

Dzieje biurokracji na ziemiach polskich tom II

Marek Sioma

(Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej)

Działalność administracyjna gen. Sławoja Składkowskiego w pierwszym dziesięcioleciu II Rzeczypospolitej

Postać jednego z bardziej zasłużonych, a jednocześnie niedocenianych, działaczy na polu administracyjnym gen. Sławoja Składkowskiego jest wyjątkowa pod każdym względem. Nieszablonowość działań i zachowań wieloletniego ministra spraw wewnętrznych stanowi doskonale odniesie porównawcze do współczesnych mu zachowań na polu działalności administracyjnej. Polu, dodajmy, w tym przypadku bardzo szerokim, albowiem zakres kompetencji ministra spraw wewnętrznych obejmował poza administracją szereg kwestii natury politycznej, narodowościowej, prawnej, czy też społecznej. Podległość organów administracji ogólnej (województw i starostw) była zaledwie wycinkiem tejże działalności. W przypadku gen. Składkowskiego działalność ta pozostaje nie tylko mało znaną, ale źle przedstawianą, wyśmiewaną, niedocenianą, a nade wszystko niewłaściwie analizowaną dziedziną jego życia.

W ogólnym przekonaniu „twórca” drewnianych toalet (sławojek) były przeciętnym, niezbyt inteligentnym „stupajką” Józefa Piłsudskiego, którego jedyną „zasługą” jako ministra spraw wewnętrznych było wyrzucenie z sali sejmowej posłów komunistycznych w roku 1928, podpisanie nakazów aresztowania byłych posłów w roku 1930, czy też inspekcje w poszukiwaniu nieprawidłowości w urzędach, ale i nie pobielonych wapnem płotów w okresie premierostwa. Fakty te są niewątpliwie prawdziwe, ale nie oddają rzeczywistego obrazu postaci człowieka, którego jednym z największych dokonań było uporządkowanie i „podciągnięcie wzwyż” administracji ogólnej w dobie, gdy wszechwładza urzędników wynikała nie tyle ze złego prawa, ile z tradycji, szczególnie widocznej na ziemiach b. Królestwa Polskiego, Galicji, a nade wszystko Kresów, nakazującej personifikację urzędnika z „wszechmocą prawa”.

Sanacja wydawała się w tych warunkach beznadziejnością, szczególnie, że do 1926 r. poszczególne rządy nie potrafiły skutecznie walczyć o poprawę tego stanu. Niewątpliwie krótkotrwałość ich administrowania, inne, pilniejsze potrzeby, ale i

brak „klimatu” odpychały od poważnego zajęcia się tym problemem. Generał Składkowski, szef resortu spraw wewnętrznych z przypadku, ale bynajmniej minister nie przypadkowy, był niewątpliwie w uprzywilejowanej sytuacji, albowiem nominacja Marszałka oznaczała po maju 1926 r. więcej niż zaufanie parlamentu w okresie tzw. sejmokracji. Ciągłość, a nade wszystko pewność pracy na stanowisku ministra sprawiła, iż Składkowski mógł, przy wydatnej pomocy współpracowników, kierować resortem spraw wewnętrznych w sposób właściwie niekontrolowany (nieograniczony), ale jedynie w zakresie niedocenianej wówczas administracji ogólnej. Polityka, w tym kwestie narodowościowe realizowane były prezydenta i premiera. MSW ze Składkowskim na czele było jedynie wykonawcą poleceń. Rzecz charakterystyczna analogiczny scenariusz obowiązywał w latach 1936-1939, gdy gen. Składkowski ponownie pełnił funkcję ministra spraw wewnętrznych. Będąc jednocześnie premierem kierował się dyrektywami Prezydenta PR, a nade wszystko generalnego inspektora sił zbrojnych marszałka Edwarda Śmigłego-Rydza.

Sławoj Składkowski swe doświadczenia na polu administrowania rozpoczął już podczas I w. ś. Kierując pracą sanitariatu batalionowego a następnie pułkowego zdobywał doświadczenie dowodząc podległymi żołnierzami, oraz sanitariatem, spełniającym w warunkach bitwy rolę szczególną. O nieszabloności, ale i różnorodności zadań ówczesnego lekarza legionowego świadczy chociażby fakt, iż do jego obowiązków należało nie tylko zaopatrywanie rannych i chorych, dbanie o ich higienę, ale wręcz walka o możliwość jej zachowania. Doświadczyli tego we wrześniu 1915 r. żołnierze 7(3) PP I Brygady, dla których ówczesny por. Składkowski stoczył spór o łaźnię, domagając się od swego dowódcy mjr Mieczysława Trojanowskiego, wbrew rozkazowi szefa sanitarnego Komendy Legionów Polskich mjr dr Wojciecha Rogalskiego, który przekazał łaźnię na potrzeby III Brygady, interwencji w tej sprawie. Pryncypialność zachowania wynikała z przekonania nadrzędności działania w warunkach zagrożenia (motywowanego przypadkami cholery) nad niezrozumiałą dla Składkowskiego gradacją dostępu do łaźni¹. Kilka miesięcy później dr Składkowski dowiódł jednakże zdolności i skuteczności swych zamierzeń w zakresie pracy sanitarno-administracyjnej nie tylko inicjując, ale i osobiście nadzorując budowę w Karasinie na Wołyniu łaźni, którą Marian Dąbrowski opisał, jako „prawdziwą łaźnię wielkowiejską, z praniem bielizny i „odwszaniem” z kanalizacją i cementową podłogą”². Nie były to jednakże jedyne działania Składkowskiego na tym polu, albowiem w chwilach „wolnych do walki” prowadził on m.in. akcje porządkowania wsi. Przykładem wieś Konary w dzisiejszym województwie świętokrzyskim, gdzie Składkowski osobiście z dziesięcioosobowym uzbrojonym patrolem „nakłaniał” chłopów do podstawowych porządków, grożąc opornym wysiedleniem³. Te, wydawałoby się

¹ Zob. S. Składkowski, *Moja służba w Brygadzie: pamiętnik polowy*, Warszawa 1990, s. 233-235.

