

Jacek Przygodzki  
(Uniwersytet Wrocławski)

### Komisje dla usprawnienia administracji w Polsce w okresie międzywojennym

Listopad 1918 r. przyniósł tak oczekiwane odzyskanie niepodległości przez nasze państwo. Odrodzona Ojczyzna miała przed sobą ogromną liczbę problemów do rozstrzygnięcia na różnych płaszczyznach życia społeczno-politycznego i prawnego. W dziedzinie administracji zauważalne było istnienie wielu systemów zarządu państwem. Było ich aż dziewięć. Obok uregulowań prawnych państw zaborczych, istniały rozwiązania francuskie na ziemiach byłego Księstwa Warszawskiego, węgierskie na Spiszu i Orawie oraz systemy wprowadzane w czasie I wojny światowej, tj.: na terenach Generalnego Gubernatorstwa Warszawskiego i Lubelskiego, Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich, Zarządu Cywilnego Ziem Wołynia i Frontu Podolskiego, Zarządu Terenów Przyfrontowych i Etapowych, Litwy Środkowej, a także przez Polską Komisję Likwidacyjną w Galicji, Naczelną Radę Ludową w zaborze pruskim, czy Radę Narodową Księstwa Cieszyńskiego, Spiszu i Orawy<sup>1</sup>.

W takiej sytuacji należało najpierw skorzystać z rozwiązań obcych, tworząc system tymczasowych organów administracji państwowej i samorządowej<sup>2</sup>. Rozwiązania poszły w kierunku zaadoptowania austriackiego modelu procedury administracyjnej i sądownictwa administracyjnego, pruskiego w założeniach systemu administracji samorządowej, rosyjskich rozwiązań urzędzenia finansów państwa i koncepcji Najwyższej Izby Kontroli. Następnie należało pomyśleć o modyfikacji zarządu administracyjnego oraz podjęciu prac nad wypracowaniem oryginalnego i nowatorskiego układu administracji, który zatarłby różnice zaborcze. Brakowało wzorców, doświadczenia, kwalifikacji, środków finansowych oraz czasu na należyte przygotowanie rozwiązań<sup>3</sup>. Ważkim problemem było również ścieranie się dwóch skrajnych koncepcji:

---

<sup>1</sup> Mapa nawarstwienia systemów prawnych w Rzeczypospolitej Polskiej, [w] K. Dubiel, *Przełamanie granic w podziale administracyjnym państwa*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” [dalej: GAiPP], 1929, nr 23, s. 828 (12). A Bosiacki, *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryna samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918-1939*, Warszawa 2006, s. 18.

<sup>2</sup> A. Tarnowska, *Z dziejów unifikacji administracji II Rzeczypospolitej. Rola przepisów pruskich*, Toruń 2012, s. 57.

<sup>3</sup> M. Gałędek, *Ustrój administracji ogólnej na Wileńszczyźnie w okresie międzywojennym*, Gdańsk 2012, s. 140; J. Kornaś, *Administracja publiczna w Polsce*, [w] *Administracja publiczna*, pod red. J. Hausnera, Warszawa 2003, s.

prawicowej, postulującej powołanie silnie scentralizowanych organów państwowych oraz lewicowej głoszącej hasła daleko idącej samodzielności organów administracji terenowej<sup>4</sup>.

W tej trudnej sytuacji władze państwowe musiały myśleć o stworzeniu jednolitego sytemu zarządu państwem, opartego na nowoczesnych wytycznych nauk administracyjnych. Do tego celu należało powołać specjalne gremia, które wypełniłyby to zadanie<sup>5</sup>. W okresie międzywojennym w Polsce utworzono pięć komisji dla usprawnienia administracji.

Pierwszą komisję mającą na celu reorganizację administracji chciał powołać już rząd Leopolda Skulskiego. Na posiedzeniu Rady Ministrów 16 stycznia 1920 r. podjęto decyzję o powołaniu, w porozumieniu z Prezydium Rady Ministrów i Ministerstwem Skarbu, specjalnego organu urzędowego, którego celem miało być dokonanie kontroli nad uproszczeniem administracji, należywym wykorzystaniem potencjału urzędników oraz zmniejszeniem ich liczby<sup>6</sup>. Jednak postulatów tych nie wykonano ze względu na upadek rządu Skulskiego. Ostatecznie realizacją powyższego zamierzenia gabinetu L. Skulskiego zajął się pierwszy rząd Wincentego Witosa powołany w czasie najazdu wojsk bolszewickich<sup>7</sup>.

