

Administracja publiczna w II Rzeczypospolitej

Joanna
Górska-
Szymczak
Grzegorz
Górski

Monografie
Kolegium
Jagiellońskiego

JAGIELLOŃSKI
INSTYTUT WYDAWNICZY



Administracja publiczna

w II Rzeczypospolitej

Monografie
Kolegium
Jagiellońskiego

Rada programowa serii:

przewodniczący: prof. KJ dr hab. Grzegorz Górski (Kolegium Jagiellońskie, Toruń, Polska)

prof. Ivana Butoracova Sidlerova PhD (University of St. Cyril and Methodius, Trnava, Slovakia)

prof. dr hab. Krzysztof Górski (Jet Propulsion Laboratory NASA, Pasadena, CA, USA)

prof. RN dr Josef Navratil PhD (University of South Bohemia, České Budějovice, Czech Republic)

ks. prof. dr hab. Ireneusz Werbiński (Kolegium Jagiellońskie, Toruń, Polska)

prof. UMK dr hab. Marek Zajko (Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń, Polska)

prof. KJ dr hab. Krystyna Żuchelkowska (Kolegium Jagiellońskie, Toruń, Polska)

Administracja publiczna w II Rzeczypospolitej

Joanna
Górska-
Szymczak
Grzegorz
Górski

Monografie
Kolegium
Jagiellońskiego

Toruń 2021

Recenzenci:

prof. dr hab. Radek Jurčik – Ph.D. Tomáš Masaryk University Brno

prof. dr hab. Josef Kubík – Toruńska Szkoła Wyższa – Kolegium Jagiellońskie

Redaktor prowadzący:

Beata Króliczak-Zajko

Korekta:

Sylwia Sass

Opracowanie graficzne:

Beata Króliczak-Zajko

Skład:

Paweł Banasiak

Copyright by © Jagielloński Instytut Wydawniczy & Grzegorz Górski,
Joanna Górski-Szymczak

Toruń 2021



Jagielloński Instytut Wydawniczy

ul. Szosa Bydgoska 50

87-100 Toruń

tel. 56 651 97 81

ISBN 978-83-65824-73-8



Druk: Machina Druku, www.machinadruku.pl

Spis treści

Wstęp	7
1. Odbudowa polskiej administracji publicznej w latach 1916–1919	13
Wprowadzenie	15
Sytuacja Polaków w państwach zaborczych w momencie wybuchu I wojny światowej	16
Rola komitetów obywatelskich w Polsce centralnej w odbudowie administracji polskiej	18
Nowe instytucje polskie w Małopolsce po wybuchu wojny	21
Rozwój instytucji polskich po zajęciu Polski centralnej przez Niemców i Austriaków	22
Akt 5 listopada i jego znaczenie dla odbudowy polskiej administracji	25
Powołanie Rady Regencyjnej i rządu królewsko-polskiego	27
Przejęcie władzy administracyjnej z rąk zaborców przez instytucje polskie	32
Podsumowanie	35
2. Ustrój administracji centralnej w latach 1919–1939	37
Wprowadzenie	39
Konstytucyjne podstawy administracji	41
Praktyka konstytucyjna w odniesieniu do władzy wykonawczej pod rządami Konstytucji marcowej	46
Próba usprawnienia administracji w Noweli sierpniowej 1926	48
Administracja po uchwaleniu Konstytucji kwietniowej	50
Organizacja administracji centralnej	55

Ewolucja struktur administracji centralnej II Rzeczypospolitej ..	61
Podsumowanie	65
3. Organizacja administracji rządowej w terenie w latach 1919–1939	67
Wprowadzenie	69
Administracja terytorialna w państwie unitarnym	69
Tworzenie nowych województw w latach 1919–1925	72
Zasady organizacji i funkcjonowania administracji terytorialnej	73
Organizacja administracji wojewódzkiej	76
Organizacja administracji powiatowej	80
Terenowa administracja niezespólona	81
Podsumowanie	83
4. Organizacja administracji samorządowej w latach 1919–1939	85
Wprowadzenie	87
Ustrój samorządu terytorialnego na ziemiach byłego zaboru austriackiego	87
Ustrój samorządu terytorialnego na ziemiach byłego zaboru pruskiego	90
Ustrój samorządu terytorialnego na ziemiach byłego zaboru rosyjskiego	92
Konstytucyjne podstawy ustroju samorządowego Rzeczypospolitej	93
Ujednoczenie ustroju samorządu terytorialnego w 1933 roku	100
Inne rodzaje samorządu w II RP	102
Podsumowanie	104
Zakończenie	107
Bibliografia	113

Wstęp

II Rzeczpospolita odrodziła się jako niepodległe państwo w listopadzie 1918 roku. Odrodzenie to było wyrazem woli Narodu Polskiego, który powołując do nowego życia swoje państwo, stał się ponownie jego niepodzielnym suwerenem.

Ten akt państwowotwórczy, będący wyrazem zbiorowej woli Narodu Polskiego, stanowił z jednej strony punkt zwrotny w procesie dotychczasowych działań ukierunkowanych na odzyskanie niepodległości, z drugiej zaś był punktem wyjścia do dalszych działań związanych z odbudowywaniem Rzeczypospolitej w różnych obszarach jej funkcjonowania. Nie były to jednak procesy łatwe i nie przebiegały tak szybko, jak wyobrażano sobie u progu niepodległości.

Kiedy państwo polsko-litewskie zostało u schyłku XVIII wieku ostatecznie unicestwione przez Rosję, Prusy i Austrię, zniszczone zostały w kolejnych dziesięcioleciach przez tych zaborców w praktyce wszystkie jego instytucje. Instytucje, które ukształtowane zostały w ciągu kilkuset lat ich naturalnego rozwoju. Wśród nich jednym z pierwszych obszarów, z którego całkowicie wyrugowano niemal wszystkie struktury wytworzone w Rzeczypospolitej, była właśnie administracja publiczna.

Państwa zaborcze bądź to natychmiast, bądź w pewnym procesie przeniósł na zajęte przez siebie ziemie Rzeczypospolitej swoje instytucje administracyjne. Były to rozwiązania całkowicie sprzeczne z modelem ukształtowanym przez stulecia na ziemiach polskich.

Administracja polska była wytworem utrwalonej w Rzeczypospolitej tradycji wolnościowej. Cechowała się więc ona przede wszystkim poddaniem jej pod mającą różne formy kontrolę społeczną. Kontrola ta była wykonywana z jednej strony przez upodmiotowione politycznie masy obywateli szlacheckich, z drugiej zaś strony przez obywateli miast (przede wszystkim miast królewskich). Występowały także elementy zróżnicowanej kontroli politycznej administracji, wykonywanej przez ciała reprezentacyjne zarówno na szczeblu centralnym (Izba Poselska), jak i regionalnym (sejmiki

ziemskie). Wreszcie – co szczególnie ważne – była to administracja ograniczona co do swojej obszerności, zarówno struktur, jak i zaangażowanych w nią ludzi oraz – zwłaszcza – skali oddziaływania. Rzeczpospolita polsko-litewska była bowiem państwem głęboko zdecentralizowanym i instytucje administracyjne miały bardzo ograniczone kompetencje. Nawet zmiany wprowadzane w strukturze i funkcjonowaniu administracji w okresie panowania ostatniego króla Stanisława Augusta miały – odnosząc to choćby do europejskich standardów ówczesnej epoki – bardzo ograniczony charakter.

Na tym tle swoiste wejście na ziemie polskie struktur administracyjnych państw zaborczych musiało być olbrzymim szokiem dla wszystkich warstw społecznych zamieszkujących te tereny. Wszyscy trzej zaborcy reprezentowali bowiem najbardziej brutalne i omnipotentne europejskie reżimy absolutystyczne przełomu XVIII i XIX wieku. Taki charakter tych państw przejawiał się przede wszystkim w tym, że przyjęte w nich modele organizacji administracji były kluczowymi narzędziami realizowania owej brutalnej polityki i opresji wobec poddanych przez władców tych państw.

Choć używano dla nich już wtedy – a z przykrością skonstatować należy, że maniera ta jest całkowicie bezmyślnie utrzymywana po dziś dzień – określenia „absolutyzmu oświeconego”, to jest oczywiste, że pojęcie to ma charakter oksymoronu. Można jedynie rozważać, czy apologetyzowanie przez ówczesnych europejskich celebrytów pokroju Woltera tak cynicznych, bezwzględnych i wyzutych z wszelkiej wrażliwości postaci jak Katarzyna II czy Fryderyk II było motywowane wyłącznie wypłacanymi przez nich sutymi apanażami, czy było po prostu wyrazem zwykłej, choć bezgranicznej głupoty, przykrywanej powierzchowną, ale ówczesnie efektowną erudycją.

Można zatem stwierdzić, że na ziemie polskie wprowadzono nowe struktury administracyjne w sposób w pewnym sensie rewolucyjny, grzebiąc dotychczasowy porządek. Podkreślić trzeba, że nawet w okresie kiedy na ziemiach polskich powstawały organizmy mające częściowo autonomiczny charakter – będące francuskim protektoratem Księstwo Warszawskie, rosyjskim protektoratem Królestwo Polskie, czy tzw. Autonomia Galicyjska – jedynie w ograniczonym zakresie tworzone w nich struktury administracyjne nawiązywały do polskiej tradycji.

Można w związku z tym zaryzykować twierdzenie, że już ówczesnie utrwał się wśród polskich elit i decydentów pogląd, że to słabość polskiej

administracji była jedną z głównych przyczyn upadku państwa polskiego. To niczym nieuzasadnione przekonanie suflowane było z pełną intensywnością przez propagandę historyczną, konsekwentnie podawaną Polakom przez władze w Petersburgu i Berlinie. Na tym tle ugruntowywał się przez pokolenia swoisty kompleks polski (nie tylko zresztą w tym obszarze), a wraz z nim niemal całkowita niewiara w zdolności wytworzenia własnych rozwiązań w dziedzinie zarządzania państwem i przeświadczenie o konieczności naśladowania innych.

Najpierw zatem podążano za modą francuską, zainstalowaną wraz z powstaniem Księstwa Warszawskiego i dominującą przynajmniej do upadku powstania listopadowego. Francuski model skrajnie scentralizowanej i zbiurokratyzowanej administracji, rozwinięty do absurdalnych rozmiarów w cesarstwie rosyjskim, stał się zatem jednym z owych punktów odniesienia i naśladowania.

Z drugiej strony odwoływano się do doświadczeń niemieckich, a więc swoiście zmilitaryzowanej administracji pruskiej oraz podobnie ukształtowanej, choć stopniowo demokratyzującej się administracji austriackiej.

Te trzy tradycje administracyjne stały się częścią nowego ładu administracyjnego odrodzonej Rzeczypospolitej. To wokół doświadczeń wynikających z funkcjonowania tych trzech porządków administracyjnych ogniskowało się myślenie polskich elit, niezależnie od ich politycznych afiliacji, w okresie do 1939 roku. I właśnie temu zagadnieniu – próbie stworzenia swoistej syntezy różnych modeli administracyjnych dla potrzeb odtworzonego państwa – poświęciliśmy nasze rozważania w przedstawianym opracowaniu.

W części pierwszej przedstawiamy zatem proces tworzenia na ziemiach polskich struktur, które stały się fundamentem administracji publicznej odrodzonego państwa. Proces ten rozpoczął się wraz z wybuchem I wojny światowej, która wytworzyć miała korzystną dla odbudowy Polski koniunkturę międzynarodową.

W części drugiej charakteryzujemy ustrój administracji centralnej II Rzeczypospolitej, uwzględniając w szczególności konstytucyjne uwarunkowania jej modelu i funkcjonowania.

W części trzeciej koncentrujemy swoją uwagę na zaprezentowaniu ustroju terytorialnej administracji rządowej. Staramy się tu ukazać również uwarunkowania polityczne i etniczne, skutkujące ograniczoną realizacją pomysłów silniejszej decentralizacji administracji.

Wreszcie w części czwartej przybliżyamy problematykę związaną z ustrojem samorządowym II Rzeczypospolitej. W tej części wykraczamy poza problematykę terytorialnej administracji samorządowej, podkreślając wagę i znaczenie innych form samorządowej organizacji społecznej dla funkcjonowania państwa.

Opracowanie nasze nie jest „zamkniętą księgą” administracji publicznej II RP. Stanowi raczej próbę pewnego uporządkowania problematyki i pojęć, i jest raczej punktem wyjścia dla dalszych studiów nad tą problematyką. Rzeczą pożądaną byłoby bowiem kontynuowanie badań nad niewątpliwie gigantycznym wysiłkiem intelektualnym i organizacyjnym polskich elit okresu międzywojennego w tym okresie. Zważyć należy, że ludzie ci stanęli przed olbrzymimi wyzwaniami. Musieli bowiem zapewnić młodej państwowości minimalnie efektywną administrację (mając na uwadze historyczne reminiscencje) w ramach ograniczonych środków budżetowych, stawić czoła złożonym problemom narodowościowym, wreszcie poszukiwać jakiejś nowej polskiej drogi, aby nie ograniczyć się do kopiowania obcych wzorców.

Z dzisiejszej perspektywy warto przyrzeć się tym wysiłkom. Po ponownym odzyskaniu możliwości do samostanowienia o sobie przez Naród Polski po 1989 roku stanęliśmy bowiem wobec podobnych wyzwań. Podejmowanie trudu odbudowy Polski po prawie 200 latach – z ową krótką przerwą na istnienie II RP – okazało się niezwykle skomplikowanym zadaniem. I z pewnością nie można uznać tego procesu za dzieło zakończone. Tym bardziej zatem warto przyrzeć się doświadczeniom sprzed kilkudziesięciu lat i szukać w nich inspiracji. Mamy nadzieję, że publikacja niniejsza choćby w minimalnym zakresie przyczyni się do tego.

Rozdział 1.

Odbudowa polskiej administracji publicznej w latach 1916–1919

Wprowadzenie

Józef Piłsudski przyjechał w dniu 10 listopada 1918 roku do Warszawy, opuszczając magdeburgską niewolę, w której pozostawał od kryzysu przysięgowego w lipcu 1917 roku¹. Zaraz po zjawieniu się w stolicy objął on faktycznie kierownictwo państwowe odradzającej się Rzeczypospolitej Polskiej².

Było to z pewnością przełomowe wydarzenie w procesie odbudowywania państwa polskiego. Z tą chwilą „sprawa polska” nabrała nowej dynamiki zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i międzynarodowym. Na coraz większym obszarze ziem polskich tworzone już bez żadnych przeszkód nowe instytucje, w tym struktury polskiej administracji państwowej.

Jednak ciągle zastanawiającym faktem pozostaje niezwykła sprawność, z jaką dokonał się proces odbudowy struktur państwa polskiego. Miał on oczywiście swoje podłoże w wielu działaniach i przedsięwzięciach podjętych wraz z wybuchem w sierpniu 1914 roku „wielkiej wojny”, a nawet jeszcze wcześniej³. Dla ukazania tego aspektu, który jest przedmiotem

¹ W lipcu 1917 roku żołnierze I i III Brygady Legionów Polskich odmówili złożenia przysięgi na wierność Niemcom i Austro-Węgrom. Doprowadziło to do internowania większości z nich, zaś J. Piłsudski i K. Sosnkowski osadzeni zostali w więzieniu w Magdeburgu. Szerzej problem ten rozwija W. Lipiński, *Walka zbrojna o niepodległość Polski w latach 1905–1918*, Warszawa 1990.

² Rada Regencyjna „wobec grożącego niebezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, dla ujednoczenia wszelkich zarządzeń wojskowych i utrzymania porządku w kraju” przekazała w dniu 11 listopada 1918 roku władzę wojskową i naczelne dowództwo wojsk polskich jej podległych, brygadierowi Józefowi Piłsudskiemu mianowanemu na stanowisko głównodowodzącego Wojska Polskiego – zob. „Orędzie w przedmiocie przekazania władzy...”, w: „Dziennik Praw Państwa Polskiego” nr 18, poz. 38. 14 listopada 1918 roku Rada Regencyjna podjęła decyzję o samorozwiązaniu się, co oznaczało *de facto* przejście całej władzy w Królestwie Polskim przez J. Piłsudskiego.

³ Na konieczność wyjaśnienia tego procesu, ukazania całej złożoności jego przebiegu, zwracał już uwagę jeszcze w okresie przedwojennym wybitny historyk M. Handelsman, *Budowa państwa polskiego w czasie wielkiej wojny. Uwagi metodologiczne*, „Niepodległość”

naszych rozważań, konieczne jest choćby ogólne zaprezentowanie najważniejszych wydarzeń.

Wybuch owej „wielkiej wojny” wyniósł jako jeden z ważkich problemów dla całej społeczności międzynarodowej, „sprawę polską”, a więc konieczność znalezienia sposobu zaspokojenia aspiracji państwowych dużego narodu w centrum Europy. Było bowiem oczywiste, że postawa Polaków, zamieszkujących obszar będący jednym z głównych teatrów wojennych, w kluczowym miejscu Europy, nie mogła być ani dla mocarstw rozbiorowych, ani dla Francji i Wielkiej Brytanii obojętna⁴. Istniało zatem szersze przekonanie, że problem Polski trzeba będzie jakoś rozwiązać.

Pomimo wielu, często bardzo głębokich, różnic politycznych występujących i przed wybuchem wojny, i w tym trudnym okresie, pomiędzy polskimi przywódcami i ugrupowaniami, dawało się zauważyć daleko idące współdziałanie w tworzeniu i poszerzaniu marginesu swobody, a z czasem w budowaniu polskich instytucji państwowych. Zarówno jednak warunki do podejmowania takich działań, jak i ich tempo były bardzo mocno zróżnicowane na poszczególnych obszarach zaborczych.

Sytuacja Polaków w państwach zaborczych w momencie wybuchu I wojny światowej

U progu wojny najbardziej rozbudowane instytucje, w których Polacy odgrywali decydującą rolę, funkcjonowały w ramach autonomicznego ustroju prowincji/kraju Galicji (czyli Małopolski), znajdującej się w ramach cesarstwa austriackiego. To tam w poprzedzającym wojnę półwieczu stworzono rozbudowane instytucje administracyjne, o których można powiedzieć, że były w istocie swej polskie. Stąd z punktu widzenia procesu „odtworzenia” instytucji polskich w okresie po wybuchu wojny Małopolska nie jest, jak się zdaje, najlepszym przykładem ilustrującym rzeczywisty postęp w tym zakresie. Dlatego też wydaje się, że przebieg interesującego nas procesu

Warszawa 1931, t. 3. Niestety, mimo upływu ponad 100 lat od tych wydarzeń, jest to problematyka oczekująca w dalszym ciągu na pogłębione studia. Częściowo problematykę tę przybliżył D. Górecki, *Powstanie władz naczelnych w odradzającej się Polsce 1914–1919*, Łódź 1983, jednak również to opracowanie nie wyczerpuje wielu istotnych kwestii.

⁴ O miejscu „sprawy polskiej” w polityce państw zaborczych patrz rozważania J. Pajewskiego, *Odbudowa Państwa Polskiego 1914–1918*, Warszawa 1985, s. 42–51.

odtworzenia instytucji polskich można najlepiej zaobserwować, analizując przebieg wydarzeń na terenach tzw. Królestwa Kongresowego⁵.

Mimo pewnej liberalizacji polityki carskiej po rewolucji lat 1905–1907 i przemian ustrojowych cesarstwa w kierunku monarchii konstytucyjnej⁶ Polacy nie odczuli w poważniejszym zakresie efektów tych zmian. Na uwagę zasługuje tu jedynie dosyć rozbudowana i w pewnym zakresie spolonizowana struktura samorządów wiejskich na tym obszarze⁷. Nie był to jednak dorobek wystarczająco poważny, aby stać się fundamentem dla odbudowujących się polskich instytucji publicznych. Dlatego w Królestwie tworzone były od sierpnia 1914 roku instytucje i struktury, które miały już niedługo odegrać kluczową rolę w odbudowie niepodległości.

