości polityki i gwołi zapobieżeniu rozbieżności wojewoda winien mieć formalnie zapewnioną możliwość skutecznego oddzia-

⁷ R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie administracji spraw wewnętrznych*, Warszawa 1939, s. 56; idem, *Organizacja i zakres działania władz administracji ogólnej*, *Gazeta Administracji i Policji Państwowej* 1928, nr 2, s. 102–103; por. też M. Chmaj, K. Golał, *Pozycja ustrojowa i zadania wojewody*, [w:] *Status prawny wojewody*, red. M. Chmaj, Warszawa 2005.

ływania na zamierzenia i kierunek ogólny czynności poszczególnych resortów jego władzy dotychczas niepodporządkowanych, występujących w danym okręgu administracyjnym i posiadających wpływ na bieg spraw na terenie okręgu. Aby móc w sposób należyty regulować bieg życia w kierunku pożądanym dla jednolitej polityki i potrzeb gospodarczych całego państwa stosownie do zamierzeń centralnego rządu jako też skutecznie prostować wszelkie w tej mierze odchylenia – winien wojewoda posiadać znacznie szersze niż obecnie pełnomocnictwa, prawo wglądu i nadzoru nad całym aparatem administracyjnym, działającym i urzędującym w podległym okręgu, który to aparat w tym lub innym stopniu winien być mu podporządkowany. Obecne samorzutne i niezależne działania na własną rękę rozmaitych gałęzi administracji państwowej bez prawa wojewody wglądu i ogólnego kierownictwa stanowi niewątpliwie anomalię, sprzeczną z istotą zasad wyszczególnionych w konstytucji, zwłaszcza w art. 66 tejże”. W kręgach urzędniczych dość często domagano się zatem, jeśli nie rozszerzenia zakresu zespolenia, to chociaż innych, bardziej ograniczonych postaci „wspólnej organizacji wszystkich władz działających na danym terenie”, chociażby w postaci „uzgadniania z wojewodą zamierzeń i planu prac na najbliższy okres z odpowiednio określonym umożliwieniem nadzoru nad ich wykonaniem bądź prawa wypowiedzenia opinii przy obsadzaniu odpowiedzialnych, zwłaszcza zaś kierowniczych stanowisk”. Uwagi te uznawano za w pełni zasadne szczególnie wobec działów o dużym znaczeniu politycznym i gospodarczym, jak szkolnictwo czy administracja odpowiedzialna za przeprowadzenie reformy rolnej. Nie pretendowano jednak do krępowania „fachowej działalności” poszczególnych urzędów, uznając, że w tym zakresie gwarancje pełnej samodzielności działania są jak najbardziej wskazane⁸.

Stan ten trwał do czasu wprowadzenia w życie poufnych uchwał Rady Ministrów z 6, 9 i 18 sierpnia 1923 r. w sprawie reorganizacji

⁸ LCVA, f. 51, ap. 15, b. 177, k. 8–9 – pismo Delegata Rządu na Ziemię Wileńską z 5 maja 1923 r. w przedmiocie uproszczenia administracji; por. R. Hausner, *Organizacja i zakres działania władz administracji ogólnej*, *Gazeta Administracji i Policji Państwowej* 1928, nr 2, s. 101.

administracji państwowej⁹. podejmując je rząd częściowo zastosował się do tez sformułowanych przez działającą na początku 1923 r. Komisję dla reformy administracji¹⁰. Uczyniona przez nią konstatacja akcentująca dwoistość roli wojewody nie tylko jako szefa administracji zespolonej, ale także jako reprezentanta całego rządu dała impuls do przeprowadzenia reformy¹¹. W rezultacie w uchwałach z 6, 9 i 18 sierpnia 1923 r. ustalono długo oczekiwany katalog środków oddziaływania względem wszystkich gałęzi niezespolonych, których podstawą mogła być właśnie funkcja przedstawiciela rządu. Szczególnie w dziedzinie administracji wojskowej i sądowej były one jednak ściśle limitowane, najszersze zaś względem wspomnianego już szkolnictwa i resortu reform rolnych. Zawarte w uchwałach postanowienia podzielono na dwie części. W zasadach ogólnych tego aktu uregulowano kompetencje przysługujące wojewodom i starostom na jednolitych podstawach względem wszystkich działów objętych zespoleniem pośrednim, chyba że przewidziano jakiś wyjątek. W tej grupie znalazły się: 1) wyłączność reprezentacji rządu podczas uroczystych wystąpień; 2) opiniowanie kandydatów przyjmowanych do służby państwowej; 3) opiniowanie nominacji na stanowiska samoistne lub kierownicze; 4) żądanie usunięcia ze służby lub przeniesienia urzędnika; 5) opiniowanie odznaczeń osób cywilnych; 6) organizowanie i prowadzenie okresowych zebrań kierowników poszczególnych działów administracji niezespolonej na terenie województwa¹². Pozostałe kompetencje wynikały z tzw.

⁹ Tekst zob. LCVA, f. 51, ap. 1, b. 49, k. 111–112v; por. R. Hausner, *Reorganizacja administracji państwowej*, *Gazeta Administracji i Policji Państwowej* 1924, nr 2, s. 29; 1924, nr 3, s. 49; 1924, nr 4, s. 68.

¹⁰ *Reorganizacja administracji państwowej*, *Gazeta Administracji i Policji Państwowej* 1923, nr 22, s. 353; R. Hausner, *Reorganizacja administracji państwowej*, *Gazeta Administracji i Policji Państwowej* 1923, nr 52, s. 942; zob. też: LCVA, f. 51, ap. 1, b. 49, k. 109 – poufne pismo ministra spraw wewnętrznych z 26 czerwca 1924 r. w sprawie władz administracyjnych II instancji.

¹¹ R. Hausner, *Zespolenie w świetle wojewódzkich zebrań okresowych*, *Gazeta Administracji i Policji Państwowej* 1930, nr 1, s. 5.

¹² LCVA, f. 51, ap. 1, b. 49, k. 109 – poufne pismo ministra spraw wewnętrznych z 26 czerwca 1924 r. w sprawie władz administracyjnych II instancji.

zasad szczegółowych, które odnosiły się w różnym zakresie do poszczególnych resortów¹³. W tej części znalazły się: 7) udział w posiedzeniach kolegialnych organów administracji niezespolonej; 8) otrzymywanie sprawozdań z działalności władz niezespolonych; 9) żądanie usunięcia spostrzeżonych wad w tejsze działalności; 10) wyrażanie zgody na projekty zarządzeń o treści ogólnej.

Uprawnienia wynikające z zasad ogólnych – z wyjątkiem procedury opiniowania kandydatów do służby państwowej – zostały następnie ujęte w postanowieniach rozporządzenia Rady Ministrów z 11 lutego 1924 r. w przedmiocie władz administracyjnych II instancji¹⁴, co – jak zaznaczało MSW – służyło ich wykonaniu. Natomiast realizacja zasad szczegółowych, jak i procedury konsultacyjnej w czasie przyjmowania do służby państwowej musiała być przystosowana do tempa nowelizacji obowiązujących przepisów prawnych. Tylko niektóre z nich – jak otrzymywanie okresowych sprawozdań z działalności i możliwość żądania usunięcia spostrzeżonych usterek – mogły być wprowadzone w życie bezzwłocznie w drodze wewnętrznych zarządzeń poszczególnych ministrów, o co zwrócił się do nich Prezes Rady Ministrów w piśmie z 24 listopada 1923 r.¹⁵ Pozostałe kompetencje wymagały stosownej zmiany regulacji ustawowych bądź rozporządzeń¹⁶. Zresztą i w tym przypadku

¹³ Kompetencje wojewodów były ograniczone wobec organów zajmujących się sprawami miar, narzędzi mierniczych, probierczymi, lasów i zakładów chowu koni. Względem tych działów nie przysługiwały im uprawnienia do udziału w posiedzeniach kolegiów oraz – także względem administracji skarbowej – do wyrażania zgody na zarządzenia ogólne.

¹⁴ Dz.U. z 1924 r. Nr 21, poz. 225.

¹⁵ Zastosowanie procedury konsultacyjnej przy przyjmowaniu do służby także miało nastąpić bezzwłocznie, o co zabiegał premier we wspomnianym piśmie z 24 listopada 1923 r. Ostatecznie miano ją jednak uregulować w rozporządzeniach wykonawczych do ustawy z 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej, co finalnie tylko pośrednio znalazło swoje odzwierciedlenie w rozporządzeniu Rady Ministrów z 7 stycznia 1925 r. o komisjach kwalifikacyjnych (Dz.U. z 1925 r. Nr 6, poz. 60).

¹⁶ Tytułem przykładu: od zmiany ustawy uzależnione było zagwarantowanie wojewodom przewodnictwa w obradach okręgowych komisji ziemskich, gdyż obowiązujące prawodawstwo, określając skład tych komisji, w ogóle nie przewidywało ich członkostwa w tym gremium. Nowelizacji

wprowadzenie w życie tych przepisów uzależnione zostało od wydania szczegółowych dyrektyw proceduralnych zawartych w instrukcjach MSW (jako ośrodka inicjującego i koordynującego całą reformę) oraz innych ministerstw¹⁷. Prace w ministerstwach oraz międzyresortowe uzgodnienia przedłużały się. Dopiero wydanie uchwały Rady Ministrów z 14 listopada 1924 r. w sprawie reorganizacji administracji państwowej, która dookreślała oraz częściowo modyfikowała postanowienia uchwał z 6, 9 i 18 sierpnia 1923 r., zdyscyplinowało ministrów¹⁸. W rezultacie dopiero od początku 1925 r. zaczęły na powszechną skalę napływać długo oczekiwane instrukcje¹⁹, aczkolwiek można mieć wątpliwości, czy wszystkie zasady szczegółowe uchwał rządowych względem każdej z wyszczególnionych tam dziedzin niezespolonych zostały w okresie przed unifikacją administracji wprowadzone w życie²⁰.

wymagały więc przepisy regulujące ustrój urzędów ziemskich (przeprowadzono ją częściowo ustawą z 11 sierpnia 1923 r. o zakresie działania ministra reform rolnych i organizacji urzędów i komisji ziemskich), a także urzędów ochrony lasów (dokonanych ustawą z 14 listopada 1924 r. w przedmiocie organizacji urzędów ochrony lasów).