² M. Dąbrowski M., *Kampania na Wołyniu (2/IX 1915 r. – 8 X 1916 r.) z cyklu: Żołnierz 1 Brygady*, Warszawa 1919, s. 87.

³ S. F. Składkowski, *Moja służba...*, s. 153.

niecywilizowane metody przyniosły jednakże natychmiastowy efekt. I taki właśnie cel przyświecał Składkowskiemu w jego pracy administracyjnej – osiągnięcie tegoż poprzez działanie. Można stwierdzić, że stało się to swoistą wizytówką ostatniego premiera II Rzeczypospolitej.

Chęć działania (motywowana powrotem Józefa Piłsudskiego do Warszawy) spowodowała, że w listopadzie 1918 r., Składkowski pełniący funkcję lekarza w kopalni „Saturn” w Sosnowcu doprowadził do zorganizowania oddziału górników, na czele którego rozbroił straż niemiecką tejże kopalni. Gdy został szefem sztabu i oficerem politycznym Dowództwa Okręgu Wojskowego Będzin, na wyraźny rozkaz Piłsudskiego, bezzwłocznie zorganizował sześciotygodniowy zapas węgla w kopalniach, osiągając to na spotkaniu z dyrektorami kopalń Zagłębia Dąbrowskiego. O metodzie działania przekonuje fakt, iż wobec głosów sprzeciwu Składkowski zapowiedział, iż w przypadku opóźnień w realizacji kopalnie otrzymają zarządców przymusowych. Nie było dyskusji nad zasadnością, a nade wszystko możliwościami realizacji rozkazu Piłsudskiego. Była to jedna z cech charakterystycznych Sławoja Składkowskiego – wykonać rozkaz przełożonego praktycznie za wszelką cenę. Dla niego nie istniały kompromisy i realizacja zadań „na skróty”. Stanowczy wobec decydentów i bezpośrednich podwładnych zachowywał dystans i wyrozumiałość dla ludzi, którzy niejednokrotnie nie z własnej winy, a z obawy czy nadgorliwości, nie umieli właściwie ocenić postawionych przed nimi zadań.

Zaangażowanie w pracę graniczącą z poświęceniem oraz zdobywane kwalifikacje spowodowały, iż Składkowski w latach rządów przeciwników politycznych Piłsudskiego, w tym krytycznego Władysława Sikorskiego pełnił funkcję szefa Departamentu VIII Sanitarnego MSWojsk., który w zakresie koordynacji stanu sanitarnego wojska oraz jego zaopatrzenia w niezbędne środki sanitarne osiągnął w latach 1925 i 1926 poprawę, co znalazło swe odbicie w *Sprawozdaniu z administracji armii za rok 1926* sporządzonym przez Wydział III Zaopatrzenia Departamentu VIII Sanitarnego MSWojsk., w którym oceniono stan zaopatrzenia na dzień 1 stycznia 1926 r. nader pozytywnie⁴. Wiele było w tym osobistej zasługi Składkowskiego, który na tym polu wykazywał, również w przeszłości, daleko idące zrozumienie dla potrzeb żołnierza, bronił tejże służby (raport u Wodza Naczelnego w sprawie obligatoryjnego przyznania oficerskich stopni wojskowych lekarzom w 1921 r.), występował w obronie, ale też przeprowadzał niezbędne reformy, jak chociażby przeforsowanie decyzji o pozbyciu się przez jednostki kawaleryjskie w wojnie z bolszewikami ciężkich, mało mobilnych taborów, czy konieczność pozyskania wozów sanitarnych dla kompanii medycznej, która miała wziąć udział w manewrach na Wołyniu latem 1925 r. Ostatecznie na ten ostatni postulat zgody nie wyraził szef Administracji Armii gen. Stefan Majewski. Pod kierunkiem Składkowskiego zostały ponadto opracowane i wdrożone liczne regulaminy sanitarne dla poszczególnych rodzajów broni według różnych kry-

⁴ Centralne Archiwum Wojskowe w Warszawie-Rembertów, Departament Zdrowia MSWojsk. 1918-1939, sygn. I.300.62.11.

