

Waldemar Kozyra
(Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin)

**Polityka administracyjna ministrów spraw wewnętrznych
w zakresie organizacji i funkcjonowania urzędów organów administracyjnych
w latach 1918 – 1926**

Administrative policy ministers of internal affairs in the organization and functioning of the offices of the administrative authorities in the years 1918 - 1926

Keywords: II Republic of Poland, inter-war period, administration, ministry of internal affairs, offices

Annotation: At the beginning of the article the author explains the concept and essence of the administrative policy and the systemic model of the offices of administrative bodies forming the Ministry of Internal Affairs. The author also describes the particular elements of the administrative policy of the Ministers of Internal Affairs in the organization and functioning of the offices of administrative bodies in the years 1918-1926. According to the author such a policy consisted of the following complexes of affairs: a) internal organization of the offices, b) filing and decision-making processes and work efficiency of the offices, c) legislative technique and official publishers, d) the clerical corps. The author concludes that in the sphere of internal organization of the offices, the heads of the Ministry of Internal Affairs worked primarily to shape their system based on the so-called clerical model (German). Then they went from the so-called rigid organization to the flexible organization.

Административная политика министров внутренних дел в сфере организации и деятельности учреждений управления в 1918-1926 гг.

Ключевые слова: Польша, межвоенный период, управление, МВД, учреждения

Аннотация: Автор уже во вступительной части статьи определяет понятие и смысл административной политики а также модель системы учреждений органов управления составляющих ведомство внутренних дел. В дальнейшей части работы Автор представляет следующие элементы административной политики министров внутренних дел в сфере организации и функционирования учреждений органов управления в период 1918-1926. По мнению Автора на вышесказанную политику складывается несколько комплексов дел: а) внутренняя организация учреждений, б) производство дел и процедура принятия решений а также эффективность работы учреждений, в) техника законодательная и публикации нормативных актов, г) корпус чиновничий. Автор приходит к убеждению, что в сфере внутренней организации начальники ведомства работали прежде всего над сформированием из системы на основе так на-

зывается чиновницей (немецкой) модели. Только потом перешли они от жесткой к гибкой модели организации.

1. Pojęcie i istota polityki administracyjnej

Politykę administracyjną należy rozumieć jako: odwołującą się do racjonalnych założeń, programową działalność organów administracji publicznej, realizowaną w prawnie dozwolonych formach i sposobach działania. Na politykę tę, zasadniczy wpływ wywiera czynnik pozaprawny jakim jest ogólnie rozumiane życie polityczne kraju. Poszczególne fazy tej polityki odpowiadają okresom dziejowym charakterystycznym dla historii politycznej danego kraju. Fazy te, występują w istocie niezależnie od tego czy obowiązuje dotychczasowe ustawodawstwo czy też ulega ono sukcesywnym zmianom i przekształceniom¹.

Gdy mówimy o polityce administracyjnej ministrów spraw wewnętrznych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1918 – 1926 czy też szerzej w latach 1918 – 1939 należy stwierdzić, że tworzyły ją dwa odrębne, a jednocześnie przenikające się działy. Pierwszy z nich, to polityka administracyjna ministrów spraw wewnętrznych wobec szeroko rozumianych zagadnień życia społeczno – politycznego kraju. W jej ramach, ustalane były koncepcje i główne kierunki dla całej polityki administracyjnej resortu spraw wewnętrznych. W dziale tym, realizowano ogólne (ramowe) kompetencje szefów MSW, wykonywane zazwyczaj w formie swobodnego uznania administracyjnego (władzy dyskrecjonalnej). Polityka administracyjna ministrów spraw wewnętrznych wobec życia społeczno – politycznego wymagała od kadry urzędniczej rozległej wiedzy administracyjnoprawnej, politologicznej (o organizacji politycznej społeczeństwa) i z zakresu policji politycznej (o formach i sposobach realizacji bezpieczeństwa wewnętrznego państwa).

Dział drugi, obejmował politykę administracyjną ministrów spraw wewnętrznych w zakresie spraw *sensu stricto* administracyjnych. W jego ramach realizowano zgrupowane w poszczególnych kompleksach spraw, uprawnienia przynależne ministrom spraw wewnętrznych. Kompetencje te były zazwyczaj dokładnie (enumeratywnie) określone w różnego rodzaju aktach prawnych. Polityka ta, wymagała od kadry urzędniczej przygotowania fachowego z zakresu poszczególnych dziedzin życia społecznego i administracyjnego (np. wiedzy z dziedziny organizacji administracji rządowej i samorządu terytorialnego, architektoniczno-budowlanej, inżynierii sanitarnej, medycyny, wojskowości, kryminalistyczno-policyjnej, biurowo-kancelaryjnej, technik inspekcyjnych). Na przestrzeni dwudziestolecia międzywojennego, polityka administracyjna ministrów spraw wewnętrznych w kwestiach *sensu stricto* administracyjnych realizowana była w następujących zakresach spraw: bezpieczeństwa i porządku publicznego, obronności kraju, samorządu terytorialnego, aprowizacji państwa, zdrowia publicznego, techniczno-budowlanych, organizacji i funkcjonowania urzędów, inspekcji ministerialnej².

¹ W. Kozyra, *Polityka administracyjna ministrów spraw wewnętrznych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1918 – 1939*, Lublin 2009, s. 24.

² Ibidem, s. 24 – 25.

Polityka administracyjna ministrów spraw wewnętrznych w pierwszej połowie lat dwudziestych (1918 – 1926) uwarunkowana była szeregiem czynników. Pierwszy z nich, to model ustrojowy państwa, którego podstawą była Mała konstytucja z 20 lutego 1919 roku, a przede wszystkim ustawa zasadnicza z 17 marca 1921 roku. Gruntowała ona w Polsce model państwa liberalnego, państwa prawa i system rządów demokracji parlamentarnej. W systemie tym, dominującą pozycję uzyskiwały partie polityczne, a w układzie najwyższych władz państwowych – parlament. Według przedwojennego konstytucjonalisty Wacława Komarnickiego, zapanował w owym czasie system „absolutyzmu parlamentarnego”, to jest pełna dominacja władzy ustawodawczej nad wykonawczą³.

Drugim z nich, to dominująca pozycja rozdrobnionych partii politycznych w życiu społeczno-politycznym kraju, które tworzyły w parlamencie zmienne i niestabilne koalicje rządowe. Minister spraw wewnętrznych będąc członkiem Rady Ministrów podlegał nadzorowi rządzącego sejmem układu partyjnego. W istocie więc, stronnictwa polityczne kontrolowały ministrów spraw wewnętrznych i w znaczący sposób wpływały na ich politykę administracyjną. Ministrowie ci niekiedy umieli „wyzwolić się” spod tej kurateli, zwłaszcza gdy rządy się zmieniały a oni trwali (np. Stanisław Wojciechowski). Wtedy, ich polityka administracyjna przybierała bardziej autorski charakter.

Następny czynnik, to koncepcja polityki administracyjnej ministrów spraw wewnętrznych. Zakładała ona, iż kompetencje ministra spraw wewnętrznych powinny być realizowane jedynie pod kątem spraw bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego w państwie. W konsekwencji, zagadnienia społeczno-polityczne kraju i sprawy *sensu stricto* administracyjne analizowano przez pryzmat ich bezpośredniego wpływu na stan zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Stąd też, najważniejszą komórką organizacyjną w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych był departament zajmujący się kwestiami bezpieczeństwa publicznego. Natomiast niemal zupełnie nie analizowano bezpośrednich, jak też pośrednich przyczyn politycznych mających wpływ na to zagrożenie. W istocie więc, nie studiowano założeń ideowo – politycznych i programów politycznych partii i ugrupowań politycznych, zwłaszcza tych, które nie naruszały wprost i bezpośrednio bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego. Partie polityczne, uznające konstytucyjny porządek Rzeczypospolitej, mające swoich przedstawicieli w parlamencie i często współtworzące koalicje rządowe, w zasadzie nie były przedmiotem kontroli ze strony służb bezpieczeństwa. Sytuacja poczęła zmieniać się dopiero w grudniu 1922 roku po zabójstwie prezydenta Gabriela Narutowicza. Natomiast zasadniczym przedmiotem zainteresowań organów resortu spraw wewnętrznych, były organizacje społeczne, ruchy i partie polityczne, tak polskie jak i mniejszości narodowych, które wprost i czynnie atakowały panujący w Polsce ustrój polityczno – prawny i porządek społeczny; które bezpośrednio i czynnie naruszały bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Partie te były z całą mocą i determinacją zwalczane przez aparat administracyjno-policyjny ministrów spraw wewnętrznych⁴.

³ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937, s. 61.

⁴ W. Kozyra, *Stanisław August Thugutt – pierwszy minister spraw wewnętrznych Polski Niepodległej (17 XI 1918 – 16 I 1919)*, W: *W służbie Klio...*, *Księga poświęcona pamięci Profesora Tadeusza Radzika*, red. J. Kłapeć, W. Kozyra, G. Kuprianowicz, R. Litwiński, M. Mazur, M. Sioma, R. Wysocki, Lublin 2012, s. 283 – 284.

2. Model ustrojowy urzędów organów administracyjnych tworzących resort spraw wewnętrznych

Podmiotem wykonującym politykę administracyjną byli ministrowie spraw wewnętrznych. Stali oni na czele jednoosobowego, naczelnego organu administracji publicznej wchodzącego w skład administracji centralnej Drugiej Rzeczypospolitej, którego nazwa brzmiała: minister spraw wewnętrznych. W języku urzędowym (a także potocznym) ministrów spraw wewnętrznych nazywano też szefami Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, kierownikami administracji spraw wewnętrznych, szefami resortu spraw wewnętrznych, kierownikami służby bezpieczeństwa, ministrami Policji, itp.

Minister spraw wewnętrznych, jako organ administracyjny funkcjonował w określonej strukturze administracyjnej Polski międzywojennej. Struktura ta oparta była na ogólnych zasadach administracji państwa liberalnego i prawnego. Tworzyły ją różnego rodzaju organy, które można pogrupować według określonych kryteriów. I tak, ze względu na zasięg terytorialny ich działania, można je podzielić na organy administracji centralnej oraz terenowej. Administrację terenową dzielono jeszcze na administrację rządową oraz samorząd. Z kolei organy administracji rządowej dzieliły się na administrację ogólną (polityczną, zespoloną) i administrację specjalną (fachową, niezespoloną). Dla celów administracji ogólnej, obszar państwa podzielony został na okręgi administracyjne, które tworzyły województwa, powiaty, gminy (miejskie i wiejskie)⁵.

