

## Dzieje biurokracji tom IV

Michał Gałędek  
(Uniwersytet Gdański)

### Przebudowa struktur administracyjnych na Wileńszczyźnie w związku z jej inkorporacją do Rzeczypospolitej w 1922 roku

Tworzenie struktur administracyjnych na ziemi wileńskiej po jej przyłączeniu do Polski w 1922 r. napotkało nie tylko na szereg ogólnych problemów i komplikacji znamienych dla okresu pierwszych lat istnienia państwowości polskiej. Nałożyły się na nie burzliwe dzieje ziemi wileńskiej, uniemożliwiające w zasadzie tworzenie racjonalnego systemu administracyjnego. W latach 1920-1922 Wilno stanowiło stolicę formalnie niezależnego państewka tzw. Litwy Środkowej powstałego wskutek „buntu” wojsk pod wodzą gen. Lucjana Żeligowskiego<sup>1</sup>. Żeligowski, poniekąd uzurpując sobie władzę zwierzchnią na zajęтым terytorium, powołał do życia tzw. Tymczasową Komisję Rządzącą, której powierzył sprawowanie całej władzy wykonawczej i nadzór nad administracją państwową Litwy Środkowej. W jej skład wchodził prezes i dyrektorzy departamentów, na które podzielona był zarząd państwowy na wzór organizacji ministerialnej<sup>2</sup>. Faktycznie władze Litwy Środkowej były w znacznym stopniu uzależnione z jednej strony od Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego, z drugiej zaś od MSZ, które w tym celu wysłało do Wilna Delegata Rządu RP na Litwę Środkową (dalej: Delegat Rządu RP) Władysława Raczkiewicza. Udzielono mu szerokich, ale tajnych i nieoficjalnych pełnomocnictw, które jednak nie w pełni były respektowane, a nawet znane przez pretendujące do samodzielnego statusu władze Litwy Środkowej<sup>3</sup>. Delegata Rządu RP upoważniono m. in. do sprawowania zwierzchniego nadzoru nad całą miejscową administracją z prawem do ingerencji w jego organizację i funkcjonowanie. Miała ona służyć jako środek do przeprowadzenia ujednoczenia lokalnego ustroju wykazującego liczne cechy specyficzne Litwy z rozwiązaniami polskimi, którą w pewnym stopniu udało się przeprowadzić już w 1921 r.<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Zob.: Z. Krajewski, *Geneza i dzieje wewnętrzne Litwy Środkowej (1920-1922)*, Lublin 1996, s. 36-69.

<sup>2</sup> Dziennik Urzędowy Tymczasowej Komisji Rządzącej (dalej: Dz. Urz. TKR), 1920, nr 5, poz. 25.

<sup>3</sup> Zob. szerzej: M. Gałędek, *Delegat Rządu Rzeczypospolitej Polskiej w Wilnie (1920-1922). Charakterystyka prawno-ustrojowa a faktyczna rola przedstawiciela władz polskich na Litwie Środkowej*, [w] „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. 15, 2006, s. 303-332; por. też: K. Grygajtis, *Polskie idee federacyjne i ich realizacja w XIX i XX w.*, Częstochowa 2001, s. 301-310.

<sup>4</sup> *Lietuvos Centrinis Valstybės Archyvas* w Wilnie (dalej: LCVA), Biuro Delegata Rządu RP na Litwę Środkową (dalej: BDR), sygn. fond (dalej: f.) 22, apyrašas (dalej: ap.) 1, byla (dalej: b.), [pismo Delegata Rządu RP

Kwestia przekształcenia ustroju administracyjnego na terytorium Litwy Środkowej stała się ponownie przedmiotem większego zainteresowania władz warszawskich w ostatnich miesiącach 1921 r., kiedy realnych kształtów nabral program inkorporacji Wilna do Rzeczypospolitej. Głównie z przyczyn uzasadnionych wymogami polityki zagranicznej zakładano utrzymanie odrębności ustrojowej tego terenu poprzez przyznanie mu autonomii. Według planów rządowych miała to być jednak głównie autonomia „na pokaz”. Uczestniczący czynnie w ich opracowywaniu naczelnik Wydziału Wschodniego MSZ Michał Kossakowski zauważał

[...] zachowanie pewnej odrębności ziemi wileńskiej [...] w swym minimalnym zakresie sprowadza się w znacznej mierze do uniknięcia nazwy «województwa» i użycia określenia «statutu autonomicznego».<sup>5</sup>

W związku z tym zakres samodzielności oraz konkretne rozwiązania ustrojowe nie miały odbiegać od charakterystyki przygotowywanego w tym samym czasie ustroju samorządu wojewódzkiego, który spodziewano się wówczas wprowadzić na jednolitych zasadach w całym państwie<sup>6</sup>. Przyznanie autonomii w tych granicach miało zatem tylko wyprzedzić ogólnokrajową decentralizację władzy na tym szczeblu. MSZ nie projektowało jednak żadnych bardziej konkretnych rozwiązań, w zakresie władzy wykonawczej ograniczając się jedynie do konstatacji, iż Zarząd Ziemi Wileńskiej zostanie przekazany wydelegowanemu przez rząd Rzeczypospolitej administratorowi (namiestnikowi), który przejmie kompetencje prezesa Tymczasowej Komisji Rządzącej<sup>7</sup>. Zadanie opracowania konkretnego projektu ustroju autonomicznego powierzono zaś MSW, który w przedłożonym rządowi w lutym 1922 r. tzw. „Statucie Ziemi Wileńskiej”, przewidywał, iż struktury tzw. Samorządu Ziemi Wileńskiej (nie użyto więc nawet określenia autonomii) miały być częściowo zespolone i jednocześnie nadzorowane przez administrację rządową utworzoną na wzór zwykłego zarządu wojewódzkiego. Planowano bowiem ustanowić urząd Prezesa Ziemi Wileńskiej, którego pozycję prawną miała określać ustawa tymczasowa z 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji, a więc podstawowy akt prawny normujący na jednolitych zasadach strukturę wojewódzkiej administracji zespolonej w prawie całej Rzeczypospolitej. Prezes Ziemi Wileńskiej miał być zatem odpowiednikiem wojewody, zaś odrębny status tego urzędu wynikałby li tylko z koegzystencji organów samorządowo-autonomicznych o ograniczonych kompetencjach i poddanych jego ścisłej

---

do T. Giedrojcia, b. d.], k. 71.

<sup>5</sup> Archiwum Akt Nowych w Warszawie (dalej: AAN), Ministerstwo Spraw Zagranicznych (dalej: MSZ), sygn. 6103, *Projekt exposé w sprawie Wileńszczyzny*, 18 I 1922, k. 118-119; por. też: Archiwum PAN (APAN), M. Kossakowski, *op. cit.*, t. 7: Rok 1922, k. 15.

<sup>6</sup> Zob.: AAN, Prezydium Rady Ministrów (dalej: PRM), sygn. 16, Protokoły Rady Ministrów, protokół ze 149 posiedzenia Rady Ministrów, 12 XII 1921, k. 764.

<sup>7</sup> AAN, MSZ, sygn. 6103, *Wyszczególnienie decyzji programowych w zakresie sprawy wileńskiej*, 14 I 1922, k. 105; por.: *Delegat p. Sołtan o swej misji*, „Gazeta Wileńska”, 9 II 1922, nr 32; APAN, M. Kossakowski, dz. cyt., k. 10-11. Patrz szerzej: M. Gałędek, *Polityczne aspekty inkorporacji Wileńszczyzny do Polski w 1922 roku w świetle „Diariusza” Michała Kossakowskiego*, [w] *Wychowanie a polityka. Kultura polityczna a kształtowanie tożsamości społeczeństwa polskiego*, red. K. Kalinowska, Toruń 2008, s. 221-223.

kontroli<sup>8</sup>.

W tym czasie finalizowano już zgodnie z planami rządu polskiego procedurę inkorporacyjną. Wybrany w tym celu Sejm Wileński jako organ reprezentacyjny Wileńszczyzny najpierw 20 lutego podjął uchwałę wyrażającą wolę jej połączenia z Rzeczpospolitą, a następnie 25 lutego ustalił, iż władza administracyjna nadal pozostanie w rękach Tymczasowej Komisji Rządzącej, która będzie ją wykonywać w granicach dotychczasowych uprawnień do czasu wydania przez Sejm Ustawodawczy rezolucji ratyfikującej inkorporację<sup>9</sup>. Natomiast 27 lutego Sejm Wileński zwrócił się do rządu polskiego o „natychmiastowe wyznaczenie pełnomocnika”, który przyjąłby funkcje wykonawcze od Komisji<sup>10</sup>. Kolejny i ostatni etap procedury inkorporacyjnej miał polegać na podpisaniu przez rząd Rzeczypospolitej i delegację Sejmu Wileńskiego umowy określającej warunki połączenia, a następnie na jego ratyfikacji przez polski Sejm Ustawodawczy. W przygotowanym przez rząd projekcie stosownej uchwały, którą 1 marca wniesiono pod obrady parlamentarnej Komisji Spraw Zagranicznych, zawarto postanowienie zapowiadające, iż objęcie władzy nad ziemią wileńską nastąpi przez powołanie do życia tymczasowego zarządu na czele z Delegatem Generalnym<sup>11</sup>. Przygotowywana na 3 marca finalizacja połączenia Wileńszczyzny z Rzeczpospolitą uległa niespodziewanej zwłoce wskutek opozycji delegacji Sejmu Wileńskiego, sprzeciwiającej się planom przyznania ziemi wileńskiej ustroju autonomicznego<sup>12</sup>. W efekcie finalizacja inkorporacji nastąpiła z trzytygodniowym opóźnieniem 24 marca. Prawdopodobnie dopiero z tą chwilą rząd przystąpił do systematycznych prac nad rekonstrukcją władzy na ziemi wileńskiej. Już wcześniej jednak wykluczono możliwość ustanowienia ustroju autonomicznego bezpośrednio po przeprowadzeniu inkorporacji, co prawdopodobnie wynikało z jego niedostatecznego przygotowania. Mimo to, uznano za potrzebną przebudowę dotychczasowego systemu i wprowadzenie nowego prowizorycznego ustroju administracyjnego. Jego zasady miały obowiązywać w okresie przejściowym, poczynając od finalizacji procesu inkorporacyjnego, a kończąc na nadaniu ustroju autonomicznego.

W pracach nad ich przygotowaniach ważną rolę odegrał Delegat Rządu RP Władysław Sołtan mianowany na ten urząd 3 lutego 1922 r. Jego pobyt w Wilnie miał ograniczyć się jedynie do momentu przejęcia władzy przez rząd Rzeczypospolitej. Był on bowiem głównie odpowiedzialny za przygotowanie inkorporacji od strony organizacyjno-prawnej, w tym zainicjowanie koniecznych przekształceń struktur administracyjnych ziemi wileńskiej<sup>13</sup>. Ówczesny wojewoda warszawski posiadał do tego

---

<sup>8</sup> AAN, MSZ, sygn. 6103, k. 141, *Projekt statutu Ziemi Wileńskiej*; tamże, PRM, Protokoły Komitetu Politycznego Rady Ministrów, k. 69, *Projekt statutu Ziemi Wileńskiej* [załącznik do protokołu z 15 pos. Komitetu Politycznego Rady Ministrów, 21 II 1922]; zob. też: M. Gałędek, *Projekty ustroju autonomicznego ziemi wileńskiej w 1922 roku*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. 20, 2009, s. 114-116.