teriów. Wszystko to przekonuje, iż przed objęciem funkcji ministra spraw wewnętrznych posiadał gen. Składkowski wojskowe, merytoryczne przygotowanie administracyjne. Nie ulega wątpliwości, iż było ono daleko niewystarczające dla pracy w najważniejszym resorcie państwa, ale dowodzi, iż opinia Piłsudskiego z września 1926 r., gdy stwierdził: „wszyscy krzyczą, że jesteście administrator, więc dlatego będziecie ministrem”⁵ nie była pozbawiona uzasadnienia. Piłsudski, o czym należy pamiętać, nie orientował się nazbyt dokładnie w dokonaniach Składkowskiego na polu administracji sanitarnej, a na jego opinii zaważyły wydarzenia z maja 1926 r. (samoczynne objęcie komendy nad oficerami zgromadzonymi w gmachu MSWojsk. i odparcie kilku ataków wojsk rządowych oraz działalność na stanowisku komisarza rządu na miasto stołeczne Warszawę), to wydaje się, iż był to przysłowiowy strzał w dziesiątkę, o czym przekonuje kolejna decyzja Piłsudskiego powierzenia Składkowskiemu w 1931 r. funkcji II wiceministra spraw wojskowych i szefa Administracji Armii z kompetencjami w zakresie realizacji budżetu wojska stanowiącego około 30% całości wydatków państwa. Tymi pieniędzmi zarządzał Składkowski 5 lat (w tym rok po śmierci Marszałka).

Głównym jednakże dokonaniem w zakresie administracji ogólnej było usprawnienie działania teje poprzez akty normatywne, jak i, co stanowiło *novum* w myśleniu o działaniu administracji, osobisty nadzór nad ich realizacją. Zadanie było niezmiernie trudne i skomplikowane, albowiem багаż obciążeń prawnych i mentalnych wyniesiony z czasów administracji państw zaborczych, młodość i słabość struktur państwowych⁶, skomplikowane relacje z mniejszościami narodowymi nie sprzyjały realizacji przyjętego przez Generała założenia, który nie bez racji stwierdzał, że „W administracji naszej wre walka dwóch kierunków, dwóch światopoglądów. Jeden kierunek nazwałbym [kierunkiem – M. S.] „doświadczonych pesymistów”. Są to przeważnie dawni sztywni urzędnicy państw zaborczych. Jednakże każdy dzień przynosi nowe potrzeby zmian, które winny znaleźć swoje odbicie w pracy administracji. Stąd też pojawił się kierunek [...] „optyzmu”, radości tworzenia nowego życia równoległe z potrzebami ludności i państwa. Ten nowy kierunek żąda od urzędnika wybitnej inicjatywy, uchwycenia steru życia w ręce, załatwienia spraw żywych interesantów, a nie martwych przepisów. Dla osiągnięcia tego zwycięstwa, na które oczekuje całe społeczeństwo nie ma ofiar dość wielkich, nie ma walki dość bezwzględnej”⁷. Obraz to zapewne niepełny, ale dobrze charakteryzujący punkt wyjścia pracy gen. Składkowskiego; zadań których celem była wymiana kadr oraz uporządkowanie spraw organizacyjnych. Należy w tym miejscu skonstatować, iż popularność, ale i sukcesy osiągnął Składkowski nie tylko dzięki ciężkiej, rzetelnej pracy

⁵ F.S. Składkowski, *Strzępy meldunków*, przedmową opatrzył A. Garlicki, Warszawa 1988, s. 38.

⁶ Genadiusz Szymanowski konstatował, że w 1921 r. „Nie było polskiego stanu urzędniczego. Państwowych urzędników Polaków było trochę z byłego zaboru austriackiego, ale ich do obsłużenia całego aparatu państwowego nie wystarczało”. Zob. tenże, *Dwanaście lat – wspomnienia z lat 1927-1939*, Toruń 1998, s. 24.

⁷ „Ziemia Lubelska” 17 X 1926, nr 259, s. 2.

dokonanej przy pomocy kompetentnego grona współpracowników w MSW, ale przede wszystkim dlatego, iż przeniósł z wojska do administracji cywilnej cały szereg zachowań. Najbardziej rozpoznawalnym był mundur generalski, z którego nie zrezygnował nawet gdy pełnił funkcję premiera. Dla ówczesnych stosunków nie było to bez znaczenia, a dokonania Generała bardzo szybko obiegły Polskę przysparzając mu zarówno zwolenników, jak i krytyków.

Niewątpliwie 2 października 1926 r. na czele kluczowego resortu stanął administrator a nie polityk; człowiek o wyraźnych zasadach i skonkretyzowanych celach. I co najważniejsze minister umocowany rozkazami Józefa Piłsudskiego, które dla jego współpracowników i podkomendnych znaczyły niejednokrotnie więcej niż prawo. Z pożytkiem dla administracji odnosiły się przede wszystkim do kwestii politycznych.