Dnia 29 lipca 1920 r. *rozporządzeniem Prezydenta Ministrów w przedmiocie Komisji dla spraw oszczędności państwowych* określono jej skład i zadania. Komisję miały tworzyć trzy osoby, dlatego nazywano ją potocznie Komisją Trzech. Członkami tego gremium zostali Stanisław Wojciechowski, były minister spraw wewnętrznych w rządzie Ignacego Jana Paderewskiego i Leopolda Skulskiego, delegowany przez Prezydium Rady Ministrów, Jan Żarnowski jako osoba wyznaczona z Ministerstwa Skarbu i Ludomir Grendyszyński naczelnik Wydziału Organizacyjnego Prezydium Rady Ministrów. Głównym zadaniem Komisji miało być „opracowanie reformy administracji państwowej w celu jej uproszczenia, redukcji nadmiernej ilości urzędów i personelu oraz zapewnienie jednolitości i sprawności działania urzędów we wszystkich instancjach”. Przedmiotem działania miały być również przedsięwzięcia państwowe, w celu polepszenia ich sytuacji finansowej<sup>8</sup>.

Komisja otrzymała prawo badania ustroju i czynności wszystkich urzędów, mogła zzywać na swoje posiedzenia urzędników ministerstw oraz urzędów centralnych do szefów sekcji włącznie oraz mogła powoływać ekspertów. Rozporządzenie zobowiązywało terenowe ekspozytury ministerstw i urzędów centralnych do dostarczania, przez miejscowych wojewodów i starostów, żądanych przez Komisję informacji o stanie

121; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012, s. 31.

<sup>4</sup> J. Starościk, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1987, s. 122.

<sup>5</sup> Takie komisje działały w Stanach Zjednoczonych i w Europie np.: Komisja do spraw Oszczędności i Sprawności powołana w 1910 r. prezydent USA Williama H. Tafta, we Francji Komisja do spraw decentralizacji z lat 1895-1896 oraz Komisja do spraw reorganizacji administracji w celu uproszczenia jej aparatu z 1906 r., w Wielkiej Brytanii komisję lorda Haldene'a, powołana w 1918 r. patrz [w] H. Izdebski, *Historia administracja*, wyd. 4, Warszawa 2000, s. 155, s. 211-212.

<sup>6</sup> „Monitor Polski”, nr 16 z 16 stycznia 1920 r.

<sup>7</sup> A. Wątor, *Gabinet Wincentego Witosa 24.VII.1920-13.IX.1921*, [w] *Gabinety drugiej Rzeczypospolitej*, red. J. Faryś, J. Pajewski, Szczecin-Poznań 1991, s. 69-78.

<sup>8</sup> „Monitor Polski”, nr 188 z dnia 20 sierpnia 1920 r.; R. Hausner, *Poczynania organizacyjno-oszczędnościowe w Polsce w latach 1918-1934*, Warszawa 1935, s. 44-45; R. Hausner, *Dekoncentracja*, GAIPP, 1929, nr 1, s. 2 (2).

zatrudnienia, uposażeniach oraz zakresie obowiązków urzędników. Komisja dla spraw oszczędności państwowych miała pracować w ścisłym porozumieniu z Ministerstwem Skarbu, a efekty pracy miała przedstawiać na posiedzeniach Rady Ministrów. Rozporządzenie podpisał premier W. Witos i minister skarbu Władysław Grabski<sup>9</sup>. W pracach komisji brali również udział urzędnicy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych A. Robaczewski (sprawy kancelaryjne) i Roman Hausner (sprawy statutów Prezydium Rady Ministrów i Ministerstwa Spraw Wojskowych)<sup>10</sup>.