<sup>9</sup> *Sejm Wileński. Przebieg posiedzeń według sprawozdań stenograficznych w opracowaniu Kancelarii Sejmowej*, Wilno 1922, s. XII/10, sprawozdanie stenograficzne z 12 posiedzenia, 25 II 1922.

<sup>10</sup> Tamże, s. XIII/84, sprawozdanie stenograficzne z 13 posiedzenia, 27 II 1922.

<sup>11</sup> *Akt złączenia Wileńszczyzny z Polską*, „Gazeta Wileńska”, nr 51 z 3 III 1922.

<sup>12</sup> Zob. A. Srebrakowski, *Sejm Wileński 1922 r. Idea i jej realizacja*, Wrocław 1995, s. 111.

<sup>13</sup> „Zmiana personalna”, „Gazeta Krajowa”, nr 32, 8 II 1922; por. też: LCVA, Departament Spraw Zagranicznych (dalej: DSZ), sygn. f. 22, ap. 1, b. 92, [pismo naczelnika Wydziału Wschodniego MSZ do Delegata

niezbędne kwalifikacje, wcześniej sprawując między innymi funkcję naczelnika Wydziału Organizacyjnego MSW oraz biorąc udział w przygotowywaniu aktów prawnych kształtujących w 1919 r. ustrój polskiego zarządu lokalnego. Sołtan początkowo wstrzymywał się z przeprowadzaniem prowizorycznych reform w oczekiwaniu na finalizację inkorporacji, co nie przeszkodziło mu w poczynieniu stosownych przygotowań. 27 lutego opracował bowiem stosowny projekt organizacji zarządu w okresie przejściowym, który przesłał do MSZ. Bazował w nim na wyżej opisanych założeniach wprowadzenia jednoosobowego kierownictwa w administracji przy utrzymaniu pewnej ciągłości strukturalnej z dotychczasową organizacją Tymczasowej Komisji Rządzącej. Przede wszystkim zaproponował w nim, aby Delegat Rządu RP zajął miejsce prezesa Komisji. W przeciwieństwie do niego stałby się on jednak zwierzchnikiem całej administracji, co miałyby mu zagwarantować prawo sankcji wobec wydawanych przez dyrektorów departamentów zarządzeń administracyjnych. W pozostałym zakresie struktury departamentalne miały pozostać na razie nienaruszone<sup>14</sup>.

Projekt Sołtana stanowił zapewne punkt wyjścia dla zainaugurowanych z miesięcznym opóźnieniem pod koniec marca narad ministerialnych nad prowizorycznym ustrojem administracyjnym Wileńszczyzny. Wobec braku protokołów lub innych urzędowych relacji informacje o ich przebiegu pochodzą tylko z niekompletnych i nie w pełni wiarygodnych doniesień prasowych. 27 marca wydawany w Wilnie dziennik „Gazeta Krajowa” informował, że wprowadzenie nowego zarządu nastąpi mocą ustawy o objęciu władzy państwowej nad Ziemią Wileńską, której projekt został przygotowany przez rząd<sup>15</sup>. W jego tekście planowano zawrzeć jedynie ogólną formułę, iż zarząd nad Wileńszczyzną zostanie przekazany w ręce Delegata Generalnego, o czym wspominała też uchwała inkorporacyjna z 24 marca 1922 r.<sup>16</sup> W pozostałym zakresie projekt upoważniał Radę Ministrów do opracowania przepisów wykonawczych. Przygotowanie odpowiedniego rozporządzenia zlecono MSW.

Nieoficjalne informacje na temat przygotowywanych rozwiązań docierały do prasy. Dzienniki donosiły, iż w trakcie prac rozważano pomysł, aby u boku Delegata Generalnego funkcjonowała Komisja Polityczna Sejmu Wileńskiego w charakterze doradczego kolegium. Byłoby to więc swoiste gremium przedstawicielskie, namiastka przyszłego autonomicznego Sejmu. Rozwiązanie to nie znalazło się jednak w treści projektowanego rozporządzenia. Natomiast co do istoty ustroju w okresie przejściowym dążono – podobnie jak w Statucie Ziemi Wileńskiej – do ujednoczenia zarządu ziemi wileńskiej z istniejącym w województwach. Jak się wydaje, w tym zakresie rozważano dwie alternatywne koncepcje. Według pierwszej z nich pozycja prawna Delegata Generalnego miała być od razu zbliżona do uprawnień wojewody. Działy administracji zespolonej podległy różnym departamentom Tymczasowej Komisji Rządzącej

Rządu RP] 18 II 1922, k. 37–38; [pismo Delegata Rządu RP do MSZ] 27 II 1922, k. 55; tamże, sygn. f. 22, ap. 1, b. 92, [pismo naczelnika Wydziału Wschodniego MSZ do Delegata Rządu RP] 17 II 1922, k. 41.

<sup>14</sup> Tamże, sygn. f. 22, ap. 1, b. 92, [pismo Delegata Rządu RP do MSZ, Wydział Wschodni] 27 II 1922, k. 55–55v.

<sup>15</sup> *Przejęcie władzy w Wileńszczyźnie*, „Gazeta Krajowa”, nr 70 z 29 III 1922.

<sup>16</sup> W związku z inkorporacją Litwy Środkowej przedstawiciel polskiego rządu nie był już jednak nazywany Delegatem Rządu RP na Litwę Środkową, ani też prezesem Tymczasowej Komisji Rządzącej, które to urzędy, jak i cała Komisja miały oficjalnie przestać istnieć.

zamierzano zatem skupić w jednym podzielonym na wydziały urzędzie tworzonemu na wzór urzędów wojewódzkich, przy czym planowano podporządkować Delegatowi Generalnemu także sprawy oświatowe. Alternatywny projekt – bliski propozycji Sołtana – zakładał bardziej ewolucyjne, stopniowe przekształcenie dotychczasowych struktur Litwy Środkowej w zarząd wojewódzki. Według niego Delegat Generalny czasowo przejąłby wszystkie kompetencje Tymczasowej Komisji Rządzącej, skupiając w swoim ręku całą administrację, a dopiero w dalszej kolejności miało nastąpić sukcesywne formowanie urzędów administracji specjalnej i uzależnianie ich od właściwych władz centralnych<sup>17</sup>.

Na tej ostatniej koncepcji został oparty projekt rozporządzenia wykonawczego, który w wersji zaproponowanej przez MSW był gotowy jeszcze przed wniesieniem projektu ustawy o objęciu władzy państwowej nad Ziemią Wileńską pod obrady Sejmu Ustawodawczego. Twórcy tego aktu skłaniali się ku drugiej koncepcji bazującej na projekcie Sołtana. Jak wyjaśniał uczestniczący w obradach ostatni prezes Tymczasowej Komisji Rządzącej Stefan Mokrzecki, kierowało nimi przekonanie, iż nie należy:

[...] łamać zbyt pośpiesznie tych form ustawodawczych i administracyjnych, które dotąd normowały życie Wileńszczyzny, mające swoje specyficzne cechy, ale nie dające się zniwelować od ręki. Ostatni okres tymczasowości, który ma trwać nie wiemy jeszcze jak długo – od chwili przejścia władzy do chwili nadania ziemi wileńskiej zapowiadanego statutu – nadaje się jak najbardziej do powolnego przeobrażenia ustroju obecnego ziemi wileńskiej. Toteż nie wyobrażam sobie inaczej rządów tu w Wilnie w owym czasie ostatecznie przejściowym jak przy współdziałaniu – powiedzmy – zbiorowej jakiejś Rady Wykonawczej a generalnym delegatem rządu polskiego wyposażonym w specjalne a obszerne atrybucje.<sup>18</sup>

Wspomniana Rada Wykonawcza funkcjonująca przy Delegacie Generalnym miała stanowić pewną kontynuację Tymczasowej Komisji Rządzącej, posiadając kompetencje administracyjne w granicach jej dotychczasowych uprawnień. W skład gremium mieli wchodzić Delegat Generalny jako przewodniczący i powoływani przez niego dyrektorzy departamentów. W takiej formie Rada Wykonawcza wzorowała się na Radzie Szefów Sekcji istniejącej w latach 1919-1920 przy Komisarzu Generalnym Ziemi Wschodnich. Delegatowi Generalnemu oraz Radzie Wykonawczej miał podlegać tzw. Zarząd Ziemi Wileńskiej składający się z departamentów: Spraw Wewnętrznych, Skarbu, Oświaty, Rolnictwa i Lasów, Przemysłu i Handlu, Pracy i Opieki Społecznej oraz Centralnego Urzędu Ziemskiego<sup>19</sup>. Planowano zatem, ale tylko czasowo, rozszerzyć zakres zespolecia administracji w stosunku do rozwiązań obowiązujących w Rzeczypospolitej przede wszystkim o dziedzinę szkolną, skarbową oraz reform rolnych, jakkolwiek zastanawiano się czy nie zachować pewnej odrębności tych działów<sup>20</sup>. Uznawano, że nie można im od razu przyznać statusu administracji niezespo-

<sup>17</sup> *Delegat Generalny i przejście władzy*, „Gazeta Krajowa”, nr 74 z 2 IV 1922.

<sup>18</sup> *Gen. Mokrzecki o położeniu politycznym*, „Gazeta Wileńska”, nr 80 z 8 IV 1922.

<sup>19</sup> AAN, PRM, AN, sygn. 7809/21, k. 31, *Projekt rozporządzenia Rady Ministrów w przedmiocie tymczasowej organizacji władz na obszarze Ziemi Wileńskiej* [b. d.].

<sup>20</sup> *Reorganizacja T.K.R.*, „Gazeta Krajowa”, nr 76, 5 IV 1922.

lonej, gdyż

[...] oświata i skarbowość, jak również Urząd Ziemski, musiałyby przez czas dłuższy, będąc jakby filiami odpowiednich warszawskich ministeriów, zachować jednak nieodzowną do pewnych granic samodzielność.<sup>21</sup>

Natomiast pozostałe dziedziny zarządu (wojskowa, kolejowa, pocztowo-telegraficzna oraz sądowa) miały być wyłączone spod zwierzchnictwa Delegata Generalnego, gdyż reprezentujące je władze wileńskie mogły od razu zostać podporządkowane właściwym ministerstwom resortowym.