Obejmując urząd Składkowski stwierdził, iż zamierzał kontynuować prace nad usprawnieniem administracji państwowej rozpoczęte przez poprzednika, Kazimierza Młodzianowskiego, „żądając od urzędników intensywnego tempa pracy i inicjatywy, oraz wyraził życzenie, aby współpraca Ministra i podwładnych mogła się oprzeć na wzajemnym zaufaniu, co przyczyni się niewątpliwie do wzmocnienia jej wydajności dla dobra państwa i obywateli”⁸. Rozpoczął... od wydania okólnika, w którym do wyłącznej kompetencji ministra zastrzegł aprobatę projektów ustaw, rozporządzeń oraz wniosków na Radę Ministrów, Komitet Ekonomiczny i Polityczny Rady Ministrów, zarządzenia ogólne o charakterze normatywnym oraz sprawy o przeważającym charakterze politycznym⁹. Pozycję swą wzmocnił ponownie okólnikiem nr 18 z 21 stycznia 1927 r. w sprawie podziału czynności urzędników poszczególnych wydziałów MSW, będącym kompleksowym opracowaniem zasad funkcjonowania i działania ministerstwa¹⁰, który złamał kardynalną zasadę (wprowadzoną okólnikiem nr 72 z 28 lipca 1926 r.), zmniejszając samodzielność urzędników w podejmowaniu decyzji. Działania te służyły przede wszystkim wzmocnieniu pozycji szefa resortu w strukturze ministerstwa. W okólniku nr 18 minister nakazywał ponadto urzędnikom ministerialnym nie ingerowanie w sprawy zastrzeżone wyłącznie dla Komendanta Głównego Policji Państwowej oraz w kwestie skarg i zażaleń na pracę funkcjonariuszy z wyjątkiem tych, które skierowane były przeciwko władzy administracyjnej¹¹. Składkowski wprowadził również szereg zmian w zakresie funkcjonowania Komendy Głównej Policji Państwowej, z których najważniejsza umożliwiała „prowadzenie dochodzeń śledczych w tych wyjątkowych wypadkach kiedy Minister Spraw Wewnętrznych zleci to Komendantowi Głównemu Policji Państwo-

⁸ „Monitor Polski” 5 X 1926, nr 232, s. 2.

⁹ Archiwum Akt Nowych w Warszawie (dalej: AAN), Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (dalej: MSW), sygn. 18, k. 7-8; Zob. też: tamże, sygn. 9b, k. 1402-1403.

¹⁰ Tamże, sygn. 18, k. 875-876; Zob. też: tamże, k. 877-892, 889-914, 916-932, szczegółowy podział czynności MSW oraz „Dziennik Urzędowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych” (dalej: „DzUMSW”) 1927, nr 1-2, s. 22-30.

¹¹ AAN, MSW, sygn. 8, k. 876.

wej¹². W praktyce oznaczało to możliwość dowolnej interpretacji „wyjątkowości” sytuacji uprawniającej do wszczęcia śledztwa.

Składkowski, zwolennik odgórných regulacji, a jednocześnie służbista¹³ i pracobolik postrzegał podległy sobie resort jako profesjonalnie i terminowo pracującą maszynę, której poszczególne elementy powinny harmonijnie współgrać. Dlatego też 6 maja 1927 r. wydał okólnik nr 101 przypominający o konieczności rozpoczynania pracy o godz. 8³⁰. Nie widział, w przeciwieństwie do swego następcy¹⁴, jednakże potrzeby apolityczności administracji. Przyjęcie ostatniego założenia nie było na ówczesne czasy niczym niezwykłym, albowiem stanowiło element modelu ustrojowego zarówno przed, jak i po maju 1926 r., i wiązało się z założeniem, że rządzący mieli prawo kreować politykę personalną według własnego uznania. Dla Składkowskiego administracja miała być przede wszystkim efektywna oraz transparentna. Realizując ostatni postulat w grudniu 1926 r. zakazał dawania i przyjmowania oraz zbierania pieniędzy na zakup prezentów i podarków z okazji imienin i awansów przełożonych¹⁵, obejmując nim wszystkich urzędników administracji centralnej i lokalnej z osobą ministra włącznie. Wprowadzał ponadto kary dyscyplinarne za jego nieprzestrzeżenie¹⁶. Będąc zagorzałym zwolennikiem odgórných regulacji wydał m.in. 16 listopada 1928 r. okólnik nr 218 w sprawie ewidencji i rozdziału okólników w MSW, uregulował zasadę przyjmowania życzeń noworocznych w imieniu rządu i Prezydenta RP (grudzień 1926 r.), nakazał urządzenie oficjalnych imienin Józefa Piłsudskiego (luty 1927)¹⁷, nakazał wojewodom przesyłanie wszelkich projektów rozporządzeń porządkowych przed ich wydaniem do MSW, celem uzyskania wstępnej aprobaty ministra spraw wewnętrznych (marzec 1928). W swej działalności ministerialnej koncentrował się więc głównie na właściwym rytmie pracy podwładnych, ich kontrolowaniu i regulowaniu wszelkich działań pismami okólnymi i zarządzeniami. Jego zachowanie stało się przedmiotem krytyki zarówno opozycji¹⁸, jak i przełożonych. Składkowski miał do tego stopnia złe notowania u Piłsudskiego, że ten uważał, iż minister nic nie robił, tylko autem jeździł¹⁹ i mianował w kwietniu 1929 r. Bolesława

¹² Tamże, sygn. 482, k. 342.

¹³ Po odejściu gen. Składkowskiego z funkcji ministra spraw wewnętrznych, Jerzy Stawicki jego osobisty sekretarz na pytanie o opinie w tej kwestii miał stwierdzić: „Że teraz panie generale, łatwiej będzie żyć”. S. Składkowski, *Naczelnik Stawicki*, „Orzeł Biały”, Londyn 1957, nr 16-17, s. 9. Zob. też: M. Czarniawski, *Stawoj Składkowski w legendzie*, Białystok 2007, s. 150.

¹⁴ *Deklaracja p. ministra Józewskiego w komisji budżetowej Sejmu*, „Gazeta Polska”, 12 I 1930, nr 11, s. 1.

¹⁵ AAN, MSW, sygn. 9b, k. 1445.

¹⁶ „Robotnik”, 29 XII 1926, nr 356 (3135), s. 4.