Komisja podjęła energiczne prace nad postawionymi zadaniami. Przygotowała rozporządzenie w sprawie organizacji i zasad urzędowania ministerstw. Określało ono wewnętrzną strukturę ministerstwa, problem zastępstwa w urzędzie ministerialnym, kompetencje dyrektorów departamentów i naczelników wydziałów. Rozporządzenie zobowiązywało ministrów do przygotowania statutów organizacyjnych oraz etatów osobowych ministerstw i przedstawienia ich do zatwierdzenia Radzie Ministrów przed 1 grudnia 1920 r.<sup>11</sup>

Drugim dokumentem przygotowanym przez Komisję było rozporządzenie Rady Ministrów z 28 października 1920 r. w sprawie biurowości ministerstw. Ujednolicało ono procedury przyjmowania pism urzędowych, ich rozdział na poszczególne jednostki wewnętrzne, sposób prowadzenia dzienników pism wchodzących i wychodzących, rejestrów akt czy też sposobu ekspedycji poczty. Rozporządzenie stanowczo stwierdzało, że wszelkie odrębności w organizacji systemu biurowego, muszą być zaakceptowane przez Prezydenta Ministrów. Przepisy miały wejść w życie od 1 stycznia 1921 r., a odroczenie tego terminu w poszczególnych ministerstwach mogło nastąpić tylko za zgodą premiera<sup>12</sup>.

Przygotowane przez Komisję rozwiązania zaczęły dawać rezultaty. Wypracowany przez nią system przynosił oszczędności. Mówił o nich premier Witos na 212 posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego z dnia 22 lutego 1921 r. Zauważył, że rewizja organizacji 14 ministerstw dzielących się dotychczas na 70 sekcji i 332 wydziały, doprowadziła do ich nowego podziału na 54 departamenty i 232 wydziały. Redukcja objęła 100 wydziałów. W. Witos konstatował, że przeprowadzenie dalszej reorganizacji władz i urzędów I i II instancji zajmą się nowopowołane Wojewódzkie Komisje Oszczędnościowe, w skład których wchodził wojewoda, prezes izby skarbowej oraz jedna osoba powołana spoza urzędników państwowych<sup>13</sup>.

Informacja premiera Wincentego Witosa w Sejmie o powołaniu Wojewódzkich Komisji Oszczędnościowych oraz wydanie statutów organizacyjnych ministerstw, stanowiły kres istnienia Komisji dla spraw oszczędności państwowych. Artykuł 5 rozporządzenia Rady Ministrów z 18 marca 1921 r. w przedmiocie komisji oszczędnościowych, znosił ją. Przepisy miały wejść w życie z dniem ogłoszenia w Monitorze Polskim, co nastąpiło 22 marca 1921 r.<sup>14</sup>

<sup>9</sup> „Monitor Polski”, nr 188 z dnia 20 sierpnia 1920 r.; R. Hausner, *Poczynania...*, s. 45.

<sup>10</sup> R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie administracji spraw wewnętrznych*, Warszawa 1939, s. 151.

<sup>11</sup> „Monitor Polski”, 1920, nr 251, 5 listopada 1920 r.

<sup>12</sup> Tamże; R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 48.

<sup>13</sup> *Sprawozdanie stenograficzne z 212 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 22 lutego 1921 r.*, s. 52.

<sup>14</sup> „Monitor Polski”, 1921, nr 66 poz. 108 z dnia 22 marca 1921 r.; R. Hausner, *Poczynania...*, s. 54.

Druga komisja dla usprawniania administracji została powołana 12 lutego 1923 r. pod przewodnictwem ówczesnego prezesa Rady Ministrów, generała Władysław Sikorskiego. W skład komisji weszli byli namiestnik Galicji prof. Michał Bobrzyński, senator prof. Stanisław Kasznica, prezes Towarzystwa Obrony Kresów Wschodnich Eugeniusz Starczewski, wiceminister spraw wewnętrznych Karol Olpiński, inż. Julian Eberhardt, wiceminister kolei żelaznych, prezes Prokuratorii Generalnej Stanisław Bukowiecki, wojewoda lubelski Stanisław Moskalewski i senator Waclaw Janiszewski. W pierwszych posiedzeniach komisji z 12 i 13 lutego, obok stałego składu udział wzięli wiceminister skarbu Bolesław Markowski, zastępca szefa sztabu generalnego generał Józef Rybak, zaś z ramienia ministerstwa spraw wewnętrznych dyrektorzy departamentów Tadeusz Koncki i Władysław Weissbrod<sup>15</sup>.