Do realizacji koncepcji rządowej i wydania rozporządzenia wykonawczego nie doszło. 6 kwietnia bowiem Sejm Ustawodawczy uchwalił ustawę o objęciu władzy państwowej nad Ziemią Wileńską<sup>22</sup>. Przyjęte poprawki gruntownie zmieniły pierwotny projekt co było równoznaczne z odrzuceniem programu rządowego<sup>23</sup>. Wśród modyfikacji przegłosowanych przez posłów fundamentalne znaczenie posiadała poprawka ustanawiająca zasadę, że kompetencje delegata pełniącego funkcje zwierzchnika administracji zespolonej na w nowo utworzonym wileńskim okręgu administracyjnym, zostaną ograniczone do uprawnień wojewody wynikających z ustawy tymczasowej z 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji. Sejm Ustawodawczy, przyjmując takie rozwiązanie jednoznacznie stanął na gruncie koncepcji natychmiastowego i zupełnego ujednoczenia zarządu Wileńszczyzny. Już wówczas dostrzegano, że raz przeprowadzone pełne ujednoczenie zarządu nadające ustawie z 6 kwietnia 1922 r. „wyraźny charakter antyautonomiczny” nie będzie miało tymczasowego charakteru i stanie się równoznaczne z rezygnacją z koncepcji nadania autonomii dla ziemi wileńskiej<sup>24</sup>. Pozostawione odrębności miały zaś głównie charakter symboliczny, przejawiając się w tytulacji: „Delegat Rządu na Ziemię Wileńską” lub „Delegat Rządu w Wilnie” (dalej: Delegat Rządu) związanej z nieprzyznaniem okręgowi wileńskiemu statusu województwa<sup>25</sup>. Stanowisko delegata powierzono Sołtanowi, który wraz z inkorporacją utracił swe pełnomocnictwa jako Delegat Rządu RP na Litwę Środkową (podległy MSZ), a obejmując urząd delegata ustanowiony ustawą z 6 kwietnia 1922 r. stał się nieformalnym wojewodą (podległym MSW). Już w maju 1922 r. zastąpił go jednak dotychczasowy wojewoda poleski Walery Roman.

---

<sup>21</sup> Gen. Mokrzecki o położeniu politycznym, „Gazeta Wileńska”, nr 80 z 8 IV 1922; por.: St. P., *Dookoła intrygi autonomistów*, „Rzeczpospolita”, Wilno, nr 82 z 7 IV 1922.

<sup>22</sup> Zob. Dz. U., nr 26, poz. 213.

<sup>23</sup> Zmiana treści projektu dokonała się z inicjatywy ugrupowań centro-prawicowych. Poprawki do projektu niweczące pierwotne założenia jego twórców zostały zgłoszone przez Komisję Konstytucyjną Sejmu Ustawodawczego, w której rozwiązanie to przegłosowano na wniosek posła Związku Ludowo-Narodowego Kazimierza Lutosławskiego. Dokonane modyfikacje uznane za dążące do „mechanicznej unifikacji” spotkały się ze sprzeciwem posłów głównie o proweniencji lewicowej. Wspierali ich przedstawiciele rządu. W Komisji Konstytucyjnej w krytykę zaangażowali się posłowie z ziemi wileńskiej Bronisław Krzyżanowski i Adam Uziębło. Natomiast na forum ogólnym parlamentu zgłoszono poprawki, których celem było obalenie wprowadzonych zmian i powrót do tekstu pierwotnego. Zob.: Dz., *Ostatni akt*, „Rzeczpospolita”, Wilno, nr 84 z 9 IV 1922.

<sup>24</sup> *Sprawy Wileńszczyzny*, „Gazeta Krajowa”, nr 77 z 6 IV 1922.

<sup>25</sup> AAN, MSZ, sygn. 6103, k. 303, 306–307, *Pismo przewodnie* [ministra spraw wewnętrznych do MSZ] do projektu ustawy o utworzeniu województwa wileńskiego, 17 VIII 1923.

Wprowadzając poprawki do projektu ustawy z 6 kwietnia 1922 r. Sejm pozbawił Radę Ministrów także możliwości tymczasowego utrzymania odrębnej organizacji administracji na obszarze ziemi wileńskiej<sup>26</sup>. W efekcie rząd musiał niezwłocznie przystąpić do gruntownej przebudowy struktur zarządu Litwy Środkowej, do czego w ogóle nie był przygotowany. Zadanie było tym bardziej utrudnione, że Sejm Ustawodawczy sprzeciwił się koncepcji dalszego istnienia kolegiального organu stanowiącego kontynuację Tymczasowej Komisji Rządzącej, który w założeniach miał zapewnić łagodne przechodzenie do form ustrojowych obowiązujących w polskiej administracji<sup>27</sup>.

Wypracowaniu nowego sposobu postępowania dostosowanego do zmienionych okoliczności służyła konferencja zwołana w Wilnie 19 kwietnia 1922 r. Rząd stanął m. in. przed problemem ograniczenia funkcji delegata rządu do kompetencji wynikających z ustawy z 2 sierpnia 1919 r., co było równoznaczne z pozbawieniem go wpływu na wszystkie działy niezespalone wyszczególnione w tym akcie – a zatem nie tylko względem administracji sądowej, pocztowo-telegraficznej, czy też kolejowej już gotowych na to rozwiązanie, ale także skarbowej, szkolnej i reform rolnych. W rezultacie działy skoncentrowane w niektórych dotychczasowych departamentach Tymczasowej Komisji Rządzącej, mianowicie w departamentach Sprawiedliwości, Skarbu i Oświaty oraz w niektórych wydziałach departamentów Pracy, Komunikacji i Robót Publicznych (administracja kolejowa oraz poczt i telegrafów), a także Rolnictwa i Weterynarii (administracja reform rolnych), zostały w zasadzie bez jakiegokolwiek przygotowania podporządkowane odpowiednim resortowym władzom centralnym. W świetle postanowień ustawy z 6 kwietnia 1922 r. niemożliwe okazało się nawet udzielenie Władysławowi Sołtanowi specjalnych pełnomocnictw do sprawowania ogólnego nadzoru i kierownictwa nad tymi gałęziami, o co zabiegał na konferencji minister spraw wewnętrznych Antoni Kamiński. Uniemożliwiła to niefortunna redakcja przepisów, które rozciągały na terytorium Wileńszczyzny jedynie te postanowienia ustawy z 2 sierpnia 1919 r., które określały uprawnienia zwierzchników administracji drugiej instancji, wszystkie inne zaś – w tym regulacje upoważniające ministrów do udzielania specjalnych pełnomocnictw – nie zostały recypowane<sup>28</sup>. To

<sup>26</sup> Zob.: *Sprawy Wileńszczyzny*, „Gazeta Krajowa”, nr 77 z 6 IV 1922; *Sprawa wileńska w sejmie warszawskim*, „Gazeta Wileńska”, 8 IV 1922, nr 80; S. J., *Ustawa Sejmu o przejęciu władzy nad Ziemią Wileńską*, „Gazeta Wileńska”, nr 81 z 9 IV 1922; *Zarząd Ziemi Wileńskiej*, „Gazeta Wileńska”, nr 84 z 13 IV 1922; zob. też: AAN, PRM, AN, sygn. 7809/22, k. 31, [pismo ministra spraw wewnętrznych do Prezydium Rady Ministrów] w sprawie organizacji Ziemi Wileńskiej, 16 V 1922. Radę Ministrów pozbawiono jakiegokolwiek swobody w kształtowaniu tymczasowego ustroju na wniosek endeckiego posła pochodzącego z Wileńszczyzny Stanisława Maciejewicza. Zabieg ten powodowany był nieufnością kręgów centro-prawicowych do polityki rządu.

<sup>27</sup> Dz., *Ostatni akt*, „Rzeczpospolita”, Wilno, nr 84 z 9 IV 1922.

<sup>28</sup> Zob.: AAN, Kancelaria Cywilna Naczelnika Państwa (dalej: KCNP), sygn. 195, *Protokół konferencji w sprawie tymczasowego unormowania administracji Ziemi Wileńskiej*, 19 IV 1922, k. 191–192; *Organizacja władz Ziemi Wileńskiej*, „Gazeta Wileńska”, 23 IV 1922, nr 91; por.: Dz. U., 1922, nr 26, poz. 213; *Sprawa organizacji województwa wileńskiego*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej”, 23 VI 1922, nr 26, s. 428. Konieczność objęcia ziemi wileńskiej mocą ustawy z 2 sierpnia 1919 r. w drodze wydania rozporządzenia rządowego wyniknęła po konferencji zorganizowanej 28 kwietnia 1922 r. w biurze dyrektora Departamentu II MSW, w której wzięli udział obok wyższych urzędników tego resortu oraz Sołtana i Romana, także ówczesny wojewoda nowogródzki Władysław Raczkiewicz oraz delegat Ministerstwa Skarbu – zob.: AAN, PRM, AN, sygn. 7809/22, [pismo ministra spraw wewnętrznych do Prezydium Rady Ministrów] w sprawie organizacji Ziemi Wileńskiej, 16 V 1922, k. 28.

niefortunne w praktyce sformułowanie nie zostało jak się wydaje użyte intencjonalnie, a wynikało – podobnie jak w przypadku niektórych innych postanowień ustawy z 6 kwietnia 1922 r. – z niedoskonałości jej treści wypracowywanego bez przemyślenia, w ogniu roznamiętnionej debaty politycznej<sup>29</sup>. Problem rozwiązano jednak poprzez wydanie rozporządzenia wykonawczego z 8 czerwca 1922 r. w przedmiocie organizacji władz administracyjnych II instancji na Ziemi Wileńskiej, które rozciągało w całości moc obowiązującą ustawy z 2 sierpnia 1919 r., finalizując w sferze materialno-prawnej proces unifikacji<sup>30</sup>.

Ustawa z 2 sierpnia 1919 r. kształtowała ustrój administracji wojewódzkiej jedynie w sposób ramowy, pozostawiając jego doprecyzowanie rządowym rozporządzeniom wykonawczym<sup>31</sup>. Wydawano je dla poszczególnych dzielnic kraju. W województwach centralnych rolę tę pełniło rozporządzenie wykonawcze z 13 listopada 1919 r. do ustawy tymczasowej z 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji<sup>32</sup>, zaś w województwach północno-wschodnich rozporządzenie wykonawcze z 21 marca 1921 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji na ziemiach przyłączonych do obszaru Rzeczypospolitej na podstawie umowy o preliminaryjnym pokoju i rozejmie podpisanej w Rydze dn. 12 października 1920 r.<sup>33</sup>. Podstawowa treść tych aktów była identyczna, zaś różnice wynikały przede wszystkim z odmiennych norm prawa materialnego, wpływających na odrębny w szczegółach zakres działania i kompetencji organów administracyjnych w poszczególnych częściach kraju<sup>34</sup>. Sytuacja prawna ziemi wileńskiej przyłączonej już po wydaniu tych aktów była specyficzna. Formalnie bowiem nie obowiązywało na tym terytorium żadne rozporządzenie wykonawcze.