W Małopolsce wschodniej i zachodniej, czyli w ramach – jak wspomnieliśmy – autonomicznej prowincji Cesarstwa Austriackiego pod nazwą Galicji, zakres swobód, z których korzystała ludność polska, był największy. Także skala rozwoju polskich instytucji była nieporównywalna z innymi ziemiami polskimi. Mówiąc o instytucjach polskich, mamy oczywiście na myśli instytucje państwa austro-węgierskiego, które dzięki panującym od lat 70. XIX wieku swobodom w cesarstwie mogły być faktycznie zdominowane przez ludność polską. W tym miejscu pominiemy opis tych struktur, mimo że odegrały one ważną rolę w odbudowie polskiej państwowości⁸. Skupimy się na zaprezentowaniu tych działań w zaborze austriackim, które były swego rodzaju wyjściem poza ramy prawno-ustrojowe tego państwa i jako takie tworzyły solidne podwaliny pod odbudowę polskiej państwowości.

Na terenach zaboru pruskiego antypolska polityka elit pruskich była bardzo ostra niemal do wybuchu wojny. Już po rozpoczęciu wojny, z racji znaczenia postawy Polaków zamieszkujących to państwo dla wysiłku mi-

⁵ W tym okresie Rosjanie używali już określenia „Kraj Przywiślański”, a z punktu widzenia ustroju wewnętrznego Rosji obszar ten stanowił gubernatorstwo. Było to oczywiście sprzeczne z postanowieniami Kongresu Wiedeńskiego, który formalnie usankcjonował istnienie Królestwa Polskiego jako odrębnego od Rosji państwa.

⁶ Szerzej o tym procesie zob. G. Górski, *Historia ustrojów państw*, Toruń 2017. Szerokie studium tego procesu odnajdujemy w opracowaniu: A. Ascher, *The Revolution of 1905, Vol. I Russia in Dissaray*, Stanford 1988; *Vol. II Authority Restored*, Stanford 1994; *Vol. III A Short History*, Stanford 2004.

⁷ 2 marca 1864 roku wprowadzona została ustawa o urządzeniu gmin wiejskich w Królestwie Polskim („Dziennik praw cesarstwa rosyjskiego” z 1892 roku, t. II, rozdział V, Organizacja Zarządu Królestwa Polskiego art. 194–313).

⁸ Szerzej o tym w: G. Górski, *Historia ustrojów państw...*

litarnego armii niemieckiej, antypolskie ostrze uległo pewnemu stępieniu. Jednak nie oznaczało to zgody na jakiegokolwiek działania, które nosiłyby znamiona próby budowy polskich instytucji *quasi*-państwowych.

Podobnie rzecz się miała z terenami położonymi na Kresach Wschodnich, czyli ziemiami zaboru rosyjskiego poza Królestwem. Jednak na uwagę zasługuje tu daleko idąca samoorganizacja Polaków przynajmniej w trzech ważnych ośrodkach – w Wilnie⁹, Mińsku Białoruskim¹⁰ oraz Kijowie¹¹. Polacy wytworzyli wszędzie tam szereg znaczących instytucji. Jednocześnie wszakże stanowiąc faktyczną elitę intelektualną na tych obszarach, dominowali także w formalnych instytucjach państwa rosyjskiego.

Rola komitetów obywatelskich w Polsce centralnej w odbudowie administracji polskiej

Przejdźmy zatem do przeanalizowania procesu państwowotwórczego i wynikającego zeń procesu tworzenia polskiej administracji publicznej, w Polsce centralnej.

3 sierpnia 1914 roku powstał z inicjatywy prezesa Towarzystwa Kredytowego Ziemskiego, ks. Wł. Czetwertyńskiego, Komitet Obywatelski miasta

⁹ W tym miejscu nie ma specjalnie potrzeby wykazywania, w jakim stopniu w wymiarze kulturowym Wilno pozostawało miastem polskim w czasie I wojny światowej. Determinowane to było również demograficznie, bowiem Polacy stanowili przytłaczającą większość mieszkańców tego miasta w momencie wybuchu wojny. To wszystko znalazło swój wyraz w autentycznym przecież procesie dążenia zdecydowanej większości mieszkańców Wilna i Wileńszczyzny do połączenia z odbudowaną Polską w latach 1918–1922.

¹⁰ W jakim stopniu Mińsk zdominowany był w okresie poprzedzającym wojnę przez Polaków, świadczy skład tamtejszego samorządu terytorialnego. W wyborach do Rady Miejskiej Mińska w 1909 roku na 45 jej członków 29 było Polakami. Polacy dominowali intelektualnie i społecznie na tym obszarze. Zob. szerzej w: Dariusz Tarasiuk: *Między nadzieją a niepokojem. Działalność społeczno-kulturalna i polityczna Polaków na wschodniej Białorusi w latach 1905–1918*, Lublin 2007. Po zajęciu miasta przez Niemców instytucją reprezentującą i organizującą Polaków w Mińsku i na Mińszczyźnie była Rada Polska Ziemi Mińskiej wraz ze swoimi radami okręgowymi. Szerzej na ten temat pisze J. Gierowska-Kałaaur, *Aktywność środowisk polskich w Mińszczyźnie w realiach lat 1919–1920*, „Studia z Dziejów Rosji i Europy Środkowo-Wschodniej” 2010, t. 45.

¹¹ Kijów po powstaniu listopadowym stał się centrum polskości na Ukrainie. U progu I wojny światowej Polacy stanowili 25% spośród 400 tys. mieszkańców tego miasta. Kijów był nasycony polskimi instytucjami kulturalnymi w stopniu bodaj większym niż Wilno. Polacy dominowali również w życiu gospodarczym tego obszaru. Zob. szerzej w: T. Zienkiewicz. *Polskie życie literackie w Kijowie w latach 1905–1918*, Olsztyn 1990; R. Szeremietiew, *Siłą złego... Niemcy – Polska – Rosja*, Warszawa 2015.

Warszawy. Komitet powstał oficjalnie w celu zaradzenia brakom żywności, które pojawiły się nagle w związku z napiętą sytuacją polityczną, a następnie rozwijającą się sytuacją wojenną. Jednak to, co się wydarzyło w Warszawie, okazało się wyjątkowo silnym impulsem dla innych miast i mniejszych ośrodków. W ciągu kilku kolejnych tygodni praktycznie całe Królestwo pokryte zostało siecią takich komitetów obywatelskich we wsiach, gminach, miastach i powiatach¹².

W komitetach obywatelskich działali najaktywniejsi przedstawiciele różnych miejscowych polskich stowarzyszeń i związków. Środowiska te pod pozorem załatwiania w nich spraw aprowizacyjnych, a stopniowo także sanitarnych czy porządkowych, tworzyły całkowicie polskie struktury paraadministracyjne, i to na wszystkich szczeblach.

Zwieńczeniem tego po części spontanicznego, ale po części również inspirowanego ze stolicy procesu było powołanie po kilku tygodniach, bo już 10 września 1914 roku, Centralnego Komitetu Obywatelskiego. Komitet ten został już formalnie zatwierdzony przez władze rosyjskie, które uznały tym samym znaczenie tych struktur dla utrzymania porządku w Królestwie w obliczu coraz cięższych zmagających wojennych. Tym samym komitety obywatelskie stały się w pełni legalną instytucją polską funkcjonującą w Polsce centralnej.

Ważnym elementem dla rozwoju późniejszych polskich struktur administracyjnych stało się powołanie przez Centralny Komitet Komisji Wykonawczej oraz wchodzących w ich skład kilkunastu wydziałów i sekcji¹³. To właśnie te jednostki organizacyjne stały się najlepszą w ówczesnych warunkach szkołą i formą pracy państwowej. Przez struktury tych komitetów przewinęły się tysiące osób, które już wkrótce stanowiąc będą trzon polskiego aparatu państwowego.

Zwrócić też trzeba uwagę na fakt, iż struktury związane z komitetami objęły zakresem swego oddziaływania także te tereny Małopolski, czyli

¹² Szerzej o tworzeniu i działalności komitetów zobacz: M. Przeniosło, *Działalność struktur terenowych instytucji samopomocy społecznej na terenie Królestwa Polskiego w latach 1914–1918*, „Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych” 2001, t. 61, s. 91–114, a także tegoż samego autora: M. Przeniosło, *Organizacje samopomocy społecznej w Królestwie Polskim w latach I wojny światowej*, „Niepodległość i Pamięć” 2011, nr 1 (33).

¹³ Komisji Wykonawczej podlegały wydziały: ogólny, finansowy, komitetów miejscowych, dobroczynności, pracy i robót publicznych, gospodarczy, zdrowia publicznego. W ramach wydziałów powstało ok. 20 sekcji.

zaboru austriackiego, które w 1914 roku zostały zajęte w trakcie działań wojennych przez wojska rosyjskie¹⁴.

Podobnie jak CKO, komitety obywatelskie w terenie Polski centralnej stopniowo rozszerzały zakres swojego oddziaływania. Systematycznie rozbudowywały one swoje struktury wykonawcze, obejmując swoją aktywnością coraz to nowe obszary działania. Wobec postępującej alienacji władz rosyjskich od ludności polskiej właśnie komitety obywatelskie przejmowały coraz dalej idącą, faktyczną władzę w terenie.

Kolejnym ważnym krokiem naprzód w tworzeniu zrębów polskich struktur administracyjnych było uzyskanie w końcu lipca 1915 roku przez komitet warszawski od władz rosyjskich zgody na powołanie formacji o charakterze porządkowym – Straży Obywatelskiej – do wspomagania władz policyjnych w mieście. W ciągu kilku dni zorganizowano wielotysięczną grupę ochotników, a siłą rozpędu podobne formacje zaczęto tworzyć praktycznie w całym Królestwie.

To właśnie te struktury o charakterze policyjnym przejmowały czynności porządkowe i policyjne w momencie opuszczania przez wojska rosyjskie terenów Polski centralnej. W przyszłości w oparciu o te struktury tworzona będzie polska policja państwowa i policje samorządowe.

Wspomnieć też trzeba o tym, iż Centralny Komitet Obywatelski przygotował koncepcję uruchomienia polskiego sądownictwa. Opracowano projekty przepisów prawnych odnoszących się nie tylko do odpowiednich kwestii ustrojowych, dotyczących sądów pokoju i sądów wyższych instancji, ale też podjęto działania, aby ustalić wszelkie kwestie ich przyszłej personalnej obsady. W efekcie tych przygotowań i działań doprowadzono do tego, że nazajutrz po ustąpieniu Rosjan z Królestwa na jego terenie podjęła bardzo szybko działalność rozbudowana sieć polskiego sądownictwa powszechnego¹⁵.

¹⁴ Szerzej o działalności komitetów obywatelskich i ich roli pisze J. Pajewski, dz. cyt., s. 64–66

¹⁵ J. Pajewski, dz. cyt., s. 96.

Nowe instytucje polskie w Małopolsce po wybuchu wojny

Jeszcze przed wybuchem wojny w końcu lipca 1914 roku powstał we Lwowie Centralny Komitet Narodowy¹⁶. Ciało to było zdominowane przez galicyjskich narodowych demokratów.

Działała też powołana jeszcze w 1912 roku Komisja Skonfederowanych Stronnictw Niepodległościowych, skupiająca przedstawicieli pozostałych, najważniejszych stronnictw galicyjskich¹⁷.

Z uwagi na to, iż – jak już wspomniano – zakres swobód w zaborze austriackim był w porównaniu z innymi terenami ziem polskich najszerzy, główną troską polskich elit politycznych w Małopolsce były starania o zorganizowanie polskich formacji wojskowych, rzecz jasna w ramach armii cesarsko-królewskiej.

Po wielu kontrowersjach¹⁸ oraz nieudanej akcji wywołania w Królestwie powstania przez oddziały podporządkowane J. Piłsudskiemu¹⁹ ostatecznie, w konsekwencji inicjatywy Józefa Leo (prezydenta Krakowa i prezesa Koła Polskiego w parlamencie wiedeńskim) oraz kilku innych wpływowych polityków galicyjskich, 16 sierpnia 1914 roku zawiązano łączący oba zwaśnione dotąd ośrodki Naczelny Komitet Narodowy²⁰.

¹⁶ W skład CKN początkowo wchodził politycy Stronnictwa Demokratyczno-Narodowego, Stronnictwa Prawicy Narodowej (Podolaków) i Polskiego Stronnictwa Ludowego „Piast”. Następnie dołączyli do nich działacze Narodowego Związku Chrześcijańsko-Ludowego, Grupy „Rzeczypospolitej”, Stronnictwa Katolicko-Narodowego, Lwowskiego Stronnictwa Mieszczańskiego, Związku Polskich Organizacji Narodowych, czy Towarzystwa Uczestników Powstania 63 r. Szerzej o tym zob.: J. Molenda, *Piłsudczyk a narodowi demokraci 1908–1918*, Warszawa 1980.

¹⁷ W jej skład weszły m.in. Polska Partia Socjalistyczna, Narodowy Związek Robotniczy, Polska Partia Socjalno-Demokratyczna Galicji i Śląska Cieszyńskiego, Polskie Stronnictwo Postępowe, a po pewnym czasie także Polskie Stronnictwo Ludowe. Po powstaniu, TKSSN w grudniu 1912 roku wydała odezwę o wyrażnie antyrosyjskim nastawieniu, uznającą Austro-Węgry za „naturalnego sprzymierzeńca” w walce przeciw Rosji, K. Kumaniecki, *Odbudowa państwowości polskiej. Najważniejsze dokumenty, 1912 – styczeń 1924*, Warszawa–Kraków 1924, s. 8–10. Szerzej o Komisji zob. A. Garlicki, *Geneza legionów. Zarys dziejów Komisji Tymczasowej Skonfederowanych Stronnictw Niepodległościowych*, Warszawa 1964.

¹⁸ Głównie chodziło tu o trudności w porozumieniu się między wskazanymi wyżej ośrodkami: lwowskim CKN a krakowskim KSSN.

¹⁹ Szerzej o wymarszu oddziałów Piłsudskiego i o nieudanej próbie utworzenia Rządu Narodowego pisze J. Pajewski, dz. cyt., s. 76. Wyrazem świadomości niepowodzenia tej akcji był wydany 22 sierpnia 1914 roku w Kielcach rozkaz Piłsudskiego, K. Kumaniecki, dz. cyt., s. 23–24.

²⁰ Szerzej o tym zob.: K. Srokowski, *N.K.N.: zarys historii Naczelnego Komitetu Narodowego*, Kraków 1923.

NKN miał pełnić funkcję „najwyższej instancji w zakresie spraw wojskowej, skarbowej i politycznej organizacji zbrojnych sił polskich”²¹. Dla realizacji tego zamierzenia utworzony został Departament Wojskowy NKN z Władysławem Sikorskim na czele. Tenże podjął działania, które miały doprowadzić do sformowania Legionów Wschodniego i Zachodniego.

Utworzenie NKN jako wspólnej, najwyższej reprezentacji narodowej w Małopolsce, do tego zorientowanej na tworzenie polskiej siły wojskowej, było bardzo znaczącym wydarzeniem. Oznaczało bowiem otwarcie drogi do powstania pierwszych od kilkudziesięciu lat polskich formacji wojskowych, i to pod polskim dowództwem. W legionach tych, co ważne, służyli obok siebie członkowie zwaśnionych dotąd organizacji paramilitarnych powiązanych z różnymi siłami politycznymi²².

To zatem skupienie w szeregach wojska przedstawicieli różnych orientacji politycznych niejako wymusiło dalsze, skoordynowane już działania organizacyjne. Stąd towarzyszyło temu tworzenie administracyjnego zaplecza dla nowych instytucji, w postaci szeregu urzędów i placówek obsadzanych i kierowanych przez Polaków. Były one podporządkowane polskiemu ośrodkowi dyspozycyjnemu w postaci NKN.

Niezależnie więc od sukcesów w organizowaniu struktur ruchu obywatelskiego i jego komórek wykonawczych w Królestwie, nie ulega wątpliwości, że na ówczesnym etapie największe postępy w tworzeniu zrębów polskiego życia państwowego miały w dalszym ciągu miejsce w Małopolsce. Oprócz instytucji polskich funkcjonujących w ramach austriackich władz autonomicznych pojawiły się nowe instytucje, o zakresie działania wykraczającym poza unormowania ustrojowe cesarstwa.

Rozwój instytucji polskich po zajęciu Polski centralnej przez Niemców i Austriaków

Nowy etap dla funkcjonowania instytucji polskich w Polsce centralnej rozpoczął się w dniu 5 sierpnia 1915 roku, kiedy do Warszawy wkroczyły wojska niemieckie. Wkrótce zajęły one wraz z armią austriacką nie tylko całość ziem

²¹ K. Kumaniecki, dz. cyt., s. 20–22.

²² W szeregach tych jednostek służyć mieli członkowie dotychczasowych Drużyn Bartoszych, Drużyn Polowych Sokoła, Drużyn i Związku Strzeleckiego. K. Kumaniecki, dz. cyt., s. 24.

Królestwa, ale także pozostałe obszary Rzeczypospolitej, które wchodziły w skład zaboru rosyjskiego. Konsekwencją polityczną tej całkowitej nowej sytuacji było w pierwszym rządzie przejście właściwie całkowitej inicjatywy w dalszym prowadzeniu spraw polskich przez dzierżące zdecydowaną większość polskich terytoriów Niemcy²³.

Wraz ze wspomnianym wkroczeniem w sierpniu 1915 roku wojsk niemieckich i austriackich w Polsce centralnej utworzono na tych terenach generalne gubernatorstwa. Były to jednostki terytorialne, w których władzę administracyjną wykonywały w imieniu armii obu tych państw władze wojskowe. Na tym etapie Niemcy i Austriacy respektowali stanowisko rosyjskie, iż tereny byłego Królestwa Polskiego stanowią część terytorium Rosji, a jako tereny okupowane podlegały zarządowi wojskowemu wykonywanemu przez armie okupacyjne.

Przez pewien czas po zajęciu tych terenów Niemcy nie mieli jednak sprecyzowanej wizji swej polityki wobec Polski i Polaków. Ich działania ograniczały się raczej do powściągnięcia samodzielnej inicjatywy w tym zakresie swego austriackiego alianta. Jednocześnie, po krótkim tolerowaniu powstałych w ostatnim okresie pobytu Rosjan instytucji polskich, przystąpili do ich demontażu. Dotyczyło to przede wszystkim sieci polskich sądów, które utworzone zostały w okresie przejściowym. Udało się wszakże uratować bardzo już rozwinięty system polskiego szkolnictwa, a nawet – dzięki wysiłkowi warszawskiego komitetu obywatelskiego – uruchomić 15 listopada 1915 roku Uniwersytet Warszawski i Politechnikę Warszawską²⁴.

Komitet obywatelski warszawski, którego Niemcy nie zlikwidowali, rozwijał też swoją aktywność na coraz więcej obszarów życia. Kiedy więc kierujący nim ks. Z. Lubomirski 5 sierpnia 1915 roku został przez Niemców mianowany prezydentem Warszawy, komitet *de facto* przejął funkcję jego organu wykonawczego.

Równocześnie okupanci wprowadzili w 21 innych miastach Królestwa *quasi*-samorządy. Były to wprawdzie struktury, które pochodziły z ich nominacji, ale miały one dość znaczny zakres przyznanych im kompetencji. Stopniowo struktura tych władz samorządowych rozwinięta została na obszar całego Królestwa. Było to znaczącym faktem w kontekście wcześ-

²³ Szerzej o tym zob.: J. Knebel, *Rząd pruski wobec sprawy polskiej w latach 1914–1919*, Poznań 1963.

²⁴ Szerzej o tym zob.: J. Pajewski, dz. cyt., s. 97.

niejszego procesu likwidacji struktur obywatelskich. Dzięki temu proces odtwarzania na tym obszarze podstawowych instytucji administracyjnych, do tego znajdujących się w rękach polskich, mógł być kontynuowany.