Głównymi celami powyższego gremium było opracowanie zasad zespolenia organów administracji I i II instancji w rękach władz politycznych, podziału administracyjnego państwa, organizacji samorządu terytorialnego i nadzoru nad nim oraz uproszczenia systemu administracji i biurowości zgodnie z zasadami konstytucji marcowej<sup>16</sup>.

Dla sprawności prac Komisji powołano do życia trzy podkomisje. Pierwszą była podkomisja dla spraw zespolenia organów administracji I i II instancji pod przewodnictwem St. Kasznicy, w skład której wchodził St. Moskalewski, W. Januszewski, J. Rybak i T. Koncki. Kolejną była podkomisja dla spraw podziału terytorialnego pod kierownictwem E. Straczewskiego, a członkami byli J. Eberhardt, K. Olpiński i J. Rybak. Ostatnią była podkomisja dla spraw samorządu kierowana przez Michała Bobrzyńskiego z udziałem W. Januszewskiego, St. Bukowieckiego, E. Straczewskiego, K. Olpińskiego i Wł. Weissbroda. W przyszłości przewidywano stworzenie podkomisji dla spraw uproszczenia systemu administracji i biurowości<sup>17</sup>.

Głównymi osiągnięciami komisji było przygotowanie dziesięciu naczelnych zasad dotyczących samorządu terytorialnego. Zostały one odpowiednio uwzględnione w projektach ustaw samorządowych<sup>18</sup>. Następnie wypracowała projekty ustaw o samorządzie wojewódzkim, samorządzie powiatowym, organizacji gmin wiejskich i gmin miejskich. W rozwiązaniach ustrojowych propozycje skupiały się na podziale kompetencji na poziomie województw i powiatów, na tzw. uprawnienia własne, enumeratywnie wymienione w ustawach, a dotyczące administracji, kultury i gospodarki oraz zadania zlecone, wykonywane przez wydziały wojewódzkie albo powiatowe pod nadzorem organów administracji rządowej<sup>19</sup>.

Oprócz ustaw organizacyjnych Komisja przygotowała również ustawy wyborcze. Ordynacje wyborcze do gmin i powiatów oparła na zasadzie wyborów pięcio-przymiotnikowych: powszechnych, równych, tajnych, bezpośrednich i stosunkowych.

<sup>15</sup> „Monitor Polski”, 1923, nr 37.

<sup>16</sup> J. Przygodzki, *Problematyka reformy administracji w pracach rządowych komisji do usprawnienia administracji w II Rzeczypospolitej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis seria Prawo”, No 2616, CCLXXXVIII, Wrocław 2004, s. 283-286.

<sup>17</sup> „Monitor Polski”, 1923, nr 37.

<sup>18</sup> R. Sikorski, *Projekty ustaw samorządowych*, GAiPP, 1923, nr 50, s. 898.

<sup>19</sup> K. Widakiewicz, *Działalność Departamentu Samorządowego Min. Spraw Wewnętrznych po koniec 1923 r.*, GAiPP, 1924, nr 14, s. 270.

Do sejmików powiatowych i wojewódzkich ustalono wybory pośrednie, oparte na systemie Marchalla. Każdy uprawniony do wybierania mógł oddać tyle głosów, ile mandatów przypadało na jego okręg, przy czym wyborca mógł oddać wszystkie swoje głosy na jednego kandydata<sup>20</sup>.

Komisja gen. Sikorskiego zajęła się także funkcjonowaniem administracji rządowej, a zmiany miały polegać na zwiększeniu uprawnień koordynacyjnych wojewodów i starostów. Uzgodniła reformę podziału wojewódzkiego oraz organizację Policji. Kres działalności komisji przyniósł upadek rządu Sikorskiego w maju 1923 r.<sup>21</sup>

Trzecią już komisją, pracującą nad reorganizacją administracji, była tzw. komisja trzech z 1926 r. Została ona powołana 2 stycznia 1926 r. przez rząd Aleksandra Skrzyńskiego pod nazwą Komisja dla reformy administracji. W jej skład weszli prof. Michał Bobrzyński, Stanisław Kasznica i Stanisław Smólski<sup>22</sup>.