W piśmie z 26 kwietnia 1922 r. minister Kamiński informował o przystąpieniu do zorganizowania urzędu administracyjnego przy Delegacie Rządu zgodnie z zasadami ustawy z dnia 2 sierpnia 1919 r., nie wspominając o regulacjach wykonawczych. Prawnopolityczny status ziemi wileńskiej przemawiał za objęciem tego terenu mocą rozporządzenia z 21 marca 1921 r.<sup>35</sup>. Było to tym bardziej zasadne, że w skład wileńskiego okręgu administracyjnego weszły także tzw. powiaty korytarzowe, które przed inkorporacją ziemi wileńskiej podlegały regulacjom tego aktu jako część województwa nowogródzkiego. Czyniono też odpowiednie przygotowania w tym kierunku. Na zebraniu poświęconym organizacji administracji ziemi wileńskiej, które odbyło się 28 kwietnia 1922 r. w siedzibie MSW zlecono bowiem złożenie wniosków w kwestii

<sup>29</sup> Rząd nosił się nawet z zamiarem sprostowania treści ustawy z 6 kwietnia 1922 r.

<sup>30</sup> Dz. U., 1922, nr 47, poz. 410. Treść projektu rozporządzenia ustalono podczas konferencji odbytej w Departamencie Legislacyjnym MSW - zob.: AAN, PRM, AN, sygn. 7809/22, [pismo ministra spraw wewnętrznych do Prezydium Rady Ministrów] w sprawie organizacji Ziemi Wileńskiej, 16 V 1922, k. 28.

<sup>31</sup> Dziennik Praw Państwa Polskiego, 1919, nr 65, poz. 395.

<sup>32</sup> Dz. U., 1919, nr 90, poz. 490.

<sup>33</sup> Dz. U., 1921, nr 39, poz. 235.

<sup>34</sup> AAN, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (dalej: MSW), sygn. 24, K. Dubiel, *Referat pt.: Organizacja województwa Rzeczypospolitej*, 12 IV 1922, k. 9.

<sup>35</sup> Dz. U., 1921, nr 39, poz. 235. Stan prawny obowiązujący na ziemi wileńskiej w niewielkim tylko stopniu różnił się od porządku obowiązującego w województwach północno-wschodnich. Różnice wynikały z faktu, że ziemia wileńska w latach 1920-1922 podlegała ustawodawstwu władz Litwy Środkowej. Tym samym nie objęto jej także mocą prawną aktów wydawanych przez władze Rzeczypospolitej.



rozciągnięcia tego aktu Władysławowi Sołtanowi. Ich treść nie jest znana, jednakże finalnie rozporządzenie z 21 marca 1921 r. nie zostało uznane za obowiązujące na terenie wileńskiego okręgu administracyjnego<sup>36</sup>. Natomiast 18 maja 1922 r. Walery Roman wydał Okólnik w przedmiocie organizacji Urzędu Delegata Rządu, w którego treści powtórzono niektóre postanowienia zawarte w rozporządzeniach wykonawczych<sup>37</sup>. Okólnikowi daleko jednak było do pełnego ich zastąpienia w zakresie regulacji kształtujących pozycję prawną Delegata Rządu oraz organizacji podległego mu aparatu administracyjnego. Także w rozporządzeniu z 8 czerwca 1922 r. nie zawarto żadnych przepisów wykonawczych, powierzając to zadanie ministrowi spraw wewnętrznych, który miał je wykonać w porozumieniu z właściwymi ministrami. Bezpośrednio po przyjęciu rozporządzenia zwołano do Wilna w dniach 9-11 czerwca 1922 r. kolejną konferencję, w której wzięli udział wyżsi urzędnicy MSW oraz przedstawiciele Delegatury Rządu z Walerym Romanem na czele. Przedmiotem obrad były właśnie kwestie organizacji Urzędu Delegata Rządu, podległych jej urzędów pierwszej instancji oraz inne sprawy administracyjno-prawne dotyczące okręgu wileńskiego. W materiale źródłowym brakuje niestety informacji o zapadłych ustaleniach<sup>38</sup>.

W urzędowych publikatorach nie ogłoszono także żadnego innego aktu, który zawierałby lub wyjaśniał kwestie obowiązywania przepisów wykonawczych, na podstawie których ustalono struktury administracji wojewódzkiej na Wileńszczyźnie. Brak powszechnie obowiązujących regulacji potwierdza chociażby treść dokumentu zawierającego zestawienie obowiązujących na ziemiach wschodnich regulacji, który sporządziła 28 grudnia 1925 r. tzw. Komisja Wniosków Ustawodawczych<sup>39</sup>. Materiał źródłowy nie daje jednoznacznych odpowiedzi, dlaczego przyjęto takie rozwiązanie. Warto jednak zauważyć, że umożliwiała ono wprowadzanie w ustroju Urzędu Delegata Rządu: „[...] drobnych odchyłeń organizacyjnych dających się pomieścić w ramach ustawy z dn. 2 sierpnia 1919 r.” W prasie wileńskiej wskazywano, iż były one uzasadnione „wyjątkowym charakterem Wilna jako niewątpliwie ważnej placówki politycznej oraz dotychczasowym wyodrębnieniem tego obszaru”, czyli jego partykularyzmem prawnym wynikającym z obowiązywania prawodawstwa wydanego przez władze Litwy Środkowej w latach 1920–1922<sup>40</sup>. Względy te zaważyły przede wszystkim

---

<sup>36</sup> Zob.: AAN, PRM, AN, sygn. 7809/22, *Notatka wewnętrzna* [b. d.], k. 22; *Konferencja w sprawie przepisów prawnych*, Dz. Urz. DRW, 1922, nr 2, s. 19; por. też: *Organizowanie administracji w Wileńszczyźnie*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej”, 17 VI 1922, nr 25, s. 373; *Sprawa organizacji województwa wileńskiego*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej”, s. 428.

<sup>37</sup> *Dziennik Urzędowy Delegata Rządu w Wilnie* (dalej: Dz. Urz. DRW), 1922, nr 1, poz. 3; por.: AAN, KCNP, sygn. 195, [pismo ministra spraw wewnętrznych do prezesa Rady Ministrów] w sprawie organizacji władz administracyjnych w Ziemi Wileńskiej, 26 IV 1922, k. 194.

<sup>38</sup> W materiałach archiwalnych nie odnalazłem protokołu z przebiegu tegoż zebrania. Zostało ono częściowo zrelacjonowane w *Dzienniku Urzędowym Delegata Rządu*. Jednak nie ujawniono toku dyskusji poświęconej zagadnieniom organizacyjnym, ale należy przypuszczać, że omawiano kwestie sposobu wykonania ustawy z 2 sierpnia 1919 r.

<sup>39</sup> AAN, MSW, sygn. 25, [pismo Prezydium Rady Ministrów do MSW:] *Ustalenia Komisji wniosków ustawodawczych dla ziem wschodnich w sprawie przepisów prawnych dotyczących organizacji i uprawnień władz administracyjnych I i II instancji*, 28 XII 1925, k. 66; zob. też: AAN, MSZ, sygn. 6103, *Uzasadnienie do projektu ustawy o utworzeniu województwa wileńskiego* [b. d.], k. 307.

<sup>40</sup> Zob. artykuł pt.: *Zarząd Ziemi Wileńskiej*, „Gazeta Wileńska”, 13 IV 1922, nr 84, w którym informowano,

kim na opisywanym w dalszej części artykułu utworzeniu w Delegaturze Rządu Wydziału Bezpieczeństwa Publicznego. Można także przyjąć hipotezę, że rezygnacja z rozciągnięcia na terytorium ziemi wileńskiej mocy obowiązującej któregoś z rozporządzeń wykonawczych miała związek z utrzymującą się formalną odrębnością tego obszaru wynikającą z nieutworzenia województwa wileńskiego. Wskazywano na to w uzasadnieniu do przygotowanego przez MSW projektu ustawy o utworzeniu województwa wileńskiego<sup>41</sup>. Jakkolwiek utworzenie województwa mocą tego aktu, który uchwalono 22 grudnia 1925 r., niczego w tym względzie nie zmieniło.

Niezależnie od tego godny uwagi jest fakt, iż niektóre z zarządzeń Władysława Raczkiewicza urzędującego od 1924 r. jako Delegat Rządu, a od 1926 r. jako wojewoda wileńskiego - z 28 listopada 1924 r.<sup>42</sup> oraz z 23 października 1926 r. (projekt)<sup>43</sup> zostały wydane z powołaniem się na postanowienia rozporządzenia wykonawczego z 13 listopada 1919 r., którego moc rozciągała się jedynie na terytorium województw centralnych. Fakty te wskazują zatem, że paradoksalnie to ten akt, a nie rozporządzenie z 21 marca 1921 r. obowiązujące w pozostałych województwach północno-wschodnich, zostały uznane przez Raczkiewicza za wiążące. Starając się odpowiedzieć na pytanie, dlaczego próbowano przyjąć takie rozwiązanie, należy zwrócić uwagę na fakt, iż formalnie rozporządzenie z 21 marca 1921 r. nie było aktem wykonawczym do ustawy z 2 sierpnia 1919 r., a do ustawy z 4 lutego 1921 r. o unormowaniu stanu prawno-politycznego na ziemiach przyłączonych do obszaru Rzeczypospolitej na podstawie umowy o preliminarjnym pokoju i rozejmie podpisanej w Rydze 12 października 1920 r., której mocy obowiązującej nie rozciągnięto na ziemię wileńską. Być może zatem przyjęta została interpretacja, że wraz z rozciągnięciem mocy obowiązującej ustawy z 2 sierpnia 1919 r. i bez przyjęcia innych przepisów wykonawczych za obowiązujące należy uznać rozporządzenie z 13 listopada 1919 r., mimo że treść tego aktu. nie była w pełni dostosowany do stanu prawnego obowiązującego na ziemi wileńskiej<sup>44</sup>.

Szczególny charakter ziemi wileńskiej związany głównie z brakiem przepisów wykonawczych do ustawy z 2 sierpnia 1919 r. stracił w pewnym stopniu na znaczeniu po wydaniu rozporządzenia Rady Ministrów z 11 lutego 1924 r. w przedmiocie władz administracyjnych II instancji<sup>45</sup>. Moc tego aktu, który uchylił szereg postanowień do-

---

że zwiększony zakres zadań miał wynikać także z planów czasowego załatwiania w Wilnie przez specjalnych urzędników MSZ spraw wiz paszportowych. Ponadto w szerszym zakresie niż w urzędach wojewódzkich miała być wykonywana w Urzędzie Delegata Rządu „praca informacyjno-prasowa”.

<sup>41</sup> AAN, MSZ, sygn. 6103, *Uzasadnienie do projektu ustawy o utworzeniu województwa wileńskiego* [b. d.], k. 307.

<sup>42</sup> *Wyciąg z księgi zarządzeń* [Delegata Rządu], poz. 79, *Zarządzenie*, 28 XI 1924, Dz. Urz. DRW, 1924, nr 11, poz. 1464.

<sup>43</sup> LCVA, Urząd Delegata Rządu w Wilnie-Urząd Wojewódzki Wileński (dalej: UDRW-UWW), sygn. f. 51, ap. 1, b. 103, *Projekt zarządzenia* [wojewody wileńskiego] 23 X 1926, k. 17.