Zatem obok obszaru Małopolski (zaboru austriackiego) tereny Królestwa stały się drugą częścią Polski, na której powstały zręby polskiego aparatu państwowego. Ważnym w tym kontekście wydarzeniem było też wprowadzenie 5 maja 1916 roku przepisów ordynacji wyborczej do samorządu Warszawy. Stało się to w następstwie mających wielki zasięg patriotycznych manifestacji, z okazji rocznicy uchwalenia konstytucji majowej.

Wybory samorządowe odbyły się bardzo szybko, bo już 16 lipca 1916 roku. Oparte one były o system wyborczy kurialny, zatem nie do końca demokratyczny. Niemniej wyłoniły w centrum polskiego życia publicznego pierwszą mającą realny mandat społeczeństwa instytucję władzy państwowej. Uzyskany przez nią w wyborach mandat społeczny istotnie uniezależnił ją od dyspozycji okupanta.

O tym, jak wielkie znaczenie przywiązywano do działania samorządu miasta Warszawy, świadczy deklaracja towarzysząca inauguracyjnemu posiedzeniu Rady Miejskiej: „(...) prace nasze pełnić będziemy w rozumieniu, że samorząd Warszawy jest pierwszym krokiem do odbudowy państwa polskiego. Niepodległe państwo polskie, wyposażone w organy i środki, niezależność jego wyrażające i zabezpieczające – oto cel najwyższy (...)”²⁵. Warto też dodać, że samo przeprowadzenie tych wyborów stało się również pierwszym od bardzo dawna praktycznym doświadczeniem organizowania tego procesu przez Polaków.

Tymczasem Niemcy stanęli w połowie 1916 roku wobec rosnących trudności wojennych i wyczerpywania się ich własnych rezerw ludzkich i materiałowych. Dążyli oni także do stworzenia rozwiązań politycznych, porządkujących sytuację w Europie Środkowej w myśl swoich strategicznych założeń²⁶. Działania te miały na celu wykorzystanie ich własnych olbrzymich zdobyczy wojennych, a także stanu posiadania ich austro-

²⁵ K. Kumaniecki, dz. cyt., s. 44. Oświadczenie autorstwa dr. Bagińskiego poparte zostało przez: Stronnictwo Polityki Realnej, Stronnictwo Demokratyczno-Narodowe, Stronnictwo Narodowe, Polską Partię Socjalistyczną, Stronnictwo Ludowe, Związek Narodowo-Robotniczy, Ligę Państwowości Polskiej.

²⁶ Chodzi tu o koncepcję tzw. *Mittleeuropy*; szerzej o tym zob.: J. Pajewski, dz. cyt., s. 113–115, a także I. Goworowska-Puchala, *Mittleeuropa, Rdzeń Starego Kontynentu*, Toruń 1997.

-węgierskiego alianta²⁷. W związku z tym postanowili oni podjąć bardziej aktywną politykę wobec Polaków, którzy z punktu widzenia demograficznego byli największym narodem w tej części Europy.

Akt 5 listopada i jego znaczenie dla odbudowy polskiej administracji

Wyrazem tego nowego podejścia do sprawy polskiej był tzw. akt 5 listopada, który był formalnym odzwierciedleniem woli cesarzy niemieckiego i austriackiego²⁸. W tej deklaracji stwierdzali oni, że z ziem „panowaniu rosyjskiemu wydartych” stworzą „państwo samodzielne z dziedziczną monarchią i ustrojem konstytucyjnym”.

Co ważne, monarcha austriacki w tym samym dniu wydał dekret, mocą którego tereny tzw. Galicji uzyskały prawo do „samodzielnego urządzania swoich praw krajowych aż do pełnej miary tego, co z jego przynależnością do całości państwa (...) się zgadza”²⁹.

Niezależnie od oceny intencji obu zaborców tak otwarte postawienie sprawy odbudowy polskiej państwowości, zwłaszcza przez Niemców, nadało temu problemowi zupełnie nową jakość w wymiarze międzynarodowym. Oznaczało bowiem jednoznaczne przetamanie obowiązującego dotąd pomiędzy zaborcami *consensusu* co do zapobiegania wszelkim staraniom o wskrzeszenie państwa polskiego³⁰.

Akt 5 listopada zapowiadał utworzenie samodzielnego Królestwa Polskiego, acz nie przesądzał ani jego ostatecznych granic, ani jego ustroju. Niewątpliwie był jednak przełomem w procesie budowy polskiego aparatu

²⁷ Wojska niemieckie opanowały kosztem Rosji olbrzymią przestrzeń od krajów bałtyckich przez Białoruś i fragmenty rosyjskiej Ukrainy. Austriacy zajęli północne Włochy, razem z Niemcami zajęli znaczną część terytorium Serbii. Wreszcie Niemcy opanowali Belgię i znaczną część północnej Francji.

²⁸ K. Kumaniecki, dz. cyt., s. 48–49.

²⁹ K. Kumaniecki, dz. cyt., s. 49.

³⁰ Szerzej na temat prawno-ustrojowych konsekwencji aktu 5 listopada piszę w tekście: G. Górski, *Akt 5 listopada w perspektywie historyczno-prawnej*, w: *Historia Integra. Księga pamiątkowa ofiarowana prof. S. Salmonowiczowi w siedemdziesięciolecie urodzin*, J. Dygdała i inni, Toruń 2001, oraz G. Górski, *O znaczeniu Aktu 5 listopada 1916 roku. Na marginesie artykułu Dariusza Makitły*, „Przegląd Sejmowy” 2018, nr 4 (147).

państwowego. Stwarzał mianowicie przesłanki do uruchamiania w pełni oficjalnych już polskich instytucji państwowych.

13 listopada 1916 roku ukazało się rozporządzenie³¹ gubernatora warszawskiego gen. Besselera o utworzeniu Rady Stanu i sejmu w Królestwie. Zakładano, iż posłów do sejmu wybiorą sejmiki powiatowe i korporacje miejskie w Warszawie i Łodzi. Sejm miał dokonać wyboru ośmiu członków Rady Stanu, zaś czterech i przewodniczącego mianować miał gubernator.

Jednak społeczeństwo polskie generalnie nieufnie przyjęło nową politykę niemiecką. Tym bardziej że trwały równoległe zabiegi wokół zorganizowania podporządkowanych cesarzowi sił zbrojnych, co zakończyło się generalnym niepowodzeniem³². Dlatego do realizacji tych planów gubernatora von Besselera nie doszło.

Wobec takiego rozwoju sytuacji 6 grudnia 1916 roku obaj generalni gubernatorzy wydali rozporządzenie o utworzeniu Tymczasowej Rady Stanu³³, której zadaniem miało być „współdziałanie przy tworzeniu dalszych urzędzeń państwowych w Królestwie Polskim”, w tym zwłaszcza administracji polskiej. Sądziła ona, że to rozwiązanie zdoła przyciągnąć Polaków do współpracy.

Tymczasowa Rada składać się miała z 15 osób mianowanych przez gubernatora niemieckiego i 10 osób mianowanych przez gubernatora austriackiego³⁴. Jako swoje naczelne zadanie Rada uznała stworzenie podstaw „konstytucyjnego ustroju państwa (...) zbudowanego na zasadach równouprawnienia wszystkich obywateli” oraz utworzenie „licznej, bitnej a karnej armii”³⁵.

Co istotne, zapowiadano też zorganizowanie polskiej administracji, skarbowości, odbudowę gospodarki i kultury. Realizacja tej zapowiedzi nie nastąpiła jednak od razu. Dopiero po upływie prawie pół roku Tymczasowa Rada Stanu sformułowała w zatwierdzonej 3 lipca 1917 roku „Tymczasowej

³¹ K. Kumaniecki, dz. cyt., s. 54–56.

³² Niemcy dość naiwnie sądzą, że Polacy z entuzjazmem podejmą służbę w tzw. *Polnische Wehrmacht*. W rzeczywistości cały projekt okazał się kompletną katastrofą i zamiast planowanej 100-tysięcznej armii udało się stworzyć ledwie kilkutyśieczną formację.

³³ K. Kumaniecki, dz. cyt., s. 70–71.

³⁴ Pracami Rady kierować miał marszałek koronny. Funkcję tę powierzono na inauguracyjnym posiedzeniu Rady W. Niemojowskiemu, potomkowi ostatniego premiera Rządu Narodowego, w 1831 roku.

³⁵ K. Kumaniecki, dz. cyt., s. 71.

organizacji polskich Naczelnych Władz Państwowych” podstawy działania planowanej do odtworzenia polskiej administracji państwowej.

Jednocześnie przystąpiono do formowania pierwszych struktur, w oparciu o które powstać miała polska centralna administracja państwowa. Utworzone zostały w ramach sekretariatu Tymczasowej Rady departamenty³⁶, które miały być odpowiednikami ministerstw.

Byt Tymczasowej Rady nie okazał się jednak długi. Już 25 sierpnia 1917 roku wszyscy jej członkowie złożyli swe mandaty, protestując w ten sposób przeciwko internowaniu polskich żołnierzy I i III Brygady w następstwie wspomnianego kryzysu przysięgowego.

Okupanci, nie chcąc jednak dopuścić do powstania w efekcie tego próżni instytucjonalnej, zaakceptowali najpierw funkcjonowanie tzw. Komisji Przejściowej. Komisja ta miała utrzymać dorobek organizacyjny Tymczasowej Rady do czasu wyłonienia nowych instytucji. Tymczasem, wbrew zamiarom niemieckim, Komisja podjęła rozbudowę struktur administracyjnych wspomnianych departamentów³⁷.

Powołanie Rady Regencyjnej i rządu królewsko-polskiego

Niemcy wobec coraz bardziej napiętej sytuacji wewnętrznej i w Niemczech, i w Polsce, oraz w obliczu komplikującej się ich sytuacji militarnej, przystali na propozycje tych środowisk polskich, które postulowały wyłonienie regenta i pozostałych władz państwowych³⁸. Działania takie miały przekonać Polaków do podjęcia szerszej kooperacji z Niemcami.

W konsekwencji takiego stanowiska 12 września 1917 roku Niemcy i Austriacy podjęli decyzję o powołaniu nowego ciała – trzyosobowej Rady Regencyjnej³⁹. Mocą patentu obydwu cesarzy ustanowiono Radę

³⁶ Utworzono departamenty: Sprawiedliwości, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, Skarbu, Spraw Wewnętrznych, Gospodarstwa Społecznego, Pracy oraz Spraw Politycznych (zajmowało się polityką zagraniczną). Powstała też Komisja Wojskowa, jako surogat ministerstwa spraw wojskowych. Szerzej o tym aparacie pisze Z. Winnicki, *Rada Regencyjna Królestwa Polskiego i jej organy*, Wrocław 1991.

³⁷ Szerzej o działalności Komisji przejściowej pisze Z. Winnicki, dz. cyt.

³⁸ Tamże. Zobacz także J. Pajewski, dz. cyt.

³⁹ W skład Rady weszli abp Aleksander Kakowski, Zdzisław Lubomirski i Józef Ostrowski.

jako „najwyższą władzę państwową w Królestwie Polskim, aż do jej objęcia przez króla lub regenta”⁴⁰.

Zapowiedziano też ponownie powołanie Rady Stanu, która wraz z Radą Regencyjną miała wykonywać władzę ustawodawczą w Królestwie. Zastrzeżano jednak prawo okupantów do wetowania uchwalanych przez te ciała ustaw i rozporządzeń. Rada Regencyjna nie miała również mieć prawa do występowania jako samodzielny podmiot w stosunkach międzynarodowych, aż do ustania okupacji.

Stworzenie całkowicie polskiej, najwyższej instancji władzy Królestwa, było kolejnym znaczącym krokiem w kierunku odbudowy państwa. Jakkolwiek władzę tę ustanawiał czynnik obcy, który utrzymywał też tę władzę w zależności od siebie, choć zawiadywała ona terenem o nieustalonych granicach, wreszcie była ubezwłasnowolniona na terenie międzynarodowym, była to jednak pierwsza po latach najwyższa polska władza państwowa. Zważyć też trzeba, że stopień zależności Rady Regencyjnej (i innych organów przez nią później ustanowionych) od okupantów systematycznie się zmniejszał⁴¹.

Z perspektywy czasu, zwłaszcza poprzez pryzmat tego, co wydarzyło się 11 listopada 1918 roku, znaczenie tego faktu w oczywisty sposób jest umniejszone. Ale w tamtym momencie było to wydarzenie wielkiej wagi. Niewiele jeszcze mimo wszystko zapowiadało w tym momencie totalną klęskę wszystkich trzech zaborców. Przeciwnie, siły niemieckie, choć osłabione na zachodzie, na wschodzie dysponowały przygniatającą przewagą. Perspektywy powstania w pełni suwerennej Rzeczypospolitej były więc ciągle odległe.

Ale ważne było jeszcze coś innego. Do momentu powstania Rady Regencyjnej wszystkie tworzone struktury polskie miały w istocie charakter *quasi*-państwowy. Powstanie Rady Regencyjnej, później i innych, podporządkowanych jej instytucji, uruchomienie jakże ważnego procesu stanowienia prawa polskiego, obejmującego swym zasięgiem coraz większą liczbę spraw, było zjawiskiem zupełnie nowym.

⁴⁰ K. Kumaniecki, dz. cyt., s. 87–88.

⁴¹ W istocie od samego początku stopień zależności Rady Regencyjnej od Niemców nie był znaczny. Można przyjąć z całą pewnością, że członkowie Rady przyjmowali swoją misję jako swoiste zło konieczne i nigdy nie uważali się za zobowiązanych do lojalności wobec okupantów. Nie ulega wątpliwości, że reprezentowali lojalność wobec Polski. Szerzej opisuje to Z. Winnicki, dz. cyt.

W sposób niebudzący wątpliwości zaczęło funkcjonować państwo polskie, które, choć jeszcze ograniczone swoistą kuratelą zewnętrzną, obejmowało praktycznie wszystkie najistotniejsze obszary życia społecznego i gospodarczego. Jak wielkie to miało znaczenie dla przyszłości, świadczy fakt, że II Rzeczpospolita recypowała praktycznie w całości dorobek Rady Regencyjnej i jej instytucji.

Nie od rzeczy będzie wskazanie, że powołanie Rady związane było także bez wątpienia z ukonstytuowaniem się w dniu 15 sierpnia 1917 roku w Lozannie Komitetu Narodowego Polskiego z R. Dmowskim na czele⁴². To zdominowane przez endecję ciało uznane zostało przez rządy alianckie – Anglii, Francji, Włoch i USA – za oficjalną reprezentację polską⁴³. Był to więc *quasi*-rząd emigracyjny, który także został zwierzchnikiem wojsk polskich sformowanych we Francji. Tę swoistą wyłączność uznania Komitet zachował aż do początków 1919 roku, tj. do objęcia prezydentury Rady Ministrów przez Ignacego J. Paderewskiego.

Warto też wspomnieć, że 1 września 1917 roku, po upływie dwóch lat okupacji, władze niemieckie i austriackie ponownie przekazały w polskie ręce (ściśle powołanej po kilkunastu dniach Rady Regencyjnej) całość systemu sądowego – włącznie z powołanym do życia polskim Sądem Najwyższym – oraz spraw szkolnictwa.

Następnym bardzo ważnym wydarzeniem w ramach interesującego nas procesu było powołanie przez Radę Regencyjną pierwszego gabinetu – Rady Ministrów. 7 grudnia 1917 roku urząd premiera objął Jan Kucharzewski, a następnego dnia na jego wniosek powołany został gabinet⁴⁴.

⁴² Komitet utworzony został jako nieformalne ciało jeszcze w końcu 1914 roku i początkowo działał na terenie Rosji. Po rewolucji lutowej w 1917 roku przeniósł się na Zachód. Formalnie powołany został do życia w Lozannie, następnie zaś został on przeniesiony do Paryża. Szerzej o tym zob.: M. Ryba, *Komitet Narodowy Polski*, w: *Encyklopedia Białych Płam*, t. 9, Radom 2002.

⁴³ Deklaracje rządów tych państw opublikowane zostały w pracy K. Kumanieckiego, dz. cyt., s. 102–105.

⁴⁴ W gabinecie Kucharzewskiego teki ministrów objęli: Stanisław Bukowiecki – sprawiedliwość, Antoni Ponikowski – wyznania religijne i oświecenie publiczne, Jan Kanty Steczkowski – skarby, Jan Mikułowski-Pomorski – handel i przemysł, Jan Zagłeniczyński – rolnictwo i dobra koronne, Stanisław Staniszewski – opieka społeczna i ochrona pracy, Jan Stecki – sprawy wewnętrzne, Stefan Przanowski – aprowizacja. Faktycznie status ministerstw posiadały też Departament Spraw Politycznych prowadzący sprawy zagraniczne z Wojciechem Rostworowskim oraz Komisja Wojskowa z Ludwikiem Górkim.

Powstanie rządu „królewsko-polskiego” otwierało drogę do budowania całkowicie polskiego aparatu administracji publicznej na wszystkich szczeblach⁴⁵. Mimo zmian gabinetów w późniejszym okresie utrzymana zostanie ciągłość funkcjonowania tego aparatu administracyjnego. W końcu nastąpi jego pełne przejęcie przez niepodległą już Polskę. W ten sposób obok systemu polskiego sądownictwa odtworzona została władza administracyjna, będąca drugim filarem ustroju państwowego.

Rząd Kucharzewskiego złożył dymisję 12 lutego 1918 roku, dając w ten sposób wyraz swej dezaprobaty dla tych postanowień pokoju brzeskiego, które odnosiły się do niemieckich obietnic przekazania Ukrainie ziemi chełmskiej⁴⁶. Po dłuższym impasie politycznym, dopiero po uzyskaniu od Niemców zapewnienia, że nie nastąpiły żadne ostateczne rozstrzygnięcia co do granic Królestwa, Rada Regencyjna 4 kwietnia 1918 roku powołała swój drugi gabinet, którym kierował Jan Kanty Steczkowski⁴⁷.

Po kilku dniach miało miejsce kolejne znaczące wydarzenie. 9 kwietnia 1918 roku odbyły się wybory do Rady Stanu. Były to w części wybory pośrednie, bowiem spośród 110 jej członków wyboru połowy jej składu dokonywały sejmiki powiatowe i rady miejskie. W pozostałej części 43 osoby uzyskały mandat decyzją Rady Regencyjnej, zaś 12 osób weszło z tytułu piastowanych funkcji i urzędów (wiryliści)⁴⁸. W taki sposób, z pominięciem ingerencji czynników zewnętrznych, ukształtowany został skład ciała, które miało być surogatem parlamentu.

Pierwsze swe posiedzenie Rada Stanu odbyła 21 czerwca 1918 roku, ostatnie zaś w dniu rozwiązania 7 października 1918 roku⁴⁹. Ten krótki okres

⁴⁵ 3 stycznia 1918 roku Rada Regencyjna wydała dekret o tymczasowej organizacji Władz Naczelnych w Królestwie Polskim, opublikowany 1 lutego w „Dzienniku Praw Królestwa Polskiego” (dalej Dz. P. K. P.) z 1918 roku nr 1 L. 1 – było to rozwinięcie i konkretyzacja dokumentu opracowanego przez Tymczasową Radę Stanu i stał się ten akt podstawą odtwarzania i funkcjonowania polskich władz publicznych także już po 11 listopada 1918 roku.

⁴⁶ Pismo z szeroką motywacją tej decyzji publikuje K. Kumaniecki, dz. cyt., s. 108–111.

⁴⁷ W strukturze jego rządu istotną zmianą było zlikwidowanie urzędu Ministra Apropowizacji.

⁴⁸ Wśród nich było 6 biskupów katolickich, 2 zwierzchników kościołów ewangelickich, najstarszy rabin Warszawy, rektorzy Uniwersytetu i Politechniki oraz pierwszy prezes Sądu Najwyższego. Skład Rady Stanu i zasady jej funkcjonowania określone zostały w ustawie Rady Regencyjnej z 4 lutego 1918 roku o Radzie Stanu Królestwa Polskiego („Dziennik Praw Królestwa Polskiego” z 1918 roku nr 2 L. 2).