¹⁷ LCVA, f. 51, ap. 1, b. 49, k. 109–109v – poufne pismo ministra spraw wewnętrznych z 26 czerwca 1924 r. w sprawie władz administracyjnych II instancji.

¹⁸ W uchwale z 14 listopada 1924 r. wezwano właściwych ministrów do bezzwłocznego wydania niezbędnych zarządzeń, zobowiązując ich do przedkładania Prezydium Rady Ministrów miesięcznych sprawozdań z postępów tych prac. Zob. LCVA, f. 51, ap. 1, b. 49, k. 72; zob. też: LCVA, f. 51, ap. 1, b. 49, k. 105 – pismo ministra spraw wewnętrznych z 9 kwietnia 1925 r. w sprawie zawiadomienia Wojewodów o wykonaniu rozporządzenia Rady Ministrów z 11 lutego 1924 r.

¹⁹ Zob. na przykład: LCVA, f. 51, ap. 1, b. 49, k. 194 – pismo ministra skarbu z 27 stycznia 1925 r. w sprawie reorganizacji administracji państwowej; LCVA, f. 51, ap. 1, b. 49, k. 68 – zarządzenie generalnego dyrektora poczt i telegrafów z 5 marca 1925 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 lutego 1924 r.; LCVA, f. 51, ap. 1, b. 49, k. 69–71 – okólnik ministra rolnictwa i dóbr państwowych z 10 czerwca 1925 r. w sprawie organizacji władz administracyjnych II instancji.

²⁰ Reskrypty poszczególnych ministrów zazwyczaj nie były kompletne, nie odnosząc się do wszystkich zasad dotyczących ich resortu przewidzianych w uchwałach z 6, 9 i 18 sierpnia 1923 r. Spośród przywołanych

Wśród środków oddziaływania służących realizacji funkcji przedstawiciela rządu na pierwszy plan wysuwała się grupa kompetencji, której celem było zagwarantowanie organom administracji zespolonej warunków do prowadzenia jednolitej i spójnej polityki na terenie województwa bądź powiatu według wytycznych płynących ze szczebla centralnego. Uprawnienia o tym charakterze przyznano w pierwszej kolejności wojewodom, „w interesie skoordynowania działalności całej administracji państwowej na obszarze poszczególnych województw, a co za tym idzie wzmocnienia powagi władzy państwowej w ogóle zarówno, jak i zapewnienia wojewodom odpowiedniego wglądu w ogół działalności administracji państwowej na obszarze województwa, ze szczególnym uwzględnieniem spraw personalnych”²¹. Już rozporządzenie wykonawcze z 13 listopada 1919 r. wydane do ustawy z 2 sierpnia 1919 r. zobowiązywało wojewodów do nadania „jednolitego kierunku działania, dążąc do zapewnienia pieczy państwowej wszystkim mieszkańcom powierzonego sobie obszaru i zmierzając do ogólnego rozwoju województwa”, jednakże zadanie to odnosiło się wówczas jedynie do działów podlegających ich zwierzchnictwu²². O rozszerzeniu tego obowiązku na dziedzinę nieszespolone akt ten milczał. Dopiero w uchwałach z 6, 9 i 18 sierpnia 1923 r., usankcjonowanych rozporządzeniem z 11 lutego 1924 r. wojewodów uczyniono odpowiedzialnymi za uzgodnienie działalności całej administracji „w myśl zasadniczej linii polityki Rządu reprezentowanej przez wojewodę”, który był tym samym interpretatorem i wyrazicielem tejże polityki.

W założeniu twórców reformy kluczowym instrumentem do realizacji koordynacyjnej były konferencje wszystkich najważniejszych

w poprzednim przypisie zarządzeń jedynie pismo ministra skarbu regulowało niektóre kompetencje wynikające z zasad szczegółowych. Zarządzenie dyrektora poczt i telegrafów określało tylko tryb stosowania uprawnień w sprawach personalnych, podobnie jak okólnik ministra rolnictwa, który dodatkowo jeszcze zawierał instrukcje postępowania w sprawach odznaczania osób cywilnych.

²¹ LCVA, f. 51, ap. 1, b. 49, k. 114 – okólnik ministra spraw wewnętrznych nr 73 z 26 czerwca 1924 r. w sprawie organizacji władz administracyjnych II instancji.

²² Dz.U. z 1919 r. Nr 90, poz. 490.

urzędników w województwie. Miała być to instytucja, „która by ułatwiała koordynowanie działalności wszystkich władz i urzędów państwowych, stwarzała sposobność łatwego i bezpośredniego wzajemnego porozumienia i rozpatrywania wątpliwości kompetencyjnych i usuwania szkodliwej dla państwa rozbieżności zarządzeń”²³. Dostrzegano bowiem, że „W szeregu spraw potrzebujących sanacji zainteresowanych jest kilka urzędów. Gdyby każdy z tych urzędów wystąpił do władz centralnych z wnioskami sanacyjnymi, nie uzgodniwszy ich wpierw między sobą, mogłoby to doprowadzić do tego, że w jednej i tej samej sprawie władze centralne otrzymałyby kilka, często różnych wniosków. Komplikowałoby to sprawę, odwlekało i nie dałoby pożądanego rezultatu”²⁴. Zasady organizowania konferencji ustalono w Regulaminie zebrań periodycznych opracowanym przez MSW i rozesłanym wojewodom 24 lutego 1925 r.²⁵ Konferencje zwoływał wojewoda „w miarę potrzeby” (zalecano, aby miało to miejsce przynajmniej dwa razy w roku i taka też wykształciła się praktyka), określając porządek dzienny posiedzeń. Przedmiotem obrad, którym z urzędu przewodniczył wojewoda, mogły być zasadniczo wszystkie sprawy (z wyjątkiem personalnych – jako „poufnych i szczególnie drażliwych”²⁶), które w jego opinii „wymagały jednolitego postępowania”. Ich przykładowy katalog określiło MSW, wymieniając: 1) omawianie ważniejszych zadań administracji rządowej i samorządowej na obszarze województwa; 2) wzajemne informowanie się o działalności poszczególnych władz i urzędów oraz zamierzeniach na najbliższą przyszłość; 3) uzgadnianie stanowiska w sprawach interesujących równocześnie kilka resortów; 4) usuwanie rozbieżności w zarządzeniach i postępowaniu

²³ LCVA, f. 51, ap. 1, b. 49, k. 31 – pismo ministra spraw wewnętrznych z 24 lutego 1925 r. w sprawie regulaminu zebrań periodycznych.

²⁴ LCVA, f. 51, ap. 1, b. 49, k. 14v-15 – protokół Konferencji z dnia 27 lutego 1925 r. w Urzędzie Delegata Rządu w sprawie zebrania materiałów odnośnie usunięcia rozbieżności w ustawodawstwie w Województwach Wschodnich.

²⁵ Dziennik Urzędowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z 1925 r. Nr 2, poz. 232.

²⁶ R. Hausner, *Zespolenie w świetle wojewódzkich zebrań periodycznych*, Gazeta Administracji i Policji Państwowej 1930, nr 1, s. 7.

władz lokalnych oraz ustalenie zasad postępowania na podstawie poczynionych spostrzeżeń; 5) rozpatrywanie wątpliwości co do kompetencji poszczególnych organów przed wszczęciem formalnego sporu kompetencyjnego; 6) wprowadzanie ułatwień we wzajemnym porozumiewaniu się i współdziałaniu między urzędami lokalnymi; 7) formułowanie wniosków dotyczących miejscowych potrzeb kierowanych do władz naczelných. Zebrania miały charakter poufny. Nie mogły na nich zapadać formalne uchwały. Wyniki obrad ujmowano w formie oświadczeń uczestników, uzgodnionych zapytrań i wytycznych postępowania lub wspólnych wniosków przekazywanych władzom centralnym²⁷. Wyjaśniano, że „zadaniem zebrań jest przede wszystkim swobodna wymiana myśli uczestników i uzgodnienie ich zapytrań w sprawach ogólnych, nie zaś podejmowanie uchwał, które by miały wszystkich uczestników bezwzględnie obowiązywać”²⁸. Podkreślano, że wojewoda winien być jedynie *primus inter pares*, nie zaś podmiotem, który, korzystając z tego forum, narzuca swoją myśl przewodnią²⁹. Do udziału w konferencjach byli zobowiązani i uprawnieni wszyscy urzędnicy, „którzy na obszarze województwa są samoistnymi kierownikami poszczególnych działów administracji”, podległymi bezpośrednio władzom centralnym, jak również przedstawiciele prokuratury. Aby rozwiązać wątpliwości, MSW sporządziło urzędowy wykaz tych stanowisk³⁰. Na liście nie

²⁷ Zob. LCVA, f. 51, ap. 1, b. 49, k. 31 – pismo ministra spraw wewnętrznych z 24 lutego 1925 r. w sprawie regulaminu zebrań periodycznych; por. też: LCVA, f. 51, ap. 1, b. 49, k. 38 – pismo Delegata Rządu na Ziemię Wileńską do naczelnika Wydziału Prezydyjalnego w sprawie zebrań periodycznych naczelników władz niezespólnych.

²⁸ R. Hausner, *Zebrania naczelników władz w województwach i powiatach*, Gazeta Administracji i Policji Państwowej 1926, nr 39, s. 624.

²⁹ Idem, *Zespólnie w świetle wojewódzkich zebrań periodycznych*, Gazeta Administracji i Policji Państwowej 1930, nr 1, s. 10.

³⁰ Zob. LCVA, f. 51, ap. 1, b. 49, k. 36 – Wykaz naczelników władz i urzędów powołanych do brania udziału w zebraniach periodycznych w myśl § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dn. 11 lutego 1924 r. (Dz.U. R.P. Nr 21, poz. 225) (załączone do pisma ministra spraw wewnętrznych z 24 lutego 1925 r.). Zgodnie z tym dokumentem w konferencjach mogli brać udział: z resortu skarbu – prezes izby skarbowej, prezes dyrekcji ceł, prezes oddziału Prokuraturii Generalnej RP, z resortu wymiaru sprawie-

znaleźli się reprezentanci władz wojskowych (dowódcy okręgów korpusów) oraz – zgodnie z wyłączeniem sformułowanym w rozporządzeniu z 11 lutego 1924 r. – prezesi sądów. Nie zakazywano im jednak udziału w zebraniach, co, jak wskazuje przykład województwa wileńskiego owocowało ich obecnością. Ponadto wojewodowie mogli zdecydować, że w zebraniach będą uczestniczyć naczelnicy wydziałów urzędów wojewódzkich w celu referowania poszczególnych spraw i udzielania wyjaśnień z zakresu podlegającej im dziedziny³¹.