Komisja trzech intensywnie pracowała do 13 lutego 1926 r. Rezultatem zamierzeń jej członków było przygotowanie *Sprawozdania Komisji powołanej przez Pana Prezesa Rady Ministrów do opracowania projektu reorganizacji Administracji Państwowej*. Dzieliło się ono na cztery podpunkty: zespolenie władz rządowych, samorząd, ustroj wewnętrzny urzędów oraz granice województw. Na jego kartach komisja poinformowała, że ze względu na krótki czas pracy zawęziła swoje prace jedynie do administracji w ścisłym tego słowa znaczeniu, tj. z wykluczeniem administracji sądowej, wojskowej i wszelkiego rodzaju przedsiębiorstw państwowych, poczty, kolei, monopoli. W sprawozdaniu nie ujęto także spraw związanych z naprawą biurowości i rachunkowości, gdyż dla tej problematyki powołano Naczelną Komisję Oszczędnościową. Członkowie komisji podkreślali, że podjęli się przygotowania projektu administracji jako znawcy przedmiotu, nie kierując się względami politycznymi, ani naciskami pochodzącymi od pracowników administracyjnych niezadowolonych z kierunku ich prac<sup>23</sup>.

W sprawozdaniu zauważymy obawy członków powyższego gremium, że część ich pracy może nie uzyskać dalszego toku ustawodawczego. Jednak byli oni przekonani, że opinia publiczna, która żywo interesowała się ich działalnością, powinna dowiedzieć się, jak reorganizację administracji widzą apolityczni fachowcy, pochodzący spoza rządu. Ponadto mieli oni świadomość, że proces zmian w administracji będzie długotrwały, a ewentualne odrzucone projekty mogą być wykorzystane w późniejszym czasie<sup>24</sup>.

Do sprawozdania Komisja dołączyła dziesięć projektów ustaw: projekt ustawy w sprawie częściowej zmiany ustawy tymczasowej z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji; projekt ustawy w sprawie częściowej zmiany postanowień ustawy z dnia 31 lipca 1919 r. o tymczasowej organizacji władz i urzędów skarbowych; projekt ustawy o straży skarbowej; projekt ustawy o ustroju administracji szkolnej; projekt ustawy o Policji Państwowej; projekt ustawy o radach

---

<sup>20</sup> Tamże, s. 270.

<sup>21</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, dz.cyt., 72.

<sup>22</sup> R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie ...*, s. 152-153.

<sup>23</sup> M. Bobrzyński, St. Kasznica, St. Smólski, *Projekt reorganizacji administracji państwowej*, [w] W. L. Jaworski, *Projekt konstytucji*, Kraków 1928, s. 210-211.

<sup>24</sup> Tamże, s. 211.

województwach i jej wydziałach; projekt ustawy zmieniającej niektóre postanowienia o organizacji władz samorządu powiatowego; projekt ustawy o zleceniu prezydentom niektórych miast załatwiania spraw ogólnej administracji państwowej; wykaz spraw, które mogą być przekazane z zakresu działania władz administracyjnych II instancji do kompetencji władz administracyjnych I instancji; projekt ustawy o zmianie granic województwa poznańskiego, pomorskiego, warszawskiego, lubelskiego, kieleckiego, łódzkiego i krakowskiego oraz w sprawie zmiany granic powiatów na obszarze województw poznańskiego i pomorskiego<sup>25</sup>. Rada Ministrów debatowała nad sprawozdaniem na posiedzeniach 24 i 31 marca<sup>26</sup>. Jednak do realizacji projektów nie doszło. 5 maja 1926 r. gabinet A. Skrzyńskiego upadł, co wymusiło odłożenie reform przygotowanych przez komisję trzech<sup>27</sup>.