<sup>44</sup> Dobitnie potwierdza to materia regulowana projektem wyżej wzmiankowanego zarządzenia z 23 października 1926 r., które dotyczyło uprawnień nadzorczych nad samorządem terytorialnym. W województwie wileńskim podobnie jak w innych województwach północno-wschodnich obowiązywał bowiem ustrój samorządu terytorialnego odmienny od funkcjonującego na ziemiach byłego Królestwa Polskiego, a zatem regulacje tego rozporządzenia właśnie w tym zakresie nie były zharmonizowane z materia, która była przedmiotem regulacji wojewody wileńskiego.

<sup>45</sup> Dz. U., 1924, nr 21, poz. 225.

tychczas obowiązujących rozporządzeń wykonawczych, rozciągnięto na terytorium wszystkich dzielnic podlegających przepisom ustawy z 2 sierpnia 1919 r., w tym także na obszar ziemi wileńskiej. W akcie tym unormowano na częściowo nowych zasadach kwestie związane z funkcją reprezentanta rządu, stosunków służbowych w administracji, reguł zastępstwa wojewodów oraz organizacji urzędów wojewódzkich. Regulacje rozporządzenia z 11 lutego 1924 r. powtarzały i stanowiły wykonanie podstawowych wytycznych ujętych w Uchwałach Rady Ministrów z 6, 9 i 18 sierpnia 1923 r. w sprawie reorganizacji administracji państwowej<sup>46</sup>. Ich przyjęcie można zaś oceniać jako początek procesu przemian w ustroju administracji lokalnej<sup>47</sup>.

Natomiast likwidacja formalnych odrębności Wileńszczyzny nastąpiła jeszcze później, bo wraz z wejściem w życie ustawy z 22 grudnia 1925 r. o utworzeniu województwa wileńskiego<sup>48</sup>. Jej projekt został przygotowany przez MSW już 17 sierpnia 1923 r., a jeszcze wcześniej wniosek do Sejmu Ustawodawczego w tej sprawie złożyli posłowie Związku Ludowo-Narodowego i Chrześcijańskiej Demokracji. Dążyli oni do jak najszybszej likwidacji wszelkich, nawet symbolicznych przejawów odrębności, które – w ich opinii – zagrażały interesom narodowym. Ułatwiały bowiem powrót do debaty nad ustrojem autonomicznym, a w dalszej perspektywie do ożywienia programu federacyjnego, którym to rozwiązaniom radykalnie się sprzeciwiali. Nic zatem dziwnego, iż mimo że rola tej ustawy ograniczała się jedynie do usankcjonowania dotychczasowego stanu faktycznego przez wprowadzenie nazwy „województwo wileńskie” bez zmiany granic dotychczasowego okręgu oraz zastąpienie tytułacji „Delegat Rządu na Ziemi Wileńskiej” mianem „wojewody wileńskiego”<sup>49</sup>, to jednak w uzasadnieniu do niej podkreślano również, iż zmiany te miały doniosłe znaczenie z punktu widzenia administracji rządowej, gdyż ustanawiały formalną jednolitość ustroju w polskim zarządzie terytorialnym<sup>50</sup>.

W ustawie z 2 sierpnia 1919 r. nie unormowano zasad organizacji urzędów wojewódzkich. Niektóre z nich zostały ujęte w Okólniku z 16 maja 1922 r. w przedmiocie organizacji Urzędu Delegata Rządu. W akcie tym przede wszystkim przeprowadzono jego podział na wydziały, wyodrębniając Wydział Prezydyalny (I), Administracyjny (II), Samorządowy (III), Budżetowo-Gospodarczy (IV), Zdrowia Publicznego (VI), Przemysłowy (VII), Rolnictwa i Weterynarii (VIII), Pracy i Opieki Społecznej (IX) oraz Okręgową Dyрекcję Robót Publicznych (X). Struktura ta odzwierciedlała ujednoliconą (sztywną) strukturę urzędów wojewódzkich w dzielnicach, w których obowiązywały przepisy wykonawcze do ustawy z 2 sierpnia 1919 r., Ustalono ją na podstawie szablonowej zasady resortowości, według której zakres zadań danej komórki organizacyjnej powielał podziały w strukturach ministerialnych. Jednak już na mocy zarządzenia Delegata Rządu z 6 sierpnia 1922 r. utworzono dodatkowy wydział Bezpieczeństwa

<sup>46</sup> LCVA, UDRW-UWW, sygn. f. 51, ap. 1, b. 49, *Uchwały Rady Ministrów z 6, 9 i 18 sierpnia 1923 r. w sprawie reorganizacji administracji państwowej*, k. 111-112v.

<sup>47</sup> Zob.: M. Gałędek, *Pozycja administracyjno-ustrojowa Delegata Rządu w Wilnie (1922-1925)*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. XIV, 2005, s. 137-153.

<sup>48</sup> Dz. U., 1926, nr 6, poz. 29.

<sup>49</sup> AAN, MSZ, sygn. 6103, *Pismo przewodnie [ministra spraw wewnętrznych do MSZ] do projektu ustawy o utworzeniu województwa wileńskiego*, 17 VIII 1923, k. 303.

<sup>50</sup> Tamże *Uzasadnienie do projektu ustawy o utworzeniu województwa wileńskiego* [b. d.], k. 307.

Publicznego (V), co w tym okresie wyróżniało podległy mu urząd w skali kraju, gdyż rozporządzenia wykonawcze na terytorium obowiązywania ustawy z 2 sierpnia 1919 r. nie przewidywały istnienia takiej komórki<sup>51</sup>.

W pozostałym zakresie struktura Urzędu Delegata Rządu ustalona została według zasad ogólnopolskich. Ich zastosowanie w praktyce wymagało dość gruntownego przekształcenia ustroju administracyjnego struktur podległych Tymczasowej Komisji Rządzącej. Zadanie to ułatwiły inicjatywy podejmowane w 1921 r. przez Delegata Rządu RP Władysława Raczkiewicza, które miały na celu ujednoczenie z rozwiązaniami ogólnopolskimi specyficznych struktur zarządu Litwy Środkowej. Już w raporcie z 24 lutego 1921 r. Raczkiewicz odnotowywał postęp prac prowadzonych z jego inicjatywy przez Tymczasową Komisję Rządzącą<sup>52</sup>. Akcja unifikacyjna objęła zasadniczo wszystkie departamenty, które w dużym stopniu wewnętrznie zostały „zreorganizowane na modłę urzędów wojewódzkich”, jednak na zewnątrz utrzymały swoją niezależność, obciążając polskiej administracji w znacznym stopniu zespolonej<sup>53</sup>. Priorytetowo potraktowano rekonstrukcję Departamentu Spraw Wewnętrznych, skupiającego znaczną część zadań wykonywanych przez urzędy wojewódzkie<sup>54</sup>. Ostatecznie jego struktura została ustalona w zatwierdzonym 3 października 1921 r. statucie organizacyjnym, który podzielił Departament na wydziały Prezydialny, Administracyjny, Samorządowy, Bezpieczeństwa, Zdrowia oraz Opieki Społecznej, stanowiące gotowy trzon przyszłego Urzędu Delegata Rządu<sup>55</sup>.

<sup>51</sup> Zarządzenie Delegata Rządu: Utworzenie odrębnego Wydziału Bezpieczeństwa Publicznego, 6 VIII 1922, Dz. Urz. DRW, 1922, nr 6, poz. 184; zob. też: LCVA, UDRW-UWW, sygn. f. 51, ap. 1, b. 49, [pismo ministra spraw wewnętrznych do wojewodów lwowskiego, tarnopolskiego i stanisławowskiego] w sprawie organizacji władz administracyjnych II instancji, 26 VI 1924, k. 109v; W. Kozyra, *Urząd wojewódzki w Lublinie w latach 1919-1939*, Lublin 1999, s. 109. Powołanie Wydziału Bezpieczeństwa Publicznego byłoby wykluczone w przypadku obowiązywania na ziemi wileńskiej regulacji zawartych w rozporządzeniach wykonawczych. W innych województwach formowanie tych wydziałów stało się możliwe dopiero po wydaniu rozporządzenia z 11 lutego 1924 r. w przedmiocie władz administracyjnych II instancji oraz uchwały Rady Ministrów z 14 listopada 1924 r. w sprawie reorganizacji administracji państwowej.

<sup>52</sup> LCVA, BDR, sygn. f. 20, ap. 1, b. 2, *Raport sytuacyjny* [Delegata Rządu RP], 24 II 1921, k. 255.

<sup>53</sup> Archiwum Akt Nowych w Warszawie (dalej: AAN), Ministerstwo Spraw Zagranicznych (dalej: MSZ), sygn. 6103, [pismo naczelnika Biura Spraw Litwy MSZ] *Krótki zarys obecnego położenia w Litwie Środkowej*, 17 VI 1921, k. 6.

<sup>54</sup> Do podstawowego zakresu działania Departamentu Spraw Wewnętrznych należały oprócz spraw z tradycyjnego zakresu administracji spraw wewnętrznych (administracyjnych, bezpieczeństwa publicznego, wyznań i prasy oraz nadzoru nad samorządem) także sprawy ochrony zdrowia i poboru do wojska. Dz. Urz. TKR, 1920, nr 5, poz. 25. Na temat szczegółowej organizacji Departamentu Spraw Wewnętrznych patrz: B. Kolarz, *Ustrój Litwy Środkowej w latach 1920-1922*, Gdańsk 2004, s. 96; 98-105; Z. Krajewski, *dz. cyt.*, s. 115. Reorganizacja Departamentu Spraw Wewnętrznych rozpoczęła się wkrótce po objęciu w styczniu 1921 r. funkcji dyrektora przez Antoniego Piwockiego, rekomendowanego na to stanowisko przez Raczkiewicza. Prowadzone przez niego działania opierały się na projekcie organizacji Departamentu Spraw Wewnętrznych opracowanym według wzorców wojewódzkich przez Dział Administracyjny Delegatury Rządu RP. Przygotowano również propozycje redukcji etatów i uporządkowania statusu pracowniczego urzędników „z zastosowaniem odpowiednich przepisów” obowiązujących w Rzeczypospolitej. Prace zostały ukończone w pierwszej połowie lutego 1921 r. Zob.: LCVA, BDR, sygn. f. 20, ap. 1, b. 2, [pismo naczelnika Biura Spraw Litwy MSZ do Ministerstwa Skarbu, Departamentu Administracyjnego] 6 II 1921, k. 265; LCVA, UDRW-UWW, sygn. f. 51, ap. 15, b. 2834, *Sprawozdanie z działalności Delegatury Rządu RP w Wilnie za okres od dnia 23 XII 1920 r. do 1 VII 1921 r.*, k. 11; LCVA, BDR, sygn. f. 20, ap. 1, b. 17, *Sprawozdanie. Dział Administracyjny*, k. 87.