Minister spraw wewnętrznych w latach 1918 – 1926 , czy szerzej 1918 – 1939 w świetle ówczesnej, a także i współczesnej doktryny prawa administracyjnego, był organem administracji, czyli zasadniczą jednostką składową administracji publicznej w ujęciu podmiotowym⁶. Przyjmuje się, iż organ administracji publicznej, to człowiek (lub grupa ludzi w przypadku organu kolegialnego), znajdujący się w strukturze organizacyjnej państwa lub samorządu terytorialnego, powołany w celu realizacji norm prawa administracyjnego w sposób i ze skutkami właściwymi temu prawu, działający w granicach przyznanых mu przez prawo kompetencji. W ujęciu tym wskazuje się na niezbędne, konstytucyjne wymogi stawiane organowi administracyjnemu i pozwala wyodrębnić go spośród innych jednostek organizacyjnych w państwie. W przytoczonym określeniu, organ administracji publicznej utożsamiany jest z człowiekiem (zwanym w literaturze pełniącym czy piastującym funkcje organu administracyjnego). W ujęciu tym przyjmuje się, że organ istnieje od czasu powołania, natomiast od momentu utworzenia do momentu powołania można mówić jedynie o urzędzie organu

⁵ W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764 – 1989*, Warszawa 2007, s. 321.

⁶ Do niedawna jednak, organ tego typu w literaturze administracyjnoprawnej ujmowano w sensie przedmiotowym, gdyż dominowała wówczas przedmiotowa definicja administracji. Przykładowo, M. Jaroszyński (1956), traktował organ jako wyodrębnioną część aparatu państwowego (jednostką organizacyjną), która wyposażona przez przepisy prawa w określony zakres kompetencji wykonywała zwierzchnią władzę państwa w formach administracji, przy czym organizowanie bezpośredniej, praktycznej realizacji zadań państwa musiało stanowić wyłączne lub główne zadanie tego organu - *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2000, s. 121; S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 44 – 64.

w znaczeniu zbioru kompetencji z nim związanych. Ministrowie spraw wewnętrznych II Rzeczypospolitej działali jednoosobowo, czyli byli organem monokratycznym. Oznaczało to, iż w ich rękę ześrodkowany został cały zakres władzy przynależny organowi administracyjnemu. Posiadali więc wyłączne prawo podejmowania decyzji. Mogli część tego prawa, według swego uznania, przekazać podległym sobie urzędnikom⁷.

Ministrowie spraw wewnętrznych II Rzeczypospolitej stali na czele resortu spraw wewnętrznych. W doktrynie prawa administracyjnego pojęcie resortu ujmowane jest w dwóch znaczeniach: przedmiotowym (określanym niekiedy jako znaczenie szersze, rzeczowe) i podmiotowym (określanym jako znaczenie węższe, organizacyjne). W ujęciu szerszym, resort administracyjny to wyodrębniony pod względem organizacyjnym dział (gałąź) administracji państwowej, grupujący sprawy jednorodne lub pokrewne i kierowany przez jeden organ centralny. Natomiast w znaczeniu węższym, resortem jest jedynie taki wyodrębniony pod względem organizacyjnym dział administracji, który jest kierowany przez ministra lub innego członka rządu. W okresie międzywojennym jak i obecnie, występowała duża różnorodność w nazewnictwie tegoż działu administracji. I tak, oprócz nazwy: „resort spraw wewnętrznych” istniały określenia: „administracja spraw wewnętrznych”, „służba bezpieczeństwa”, „służba administracyjno-policyjna”, „aparatus administracyjny Ministerstwa Spraw Wewnętrznych”, „służba bezpieczeństwa publicznego”, „Ministerstwo Spraw Wewnętrznych”⁸.

Organy administracji publicznej II Rzeczypospolitej, w tym organ administracji centralnej, jakim był minister spraw wewnętrznych, posiadały własne aparaty pomocnicze określane na gruncie doktryny prawa administracyjnego – urzędami organów. Według niej, przez urząd organu rozumie się zorganizowany zespół osób przydany organowi administracyjnemu do pomocy w wykonywaniu jego funkcji (np. ministrowi - ministerstwo, rektorowi - rektorat, wojewodzie - urząd wojewódzki, staroście - starostwo)⁹.

Analizując ustrojowe podstawy organizacji i funkcjonowania najważniejszego urzędu w resorcie, to jest Ministerstwa Spraw Wewnętrznych należy skonstatować, że na owe czasy było ono urzędem nowoczesnym. Jego struktura odzwierciedlała najnowsze tendencje ustrojowe - organizacyjne w europejskich urzędach administracyjnych. W jego organizacji, jak i urzędach organów administracyjnych niższego szczebla, dominował model niemiecki zwany też urzędniczym, będący trwałym pokłosiem dekretu Rady Regencyjnej z 3 stycznia 1918 roku¹⁰. Mimo prób odejścia od tegoż modelu po 1926 roku, panował on w organizacji urzędów do końca istnienia Drugiej Rzeczypospolitej. Co więcej, legł u podstaw organizacji urzędów w Polsce po II wojnie światowej i był obowiązujący do lat 1996 - 1998. Preferował koncepcję silnej pozycji aparatu urzędniczego w urzędzie oraz brak rozgraniczenia w jego strukturze na ko-

⁷ D. Malec, J. Malec, *Historia administracji nowożytnej*, Kraków 1997, s. 19 - 20; *Prawo administracyjne...*, s. 122.

⁸ *Prawo administracyjne...*, s. 231; T. Kuta, *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Wrocław 1992, s. 8 i n.

⁹ *Prawo administracyjne...*, s. 125 - 126.

¹⁰ *Dziennik Praw Królestwa Polskiego*, nr. 1, poz. 1.

mórki polityczno – administracyjne i fachowo – administracyjne. Takie rozgraniczenie istniało (i istnieje) w modelu urzędów administracji francuskiej czy brytyjskiej. We Francji funkcjonowała w ramach każdego ministerstwa komórka polityczna, zwana „gabinetem ministra”. Jej geneza wywodziła się z „intymnych gabinetów” ministrów epoki napoleońskiej. Utrwały się one w okresie III Republiki, kiedy to stały się skupiskiem „politycznych przyjaciół” danego ministra, przychodzących i odchodzących wraz z nim. W Wielkiej Brytanii do dnia dzisiejszego występują „specjalni doradcy” ministrów w ramach ministerstw działający w specjalnych komórkach organizacyjnych. Ich zadaniem jest wypracowywanie ogólnych idei polityki w danej dziedzinie, bez żadnego kontaktu z jej wykonawcami¹¹.

3. Organizacja wewnętrzna urzędów

W latach 1918 – 1926, polityka administracyjna kierowników administracji spraw wewnętrznych wobec organizacji wewnętrznej urzędów uwarunkowana była zasadami organizacyjnymi wynikającymi ze wspomnianego dekretu styczniowego Rady Regencyjnej. Dlatego też, główny nurt tej polityki koncentrował się na wcielaniu w życie modelu urzędniczego w organizacji i funkcjonowaniu urzędów organów administracji terenowej resortu spraw wewnętrznych. I tak, pierwszymi aktami prawnymi konstytuującymi urzędy wojewódzkie były: ustawa tymczasowa z 2 sierpnia 1919 roku o organizacji i zakresie działania władz administracyjnych II instancji¹² powołująca pięć pierwszych województw w centralnej Polsce oraz rozporządzenie wykonawcze Rady Ministrów do ustawy sierpniowej z 13 listopada 1919 roku¹³. Według tegoż ostatniego aktu, urząd wojewódzki miał składać się z 10 departamentów, to jest: 1) prezydialnego, 2) administracyjnego, 3) samorządowego, 4) zdrowia publicznego, 5) aprowizacyjnego, 6) rolnictwa i weterynarii, 7) przemysłowego, 8) pracy i opieki społecznej, 9) Okręgowej Dyrekcji Robót Publicznych, 10) kancelarii głównej. Departamenty dzieliły się na oddziały. Pierwszych pięć urzędów wojewódzkich uruchomiono 15 lutego 1920 roku¹⁴. Następne zmiany w ich organizacji wewnętrznej przyniosły rozporządzenia Rady Ministrów: z 14 marca 1921 roku dla województw południowych, z 21 marca dla województw wschodnich, a z 30 marca dla województw centralnych. To ostatnie rozporządzenie zamykało okres powoływania i organizowania według jednolitych zasad, urzędów wojewódzkich, poza województwem pomorskim, poznańskim i śląskim. Odtąd, podstawową komórką organizacyjną urzędu wojewódzkiego był wydział, który dzielił się na oddziały¹⁵. W dniu 11 lutego 1924 roku ukazało się nowe rozporządzenie Rady Ministrów, które nowelizowało

¹¹ W. Kozyra, *Polityka administracyjna...*, s. 71 – 72; H. Haltenhauer, *Geschichte des Beamtentums*, Köln 1980, s. 7 i n; A. Auer, Ch. Demmke, R. Polet, *Civil Services Political Authority and Bureaucratic Analysis*, New York 1992, s. 10 i n.

¹² Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: DzURP), nr 65, poz. 395.

¹³ DzURP, nr 90, poz. 490.

¹⁴ Ibidem, art. 37 – 43; Archiwum Państwowe w Lublinie, Urząd Wojewódzki Lubelski, Wydział Ogólny (dalej: APL, UWL, WO), sygn. 211, Pismo MSW z 31 I 1920; W. Kozyra, *Ustrój Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie w okresie II Rzeczypospolitej. Lata przed unifikacją administracji ogólnej (1919 – 1928)*, „Annales UMCS”, sec. G, vol. 36, 1989, s. 174.

¹⁵ DzURP, nr 39, poz. 234, 235, 236; Archiwum Akt Nowych, Prezydium Rady Ministrów, Posiedzenia Rady Ministrów, t. 20, k. 749, pos. 129 z 21 XII 1922; t. 22, pos. 29 z 4 VI 1923.

wało poprzednie, z 30 marca 1921 roku (nie dotyczyło ono województwa poznańskiego, pomorskiego i śląskiego) Akt ten w znaczący sposób zmieniał dotychczasową koncepcję organizacji wewnętrznej urzędów wojewódzkich z tzw. organizacji sztywnej na organizację elastyczną¹⁶.