Jeszcze tego samego roku drugi rząd Kazimierza Bartla 16 czerwca 1926 r. powołał Komisję dla reorganizacji administracji pod przewodnictwem ministra spraw wewnętrznych Kazimierza Młodzianowskiego. Do Komisji powołano także ministrów skarbu Czesława Klarnera, sprawiedliwości Wacława Makowskiego, przemysłu i handlu Eugeniusza Kwiatkowskiego, robót publicznych Witolda Broniewskiego i kolei Pawła Romockiego<sup>28</sup>. W posiedzeniach Komisji brali także udział ministrowie wyznań religijnych i oświecanie publicznego Antoni Sujkowski i reform rolnych Witold Staniewicz. Współpracowali z nią podsekretarze stanu w ministerstwie sprawiedliwości Julian Siennicki, w ministerstwie kolei ministerstwo J. Eberhardt, w ministerstwie robót publicznych Kazimierz Górski, dyrektorzy departamentów w ministerstwie skarbu Tadeusz Grodyński, w ministerstwie przemysłu i handlu Władysław Malangiewicz, naczelnik wydziału administracji w ministerstwie sprawiedliwości sędzia apelacyjny Karol Kirst, naczelnik wydziału organizacyjnego w ministerstwie spraw wewnętrznych Roman Hausner, główny inspektor w ministerstwie spraw wewnętrznych Stanisław Twardo, naczelnik wydziału osobowego w prezydium rady ministrów Daniel Rodich-Laskowski, naczelnik wydziału osobowego w ministerstwie spraw wewnętrznych Dobrowolski, naczelnik wydziału ministerstwa rolnictwa i dóbr państwowych Bolesław Dratwa, zastępca szefa kancelarii cywilnej prezydenta Kazimierz Świtalski, radcy ministerstwa spraw wewnętrznych J. Śliwiński, Władysław Czapiński i Józef Drażek-Drawicz<sup>29</sup>.

Głównymi zadaniami postawionymi przed komisją było przygotowanie projektu organizacji i funkcjonowania ministerstw oraz przeprowadzenie jak najdalszej dekoncentracji władzy. Miała również przeprowadzić rewizję czynności ministerialnych i podzielić je według rzeczywistych kompetencji. Komisja postulowała także, aby dążyć do ograniczenia liczby ministerstw. Dlatego poddała pod rozważenie możliwość

<sup>25</sup> Tamże, s. 230-231.

<sup>26</sup> A. Piber, *Smólski Stefan*, [w] *Polski słownik biograficzny*, t. XXXIX, Warszawa-Kraków 1999-2000., s. 366.

<sup>27</sup> M. Baumgart, *Gabinet Aleksandra hr. Skrzyńskiego 20. XI. 1925-5.V.1926 r.*, [w] *Gabinety drugiej Rzeczypospolitej*, s. 138-147; szerzej o komisji trzech patrz J. Przygodzki, *Kilka uwag o komisji trzech z 1926 r.*, [w] *O prawie i jego dziejach księgi dwie: studia ofiarowane profesorowi Adamowi Lityńskiemu w czterdziestopięcioletnie pracy naukowej i siedemdziesięciolecie urodzin*, kom. red. Marian Mikołajczyk [et al.], Ks. II, Białystok 2010, s. 313-322.

<sup>28</sup> „Monitor Polski”, 1926, nr 135.

<sup>29</sup> Archiwum Akt Nowych w Warszawie [dalej: AAN], Ministerstwo Spraw Wewnętrznych [dalej: MSW], sygn. 1, s. 36, 42, 69, 76, 118.

zlikwidowanie Ministerstw Robót Publicznych i Reform Rolnych. Dyskutować miano także nad polityką zatrudnienia w myśl ustawy o Państwowej Służbie Cywilnej z 1922 r.<sup>30</sup>

Komisja nie przetrwała długo. Ze względu na wotum nieufności dla ministra Młodzianowskiego i ministra Sujkowskiego premier Kazimierz Bartel, solidaryzując się z ministrami, zgłosił dymisję całego gabinetu 24 września 1926 r., a prezydent I. Mościcki ją przyjął<sup>31</sup>. Jedynym owocem działania tej komisji było rozporządzenie Rady Ministrów z 25 sierpnia 1926 r. w sprawie zasad organizacji i urzędowania Ministerstw<sup>32</sup>.