<sup>55</sup> LCVA, Departament Spraw Wewnętrznych, sygn. f. 23, ap. 1, b. 278, *Statut organizacyjny Departamentu*

Zamierzano także, acz bez widocznych efektów przebudować administrację powiatową. W innych działach administracji również podjęto inicjatywy unifikacyjne, polegające w niektórych przypadkach nawet na bezpośrednim ich uzależnieniu od centralnych urzędów warszawskich<sup>56</sup>. W pierwszej kolejności Ministerstwu Kolei Żelaznych podporządkowano zarząd sprawami kolejowymi na Wileńszczyźnie. Pośrednikiem w relacjach między Warszawą i Wilnem była Delegatura Rządu RP. Na początku 1921 r. w pełni przygotowano również dziedzinę pocztowo-telegraficzną do przekazania Ministerstwu Poczty i Telegrafów, jakkolwiek ze względów politycznej decyzja o jej wprowadzeniu w życie została wstrzymana. Z inspiracji i przy współudziale Delegata Rządu RP zorganizowano Departament Przemysłu i Handlu. Z jego polecenia w połowie 1921 r. opracowano też projekt organizacji Departamentu Robót Publicznych i Odbudowy, wzorowany na rozwiązaniach funkcjonujących w Polsce w okręgowych dyrekcjach robót publicznych (włączonych już wówczas już w skład urzędów wojewódzkich). Delegatura Rządu RP przeprowadziła również szereg przedsięwzięć dotyczących administracji rolnej i leśnej, przede wszystkim zaś Departamentowi Rolnictwa udzielono dyrektyw, aby zorganizował podległe mu działy zarządu według polskich wzorców<sup>57</sup>, a w pewnym zakresie (pomoc rolna i walka) podporządkowano go nawet bezpośrednio ministrowi rolnictwa i dóbr państwowych<sup>58</sup>. Podobnie Uniwersytet im. Stefana Batorego w Wilnie uzależniono od Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego<sup>59</sup>.

Nie przeprowadzono jednak zasadniczej reformy polegającej na unifikacji w jednym urzędzie wszystkich departamentów Tymczasowej Komisji Rządzącej skupiających działy administracji zespolonej. W kwietniu 1922 r. struktura zarządu ziemi wileńskiej w dalszym ciągu wykazywała liczne odrębności od zasad przyjętych w Rzeczypospolitej<sup>60</sup>. Zauważano, że:

[...] przejęcie administracji na ziemi wileńskiej przez poszczególne resorty nie ogranicza się do prostego przejścia odnośnych departamentów b. T[ymczasowej] K[omisji] R[ządzącej], a wymaga wydzielenia poszczególnych wydziałów z różnych departamentów i zgrupowania ich w nowe jednostki.<sup>61</sup>

---

*Spraw Wewnętrznych* [zatwierdzony uchwałą Tymczasowej Komisji Rządzącej, 3 X 1921], k. 59–60.

<sup>56</sup> LCVA, UDRW-UWW, sygn. f. 51, ap. 15, b. 2834, *Sprawozdanie z działalności Delegatury Rządu RP w Wilnie za okres od dnia 23 XII 1920 r. do 1 VII 1921 r.*, k. 12–12v; por. też: LCVA, BDR, sygn. f. 20, ap. 1, b. 5, *Sprawozdanie z działalności Biura Spraw Litwy M.S.Z. za czas od 15 XII 1920 r. do 15 II 1921 r.*, k. 251, 253; LCVA, BDR, sygn. f. 20, ap. 1, b. 2, [pismo ministra poczty i telegrafów do MSZ, Biuro Spraw Litwy] 9 II 1921, k. 245–246.

<sup>57</sup> LCVA, UDRW-UWW, sygn. f. 51, ap. 15, b. 2834, *Sprawozdanie z działalności Delegatury Rządu RP w Wilnie za okres od dnia 23 XII 1920 r. do 1 VII 1921 r.*, k. 15–16v.

<sup>58</sup> LCVA, BDR, sygn. f. 20, ap. 1, b. 5, *Sprawozdanie z działalności Biura Spraw Litwy M.S.Z. za czas od 15 XII 1920 r. do 15 II 1921 r.*, k. 251.

<sup>59</sup> AAN, MSZ, sygn. 6103, [pismo naczelnika Biura Spraw Litwy MSZ] *Krótki zarys obecnego położenia w Litwie Środkowej*, 17 VI 1921, k. 6.

<sup>60</sup> Zob.: AAN, PRM, AN, sygn. 7809/22, [pismo ministra pracy i opieki społecznej do Prezydium Rady Ministrów] w sprawie organizacji władz w Wileńszczyźnie, 18 V 1922, k. 26; por. też: *ibidem*, [pismo ministra rolnictwa i dóbr państwowych do Prezydium Rady Ministrów] w sprawie organizacji władz na Wileńszczyźnie, 27 V 1922, k. 45.

<sup>61</sup> AAN, KCNP, sygn. 195, [pismo ministra spraw wewnętrznych do prezesa Rady Ministrów] w sprawie organizacji władz administracyjnych w Ziemi Wileńskiej, 26 IV 1922, k. 194.

Kolejny etap prac reorganizacyjnych rozpoczął się właściwie dopiero w kwietniu lub maju 1922 r. pod kierownictwem nowego Delegata Rządu Walerego Romana<sup>62</sup>. W tym okresie koncentrowano się nad zagadnieniem obsady urzędniczej poszczególnych wydziałów i przeprowadzaniu ewentualnych redukcji personalnych<sup>63</sup>.

Władze zakładały, iż projekt ostatecznego kształtu ustroju administracyjnego na Wileńszczyźnie będzie gotowy z końcem czerwca 1922 r.<sup>64</sup>. Po jego opracowaniu podjęto działania zmierzające do uruchomienia wydziałów resortowych, które miały funkcjonować na identycznych zasadach, jak analogiczne wydziały w urzędach wojewódzkich<sup>65</sup>. Ich wyodrębnienie ze struktur poszczególnych departamentów Tymczasowej Komisji Rządzącej i zespolenie z Urzędem Delegata Rządu wymagało bardziej kompleksowych przekształceń i dłuższego okresu czasu<sup>66</sup>. Zadanie to wykonali specjalni przedstawiciele poszczególnych ministerstw delegowani do Wilna późną wiosną i latem<sup>67</sup>. Ich uruchomienie nastąpiło ostatecznie w drugiej połowie 1922 r.

W następnej kolejności przystąpiono do przygotowania szczegółowego podziału wydziałów na mniejsze jednostki organizacyjne oraz pogrupowania czynności wykonywanych przez urzędników Delegatury Rządu. Kwestia ta była przedmiotem zebrania naczelników wydziałów Delegatury Rządu, które odbyło się 22 listopada 1922 r. Przedstawiono na niej gotowy już projekt podziału czynności w wydziałach

---

<sup>62</sup> Zob.: tamże. Dopiero w piśmie z 26 kwietnia minister spraw wewnętrznych Kamieński zapowiadał wszczęcie prac nad zorganizowaniem Delegatury Rządu. Natomiast w wywiadzie udzielonym na początku maja 1922 r. Roman stwierdzał, iż w sprawie organizacji władz drugiej instancji dużo już zostało zrobione, a „ukończenie prac reorganizacyjnych jest kwestią zaledwie tygodni” (patrz: *Zamierzenia nowego Delegata Rządu*, „Gazeta Wileńska”, 9 V 1922, nr 102). Mogło to dotyczyć jednak głównie wydziałów resortu spraw wewnętrznych.

<sup>63</sup> Zarządzeniem z 13 maja 1922 r. Delegat Rządu powołał naczelników wydziałów. Ich pierwszym zadaniem miało być przedstawienie wniosków o składzie osobowym każdego wydziału do czasu ostatecznego ustalenia i zatwierdzenia etatów. Zob.: *Zarządzenie Delegata Rządu*, 13 V 1922, Dz. Urz. DRW, 1922, nr 1, *Z księgi zarządzeń*, poz. 8, które opublikowano w tym samym numerze Dziennika Urzędowego Delegata Rządu, co Okólnik Delegata Rządu nr 1 z 18 maja 1922 r. w przedmiocie organizacji Urzędu Delegata Rządu. Zwraca uwagę jednak fakt, iż data jego wydania była wcześniejsza. Nominacje Delegata Rządu miały charakter tymczasowy, a urzędnicy kierujący wydziałami występowali w charakterze osób pełniących obowiązki naczelników. Definitywnej nominacji mógł dokonać jedynie minister spraw wewnętrznych, co w stosunku do większości z kandydatów wybranych przez Delegata Rządu nastąpiło w ciągu kilku następnych miesięcy 1922 r.

<sup>64</sup> AAN, PRM, AN, sygn. 7809/22, *Okólnik [ministra skarbu] w sprawie sytuacji finansowej Ziemi Wileńskiej*, 29 IV 1922, k. 13.

<sup>65</sup> Tamże, [pismo ministra pracy i opieki społecznej do Prezydium Rady Ministrów] w sprawie organizacji władz w Wileńszczyźnie, 18 V 1922, k. 26; [pismo ministra rolnictwa i dóbr państwowych do Prezydium Rady Ministrów] w sprawie organizacji władz na Wileńszczyźnie, 27 V 1922, k. 45.

<sup>66</sup> Dr Z. H[ryhorowicz], *Stan administracji w Wileńszczyźnie*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej”, Warszawa, 3 VI 1922, nr 23, s. 340.

<sup>67</sup> Już w maju przybył do Wilna radca ministerialny Konrad Jocz celem zorganizowania Wydziału Pracy i Opieki Społecznej. Jocz pełnił następnie funkcje naczelnika tego Wydziału - zob.: LCVA UDRW-UWW, sygn. f. 51, ap. 15, b. 44, [pismo ministra pracy i opieki społecznej do radcy ministerialnego K. Jocz] 11 V 1922, k. 364. W czerwcu zapowiadano przybycie z Warszawy następnych delegatów reprezentujących działy opieki społecznej, przemysłowy i zdrowia - zob.: tamże, *Szyfrogram* [zastępcy Delegata Rządu do Delegata Rządu], 13 VI 1922, k. 362-363. Celem przybycia delegatów resortowych miało być „przywiezienia etatów” i uczestnictwo w debacie nad preliminarzami budżetowymi.

resortu spraw wewnętrznych. Deklarowano, iż analogiczne opracowania zostaną „w możliwie najkrótszym czasie” przygotowane przez poszczególne wydziały resortowe<sup>68</sup>. Jednakże 30 marca 1923 r. w „Dzienniku Urzędowym Delegata Rządu w Wilnie” został ogłoszony jedynie Podział czynności wydziałów resortu spraw wewnętrznych zatwierdzony przez Walerego Romana 27 marca 1923 r.<sup>69</sup> Natomiast wykazy zadań wydziałów resortowych i ich wewnętrzna struktura nie zostały opublikowane, mimo że odpowiednie projekty zostały także przygotowane. Ustalona struktura wewnętrzna poszczególnych wydziałów była niejednolita. Podstawowa zasada – ujęta w Okólniku z 18 maja 1922 r. – zakładała, iż wydziały dzielą się na oddziały (określane również mianem „działów”). W akcie tym wyodrębniono też oddziały Wydziału Prezydialnego<sup>70</sup>, natomiast wyodrębnienie oddziałów w pozostałych wydziałach resortu spraw wewnętrznych ogłoszono dopiero w Podziale czynności z 27 marca 1923 r. Zazwyczaj nie wiązało się to z faktyczną reorganizacją wewnętrznych struktur, gdyż w rzeczywistości starano się po prostu powielić system ukształtowany w departamentach Tymczasowej Komisji Rządzącej. Oddziały obejmujące sprawy „tworzące łącznie dużą zespoloną odrębną całość” dzielono na referaty, w których grupowano sprawy jednorodne pod względem prawnym lub faktycznym. Ze względu na swój specjalny charakter istniały także referaty wydzielone z oddziałów i prowadzone przez referentów podległych bezpośrednio naczelnikom wydziałów<sup>71</sup>. W praktyce jednak – jak zauważał Delegat Rządu – wyodrębnianie referatów w niewielkim stopniu różniło się od utworzenia nowego oddziału<sup>72</sup>.