Organizacja wewnętrzna urzędów powiatowych (starościńskich) w dużej mierze ukształtowana została w okresie I wojny i to z jednej strony przez okupanta niemieckiego i austriacko – węgierskiego, a z drugiej przez rządy Rady Regencyjnej. Dopiero po ukazaniu się w dniu 28 sierpnia 1919 roku rozporządzenia Rady Ministrów „O tymczasowej organizacji powiatowych władz administracyjnych I instancji”¹⁷ oraz w dniu 13 listopada 1919 roku rozporządzenia wykonawczego Rady Ministrów „O tymczasowej organizacji powiatowych władz administracyjnych”¹⁸ ustaliły się podstawy prawne dla organizacji wewnętrznej urzędów starościńskich. W tym czasie typowy urząd starościński składał się z następujących referatów: 1) prezydyjnego; 2) bezpieczeństwa publicznego; 3) ruchu politycznego; 4) ewidencji; 5) spraw wyznaniowych; 6) spraw samorządowych; 7) spraw szkolnych; 8) ksiąg ludności; 9) daniny leśnej; 10) karno-administracyjnego; 11) spraw obywatelskich; 12) wojskowych; 13) przemysłowych; 14) rolnych; 15) weterynaryjnych; 16) sanitarnych; 17) budowlanych 18) opieki społecznej¹⁹.

W urzędach resortu spraw wewnętrznych poszczególne komórki organizacyjne tworzone były według zasady mówiącej o skupieniu spraw jednorodnych, pozostających we wzajemnym związku fachowym lub prawnym w jednym dziale organizacyjnym. Dlatego też, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych było podzielone na sekcje, a następnie na departamenty i wydziały, a urzędy wojewódzkie na wydziały i oddziały. W starostwach nie było podziału na komórki organizacyjne, a jedynie na merytoryczne referaty, które faktycznie pełniły również rolę komórek organizacyjnych. Wiele przepisów wewnętrznych regulowało ich kwestie techniczno-organizacyjne na czele z zagadnieniem czasu pracy oraz załatwiania interesantów. Rada Ministrów w dniu 30 kwietnia 1924 roku ustaliła, że Ministerstwo Spraw Wewnętrznych będzie pracowało w ciągu całego roku od godz. 8.30 do 15.00, a w soboty od 1 maja do 30 września od 8.30 do 14.00²⁰.

¹⁶ DzURP, nr 21, poz. 225; „Organizacja sztywna”, charakteryzowała się tym, że wszystkie urzędy zorganizowane były w oparciu o jeden, powszechnie obowiązujący schemat organizacyjny. Każdy urząd podzielony był na jednakową ilość wydziałów (departamentów), a każdy departament miał „swoich” urzędników będących na etacie „swojego ministerstwa” oraz własną kancelarię. Jego wydatki osobowe i rzeczowe obciążały „właściwe ministerstwo”. W tym czasie „wydziałami resortu spraw wewnętrznych” były: prezydyjny, administracyjny, samorządowy, budżetowo – gospodarczy. Rozporządzenie z 11 lutego 1924 roku wprowadzało w życie koncepcję „organizacji elastycznej”. Odtąd, schemat organizacyjny urzędu ustalali wojewodowie, zgodnie z potrzebami administracyjnymi podległego im terenu. Wymagano jedynie, by w instytucjach tych istniały zawsze trzy wydziały: prezydyjny, budżetowo – gospodarczy i dyrekcja robót publicznych. Wszyscy pracujący w nich urzędnicy przechodzili na etat resortu spraw wewnętrznych, z wyjątkiem tzw. urzędników fachowych. Wszystkie wydatki rzeczowe (z wyjątkiem ściśle technicznych) obciążały również budżet MSW – W. Kozyra, *Urząd Wojewódzki w Lublinie w latach 1919 – 1939*, Lublin 1999, s. 47 – 48.

¹⁷ DzURP, nr 72, poz. 426.

¹⁸ DzURP, nr 90, poz. 489.

¹⁹ APL, UWL, WO, sygn. 858, Lustracja starostwa biłgorajskiego w X 1924 roku.

²⁰ Archiwum Akt Nowych, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Gabinet Ministra Wydział Organizacyjno-Prawny (dalej: AAN, MSW, GMWO – P), sygn. 16, k. 38; W. Kozyra, *Urząd...*, s. 49.

4. Procesy kancelaryjne i decyzyjne - efektywność pracy urzędów

Szefowie administracji spraw wewnętrznych w swojej polityce administracyjnej wiele sił i środków poświęcili kwestiom kancelaryjnym, decyzyjnym oraz efektywności pracy urzędów. Sprawy kancelaryjne i decyzyjne były ze sobą wzajemnie powiązane i nawzajem się warunkowały. Pierwsze z nich, występowały jako procesy techniczno-przygotowawcze, a drugie jako procesy merytoryczne (*sensu stricto*). Kwestie kancelaryjne i decyzyjne wraz z takimi czynnikami jak wydajność pracy urzędników, ewidencje i sprawozdawczość, oszczędności rzeczowo - finansowe, miały zasadniczy wpływ na ogólną efektywność pracy urzędów administracji spraw wewnętrznych²¹.

W interesującym nas okresie, w kancelariach urzędów administracyjnych panował system dziennikowy, którego podstawowym elementem był dziennik podawczy. Rejestrowano w nim pisma, które należało załatwić, a następnie kontrolowano tok ich załatwiania. W pierwszym okresie istnienia tych urzędów, kancelarie wzorowane były na przepisach kancelaryjnych państw zaborczych. Tak było w MSW, gdy wszedł w życie 15 stycznia 1918 roku „Regulamin biurowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych”, odwołujący się do austriackiego systemu kancelaryjno-biurowego. Wprowadzał on w ministerstwie system dziennikowy, który działał w ramach Kancelarii Głównej i kancelarii sekcyjnych, posiadających własne dzienniki podawcze. Korespondencję oznaczano dwoma numerami dzienników podawczych. Akta załatwione przechowywano w porządku chronologicznym, a nie rzeczowym²². Przy wzrastającej produkcji aktowej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, system ten był coraz bardziej uciążliwy i niewydolny. Dlatego też, już 11 kwietnia 1919 roku weszła w życie nowa „Instrukcja biurowa dla Centralnego Zarządu Spraw Wewnętrznych”, likwidująca centralny dziennik główny ograniczając przez to znaczenie Kancelarii Głównej oraz likwidowała kancelarie sekcyjne. Powstało Biuro Podawcze, które odbierało całą korespondencję i przekazywało ją kancelariom wydziałowym, posiadającym własne dzienniki podawcze wraz z materiałami pomocniczymi (skorowidzami). Były to obecnie najważniejsze ogniwa w systemie kancelaryjnym ministerstwa. Dla całego urzędu utworzono Ekspedycję wraz z oddziałem maszyn sporządzającym czystopisy oraz Składnicę Akt (archiwum). Instrukcję tę, nowelizował okólnik ministra spraw wewnętrznych z 20 stycznia 1920 roku, który znosił przesyłanie poczty oddziałom kancelaryjnym za pokwitowaniem, a wprowadzał ewidencje wpływów oddzielnie dla każdego wydziału. Natomiast dla urzędów wojewódzkich została wprowadzona w życie 24 listopada 1919 roku instrukcja kancelaryjna opracowana przez Antoniego Kwaśniaka. Poczęła obowiązywać w pierwszych pięciu województwach uruchomionych w lutym 1920 roku oraz w województwie pomorskim. Respektowała wcześniejsze ustalenia w zakresie organizacji urzędów wojewódzkich, wprowadzała kancelarię scentralizowaną, której podstawą była kancelaria główna i kancelarie wydziałowe. Natomiast w urzędach starościńskich w Polsce centralnej od maja 1919 roku obowiązywała „Instrukcja

²¹ W. Kozyra, *Procesy kancelaryjne i decyzyjne w Urzędzie Wojewódzkim Lubelskim w latach 1919 - 1939*, „Rocznik Chełmski”, 2001, t. 7, s. 169 - 170.

²² W. Kozyra, *Polityka administracyjna...*, s. 318 - 309; A. G. Dąbrowski, *Kancelaria Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w Warszawie w latach 1918 - 1939*, Warszawa 2015, 109 - 114.

biurowa dla polskich urzędów powiatowych” opracowana przez Edwarda Waniewicza. Po uruchomieniu województw, została ona zmodyfikowana w duchu instrukcji Antoniego Kwaśniaka. Organizacja kancelarii starościńskich upodobniła się więc do kancelarii urzędów wojewódzkich. Posiadała ona dział ogólny kancelarii, wspólny dla całego urzędu oraz oddziały kancelaryjne odrębne dla poszczególnych komórek²³.

W dniu 28 października 1920 roku Rada Ministrów przyjęła dla całej administracji państwowej ramową instrukcję kancelaryjną, normującą typ i organizację kancelarii; weszła ona w życie z dniem 1 stycznia 1921 roku²⁴. Tworzyła kancelarie wydziałowe oraz dział kancelarii wspólny dla całego urzędu, określane często mianem: „kancelaria główna” lub „kancelaria ogólna”. W oparciu o ten akt prawny, poszczególne urzędy opracowały własne instrukcje kancelaryjne. W Ministerstwie Spraw Wewnętrznych nowa instrukcja kancelaryjna weszła w życie już 30 grudnia 1920 roku. Zbyt pośpiesznie, gdyż już 1 kwietnia 1921 roku musiano ją poważnie nowelizować, a w latach następnych zmieniano ją kilkakrotnie. W kwietniu 1919 roku w MSW korespondencja (wpływy) rozdzielana była przez Biuro Podawcze, ale rejestrowana w kancelariach wydziałowych w dziennikach podawczych, systemem chronologicznym. Największą innowacją było wprowadzenie tzw. rzeczowego podziału akt, polegającego na łączeniu akt w jednorodne grupy. Na podstawie instrukcji październikowej, nowe instrukcje poczęto wprowadzać w urzędach wojewódzkich i starostwach. I tak, w Urzędzie Wojewódzkim Lubelskim nowa instrukcja kancelaryjna weszła w życie 16 grudnia 1921 roku²⁵.