Najbardziej znaną i działającą najdłużej była powołana 27 września 1928 r. przez rząd K. Bartla Komisja dla usprawnienia administracji publicznej. Jej formalnym przewodniczącym był premier, ale faktycznie kierował nią Maurycy Zdzisław Jaroszyński, były podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. W jej skład weszli m.in.: wojewoda wileński Władysław Raczkiewicz, były wojewoda poleski - senator Walery Roman, dyrektor Głównego Urzędu Statystycznego Józef Buzek, referent w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Waclaw Brzeziński, a sekretarzem generalnym komisji został radca ministerialny Jerzy Brzozowski<sup>33</sup>.

Do zadań należało opracowanie planu usprawnienia administracji publicznej: pod względem organizacyjnym, jak i zakresu działania, w dziedzinie metod prac w urzędach, w zakresie systemu kształcenia personelu urzędniczego, oraz całej polityki personalnej. Komisja miała się składać z osób powołanych przez premiera, które dla realizacji jej zadań miały mieć prawo przeprowadzania niezbędnych badań w poszczególnych urzędach w sposób niehamujący toku spraw urzędowych<sup>34</sup>.

Dla sprawniejszej realizacji zadań przy komisji powołano sekcje: dla spraw podziału administracyjnego państwa z przewodniczącym W. Romanem i członkami St. Czekanowskim dyrektorem departamentu w Ministerstwie Rolnictwa, M. Falskim radcą ministerialnym Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, R. Grochowskim wicedyrektorem Biura Zjazdów Samorządu Ziemskiego, J. Około-Kułakiem naczelnikiem wydziału w Ministerstwie Skarbu, St. Paprockim dyrektora Instytutu Badań Spraw Narodowościowych, J. Suskim radcą ministerialnego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, M. Świątkowskim dyrektorem departamentu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, R. Starzyńskim majorem dyplomowanym w Ministerstwie Spraw Wojskowych, inż. S. Sztolcmanem z Ministerstwa Komunikacji, K. Zamorskim pułkownikiem dyplomowanym ze Sztabu Głównego, W. Zwolińskim naczelnikiem wydziału w Ministerstwie Przemysłu i Handlu, oraz W. Brzezińskim jako sekretarzem sekcji<sup>35</sup>; sekcję systemu pracy, w której referentami byli St. Stosyk, A. Robaczewski, A. Horbaczewski i wicewojewoda lubelski Karasiński; sekcję dekoncen-

<sup>30</sup> Tamże, s. 28-29.

<sup>31</sup> E. Brzosko, *II Gabinet Bartla 8.VI. 1926-24.IX.1926*, [w] *Gabinety drugiej Rzeczypospolitej*, s. 161-169.

<sup>32</sup> „Monitor Polski”, 1926, nr 203.

<sup>33</sup> R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie ...*, s. 153.

<sup>34</sup> Tamże, 1928, nr 224.

<sup>35</sup> *Materiały Komisji dla usprawnienia administracji publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, t. I, *Podział administracyjny państwa*, Warszawa 1929, s. IV.

tracji wraz z referentami R. Hausnerem, St. Okuliczem, W. Reissesem, Cz. Wroczyńskim, Wł. Czapińskim, radcą Gawińskim i G. Diatłowieckim; sekcję spraw urzędniczych, w której referaty głosili m.in. St. Jacuk, J. Suski i W. Brzeziński; sekcję organizacji województwa stołecznego z referentami St. Downarowiczem, J. Strzeleckim, St. Podwińskim, K. Windakiewiczem i R. Hausnerem. Powołano także referat zbioru praw, w którym koreferaty objęli R. Hausner, K. Dubiel, W. Weissbrod i J. Drażek-Drawicz<sup>36</sup>.

Komisja podjęła szerokie prace nad wypełnieniem zadań postawionych przed nią w momencie powołania. Często sięgała do ankiet, które wysyłała do autorytetów świata nauki i praktyki administracyjnej, w sprawie kształcenia urzędników<sup>37</sup> czy podziału terytorialnego<sup>38</sup>. Korzystała również z możliwości wyjazdów studyjnych do państw europejskich w celu zapoznania się z tamtejszymi systemami administracyjnymi. Owoce swoich prac publikowała w XII tomach *Materiałów Komisji dla usprawnienia administracji publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*.