Bilansując rezultaty reformy z perspektywy czasu, podkreślano głównie zalety nowego rozwiązania. Dostrzegano, że zebrania pozwalały na zastąpienie dotychczas praktykowanej pisemnej formy załatwiania spraw w drodze oficjalnej korespondencji międzyurzędowej – przewlekłej i kosztownej. Konferencje niewątpliwie przyspieszały procesy decyzyjne i przynosiły wymierne oszczędności, ułatwiały wymianę informacji i poglądów na temat najważniejszych w województwie zagadnień jak również sprzyjały nawiązaniu bliższych relacji interpersonalnych, a w rezultacie stwarzały właściwy grunt dla uzgodnienia wspólnego stanowiska³². Jak zauważano: „Zebrania periodyczne są z pewnością jedną z form [...] uzgadniania najlepszą, gdyż licząc się z wszelkimi drażliwościami resortów tzw. niesespolonych, stwarzają jednak trwałą i dogodną płaszczyznę dla stałego

dliwoci – prokuratur sądu apelacyjnego (ewentualnie inny prokurator), z resortu wyznań religijnych i oświecenia publicznego – kurator okręgu szkolnego i dyrektor archiwum państwowego, z resortu przemysłu i handlu – naczelnik okręgowego urzędu górniczego, prezes dyrekcji poczt i telegrafów, naczelnik urzędu probierczego i naczelnik okręgu legalizacji narzędzi mierniczych, z resortu kolei – prezes dyrekcji kolei, z resortu reform rolnych – prezes okręgowego urzędu ziemskiego; z resortu rolnictwa – dyrektor lasów państwowych, z resortu robót publicznych – dyrektor dróg wodnych, z resortu pracy i opieki społecznej dyrektor okręgowego urzędu ubezpieczeń (podporządkowany wojewodzie) i okręgowy inspektor pracy. Zob. też R. Hausner, *Zebrania naczelników władz w województwach i powiatach*, Gazeta Administracji i Policji Państwowej 1926, nr 39, s. 622.

³¹ LCVA, f. 51, ap. 1, b. 49, k. 31 – pismo ministra spraw wewnętrznych z 24 lutego 1925 r. w sprawie regulaminu zebrań periodycznych.

³² R. Hausner, *Zebrania naczelników władz w województwach i powiatach*, Gazeta Administracji i Policji Państwowej 1926, nr 39, s. 622–623.

kontakty naczelników tych władz między sobą i z wojewodą”. Nie dziwi zatem, że odnotowywano zainteresowanie i poparcie dla tejże inicjatywy ze strony uczestników obrad, wysoką frekwencję i „żywy udział” nie tylko kręgów administracyjnych, ale i „czynników sądowych i wojskowych”. O przydatności instytucji świadczyła także liczba i różnorodność poruszanych tematów³³. Wkrótce też inicjatywa została rozszerzona także na szczebel powiatowy, o czym niżej. Oczywiście znalazły się również uchybienia, które wymagały korekty. Przeciwdziałania wymagała praktyka przedstawiania spraw o charakterze zbyt szczegółowym, interesującym tylko wąską grupę urzędów, co stanowiło jedną z przyczyn nadmiernie rozbudowanych porządków obrad. Korespondowała z tym rozwlekłość wystąpień i dyskusji. Negatywnie oceniano też niedookreśloność celów niektórych zwoływanych zebrań oraz niedostateczne przygotowanie do nich tak organizującego konferencje urzędu wojewódzkiego, jak uczestników, często zbyt późno zawiadamianych o porządku obrad. W efekcie przedstawiane na konferencjach zagadnienia nie były ze sobą związane, co skutkowało chaotycznym przebiegiem obrad i powierzchownym analizowaniem problemów. Aby wyeliminować te zjawiska, MSW wydało 31 grudnia 1927 r. szczegółowy okólnik, który pozwolił wykorzystać doświadczenia z funkcjonowania tej instytucji w okresie przed unifikacją administracji do zoptymalizowania jej użyteczności w przyszłości³⁴.

Realizacji celów koordynacyjnych służyły też inne uprawnienia przysługujące wojewodom. Zostały one ujęte w zasadach szczegółowych uchwał z 6, 9 i 18 sierpnia 1923 r., a co za tym idzie – jak wyżej wyjaśniono – pominięto je w rozporządzeniu z 11 lutego 1924 r. i weszły one w życie tylko wybiórczo, względem administracji oświatowej i reform rolnych, czyli dziedzin, których decyzje wymagały najściślejszej synchronizacji z zamierzeniami władzy politycznej. Do grupy tych kompetencji należało prawo uczestniczenia wojewodów w posiedzeniach „ciał kolegialnych administracji

³³ Idem, *Zespolenie w świetle wojewódzkich zebrań periodycznych*, *Gazeta Administracji i Policji Państwowej* 1930, nr 1, s. 10.

³⁴ Ibidem, s. 7–10; zob. też *Dziennik Urzędowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych* z 1927 r., nr 3/4, poz. 17.

szkolnej przewidzianych w ustawach”, w tym przemawiania poza kolejnością mówców i zwracania uwagi na dostrzeżone usterki, jak również przewodnictwo na posiedzeniach okręgowych komisji ziemskich oraz inicjowanie procedury wnoszenia odwołań od ich orzeczeń³⁵.

Wojewodów upoważniono też do wnoszenia sprzeciwu do ministra przeciwko projektowanym przez kuratorów okręgów szkolnych i podległe im organy zarządzeniom o treści ogólnej skierowanym do organów i urzędów administracji ogólnej (głównie zatem do organów gminnych wykonujących zadania zlecone z zakresu edukacji) oraz korespondującego z nim uprawnienia do wyrażania uprzedniej zgody na wydawane przez okręgowe urzędy ziemskie zarządzenia o tej samej charakterystyce³⁶. Decyzję o dalszym losie „zablokowanego” zarządzenia podejmował właściwy minister w przypadku zarządzenia wydanego przez władzę II instancji bądź kurator w porozumieniu z wojewodą w stosunku do zarządzeń wydanych przez władzę I instancji³⁷.

Tożsamy charakter w zakresie przedmiotu regulacji i mechanizmu działania miała kompetencja do wstrzymywania wykonania zarządzeń o charakterze ogólnym, którą przewidziano po raz pierw-

³⁵ Uchwały z 6, 9 i 18 sierpnia 1923 r. przewidywały też przewodnictwo wojewody na posiedzeniach izby skarbowej w sprawach, w których ustawodawstwo przewidywało kolegialny tryb podejmowania decyzji (z wyłączeniem komisji podatkowych) oraz prawo do zawieszania uchwał podejmowanych przez te gremia (rozstrzygał minister skarbu). Obowiązek ten wniosła jednak uchwała z 14 listopada 1924 r.

³⁶ Wobec administracji szkolnej wojewoda nie tyle „wyrażał uprzednią zgodę na zarządzenie”, co „wnosił sprzeciw wobec projektu zarządzenia”. Jak się wydaje, oba rodzaje interwencji były jednak zbliżone co do mechanizmu działania i skutków.

³⁷ LCVA, f. 51, ap. 1, b. 49, k. 111v–112 – poufne uchwały Rady Ministrów z 6, 9 i 18 sierpnia 1923 r. w sprawie reorganizacji administracji państwowej; zob. też LCVA, f. 51, ap. 1, b. 49, k. 194 – pismo ministra skarbu z 27 stycznia 1925 r. w sprawie reorganizacji administracji państwowej. Uprawnienie do zgłaszania sprzeciwu względem zarządzeń ogólnych miało obejmować także organy skarbowe, jednak z uwagi na interwencję ministra skarbu Rada Ministrów uchyliła to postanowienie mocą uchwały z 14 listopada 1924 r.

szy w uchwale Rady Ministrów z 29 grudnia 1924 r. w sprawie zarządzeń władz administracyjnych w stosunku do województw wschodnich (nowogródzkiego, poleskiego, wołyńskiego i wileńskiego okręgu administracyjnym). Literalne brzmienie przepisów wskazuje, że różnica sprowadzała się jedynie do innego określenia tego samego uprawnienia. Na obszarze województw wschodnich kompetencja ta została jednak rozciągnięta na całą administrację niezespoloną (z wyłączeniem li tylko władzy sądowej i wojskowej). Co więcej, można ją było zastosować nie tylko względem organów lokalnych (wojewódzkich, a także „w pewnych wyjątkowych wypadkach” powiatowych), ale również wobec organów centralnych. Tak szeroko zakreślone uprawnienie uznano w tym okresie za wyjątkowe i zdecydowano się go udzielić jedynie na podstawie czasowych pełnomocnictw względem ściśle określonego obszaru, na którym dostrzeżano potrzebę „jak najdalej idącego uzgodnienia działalności całej administracji państwowej na wschodzie, z zasadniczą linią polityki rządu, bez czego osiągnięcie dodatnich wyników tej administracji jest nie do pomyślenia”³⁸. Wskazywano, iż „Jedną z ważnych przyczyn powodujących niedomagania naszego życia państwowego w województwach wschodnich jest brak jednolitego kierunku w zarządzeniach wydawanych w zakresie poszczególnych działów administracji państwowej. Zarządzenia te pozostają niejednokrotnie w sprzeczności i nie zawsze dostosowane są do ogólnych wytycznych polityki rządu. Stan tego rodzaju jest poważną przeszkodą na drodze do osiągnięcia porządku prawnego na tym terenie, utrudnia w wysokim stopniu funkcjonowanie aparatu administracyjnego i wytwarza dezorientację wśród władz miejscowych i ludności”³⁹.

Względem województw wschodnich pełnomocnictw udzielano jedynie dwukrotnie na półroczne okresy – po wydaniu uchwały

³⁸ *Pełnomocnictwa wojewodów wschodnich*, Gazeta Administracji i Policji Państwowej 1925, nr 8, s. 184.