Procesy decyzyjne, to sposoby i formy merytorycznego załatwienia sprawy w urzędzie administracyjnym. Regulowane one były szeregiem aktów prawnych wyższego rzędu, takimi jak ustawy o organizacji ministerstw i administracji ogólnej oraz niższego rzędu, jak rozporządzenia wykonawcze, zarządzenia ministrów, statuty, regulaminy, pisma okólne. Z przepisów tych wynikała ogólna zasada, że sprawy, o ile szczegółowe przepisy nie wymagały sporządzenia lub wymiany pism, należało załatwiać w możliwie najkrótszy i najlepszy sposób, bez posługiwania się formą pisemną. Kierownicy właściwych komórek organizacyjnych mieli czuwać nad tym, aby w miarę możliwości każda sprawa załatwiona była od razu i w sposób ostateczny, a korespondencja informacyjna, o ile była niezbędną, ujmowała wszystkie zagadnienia potrzebne do jej załatwienia. Proces decyzyjny (merytoryczne załatwienie sprawy) zaczynał się od otrzymania przez kierownika urzędu lub upoważnionego przez niego pracownika (zazwyczaj był to naczelnik właściwej komórki organizacyjnej) dziennej korespondencji, którą po przejrzeniu przydzielał podległym sobie referentom (pracownikom merytorycznym). Referent opracował daną sprawę uwzględniając jej wszystkie aspekty

²³ Archiwum Akt Nowych, Prezydium Rady Ministrów, Rektyfikaty (dalej: AAN, PRM, Rekt.), nr 12, t. 3, k. 3 – 3 a; H. Robótka, *Kancelarie urzędów administracji państwowej w II Rzeczypospolitej (Procesy aktotwórcze)*, Toruń 1993, s. 120 – 121, 151 – 153; M. Konstankiewicz, *Kancelaria starostwa województwa lubelskiego w latach 1919 – 1939*, Lublin 2011, s. 70 – 71.

²⁴ Mon. Pol. nr 251 (1920); M. Dereszyńska – Romaniuk, *Kancelaria Urzędu Wojewódzkiego Pomorskiego w Toruniu w latach 1919 – 1939*, Warszawa 1998, s. 94 – 95.

²⁵ Archiwum Akt Nowych, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Dopyływy (dalej: AAN, MSW, Dop.), sygn. 1114, Okólnik MSW nr 171 z 3 IV 1919; A. G. Dąbrowski, op. cit., s. 143 i n.

prawne i faktyczne. Przygotowanie decyzji (referatu) odbywało się według określonych zasad formalnych. Tak przygotowana decyzja, kierowana była do szefa urzędu, który zatwierdzał ją (lub nie), ponosząc za nią pełną odpowiedzialność²⁶.

Podstawą systemu decyzyjnego w urzędach administracji spraw wewnętrznych, była zasada jednoosobowego kierownictwa (monokratyczności). Skutkowało to tym, że za decyzje organu przygotowane przez jego urząd, odpowiadał formalnie jego kierownik lub upoważniony przez niego urzędnik. Dlatego też, do aprobaty ministra, wojewody, starosty itp., zastrzeżone były wszystkie sprawy załatwiane przez podległy mu urząd. W praktyce uprawnienia te, na zasadzie dekoncentracji wewnętrznej, przekazywał on wybranym urzędnikom pozostawiając do swojej aprobaty tylko sprawy o charakterze ogólnym, wymagające dyrektyw ze stanowiska politycznego i interesu publicznego, kwestie legislacyjne, ważniejsze sprawy osobowe i organizacyjne. Poza tym szef urzędu, mógł decydować w każdej sprawie, w której uznał, że jego decyzja jest niezbędna. Minister spraw wewnętrznych W. Raczkiewicz w okólniku nr 65 z 8 lipca 1925 roku określił zakres spraw, które należały do jego bezpośredniej aprobaty, jego zastępcy (podsekretarza stanu), dyrektora Głównego Urzędu Statystycznego i generalnego dyrektora Służby Zdrowia. Na podstawie tegoż aktu, minister spraw wewnętrznych zatwierdzał takie zagadnienia jak: projekty ustaw i rozporządzeń wykonawczych, zarządzenia ogólne treści normatywnej, sprawy odnoszące się do sejmu, senatu, prezydenta Rzeczypospolitej, prezesa Rady Ministrów, Rady Ministrów i ministrów. Wszystkie sprawy o charakterze politycznym, kwestie organizacyjne ministerstwa i urzędów podległych, sprawy nominacji pracowników wyższych stopni służbowych (od VIII st. sł. wzwyż), urlopy kadry kierowniczej MSW, kierowników urzędów centralnych i wojewodów. Następnie, kwestie ochrony granic, nadawania obywatelstwa oraz pozwolenia na zmianę nazwisk w wypadkach wątpliwych; wszelkie sprawy, które zarezerwował sobie do osobistej decyzji²⁷. W urzędach administracji spraw wewnętrznych obowiązywała zasada, że zakres czynności i odpowiedzialności urzędników poszczególnych kategorii i stanowisk winien być szczegółowo określony. Kierownicy urzędu oraz ich kadra kierownicza powinni być możliwie odciążeni od załatwiania spraw jednostkowych, a zakres decyzyjności podwładnych (referentów), na podstawie udzielonych im upoważnień możliwie najszerszy. Najdalej idącą samodzielnością, obdarzeni zostali referenci w starostwach²⁸.

Ministrowie spraw wewnętrznych w swojej polityce administracyjnej zwracali szczególną uwagę na problem wydajności pracy w urzędach. Za jeden z najważniejszych jej mierników przyjmowano ilość załatwianych przez urząd spraw i związanej z nimi korespondencji. W praktyce, wydajność ta mierzona była na podstawie tzw. „zestawów czynności urzędowych i spraw zaległych” określanych też „wykazami czynności urzędowych i spraw zaległych”, które sporządzano okresowo (miesięczne,

²⁶ W. Kozyra, *Procesy kancelaryjne...*, s. 182 – 183; Obieg pism w starostwach województwa lubelskiego np. w 1919 r. – M. Kostankiewicz, op. cit., s. 104.

²⁷ AAN, MSW, Dop., sygn. 979, k. 206; A. Robaczewski, *Zastępstwo służbowe w urzędzie administracyjnym a ważność aktów administracyjnych*, Warszawa 1923, s. 9 i n.

²⁸ Archiwum Państwowe w Katowicach, Urząd Wojewódzki Śląski, Wydział Prezydyjalny (dalej: APKat, UWŚ, WP), sygn. 3, k. 10.

kwartalne, roczne)²⁹. Głównym sposobem podniesienia tej wydajności było zmniejszenie lub likwidacja „zaległości”. W pierwszej połowie lat dwudziestych osiągnięto na tym polu znaczne sukcesy, lecz zjawisko zaległości w mniejszym lub większym zakresie występowało nadal we wszystkich urzędach administracji spraw wewnętrznych. W 1925 roku zaległości w urzędach organów administracji ogólnej były następujące: ogółem do urzędów wojewódzkich wpłynęło 2.286.100 spraw, z czego w terminie nie załatwiono (na dzień 1 stycznia 1926 roku) – 61.935 spraw (2,7%). Natomiast w starostwach, ogółem wpływów było 9.928.305, z czego zaległych spraw pozostawało (na 1 stycznia 1926 roku) – 185.297 (1,9%)³⁰. Innym czynnikiem, wpływającym na efektywność pracy urzędów, a zwłaszcza na usprawnienie obiegu dokumentacji, było stosowanie różnego rodzaju druków schematycznych i blankietów. Były one stosowane dość szeroko od chwili powstania tych instytucji, ale ich jakość i zastosowanie spotykało się z krytycznymi uwagami ministerstwa. W 1925 roku podjęto prace nad ich ujednoliceniem i przygotowaniem pism wzorcowych dla poszczególnych kategorii spraw. Prace prowadzone były przy współpracy z działającym od 1923 roku Komitetem Technicznym, przekształconym w 1925 roku w Polski Komitet Normalizacyjny³¹.

Poważnym obciążeniem w pracy urzędów, z którymi szefowie MSW ze zmiennym skutkiem walczyli, były różnego rodzaju ewidencje i sprawozdania. W starostwach opracowywano około 100 różnego typu ewidencji, takich jak: rejestr stowarzyszeń, ewidencje konferencji szkolnych, teczki dotyczące opisu powiatu, księgi rachunkowe i gospodarcze, wykazy czasopism pozbawionych debitu prasowego, dziennik lekarza powiatowego, różnego rodzaju inwentarze. Ewidencje te były prowadzone przez poszczególne referaty. I tak, referaty ogólne - prowadziły 8 ewidencji, administracyjne - 5, administracyjno - gospodarcze - 8, opieki społecznej - 10, sanitarne - 7. Natomiast gdy chodzi o urzędy wojewódzkie, to w Poznaniu, na dzień 14 sierpnia w 1925 roku, z zakresu działania ministra spraw wewnętrznych przygotowano 21 ewidencji, Generalnej Dyrekcji Zdrowia MSW - 8; Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej - 27; Ministerstwa Przemysłu i Handlu - 10; Ministerstwa Rolnictwa i Dóbr Państwowych 17; Ministerstwa Robót Publicznych - 1. Łącznie było to 86 ewidencji. Natomiast, w Urzędzie Wojewódzkim Wołyńskim na dzień 30 marca 1926 roku przygotowano ich 131³². Podobnie było ze sprawozdaniami. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych już w 1923 roku rozpoczęło działania na rzecz usunięcia „przerostu sprawozdawczości”, która obciążała urzędy wojewódzkie i starostwa. Działania te nie przynosiły jednak pożądanych efektów. W dniu 10 kwietnia 1926 roku Urząd Wojewódzki Wileński informował ministra spraw wewnętrznych, iż władze administracyjne I instancji przesyłały do niego miesięcznie 9 różnego rodzaju sprawozdań, a on sam wysyłał do władz

²⁹ R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie administracji spraw wewnętrznych*, Warszawa 1939, s. 158; idem, *Zagadnienie zmniejszenia obiegu papierów*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej”, 1927, nr 5.

³⁰ AAN, PRM, Rekt., nr 12, t. 1, Pismo MSW z 23 II 1922; MSW, GMWP - O, sygn. 736, s. 386; APL, UW, WO, sygn. 269, s. 4; R. Hausner, *Pierwsze...*, s. 106, 157 - 158 i obliczenia własne autora.

³¹ Archiwum Państwowe w Poznaniu, Urząd Wojewódzki Poznański, Wydział Ogólny, sygn. 123, k. 6; AAN, MSW, GMWP - O, sygn. 715, k. 2, 24, 591; sygn. 16, k. 47; APKat., UWŚ, WP, sygn. 1, k. 81.