Na mocy ustawy z 6 kwietnia 1922 r. utworzono też nowy okręg administracyjny, który 1 stycznia 1926 r. otrzymał status województwa wileńskiego. Jego tron stanowiło dotychczasowe terytorium Litwy Środkowej, określane mianem „ziemi wileńskiej”<sup>73</sup>. Powierzchnia tego obszaru obejmowała 13 490 km<sup>2</sup> przy liczbie mieszkańców około 490 tys. Była więc dwukrotnie mniejsza od przeciętnego polskiego województwa. W jej skład wchodziły zaledwie cztery powiaty – oszmiański, święciański, wileńsko-trocki oraz Wilno, które tworzyło odrębny okręg administracyjny jako miasto na prawach powiatu<sup>74</sup>. Powiat oszmiański stanowił tylko część dawnego rosyjskiego

<sup>68</sup> LCVA, UDRW-UWW, sygn. f. 51, ap. 15, b. 19, *Protokół nr 1 pierwszego zebrania naczelników Wydziałów Urzędu Delegata Rządu* [odbytego 22 XI 1922], 2 XII 1922, k 22v

<sup>69</sup> Dz. Urz. DRW, 1923, nr 3, poz. 144.

<sup>70</sup> Dz. Urz. DRW, 1922, nr 1, poz. 3.

<sup>71</sup> LCVA, UDRW-UWW, sygn. f. 51, ap. 15, b. 19, *Protokół nr 1 pierwszego zebrania naczelników Wydziałów Urzędu Delegata Rządu* [odbytego 22 XI 1922], 2 XII 1922, k 22v; zob. też: Dz. Urz. DRW, 1923, nr 3, poz. 144. Tylko Wydział Samorządowy i Budżetowo-Gospodarczy dzieliły się jednolicie na oddziały. Wydział Prezydialny składał się zarówno z tzw. działów odpowiadających oddziałom, wewnętrznie podzielonych jeszcze na referaty, jak i oddziałów. W Wydziale Administracyjnym wyodrębniano wyłącznie referaty. Natomiast w obszarze Wydziału Bezpieczeństwa Publicznego poza oddziałami dodatkowo utworzono samodzielny referat.

<sup>72</sup> AAN, MSW, sygn. 1002, *Protokół zjazdu wojewodów*, 8 VIII 1922, k. 9.

<sup>73</sup> Termin „ziemia wileńska” jako pojęcie administracyjno-prawne został wprowadzony pod koniec 1921 r. przez polskie władze w miejsce nazwy „Litwa Środkowa”, nieuznawanej zagranicą, a jednocześnie symbolizującej odrębność i związek z Republiką Litewską.

<sup>74</sup> Zob.: LCVA, UDRW-UWW, sygn. f. 51, ap. 1, b. 63, [pismo prezesa Izby Okręgowej Kontroli w Wilnie do Najwyższej Izby Kontroli Państwowej] w *sprawie likwidacji Urzędu Komisarza Rządu w Wilnie*, 15 V 1924, k. 161–161v.

powiatu, pozostała po wyodrębnieniu powiatu wołyńskiego inkorporowanego do Polski już w 1920 r. Powiat święciański wszedł w skład Litwy Środkowej niemal w całości, jedynie bez gminy kukuciskiej i większości gminy łyngmiańskiej. Powiat wileńsko-trocki powstał z połączenia powiatu wileńskiego i trockiego. Stanowiło to efekt zmniejszenia o ponad połowę polskiego stanu posiadania na odcinku z Republiką Litewską w stosunku do lat 1919-1920, w wyniku którego tylko 1/3 przedwojennego powiatu wileńskiego oraz zaledwie cztery gminy powiatu trockiego pozostały po stronie polskiej<sup>75</sup>.

Granice Litwy Środkowej (ziemi wileńskiej) wykrystalizowały się na przełomie 1920 i 1921 r. w drodze faktycznych wydarzeń, bez uwzględnienia potrzeb zarządu państwowego. W rezultacie okręg ten nie posiadał granic odpowiadających warunkom geograficznym, dawnym podziałom administracyjnym, jak również stosunkom etnograficznym<sup>76</sup>. Określano go wręcz jako „absurd administracyjny”<sup>77</sup>. Nie dziwi zatem, że plany ustalenia nowych granic przyszłego województwa wileńskiego wykrystalizowały się na długo przed inkorporacją ziemi wileńskiej. Już bowiem w ustawie z 4 lutego 1921 r. o unormowaniu stanu prawnopolitycznego na ziemiach przyłączonych do obszaru Rzeczypospolitej na podstawie umowy o preliminaryjnym pokoju i rozejmie podpisanej w Rydze 12 października 1920 r. zapowiedziano, iż rozgraniczenie województwa nowogródzkiego od przyszłego województwa wileńskiego nastąpi w osobnej ustawie<sup>78</sup>. Powyższa regulacja świadczyła nie tylko o dążeniu Sejmu Ustawodawczego zdominowanego przez ugrupowania centro-prawicowe do inkorporacji Wileńszczyzny i ujednoczenia jej zarządu, ale także o planach poszerzenia obszaru Litwy Środkowej o sąsiednie powiaty. W późniejszym okresie kształt przyszłego wileńskiego okręgu administracyjnego rozpatrywano w ramach przygotowywanych projektów ustroju autonomicznego dla tego regionu. Podczas posiedzenia Rady Ministrów 10 listopada 1921 r. przyjęto, iż obszarem autonomicznym będzie całe uznane za sporne terytorium pomiędzy Polską i Litwą, w którego skład wchodziły poza Litwą Środkową także powiaty lidzki, brasławski i grodzieński, pozostające od 1920 r. pod bezpośrednią władzą Warszawy. Była to jednak dopiero koncepcja wstępna, której w późniejszym okresie już nie lansowano. W projekcie „Statutu Ziemi Wileńskiej”, który na początku 1922 r. opracowało MSW, nie przesądzano kwestii granicy okręgu wileńskiego, proponując dwa alternatywne rozwiązania. Według pierwszego z nich terytorium autonomiczne mogło się ograniczać tylko do samej ziemi wileńskiej, drugi zaś przewidywał jego rozszerzenie o tzw. powiaty korytarzowe<sup>79</sup>, czyli powiat brasławski, dziśnieński, duniłowicki i wilejski, które oddzielały wąskim

<sup>75</sup> W. Studnicki, *Ziemia Wileńska – jej statut i stan gospodarczy*, Wilno 1922, s. 5.

<sup>76</sup> Tamże, s. 39; zob. też: W. Jędrzejewicz, *Litwa Środkowa i jej życie wewnętrzne, „Niepodległość”* 1983, t. 16, s. 27. Bieg granic tego terytorium był zupełnie przypadkowy. Przykładowo wyznaczenie linii demarkacyjnej z Republiką Litewską nastąpiło na podstawie stanu posiadania w momencie przerwania walk polsko-litewskich.

<sup>77</sup> AAN, KCNP, sygn. 197, *Sprawozdanie Stenograficzne z konferencji z wojewodami z Kresów Wschodnich*, 14 VI 1922, k. 9–10.

<sup>78</sup> Dz. U., 1921, nr 16, poz. 93.

<sup>79</sup> AAN, MSZ, sygn. 6103, *Projekt statutu Ziemi Wileńskiej*, k. 141.



korytarzem Litwę Środkową od granicy z Rosją Sowiecką<sup>80</sup>. Kiedy zaś po inkorporacji zadecydowano, iż nadanie autonomii ulegnie zawieszaniu, kwestia, które z powiatów należy dołączyć do ziemi wileńskiej, stała się przedmiotem rozważań Komisji Konstytucyjnej Sejmu Ustawodawczego debatującej nad projektem ustawy o objęciu władzy państwowej nad Ziemią Wileńską. To ona stanowiła realizację zapowiedzianego w ustawie z 4 lutego 1921 r. nowego rozgraniczenia między województwem nowogródzkim, a wileńskim<sup>81</sup>. Koncepcji przyłączenia powiatów korytarzowych zgłoszonej przez Komisję na wniosek endeckiego posła Kazimierza Lutosławskiego, a tożsamej z przedstawioną w „Statucie”, sprzeciwiało się MSZ. Resort ten powoływał się na opinię Francji, oponującej przeciwko bezpośredniej styczności tego obszaru z Rosją Sowiecką. Wskazywano, że nieuwzględnienie zdania rządu paryskiego może spowodować protest *Ententy*, doprowadzając do nowych komplikacji w zabiegach o usankcjonowanie na arenie międzynarodowej przyłączenia Wilna do Polski<sup>82</sup>. Wbrew tym obawom również i w tym przypadku Sejm wbrew rządowi przyjął w ustawie z 6 kwietnia 1922 r. koncepcję przyłączenia powiatów korytarzowych. Jako że i na to rozwiązanie egzekutywa nie była przygotowana, dopiero z tym momentem ruszyły prace nad faktycznym objęciem przez Delegata Rządu władzy nad powiatami korytarzowymi, które podlegały dotąd zwierzchnictwu wojewody nowogródzkiego. Ze względów „natury organizacyjnej i budżetowej” ich przekazanie nastąpiło dopiero 1 lipca 1922 r.<sup>83</sup>.

Powyżej opisane rzeczywiste terytorium inkorporowane do Rzeczypospolitej nie pokrywało się jednak z obszarem określonym w ustawie z 6 kwietnia 1922 r. Stało się tak wskutek ewidentnych błędów legislacyjnych. W akcie tym ustalono bowiem, iż ziemia wileńska obejmowała powiaty oszmiański, święciański, wileński, trocki. Pominięto zatem odrębny wileński powiat miejski i nie uwzględniono połączenia powiatów wileńskiego i trockiego. Przede wszystkim jednak za część składową ziemi wileńskiej uznano także powiat brasławski, który stanowił od chwili podpisania traktatu ryskiego 18 marca 1921 r. niepodzielną część państwa polskiego i podobnie jak pozostałe powiaty korytarzowe stanowił część województwa nowogródzkiego. Powiat ten co prawda wchodził – podobnie jak powiat lidzki – w skład terytorium wyborczego do Sejmu Wileńskiego ustalonego na mocy uchwały Sejmu Ustawodawczego z 16 listopada 1921 r., jednakże akt ten nie naruszał administracyjnej przynależności tych dwóch powiatów do Rzeczypospolitej, a powiat lidzki nigdy nie wchodził w skład ziemi wileńskiej<sup>84</sup>. Zaliczenie powiatu brasławskiego do ziemi wileńskiej korelowało z powstałym „wskutek niedopatrzania” wcześniejszym pominięciem tego powiatu

<sup>80</sup> Zob.: Z. A. Siemaszko, *Wileński korytarz – geneza, historyczna rola, likwidacja*, „Mars”, 1 III 1997, nr 5, s. 39–41.