⁴⁹ Rada Regencyjna w swym oświadczeniu dotyczącym rozwiązania Rady Stanu wskazywała na konieczność stworzenia podstaw dla uformowania wyłonionego w wyborach powszechnych sejmu, prezentowała też szerzej swoje zamierzenia na przyszłość (Dz. P. K. P. z 1918 roku nr 12 L. 23).

funkcjonowania nie pozwolił na wykonanie podstawowych postawionych przed nią zadań. Chodziło o przygotowanie projektu konstytucji i ordynacji wyborczej do sejmku.

Choć uruchomienie Rady Stanu było pewnym zwieńczeniem procesu odbudowy instytucji państwa polskiego, miało ono bowiem wszystkie niezbędne elementy ustrojowe, to jednak w sensie politycznym nie odegrało już istotnej roli. Po pierwsze bowiem, Rada Stanu zdominowana została przez ośrodki konserwatywne i pasywistyczne, i z tego powodu nie była ona już w tym momencie ciałem reprezentatywnym dla szerszej opinii polskiej. Po drugie i najważniejsze, w opinii społecznej była ona kojarzona ściśle z polityką niemiecką w Polsce. To zaś, w sytuacji gdy w połowie 1918 roku stało się już jasne, że Niemcy przegrają wojnę na zachodzie, a także w obliczu narastającego wrzenia rewolucyjnego w Niemczech i Austrii, praktycznie przesądzało los tej orientacji. Konsekwencje tych wydarzeń rozstrzygały o losie kojarzonych z nią instytucji. To też prawdopodobnie zdecydowało o tym, iż Rada Regencyjna rozwiązała Radę Stanu.

Zbiegło się to z dłuższym kryzysem rządowym, który nastąpił po złożeniu dymisji przez rząd Steczkowskiego w dniu 5 września 1918 roku Jesienne zawirowania w Europie, zwłaszcza w Niemczech i Austro-Węgrzech, nie sprzyjały inicjatywom Rady Regencyjnej. Wyrazem tego były nieudane próby tworzenia gabinetów przez J. Świerzyńskiego i J. Kucharzewskiego. Dopiero 23 października 1918 roku J. Świerzyński podjął się ponownej próby sformowania rządu i otrzymał stosowne nominacje. Co istotne, w tym wypadku jego gabinet funkcjonował już bez wymaganej dotąd akceptacji zaborców.

Wyrazem zupełnie nowej sytuacji politycznej był fakt, iż w tym gabinecie formalnie już ustanowiono dwa nowe urzędy Ministrów: Spraw Zagranicznych i Spraw Wojskowych⁵⁰. Co jednak ważniejsze, 10 października 1918 roku Rada Regencyjna poleciła pełniącemu obowiązki premiera B. Broniewskiemu „natychmiast wdroić kroki, celem najszybszego przejęcia od władz okupacyjnych wszystkich działów zarządu krajem”.

I rzeczywiście, wobec rozkładu niemieckiego aparatu państwowego rozpoczęto przejmowanie wszystkich funkcji zarządu państwem w Polsce

⁵⁰ Utworzono też urząd Ministra Komunikacji, wyodrębniono urzędy Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej oraz Ministra Ochrony Pracy, reaktywowano urząd Ministra Apropowacji.

centralnej, a także – co ważne – na części Kresów Wschodnich⁵¹. 3 listopada 1918 roku Rada Regencyjna przejęła formalnie administrowanie w austriackiej strefie okupacyjnej, uzgodniła też przejście całości władzy od Niemców na 15 listopada 1918 roku⁵².

Przejęcie władzy administracyjnej z rąk zaborców przez instytucje polskie

Tymczasem na obszarach Małopolski zachodniej 4 listopada faktyczny zarząd z rąk austriackich przejęła Polska Komisja Likwidacyjna z W. Witosem na czele⁵³. Natomiast w pozostałej części b. Prowincji Galicji, czyli w Małopolsce Wschodniej, władzę przejął zorganizowany we Lwowie Tymczasowy Komitet Rządzący. Oba te ciała były nie tylko władzami wykonawczymi, ale podejmowały także decyzje kreujące nowy porządek prawny na tych obszarach.

Jeszcze wcześniej, bo już 14 października 1918 roku, w Księstwie Cieszyńskim władzę przejęła Rada Narodowa z księdzem J. Londzinem.

Nawet w „sennej” dotąd Wielkopolsce wybrano w początkach grudnia 1918 roku sejm dzielnicowy, ten zaś 3 grudnia 1918 roku wyłonił Naczelną Radę Ludową. Rada rozpoczęła przygotowania do przejęcia władzy z rąk niemieckich, co nastąpiło wraz z wybuchem powstania wielkopolskiego 27 grudnia 1918 roku. Ciałem wykonawczym Rady był Komisariat NRL.

Zwieńczeniem tego lawinowego procesu przejmowania władzy z rąk okupantów było przeprowadzenie w pierwszej dekadzie listopada 1918 roku rozbrojenia w Polsce centralnej wojsk niemieckich i faktyczne przejęcie władzy przez ośrodki administracyjne podległe Radzie Regencyjnej.

Jednak w tym czasie wpływ Rady na rozwój wydarzeń stawał się coraz bardziej ograniczony. Wyrazem tego było powstanie w dniu 7 listopada 1918 roku w Lublinie Tymczasowego Rządu Ludowego Republiki Polskiej z I. Daszyńskim na czele⁵⁴. Ponieważ jednak bazę polityczną tego ośrodka

⁵¹ Bardzo ważnym było też przejęcie przez Radę Regencyjną zwierzchnictwa nad polskimi siłami zbrojnymi dekretem z 12 października 1918 roku (Dz. P. K. P. z 1918 roku nr 13 L. 27).

⁵² K. Kumaniecki, dz. cyt., s. 126.

⁵³ Komisja Likwidacyjna powołana została 26 października 1918 roku przez grono polityków zasiadających w austriackiej Radzie Państwa.

⁵⁴ K. Kumaniecki, dz. cyt., s. 127–129 – tu także enuncjacja programowa Rządu. Rząd lubel-

stanowiły głównie ugrupowania lewicowe z Polską Partią Socjalistyczną na czele, również i ta inicjatywa nie mogła liczyć na powszechną akceptację społeczną. Podobnie w Krakowie podjęta została próba utworzenia rządu z Witosem na czele. W jego skład mieli wejść przedstawiciele ugrupowań politycznych ze wszystkich zaborów i zakładano, że przejmie on administrowanie krajem od Rady Regencyjnej.

W tym momencie, w obliczu grożącej anarchii i sporów o władzę różnych ośrodków *quasi*-rządowych w Polsce, 10 listopada 1918 roku powrócił – jak wspomniano we wstępie – z niewoli do Warszawy J. Piłsudski. Następnego dnia Rada Regencyjna przekazała mu „władzę wojskową” oraz zadeklarowała, iż złoży władzę na ręce Rządu Narodowego, do którego tworzenia wezwała wszystkie ośrodki polityczne w Polsce⁵⁵.

Zwraca uwagę fakt, iż Piłsudski, który w ciągu kilkunastu godzin wyrósł na główną postać polityczną w kraju, zgodził się przyjąć nominację z rąk Rady Regencyjnej. Był to wyraz tego, że w burzliwych rewolucyjnych czasach dostrzegał on potrzebę zapewnienia ciągłości rządu, władzy i prawa. Z tego punktu widzenia sytuacja była dlań dość komfortowa, gdyż cały stworzony w ciągu minionych lat aparat administracyjny mógł już bez żadnych ograniczeń, niejako „z marszu” przystąpić do pracy na rzecz niepodległego państwa polskiego. Pozycję Piłsudskiego wzmacniała też pełna wobec niego dyspozycyjność rządu lubelskiego.

Wobec silnych nastrojów rewolucyjnych 14 listopada Rada Regencyjna złożyła władzę w ręce Piłsudskiego i zakończyła swą misję. Równocześnie ten, skupiając praktycznie całą władzę w swej osobie, desygnował na urząd premiera powstającego rządu I. Daszyńskiego. To posunięcie z kolei zaktywizowało ośrodki prawicowe i konserwatywne, które ogniskowały ówczesnie znaczące poparcie społeczne. Napięcie to zmuszało zatem do szukania kandydatury premiera będącego do zaakceptowania przez szersze spektrum polityczne.

Dlatego 17 listopada, po złożeniu rezygnacji przez Daszyńskiego, desygnowany został na premiera Jędrzej Moraczewski, który z pewnością nie był tak silnie kojarzony z lewicą jak Daszyński. Po dwóch dniach Piłsudski dokonał zaprzysiężenia nowego gabinetu. Choć to rozwiązanie nie satysfak-

ski był konstrukcją bardzo efemeryczną, jednak w okresie PRL zostało mu nadane nieproporcjonalnie duże znaczenie.

⁵⁵ Dz. P. K. P z 1918 roku nr 17 L. 38.

cjonowało do końca prawicy i narodowców, uspokoiło jednak w ówczesnej sytuacji rosnące napięcie⁵⁶.

Mimo tego niewątpliwego postępu w tworzeniu regularnych ośrodków władzy państwowej oraz mimo notyfikowania faktu odbudowy państwa polskiego rządom innych państw poważnym problemem było cały czas uznawanie za oficjalną reprezentację polską przez rządy zwycięskiej koalicji Komitetu Narodowego w Paryżu. Zgodę narodową przynieść miało dopiero powstanie w połowie stycznia 1919 roku wspomnianego wcześniej gabinetu Ignacego J. Paderewskiego. Z tą chwilą uregulowane też zostały problemy reprezentacji Polski na terenie międzynarodowym przez rząd w Warszawie.

Zostały także uporządkowane kwestie zarządu wewnętrznego w państwie. Działające ciągle struktury dzielnicowe uznały bowiem zwierzchnictwo rządu warszawskiego nad całym obszarem państwa. W początkach stycznia 1919 roku rząd porozumiał się z władzami w Małopolsce, w efekcie czego powstała Komisja Rządząca, posiadająca uprawnienia prawodawcze i wykonawcze. Zastrzeżono jednak, że stanowione przez nią przepisy prawne musiały być zaaprobowane przez Tymczasowego Naczelnika Państwa⁵⁷. Ostatecznie Sejm Ustawodawczy nie zaakceptował jednak statutu Komisji, wobec czego w końcu marca 1919 roku przestała ona istnieć. Przejściowo funkcjonował też urząd Generalnego Delegata Rządu, który w istocie przejął funkcję austriackiego namiestnika prowincji. Stopniowo tracił on wszakże uprawnienia na rzecz uruchamianych urzędów administracyjnych i ostatecznie został zlikwidowany wraz z wprowadzeniem w Małopolsce urzędów wojewodów.

W Wielkopolsce, po ratyfikacji przez Sejm Traktatu Wersalskiego, ustanowiony został urząd Ministra b. Dzielnicy Pruskiej, będącego członkiem Rady Ministrów. Zlikwidowano Komisarjat NRL, a jego agendy przejęte zostały przez nowe ministerstwo⁵⁸. Specyfika tego rozwiązania polegała na tym, iż w pewnym zakresie Minister uzyskał kompetencje stanowienia prawa poprzez rozporządzenia z mocą ustawy. Dotyczyło to zakresu spraw zwią-

⁵⁶ J. Goclon, *Rząd Jędrzeja Moraczewskiego 17 XI 1918–16 I 1919 r. (struktura, funkcjonowanie, dekrety)*, „Przegląd Nauk Historycznych” 2009, nr 2.

⁵⁷ Dekret Tymczasowego Naczelnika Państwa z 10 stycznia 1919 roku („Dziennik Praw Państwa Polskiego” nr 76 z 1919 r.).

⁵⁸ Ustawa z dnia 1 sierpnia 1919 roku o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnic pruskiej (Dz. P. P. P. Nr 64, poz. 385).

zanych z koniecznością usuwania skutków obowiązywania niemieckich przepisów prawnych i wprowadzania regulacji polskich.

Po przejściu w styczniu 1920 roku terenów Pomorza Nadwiślańskiego władza Ministra b. Dzielnicy Pruskiej i jego aparatu została rozciągnięta również na ten obszar. Stan taki trwać miał formalnie do końca kwietnia 1922 roku, kiedy to odrębny zarząd tych terenów został zniesiony, a jego kompetencje przeszły na właściwe ministerstwa w Warszawie.

Podsumowanie

Powstanie gabinetu Moraczewskiego tworzyło w kraju sytuację zupełnie nową. To temu rządowi stopniowo podporządkowywały się wszystkie ośrodki władzy w poszczególnych dzielnicach. Był to też pierwszy całkowicie swobodnie ukształtowany ośrodek władzy państwowej, który zaczął realnie administrować krajem.

21 listopada 1918 roku Rada Ministrów uchwaliła dekret „o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej”, który następnego dnia zatwierdzony został przez Piłsudskiego⁵⁹. Jednocześnie Piłsudski objął na podstawie nowej regulacji funkcję Tymczasowego Naczelnika Państwa.

Ten akt prawny określał podstawy ustrojowe odbudowującego się państwa. Był to dokument dość ogólnikowy, bo takie były okoliczności wewnętrzne i zewnętrzne, uniemożliwiające w tak krótkim czasie przygotowanie bardziej rozbudowanych regulacji.

Najwyższą władzę w państwie składano na mocy dekretu w ręce Tymczasowego Naczelnika Państwa, zaś władzę wykonawczą w ręce powoływanej przezeń Rady Ministrów. Określony został tryb tworzenia prawa, przy czym zastrzegano, że wszystkie te regulacje będą musiały uzyskać sankcje wyłonionego – jak się spodziewano – wkrótce w demokratycznych wyborach Sejmu Ustawodawczego. Taki tymczasowy ustrój państwa miał funkcjonować do czasu zwołania tegoż sejmiku, do którego jednocześnie niemal ogłoszono ordynację wyborczą⁶⁰.

⁵⁹ Dekret z dnia 22 listopada 1918 roku o *najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej*. Dziennik Praw Królestwa Polskiego (Dz. P. K. P.) z 1918 roku nr 17 L. 41.

⁶⁰ Dekret z 28 listopada 1918 roku, Dz. P. K. P. nr 18 L. 46.

10 lutego 1919 roku Naczelnik Państwa otworzył pierwsze posiedzenie Sejmu. 296 posłów wybranych zostało w wyborach, które odbyły się 26 stycznia na obszarach b. Królestwa Polskiego i Małopolski Zachodniej. Ponadto, z uwagi na toczące się zmagania wojenne, w skład Sejmu weszli także dotychczasowi posłowie do austriackiej Izby Deputowanych z Małopolski Wschodniej oraz posłowie polscy do Sejmu Rzeszy Niemieckiej. 20 lutego Sejm uchwalił tzw. Małą Konstytucję, która do czasu uchwalenia konstytucji miała regulować podstawy ustrojowe państwa.

W tym momencie proces odbudowy instytucji Niepodległego Państwa Polskiego został zakończony. Stworzone zostały podstawy konstytucyjne do funkcjonowania państwa. I choć jeszcze przez dwa lata lała się polska krew, by tę niepodległość obronić i wzmocnić, ustanowienie z woli Narodu Sejmu i jego decyzje miały tu znaczenie kluczowe.

Pamiętać wszakże trzeba, iż niewątpliwy sukces, jakim było z pewnością wyjątkowo szybkie objęcie administrowania w swoim kraju po latach niewoli, uruchomienie maszyny państwowej, która zdolna była służyć obronie niepodległości w chwili tak krytycznej, było wynikiem wspólnego wysiłku Polaków ze wszystkich zaborów, ich wieloletniego wysiłku, w którym krok po kroku budowali zręby polskiego aparatu państwowego. Dziś, gdy afirmacja zasług poszczególnych osób czy środowisk nie jest uwarunkowana bieżącą polityką, można dokonywać ocen bardziej wyważonych i sprawiedliwych.

Z tego punktu widzenia warto przypomnieć, co już w 1920 roku słusznie konstatował Michał Bobrzyński: „Każda z orientacji zadania swoje spełniła. Austriacka dlatego, że ochroniła Polskę przed utopieniem się w rosyjskim morzu, a podniosła myśl państwa polskiego i urzeczywistniła ją w proklamacji z dnia 5 listopada 1916 roku. Rosyjska orientacja dlatego, że chociaż szczęśliwie pokonana, nie pozwalała ograniczać odbudowy państwa polskiego do zaboru rosyjskiego i utrzymywała myśl połączenia ziem polskich. Orientacja trzecia, koalicyjna, łącząc w sobie myśli przewodnie obu poprzednich: zjednoczenie ziem polskich i utworzenie z nich państwa, dotarła wreszcie do celu”⁶¹.

⁶¹ M. Bobrzyński, *Wskrzeszenie państwa polskiego. Szkic historyczny*, t. 1, Kraków 1920, s. 2.

Rozdział 2.

Ustrój administracji centralnej w latach 1919–1939

Wprowadzenie

20 lutego 1919 roku Sejm uchwalił tzw. Małą Konstytucję (dokładnie nazwa tego aktu brzmiała: „Uchwała Sejmu o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa”⁶²). Regulacja ta do czasu uchwalenia konstytucji miała kształtować podstawy ustrojowe państwa. Wybory do Sejmu Ustawodawczego pozwoliły zatem wyłonić pierwsze, mające niekwestionowany mandat społeczny ciało, reprezentujące suwerena Rzeczypospolitej – naród polski.

Zgodnie z zapowiedzią zawartą w dekrete z 22 listopada 1918 roku Tymczasowy Naczelnik Państwa J. Piłsudski złożył swój urząd wyłoniёнemu w wyborach Sejmowi. 20 lutego 1919 roku Sejm podjął uchwałę, w której przyjął do wiadomości to oświadczenie. Jednocześnie Sejm wyraził podziękowanie „za pełne trudów sprawowanie urzędu w służbie dla Ojczyzny”. Sejm przyjął następnie, iż „aż do ustawowego uchwalenia treści (...) konstytucji” J. Piłsudskiemu powierzone zostanie sprawowanie urzędu Naczelnika Państwa. Jednocześnie określone zostały zasady funkcjonowania naczelnych organów państwa w okresie przejściowym.

Ustalono zatem w pierwszym rządzie, że władzą suwerenną i ustawodawczą w Polsce będzie sejm u s t a w o d a w c z y. Uchwalane przez sejm ustawy miały być ogłaszane przez Marszałka Sejmu, ale z kontrasygnatą premiera (nazywanego tu Prezydentem Ministrów) oraz odpowiedniego ministra (art. 1).

Naczelnik Państwa miał być przedstawicielem państwa i najwyższym wykonawcą uchwał sejmu w sprawach cywilnych i wojskowych (art. 2). Do jego kompetencji należało także powoływanie rządu w pełnym składzie. Jednak inaczej niż w poprzedniej regulacji, konieczne do powołania gabinetu było jego porozumienie z sejmem (art. 3). Oznaczało to zatem konieczność

⁶² Dz. P. P. P. z 1919 roku nr 19, poz. 226.

posiadania przez kreowany przez Naczelnika rząd zaufania większości spośród ugrupowań wchodzących w skład sejmu. Tak rząd, jak i Naczelnik Państwa ponosić mieli – w myśl przyjętych postanowień – polityczną odpowiedzialność przed sejmem (art. 4). Wymagano też, aby każdy akt Naczelnika Państwa posiadał kontrasygnatę odnośnego ministra (art. 5).

Przyjęte przez Sejm rozstrzygnięcia obowiązywać miały – jak przewidywano – przez niezbyt długi okres, konieczny do uchwalenia konstytucji. W praktyce wszakże obowiązywały one do końca 1922 roku. Stało się tak, mimo uchwalenia konstytucji w marcu 1921 roku. Jednak w myśl postanowień przepisów wprowadzających ustawę zasadniczą⁶³ jej postanowienia weszły w życie w zakresie regulującym funkcjonowanie najwyższych władz państwa, dopiero po przeprowadzeniu kolejnych wyborów już do dwóch izb parlamentarnych.