³² AAN, MSW, GMWO - P, sygn. 708, k. 230, 384; 709, k. 728.

centralnych 10 sprawozdań periodycznych. Starostwa województwa wileńskiego przygotowywały takie sprawozdania jak: wykaz czynności i zaległości spraw; raporty sytuacyjne (ogólne); sprawozdania sytuacyjne ze stanu bezpieczeństwa; wykaz urzędników starostwa; sprawozdania ze stanu bezrobocia; dane uzyskane z wywiadu prasowego poufnego; wykazy cudzoziemców wysiedlonych z granic Rzeczypospolitej. Sprawozdania te były dwutygodniowe, miesięczne, kwartalne. I tak, w ciągu 1925 roku wojewoda wileński otrzymał 67 takich sprawozdań, w tym do wydziału prezydialnego wpłynęło – 3; administracyjnego – 12; samorządowego – 1; budżetowo – gospodarczego – 3; bezpieczeństwa publicznego – 10; zdrowia publicznego – 9; przemysłowego – 1; rolnictwa i weterynarii – 13; okręgowej dyrekcji robót publicznych – 15. Natomiast sam w ciągu 1925 roku do władz centralnych wysłał 103 sprawozdania³³.

W polityce administracyjnej ministrów spraw wewnętrznych wobec urzędów organów administracji spraw wewnętrznych, wiele uwagi przywiązywano do szeroko rozumianych oszczędności biurowo - finansowych. Minister spraw wewnętrznych S. Wojciechowski w okólniku nr 291 z 24 grudnia 1919 roku pisał, że lustracje poszczególnych województw wykazały, iż mimo ciągłych zaleceń w sprawie oszczędności biurowych, zwłaszcza papieru, część województw nie stosowała się do nich, a papierem szafowano niekiedy wprost rozrzutnie. Minister nakazywał więc dalszą jego oszczędność. Odtąd, referaty winny być sporządzane w miarę możliwości na wpływach, tj. pismach przychodzących. Korespondencję między wydziałami w urzędach wojewódzkich oraz między referatami w starostwach uważano za niedopuszczalną, gdyż sprawy winny być załatwiane wyłącznie w drodze odręcznego udzielania sobie akt³⁴. Minister spraw wewnętrznych Antoni Kamiński okólnikiem z 9 grudnia 1923 roku „w rozwinięciu akcji mającej na celu zaoszczędzenie wydatków skarbowych” zarządził, by podróże służbowe, których koszty pokrywano z funduszy służbowych, były ograniczone do „najniezbędniejszych potrzeb państwowych”. Nakazywano przy załatwianiu spraw szersze stosowanie formularzy i stempili, gdyż ich „powszechniejsze stosowanie obniżyłoby koszty manipulacji biurowej”³⁵. Natomiast w piśmie z 5 września 1925 roku podsekretarz stanu Karol Mieczysław Olpiński pisał: „Równowaga budżetowa, osiągnięta dzięki wyteżonej pracy Rządu i wszystkich władz państwowych oraz dzięki wysiłkom społeczeństwa, będzie mogła być nadal utrzymana, jeżeli wydatki ograniczone zostaną do najdalszych granic i w żadnym wypadku nie przekroczą dotychczasowych, a przeciwnie, nawet się obniżą”. Wojewodowie powinni wydać zarządzenia by „wydatki dające się odłożyć, były wstrzymane do czasu poprawienia się

³³ Wydział bezpieczeństwa publicznego UWWil. składał sprawozdania: 1) sytuacyjne ze stanu bezpieczeństwa na terenie województwa; 2) stanu bezrobocia; 3) statystyczne - dotyczące osób zbiegłych za granicę; 4) dotyczące wyświetlanych filmów; 5) wykazy zarejestrowanych stowarzyszeń; 6) zestawienie przychodów i wydatków funduszu dyspozycyjnego przeznaczonego na cele wywiadu politycznego; 7) wykazy dyslokacji policji i jej uzbrojenia; 8) wykazy wysiedlonych z państwa cudzoziemców; 9) wykazy wydanych paszportów zagranicznych; 10) wyciągi z rejestru orzeczeń o utracie obywatelstwa wskutek niedopełnienia obowiązku służby wojskowej - AAN, MSW, GMWO-P, sygn. 710, pismo UWWil. do MSW z 19 IV 1926, k. 2-50, k. 67-90.

³⁴ Archiwum Akt Nowych, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Gabinet Ministra - Sekretariat Ministra, sygn. 795, k. 109 - 109a; Dop., sygn. 983, k. 215.

³⁵ APKat, UWŚ, WP, sygn. 1, Okólnik MSW nr 142 z 9 XII 1923.

sytuacji, wydatki zaś potrzebne do sprawnego funkcjonowania urzędów, ograniczone do najkonieczniejszych”. Wydatki i zamówienia mogły być dokonywane jedynie w granicach otwieranych kredytów miesięcznych (tangenta). W szczególności zalecano szefom urzędów, zmniejszenie wydatków w następujących dziedzinach: w podróżach służbowych ograniczając ilość delegacji do najniezbędniejszych; w „przesiedleniach” wstrzymując przenoszenie urzędników do możliwych granic; w środkach lokomocji zmniejszając ilość wyjazdów samochodami oraz „redukując możliwie dotychczasową ilość koni”; w utrzymaniu porządku; w likwidowaniu niepotrzebnego oświetlenia; w opale i ogrzewaniu lokali. Nakazywano również ograniczenie do niezbędnego minimum zakup „inwentarza biurowego”, prenumeraty czasopism oraz zakupu książek w szczególności zagranicznych. Wojewoda warszawski pisał do starostów: „W związku z niejednokrotnie podkreślanymi w moich okólnikach nakazami oszczędności Panowie Starostowie na ogół wykazywali w tym względzie inicjatywę i uzyskali dodatnie wyniki. Zauważono jednak, że nie wszystkie wydatki są traktowane pod względem oszczędnościowym jednolicie i można osiągnąć jeszcze wydatniejsze wyniki przez wniknięcie we wszystkie szczegóły gospodarki i stosowanie oszczędności nawet w drobiazgach”³⁶

5. Sprawy techniki legislacyjnej i publikatorów urzędowych

Ministrowie spraw wewnętrznych w swojej polityce administracyjnej wiele uwagi poświęcili problemom techniki legislacyjnej, publikatorom urzędowym i bibliotekom w podległych im urzędach. W Ministerstwie Spraw Wewnętrznych opracowano projekty aktów prawnych według procedur, które ustaliła Rada Ministrów w uchwale z 20 listopada 1922 roku. Głosiła ona, że po przygotowaniu przez właściwą komórkę danego ministerstwa zasadniczego zrzębu aktu ustawodawczego, winien on być przesłany w celu konsultacji do jego pozostałych departamentów. Gdy zostały wyjaśnione wszystkie kwestie sporne w ministerstwie, przygotowano jego jednolity tekst, który był przedkładany do zatwierdzenia właściwemu ministrowi lub jego zastępcy. Następnie, projekt ten przesyłano do zainteresowanych ministerstw w celu zapoznania się z nim i przedstawienia uwag na piśmie. W dalszej kolejności, organizowana była obligatoryjnie konferencja międzyministerialna, na której dyskutowano wszystkie sporne kwestie. Tak przedyskutowany projekt, zatwierdzał ostatecznie właściwy minister i przekazywał go do Prezydium Rady Ministrów w celu dalszego kontynuowania procesu legislacyjnego³⁷. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych było jednym z bardziej aktywnych w „produkcji” projektów aktów ustawodawczych i rozporządzeń wykonawczych. Otóż, w latach 1918 – 1925 w sprawach samorządowych, ustaw (uchwalonych) przygotowano – 37, a rozporządzeń – 65. W sprawach bezpieczeństwa publicznego – odpowiednio – 36 i 172, a w sprawach organizacyjnych i innych 25 i 378³⁸. Ważną kwestią w pracy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych jak i urzę-

³⁶ AAN, MSW, Dop., sygn. 979, Pismo MSW z 5 IX 1925; GM WO – P, sygn. 708, k. 399.

³⁷ AAN, MSW, GMWO – P, sygn. 9, Okólnik Prezesa RM z 25 I 1923 r.

³⁸ R. Hausner, *Pierwsze...*, s. 26; R. Kraczkowski, *Aparat legislacyjny rządu w II Rzeczypospolitej*, „Państwo i Prawo”, 1982, z. 7, s. 85 – 96.

dów administracji terenowej, było przygotowywanie odpowiedzi na zapytania i interpelacje poselskie. W piśmie z 26 marca 1923 roku podsekretarz stanu K. M. Olpiński instruował podległych sobie urzędników, jak mają takie odpowiedzi przygotowywać. Otóż, w MSW projekt odpowiedzi na interpelację poselską powinien przygotować merytorycznie właściwy wydział. Następnie, przesyłano go obligatoryjnie do wydziału prawnego. Po uzyskaniu akceptacji przez tę komórkę, otrzymywał go dyrektor właściwego departamentu. Gdy go zatwierdził, przejmowała go kancelaria, w której po „odpowiednim wygotowaniu” i podpisaniu przez dyrektora departamentu, wysyłano go jako urzędowa odpowiedź do adresata³⁹.

Dla sprawnego funkcjonowania podległej ministrom spraw wewnętrznych administracji, ważną rolę odgrywały zbiory zarządzeń oraz wewnątrzresortowe publikatory urzędowe (dzienniki). Duża ilość zarządzeń wydawanych przez ministra spraw wewnętrznych w pierwszych latach niepodległości, wywołała potrzebę ich uporządkowania. Dlatego też, na początku 1920 roku wraz z uruchomieniem województw, MSW wydało drukiem pierwszy „Zbiór okólników Ministerstwa Spraw Wewnętrznych”, który liczył dwa tomy. Nakład wyczerpał się bardzo szybko, tak że już w 1921 roku wydano jego drugą, zaktualizowaną edycję⁴⁰. Najważniejszym publikatorem urzędowym w administracji spraw wewnętrznych był „Dziennik Urzędowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych”, który zaczął ukazywać się od 10 grudnia 1918 roku. Częstotliwość jego pojawiania się była następująca: w latach 1918 – 1922 wydano 88 numerów, w których znajdowało się 2.114 różnego rodzaju zarządzeń (pozycji) liczących 1.325 stron. Natomiast w latach 1923 – 1927 częstotliwość ta znacznie zmalała, gdyż wydrukowano tylko 19 numerów, w tym 1.981 pozycji i 1.030 stron.