¹⁷ M. Sioma, *Stawoj Felicjan Składkowski. Żołnierz i polityk*, Lublin 2005, s. 210.

¹⁸ 5 VII 1929 r. Zygmunt Zaremba stwierdził: „Oni [W. Jaroszewicz i komisarz rządu na m. Łódź – przyp. M. S.] tylko naśladowują swego ministra [Składkowskiego – przyp. M. S.], który sobie samochodem skarbowym robi kosztowne wycieczki do Paryża do rodziny żony. Dlaczego nie zabawić się w panka na koszt ogółu obywateli?!”. Zob. *Komunikaty Informacyjne Komisariatu Rządu na m. st. Warszawę*, t. 4, z. 1 (3 lipca 1929 – 30 września 1929), Warszawa 1996, s. 39.

¹⁹ O niekonwencjonalnych metodach pracy Piłsudski miał następujące zdanie: „Widzicie [mówił w dniu 8 kwietnia 1929 r. do Składkowskiego – przyp. M. S.], wy dużo jeździe [na inspekcje – przyp. M. S.] i to

Pierackiego podsekretarzem stanu z zadaniem przejęcia kontroli nad sprawami politycznymi podległymi MSW. Słowa Piłsudskiego były mocno przesadzone albowiem ministerstwo pracowało normalnie, a podczas wyjazdów ministra zastępował wice-minister Maurycy Jaroszyński. Chodziło raczej o „ukrócenie” władzy Składkowskiego, którą sam sobie nadał okólnikiem nr 105 z dnia 7 października 1926 r. Celowi temu służyła właśnie nominacja Pierackiego, który podlegał bezpośrednio Piłsudskiemu, przez co mógł dowolnie kształtować politykę resortu. Ponadto ocena Marszałka wynikała z nieporozumienia, które było wynikiem niekonwencjonalnego stylu pracy (częste inspekcje) gen. Składkowskiego, a ponadto nie uwzględniała całego szeregu pozytywnych działań, które przeprowadził on w odniesieniu do MSW, oraz organów II i I instancji administracji ogólnej.

Szczególnie w tym ostatnim zakresie jego dokonania, z uwagi na fakt bezpośredniego wymiaru dla obywateli, przyniosły cały szereg pozytywnych zmian, tym większych, że istotą reformy administracji było przekazanie części uprawnień MSW w dziedzinie postępowania administracyjnego organom niższych szczebli. Ale... nie miały one charakteru mechanicznego, chociaż zauważalna jest pewna koherentność działań. W odniesieniu do organów II instancji oczekiwali minister zbierania informacji politycznych i zwalczania przestępstw politycznych (8 października 1926 r.)²⁰, zalecając (26 listopada 1926 r.) organom I instancji „zgromadzenie ewidencji personalnej jednostek wykazujących większą aktywność polityczną lub społeczną oraz radnych od powiatowych wzwyż i najwybitniejszych duchownych”²¹. Nakazywał ponadto organom II instancji konieczności usprawnienia pracy (21 października 1926 r.), m.in. poprzez zwoływanie zjazdów starostów, wójtów, sołtysów, naczelników posterunków policyjnych. Polecał zwrócenie uwagi na zbyt dużą ilość pracowników drugiej instancji oraz na konieczność utrzymywania całej administracji w ramach zredukowanego budżetu²². Wydawane w kolejnych latach rozporządzenia przekonują, iż zapowiedzi reform i redukcji kosztów były realizowane. Służył temu m.in. okólnik 191 z 10 listopada 1927 r. nakazujący wojewodom oraz podległym im urzędnikom w przypadku podróży służbowej do Warszawy dokonanie zgłoszenia w sekretariacie MSW oraz pozostawienie danych odnośnie warszawskiego adresu i telefonu²³. Okólnik został wydany w celu ukrócenia zbyt licznych, często niepotrzebnych, wyjazdów do stolicy, które w znacznym stopniu obciążały budżety urzędów wojewódzkich. W wymiarze teoretycznym spełnił on swoje zadanie, ale wymiar praktyczny uległ stosunkowo

dobrze, że dużo jeździecie, ale przez ten czas, gdy wyjeżdżacie, nikt nie może wykorzystać waszej nieobecności i działać, jak chce, do okazji do okazji. Dlatego tam u was musi być pewny człowiek”, zob. F. S. Składkowski, *Strzępy ...*, s. 112.

²⁰ 21 stycznia 1927 r. MSW rozesłało do wojewodów tajne rozporządzenie będące uzupełnieniem okólnika z 8 października 1926 r. w przedmiocie zbierania informacji politycznych, zob. M. Sioma, *Sławoj Felicjan Składkowski...*, s. 206.

²¹ J. Borkowski, *Ludowcy w II Rzeczypospolitej*, t. II, Warszawa 1987, s. 117.

²² „Robotnik”, 22 X 1926, nr 291 (3091), s. 1.

²³ AAN, MSW, sygn. 9, k. 646.

praktyczny uległ stosunkowo niewielkiej poprawie, gdyż rok później (26 października 1928 r.) Składkowski w okólniku nr 202 ponownie nakazywał wojewodom ograniczenie liczby delegacji do Warszawy, szczególnie tych dotyczących zaproszeń na lokalne uroczystości²⁴.