³⁹ LCVA, f. 51, ap. 1, b. 49, k. 188 – pismo prezesa Rady Ministrów z 30 listopada 1924 r. w sprawie nadania jednolitego kierunku zarządzeniom ogólnym ministerstw w zakresie zarządu państwowego w województwach wschodnich. Zob. też W. Śleszyński, *Bezpieczeństwo wewnętrzne w polityce państwa polskiego na ziemiach północno-wschodnich II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2007, s. 64–65.

z 29 grudnia 1924 r. przyznającej uprawnienia na czas od 1 stycznia do 30 czerwca 1925 r. przedłużono ich obowiązywanie do 31 grudnia mocą uchwały z 26 czerwca 1925 r.⁴⁰ Natomiast 1 września 1925 r. analogiczne kompetencje przyznano także wojewodzie pomorskiemu⁴¹. Również i w tym przypadku wdrożenie nowego środka oddziaływania wymagało wydania szczegółowych wytycznych ministerstw. Tym razem jednak zastosowały się one do nałożonego obowiązku bezzwłocznie. Wojewoda był zobowiązany do zawieszania zarządzeń ogólnych, a w stosunku do zarządzeń administracji powiatowej, które „z natury swej” były szczegółowe, tej ich części, która miała „charakter szerszy i ogólne znaczenie polityczne”. Przez zarządzenia ogólne rozumiano ogólnie obowiązujące rozporządzenia, zarządzenia „normujące pewien kompleks spraw w sposób zasadniczy”, zarządzenia skierowane do wszystkich lub do większości urzędów podwładnych danej władzy centralnej na terytorium województwa bądź wreszcie zarządzenia szczegółowe, ale „mające ze względu na swoją wagę lub znaczenie polityczne” charakter ogólny lub też charakter precedensu. Przesłankami zawieszenia było uznanie zarządzenia za odbiegające od „linii politycznej wytkniętej przez poprzednie zarządzenie władzy centralnej” bądź za „niekorzystne ze względu na ogólną linię polityczną”, względnie – co dotyczyło tylko zarządzeń władz centralnych – za „niekorzystne wobec zmienionego stanu faktycznego nieuwzględnionego w zarządzeniu”. Ostateczną decyzję, czy wprowadzić w życie zawieszony zarządzenie podejmował właściwy resortowo minister w porozumieniu z ministrem spraw wewnętrznych⁴². Przyznana kompetencja pozwalała wojewodom na bezpośrednią ingerencję w sferę działal-

⁴⁰ *Pełnomocnictwa wojewodów wschodnich*, Gazeta Administracji i Polityki Państwowej 1925, nr 8, s. 183; zob. też LCVA, f. 51, ap. 1, b. 49, k. 67 – pismo ministra rolnictwa i dóbr państwowych z 16 lipca 1925 r.

⁴¹ Zob. A. Kotowski, *Polska polityka narodowościowa wobec mniejszości niemieckiej w latach 1919–1939*, Toruń 2002, s. 105.

⁴² LCVA, f. 51, ap. 1, b. 49, k. 64 – uchwała Rady Ministrów z 29 grudnia 1924 r. w sprawie zarządzeń władz administracyjnych; LCVA, f. 51, ap. 1, b. 49, k. 63–63v – pismo ministra spraw wewnętrznych z 24 stycznia 1925 r. w sprawie uchwały Rady Ministrów w sprawie zarządzeń władz admin. w województwach kresowych.

ności organów wyłączonych spod ich zwierzchnictwa, co mogło generować konflikty⁴³. Z tego względu MSW obligowało do korzystania z niej w sposób „jak najbardziej oględny i tylko w przypadkach istotnie doniosłych ze stanowiska ogólnopaństwowego”, podkreślając, iż najdogodniejszą metodą do uzgadniania stanowiska w poszczególnych sprawach są periodyczne zebrania naczelników drugiej instancji. Wojewodów wstrzymujących wykonanie zarządzenia zobowiązano do wzięcia pod uwagę interesu resortu, którego akt ten dotyczył oraz do ograniczania się w miarę możliwości do zawieszenia tylko tych postanowień, co do których to było konieczne⁴⁴.

W zasadach szczegółowych uchwał z 6, 9 i 18 sierpnia 1923 r. przyznano wojewodom także uprawnienia kontrolne i nadzorcze służące głównie celom koordynacyjnym. Charakter taki miało prawo otrzymywania periodycznych sprawozdań z działalności organów administracji skarbowej, szkolnej, okręgowych urzędów ziemskich, władz legalizacji narzędzi mierniczych II instancji oraz urzędów probierczych i podległych im urzędów, administracji lasów państwowych oraz zakładów chowu koni. Informacje w nich zawarte mogły być podstawą do „żądania usunięcia spostrzeżonych usterek” w tejsze działalności⁴⁵, a dodatkowo względem administracji skarbowej i szkolnej „żądania usunięcia spostrzeżonych braków w wyko-

⁴³ Zob. R. Hausner, *Rozporządzenie o stanowisku wojewodów i starostów jako przedstawicieli Rządu*, *Gazeta Administracji i Policji Państwowej* 1931, nr 18, s. 7.

⁴⁴ LCVA, f. 51, ap. 1, b. 49, k. 63v – pismo ministra spraw wewnętrznych z 24 stycznia 1925 r. do Delegata Rządu na Ziemię Wileńską w sprawie uchwały Rady Ministrów w sprawie zarządzeń władz admin. w województwach kresowych; por. *Pełnomocnictwa wojewodów wschodnich*, *Gazeta Administracji i Policji Państwowej* 1925, nr 8, s. 184.

⁴⁵ Uprawnienie to ograniczono do „czynienia uwag” odnośnie do działalności i eksploatacji lasów w stosunku do administracji lasów państwowych oraz działalności zakładów chowu koni, w tym wydawania opinii o rozmieszczeniu stacji kopulacyjnych. Uchwała z 14 listopada 1924 r. upoważniła dodatkowo wojewodów do dokonywania wglądu w gospodarkę lasów państwowych oraz przedstawiania w tym względzie wniosków i opinii ministrowi rolnictwa, z zastrzeżeniem, iż wojewodom nie przysługuje prawo wydawania

nywaniu obowiązków służbowych przez urzędników” tudzież – tylko wobec dziedziny skarbowej – zwracania uwagi na niewłaściwości dostrzeżone w ich zachowaniu „sprzecznym z powagą władzy i interesem państwowym”. W razie niezastosowania się do żądania wojewoda mógł zwrócić się do właściwej władzy przełożonej z wnioskiem o interwencję⁴⁶.

Odrębną grupę środków oddziaływania wobec administracji niezespolonej stanowiły kompetencje zapewniające wojewodom i starostom jako władzom politycznym nadzór nad personelem zatrudnianym w administracji rządowej⁴⁷. W uchwałach z 6, 9 i 18 sierpnia 1923 r. ustalono, iż:

- 1) przyjęcie po raz pierwszy do służby państwowej na stanowisko urzędnika lub niższego funkcjonariusza we wszystkich działach służby państwowej będzie następować po uprzednim poufnym zasięgnięciu opinii „władzy politycznej” ostatniego miejsca zamieszkania petenta przez urząd, do którego kompetencji należy nominacja,
- 2) we wszystkich działach niezespolonej administracji rządowej mianowanie urzędników zarówno przez „władze terytorialne”, jak i wnioski nominacyjne przedkładane przez nie „władzom centralnym” na stanowiska samoistne lub kierownicze będzie następować tylko po „porozumieniu się” z wojewodą⁴⁸,

zarządzeń w tym zakresie. Zob. LCVA, f. 51, ap. 1, b. 49, k. 126 – okólnik ministra rolnictwa i dóbr państwowych z 21 lutego 1925 r. w sprawie uprawnień P. Wojewodów w zakresie administracji lasów państwowych.

⁴⁶ LCVA, f. 51, ap. 1, b. 49, k. 111v–112 – poufne uchwały Rady Ministrów z 6, 9 i 18 sierpnia 1923 r. w sprawie reorganizacji administracji państwowej; LCVA, f. 51, ap. 1, b. 49, k. 144 – uchwały Rady Ministrów z 6, 9 i 18 sierpnia 1923 r. w sprawie reorganizacji administracji państwowej zmienione zgodnie z uchwałą Rady Ministrów z dn. 14 listopada 1924 r.

⁴⁷ Zob.: *Wzmocnienie stanowiska wojewodów*, Gazeta Administracji i Policji Państwowej 1924, nr 41, s. 886; *Encyklopedia prawa obowiązującego w Polsce*, cz. 1, z. 1, red. A. Peretiatkiewicz, Poznań 1923, s. 28.

⁴⁸ Przedstawiony powyżej (przypis nr 37) wykaz stanowisk samoistnych i kierowniczych ustalony przez MSW na użytek zebrań periodycznych nie obejmował wszystkich urzędów, które miały podlegać opinii wojewodów. Rozszerzał się on przede wszystkim na stanowiska kierownicze w I instancji. I tak przykładowo w dziedzinie poczt i telegrafów w zebraniach mógł

- 3) każda „władza terytorialna” będzie zobowiązana do bezzwłocznego rozpatrzenia skierowanego do niego wniosku wojewody dotyczącego usunięcia lub przeniesienia w inne miejsce służbowe podległego tej władzy urzędnika,
- 4) wszelkie odznaczenia osób cywilnych (ordery, krzyże, medale) z wyjątkiem orderów i odznaczeń za wysługi wojskowe będą nadawane po zasięgnięciu opinii właściwego wojewody⁴⁹.