Od początku istnienia administracji ogólnej jej organy starały się wydawać własne publikatory urzędowe. Na obszarach centralnej i wschodniej Polski poszczególne komisarjaty ludowe (starostwa) poczęły drukować własne „gazety” lub „dzienniki urzędowe”. Zawierały one zazwyczaj przedruki z „Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej”, „Monitora Polskiego”, czy „Dziennika Urzędowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych”. Wydawnictwa te, pozbawione podstawy prawnej przestały ukazywać się z chwilą uruchomienia pierwszych urzędów wojewódzkich w lutym 1920 roku. Rozpoczęły one wydawać własne czasopisma urzędowe pod nazwą „Dziennik Wojewódzki”. Natomiast powiatowe związki komunalne, za zgodą ministra spraw wewnętrznych, mogły wydawać własne „gazety urzędowe”. W województwach południowych dawny austriacki „Dziennik Ustaw i Rozporządzeń Krajowych” przestał ukazywać się pod koniec 1918 roku. Nie zastąpiono go jednak żadnym nowym publikatorem i lukę po nim wypełniły dopiero dzienniki wojewódzkie. W Poznańskim i na Pomorzu organem urzędowym był najpierw pruski „Dziennik Urzędowy”, a od 6 grudnia 1919 roku „Dziennik Urzędowy Województwa” wydawany w Poznaniu i Toruniu. Natomiast w autonomicznym województwie śląskim czasopismem urzędowym była „Gazeta Urzędowa Województwa Śląskiego”⁴¹.

³⁹ AAN, MSW, GMWO – P, sygn. 719, Pismo podsekretarza stanu MSW z 26 III 1923; W. Kozyra, *Polityka administracyjna...*, s. 316 – 317.

⁴⁰ Mon. Pol. nr 191, 100 (1920); R. Hausner, *Pierwsze...*, s. 145; *Zbiór okólników Ministerstwa Spraw Wewnętrznych*, cz. I – II, Warszawa 1920, s. 7 i n.

⁴¹ Mon. Pol. nr 38 (1920), Okólnik MSW o zaprzestaniu wydawania urzędowych czasopism po-

W Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i urzędach administracji politycznej poczęto tworzyć biblioteki, w których przechowywano różnego rodzaju czasopisma urzędowe oraz rozrastające się z każdym rokiem księgozbiory literatury fachowej. Pierwsza biblioteka powstała w MSW w 1920 roku. Podobne księgozbiory tworzone w urzędach wojewódzkich, starostwach, komendach wojewódzkich i powiatowych Policji Państwowej oraz organach samorządu terytorialnego. W piśmie z 28 maja 1925 roku do wojewodów minister spraw wewnętrznych Cyryl Ratajski zwracał uwagę, że nie wszystkie starostwa otrzymują z urzędów wojewódzkich potrzebne im do urzędowania oficjalne wydawnictwa. Księgozbiory w tych urzędach były niekompletne i nie dawały możliwości „personelowi starostw zapoznania się z obowiązującymi ustawami i korzystania ze źródeł prawnych”. Dlatego też, zalecono wojewodom by wydali odpowiednie zarządzenia celem stwierdzenia w jakich urzędach były braki w literaturze, a gdzie występował nadmiar książek i wydawnictw fachowych. Po rozpoznaniu sytuacji, powinni oni przeprowadzić odpowiednią wymianę księgozbiorów, a o wykonaniu zadania zameldować ministerstwu⁴².

6. Korpus urzędniczy

Ministrowie spraw wewnętrznych realizowali określoną politykę administracyjną wobec kadry pracowniczej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i podległych im urzędów administracji spraw wewnętrznych. Jej podstawowy zręb ukształtował się w pierwszych miesiącach niepodległości. Stąd też, dnia 15 marca 1919 roku Ministerstwo Spraw Wewnętrznych przekazało prasie informację, że „wszystkie posady w Ministerstwie oraz w podległych urzędach na prowincji są obsadzone. Ponadto Ministerstwo posiada kilka tysięcy zarejestrowanych ofert”⁴³. Zatrudnienie w tak krótkim czasie kilku tysięcy urzędników, nie mogło być oparte na planowej rekrutacji; była to raczej zakrojona na szeroką skalę improwizacja. Pod względem właściwego przygotowania fachowego można było mówić tylko o urzędnikach z byłego zaboru austriackiego i nielicznych urzędnikach z pozostałych dwóch zaborów. W konsekwencji, zatrudniono osoby chętne do pracy, a dotąd pracujące w innych zawodach lub nie pracujące w ogóle i nie mające żadnego przygotowania fachowego. Urzędnicy ci, rekrutowali się głównie z terenów b. Kongresówki i b. Galicji. Natomiast na ziemiach byłego zaboru pruskiego i na Kresach Wschodnich korpus urzędniczy tworzył się w oparciu o miejscową polską inteligencję i nielicznych polskich urzędników, pracujących wcześniej w administracji państw zaborczych. Tak skompletowany personel administracji spraw wewnętrznych, już w marcu 1919 roku „znalazł się pod ciężkimi zarzutami ze strony różnych ugrupowań sejmowych”. Na zarzuty te odpowiadał minister spraw wewnętrznych Stanisław Wojciechowski. Przypomniał raz jeszcze, że zatrudnianie pracowników w administracji publicznej odbywało się pod presją „braku ludzi wobec nawału nie cierpiącej zwłoki pracy”. Podkreślił, że rząd zaostrzył już kryteria przy-

wiatowych; Dziennik Urzędowy Województwa Lubelskiego, nr 1 (1920); R. Hausner, *Pierwsze...*, s. 144, 149 - 150.

⁴² AAN, MSW, GMWP - O, sygn. 131, s. 375.

⁴³ Mon. Pol., nr 61 (1919); K. Arct, *Przepisy o polskiej państwowej służbie cywilnej*, Warszawa 1925. s. 7 i n.; J. Mierzwa, *Starostowie Polski międzywojennej. Portret zbiorowy*, Kraków 2012, s. 335 i n.

mowania osób do pracy w administracji, rygorystycznie przestrzegając obowiązującego prawa urzędniczego, to jest „Tymczasowych przepisów służbowych dla urzędników państwowych” z 11 czerwca 1918 roku. Stwierdził następnie: „Rząd pragnie rzecz tak na przyszłość ułożyć, by zapewniona była możliwość pozyskania najlepszych sił całego kraju, a wykluczone niebezpieczeństwo wejścia do służby niepożądanych elementów”. Zadanie powyższe spełniać miała ustawa służbowa (pragmatyka), nad którą już rozpoczęły się prace i „którą rząd będzie miał zaszczyt przedłożyć Wysokiemu Sejmowi”⁴⁴. W rezultacie, „przyjęcie doraźnie w latach 1918 – 1919 wielkiej liczby urzędników różnego przygotowania i pochodzenia stworzyło fakt dokonany (podkr. – w org.), który zaciążył na dalszym rozwoju polityki personalnej, pociągając za sobą konieczność stosowania odmiennych zasad do personelu stanowiącego już obsadę urzędów (doszkalanie oraz selekcja), odmiennych zaś do nowych sił urzędniczych, wstępujących do służby administracyjnej (odpowiednie studia, podział na kategorie, szkolenie praktyczne, egzaminy fachowe)”⁴⁵.

W latach 1918 – 1926 ministrowie spraw wewnętrznych wydali szereg okólników i pism przewodnich, w sprawie właściwego rekrutowania „sił urzędniczych”. Tak więc, po zakończeniu wojny polsko – bolszewickiej zalecono wojewodom i starostom, by w pierwszej kolejności przyjmowali do pracy w swoich urzędach po spełnieniu przez nich wymogów formalnych, zdemobilizowanych wojskowych oraz inwalidów wojennych. Minister spraw wewnętrznych Stanisław Downarowicz w okólniku nr 119 z 12 listopada 1921 roku w sprawie definitywnego nominowania urzędników prowizorycznych nakazywał, by wojewodowie do wniosków nominacyjnych dołączali: 1) karty osobowe (w jednym egzemplarzu dla urzędników od VII stopnia służbowego wzwyż, a w dwóch egzemplarzach dla urzędników od VIII do XII st. s.); 2) wykaz stanu osobowego (w jednym egzemplarzu tylko dla urzędników w VII st. s. wzwyż; 3) *curriculum vitae*, dające całkowity i dokładny „obraz życia urzędnika”; 4) należycie uwierzytelnione odpisy świadectw szkolnych; 6) zaświadczenie o służbie wojskowej, jeśli urzędnik służył w wojsku; 7) lekarskie świadectwo zdrowia; 8) dowód obywatelstwa polskiego⁴⁶. W dniu 17 lutego 1922 roku weszła w życie ustawa o państwowej służbie cywilnej, zwana pragmatyką służbową⁴⁷. Akt ten, w sposób zasadniczy stabilizował dotąd tymczasowe podstawy prawne w zakresie zatrudnienia, awansów, spraw dyscyplinarnych i zwalniania pracowników państwowych. Art. 1 pragmatyki głosił: „Stosunek państwowej służby cywilnej ma charakter publiczno – prawny. Może być zmieniony, zawieszony lub rozwiązany przy zastosowaniu przepisów prawa publicznego, a w szczególności postanowień ustawy niniejszej”. Natomiast podstawową klasyfikację urzędników, obowiązującą odtąd w państwie określał art. 3. Brzmiał on: „Funkcjonariuszów państwowej służby cywilnej dzieli się na dwie kategorie: 1)

⁴⁴ Biblioteka Sejmu (BS), Sejm Ustawodawczy (SU), posiedzenie 14, z dnia 14 III 1919, Oświadczenie ministra S. Wojciechowskiego w sprawie obsadzania stanowisk w służbie administracyjnej.

⁴⁵ R. Hausner, *Pierwsze...*, s. 132.

⁴⁶ AAN, MSW, Dop., sygn. 975, k. 33; PRM, Rekt., nr 4, t. 13, Pismo MSW do PRM z 29 IX 1920 w sprawie urzędników prowizorycznych; Mon. Pol. nr 53, 169, 213 (1921), Sprawa zatrudniania wojskowych i inwalidów wojennych w urzędach administracji państwowej.

⁴⁷ DzURP, nr 21, poz. 146.

urzędników 2) niższych funkcjonariuszy państwowych”. Natomiast art. 4 stwierdzał: „Stosunek służbowy urzędnika zawiązuje się przez mianowanie z chwilą doręczenia pisma nominacyjnego. W piśmie nominacyjnym wymienia się urząd, w którym mianowany urzędnik ma pełnić służbę, tytuł urzędowy i stopień służbowy”. Mianowanie mogło być czasowe, do odwołania lub stałe (art. 5 i n.). Pragmatyka z 1922 roku dzieliła urzędników na trzy kategorie służbowe. Kategoria I - to urzędnicy posiadający wykształcenie wyższe potwierdzone złożeniem odpowiednich egzaminów praktycznych; II - urzędnicy posiadający wykształcenie średnie ogólnokształcące lub zawodowe; III - urzędnicy mający wykształcenie w zakresie szkoły powszechnej lub niższych klas szkoły średniej (art. 14 - 15)⁴⁸.