W rozumieniu ministra spraw wewnętrznych organy II instancji administracji ogólnej powinny były zintensyfikować również działania na rzecz „integracji” z podległymi sobie organami niższego szczebla. W czerwcu 1927 r. gen. Składkowski wydał wojewodom polecenie dokonywania osobistych inspekcji podległych sobie jednostek administracji (starostw, gmin) stwierdzając, iż „Ten rodzaj wyjazdów uważam za najważniejszy i najbardziej będący na czasie. Żądam od P.P. Wojewodów, aby w tym kierunku rozwinęli jak najżywszą działalność”²⁵. Nakazywał ponadto sporządzanie i przesyłanie do MSW kwartalnych sprawozdań z odbytych wyjazdów z uwzględnieniem ich podziału zamieszczonego w rozporządzeniu. Przyjęcie takiej koncepcji działania przyczyniło się do opracowania *Instrukcji inspekcji wojewódzkiej*²⁶, która weszła w życie z dniem 1 września 1930 r. i nadała inspekcjom wojewódzkim charakter zespołowy. Minister nakazał ponadto koordynację pracy inspekcji wojewódzkiej w oparciu o określone zasady, co miało usprawnić jej pracę oraz przyczynić się do dogłębszego poznania potrzeb kontrolowanych instytucji, jak też pozwolić MSW na szybkie podjęcie działań w razie konieczności. Uzupełnienie stanowiło pismo ze stycznia 1931 r., w którym Minister uregulował kwestie związane z załatwianiem spraw przez wojewodów w drodze objazdowej²⁷, ujednolicając w ten sposób formę urzędowania na terenie całego kraju. Zarządzenia te służyć miały usprawnieniu administracji, wyjściu władzy do obywateli, ale jednocześnie wprzęgnięciu jej w nowy, pomajowy system rządzenia – intensyfikacji wysiłków celem ugruntowania władzy obozu piłsudczykowskiemu w społeczeństwie.

Cel ten realizowano również na zapoczątkowanych przez gen. Składkowskiego zjazdach wojewodów w stolicy (pierwszy odbył się w marcu 1927 r.), na których urzędnicy w obecności przedstawicieli rządu referowali sprawy organizacji administracji, uproszczenia biurowości i ujednostajnienia czynności kancelaryjnych w państwie, sprawy zespolenia władz drugiej i pierwszej instancji, sprawy samorządu wojewódzkiego, powiatowego i gminnego oraz trybu postępowania w sprawach administracyjno-karnych²⁸, ale i kwestie aprowizacji²⁹, czy działalności sanitarno-

²⁴ „DzUMSW” 1928, nr 7, poz. 24.

²⁵ AAN, MSW, sygn. 23, k. 2. Jednym z gorliwie wykonujących zalecenia gen. Składkowskiego był wojewoda nowogródzki Waclaw Kosetk-Biernacki, który dokonywał niejednokrotnie inspekcji *incognito*, zob. G. Szymanowski, dz. cyt., s. 193-194.

²⁶ Archiwum Państwowe w Lublinie, Urząd Wojewódzki Lubelski, Wydział Ogólny, sygn. 854, Projekt instrukcji wojewódzkiej przesłany pismem MSW z 25 I 1930. Zob. też: W. Kozyra, *Urząd Wojewódzki w Lublinie w latach 1919-1939*, Lublin 1999, s. 254-255.

²⁷ AAN, MSW, sygn. 5, k. 626-630.

²⁸ „Monitor Polski”, 4 IV 1927, nr 77, s. 2.

²⁹ Doniosłość zagadnienia skłoniła Składkowskiego do decyzji o utworzeniu w urzędach wojewódzkich oddziałów w miejsce referatów aprowizacyjnych, zob. M. Sioma, *Stawoj Felicjan Składkowski...*, s. 213.

porządkowej. Służyć miały ponadto wytyczeniu jednolitej linii postępowania (w tym politycznego) wobec podległych instytucji i społeczeństwa. Ich cykliczność dowodzi, iż minister bardzo poważnie traktował kontakty z podległymi sobie urzędnikami.

Wypracowane założenia wojewodowie mieli wprowadzać w podległych jednostkach administracyjnych uwzględniając drogę służbową. Niejednokrotnie Składkowski dowiadywał się (przede wszystkim podczas inspekcji), iż jego zarządzenia na poziomie lokalnym (starostwa, gminy) były wadliwie interpretowane, czy wręcz złośliwie stosowane wobec społeczeństwa. Obszarem największych „nadużyć” okazała się sfera przepisów sanitarno-porządkowych³⁰. Znamienne, iż potrzeby ich wprowadzenia nie rozumiało nie tylko społeczeństwo, ale i urzędnicy. Jednakże obawa przed gen. Składkowskim, który znany był z zagładania w każdy kąt i strach przed karą (włącznie z wyrzuceniem z posady) powodowały wypaczenie ducha rozporządzeń Ministra. Zjawisko przybrało takie formy, iż Składkowski zdecydował się interweniować kolejnym rozporządzeniem, w którym konstatował: „Przy tej sposobności jeszcze raz ostrzegam przed nadużyciami i niezyciowym wykonywaniem moich zarządzeń, jak wymaganie śmietników po wsiach, cementowanych dołów kloacalnych, żądanie natychmiastowego wywożenia nawozu na pole itp. Tego rodzaju nonsensy jako prowadzące do chaosu i niezadowolenia ludności uważać będą jako dowody niezdolności odnośnych urzędników do służby państwowej, wskutek czego zostaną oni niezwłocznie zwolnieni. Ostrzegam przed bezdusznym i szablonowym stosowaniem kar administracyjnych”³¹. Słowa te dowodzą, iż nie wszystko w administracji funkcjonowało zgodnie z ogólnymi założeniami a „najtrudniejszym” ogniwem zmiany wizerunku administracji okazali się ludzie.