Ratio legis nowych przepisów przedstawiano w okólniku ministra spraw wewnętrznych, wyjaśniając, że „Przyznane przez Radę Ministrów uprawnienia zmierzają do tego, ażeby w myśl nakazu obowiązujących ustaw stanowiska urzędników państwowych były zajmowane przez obywateli polskich pod każdym względem nieskazitelnym, którzy by w wykonaniu swoich obowiązków służbowych stali wyłącznie na gruncie obowiązujących przepisów i mieli zawsze na oku interes państwa i jego obywateli. Rada Ministrów wyszła z założenia, że władze administracyjne jako powołane do czuwania nad bezpieczeństwem ogólnym i porządkiem publicznym oraz rozporządzające w tym celu odpowiednim aparatem urzędowym, są przede wszystkim w stanie wydać opinie o kandydatach na stano-

uczestniczyć jedynie naczelnik wydziału dyrekcji poczt i telegrafów, podczas gdy opinii podlegali także wszyscy naczelnicy urzędów pocztowych, telegraficznych i telefonicznych oraz naczelnicy zarządów technicznych (zob. LCVA, f. 51, ap. 1, b. 49, k. 68 – pismo generalnego dyrektora poczt i telegrafów z 5 marca 1925 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 lutego 1924 r.). Natomiast w zakresie niezespoleonym podporządkowanym Ministerstwu Rolnictwa i Dóbr Państwowych objęto obowiązkiem opiniodawczym obok urzędników powoływanych w drodze wniosków nominacyjnych do władz centralnych także inspektorów okręgowych i nadleśniczych, wyłączono zaś z niego jak i z możliwości wystąpienia z wnioskiem o usunięcie lub przeniesienie dyrektorów lasów państwowych (jako jedynych naczelników administracji niezespoleonej tego resortu uczestniczących w zebraniach periodycznych) oraz kierowników państwowych zakładów chowu koni (zob. LCVA, f. 51, ap. 1, b. 49, k. 69–71 – okólnik ministra rolnictwa i dóbr państwowych z 10 czerwca 1925 r. w sprawie organizacji władz administracyjnych II instancji).

⁴⁹ LCVA, f. 51, ap. 1, b. 49, k. 111 – poufne uchwały Rady Ministrów z 6, 9 i 18 sierpnia 1923 r. w sprawie reorganizacji administracji państwowej; por. Dz.U. z 1924 r. Nr 21, poz. 225.

wiska urzędowe i komunikować władzom przełożonym obserwację co do ujemnego zachowania się poszczególnych urzędników⁵⁰. Rozwinięciem tej myśli ukazującym szerszy kontekst wprowadzenia nowych zasad była półurzędowa konstatacja uczyniona na łamach prasy. Stwierdzano w niej, że „Ustawa o państwowej służbie cywilnej przepisuje cały szereg warunków, od których uzależnia przyjęcie do służby państwowej oraz nakłada na urzędnika cały szereg obowiązków nie tylko w zakresie sumiennego spełniania czynności urzędowych, lecz także pod względem zachowania się zarówno w życiu publicznym, jak prywatnym. Oczywistą jest rzeczą, że konstataowanie pewnych szczegółów w tym zakresie nie może być ze skutkiem uskutecznione przez poszczególne władze resortowe, ponieważ często brak im w tym kierunku potrzebnej sposobności, zwłaszcza o ile chodzi o obserwowanie działalności organów lokalnych. Dlatego też już od dawna poszczególne władze, zwłaszcza o ile chodzi o przyjmowanie nowych kandydatów do urzędów, korzystały i korzystają z pomocy władz administracyjnych, ponieważ władze te już ze względu na swój zakres obowiązków w sprawach bezpieczeństwa i porządku publicznego muszą obserwować wszelkie przejawy życia zbiorowego i indywidualnego. [...] Co się tyczy urzędników państwowych zajętych już w tym charakterze w poszczególnych działach administracji, to [...] nie jest rzeczą tajną, że w tym kierunku istnieją duże braki, gdyż Rzeczpospolita w pierwszych czasach swego istnienia zmuszona była z konieczności dopuszczać do urzędów państwowych elementy niekiedy mniej odpowiednie. Wybitny interes państwowy nakazuje dążyć w tym względzie do sanacji; w pierwszym rządzie zaś chodzi o to, ażeby z szeregów urzędniczych usuwać jednostki zbyt słabo związane z państwowością polską [...], przede wszystkim zaś nie dopuszczać takich jednostek na stanowiska samoistne lub kierownicze”⁵¹. Przekonująca argumentacja wskazująca na zobiektywizowaną potrzebę prowada-

⁵⁰ LCVA, f. 51, ap. 1, b. 49, k. 115 – okólnik ministra spraw wewnętrznych nr 73 z 26 czerwca 1924 r. w sprawie organizacji władz administracyjnych II instancji.

⁵¹ R. Hausner, *Reorganizacja administracji państwowej*, Gazeta Administracji i Policji Państwowej 1923, nr 53, s. 961.

dzenia nowej instytucji nie zmieniała faktu, że instrument ten mógł być stosowany do realizacji celów politycznych, na co wskazuje też ostatni fragment cytowanej wypowiedzi. Zwrócić należy uwagę zwłaszcza, że nieostra kategoria interesu państwowego mogła przybierać specyficzny charakter na terenach o mieszanym składzie narodowościowo-wyznaniowym, na których w większym stopniu liczyły się względy bezpieczeństwa publicznego, a przedstawiciele mniejszości narodowych niejednokrotnie traktowani byli jako czynnik sam w sobie zagrażający państwu. Z drugiej strony polityka władz w większym lub mniejszym stopniu nasączona była pierwiastkami polonizacyjnymi, a zatem interes państwa i interes narodowościowy nie-Polaków z samej istoty mogły stać w sprzeczności, wykluczając ich szerszy udział w aparacie administracyjnym. Szczególną wagę przywiązywano do właściwej obsady stanowisk w sektorze edukacyjnym. Dostrzegano, że brak wpływu władzy politycznej jako jedynej dysponującej należytą wiedzą operacyjną gromadzoną przez aparat bezpieczeństwa rodził w opinii wojewodów realne zagrożenie prowadzenia przez instytucje oświatowe działalności antypaństwowej, co mogło mieć „bardzo daleko idące, wprost nieobliczalne skutki”⁵². W praktyce podejrzaną niejako z urzędu była każda osoba narodowości niepolskiej, a negatywna ocena przydatności do służby, nie mówiąc już o stanowiskach kierowniczych, uzależniona mogła być od wszelkich przejawów choćby krytycznego stosunku do państwa, przez co rozumiano zazwyczaj także samo uczestnictwo w ruchu narodowościowym⁵³.

Kompetencje wojewodów w sprawach osobowych dotyczyły funkcjonariuszy we wszystkich działach administracji niezespolonej, przy czym w odniesieniu do opiniowania stanowisk kierowniczych i żądania usunięcia bądź przeniesienia wyłączono dziedzinę wojskową i stanowiska administracyjne obsadzone przez sędziów.

⁵² LCVA, f. 51, ap. 1, b. 150, k. 2v-3; 4 – poufne pismo wojewody wileńskiego z 26 marca 1926 r.

⁵³ LCVA, f. 51, ap. 1, b. 278, k. 16 – telefonogram wojewody wileńskiego z 13 kwietnia 1928 r.; LCVA, f. 51, ap. 1, b. 278, k. 23 – tajne pismo wojewody wileńskiego w sprawie opiniowania przez wojewodę kandydatów na stanowiska niekierownicze w administracji niezespolonej.

Ostateczną decyzję w sprawie zakwestionowanej nominacji bądź żądania odwołania lub przeniesienia decyzję podejmował właściwy resortowo minister, o ile oczywiście wcześniej wojewoda nie osiągnął konsensusu z zainteresowaną władzą. Natomiast skutki negatywnej opinii wobec kandydatów przyjmowanych do służby, a także względem przyznania odznaczenia nie zostały określone. Wszelka korespondencja z właściwymi władzami niezespolonymi w sprawach osobowych była traktowana jako „ściśle poufna”. Nie mogła być też podawana do wiadomości zainteresowanych funkcjonariuszy państwowych jako przyczyna podjętej decyzji⁵⁴.

Kompetencje personalne (wraz z możliwościami, jakie dawały zebrania koordynacyjne) zaczęły obowiązywać w poszczególnych województwach najwcześniej. Zadanie ułatwił ich powszechny charakter oraz brak konieczności zmiany obowiązującego prawodawstwa w związku z ich wprowadzeniem. Nie oznacza to bynajmniej, że wszystkie urzędy administracji niezespolonej zastosowały się do wprowadzonych w życie przepisów w jednakowym czasie⁵⁵. Liczba zapytań o opinię wojewodów sukcesywnie jednak z roku na rok wzrastała, w rezultacie w przededniu wejścia w życie rozporządzenia Prezydenta RP z 19 stycznia 1928 r. procedura konsultacyjna była już powszechnie stosowana.

Od momentu przyznania wojewodom kompetencji w sprawach osobowych MSW przy każdej sposobności zwracało szczególną uwagę na konieczność jak najogólniejszego stosowania tych uprawnień⁵⁶. Podkreślano, że szczególnie każda ujemna opinia

⁵⁴ LCVA, f. 51, ap. 1, b. 49, k. 109v – poufne pismo ministra spraw wewnętrznych z 26 czerwca 1924 r. w sprawie władz administracyjnych II instancji; por. LCVA, f. 51, ap. 1, b. 49, k. 69–71 – okólnik ministra rolnictwa i dóbr państwowych z 10 czerwca 1925 r. w sprawie organizacji władz administracyjnych II instancji.

⁵⁵ LCVA, f. 51, ap. 1, b. 150, k. 5 – poufne pismo ministra spraw wewnętrznych z 29 stycznia 1926 r.