Kierownictwo resortu spraw wewnętrznych dużą uwagę przywiązywało do wyróżnienia dobrze pracujących urzędników. Jedną z jego form, było nadawanie odznaczeń i medali. W 1923 roku ustanowiony został głównie dla tej kategorii pracowników „Medal i Krzyż Zasługi”. Zajmował on wysokie miejsce w hierarchii odznaczeń państwowych zaraz po Krzyżu Kawalerskim „Orderu Odrodzenia Polski” i krajowych odznaczeniach wojennych. W ustawie o Krzyżu Zasługi przyjęto, że z reguły Złotym KZ mogli być odznaczeni urzędnicy państwowi od VI stopnia służbowego wzwyż i wojskowi od stopnia pułkownika w górę. Srebrnym, urzędnicy od VII do X stopnia służbowego i wojskowi począwszy od majora w dół. Brązowym, urzędnicy w XI - XII st. sł., funkcjonariusze niżsi, podoficerowie i szeregowi. Z drugiej strony, dążono do wyeliminowania z korpusu administracji spraw wewnętrznych, pracowników słabych i niesubordynowanych. W tym celu powołano przy odpowiednich organach komisje dyscyplinarne. Dnia 19 kwietnia 1924 roku ukazał się reskrypt ministra spraw wewnętrznych Zygmunta Hübnera w sprawie osób zdyskwalifikowanych w służbie państwowej. Na jego podstawie sporządzano listę osób zdyskwalifikowanych w resorcie spraw wewnętrznych. Podlegała ona okresowej aktualizacji i była rozsyłana do wszystkich organów administracji ogólnej oraz do innych resortów. Podstawą dyskwalifikacji były powody formalne, w szczególności naruszenie pragmatyki służbowej. Faktycznie, gros osób znajdujących się na tej liście to ujawnieni działacze lub sympatycy partii antypaństwowych lub podejrzani o współpracę z nimi, głównie z Komunistyczną Partią Polski⁴⁹.

W tym też czasie, bardzo radykalnie walczono z szerzącą się wśród urzędników państwowych korupcją. W styczniu 1920 roku, Sejm RP rozszerzył na urzędników państwowych ustawę z 1 sierpnia 1919 roku „O odpowiedzialności osób wojskowych za przestępstwa z chęci zysku”⁵⁰. Za przestępstwa te, jedyną karą - była kara śmierci. Szybko okazało się, iż ta drakońska ustawa, mimo kilkudziesięciu wyroków śmierci na wojskowych i urzędnikach, nie spełniła pokładanych w niej nadziei i w 1922 roku została zniesiona⁵¹.

⁴⁸ W. Kozyra, *Urząd...*, s. 123 i n.

⁴⁹ AAN, MSW, Dop., sygn. 980, k. 28; sygn. 978, k. 67, k. 46; k. 29.

⁵⁰ Dziennik Praw Państwa Polskiego, nr 64, poz. 383.

⁵¹ BS, SU, 115, 20 I 1920, Wystąpienie ministra S. Wojciechowskiego w sprawie II czytania projektu ustawy o odpowiedzialności urzędników za przestępstwa popełniane z chęci zysku; S. Milewski, *Ciemne sprawy międzywojnia*, Warszawa 2002, s. 113 - 119.

Gdy chodzi o ilość zatrudnionych pracowników w strukturach resortu spraw wewnętrznych, to w pierwszej kolejności należy skonstatować, że personel pracowni- czy resortu spraw wewnętrznych dzielił się, zgodnie z pragmatyką służbową z 1922 r. na a) urzędników i niższych funkcjonariuszy administracyjnych zatrudnionych w Mini- sterstwie Spraw Wewnętrznych, urzędach wojewódzkich i starościńskich, oraz b) funk- cjonariuszy policyjnych, to jest pracowników różnych formacji policyjnych do 1919 r., a następnie Policji Państwowej⁵².

Grupa pierwsza, to jest pracownicy urzędów organów administracji spraw we- wnętrzných zaczęła kształtować się, jak już wspomniano, podczas I wojny światowej. W dniu 1 września 1918 roku w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, zatrudnionych było 53 pracowników merytorycznych, nie licząc personelu pomocniczego. Natomiast według preliminarza budżetowego na lata 1919/1920 w urzędzie tym, pracowało ogó- łem 433 osoby, z tego pracowników etatowych było 334, a nieetatowych 99. Wśród pra- cowników etatowych, w II kategorii płacy zatrudniona była 1 osoba (minister), w III - 1 (podsekretarz stanu), w IV - 6 (szefowie sekcji), w V a - 25 (naczelnicy wydziałów), w V b - 19 (radcy ministerialni). Dalej, w VI kategorii płacy - 44 osoby (starsi referenci), w VII - 51 (referenci), w VIII - 37 (pomocnicy referentów), w IX - 37 (sekretarze), w X - 48 (starsi kanceliści), w XI - 39 (kanceliści) oraz 16 woźnych i 10 gońców. Wśród pracow- ników nieetatowych było 46 urzędników i dietariuszy, oraz 35 woźnych i gońców. Na początku 1920 roku ministrowi spraw wewnętrznych podlegało 5 urzędów wojewódz- kich w centralnej Polsce. W urzędach tych zatrudnionych było ogółem 315 osób, z tego pracowników etatowych 185, a nieetatowych 130. W tych pięciu województwach było 85 powiatów, zarządzanych przez urzędy starościńskie, zatrudniające ogółem 2.372 osoby. Na etatach zatrudnionych było 1.552 osoby, a pracowników nieetatowych - 820. Wśród pierwszej z tych grup, zatrudnionych było 85 starostów, 88 zastępców staro- stów i 1.379 urzędników od VII do XI kategorii płacy. W grupie drugiej, maszynistek i telefonistek było 334, woźnych, gońców i stróżów - 486 osób. W tym okresie, zadania administracji spraw wewnętrznych realizowali również pracownicy zatrudnieni w or- ganach państwowych pośrednio podległych ministrowi spraw wewnętrznych. Były to: Generalna Delegatura Rządu na b. Galicję, stanowiąca jeden okręg administracyjny II instancji, Zarząd Cywilny Ziem Wschodnich z podległymi mu zarządami okręgowymi i Ministerstwo byłej Dzielnicy Pruskiej z dwoma województwami⁵³.

W latach 1921 - 1923 ministrowi spraw wewnętrznych podporządkowane zosta- ły wszystkie organy administracyjne i ich kadra pracownicza, które realizowały zadania resortu spraw wewnętrznych. Dlatego też, już w styczniu 1923 roku w resorcie tym, pra- cowało ogółem 41.553 osoby. Pracowników zatrudnionych w urzędach organów admi- nistracji spraw wewnętrznych było 6.551 osób, to jest 15,8% wszystkich zatrudnionych, a funkcjonariuszy policyjnych 35.002 osoby (84,2%)⁵⁴.

⁵² W. Kozyra, *Polityka administracyjna...*, s. 221.

⁵³ R. Hausner, *Pierwsze...*, s. 134 - 135; J. Gierowska - Kałaur, *Zarząd Cywilny Ziem Wschodnich (19 lutego 1919 - 9 września 1920)*, Warszawa 2003, s. 66; A. Gulczyński, *Ministerstwo byłej Dzielnicy Pruskiej (1919 - 1922)*, Poznań 1995, s. 123.

⁵⁴ R. Hausner, *Pierwsze...*, s. 138; R. Litwiński, *Policja Państwowa w województwie lubelskim w latach 1919 - 1939*, Lublin 2001, s. 99 oraz obliczenia własne autora.

W 1923 roku w urzędach organów administracyjnych resortu spraw wewnętrznych (urzędnicy i niżsi funkcjonariusze) liczących ogółem 6.551 osób, zatrudnionych było: w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych 254 pracowników, z tego 90 kobiet i 164 mężczyźni. Ich miejsce urodzenia to: a) dzielnica rosyjska – 176 osób, b) dzielnica pruska – 5 osób, c) dzielnica austriacka – 40 osób, poza granicami kraju – 33 osoby. W Departamencie Ogólnym pracowało – 116 osób, Administracyjnym – 39, Bezpieczeństwa Publicznego i Prasy – 61, Samorządu – 36. Pod względem wykształcenia, struktura personalna MSW była następująca: ogółem szkoły wyższe ukończyło 80 pracowników, z tego: prawnicze i ekonomiczne – 70, filozoficzne – 3, rolnicze – 1, techniczne – 3, inne – 3. Wyższe wykształcenie tylko z absolutorium posiadało: 17 pracowników, w tym 8 prawnicze i ekonomiczne. Niepełnym wyższym legitymowało się 40 osób. Średnie, w zakresie 7 – 8 klas posiadało 42 funkcjonariuszy, w tym filologiczne – 5, realne – 29, handlowe – 3, inne – 5. Średnim wykształceniem w zakresie 6 klas wykazało się 37 pracowników, średnim w zakresie 4 klas – 25, elementarnym – 0, domowym – 11, nieznanym – 2.

Gdy chodzi o urzędy wojewódzkie i starościńskie, to w styczniu 1923 roku zatrudnionych tam było ogółem 6.297 osób, z tego 1.658 kobiet i 4.639 mężczyźni. Wojewodów i starostów było: 368, referentów: 1.525, pomocników kancelaryjnych: 4.404. W poszczególnych „obszarach administracyjnych kraju” pracowało: a) województwa centralne – 1.870 osób; b) wschodnie – 1.105 osób; c) zachodnie – 1.183 osoby; d) południowe – 2.219 osób (wraz z Tymczasowym Wydziałem Samorządowym we Lwowie), e) województwo śląskie – 222 osoby. Miejscem urodzenia dla tych funkcjonariuszy był: zabór rosyjski – w 2.022 przypadkach; zabór pruski w 1.158 przypadkach; zabór austriacki w 2.407 przypadkach i zagranica w 711 przypadkach. Gdy chodzi o wykształcenie pracowników administracji ogólnej przedstawiało się ono następująco: dyplomem szkoły wyższej legitymowało się 936 osób, w tym prawniczym i ekonomicznym 815, filozoficznym 29, lekarskim 12, weterynaryjnym 2, rolniczym 24, technicznym 31, innym 23. Studiami wyższymi zakończonymi absolutorium mogło wykazać się 87 osób, w tym prawniczymi i ekonomicznymi 78. Studiami wyższymi nieukończonymi 501 osób, a szkołą średnią w zakresie 7 – 8 klas 653 osoby, w zakresie 6 klas 664, w zakresie 4 klas 1.150, elementarnym 2.065, domowym 203, nieznanym – 38⁵⁵.