Nadmienić też trzeba, iż w okresie największego zagrożenia państwa w czasie wojny z Rosją bolszewicką ustawą z dnia 1 lipca 1920 roku⁶⁴ utworzone zostało nadzwyczajne ciało pod nazwą Rady Obrony Państwa.

W skład Rady wchodził oprócz Naczelnika Państwa, jako jej przewodniczącego, Marszałek Sejmu Ustawodawczego, posłowie wybrani przez Sejm w liczbie 10 oraz Prezes Rady Ministrów i trzech ministrów, a także trzech przedstawicieli armii. Ten wspólny organ sejmu i rządu ponosił odpowiedzialność za koordynowanie polityki państwa w okresie największego zagrożenia wojennego dla niepodległości Polski.

Uchwalenie konstytucji przeciągało się jednak i trwało dłużej, niż pierwotnie zakładano. Stało się tak przynajmniej z trzech zasadniczych powodów.

Po pierwsze, trwająca wojna z bolszewicką Rosją oraz zmagania o ostateczne ukształtowanie granicy zachodniej były wielkim wyzwaniem i zadaniem naczelnym. Stąd w oczywisty sposób skupienie wokół wynikających z tych problemów zagadnień musiało mieć znaczenie pierwszoplanowe.

Po drugie, Sejm był głęboko podzielony politycznie i uzgodnienie w nim stanowiska reprezentatywnego dla zdecydowanej większości, niezbędnej dla przyjęcia konstytucji, musiało wymagać długotrwałych uzgodnień.

⁶³ Ustawa Przechodnia z dnia 18 maja 1921 roku do Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 marca 1921 roku w sprawie tymczasowej organizacji władzy zwierzchniej Rzeczypospolitej, „Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej” nr 44, poz. 268.

⁶⁴ Ustawa z dnia 1 lipca 1920 roku o utworzeniu Rady Obrony Państwa, Dz. U. RP z 1920 roku nr 53, poz. 327.

Wreszcie po trzecie, Sejm, a ściślej mówiąc większość ugrupowań w nim reprezentowanych, stała wobec dylematu określenia miejsca, jakie w systemie konstytucyjnych organów państwa miałyby zajmować bohater wojny o niepodległość, Naczelnik Państwa J. Piłsudski. Rozstrzygnięcie tych (i nie tylko tych) dylematów musiało wymagać czasu, stąd upłynął ponad rok, zanim Sejm zakończył pracę.

Konstytucyjne podstawy administracji

W dniu 17 marca 1921 roku wymaganą większością głosów Sejm uchwalił Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej⁶⁵, później nazwaną Konstytucją marcową.

Twórcy konstytucji przyjęli trzy fundamentalne zasady, które determinowały kształt wszystkich rozwiązań konkretnych. Były nimi: zasada zwierzchnictwa narodu, zasada trójpodziału władzy oraz zasada republikańskiej formy rządów. Zaakceptowano także jako podstawę ustrojową koncepcję państwa unitarnego, przy czym zaakceptowany został dokonany wcześniej wyłom w tym zakresie, odnoszący się do sytuacji województwa śląskiego⁶⁶. Konstytucja zawierała bardzo szeroki katalog praw i obowiązków obywatelskich. Miały one gwarantować wszystkim obywatelom Rzeczypospolitej najdalej idące swobody.

Władza ustawodawcza w państwie polskim powierzona została dwuizbowemu parlamentowi, składającemu się z sejm i senatu. Kształt parlamentu był przedmiotem długotrwałej kontrowersji pomiędzy lewicą (postulującą jedną izbę) a prawicą (opowiadającą się za dwiema izbami) sejmową. Ostatecznie przyjęto formułę dwuizbowości, ale jednocześnie

⁶⁵ Ustawa z 17 marca 1921 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. RP nr 44, poz. 267.

⁶⁶ Jeszcze w połowie 1920 roku w obliczu plebiscytu, który miał zdecydować o przynależności państwowej Górnego Śląska, Sejm przyjął ustawę, która gwarantowała przyszłemu województwu śląskiemu daleko idącą – na tle innych województw – autonomię. Ten stan rzeczy został zaakceptowany w Konstytucji marcowej. Nie zaakceptowano jednak podobnych aspiracji Wielkopolski i Pomorza Gdańskiego. Głównym powodem niewprowadzenia w życie rozwiązania śląskiego była obawa, że w przypadku kilku województw kresowych (Polesie, Wołyń, Stanisławów i Tarnopol) oznaczałoby to automatycznie autonomizację zamieszkujących w większości te obszary mniejszości narodowych. Obawa przed potencjalnymi negatywnymi skutkami takiej sytuacji dla jedności państwowej zdecydowała o rezygnacji z autonomizacji województw.

nie dopuszczono do tego, by senat stał się swoistą reprezentacją elit społecznych (takiej postaci izby wyższej nie akceptowała lewica). W praktyce zarówno sposób kreacji, jak i skład senatu tylko w niewielkim zakresie odbiegał od podobnych elementów przyjętych dla sejmu (obowiązywał jedynie wyższy wiek dla czynnego i biernego prawa wyborczego w odniesieniu do senatu).

Postanowienia konstytucji dawały pierwszeństwo i swoistą nadrzędność Sejmowi. Wyrażało się to przede wszystkim w wyposażeniu go w inicjatywę ustawodawczą oraz nadanie mu w istocie wiodącej roli w kształtowaniu prawa. Obok sejmu inicjatywę ustawodawczą posiadał też rząd, ale kierować on musiał swoje projekty najpierw do sejmu.

Odpowiedzialność polityczna rządu, jak również różne instrumenty kontroli funkcjonowania władzy wykonawczej, skoncentrowane zostały właśnie w sejmie. Senat otrzymał jedynie prawo swoistego weta zawieszającego w stosunku do ustaw uchwalanych w sejmie. Proces legislacyjny kończony był podpisaniem ustawy przez Prezydenta RP, który jednak nie mógł odmówić wykonania tej czynności.

Oprócz funkcji stanowienia prawa sejm uzyskał istotne kompetencje kontrolne wobec rządu. Były one niezależne od możliwości pociągnięcia premiera i ministrów do odpowiedzialności politycznej. Przede wszystkim rząd został zatem zobowiązany do corocznego przedstawiania Sejmowi dokładnych sprawozdań dotyczących stanu finansów publicznych państwa.

W celu wykonywania kontroli całej administracji państwowej pod względem finansowym ustanowiona została wyspecjalizowana agenda w postaci Najwyższej Izby Kontroli. To sejmowi Izba przedstawiała corocznie sprawozdania z wykonania przez rząd budżetu państwa i w ślad za tym wnioski o udzielenie lub nie absolutorium.

Innym instrumentem kontroli wykonywanej przez sejm była możliwość powoływania nadzwyczajnych komisji dla zbadania określonych spraw. Komisjom takim przysługiwać miały uprawnienia do przesłuchiwania stron zainteresowanych czy zwoływania świadków i rzeczoznawców.

Wreszcie postom przysługiwało prawo do zwracania się wobec rządu lub poszczególnych ministrów z interpelacjami, ci zaś mieli obowiązek udzielenia satysfakcjonującej pytających odpowiedzi. Prawo do przedstawiania interpelacji przysługiwało także senatorom.

Istotnym uprawnieniem Prezydenta wobec obu izb pozostało natomiast prawo do zwoływania, odraczania i zamykania sesji sejmu i senatu.

Mógł on też zwoływać w każdym czasie nadzwyczajne sesje izb z własnej inicjatywy bądź na żądanie jednej trzeciej części posłów. Jednocześnie w przypadku odroczenia sesji sejm, o ile nastąpić to miało po raz drugi bądź na czas dłuższy niż 30 dni, wymagana była zgoda sejm. Nie mógł wszakże Prezydent zamknąć jesiennej sesji sejm, o ile w jej trakcie nie nastąpiło uchwalenie budżetu. Te pozornie jedynie porządkowe uprawnienia dawały jednak Prezydentowi potencjalnie potężny oręż wpływu na funkcjonowanie obu izb parlamentu.

Wreszcie Prezydent posiadał prawo rozwiązania sejm, o ile jednak zgodę na to wyraziło 3/5 senatorów. Natomiast sejm mógł podjąć decyzję o samorozwiązaniu, pod warunkiem, iż zgodę na to wyraziło przynajmniej 2/3 posłów.

Władzę wykonawczą zgodnie z konstytucją stanowili Prezydent Rzeczypospolitej oraz Rada Ministrów.

Prezydent Rzeczypospolitej⁶⁷ stać miał na czele władz wykonawczych państwa (art. 2). Jednakże przyznany mu konstytucyjnie zakres kompetencji powodował, iż jego wpływ na bieżący zarząd państwem był stosunkowo skromny. Przyjęto bowiem założenie, iż Prezydent władzę wykonuje poprzez odpowiedzialnych przed sejmem ministrów i podległych im urzędników (art. 43).

Prezydent wybierany był na swój urząd w wyborach pośrednich, przez Zgromadzenie Narodowe. Zgromadzenie to tworzyły połączone dla wyboru Prezydenta sejm i senat. Wybór dokonywany był w Zgromadzeniu bezwzględną większością głosów. Kadencja sprawującego urząd Prezydenta wynosiła siedem lat, a konstytucja nie przewidywała ograniczeń w liczbie sprawowanych przez tę samą osobę kadencji. Jako zwierzchnik władzy wykonawczej Prezydent powoływał i odwoływał premiera, a na jego wniosek ministrów, którzy wspólnie tworzyli Radę Ministrów.

Prezydent reprezentował państwo w stosunkach zewnętrznych, był również zwierzchnikiem sił zbrojnych. W czasie wojny kierownictwo wysiłkiem zbrojnym państwa przejmować miał Naczelnny Wódz, mianowany przez Prezydenta na wniosek Prezesa Rady Ministrów.

⁶⁷ O urzędzie Prezydenta Rzeczypospolitej zob. monografię: Z. Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921–1935*, Warszawa 1987.

Prezydent, oprócz wymienionych wyżej uprawnień związanych z funkcjonowaniem parlamentu, mógł również wydawać akty prawne (w tym rozporządzenia) na podstawie upoważnień zawartych w ustawach.

Wszystkie akty Prezydenta musiały być kontrasygnowane przez Prezesa Rady Ministrów oraz przez właściwego ministra (art. 44). Stąd Prezydent nie ponosił odpowiedzialności politycznej, natomiast mógł być pociągany do odpowiedzialności konstytucyjnej. Ponościł ją w przypadku naruszenia konstytucji, zdrady państwa lub popełnienia przestępstwa. Organem orzekającym w takiej sytuacji był Trybunał Stanu. W momencie postawienia Prezydenta w stan oskarżenia był on zawieszony w wykonywaniu swych obowiązków, a tymczasowo ich pełnienie przejmował Marszałek Sejmu. Po rozstrzygnięciu uniewinniającym Prezydent powracał do swych czynności, natomiast w przypadku skazania przez Trybunał Stanu był składany z urzędu. W takiej sytuacji, wobec opróżnienia stanowiska, marszałek zwoływał Zgromadzenie Narodowe celem wyboru nowego Prezydenta.

Bieżące kierownictwo polityką wewnętrzną oraz zagraniczną wykonywała Rada Ministrów, składająca się z Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów, odpowiadających za określone dziedziny życia państwowego. Zgodnie z zasadą obowiązującą w państwach mających system parlamentarno-gabinetowy, ciężar bieżącego zarządu przesunięty został z głowy państwa na ministrów. Ministrowie stali się już zatem nie tylko pomocnikami teŝe głowy państwa, ale uzyskali pozycję samodzielną.

Konstytucja wskazywała, iż każdy urzędnik w państwie polskim musi być podporządkowany jakiemuś ministrowi, który ponosił konstytucyjną i polityczną odpowiedzialność za funkcjonowanie powierzonego mu obszaru życia państwowego. Oprócz indywidualnej odpowiedzialności każdego z ministrów cała Rada Ministrów ponosiła solidarną odpowiedzialność polityczną przed sejmem. Brak zaufania większości sejmowej dla Rady Ministrów powodował konieczność dymisji rządu i obligował Prezydenta do rozpoczęcia tworzenia nowego gabinetu. Podobnie jak Prezydent, premier i ministrowie mogli być również w sytuacjach szczególnych pociągani do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu.

Konstytucja, oprócz złożenia w ręce Rady Ministrów ogólnego kierownictwa spraw państwowych powierzała teŝ mocą konkretnych przepisów następujące kompetencje:

- obowiązek przedstawienia zamknięcia rachunków państwowych celem ich zatwierdzenia przez parlament (art. 7),
- prawo wykonywania inicjatywy ustawodawczej (art. 10),
- obowiązek uchwalania projektu budżetu państwa i przedstawiania go parlamentowi (art. 4),
- obowiązek uchwalenia stanu liczbowego armii celem zatwierdzenia go przez parlament (art. 5),
- uchwalanie projektów: zaciągnięcia pożyczki państwowej, zbycia, zamiany i obciążenia nieruchomości państwowego, nałożenia podatków i opłat publicznych, dotyczących funkcjonowania systemu monetarnego, ustanowienia ceł i monopolów oraz przyjęcia gwarancji finansowych przez państwo, celem zatwierdzenia tych propozycji przez parlament (art. 6),
- obsadzanie urzędów cywilnych i wojskowych, zastrzeżonych do uprawnień Rady, a w odniesieniu do urzędów obsadzanych przez Prezydenta RP składanie odpowiednich wniosków (art. 45),
- składanie wniosku pod adresem Prezydenta w celu powołania Naczelnego Wodza na wypadek wojny (art. 46),
- zawieszanie niektórych praw obywatelskich w przypadku ogłoszenia stanu wyjątkowego (art. 124).

Można tu również mówić o uprawnieniu Rady Ministrów i ministrów do wydawania rozporządzeń w zakresie swego działania, w ramach uprawnień wynikających z konstytucji bądź ustaw.

W ramach Rady Ministrów ustanowiony został Komitet Ekonomiczny Ministrów, którego regulamin przyjęto 12 grudnia 1930 roku⁶⁸. W skład Komitetu wchodziłi ministrowie: Skarbu, Rolnictwa, Przemysłu i Handlu, Pracy i Opieki Społecznej, Komunikacji i Spraw Zagranicznych. Komitetowi przewodniczył Prezes Rady Ministrów bądź wyznaczony przez niego minister. Na posiedzenia Komitetu zapraszano też innych ministrów, o ile rozpatrywane zagadnienia dotyczyły ich resortów.

Zadaniem Komitetu było: rozpatrywanie programów i ogólnych zasad polityki ekonomicznej kraju, rozpatrywanie wniosków ustawowych z dziedziny gospodarczej, analizowanie wszelkich spraw gospodarczych leżących w gestii Rady Ministrów bądź poszczególnych ministrów.

⁶⁸ Uchwała Rady Ministrów z 12 grudnia 1930 roku („Monitor Polski” nr 290 z 1930 roku).

Praktyka konstytucyjna w odniesieniu do władzy wykonawczej pod rządami Konstytucji marcowej

Konstytucja marcowa kreowała model ustrojowy opierający się w dużym stopniu na doświadczeniach konstytucji belgijskiej z 1830 roku oraz francuskiego ustroju III Republiki⁶⁹. Tworzyła niewątpliwie model parlamentarno-gabinetowy, składając w ręce reprezentacji narodowej znaczące uprawnienia nie tylko w sferze stanowienia prawa, ale również w sferze realnej kontroli władzy wykonawczej. Uzależniając wybór Prezydenta od parlamentu, wskazywała również na rzeczywistego hegemona w stworzonym modelu ustrojowym.

Z drugiej jednak strony kształt sceny politycznej, odzwierciedlony w bardzo politycznie podzielonym parlamencie, zwłaszcza Sejmie, stwarzał paradoksalnie duże możliwości oddziaływania na władzę wykonawczą Prezydentowi. Przede wszystkim jego długa – siedmioletnia – kadencja dawała bardzo długą perspektywę rządzenia. Możliwość ubiegania się o ponowny wybór na ten urząd stwarzała zatem przesłanki do budowy silnego ośrodka stabilnej władzy, w kontekście podzielonego i skonfliktowanego wewnątrznie parlamentu. Posiadając istotny wpływ na jego funkcjonowanie, mógł też Prezydent stosunkowo łatwo wpływać również na kierunki jego prac.

Wreszcie Prezydent posiadał bardzo istotne uprawnienia związane z powoływaniem premiera i kształtowaniem oblicza personalnego rządu. Wobec głębokich podziałów politycznych istniejących w kolejnych parlamentach powstawały olbrzymie możliwości forsowania gabinetów opierających się przede wszystkim na jego autorytecie. Kontekst polityczny powoływania niemal wszystkich kolejnych gabinetów przed przewrotem majowym wy-

⁶⁹ G. Górski, *Historia ustrojów...* Przypomnieć tu jednak należy, że w polskiej literaturze na ogół ogranicza się do refleksji o swoistym importowaniu modelu ustrojowego III Republiki na grunt polski. Tymczasem jest oczywiste, że III Republika garściami czerpała z rozwiązań ustrojowych zapisanych w obowiązującej skądinąd po dzień dzisiejszy Konstytucji Królestwa Belgii z 1830 roku. A już mało kto zwraca uwagę na fakt, iż konstytucja belgijska była niemal wierną repliką Konstytucji Królestwa Polskiego z 1815 roku. Tak zatem historia zatoczyła swoje koło, bowiem w gruncie rzeczy fałszywym jest pogląd o „obcym” pochodzeniu inspiracji dla Konstytucji marcowej. Było wręcz przeciwnie – odwoływała się ona swoimi najgłębszymi korzeniami do regulacji ustrojowej z 1815 roku. I co ważne, konstytucja z 1815 roku była regulacją na wskroś polską, a jedynie w niewielkim zakresie podlegała ona korektom wprowadzonym przez cara Aleksandra I.

rażnie pokazuje, że nawet stosunkowo słaby Prezydent, jakim był Stanisław Wojciechowski, odgrywał jednak ważną rolę w każdym procesie kreacji gabinetu⁷⁰.

Wbrew zatem potocznym opiniom to nie same postanowienia konstytucyjne z góry zakładały określony rozwój praktyki konstytucyjnej. Zdecydowały o tym konkretne wydarzenia, zwłaszcza w naszym przekonaniu – kładąca się cieniem na cały okres istnienia II Rzeczypospolitej tragiczna śmierć pierwszego jej prezydenta, Gabriela Narutowicza. Niemający precedensu w polskiej historii akt zabójstwa głowy państwa, a nade wszystko wybór kolejnego, bardzo słabego prezydenta, zdecydowały o określonej praktyce konstytucyjnej do maja 1926 roku⁷¹.

Nowy prezydent Stanisław Wojciechowski, przytłoczony okolicznościami, w jakich objął urząd, okazał się bowiem politykiem wyjątkowo słabym i chwiejnym, niezdolnym do wykorzystywania nawet oczywistych posiadanych kompetencji. W praktyce dopuścił on do uzależnienia funkcjonowania poszczególnych gabinetów przede wszystkim od niestabilnych większości sejmowych. To w konsekwencji prowadziło do powtarzających się kryzysów gabinetowych. W tej sytuacji właśnie brak stabilności ośrodka rządowego stał się główną patologią ustrojową w pierwszych latach funkcjonowania II Rzeczypospolitej.

W początkach 1926 roku sytuacja dojrzała do poważnego przesilenia. W praktyce wszystkie obozy polityczne miały już pełną świadomość, iż utrzymywanie istniejącego stanu rzeczy grozi skrajną destabilizacją państwa. Najważniejsze obozy polityczne przygotowywały się zatem do różnych form zmiany istniejącego stanu, w tym konstytucji. Było tak, bowiem niemal w powszechnym odczuciu to stipulacje Konstytucji marcowej miały być wszelkim problemem. Co istotne, praktycznie wszystkie ugrupowania dopuszczały możliwość dokonania zmian konstytucyjnych nawet w gwałtownej formie⁷².