⁵⁶ Uwagi te korespondowały z wyżej opisanymi analogicznymi zastrzeżeniami czynionymi względem stosowania innych środków oddziaływania w obrębie zespolenia pośredniego, a w szczególności umiaru w wykorzystywaniu kompetencji do zawieszania zarządzeń ogólnych przyznawanych na mocy specjalnych pełnomocnictw.

wobec nominacji na posadę kierowniczą wstrzymuje ze szkoda dla administracji proces obsadzania najważniejszych stanowisk do czasu powzięcia decyzji przez właściwego ministra. Zalecano więc, aby wykorzystywanie tych kompetencji następowało tylko w wypadkach szczególnej wagi, zwłaszcza gdy dotyczyły one przyjmowania do służby wojskowych, sędziów i innych funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości. W związku z tym podkreślano, aby wszelka korespondencja była bezwarunkowo podpisywana przez wojewodę (względnie wicewojewodę), co podnosiło rangę podejmowanej decyzji i w założeniu miało stanowić wentyl bezpieczeństwa przed eskalacją potencjalnych konfliktów na tym tle. Z tych samych względów wnioski miały być „zawsze oparte na szczegółowych i należycie sprawdzonych faktach i komunikowane interesowanym władzom w odpowiedniej formie oraz możliwie bezzwłocznie po sprawdzeniu”. Uzasadniano, że tylko takie postępowanie z jednej strony „będzie ugruntowywać powagę i wpływ wojewodów, z drugiej zaś wyjdzie na korzyść administracji państwowej”⁵⁷. Wyjaśniano, iż „żądania PP. Wojewodów kierowane do urzędów niezespoleonych nie powinny stanowczo wychodzić poza granice uprawnień wynikających z rozporządzenia Rady Ministrów z 11 lutego 1924 r. i nie powinny obejmować takich kwestii, które zamiast przysłużyć się sprawie współdziałania poszczególnych działów administracji państwowej będą działały hamująco na przeprowadzenie zasadniczych postanowień rozporządzenia Rady Ministrów”⁵⁸. MSW zabiegało również, aby w przypadku wniosku o przeniesienie urzędnika ograniczano się do tego samego okręgu administracyjnego, ponieważ – jak zauważano – łączyło się to „w dzisiejszych warunkach z dużą przykrością moralną i materialną, a zastosowane kilkukrotnie wobec opornych funkcjonariuszy będzie mogło swój skutek wyrzucić”. Tłumaczono także, iż „Oprócz kosztów przeniesień, na pokrycie

⁵⁷ LCVA, f. 51, ap. 1, b. 49, k. 115 – okólnik ministra spraw wewnętrznych nr 73 z 26 czerwca 1924 r. w sprawie organizacji władz administracyjnych II instancji.

⁵⁸ LCVA, f. 51, ap. 1, b. 49, k. 108 – tajne pismo ministra spraw wewnętrznych z 3 listopada 1924 r. w sprawie organizacji władz administracyjnych II instancji.

których brak jest często odpowiednich kredytów, takie niesłuszne przeniesienia powodują rozgoryczenie i wzburzenie w szczególności wśród narodowości niepolskich, co nie może być korzystnym dla interesów państwowych⁵⁹. Z całą stanowczością podkreślano, że błędy wojewodów w wykonywaniu swych uprawnień w tym zakresie są „niedopuszczalne”, a wobec ich wystąpienia minister spraw wewnętrznych bezwzględnie pociągnie winnych do odpowiedzialności „w interesie powagi administracji spraw wewnętrznych”⁶⁰.

Mimo tak stanowczego stanowiska do MSW początkowo zaczęły napływać skargi od zainteresowanych władz niezadowolonych na bezzasadne zgłaszanie przez wojewodów wniosków o przeniesienie lub usunięcie urzędników, które – jak zaznaczano – wynikały raczej z „nieporozumień osobisto-prywatnych i zajątrzonych stosunków lokalnych”⁶¹. Taką praktykę postępowania odnotowywano jednak tylko w niektórych województwach. W innych bowiem ingerencje wojewodów ograniczały się do uzasadnionych przypadków i były bez zastrzeżeń akceptowane przez właściwe władze⁶². W rezultacie z perspektywy kilkuletniej zauważano, iż kompetencje wojewodów w sprawach osobowych, „biorąc rzecz ze stanowiska właściwych resortów, kryją w sobie niewątpliwie pewne drażliwości, były też niejednokrotnie zwalczane”. Z upływem czasu konstatowano jednak, że wojewodowie nie nadużywali swoich uprawnień, a poza sporadycznymi wypadkami omyłek lub przeoczeń instytucja przynosiła liczne dodatnie skutki⁶³.

W kręgach administracji lokalnej dostrzegano, że nawet względem niższych funkcjonariuszy właściwy dobór personelu może mieć

⁵⁹ LCVA, f. 51, ap. 1, b. 150, k. 5 – poufne pismo ministra spraw wewnętrznych z 29 stycznia 1926 r.

⁶⁰ LCVA, f. 51, ap. 1, b. 49, k. 114 – okólnik ministra spraw wewnętrznych nr 73 z 26 czerwca 1924 r. w sprawie organizacji władz administracyjnych II instancji.

⁶¹ LCVA, f. 51, ap. 1, b. 150, k. 5 – poufne pismo ministra spraw wewnętrznych z 29 stycznia 1926 r.

⁶² LCVA, f. 51, ap. 1, b. 278, k. 16 – telefonogram wojewody wileńskiego z 13 kwietnia 1928 r.

⁶³ R. Hausner, *Rozporządzenie o stanowisku wojewodów i starostów jako przedstawicieli Rządu*, Gazeta Administracji i Policji Państwowej 1931, nr 18, s. 665.

w niektórych przypadkach duże znaczenie dla interesów politycznych i gospodarczych państwa. Taki charakter miało przykładowo stanowisko gajowego lasów państwowych, którego obsada wymagała zwłaszcza w województwach mieszanych narodowościowo sprawdzenia „prawomyślności” kandydata. Nie kwestionowano zatem zasadności ingerencji władz politycznych w każdym przypadku, gdy uznawały to za potrzebne, szczególnie zaś przy obsadzie stanowisk kierowniczych i samoistnych. Jednakże obowiązek opiniowania wszystkich bez wyjątku kandydatów do służby państwowej traktowano jak zbędny, a nawet „niezupełnie licujący z powagą reprezentanta rządu w województwie”. Postulowano, aby wyłączyć z tej kategorii funkcjonariuszy, których „ewentualna szkodliwa z punktu widzenia ogólnej polityki państwowej działalność może być tylko nikła”. Było to tym bardziej uzasadnione, że – jak zauważano – w olbrzymiej większości ujemne opinie udzielane przez władzę polityczną wynikały z niespełnienia przesłanek formalnych, ściśle określonych przez obowiązujące prawodawstwo (przede wszystkim przez ustawę z 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej). Najczęstszą przyczyną negatywnej opinii było stwierdzenie popełnienia czynu wykluczającego zatrudnienie w administracji. Do weryfikacji zazwyczaj wystarczała zatem czysto techniczna czynność sprawdzenia karalności kandydata w registraturach policyjnych lub Urzędzie Rejestracji Skazanych. Nie widziano potrzeby pośrednictwa władzy politycznej w pozyskiwaniu tego typu informacji. Kierowano się bowiem przeświadczeniem, że „nadanie wojewodom prawa ingerencji w sprawach omawianych miało zadanie głębsze, niż sprowadzanie urzędu wojewódzkiego do roli instancji, która w gruncie rzeczy li tylko przesyła na żądanie władz zainteresowanych obiektywne dane personalne już przez inny urząd zarejestrowane i że opinia wojewody powinna wypływać z szerszej pojętego wpływu wojewody na politykę personalną urzędów niezespólnych i nie powinna w ogóle dotyczyć takich faktów, które z tą polityką nie mają głębszego związku, a o których zainteresowany urząd może się dowiedzieć w inny sposób”⁶⁴.

⁶⁴ LCVA, f. 51, ap. 1, b. 278, k. 24–24v – tajne pismo wojewody wileńskiego w sprawie opiniowania przez wojewodę kandydatów na stanowiska

Pojawiały się także różnorakie zastrzeżenia co do ustalonej procedury, jak i formy załatwianych spraw. Odnotowywano przypadki zwracania się o opinie bezpośrednio do starostów z pominięciem urzędów wojewódzkich. „Nie dość ściśle” przestrzegano zasady bezwzględnej poufności korespondencji. Zasięgano opinii już w trakcie prowizorycznego przyjmowania do służby, nie zaś przed tą czynnością, jak tego wymagało rozporządzenie z 11 lutego 1924 r. Wydaje się jednak, że najwięcej kłopotów przysparzało terminowe załatwianie spraw wobec stosunkowo krótkiego czasu na wydanie opinii – miesiąca w przypadku przyjęcia do służby i tylko dwóch tygodni przy stanowiskach kierowniczych. Po upływie tego okresu władze niezespolone nie były już zobowiązane dłużej czekać, a opinii przysłanej z opóźnieniem nie musiały uwzględniać⁶⁵. Dotrzymanie terminu było zaś znacznie utrudnione ze względu na tryb stosowany przez wojewodów, którzy celem pozyskania informacji o danym kandydacie zwracali się zazwyczaj z zapytaniami do starostów. Natomiast gdy miejsce zamieszkania ubiegającego się o posadę znajdowało się poza obszarem województwa, byli zmuszeni do korzystania z pomocy innych wojewodów, co jeszcze bardziej wydłużało czas oczekiwania⁶⁶. Przyczyna tego stanu rzeczy leżała w charakterystycznym dla tego okresu zbyt dużym zbiurokratyzowaniu procedur skutkującym nadmierną ilością korespondencji, na co zresztą sami zainteresowani również zwracali uwagę. Prowadziła

niekierownicze w administracji niezespolonej; zob. też LCVA, f. 51, ap. 1, b. 150, k. 2v–3 – poufne pismo wojewody wileńskiego z 26 marca 1926 r. Wojewoda wileński był zdania, że dostatecznie zabezpieczało wpływ przedstawiciela rządu na właściwą obsadę personalną urzędów pozostawienie wojewodom kompetencji do żądania usunięcia lub przeniesienia już zatrudnionego urzędnika.

⁶⁵ MSW było zdecydowanie przeciwne podjęciu próby przedłużenia tychże terminów, mimo apelów ze strony wojewodów – zob. LCVA, f. 51, ap. 1, b. 49, k. 105 – pismo ministra spraw wewnętrznych z 9 kwietnia 1925 r. w sprawie zawiadomienia Wojewodów o wykonaniu rozporządzenia Rady Ministrów z 11 lutego 1924 r.

⁶⁶ LCVA, f. 51, ap. 1, b. 150, k. 2–2v – poufne pismo wojewody wileńskiego z 26 marca 1926 r.; zob. też LCVA, f. 51, ap. 1, b. 278, k. 23 – tajne pismo wojewody wileńskiego w sprawie opiniowania przez wojewodę kandydatów na stanowiska niekierownicze w administracji niezespolonej.

ona bowiem do „zmechanizowania pracy referendarskiej, a przeto i – siłą rzeczy – pobieżnego załatwiania spraw, szczególnie gdy się zważy, że sprawy tego rodzaju muszą być załatwiane szybko, wskutek terminów prekluzyjnych dla odpowiedzi”⁶⁷. Niezbędne wydawało się więc uproszczenie przyjętego systemu biurowego, problemu, który skuteczniej udało się rozwiązać dopiero w okresie po unifikacji administracji.