Charakter dokonań Składkowskiego jako administratora najlepiej oddają jednakże jego działania wobec administracji ogólnej I szczebla (starostw), albowiem na tym poziomie (pomijając administrację samorządową) ogniskowały się wzajemne relacje administracja – społeczeństwo. Zależność tą gen. Składkowski rozumiał doskonale, słusznie uważając, iż urzędnicy (nie wszyscy zainteresowani podzielali jego zdanie³²) tego szczebla powinni być bardziej dostępni dla ludności. Przekonują o tym jego pierwsze zarządzenia, w których już w październiku 1926 r. nakazywał starostom przyjmowanie wszelkich interesantów, którzy zgłoszą się na audiencję w ogólnej sali, a nie jak ówczesnie praktykowano w gabinecie. J. Kardasz pisał, iż „Rozpo-

³⁰ Szerzej o tym: M. Sioma, *Administracyjne aspekty działalności prozdrowotnej ministra spraw wewnętrznych Felicjana Sławoja Składkowskiego*, [w] *Z dziejów zdrowia publicznego*, red. J. Nosko, Łódź 2006, s. 289-306.

³¹ „Monitor Polski”, 30 III 1928, nr 75, s. 3.

³² Marian Bożydar-Podhorodenski, urzędnik państwowy zeznawał w 1943 r., iż Składkowski, szczególnie podczas inspekcji podważał autorytet starosty. Pisał: „Inspekcja taka była dla starosty jednym pasmem przykrości i poniżeń o których oczywiście społeczeństwo dobrze zawsze wiedziało. Sprowadzało to oczywiście powagę stanowiska starosty prawie do zera i utrudniało mu bardzo poważnie wykonywanie swoich obowiązków”. Zob. Instytut Polski i Muzeum im. Gen. Władysława Sikorskiego w Londynie, Ministerstwo Sprawiedliwości. Komisja powołana w związku z wynikiem kampanii wojennej 1939 r., sygn. A.20.5, t. 39, Protokół przesłuchania Mariana Bożydar-Podhorodenskiego.

ządzenie min[istra] spraw wewn[ętrznych] gen. Składkowskiego w sprawie przyjmowania patentów i załatwiania drobniejszych prośb drogą ustną, jest dla wsi zdarzeniem epokowym. Dotychczas bowiem taktyka przedstawicieli administracji państwowej w niczym się nie różniła od taktyki zaborców i jedynie zmiana orłów na gmachach rządowych wskazywała chłopu, że przeszedł „pod inne panowanie” [...] Rozporządzenie min. Składkowskiego to pierwszy namacalny akt zbliżenia się władzy państwowej do obywatelstwa, stanowiącego 85% ogółu ludności”³³. Kolejnym usprawnieniem była zmiana godzin urzędowania starostów. Minister nakazał przyjmowanie interesantów w dni urzędowe w godzinach 9 – 12 (poprzednio od godziny 11.00), co znacznie usprawniło funkcjonowanie społeczeństwa oraz urzędu. Szczegółowo uregulował tę kwestię w okólnikach nr 143 i 51 wydanych w 1927 r. Znamienne, iż jedenaście lat później Składkowski ponownie „przypomniął” starostom o tym fakcie, gdyż „zarządzenia jego w sprawie przyjmowania interesantów przez starostów oraz w sprawie stosunku urzędników do ludności nie są należycie przestrzegane”³⁴. I tym razem okólnik zapowiadał surowe konsekwencje (z relegowaniem włącznie) dla „opornych”, kontrolę starostów i urzędników przez wojewodów, a nawet możliwość złożenia na ręce szefa MSW zażalenia w drodze listowej lub telegraficznej³⁵. Stanisław Stroński nie bez pewnej emfazy konstatawał, iż okólnik premiera „natchniony jakoby innym duchem [...] toruje drogę zasadzie niezamykania drzwi przed obywatelem w ogóle w naszym życiu społeczno-politycznym”³⁶.

Składkowski starał się również o podniesienie stopni służbowych starostów z VII i VI do V, co oznaczałoby wymierny wzrost płacy i znaczenia³⁷. W roku 1927 r. projekt ten, wobec sprzeciwu ministra skarbu, nie doczekał się realizacji, ale uzmysławia on, że minister w odniesieniu do „tych na dole” starał się podnieść ich pozycję na terenie powiatu, uczynić ze starosty najwyższego stopniem urzędnika administracji I stopnia, a jednocześnie swoistego lokalnego lidera. Służyły temu również zainicjowane właśnie przez Składkowskiego kilkutygodniowe kursy dla starostów w Warszawie mające na celu podniesienie ich kwalifikacji w zakresie wiedzy teoretycznej i praktycznej oraz na wypracowaniu ujednoczonego modelu praktyki administracyjnej w powiatach³⁸. Działania te spuentował Maciej Rataj stwierdzając, iż „zmusiły one [okólniki i zarządzenia Składkowskiego – M. S.] organy rządowe do wyjścia z bierności, do zainteresowania się terenem, a nie tylko papierami w biurze”³⁹. Również Henryk Józewski podkreślał w swym przemówieniu sejmowym 8 lutego 1930 r., że „administracja w czasach pomajowych pod względem tej pewności zrobiła bardzo

³³ J. Kardasz, *Opieka Państwa nad wsią*, „Głos Prawdy”, Rok IV, 12 XII 1926, nr 171, s. 764-765.