Wybuchowa atmosfera tego okresu spotęgowana była bardzo niebezpieczną ewolucją sytuacji zewnętrznej. Wynikało to z jednej strony

⁷⁰ Szerzej o tym zob.: *Gabinety Drugiej Rzeczypospolitej: Prezydenci i Premierzy Drugiej Rzeczypospolitej*, A. Chojnowski, P. Wróbel (red.), Warszawa 1992.

⁷¹ Szerzej o tym zob.: M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne w Polsce w latach 1919–1926*, Warszawa 1969.

⁷² Szerzej problematykę tę przybliżył: A. Ajnenkiel, *Koncepcje zmiany konstytucji marcowej przed przewrotem majowym*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1987, t. 19, z. 1.

z normalizacji stosunków sowiecko-niemieckich, co było historycznie uzasadnionym złowieszczym sygnałem. Z drugiej zaś strony powiązane to było z nieuznaniem przez Niemcy (przy akceptacji państw zachodnich) granicy polsko-niemieckiej (co stało się w efekcie układów zawartych w Locarno). Taki rozwój sytuacji zewnętrznej w połączeniu z niestabilnością wewnętrzną zmuszał ówczesne polskie elity polityczne do działania.

W istniejącej sytuacji najwięcej inicjatywy wykazał marszałek J. Piłsudski. To on dzięki rozbudowanym wpływom w armii oraz wskutek niezdecydowania prezydenta i związanych z nim stronnictw politycznych zdołał w maju 1926 roku przeprowadzić zamach stanu, zmuszając do dymisji prezydenta oraz rząd.

Zamach majowy otworzył nowy okres w dziejach II Rzeczypospolitej, ale zasadnicze zmiany ustrojowe obóz Piłsudskiego przeprowadzić miał dopiero w latach 1934 i 1935⁷³. Zanim do tego doszło, Piłsudski przeforsował wybór uzależnionego od siebie Ignacego Mościckiego na urząd Prezydenta RP, uzyskał w Sejmie akceptację dla wskazanego przez siebie premiera i rządu, wreszcie przeforsował zmiany w konstytucji, które miały usprawnić rządzenie państwem.

Zatem mimo ostrej retoryki antykonstytucyjnej tak w okresie poprzedzającym zamach, jak i po nim, Piłsudski nie zdecydował się na rządy pozakonstytucyjne. Co więcej, wbrew oczekiwaniom jednych, a obawom innych, nie usiłował też doprowadzić do natychmiastowego uchylenia Konstytucji marcowej. Doprowadził natomiast szybko do wprowadzenia nowej regulacji, której celem było usprawnienie funkcjonowania naczelnych władz państwa.

Próba usprawnienia administracji w Noweli sierpniowej 1926

2 sierpnia 1926 roku zaakceptowana została przez parlament tzw. *n o w e l a s i e r p n i o w a*⁷⁴, czyli regulacje zawierające kilka zmian do obowiązującej konstytucji. Zmiany te szły w kierunku wzmocnienia pozycji Prezydenta

⁷³ Szerzej zob.: A. Ajnenkiel, *Polska po przewrocie majowym*, Warszawa 1982.

⁷⁴ Były to dwie ustawy konstytucyjne: Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 roku zmieniająca

oraz rządu, ale nie zawierały jakichś radykalnych ograniczeń uprawnień parlamentu.

Uzyskał zatem przede wszystkim Prezydent prawo do samodzielnej decyzji w przedmiocie rozwiązania sejmu i senatu. Decyzję taką podejmować miał na wniosek Rady Ministrów. W konsekwencji powodowało to, iż pozycja rządu i sejmu w pewnym sensie wyrównywała się. Prezydent musiał jednak swoją decyzję precyzyjnie umotywić, bowiem zmiana dopuszczała rozwiązanie izb tylko raz z tego samego powodu.

Ponadto wzmocnieniu pozycji Rady Ministrów służyć miało ustalenie, iż wotum nieufności dla rządu nie może być głosowane na tej samej sesji sejmu, na której zostało zgłoszone. Miało to więc dawać rządowi czas do podejmowania poczynań przeciwdziałających przeforsowaniu takiego wniosku.

Prezydent uzyskał prawo do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Mógł je wydawać w okresach pomiędzy kadencjami izb, w razie nagłej konieczności państwowej, oraz – jak dotąd – na podstawie ustawowego upoważnienia. W szczególności nowe uprawnienie dotyczyć miało ustawodawstwa związanego z ujednoczeniem polskiego systemu prawnego. W każdym jednak razie wydane przez Prezydenta rozporządzenia musiały na najbliższej sesji zostać przedstawione do akceptacji izb.

Wreszcie ograniczony został wpływ izb na możliwość blokowania ustawy budżetowej. O ile izby nie zdołały uchwalić budżetu w określonym czasie (w sumie pięć miesięcy od przedłożenia rządowego projektu budżetu), Prezydent mógł ogłosić ustawę w brzmieniu proponowanym przez rząd.

Zmiany powyższe w istocie wyraźnie wzmocniły pozycję egzekutywy. Obóz marsz. Piłsudskiego dopiero po kilku latach zdobył w sejmie taką pozycję, że mógł swobodnie określać skład rządu i kierunki jego działalności⁷⁵.

i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 roku, Dz. U. RP nr 78, poz. 442, oraz Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 roku o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, Dz. U. RP nr 78, poz. 443.

⁷⁵ Szerzej o tym zob.: A. Chojnowski, *Piłsudczycy u władzy. Dzieje Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem*, Warszawa 1986. Podkreślić tu należy, że dopiero po wyborach w 1928 roku obóz sanacyjny uzyskał wprost swoją reprezentację w Sejmie w postaci Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem. Jednak w tych wyborach BBWR choć je wygrał, uzyskał jedynie 21% głosów i niewiele ponad 25% mandatów. Oczywiście BBWR dysponował zmiennym wsparciem innych, bardzo rozdrobnionych ugrupowań (drugim co do wielkości klubem była PPS mająca 64 mandaty, sprzymierzona przede wszystkim ze Stronnictwem Chłopskim z 26 mandatami; osłabiony był obóz narodowy, którego siła była porównywalna z liczbą posłów mniejszości narodowych). Dopiero zatem po przedterminowych wyborach w 1930 roku,

Zanim to jednak nastąpiło, udało się nawet w oparciu o istniejące regulacje wydatnie wzmocnić ośrodek rządowy. Szczególną rolę pełniło tu wykonywanie przez Prezydenta uprawnień związanych z możliwością swego rodzaju manewrowania obradami sejm (zamykania bądź odraczania jego sesji w niewygodnych momentach). Umiejętne wykorzystywanie tych możliwości wydatnie wzmocniało rząd i osłabiało opozycję parlamentarną.

Doświadczenia tego okresu pokazują więc wyraźnie, iż w Konstytucji marcowej istniały nawet jeszcze przed uchwaleniem noweli sierpniowej instrumenty, których umiejętne wykorzystywanie mogło skutecznie ograniczać przewagę izb parlamentarnych.

Rozstrzygające jednak znaczenie dla praktyki konstytucyjnej po 1926 roku miało stworzenie silnego ośrodka politycznego wokół Piłsudskiego. Było to decydującym czynnikiem dla stabilizacji władzy wykonawczej w państwie. Ugruntowanie pozycji tego obozu, przy naruszeniu swobód politycznych, co dokonało się w początkach lat 30. XX wieku, pozwoliło podjąć działania w celu wprowadzenia nowej konstytucji. Piłsudscy nie chcieli już dalej nowelizować konstytucji z 1921 roku, uznając jej podstawy ideowe za obce sobie, i doprowadzili do przyjęcia w 1935 roku nowego aktu konstytucyjnego.

Administracja po uchwaleniu Konstytucji kwietniowej

Nowa konstytucja Rzeczypospolitej podpisana została przez Prezydenta RP w dniu 23 kwietnia 1935 roku⁷⁶. Jej wprowadzeniu w życie towarzyszyły różnorakie kontrowersje i opozycja przez długi czas kwestionowała formalne podstawy obowiązywania tego aktu. Wynikało to z niewątpliwych nadużyć proceduralnych w początkowej fazie przyjmowania konstytucji⁷⁷. Faktycznie jednak później Senat (16 stycznia 1935 roku) oraz ponownie Sejm (23 marca 1935 roku), po dokonaniu poprawek w pierwotnym pro-

w których BBWR uzyskał blisko 47% głosów i 249 mandatów, obóz sanacyjny uzyskał względną swobodę w zakresie kreowania większościowych gabinetów.

⁷⁶ Dz. U. RP nr 30, poz. 227.

⁷⁷ Zob. szerzej: W. Rostocki, *Pięćdziesiąt pięć lat mocy obowiązującej Konstytucji kwietniowej. Ustrój władzy państwowej w ustawie zasadniczej i w praktyce*, Lublin 2002.

jeckie konstytucji, zatwierdziły proponowany dokument, który ostatecznie przekazano do podpisania Prezydentowi.

Konstytucja oparta została na zupełnie innych zasadach ideowych niż jej uchylona poprzedniczka. Utrzymując republikańską formę państw, piłsudczycy odchodzili od koncepcji suwerenności narodu na rzecz swoiście pojmowanej ideologii państwowej. Państwo polskie w ich ujęciu „było dobrem wspólnym wszystkich obywateli” i „każde pokolenie obowiązane [było] wysiłkiem własnym wzmóc [jego] siłę i powagę”. Obywatele, jak stwierdzano, „winni są Państwu wierność oraz rzetelne spełnianie nakładanych przez nie obowiązków”, a z drugiej strony „uprawnienia do wplywania na sprawy publiczne” przez każdego obywatela miały być warunkowane „wartością [jego] wysiłku i zastug (...) na rzecz dobra powszechnego”. Zadaniem państwa było też dążenie do „zespolenia wszystkich obywateli w harmonijnym współdziałaniu na rzecz dobra powszechnego”⁷⁸.

Zmiana powyższa, oprócz podniesienia państwa polskiego do rangi najwyższej wartości, której służyć winni wszyscy obywatele, w zamierzeniu miała otwierać szanse pełniejszej identyfikacji z nim ze strony obywateli polskich niemających polskiej narodowości. Jednocześnie wszakże przejmowano cały katalog praw i wolności obywatelskich określonych w Konstytucji marcowej, zatem w nowej regulacji nie uszczuplano żadnych wcześniej określonych podstawowych swobód obywatelskich.

Konsekwencją zmiany tych podstawowych założeń stało się przyjęcie zasady koncentracji władzy państwowej w miejsce dotychczasowej koncepcji trójpodziału władzy. Na czele państwa stać miał zatem Prezydent Rzeczypospolitej, na którym spoczywała „odpowiedzialność wobec Boga i historii za losy Państwa”. To w jego osobie skupiać się miała „jednolita i niepodzielna władza państwowa”, a „organami Państwa pozostającymi pod zwierzchnictwem Prezydenta są: rząd, sejm, senat, siły zbrojne, sądy, kontrola państwowa”.

Wyliczenie powyższe było wyrazem nie tylko supremacji Prezydenta nad wszystkimi najważniejszymi ośrodkami władzy państwowej. Było to również wyrazem sprowadzenia pozycji parlamentu do roli jednej z szeregu instytucji służących państwu, a nie ciała będącego reprezentacją suwerennej woli narodu. Miało to znaleźć wyraz w konkretnych rozwiązaniach

⁷⁸ Szerzej kwestie te omawiają dwa bodaj najwnikliwsi znawcy tej regulacji: W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937; W. Rostocki, dz. cyt.

ustrojowych, ograniczających dotychczasową – jak to określali piśmudnicy – „sejmokrację”.

Prezydent, „jako czynnik nadrzędny”, harmonizować miał działania naczelných organów państwowych. Wyrazem wzmocnienia jego pozycji był szeroki zakres prerogatyw, czyli uprawnień osobistých. Realizacja tych uprawnień nie wymagała dla swej ważności konieczności ich kontrasygnowania przez premiera i ministrów. Do prerogatyw należało zatem m.in. prawo do: 1) mianowania i odwołania Prezesa Rady Ministrów, 2) rozwiązania sejmu i senatu przed upływem kadencji, 3) wskazania kandydata na Prezydenta i zarządzenia wyborów powszechných, 4) mianowania i odwołania Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Naczelnego Wodza i Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych.

W takiej zatem konstrukcji ustrojowej funkcjonowanie każdej instytucji naczelnej w państwie zostało w jakiejś mierze uzależnione od woli Prezydenta.

Prezydent pełnił urząd przez siedmioletnią kadencję, ale zasady jego wyboru uległy istotnej modyfikacji. Podstawową rolę w procesie wyborczym obok urzędującego Prezydenta posiadało Zgromadzenie Elektorów. Ciało to składało się z 80 członków – pięciu wirylistów (Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Generalny Inspektor Sił Zbrojnych oraz Prezes Rady Ministrów), 50 członków wybranych przez Sejm oraz 25 członków wybranych przez senat. Zgromadzenie zwołane przez urzędującego Prezydenta dokonywało wyboru kandydata na Prezydenta, który obejmował urząd, o ile urzędujący Prezydent nie wskazał innego kandydata. O ile jednak urzędujący Prezydent wskazał innego kandydata, ostatecznego rozstrzygnięcia pomiędzy tymi dwoma kandydatami w wyborach powszechných dokonywał naród.

Ponieważ konstytucja nie wykluczała możliwości powtórnego ubiegania się o urząd przez urzędującego Prezydenta, mógł on być wskazany przez Zgromadzenie Elektorów jako kandydat na nową kadencję, a nawet sam wskazać swoją kandydaturę i poddać ją pod wybór społeczeństwa.

Rząd wymieniony został w konstytucji jako pierwsza z instytucji centralnych po Prezydencie. Miało do niego należeć kierowanie sprawami Państwa niezastrzeżonymi innym organom władzy. Konstytucja wzmacniała pozycję szefa rządu, czyli premiera, który miał odtąd kierować pracami rządu i ustalać ogólne zasady polityki państwowej. Wynikało to z przepisów zapisanych w art. 25 ust. 3 i art. 26 konstytucji. Na tej podstawie

premierowi przysługiwało prawo ustalania ogólnych kierunków polityki państwowej i wydawanie stosownie do nich dyrektyw ministrom.

Prezesa Rady Ministrów powoływać miał Prezydent, przed którym też premier ponosił polityczną odpowiedzialność wraz z ministrami. Prezydent mógł zatem odwołać premiera z zajmowanego stanowiska, natomiast w przypadku chęci zmiany ministrów był on jednak uzależniony od wniosku premiera.

Niezależnie od odpowiedzialności przed Prezydentem (także odpowiedzialności konstytucyjnej, bowiem Prezydent mógł postawić ministrów w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu), kontrolę nad rządem mógł wykonywać parlament. W przeciwieństwie do poprzednich rozwiązań konstytucyjnych udział w tej procedurze mógł brać też senat. Sejm zatem mógł uchwalić wotum nieufności wobec rządu lub ministra. O ile Prezydent nie odwołał w takiej sytuacji rządu lub ministra, a senat potwierdził uchwałę sejmu, Prezydent bądź odwoływał rząd lub ministra, bądź rozwiązywał parlament. Wprowadzony zatem mechanizm nie wykluczał prawa kontroli politycznej nad rządem ze strony parlamentu, ale z drugiej strony zmuszał obie już izby do rozważnego postępowania się tym instrumentem ustrojowym.

Inicjatywę ustawodawczą oprócz rządu miał sejm, przy czym w sprawach budżetu oraz ustalania kontyngentu poboru do wojska wyłączność inicjatywy należała do rządu. Projekt ustawy uchwalony przez sejm potwierdzał senat. O ile nie podzielał on w całości stanowiska sejmu, ten musiał ponawiać głosowanie. Jeżeli odrzucił stanowisko senatu 3/5 głosów, to ustawa obowiązywała w wersji pierwotnej; jeśli nie, to w wersji senackiej. Prezydent otrzymał prawo weta zawieszającego, ale ponowne uchwalenie ich większością ustawowej liczby posłów i senatorów mogło odrzucić jego stanowisko.

Konstytucja przewidywała znaczny zakres uprawnień prawodawczych samego Prezydenta. Mógł on na jej mocy wydawać dekrety z mocą ustawy w trzech niejako sferach:

- miał wyłączne kompetencje prawodawcze w określaniu zasad organizacji rządu, zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi oraz w zakresie organizacji administracji rządowej;
- mógł wydawać dekrety na podstawie upoważnienia ustawowego w zakresie określonym w upoważnieniu; wreszcie
- mógł wydawać dekrety w czasie, gdy sejm był rozwiązany, w razie nagłej konieczności państwowej (z wyjątkiem wyliczonych w kon-

stytucji kwestii) oraz w czasie stanu wojennego, gdy sejm i senat nie mogły się zbierać.

Konstytucja określała też specjalny tryb uchwalania ustawy budżetowej, ograniczający dotychczasowe uprawnienia izb.

Istotnym uprawnieniem Prezydenta pozostawała możliwość rozwiązania izb, przy czym decyzja taka musiała zostać umotywowana. Uprawnienie to zatem nie było związane tylko z możliwością reagowania na uchwalenie przez izby wotum nieufności wobec rządu mającego zaufanie Prezydenta.

Konstytucja składała zatem ciężar odpowiedzialności za funkcjonowanie państwa przede wszystkim na urząd Prezydenta oraz na ściśle mu podporządkowany rząd. Mimo pewnych ograniczeń nie uległy jednak zasadniczemu uszczupleniu kompetencje prawodawcze parlamentu. Ograniczony został na pewno wpływ sejmu na funkcjonowanie władz wykonawczych, ale była to oczywista potrzeba wynikająca z konieczności zapewnienia państwu stabilizacji w tym obszarze⁷⁹.

Konstytucja kwietniowa przez współczesnych jej uchwaleniu, a zwłaszcza w okresie powojennym, określana była najróżniejszymi epitetami. Uznawano ją za „faszystowską”, mówiono, iż była wyrazem tendencji „autorytarnych”, że „godziła w polską demokrację”, że była zamachem na prawa parlamentu.

Z perspektywy czasu widać, jak niesprawiedliwe były te zarzuty. Wystarczy porównać jej zapisy z zapisami konstytucji francuskiej tzw. V republiki, by dostrzec wiele podobieństw. Użycie takich epitetów pod adresem konstytucji francuskiej uznano by jednak za niczym nieuprawnione.

Mając już choćby tylko to na uwadze, konieczne jest z perspektywy czasu podkreślenie, że rozwiązania przyjęte w Konstytucji kwietniowej nie tylko tworzyły przesłanki ustrojowe do stabilizacji politycznej w kraju, ale również w niczym istotnym nie godziły w demokratyczne instytucje i demokratyczne tradycje polskie. Godziły natomiast w wynaturzenia demokracji, których nie brakowało w polskim życiu publicznym, zwłaszcza w okresie 1922–1926.

Nie sposób również nie wskazać, iż to właśnie dzięki postanowieniom zawartym w tej konstytucji możliwe było utrzymanie ciągłości ustrojowo-prawnej Rzeczypospolitej w latach 1939–1945 i to mimo okupacji teryto-

⁷⁹ Zob. W. Rostocki, dz. cyt.

rium całego kraju przez Niemcy i Związek Sowiecki, a także utrzymywanie instytucji prawno-ustrojowych II Rzeczypospolitej aż do końca 1990 roku. Było to zatem z tego punktu widzenia wielkie dzieło polskich konstytucjonalistów, nawet jeśli wskazane korzyści były nie do końca efektem ich zdolności przewidywania.

Jednocześnie o wartości przyjętych w tej konstytucji rozwiązań przekonuje fakt, iż gwałtownie kontestująca jej postanowienia opozycja, w okresie po 1939 roku, kiedy mogła w oparciu o nie rządzić, zaprzestała ataków na nią i stała się wręcz obrońcą określonych instytucji⁸⁰. To jeszcze jeden z dowodów na to, iż wiele z formułowanych oskarżeń pod adresem tego aktu prawnego było w głównej mierze efektem nie tyle rzetelnej oceny ustrojowej jego wagi, ile wyrazem politycznej niechęci do obozu politycznego firmującego ten dokument.