Zagwarantowanie wojewodom i starostom funkcji przedstawiciela rządu zobowiązywało ich także do występowania w charakterze oficjalnych władz państwowych reprezentujących rząd państwa polskiego. I w tym przypadku w pierwszych latach istnienia administracji lokalnej uprawnienia i obowiązki ceremonialne i etykietałne nie zostały prawnie określone. Zwyczajowo tylko, acz powszechnie kierowano się przekonaniem, że wynikały one „z natury rzeczy” i nie były kwestionowane⁶⁸. Praktykę tą usankcjonowano dopiero w rozporządzeniu z 11 lutego 1924 r. (na podstawie postanowień uchwały rządowej z 2 sierpnia 1923 r.). W akcie tym zagwarantowano wojewodom prawo do wyłącznego występowania w imieniu rządu podczas uroczystych wystąpień, chyba że w tym celu został wysłany specjalny delegat rządowy. W okólniku ministra spraw wewnętrznych wyjaśniano, że przyznanie organom administracji zespolonej uprawnień reprezentacyjnych było „tylko stwierdzeniem stanu faktycznego, jaki się u nas wzorem innych państw ustalił, i naturalną konsekwencją konieczności jednolitego

⁶⁷ LCVA, f. 51, ap. 1, b. 278, k. 23–24; 24v–25 – tajne pismo wojewody wileńskiego w sprawie opiniowania przez wojewodę kandydatów na stanowiska niekierownicze w administracji niezespolonej; LCVA, f. 51, ap. 1, b. 150, k. 2–3v; 5 – poufne pismo wojewody wileńskiego z 26 marca 1926 r. Aby zapobiec uciążliwemu, nieefektywnemu trybowi pojawiały się propozycje, aby wprowadzić system zbiorczego nadsyłania opinii. Przekonywano, iż w ten sposób nie tylko znacząco zmniejszy się ilość pracy kancelaryjnej, ale także zostanie przyspieszony proces gromadzenia informacji, umożliwiając grupowanie prowadzonych wywiadów i dochodzeń. Mimo wstępnej akceptacji tego pomysłu przez MSW najprawdopodobniej rozwiązania tego nie zdołano wprowadzić w życie w okresie przed unifikacją administracji.

⁶⁸ R. Hausner, *Sprawy reprezentacyjne w województwie i w powiecie*, *Gazeta Administracji i Policji Państwowej* 1931, nr 13, s. 469.

reprezentowania władzy państwowej przy uroczystościach państwowych, narodowych, kościelnych itd.”⁶⁹. Nadal jednak nie wydano przepisów etykietalnych i ceremonialnych, mimo że został przygotowany odpowiedni szczegółowy projekt⁷⁰.

Natomiast starostowie nie uzyskali z mocy prawa analogicznych do wojewodzińskich środków oddziaływania względem administracji niezespolonej, jakkolwiek identycznie jak wojewodowie byli odpowiedzialni za wszelkie sprawy administracyjne w powiecie. Wyjątek stanowiło uprawnienie do udzielania zgody na wydawanie przez władze administracji szkolnej i skarbowej pierwszej instancji rozporządzeń i zarządzeń o treści ogólnej skierowanych do urzędów podległych starostom, przede wszystkim organów samorządowych w zakresie wykonywanych przez nie zadań poruczonych. Starostom przyznano powyższą kompetencje już na mocy rozporządzenia z 28 sierpnia 1919 r.⁷¹ W tym okresie był to jedyny środek oddziaływania władzy politycznej na działy administracji wyłączone spod jej zwierzchnictwa. Przywiązywano do niego spore znaczenie szczególnie w odniesieniu do sfery edukacyjnej. Zauważano, że „oświata mas, ukształcenie i uobywatelnienie najszerszych warstw ludności, wyrobienie świadomych swych praw i zadań członków społeczeństwa i państwa biorących możliwie wielki udział w życiu społecznym – to są te zadania, które powinny nadawać działalności starosty ton zasadniczy, być wskazówką i myślą przewodnią w całości kształcie jego pracy i zabiegach o podniesienie ogólnej kultury powierzzonego jego pieczy powiatu”⁷². W pozostałym zakresie starostowie – tak jak

⁶⁹ LCVA, f. 51, ap. 1, b. 49, k. 115, okólnik ministra spraw wewnętrznych nr 73 z 26 czerwca 1924 r. w sprawie organizacji władz administracyjnych II instancji.

⁷⁰ Zob.: LCVA, f. 51, ap. 1, b. 49, k. 80–90 – Projekt przepisów ceremonialnych i etykietalnych dla województw i starostw; *Projekt wojewódzkich i powiatowych przepisów ceremonialnych i etykietalnych*, Gazeta Administracji i Policji Państwowej 1931, nr 13, s. 477–489.

⁷¹ Dz.Pr.PP z 1919 r. Nr 72, poz. 426; zob. też R. Hausner, *Organizacja władz administracyjnych*, Gazeta Administracji i Policji Państwowej 1922, nr 27, s. 398.

⁷² *Zjazd starostów wileńskiego okręgu administracyjnego, 15–17 grudnia 1923*, Dziennik Urzędowy Delegata Rządu w Wilnie, z 1924 r., nr 1.

i wojewodowie – byli pozbawieni środków oddziaływania na administrację niezespoloną. Sytuacja miała ulec zmianie po wydaniu uchwał z 6, 9 i 18 sierpnia 1923 r. Przyjęto w nich, iż starostom będą przyznane uprawnienia co do zasady tożsame do przysługujących wojewodom, jakkolwiek tylko względem powiatowej administracji szkolnej, reform rolnych i – w zakresie ograniczonym do spraw personalnych – skarbowej. Oprócz oświaty szczególnie znaczenie przywiązywano do możliwości nawiązania stałego kontaktu z komisarzami ziemskimi „w drodze bezpośredniego porozumiewania się”, gdyż umożliwiłoby to należyte orientowanie się w całości kształcie życia gospodarczego w powiatach⁷³.

Na podstawie uchwały z 14 listopada 1924 r. zakazano jednak starostom zasięgania opinii w sprawach osobowych bez pośrednictwa wojewodów. W ten sposób chciano uniknąć ewentualnych konfliktów, które mogłoby spowodować przyznanie starostom „tak czułego instrumentu”⁷⁴. Jednakże wojewodowie mogli – jeżeli uznawali to za wskazane – delegować swoje kompetencje na starostów, co zresztą zalecało MSW⁷⁵. W efekcie finalnym wykształciła się powszechna praktyka wykorzystywania starostów jako organów pomocniczych wojewodów. Zbierali oni bowiem – co już sygnalizowano – informacje o urzędnikach opiniowanych przez wojewodów, jak również o zarządzeniach wydawanych przez władze administra-

⁷³ Ibidem, Dziennik Urzędowy Delegata Rządu w Wilnie z 1924 r., nr 2.

⁷⁴ Zob. uchwały Rady Ministrów z 6, 9 i 18 sierpnia 1923 r. w sprawie reorganizacji administracji państwowej zmienione zgodnie z uchwałą Rady Ministrów z dn. 14 listopada 1924 r. (LCVA, f. 51, ap. 1, b. 49, k. 14); uchwała Rady Ministrów z 14 listopada 1924 r. w sprawie reorganizacji administracji państwowej dat. Warszawa, 14 listopada 1924 (LCVA, f. 51, ap. 1, b. 49, k. 73); zob. też: pismo ministra spraw wewnętrznych z 23 stycznia 1925 r. w sprawie wykonania Rozp. Rady Ministrów z dnia 11 lutego 1924 r. oraz uchwały Rady Ministrów z dnia 14 listopada 1924 r. (LCVA, f. 51, ap. 1, b. 49, k. 106v); por. R. Hausner, *Rozporządzenie o stanowisku wojewodów i starostów jako przedstawicieli Rządu*, Gazeta Administracji i Policji Państwowej 1931, nr 18, s. 665.

⁷⁵ LCVA, f. 51, ap. 1, b. 49, k. 63v – pismo ministra spraw wewnętrznych z 27 stycznia 1925 r. w sprawie uchwały Rady Ministrów w sprawie zarządzeń władz admin. w województwach kresowych.

cji niespolonej oraz dokonywali ich wstępnej oceny pod kątem zgodności z ustaloną linią polityczną lub „szkodliwości z jakichkolwiek bądź innych względów”. Ostateczną decyzję podejmował jednak zawsze wojewoda, a korespondencję z zainteresowanymi organami prowadził podległy mu urząd wojewódzki⁷⁶. Starostowie nadal pozbawieni byli jednak skutecznych bezpośrednich środków koordynacyjnych. W tym względzie zdani byli na zabezpieczenie swoich interesów przez wojewodów. Sytuacja uległa zmianie po wydaniu przez Radę Ministrów uchwały z 13 stycznia 1926 r., która powołała do życia zebrania powiatowe kierowników władz I instancji, wiernie wzorujące się na konferencjach wojewódzkich. Identycznie sformułowano też ich cel koordynacyjny. Na zebraniach obowiązywał odpowiednio dostosowany regulamin konferencji wojewódzkich. Obradom przewodniczył starosta. Katalog uczestników nie obejmował sędziów. Zebrania miały być zwoływane częściej niż na szczeblu wojewódzkim, bo przynajmniej dwa razy w roku „w miarę istotnej potrzeby”. Starostom zalecano „ogłędność i takt” w korzystaniu ze swoich uprawnień. Wojewodów zaś zobowiązywano do zintensyfikowanego zainteresowania nową instytucją, pod kątem dbałości o jej prawidłowe funkcjonowanie⁷⁷.