<sup>81</sup> Zob.: Dz. U., 1922, nr 26, poz. 213.

<sup>82</sup> APAN, M. Kossakowski, dz. cyt., t. 7: *Rok 1922*, k. 130.

<sup>83</sup> Zob.: *Sprawy Wileńszczyzny*, „Gazeta Krajowa”, nr 77, 6 IV 1922; por. też: AAN, KCNP, sygn. 195, *Protokół konferencji w sprawie tymczasowego unormowania administracji Ziemi Wileńskiej*, 19 IV 1922, k. 191–192; AAN, PRM, AN, sygn. 7809/22, *Notatka wewnętrzna* [b. d.], k. 22; *Losy województwa nowogródzkiego*, „Gazeta Wileńska”, 3 V 1922, nr 98.

<sup>84</sup> R. H[ausner], *Litwa Środkowa*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej”, 6 V 1922, nr 19, s. 272; *Sprawa wileńska w komisji konstytucyjnej*, „Rzeczpospolita”, Wilno, 6 IV 1922, nr 81.

w załączniku do ustawy z dnia 4 lutego 1921 r., wyliczającym powiaty województw północno-wschodnich. Niezgodność stanu prawnego z faktycznym prowadziła do „niepożądanych komplikacji prawnych”, w szczególności do uznania, że podstawowe akty prawne, jak przede wszystkim Konstytucja Rzeczypospolitej z 17 marca 1921 r., nie obowiązywały w powiecie brasławskim w latach 1921-1922.

Kolejne problemy wiązały się z brakiem oficjalnej nazwy dla wileńskiego okręgu administracyjnego, który określano mianem „ziemia wileńska”, mimo że określenie to została zastrzeżona tylko dla jego części. Błąd ten był na tyle powszechny, że występował nawet w nazwie urzędu Delegata Rządu na Ziemię Wileńską, jak również w tytule rozporządzenia Rady Ministrów z 8 sierpnia 1922 r. w przedmiocie organizacji władz administracyjnych II instancji na Ziemi Wileńskiej, podczas gdy właściwość miejscowa tych władz rozciągała się na cały okręg. Wileński okręg administracyjny nazywano także potocznie „delegaturą wileńską”, które to określenie uważano za dopuszczalne, aczkolwiek nieprecyzyjne<sup>85</sup>.

Nie bez kłopotów przebiegła również unifikacja rozwiązań zastosowanych względem administracji powiatowej. Do 1922 r. nie został on bowiem znacząco upodobniony do rozwiązań ogólnopolskich. Pod rządami władz Litwy Środkowej zarząd powiatowy na terytorium w powiatach ziemi wileńskiej: wileńsko-trockim, oszmiańskim i święciańskim funkcjonował na podstawie przepisów dekretu Tymczasowej Komisji Rządzącej nr 35 z 29 listopada 1920 r. o organizacji powiatów i władz powiatowych<sup>86</sup>. Zgodnie z jego postanowieniami starostów określano najwyższą władzą administracyjną w powiecie i organem odpowiedzialnym za cały zarząd w okręgu. Pewnymi odrębnościami charakteryzowało się Starostwo Grodzkie w Wilnie, które na mocy dekretu Naczelnego Dowódcy Wojsk Litwy Środkowej nr 96 o ustanowieniu Urzędu Starostwa Grodzkiego na miasto Wilno z 26 lutego 1921 r. utworzono „na podstawie praktyki z czasów Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich”, wzorując się na zasadach organizacyjnych Urzędu Komisarza Miejskiego w Wilnie<sup>87</sup>. Zakres władzy starostów obejmował zwierzchnictwo nad wszelkimi dziedzinami administracji podległymi resortowo Departamentowi Spraw Wewnętrznych oraz nadzór ogólny nad biegiem spraw należących do sfery działań pozostałych departamentów, z pominięciem dziedziny sądowej i wojskowej. Pełnili oni funkcje kierowników urzędów powiatowych oraz zwierzchników służby bezpieczeństwa publicznego. Natomiast kompetencje nadzorcze przysługiwały im w stosunku do inspektorów poszczególnych departamentów, którzy jednak nie występowali samodzielnie, a byli przydzielani do urzędów powiatowych. W zakresie swojej specjalności podlegali służbowo właściwym dyrektorom departamentów. Wszelkie zarządzenia natury ogólnej mogli wydawać jedynie za wiedzą starosty, ale bez obowiązku uzyskania jego zgody. Brak środków oddziaływania starostów na inspektorów departamentalnych powodował, że ich przyporządkowanie do urzędów powiatowych miało tylko znaczenie organiza-

<sup>85</sup> W. Studnicki, dz. cyt., s. 5; zob. też: AAN, MSZ, sygn. 6103, *Uzasadnienie do projektu ustawy o utworzeniu województwa wileńskiego* [b. d.], k. 305-306.

<sup>86</sup> Dz. Urz. TKR, 1920, nr 8. O podstawach organizacji administracji powiatowej patrz: Z. Krajewski, dz. cyt., s. 115-116. por. też: B. Kolarz, dz. cyt., s. 179-180.

<sup>87</sup> Dz. Urz. TKR, 1921 r., nr 9.

cyjno-formalne. Faktycznie zaś nawet wyżej wymienione zasady nie były realizowane. Dyrektor Departamentu Spraw Wewnętrznych oceniał rzecz następująco:

Takie określenie kompetencji starostów, przy którym mają oni tylko prawo nadzoru nad biegiem spraw prowadzonych przez agendy innych departamentów, lecz nie mają możności bezpośredniego kierowania ich działalnością, sprowadza właściwie do zera znaczenie punktu [...], który mówi o najwyższej władzy administracyjnej starostów w powiatach [...] Inspektoraty – stwierdzano w sprawozdaniu – w rzeczywistości urzędowały zupełnie samodzielnie, poza urzędami powiatowymi i bez porozumiewania się ze starostą, nie składając mu nawet sprawozdań.<sup>88</sup>

Z tych względów po przeprowadzeniu inkorporacji Wileńszczyzny Walery Roman, obejmując urząd Delegata Rządu, zapowiedział w prasie, iż zmiana tego stanu poprzez recepcję rozwiązań ogólnopolskich stanowi jedną z najpilniejszych spraw do załatwienia. Zwierzchnik administracji ziemi wileńskiej dopuszczał przy tym, aby w przyjętych regulacjach były uwzględnione „pewne drobne odchylenia, konieczne w naszych warunkach ze względu na stan zorganizowania kraju”<sup>89</sup>. Unifikacja była tym bardziej wskazana, że przeprowadzono ją już na terytorium województw północno-wschodnich, w tym również w powiatach korytarzowych dołączonych do ziemi wileńskiej. Dokonano tego rozporządzeniem Rady Ministrów z 31 października 1921 r. w przedmiocie organizacji władz administracyjnych I instancji na ziemiach przyłączonych do obszaru Rzeczypospolitej na podstawie umowy o preliminarjnym pokoju i rozejmie podpisanej w Rydze 12 października 1920 r.<sup>90</sup>, którego rola polegała na tym, że rozciągnął on na terytorium województw północno-wschodnich moc obowiązującą aktów regulujących ustrój władz powiatowych w województwach centralnych - rozporządzenia Rady Ministrów z 28 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji powiatowych władz administracyjnych pierwszej instancji na obszarze b. zaboru rosyjskiego<sup>91</sup> wraz z dwoma rozporządzeniami wykonawczymi z 13 listopada 1919 r.<sup>92</sup>. Akt ten, jako że wydany przed inkorporacją, nie mógł objąć swą mocą ziemi wileńskiej. Funkcję tę jednak spełniło rozporządzenie Rady Ministrów z 7 września 1922 r. w przedmiocie rozciągnięcia na Ziemię Wileńską przepisów prawnych o organizacji władz administracyjnych I instancji oraz o postępowaniu administracyjno-karnym, które tym samym ujednoliciło ustrój administracji powiatowej w całym okręgu wileńskim<sup>93</sup>.

Celem wykonania tego aktu Delegat Rządu na Ziemię Wileńską wydał jeszcze Okólnik nr 69 z 21 grudnia 1922 r. do starostów powiatów wileńsko-trockiego, święciańskiego i oszmiańskiego w przedmiocie zespolenia urzędów i organów powiatowych, który służył jako wewnętrzna dyrektywa dla faktycznej unifikacji organizacji

<sup>88</sup> LCVA, UDRW-UWW, sygn. f. 51, ap. 15, b. 24, *Sprawozdanie* [p.o. dyrektora DSW] z działalności Departamentu Spraw Wewnętrznych za czas od 1 I 1921 r. do 1 I 1922 r., k. 96v-97v.

<sup>89</sup> *Zamierzenia nowego Delegata Rządu*, „Gazeta Wileńska”, 9 V 1922, nr 102.

<sup>90</sup> Dz. U., 1921, nr 94, poz. 693.

<sup>91</sup> *Dziennik Praw Państwa Polskiego*, 1919, nr 72, poz. 426.

<sup>92</sup> Dz. U., 1919, nr 90, poz. 488 i 489.

<sup>93</sup> Dz. U., 1922, nr 82, poz. 726.

starostw<sup>94</sup>. Zgodnie z jego treścią te inspektoraty, które zgodnie z ogólnopolskim prawodawstwem zostały objęte zasadą zespolenia, miały bezzwłocznie zostać wcielone w skład starostw, stanowiąc w stosunku wewnętrznym jego komórki organizacyjne i nie występując na zewnątrz we własnym imieniu. Inspektorów tych działów administracji, do których należeli inżynierowie powiatowi, referenci rolni, weterynarze powiatowi, inspektorowie przemysłowo-handlowi i inspektorowie aprowizacyjni, podporządkowano więc starostom.

---

<sup>94</sup> Dz. Urz. DRW, 1922, nr 11, poz. 414.

Summary

Michał Gałędek

**Rebuilding the administrative structures in the Vilnius Region in connection with its incorporation into the Republic of Poland in 1922**

Creating the administrative structures in the Vilnius Region after its incorporation into Poland in 1922 encountered a number of complications and obstacles of general nature, typical of the period of initial forming of the Polish statehood. The author discusses all significant administrative reforms of the Vilnius Region as well as he indicates the intentions of the authorities in Warsaw in this respect and presents how they functioned in practice.