³⁴ *Prem. Składkowski przypomina urzędnikom obowiązek przyjmowania interesantów*, „Ilustrowany Kurier Codzienny”, 1 X 1937, nr 271, s. 12, podkreślenia w oryginale.

³⁵ Tamże.

³⁶ St. St., *Czy polityka otwartych drzwi?*, „Kurier Warszawski”, 6 X 1937, nr 275, wyd. wieczorne, s. 2.

³⁷ M. Sioma, *Stawoj Felicjan Składkowski...*, s. 218-219.

³⁸ „Monitor Polski”, 24 I 1927, nr 18, s. 3.

³⁹ M. Rataj, *Pamiętniki 1918-1927*, Warszawa 1965, s. 417.

duży postęp, jak również pod względem konstrukcji administracji i materiału ludzkiego”, a „jako b. urzędnik Ministerstwa Spraw Wewnętrznych te rzeczy znam i Panowie z taką opinią spotykają się nie tylko u mnie, ale i wśród ogromnych rzesz urzędniczych, która stwierdza o tej dużej pozytywnej roli P. Ministra Składkowskiego właśnie jako tego człowieka, który... (Oklaski i różne głosy)”⁴⁰. Swej opinii już nie dokończył zmieniając wątek, ale wypowiedziane słowa przekonują, iż pozytywne działania Składkowskiego zostały zauważone. Część z nich była co najmniej kontrowersyjna⁴¹, ale znakomita większość, szczególnie ta nie związana z polityką, przyniosła społeczeństwu odczuwalne korzyści, chociażby w postaci uregulowania wielu zasadniczych kwestii związanych z pracą organów drugiej i pierwszej instancji. Czy zatem konstatacja socjalisty Adama Pragiera z lutego 1929 r.⁴², iż działania Składkowskiego wobec podległej mu administracji były zorganizowane na wzór lokajski może mieć znaczenie decydujące, jakkolwiek nie wolno jej nie zauważać, w sytuacji gdy administracja ogólna stała się bardziej życzliwą i dostępną dla przeciętnego obywatela? Niewątpliwie zakres i skala dokonań gen. Składkowskiego w okresie jego *ministerium* w resorcie spraw wewnętrznych w odniesieniu do administracji przekonują, że w tym zakresie był on sprawnym, dobrze rozumiejącym potrzeby, nieco ekscentrycznym w formie i treści ministrem, a reforma MSW i instytucji administracji ogólnej I i II instancji skłaniają do refleksji o wielkiej pracy jaką w tym zakresie wykonał nie tylko inicjując, ale i czynnie tworząc nowy obraz polskiej administracji. Nie był jednakże gen. Składkowski cudotwórcą, ani też nie posiadał władzy dyktatorskiej, a społeczeństwo polskie, ze wszelkimi jego przywarami, nie było skłonne do realizacji wszelkich, niejednokrotnie niekorzystnych z jego punktu widzenia zmian, ale niewątpliwie działania te zapoczątkowały proces, głównie natury legislacyjno-mentalnej, który miał stanowić podstawę nowej filozofii administracji, szczególnie w zakresie poziomu obsługi obywatela.

Definitywne odejście gen. Sławoja Składkowskiego w roku 1931 ze stanowiska ministra spraw wewnętrznych nastąpiło na wyraźne polecenie Piłsudskiego i było warunkowane przyczynami politycznymi, nie mającymi związku z dokonaniem tegoż na polu działalności administracyjnej.

⁴⁰ *Sprawozdanie stenograficzne z 76 posiedzenia Sejmu z dnia 8 lutego 1930 roku*, łam. 106; Zob. też: „Monitor Polski”, 24 II 1930, nr 45, s. 4.

⁴¹ Maciej Rataj w swych wspomnieniach zauważył, iż „część tych zarządzeń była naiwna i niewykonalna, wywołująca nie raz zabawne sytuacje, ale miały one ten dobry skutek, że zbliżyły starostę do ludności i jej potrzeb, zelektryzowały aparat, przyspieszyły bieg spraw, które latami nieraz zalegały”, zob. M. Rataj, dz. cyt., s. 417.

⁴² *Sprawozdanie stenograficzne z 44 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej w dniu 4 lutego 1929 roku*, łam. XLIV/63.

Резюме

Административная деятельность генерала Славоя-Складковского в первом десятилетии II Речипольской

Личность генерала Славоя-Складковского исключительна в любом отношении. Незаурядность действий и поведения многолетнего министра внутренних дел является отличным сравнительным соотношением с современными ему действиями на поприще административной деятельности. В данном случае это очень широкое поприще, ибо круг компетенции министра внутренних дел охватывал, кроме администрации, ряд политических проблем, национальных, юридических или же общественных. Подчинение органов общей администрации (воеводств и староств) было всего лишь вырезкой этой же деятельности. По итогам исследований Автора, деятельность генерала Складковского остается не только малоизвестной, но к тому же плохо представляемой, осмеиваемой, недооцениваемой, а прежде всего неответственно анализируемой областью его жизни.