W czerwcu 1924 roku, w dyskusji nad budżetem ministra spraw wewnętrznych posłowie wiele uwagi poświęcali dotychczasowemu obliczu i sprawności działania kadry pracowniczej administracji spraw wewnętrznych. Sprawozdawca Komisji Budżetowej poseł Zygmunt Rusinek mówił, że „dobór ludzi zarówno w samej administracji, jak i policji państwowej w wielu okolicach pozostawia niezmiernie wiele do życzenia”⁵⁶. W sejmie, 5 maja 1925 roku „o sprawie urzędniczej” minister spraw wewnętrznych Cyryl Ratajski mówił: „Selekcja urzędników odbywa się w tempie niezwykle szybkim, obawiam się czy nie zbyt szybkim. Dochodzą mnie skargi na nadużycia, ale coraz częściej także skargi na zbyt częstą zmianę urzędników. Przed niedawnym czasem usłyszałem z ust delegacji obywatelskiej z jednego powiatu białostockiego

⁵⁵ R. Hausner, *Pierwsze...*, s. 139 – 140.

⁵⁶ BS, SU, 132, 18 VI 1924, p. 52 – 53.

krzyk rozpacz, że w ciągu kilkuletniego istnienia Państwa mianuję jedenastego z rzędu starostę powiatowego. Energia w tępieniu nadużyć jest wskazana, ale nie może się wyrażać w skłonność do zbyt pochopnego usuwania urzędnika bez gwarancji, że następca będzie lepszy". Ciągłe zmiany na szczytach hierarchii administracji spraw wewnętrznych można było tłumaczyć „zmiennymi w zaraniu państwa stosunkami politycznymi i silnym ścieraniem się nerwów pod brzemieniem odpowiedzialności i nawałem pracy; na stanowiskach niższych instancji, wymagających wniknięcia osobistego w lokalne stosunki, częste zmiany urzędnicze mogą się odbić na Państwie fatalnie”⁵⁷. Mimo tych dyskusji, sporów i kontrowersji w latach 1924 – 1925 następuje poważna rozbudowa kadry pracowniczej resortu spraw wewnętrznych, a zarazem jej strukturalna stabilizacja, która przetrwa z niewielkimi zmianami do końca Drugiej Rzeczypospolitej.

7. Podsumowanie

Polityka administracyjna ministrów spraw wewnętrznych w zakresie organizacji i funkcjonowania urzędów organów administracyjnych w latach 1918 – 1926 składała się z następujących kompleksów spraw: a) organizacji wewnętrznej urzędów, b) procesów kancelaryjnych i decyzyjnych oraz efektywności pracy urzędów, c) techniki legislacyjnej i publikatorów urzędowych, d) korpusu urzędniczego.

W sferze organizacji wewnętrznej urzędów, kierownicy resortu spraw wewnętrznych pracowali przede wszystkim nad ukształtowaniem ich ustroju w oparciu tzw. model urzędniczy (niemiecki). Następnie, nad ustaleniem ich zasadniczej struktury organizacyjnej, która do 1924 roku funkcjonowała na zasadzie tzw. organizacji sztywnej, a po tym roku na zasadzie organizacji elastycznej. Szefowie MSW działali na rzecz usprawnienia procesu kancelaryjnego, bazującego na systemie dziennikowym. Zwracali uwagę na formy i sposoby zorganizowania procesu decyzyjnego, wydając w tym celu szereg szczegółowych zarządzeń. Ministrowie spraw wewnętrznych pracowali na rzecz podniesienia efektywności pracy tych jednostek, dążąc do zmniejszenia zaległości spraw, ograniczenia ewidencji i sprawozdawczości; wprowadzali oszczędności biurowo – finansowe. W sprawach techniki legislacyjnej i publikatorów urzędowych, skupiali się na wykonywaniu przez podległy im aparat przepisów dotyczących pracy legislacyjnej. Następnie, na zagadnieniu dzienników urzędowych w resorcie oraz bibliotek w MSW i urzędach administracji ogólnej. Szefowie resortu spraw wewnętrznych „zaimprovizowali” korpus urzędniczy MSW i podległych im struktur administracyjnych, a następnie poczęli pracować nad podniesieniem jego kwalifikacji w oparciu o pragmatykę służbową z 1922 roku.

⁵⁷ BS, SU, 201, 5 V 1925, p. 33.

BIBLIOGRAFIA:**Źródła**

Archiwum Akt Nowych: 1) Prezydium Rady Ministrów, Posiedzenia Rady Ministrów: t. 20, pos. 129 z 21 XII 1922; t. 22, pos. 29 z 4 VI 1923; 2) Archiwum Akt Nowych, Prezydium Rady Ministrów, Rektyfikaty: nr 4, t. 13, Pismo MSW do PRM z 29 IX 1920 w sprawie urzędników prowizorycznych; nr 12, t. 1, Pismo MSW z 23 II 1922; nr 12, t. 3, k. 3 – 3 a; 3) Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Dopływy, sygn.: 975; 978; 979; 980; 983; 1114; 4) Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Gabinet Ministra Wydział Organizacyjno-Prawny, sygn. 9, 16, 131, 708, 709, 710, 715, 719, 736; 5) Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Gabinet Ministra – Sekretariat Ministra, sygn. 795.

Archiwum Państwowe w Katowicach, Urząd Wojewódzki Śląski, Wydział Prezydialny, sygn. 1, 3.

Archiwum Państwowe w Lublinie, Urząd Wojewódzki Lubelski, Wydział Ogólny, sygn. 211, 269, 858.

Archiwum Państwowe w Poznaniu, Urząd Wojewódzki Poznański, Wydział Ogólny, sygn. 123.

Biblioteka Sejmowa, Sejm Ustawodawczy: 1) posiedzenie 14, z dnia 14 III 1919; 2) posiedzenie 115, 20 I 1920; 3) posiedzenie 132, 18 VI 1924, p. 52 – 53; 4) posiedzenie 201, 5 V 1925, p. 33. Dziennik Praw Królestwa Polskiego, nr 1, poz. 1.

Dziennik Praw Państwa Polskiego, nr 64, poz. 383.

Dziennik Urzędowy Województwa Lubelskiego, nr 1 (1920).

Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej: nr 65, poz. 395; nr 21, poz. 146; nr 21, poz. 225; nr 39, poz. 234, 235, 236; nr 72, poz. 426; nr 90, poz. 489; nr 90, poz. 490.

Monitor Polski: nr 38 (1920), Okólnik MSW o zaprzestaniu wydawania urzędowych czasopism powiatowych; nr 53, 169, 213 (1921), Sprawa zatrudniania wojskowych i inwalidów wojennych w urzędach administracji państwowej; nr 61 (1919); nr 191, 100 (1920); nr 251 (1920).

Zbiór okólników Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, cz. I – II, Warszawa 1920.

Literatura:

Arct K., *Przepisy o polskiej państwowej służbie cywilnej*, Warszawa 1925.

Auer A., Demmke Ch., Polet R., *Civil Services Political Authority and Bureaucratic Analysis*, New York 1992.

Dąbrowski A. G., *Kancelaria Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w Warszawie w latach 1918 – 1939*, Warszawa 2015.

Dereszyńska-Romaniuk M., *Kancelaria Urzędu Wojewódzkiego Pomorskiego w Toruniu w latach 1919 – 1939*, Warszawa 1998.

Gierowska-Kałuża J., *Zarząd Cywilny Ziem Wschodnich (19 lutego 1919 – 9 września 1920)*, Warszawa 2003.

Gulczyński A., *Ministerstwo byłej Dzielnicy Pruskiej (1919 – 1922)*, Poznań 1995.

Haltenhauer H., *Geschichte des Beamtentums*, Köln 1980.

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

Hausner R., *Zagadnienie zmniejszenia obiegu papierów*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej”, 1927, nr 5.

Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947.

Komarnicki W., *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937.

Konstankiewicz M., *Kancelaria starostw województwa lubelskiego w latach 1919 – 1939*, Lublin 2011.

Kozyra W., *Polityka administracyjna ministrów spraw wewnętrznych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1918 – 1939*, Lublin 2009.

Kozyra W., *Procesy kancelaryjne i decyzyjne w Urzędzie Wojewódzkim Lubelskim w latach 1919 – 1939*, „Rocznik Chełmski”, 2001, t. 7.

Kozyra W., *Stanisław August Thugutt – pierwszy minister spraw wewnętrznych Polski Niepodległej (17 XI 1918 – 16 I 1919)*, [w:] *W służbie Klio...*, *Księga poświęcona pamięci Profesora Tadeusza Radzika*, red. J. Kłapeć, W. Kozyra, G. Kuprianowicz, R. Litwiński, M. Mazur, M. Sioma, R. Wysocki, Lublin 2012.

Kozyra W., *Urząd Wojewódzki w Lublinie w latach 1919 – 1939*, Lublin 1999.

Kozyra W., *Ustrój Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie w okresie II Rzeczypospolitej. Lata przed unifikacją administracji ogólnej (1919 – 1928)*, „Annales UMCS”, sec. G, vol. 36, 1989.

Kraczkowski R., *Aparat legislacyjny rządu w II Rzeczypospolitej*, „Państwo i Prawo”, 1982, z. 7, s. 85 – 96.

Kuta T., *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Wrocław 1992.

Litwiński R., *Policja Państwowa w województwie lubelskim w latach 1919–1939*, Lublin 2001.

Malec D., Malec J., *Historia administracji nowożytnej*, Kraków 1997.

Mierzwa J., *Starostowie Polski międzywojennej. Portret zbiorowy*, Kraków 2012.

Milewski S., *Ciemne sprawy międzywojnia*, Warszawa 2002.

Prawo administracyjne, red. J. Boć, Wrocław 2000.

Robaczewski A., *Zastępstwo służbowe w urzędzie administracyjnym a ważność aktów administracyjnych*, Warszawa 1923.

Robótka H., *Kancelarie urzędów administracji państwowej w II Rzeczypospolitej (Procesy akto-twórcze)*, Toruń 1993.

Witkowski W., *Historia administracji w Polsce 1764 – 1989*, Warszawa 2007.