Intencja twórców reformy zmierzała bowiem ostatecznie do tego, aby rola starosty w powiecie wzorowała się wprawdzie na statusie wojewody w województwie, ale jednocześnie aby ich wpływ na niespolone działy administracji był „normalnie znacznie mniejszy” niż wojewody⁷⁸. Wydaje się, że u podstaw tej koncepcji, która ostatecznie zwyciężyła, leżała obawa przed nieumiejętnym stosowaniem przez starostów dość czułych instrumentów naruszających delikatną sferę autonomii urzędów niespolonych, a co za tym idzie wymagających kwalifikacji i umiejętności wyważonego stosowania,

⁷⁶ LCVA, f. 51, ap. 1, b. 49, k. 60 – poufne pismo Delegata Rządu na Ziemię Wileńską z 28 lutego 1925 r.

⁷⁷ Zob. R. Hausner, *Zebrania naczelników władz w województwach i powiatach*, Gazeta Administracji i Policji Państwowej 1926, nr 39, s. 624.

⁷⁸ Por. *Organizacja władz administracji ogólnej. Wywiad dziennika „Epoka” z wiceministrem dr. Jaroszyńskim*, Gazeta Administracji i Policji Państwowej 1928, nr 2, s. 167–168.

z drugiej zaś strony przeświadczenie, że wykonywanie większości zadań związanych z funkcją przedstawiciela rządu przez samych wojewodów będzie zupełnie wystarczające, szczególnie że nie zamknięto przed nimi furty do wykorzystywania starostów, ale w charakterze pomocników, a nie organów z mocy prawa uprawnionych do tak szerokiej interakcji z władzami niezespolonymi.

Opisany bieg wydarzeń dobitnie wskazuje, iż w okresie przed unifikacją administracji prawidłowe i pełne stosowanie uprawnień służących wojewodom i starostom do realizacji funkcji przedstawiciela rządu napotykało na różnorakie problemy. W rezultacie okres kształtowania się wzajemnych relacji między władzami zespolonymi i niezespolonymi formalnie rozpoczęty dopiero po wydaniu uchwał z 6, 9 i 18 sierpnia 1923 r. był czasem trudnego docierania się współpracy między urzędami i przedłużał się ponad miarę. Jakkolwiek sam fakt wydania odpowiednich postanowień – tak w ogólnym, jak i w szczegółowym wymiarze – niewątpliwie przygotował grunt dla szybkiej implementacji przepisów, które ramowo ujęto w rozporządzeniu z 19 stycznia 1928 r. Wzorowały się one bowiem w większości na zasadach pierwotnie ujętych w uchwałach z 6, 9 i 18 sierpnia 1923 r. Za zwieńczenie zaś całego procesu można uznać dopiero wydanie rozporządzenia Rady Ministrów z 2 lipca 1931 r. o stanowisku wojewodów i starostów jako przedstawicieli Rządu⁷⁹. Oceniając treść regulacji wprowadzonych na bazie uchwał z 6, 9 i 18 sierpnia 1923 r., zwraca uwagę doraźny charakter tego zabiegu. Reforma daleka była od kompleksowego przygotowania i przemyślenia wszystkich jej aspektów. Potwierdzają to słowa wiceministra spraw wewnętrznych Maurycego Jaroszyńskiego w wywiadzie udzielonym na początku stycznia 1928 r., który oceniał, że w minionym okresie: „Częściowo już według dotychczasowych przepisów, a w większej mierze według praktyki, wojewodowie i starostowie uznani byli za przedstawicieli całego rządu w województwie względnie w powiecie. To „przedstawicielstwo” nie było jednak prawnie ściśle określone ani wyposażone w odpowiednie rygory. Toteż w wielu wypadkach sprowadzało się ono do czczego tytułu bez

⁷⁹ Dz.U. z 1931 r. Nr 66, poz. 546.

treści”. Uznawał ten stan rzeczy za brak „istotny z punktu widzenia rządzenia państwem”⁸⁰. Opisany powyżej kasus przyznania starostom na mocy uchwał z 6, 9 i 18 sierpnia 1923 r. kompetencji, które posiadali już oni i to w szerszym zakresie na podstawie rozporządzenia z 28 sierpnia 1919 r., wskazuje wręcz na pewien chaos w działaniach rządu. Mimo niedostatecznego przygotowania reformy zdecydowano się ją jednak przeprowadzić, co świadczy o determinacji spowodowanej zapewne coraz większymi komplikacjami, jakie rodziła sytuacja, w której wojewodowie formalnie odpowiedzialni za całokształt działalności państwowej w województwach w praktyce pozbawieni byli wpływu na działy niespolone. W rządzie zwyciężyły więc czynniki związane z MSW, głównym inicjatorem reformy, które usiłowały za wszelką cenę ten stan rzeczy zmienić, mimo że miano zapewne świadomość, że uregulowanie tej kwestii będzie dalekie od ideału.

Z drugiej strony reformatorzy, którzy dążyli do wzbogacenia wojewodów i starostów o nowy katalog kompetencji, napotykali w swoich poczynaniach na niewątpliwy opór ze strony zarówno parlamentu, jak i poszczególnych ministerstw resortowych stojących na straży pełnej niezależności podległej im administracji niespolonej. Rozporządzenie z 11 lutego 1924 r., realizujące przecieży tylko część planów reformatorskich, spotkało się z ostrą krytyką w sferach sejmowych. W zgłaszanych interpelacjach poselskich i senatorskich interpretowano zarówno przepisy wprowadzające zebrania wojewódzkie, jaki i przede wszystkim zapewniające wojewodom wpływ na sprawy personalne całej administracji rządowej jako dążenie do poddania działów niespolonych, a szczególnie szkolnictwa pod supremację wojewody i wprowadzenia tym samym „polityki do szkół”. W odpowiedzi podkreślano, że ideą reformy nie było narzucanie linii politycznej przez wojewodów, a ze wszech miar pożądana chęć wzajemnego uzgodnienia linii działania wszystkich

⁸⁰ *Organizacja władz administracji ogólnej. Wywiad dziennika „Epoka” z wiceministrem dr. Jaroszyńskim, Gazeta Administracji i Policji Państwowej 1928, nr 2, s. 167.*

resortów, która powinna być jednolita, skoro jej źródłem jest jeden rząd⁸¹.

Z kolei na istnienie silnego oporu biurokratycznego ministrów resortowych wskazują najczęściej pośrednie informacje zawarte w materiale źródłowym w połączeniu z oceną przebiegu zdarzeń. Jak się wydaje, znaczna większość członków rządu, jeśli nie wszyscy, nie była przeciwna reformie jako takiej, dostrzegając i popierając potrzebę zmiany nieracjonalnie ukształtowanej pozycji ustrojowej przedstawiciela rządu. Konkretnie propozycje nie spotykały się już jednak z entuzjazmem. Ministrowie nadzwyczaj skorzy byli do wynajdywania powodów, aby swój sektor wyłączyć spod reformy, bądź przynajmniej wprowadzić ograniczenia i odstępstwa od ogólnych zasad albo też opóźnić wejście w życie projektowanej zmiany. Zjawisko to było charakterystyczne także na innych płaszczyznach. U jego podstaw leżało wstrzymywanie dekoncentracji kompetencji ze szczebla ministerialnego na lokalny, choć oficjalnie panowała powszechna zgoda, że nadmierny przerost funkcji władz centralnych niekorzystnie wpływa na tryb i jakość urzędowania⁸². Tej samej natury był też sprzeciw ministerstw przed likwidacją zbyt licznych resortowych wydziałów w urzędach wojewódzkich, gdyż ich istnienie stanowiło jedną z gwarancji silniejszej pozycji i niezależności danego resortu w terenie, jakkolwiek oczywiście słabszej w porównaniu z działami administracji niezespolonej. Ten „patriotyzm resortowy” wyrażający się w skrajnej niechęci do wyzbywania się zadań, kompetencji oraz samodzielności działania nie był co prawda uzasadniony z punktu widzenia efektywności działania struktur administracyjnych, ale stanowił realną siłę zdolną storpe-

⁸¹ R. Hausner, *Zebrania naczelników władz w województwach i powiatach*, Gazeta Administracji i Policji Państwowej 1926, nr 39, s. 622.

⁸² Por. R. Hausner, *Dekoncentracja*, Gazeta Administracji i Policji Państwowej 1929, nr 1, s. 2. Zob. też 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 UKSW 2011, nr 113, s. 105–110.

dować każdą niemal reformę⁸³. Jest więc wielce prawdopodobne, że w tej tendencji – zwykle ukrytej za formalnymi pretekstami – można też poszukiwać przyczyn tak długiego oczekiwania na przyznanie wojewodom i starostom kompetencji służących realizacji funkcji przedstawiciela rządu jak również późniejszych prób ograniczenia tych uprawnień ustalonych uchwałami z 6, 9 i 18 sierpnia 1923 r., a wreszcie przedłużającego się okresu ich pełnej implementacji. Był to zatem jeden z licznych przykładów nie lada trudności, na jakie napotymano, aby przezwyciężyć nawet oczywiste wady ustrojowo-prawne, którymi niewątpliwie obarczona była cała administracja w tym okresie. W ogromnym stopniu wpływało to na sprawność i spójność jej działania, a w konsekwencji stanowiło dodatkową trudność w prowadzeniu skoordynowanej planowej polityki państwa czy to na niwie politycznej, społecznej, czy też gospodarczej.

SUMMARY

The voivodes and starosts as the local government representatives in Republic of Poland in the years 1919–1928

The article presents an important aspect in the history of the evolution of legal status of voivode's and starost's as the offices representing local government administration in the interwar period. Although they were responsible for the whole administration in the province, they had under their control only some branches of administration. At the beginning neither voivodes in the voivodeships nor starosts in the counties did not have any

⁸³ Por. *Zagadnienie reformy administracji. Sprawozdanie Komisji powołanej przez p. Prezesa Rady Ministrów do opracowania projektu reorganizacji administracji państwowej*, Gazeta Administracji i Policji Państwowej 1926, nr 10, s. 156.

legal impact on the offices which were not placed under their supervision. This article presents how this situation was gradually changing equipping government representatives with the tools to enable them to influence on the independent local authorities. The final turning point of publication is the moment of coming into force the presidential decree of 19 January 19 1928 concerning the organization and operation of general administration, which ended the first phase of work on the construction of the administration system of the Republic of Poland in the interwar period. This publication has been prepared based on the sources of universally binding law and the the government acts. The analisis of legal issues was made using formal-dogmatic based on administration law literature, especially of the interwar period.

Key-words: administrative system, Republic od Poland, local government administration, voivode, starost, interwar period, local government representative