Organizacja administracji centralnej

Na podstawie przepisu art. 63 konstytucji liczba, zakres działania i wzajemny stosunek ministrów miały zostać określone w odrębnej regulacji ustawowej. Jednak w całym okresie międzywojennym ustawowe uregulowanie wskazanej kwestii nie nastąpiło. Wobec tego w praktyce obowiązywał cały czas wspomniany dekret Rady Regencyjnej z 3 stycznia 1918 roku o *t y m c z a s o w e j o r g a n i z a c j i W ł a d z N a c z e l n y c h w K r ó l e s t w i e P o l s k i e m*⁸¹.

Uzupełnieniem tego kluczowego aktu było wydane na jego podstawie w dniu 18 marca 1921 roku rozporządzenie Rady Ministrów w przedmiocie statutów organizacyjnych ministerstw i urzędów centralnych⁸². Mocą przepisów rozporządzenia zatwierdzone zostały statuty organizacyjne istniejących wtedy ministerstw i władz centralnych. Jednocześnie anulowane zostały wszystkie wydane wcześniej, a sprzeczne z nimi przepisy. Statuty tych ministerstw i urzędów dołączono do rozporządzenia.

Administracja rządowa występowała na szczeblu centralnym oraz terytorialnym – wojewódzkim i powiatowym. Najwyższym jej szczeblem była Rada Ministrów, składająca się z ministrów pod przewodnictwem (od

⁸⁰ W. Rostocki, dz. cyt.

⁸¹ „Dziennik Praw Państwa Polskiego” z 1918 roku nr 1, poz. 1.

⁸² „Monitor Polski” z 1921 roku nr 74, poz. 115.

1935 roku kierownictwem) Prezesa Rady Ministrów (premiera). Jakkolwiek konstytucja przewidywała wydanie ustawy regulującej funkcjonowanie Rady Ministrów, ale nie została ona ostatecznie uchwalona przed wybuchem wojny.

Rada Ministrów była zatem przede wszystkim ciałem koordynującym funkcjonowanie poszczególnych ministrów i podejmującym decyzje w sprawach wykraczających poza zakres odpowiedzialności pojedynczych ministrów. W szczególności ponosiła ona odpowiedzialność za kształtowanie finansów publicznych, w tym przede wszystkim przygotowywanie ustawy budżetowej, a następnie jej wykonywanie.

Prezes Rady Ministrów reprezentował rząd, przewodniczył jego pracom i czuwał nad wykonywaniem jego uchwał. Od 1935 roku stał się on faktycznym zwierzchnikiem ministrów i realnym kreatorem kierunków pracy gabinetu. Prezes Rady Ministrów mógł w razie potrzeby powierzyć jednemu z ministrów zastępstwo, przekazując także określony zakres spraw do załatwiania swemu zastępcy.

MINISTROWIE byli członkami Rady Ministrów, ale jednocześnie kierownikami wyodrębnionych na płaszczyźnie merytorycznej resortów administracyjnych. W tym powierzonym sobie zakresie realizowali oni politykę nakreślaną przez Radę Ministrów i za to ponosili polityczną odpowiedzialność.

Zadaniem ministrów było nadawanie określonego kierunku działalności podległemu sobie aparatowi urzędniczemu (dyrektywy polityczne, nadzorowanie prac związanych z przygotowywaniem aktów prawnych, koordynowanie pracy podległych komórek organizacyjnych i nadzorowanych urzędów). Osobistej aprobaty ministra wymagały: projekty ustaw, rozporządzeń i innych aktów prawnych powstających w resorcie, sprawy odnoszące się do sejmu, senatu i Prezydenta, ważniejsza korespondencja, odpowiedzi na interpelacje poselskie oraz ważniejsze decyzje personalne i organizacyjne.

Organem pracy ministrów były ministerstwa. Zasady organizacji ministerstw ustalone zostały rozporządzeniem Rady Ministrów z 28 października 1920 roku w sprawie organizacji i zasad urzędowania ministerstw⁸³, a na-

⁸³ „Monitor Polski” z 1920 roku, nr 251.

stępnie doprecyzowane w kolejnym rozporządzeniu z 25 sierpnia 1926 roku o takim samym tytule, które uchyliło poprzednią regulację⁸⁴.

W ramach ministerstw podstawową jednostką organizacyjną były departamenty, te zaś dzieliły się na wydziały. Strukturą o charakterze pośrednim były też biura. Podział ministerstw na jednostki organizacyjne określany był przez zatwierdzane przez Radę Ministrów statuty organizacyjne.

Obok ministrów w skład kierownictwa resortu wchodził podsekretarz stanu (co do zasady jeden w każdym ministerstwie, wyjątkowo po dwóch), oraz kierujący departamentami (i biurami) dyrektorzy (wydziałami kierowali naczelnicy).

Liczba resortów w pierwszych latach niepodległości była stosunkowo duża i wynosiła ponad 20 ministerstw.

Następnie jednak liczba ta systematycznie malała⁸⁵, by w początku lat 30. XX wieku ustabilizować się na poziomie 11 ministerstw resortowych. Były to ministerstwa:

- spraw zagranicznych,
- spraw wewnętrznych,
- spraw wojskowych,
- sprawiedliwości,
- skarbu,
- rolnictwa i reform rolnych,
- pracy i opieki społecznej,
- przemysłu i handlu,
- wyznań religijnych i oświecenia publicznego, poczt i telegrafów,
- komunikacji.

Prezydium Rady Ministrów, jako organ pracy premiera i obsługujący Radę Ministrów, miało status *de facto* zbliżony do statusu ministerstw resortowych.

Po szeregu reorganizacji i zmian wewnętrznych generalnie na początku lat 30. uporządkowano struktury poszczególnych ministerstw i od tego czasu, z nieznacznymi już zmianami funkcjonowały one w niezmienionym kształcie do wybuchu wojny.

⁸⁴ „Monitor Polski” z 1926 roku, nr 203, poz. 578.

⁸⁵ Ewolucję tę przybliżyliśmy w następnym punkcie niniejszego rozdziału.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych⁸⁶ składało się z departamentów: 1. Politycznego, 2. Samorządowego, 3. Administracyjnego, 4. Techniczno-Budowlanego, oraz Gabinetu Ministra, Biura Personalnego, Biura Wojskowego i Biura Apropowizacyjnego.

Ministrowi podlegali także Komendant Główny Policji Państwowej oraz Dowódca Korpusu Ochrony Pogranicza. Przy Ministerstwie działały też Główny Urząd Statystyczny, Państwowa Rada Samorządowa i Państwowa Rada Spożywców.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych⁸⁷ składało się z departamentów: 1. Polityczno-Ekonomicznego, 2. Konsularnego, 3. Administracyjnego, oraz Gabinetu Ministra i Biura Personalnego.

Ministerstwo Spraw Wojskowych⁸⁸ podzielone zostało na obszar pokojowej organizacji i funkcjonowania armii oraz obszar zaplecza materiałowego armii. Do pierwszego obszaru należały departamenty: 1. Dowodzenia Ogólnego, 2. Piechoty, 3. Kawalerii, 4. Artylerii, 5. Uzupelnień, 6. Lotnictwa, 7. Saperów, 8. Broni Pancernych, 9. Wojsk Łączności, 10. Żandarmerii, 11. Taborów i Szefostwo Remontu. W obszarze drugim były to departamenty: 1. Uzbrojenia, 2. Intendentury, 3. Zdrowia, 4. Sprawiedliwości, 5. Budownictwa oraz Biura: 1. Administracji Armii, 2. Przemysłu Wojennego, 3. Budżetowe.

Ponadto w ramach ministerstwa funkcjonowały: Gabinet Ministra, Dowództwo Obrony Przeciwlotniczej, Kierownictwo Marynarki Wojennej, Polowa Kuria Biskupia, Biuro Wyznań Niekatolickich, Korpus Kontrolerów, Biuro Personalne, Biuro Planowania, Naczelna Prokuratura Wojskowa, Państwowy Urząd Wychowania Fizycznego i Przynależności Wojskowej.

Ministerstwo Skarbu⁸⁹ składało się z departamentów: 1. Ogólnego, 2. Obrotu Pieniężnego, 3. Budżetowo-Kasowego, 4. Ceł, 5. Podatków i Opłat,

⁸⁶ Uchwała Rady Ministrów z dnia 9 września 1921 roku w sprawie uzupełnienia statutu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych „Monitor Polski” z 1931 roku, nr 217, poz. 293, oraz Uchwała Rady Ministrów z 25 czerwca 1932 roku w sprawie statutu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych („Monitor Polski” nr 148, poz. 182).

⁸⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z 26 marca 1928 roku („Monitor Polski” nr 82) i Uchwała Rady Ministrów z 27 lutego 1931 roku („Monitor Polski” nr 48).

⁸⁸ Podstawą organizacji Ministerstwa Spraw Wojskowych był Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 9 maja 1936 roku o sprawowaniu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi i organizacji naczelných władz wojskowych w czasie pokoju, Dz. U. RP nr 38, poz. 286. W oparciu o te przepisy stworzona została ostateczna struktura resortu.

⁸⁹ Ostatecznie struktura Ministerstwa Skarbu ukształtowana została Uchwałą Rady Ministrów z 9 listopada 1935 roku („Monitor Polski” nr 266, poz. 332).

6. Akcyz i Monopolów, oraz Biura Personalnego i Gabinetu Ministra. Ministrowi Skarbu podporządkowany był również Komendant Główny Straży Granicznej.

Przy ministerstwie działały również: Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej, Państwowy Urząd Kontroli Ubezpieczeń, Dyrekcja Polskiego Monopoli Tytoniowego, Dyrekcja Polskiego Monopoli Solnego, Dyrekcja Polskiego Monopoli Spirytusowego, Generalna Dyrekcja Loterii Państwowej, Państwowa Rada Finansowa, Rada Spółdzielcza, Państwowa Rada Spirytusowa.

Ministerstwo Sprawiedliwości⁹⁰ składało się z departamentów: 1. Ustawodawczego, 2. Administracyjnego, 3. Penitencjarnego oraz Komisji Adwokatury i Komisji Notariatu.

Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego⁹¹ składało się z departamentów: 1. Ogólnego, 2. Szkolnictwa ogólnokształcącego, 3. Szkolnictwa zawodowego, 4. Nauki i Sztuki, 5. Wyznań Religijnych. Znajdowały się tam także Gabinet Ministra oraz Wydział Archiwów Państwowych. Przy ministerstwie działała również Dyrekcja Państwowych Zbiorów Sztuki.

Ministerstwo Rolnictwa i Reform Rolnych⁹² składało się z departamentów: 1. Ekonomicznego, 2. Produkcji Roślinnej i Weterynarii, 3. Urzędzeń Rolnych. Ponadto były tu Gabinet Ministra, Biuro Personalne oraz Biuro Wojskowe. Przy ministerstwie działały też: Główna Komisja Ziemska, Dyrekcja Naczelna Lasów Państwowych, Państwowa Rada Rolnicza i Komitet Melioracyjny.

Ministerstwo Przemysłu i Handlu⁹³ składało się z departamentów: 1. Górniczo-Hutniczego, 2. Przemysłowego, 3. Handlowego, 4. Morskiego, oraz Gabinetu Ministra, Biura Personalnego, Biura Wojskowego i Biura Elektryfikacyjnego. Przy ministerstwie działały też: Urząd Patentowy, Główny Urząd Miar, Rada Handlowo-Przemysłowa z Komitetem Celnym,

⁹⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z 21 stycznia 1924 roku w sprawie statutu organizacyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości („Monitor Polski” nr 26).

⁹¹ Uchwała Rady Ministrów z dnia 9 września 1931 roku w sprawie statutu organizacyjnego Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego („Monitor Polski” nr 213, poz. 287).

⁹² Uchwała Rady Ministrów z 25 czerwca 1932 roku w sprawie statutu organizacyjnego Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych („Monitor Polski” nr 148, poz. 184).

⁹³ Uchwała Rady Ministrów z 25 czerwca 1932 roku w sprawie statutu organizacyjnego Ministerstwa Przemysłu i Handlu („Monitor Polski” nr 148, poz. 185).

Państwowa Rada Chemiczna, Państwowa Rada Naftowa i Komitet Popierania Przemysłu Ludowego.

Ministerstwo Opieki Społecznej⁹⁴ składało się z departamentów: 1. Pracy, 2. Ubezpieczeń Społecznych, 3. Opieki Społecznej, 4. Służby Zdrowia, oraz Gabinetu Ministra i Biura Personalnego. Przy ministerstwie działały też: Główny Inspektor Pracy, Główny Fundusz Bezrobocia, Rada Opieki Społecznej, Rada Ubezpieczeń Społecznych, Rada Ochrony Pracy, Rada Emigracyjna i Naczelna Rada Zdrowia.

Ministerstwo Komunikacji⁹⁵ składało się z departamentów: 1. Ogólnego, 2. Finansowego, 3. Handlowo-Taryfowego, 4. Ruchu Kolejowego, 5. Utrzymania i Budowy Kolei, 6. Mechanicznego i Zasobów Kolejowych, 7. Dróg Kołowych, 8. Lotnictwa Cywilnego. Ponadto były tam biura: Personalne, Wojskowe, Dróg Wodnych, Sanitarno-Kolejowe i Pomiarowe oraz Gabinet Ministra. Ministrowi podlegały też przedsiębiorstwo państwowe „Polskie Koleje Państwowe” oraz Główna Inspekcja Komunikacji. Przy ministerstwie działała Państwowa Rada Kolejowa.

Ministerstwo Poczty i Telegrafów⁹⁶ składało się z departamentów: 1. Administracyjnego, 2. Poczтового, 3. Technicznego, oraz Gabinetu Ministra, Biura Personalnego i Wydziału Wojskowego. Minister zarządzał też przedsiębiorstwem państwowym „Polska Poczta, Telegraf i Telefon”.

Prezydium Rady Ministrów⁹⁷ podlegające Prezesowi Rady Ministrów składało się z: 1. Biura Prezydiального, 2. Biura Prawnego, 3. Biura Ekonomicznego, 4. Biura Usprawnienia Administracji. Premierowi podlegały też bezpośrednio Polska Agencja Telegraficzna i Dyrekcja Drukarń Państwowych.

Ustanowione też zostały podlegające ministrom instytucje realizujące zadania szczególnie ważne z punktu widzenia polityki państwowej. Były to:

- Państwowy Instytut Geologiczny,

⁹⁴ Uchwała Rady Ministrów 25 czerwca 1932 roku w sprawie statutu organizacyjnego Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej („Monitor Polski” nr 148, poz. 183).

⁹⁵ Obwieszczenie Ministra Komunikacji z dnia 1 sierpnia 1932 roku w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Statutu Organizacyjnego Ministerstwa Komunikacji („Monitor Polski” nr 180, poz. 214).

⁹⁶ Uchwała Rady Ministrów z dnia 12 czerwca 1931 roku w sprawie statutu organizacyjnego Ministerstwa Poczty i Telegrafów („Monitor Polski” nr 148, poz. 218).

⁹⁷ Uchwała Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 1930 roku w sprawie statutu organizacyjnego Prezydium Rady Ministrów („Monitor Polski” nr 288, poz. 406).

- Państwowy Instytut Eksportowy,
- Państwowy Instytut Badania Koniunktur Gospodarczych i Cen (podległy Ministrowi Przemysłu i Handlu),
- Państwowy Instytut Gospodarstwa Wiejskiego (podległy Ministrowi Rolnictwa i Reform Rolnych),
- Państwowy Zakład Badania Żywności (podległy Ministrowi Spraw Wewnętrznych),
- Biblioteka Narodowa i Ukraiński Instytut Naukowy (podległe Ministrowi Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego),
- Państwowy Instytut Meteorologiczny (podległy Ministrowi Komunikacji) oraz
- Mennica Państwowa (podległa Ministrowi Skarbu).

Ewolucja struktur administracji centralnej II Rzeczypospolitej

Pierwszym rządem niepodległej Rzeczypospolitej, powołanym w efekcie listopadowego przełomu 1918 roku, był – jak wspomnieliśmy – gabinet Jędrzeja Moraczewskiego. Został zaprzysiężony przez Tymczasowego Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego 17 listopada 1918 roku. Jednak dopiero następny gabinet, na czele którego stał Ignacy Jan Paderewski i który rozpoczął urzędowanie 16 stycznia 1919 roku, uznany został przez wszystkie ośrodki polskie oraz przez społeczność międzynarodową za w pełni reprezentatywny Rząd Rzeczypospolitej Polskiej⁹⁸.

W ciągu kolejnych 20 lat II Rzeczypospolita miała około 30 gabinetów. Oznacza to, iż średni okres urzędowania jednego gabinetu wynosił 8–9 miesięcy. Dopiero ostatnie lata istnienia II RP przed wybuchem wojny przyniosły względną stabilizację. Złożyły się na to dwa czynniki. Po pierwsze było to efektem zbojkotowania przez partie opozycyjne⁹⁹ wyborów par-

⁹⁸ Do tego czasu alianci zachodni za reprezentację Polski uznawali paryski Komitet Narodowy Polski z Romanem Dmowskim na czele.

⁹⁹ W wyborach, które odbyły się jesienią 1935 roku, pomimo wezwania do bojkotu ze strony ugrupowań opozycyjnych udział wzięło w granicach 46% uprawnionych do głosowania. Natomiast trzy lata później, jesienią 1938 roku, mimo ponownego wezwania do bojkotu udział w wyborach wzięło około 70% uprawnionych. Warto wskazać, że wybory samorządowe, które odbyły się pod koniec 1938 roku z udziałem partii opozycyjnych, potwierdziły zdecydowaną przewagę obozu rządzącego w skali całego kraju.

lamentarnych. W konsekwencji nastąpiła dominacja obozu sanacyjnego w Sejmie i Senacie. Po drugie był to efekt nowych regulacji konstytucyjnych. Pozwoliły one w większym stopniu uniezależnić funkcjonowanie rządów od zmiennej sytuacji politycznej i labilnych koalicji parlamentarnych.

Jest rzeczą charakterystyczną, że dla trwałości i stabilizacji instytucji rządu majowy przewrót w 1926 roku, będący przelomowym wydarzeniem w dziejach II RP, nie stał się w zasadzie istotną cezurą¹⁰⁰. Wprawdzie w późniejszym okresie rządu pracowały dłużej, ale trudno byłoby uznać tę zmianę za jakościowo znaczącą¹⁰¹. Z całą pewnością był to przelom w ustabilizowaniu kształtu strukturalnego rządu i poszczególnych ministerstw.

W pierwszym rządzie dotyczyło to Ministerstwa Spraw Wojskowych, bowiem wokół sposobu kierowania armią narodziło się w początkach lat 20. XX wieku niemało kontrowersji. Ustalono w końcu, iż kierowanie wojskiem wykonywane jest przez Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych i Inspektorów Armii, odpowiedzialnych przed Prezydentem za przygotowanie armii do działań wojskowych¹⁰². Zadaniem ministerstwa miało być organizowanie zaplecza walczących jednostek.

Uporządkowaniu uległy także struktury Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, zwłaszcza zaś rozstrzygnięto kwestię usytuowania służby bezpieczeństwa (jako pionu włączonego w struktury władz administracji ogólnej) oraz kierownictwa Policji Państwowej.

Uregulowano też kwestie związane z organizacją poszczególnych ministerstw, czego efektem było uporządkowanie ich struktur na przelomie lat 20. i 30. XX wieku. Ujednolicono też struktury organizacyjne administracji ogólnej na szczeblu wojewódzkim i powiatowym.

Można byłoby zatem przypuszczać, że ów brak politycznej stabilności, częste zmiany gabinetów, istotne zmiany personalne na stanowiskach ministerialnych – to wszystko musiało prowadzić do głębokiej dezorganizacji aparatu administracji centralnej II RP. Okazuje się jednak, że mimo tych

¹⁰⁰ Do maja 1926 roku jeden gabinet urzędował średnio przez 6–7 miesięcy, zaś po maju 1926 roku okres ten uległ wydłużeniu do 10–11 miesięcy.