Komisja Jaroszyńskiego była pierwszą w okresie II Rzeczypospolitej, która działała dłużej niż powołujący ją rząd. Sądzone nawet, że pozostanie stałym składnikiem organizacji administracji naszego państwa. Jednak w listopadzie 1933 r. ze względu na brak dalszych kredytów budżetowych na jej działalność, przerwała swoje prace, choć nigdy nie została rozwiązana. W czasie jej istnienia zrealizowano tylko niektóre z jej propozycji, zwłaszcza w zakresie częściowej dekoncentracji, jak również przebudowy aparatu administracyjnego. Zgodnie z sugestiami komisji wprowadzono we wszystkich ministerstwach Biura personalne, a w niektórych gabinety ministrów. Także korekta podziału wojewódzkiego, której dokonano w latach 1938-1939, również wiązała się z pewnymi wnioskami komisji Jaroszyńskiego<sup>39</sup>.

Podsumowując tematykę komisji dla usprawnienia administracji możemy zauważyć, że zadania przed nią stawiane były związane z problematyką stworzenia zuniifikowanego systemu administracji oraz wprowadzenia szerokiego samorządu terytorialnego. Budowa nowego układu zarządu państwem było koniecznością po odzyskaniu niepodległości i odziedziczeniu wielu systemów administracyjnych. Stąd do składu komisji powoływano osoby pochodzące z kręgów akademickich, jak również posiadające praktykę administracyjną. Taki układ personalny miał gwarantować sprawność działania i skorzystanie z nowoczesnych, jak ta tamte czasy, zdobyczy nauk administracyjnych oraz zarządzania.

Symptomatyczne jest to, że cztery z pięciu komisji zostały zniesione wraz z upadkiem rządu, który je powoływał. Wyjątkiem była komisja Jaroszyńskiego z 1928 r. Fenomen ten należy tłumaczyć labilnością młodej polskiej demokracji po 1918 r. charakteryzującą się częstymi zmianami gabinetów oraz faktem, że kolejne rządy miały inną wizję reform. Zdarzało się kolejna Rada Ministrów próbowała zrealizować pro-

<sup>36</sup> R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 153-155.

<sup>37</sup> Więcej o ankiecie patrz J. Przygodzki, *Kształcenie kandydatów na wyższych urzędników administracji w ankiecie Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej z 1929 roku*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa”, t. 8, z. 2, 2015, s. 185-198.

<sup>38</sup> Więcej o ankiecie patrz J. Przygodzki, *Problem Ankiety w sprawie podziału administracyjnego państwa w pracach Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej z 1928 roku*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 2887, seria: *Prawo CCXCVIII Studia Historycznoprawne*, red. A. Konieczny, Wrocław 2006, s. 275-293.

<sup>39</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, dz.cyt., s. 73-77.



jekty zlikwidowanej komisji, tak jak to miało miejsce z projektami samorządowymi komisji Sikorskiego, jednak ostatecznie pomysły te zarzucono.

Działania komisji należy ocenić pozytywnie. Staraly się one przygotować jak najszerszy program reform administracji tak rządowej, jak i samorządowej, nie bacząc na częsty opór płynący od pracowników administracyjnych niechętnych zmianom. Niestety ich prace niweczyły zawirowania na krajowej scenie politycznej i brak chęci kontynuowania rozpoczętych już prac przez kolejne rządy.

Аннотация

Яцек Пжигодзки

**Комиссии по делам улучшения администрации в Польше в межвоенном периоде**

После восстановления независимости Речи Посполитой на ее территории существовало даже девять административных традиций и порядков. Кроме прусского, российского и австрийского тоже французский, венгерский и правила оккупационных и временных правительств. В первом периоде основано администрацию государства на австрийском модели процедуры административной и административного судопроизводства, прусском системе самоуправления и российских образцах управления финансами государства и контрольного ведомства. Статья представляет деятельность комиссий по делам улучшения управления, учрежденных на следующем этапе формирования администрации II Речи Посполитой. Только эти комиссии выработали оригинальные и современные принципы для администрации межвоенной Польши. Надо обратить внимание, что много из этих концепций просуществовало период коммунистического режима и остается актуальными.