¹⁰¹ Jest to widoczne zwłaszcza jeśli zważyć, iż okres ten uległ wyraźnemu wydłużeniu dlatego, iż ostatni gabinet II RP przed wojną pod prezesurą gen. Felicjana Sławoja-Składkowskiego urzędował prawie trzy lata. Gdyby okres ten odliczyć, to średnia trwałość gabinetu w obu tych okresach byłaby mniej więcej podobna.

¹⁰² Szerzej o tym zob. G. Górski, *Skutki zamachu majowego dla modelu zarządzania Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej*, w: *Józef Piłsudski. Człowiek – Żołnierz – Polityk*, J. Kłaczkow, Z. Girzyński (red.), Toruń 2016.

utrudniających zwyczajną pracę czynników udało się zapewnić nie tylko względną stabilność większości resortów ministerialnych, ale i swoistą odporność na zmiany ich politycznego otoczenia.

Administracja centralna nie podlegała zatem ani głębokim zmianom strukturalnym, ani istotnym wstrząsom personalnym. Przeciwnie, potrafiła utrzymać wysoce profesjonalny charakter i wysoką sprawność działania, co, zważywszy na wspomniane uwarunkowania polityczne, uznać należy za swego rodzaju fenomen¹⁰³.

Wydaje się, że jednym z najważniejszych czynników, które zadecydowały o takim stanie rzeczy, było stworzenie jasnych reguł i podstaw funkcjonowania administracji centralnej, jak również wczesne utworzenie jej podstawowego zrębu organizacyjnego, co stało się jeszcze wiele miesięcy przed listopadowym przełomem 1918 roku.

Gabinet Moraczewskiego¹⁰⁴, powołany przez Piłsudskiego 19 listopada 1918 roku, przyjął kształt, który w swym zasadniczym trzonie strukturalnym przetrwał we wszystkich gabinetach II RP aż do 1939 roku. Znalazły się w nim następujące urzędy:

- Ministra Sprawiedliwości,
- Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego,
- Ministra Skarbu,
- Ministra Spraw Wewnętrznych,
- Ministra Przemysłu i Handlu,
- Ministra Rolnictwa,
- Ministra Pracy i Opieki Społecznej,
- Ministra Aprowizacji,
- Ministra Spraw Zagranicznych,
- Ministra Spraw Wojskowych,
- Ministra Komunikacji,
- Ministra Poczty i Telegrafów,
- Ministra Robót Publicznych,
- Ministra Zdrowia,
- Ministra Kultury i Sztuki.

¹⁰³ Podobne konkluzje w szerszej analizie J. Goclona, *Ustrój Rady Ministrów, ministerstw i system kontroli resortowej w Polsce w latach 1918–1928*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2013, t. 2, nr 1.

¹⁰⁴ Pomijamy tu efemeryczny gabinet I. Daszyńskiego. Wcześniejsze gabinety, powoływane przez Radę Regencyjną, zostały przedstawione w rozdziale poprzednim.

Warto tu wskazać, iż w późniejszym okresie, za wyjątkiem dwóch gabinetów – Wincenego Witosa oraz Antoniego Ponikowskiego¹⁰⁵ – w których było po 16 ministrów, były to najliczniejsze składy Rady Ministrów w II RP (pomijamy tu ministrów bez teki, którzy jednak pojawiali się niezbyt często w poszczególnych gabinetach). Z czasem liczba urzędów ministrów ulegała systematycznej redukcji, by od 1932 roku ustabilizować się ostatecznie na poziomie 11 ministrów resortowych.

Z katalogu resortów, które pojawiły się w kolejnych gabinetach II RP, wymienić trzeba urząd Ministra b. Dzielnicy Pruskiej, powołany w gabinecie Ignacego Jana Paderewskiego. Urząd ten przetrwał do końca urzędowania pierwszego gabinetu Ponikowskiego. Podobnie resort Kultury i Sztuki włączony został wtedy ostatecznie do resortu Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. W tym też gabinecie po raz ostatni pojawił się Minister Aprowizacji. Tak zatem drugi gabinet Ponikowskiego¹⁰⁶ został zredukowany do 13 resortów.

Kolejne zmiany nastąpiły wraz z powołaniem drugiego gabinetu Władysława Grabskiego¹⁰⁷. Utworzony został wtedy odrębny resort Reform Rolnych. Jednak liczba resortów znowu się zmniejszyła – tym razem do 12. Wynikało to z włączenia dotychczasowego resortu zdrowia do resortu pracy i opieki społecznej oraz przejściowego włączenia resortu poczt i telegrafów do resortu komunikacji.

Dopiero po pewnym czasie – w pierwszym gabinecie J. Piłsudskiego¹⁰⁸ – przywrócono odrębność resortu poczt i telegrafów, przez co liczba resortów ponownie wzrosła do 13. Wreszcie w połowie 1932 roku, wraz z utworzeniem gabinetu J. Jędrzejewicza, nastąpiły ostatnie zmiany strukturalne w rządzie. Likwidacji uległ resort robót publicznych, zaś resort reform rolnych, po połączeniu z resortem rolnictwa, funkcjonował odtąd jako resort rolnictwa i reform rolnych. Od tej chwili, aż do wybuchu wojny, w skład rządu wchodził – jak już wskazano – ministrowie odpowiadający za resorty:

¹⁰⁵ Chodzi o pierwszy gabinet Witosa, który powstał 24 lipca 1920 roku w obliczu bolszewickiej nawałnicy, oraz kolejny po upadku tego rządu (13 września 1921 roku), pierwszy gabinet Ponikowskiego (urzędujący od 19 września 1921 roku).

¹⁰⁶ Pierwszy gabinet Ponikowskiego upadł 5 marca 1922 roku, zaś drugi powstał po pięciu dniach i rozpoczął urzędowanie 10 marca 1922 roku.

¹⁰⁷ Po raz pierwszy Grabski stał na czele gabinetu rządu tylko przez miesiąc w połowie 1920 roku. Drugi jego gabinet, jeden z najbardziej zasłużonych dla kraju, powstał 19 grudnia 1923 roku i przetrwał niemal dwa lata.

¹⁰⁸ Pierwszy gabinet Piłsudskiego powstał 2 października 1926 roku.

- Spraw Zagranicznych,
- Spraw Wojskowych,
- Spraw Wewnętrznych,
- Sprawiedliwości,
- Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego,
- Skarbu,
- Pracy i Opieki Społecznej,
- Przemysłu i Handlu,
- Rolnictwa i Reform Rolnych,
- Komunikacji,
- Poczty i Telegrafów.

Jednostką obsługującą Premiera i rząd, na prawach odrębnego resortu, jednak nie kierowaną przez ministra, było Prezydium Rady Ministrów.

Podsumowanie

Jak zatem widać, podstawowy trzon strukturalny rządu nie ulegał w interesującym nas okresie zmianom. Mimo zawirowań politycznych także wewnętrzna struktura i charakter personalny ministerstw nie podlegały wielkim modyfikacjom. Właśnie dzięki temu możliwe było utrzymywanie względnie stabilnego i sprawnego działania centralnego aparatu administracji państwowej.

Administracja centralna nie była bardzo rozbudowana i w interesującym nas okresie nie powstał w zasadzie jako poważniejszy problem przebudowy czy reformy jej struktur. Po 1926 roku, w ramach procesu porządkowania państwa przez ekipę sanacyjną, poddano pewnej przebudowie zwłaszcza resorty spraw wojskowych oraz spraw wewnętrznych, były to jednak raczej zmiany wewnątrzresortowe. Wskazać też trzeba, że stan obsady personalnej, mimo rosnących zadań poszczególnych resortów, utrzymywany był na relatywnie niskim poziomie¹⁰⁹.

Wszystko to wystawia dobre świadectwo elitom urzędniczym II RP, które potrafiły mimo wielorakich trudności odegrać istotną, pozytywną rolę w odbudowie państwowości polskiej.

¹⁰⁹ Liczba etatów w administracji państwowej oscylowała wokół 70 000, przy czym obejmowała także sędziów oraz prokuratorów.

Rozdział 3.

Organizacja administracji rządowej w terenie w latach 1919–1939

Wprowadzenie

Budowa terenowej administracji rządowej II RP rozpoczęła się już w listopadzie 1918 roku. Było to zadanie niełatwe, bowiem trzeba było się konfrontować z pozostałościami nie tyle nawet struktur administracyjnych państw zaborczych, ile reprezentowanych w nich odmiennych kultur organizacyjnych i koncepcji budowy aparatu państwowego. Była to ważna determinanta dla poczynań twórców modelu administracji terytorialnej w II RP.

Poza tym ramy, w których poruszali się twórcy ustroju administracji terytorialnej Rzeczypospolitej, warunkowane były przez dwa inne, podstawowe cele. Z jednej strony była to konieczność zapewnienia sprawności i efektywności działania rządu centralnego w interesie całego państwa i narodu.

Z drugiej natomiast strony kierowała nimi chęć zabezpieczenia podstawowych wolności politycznych obywateli, w tym zapewnienia im udziału w wykonywaniu władztwa na szczeblu lokalnym. Przejawiać się to miało w sposób istotny w dążeniu do podejmowania przez nich odpowiedzialności za wybrane kwestie, związane z funkcjonowaniem ich wspólnot lokalnych.

Administracja terytorialna w państwie unitarnym

W okresie tworzenia podstaw ustrojowych II Rzeczypospolitej – a więc w latach 1918–1921 – zasadniczo dominowały tendencje do budowy jej aparatu państwowego na zasadzie tzw. systemu realnego. Innymi słowy, zdecydowana większość ośrodków politycznych, ale również środowisk opiniotwórczych, opowiadała się za ustrojem Polski jako państwa

o charakterze unitarnym. Był to w znacznym stopniu refleks wynikający z oceny słabości ustrojowych pierwszej państwowości polskiej. Ówczesnie dominowały poglądy, że właśnie nadmierne upodmiotowienie wspólnot terytorialnych było jedną z głównych przyczyn słabości, a w konsekwencji upadku Rzeczypospolitej polsko-litewskiej.

Jednak ówczesne uwarunkowania sprawiły, że już na tym wczesnym etapie odbudowy polskiej państwowości doszło do dwóch istotnych wyłomów w tych założeniach ustrojowych.

Najpierw stworzony został – jak wspomniano w poprzednim rozdziale – specjalny zarząd tzw. b. Dzielnicy Pruskiej. Odrębny zarząd prowincjonalny, nawiązujący do modelu funkcjonującego w państwie pruskim (w ramach Rzeszy Niemieckiej), wykonywany był w tym wypadku przez powołane do życia Ministerstwo ds. b. Dzielnicy Pruskiej. Tworząc to rozwiązanie, argumentowano jednak, iż funkcjonowanie tego ministerstwa ma służyć jak najszybszemu zintegrowaniu terenów Wielkopolski i Pomorza Wschodniego z Rzeczypospolitą.

Jednak mimo bardzo silnych tendencji do usankcjonowania takiego rozwiązania o charakterze *quasi*-autonomicznym w ramach Rzeczypospolitej¹¹⁰ był to w istocie krótkotrwały wyłom w stosunku do panującej tendencji. Ostatecznie bowiem zgodzono się, iż zamiast odrębności prowincjonalnych powstaną, tak jak na pozostałych terenach państwa polskiego, dwa województwa – poznańskie i pomorskie.

Bardziej trwałym rozwiązaniem, mającym rzeczywiście cechy systemu prowincjonalnego, okazało się konstytucyjne określenie autonomicznego statusu województwa śląskiego. Tzw. autonomia śląska została powołana do życia, zanim część terenów Górnego Śląska weszła ponownie w skład Rzeczypospolitej.

Stworzenie ram prawnych dla tej koncepcji uzyskało rangę ustawy konstytucyjnej. Takie rozwiązanie miało być ważnym argumentem w walce o przychylność ludności Górnego Śląska dla przynależności tego obszaru do Polski w planowanym plebiscycie. Po włączeniu części śląskiego terytorium plebiscytnego do Polski utworzono na tych terenach województwo

¹¹⁰ Dążenia te reprezentował przede wszystkim obóz narodowy, który politycznie całkowicie zdominował tereny obydwu województw. Politycy obozu narodowego zakładali, że autonomizacja tych terenów stworzy z nich swoisty „Piemont”, z którego dokonają stopniowego podporządkowania swojemu obozowi politycznemu kolejnych terenów Rzeczypospolitej.

śląskie. To ono ostatecznie korzystało z tych rozwiązań konstytucyjnych. Był to jednak w istocie jedyny wyjątek od przyjętej konstytucyjnej zasady jednolitości państwa.

Dążenie do oparcia administracji na systemie realnym, a więc tworzenia państwa o charakterze unitarnym, wydaje się zupełnie zrozumiałe jeszcze z jednego powodu. Jak wspomnieliśmy, przed władzami odrodzonej Polski stała konieczność przewyciężenia skutków ponadstuletniego rozbitcia państwa na obszary o bardzo zróżnicowanym charakterze.

Ewentualne próby autonomizacji określonych obszarów państwa, a być może w ogóle stworzenia wzorem pruskim czy austriackim systemu prowincjonalnego, dawałyby duży zakres autonomii poszczególnym jednostkom administracyjnym. Takie rozwiązanie mogło części z nich dać nie najgorsze efekty z punktu widzenia przyspieszenia rozwoju. Jednakże z drugiej strony takie rozwiązanie z pewnością bardzo źle oddziaływałoby na proces budowania poczucia jedności państwowej i odbudowywania realnej wspólnoty narodowej, a wreszcie prowadziłoby do utrwalania istniejących nierówności.

Trzeba wreszcie przypomnieć wspomniany w rozdziale 1 argument związany z uwarunkowaniami demograficznymi odbudowywanego państwa. Na terenach czterech województw kresowych – poleskiego, wołyńskiego, stanisławowskiego i tarnopolskiego – dominowała ludność o pochodzeniu niepolskim. W pierwszym przypadku byli to słabo uświadomieni narodowościowo Białorusini, identyfikujący się jako „tutejsi”, w pozostałych trzech województwach byli to Ukraińcy i Rusini.

Przyjęcie koncepcji autonomicznych województw czy prowincji musiałyby prędzej czy później prowadzić do zdominowania władz i instytucji tych jednostek przez mniejszości narodowe. Zwłaszcza w przypadku ludności pochodzenia ukraińskiego, która przejawiała rosnącą wrogość wobec niepodległej Polski, groziło to trwałym paraliżem wewnętrznym i w konsekwencji wzmocnieniem zaplecza dla tendencji separatystycznych.

Na mocy przepisu art. 65 ust. 1 konstytucji przyjęto w związku z powyższym, iż w drodze ustawowej państwo polskie zostanie podzielone na województwa, powiaty oraz gminy wiejskie i miejskie. Przyjęto równocześnie, iż jednostki podziału terytorialnego stanowiąc będą równocześnie jednostki samorządu terytorialnego.

W konsekwencji tak skonstruowanego podziału terytorialnego państwa przyjęty został następujący układ władz administracyjnych Polski:

- władze centralne (ministerstwa),
- władze pośrednie (administracja wojewódzka i powiatowa) oraz
- władze lokalne (administracja w gminach wiejskich i miejskich).

Podział na województwa i powiaty i jednocześnie ustanowienie w nich władz administracyjnych nastąpiły jednak jeszcze przed przyjęciem wspomnianych regulacji konstytucyjnych.

Tworzenie nowych województw w latach 1919–1925

Najpierw zatem ustawą tymczasową z 2 sierpnia 1919 roku o organizacji władz administracyjnych II instancji¹¹¹ utworzono na terenach b. Królestwa Kongresowego województwa: warszawskie, łódzkie, kieleckie, lubelskie i białostockie. Równocześnie zdecydowano, iż miasto Warszawa, jako stolica Polski, stanowić będzie oddzielną jednostkę administracyjną.

Dzień wcześniej, na mocy wspomnianych już przepisów ustawy z 1 sierpnia 1919 roku o tymczasowej organizacji zarządu b. Dzielnicy pruskiej¹¹², utworzone zostały województwa poznańskie i pomorskie.

Kolejnym aktem regulującym wskazane kwestie była uchwalona 3 grudnia 1920 roku ustawa o tymczasowej organizacji władz administracyjnych II instancji (województw) na obszarze b. Królestwa Galicji, Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim oraz na wchodzących w skład Rzeczypospolitej obszarach Spiszu i Orawy¹¹³. Przepisy tej ustawy powołały do życia województwa: krakowskie, lwowskie, stanisławowskie i tarnopolskie.

Wreszcie 4 lutego 1921 roku uchwalono ustawę o unormowaniu stanu prawnego-politycznego na ziemiach przyłączonych do obszaru Rzeczypospolitej w wyniku wojny z Rosją bolszewicką na podstawie umowy o preliminaryjnym pokoju i rozejmie¹¹⁴, mocą którego powstały województwa nowogródzkie, poleskie i wołyńskie.

¹¹¹ Dz. P. P. P. z 1919 roku, nr 65, poz. 395.

¹¹² Dz. P. P. P. z 1919 roku, nr 64, poz. 385.

¹¹³ Dz. U. RP z 1920 roku, nr 117, poz. 768.

¹¹⁴ Dz. U. RP z 1921 roku, nr 16, poz. 93. Zanim to nastąpiło, jeszcze 18 listopada 1920 roku Rada Ministrów wydała rozporządzenie o utworzeniu władz administracyjnych II instancji na tym obszarze.

Po wspomnianym rozstrzygnięciu kwestii przynależności obszaru górnośląskiego (w następstwie plebiscytu i III powstania śląskiego) utworzone wcześniej ustawą konstytucyjną z lipca 1920 roku województwo śląskie, stało się częścią Polski.

Natomiast po włączeniu do Rzeczypospolitej obszarów tzw. Litwy Środkowej¹¹⁵ utworzono z nich ustawą z 22 grudnia 1925 roku województwo wileńskie¹¹⁶.

Zasady organizacji i funkcjonowania administracji terytorialnej

Konstytucja marcowa nie określiła szczegółowych kwestii związanych z organizacją i funkcjonowaniem administracji terytorialnej. Jednakże sformułowane w niej zostały trzy podstawowe pryncypia, na których opierać się miało działanie tych struktur. Były to następujące zasady:

- dekoncentracji,
- zespolenia, oraz
- udziału w administracji obywateli powołanych w drodze wyborów.

Zgodnie z brzmieniem art. 66 konstytucji (zdanie pierwsze) przyjęto, iż w organizacji administracji państwowej przeprowadzona zostanie zasada dekoncentracji. Zakres owej dekoncentracji nie został precyzyjnie określony i podstawową funkcję w wypełnieniu treścią tej idei miało w tym wypadku pełnić ustawodawstwo szczegółowe.

Pojawił się tu jednak problem bardzo istotny – mianowicie jak dalece zakres tej deklarowanej dekoncentracji korespondować ma z zasadą unitarności państwa, którą to uznano za fundament przeprowadzenia szybkiej reunifikacji kraju. Zagadnienie to nigdy jednak nie zostało przedtem przedyskutowane w sposób teoretyczny. Dlatego było przedmiotem każdorazowej analizy przy przyjmowaniu konkretnych rozwiązań ustrojowych.

¹¹⁵ Litwa Środkowa powstała jako odrębna państwowość, w następstwie tzw. Buntu Żeligowskiego. Część jednostek Wojska Polskiego sformowanych na Wileńszczyźnie pod dowództwem gen. L. Żeligowskiego formalnie wypowiedziało posuszeństwo władzom RP i jako jednostki buntownicze wkroczyły one na Litwę. Zajęły one Wilno i okoliczne tereny i powołały do życia owo *quasi*-państwo. Następnie owa państwowość została włączona do Polski, a tereny Wileńszczyzny stały się województwem wileńskim.

¹¹⁶ Dz. U. RP z 1926 roku, nr 6, poz. 29.

W drugim zdaniu art. 66 konstytucji przyjęto zasadę zespolenia w strukturze organizacyjnej administracji państwowej. Była to oczywista reakcja na sytuację, jaka powstała jeszcze w pierwszych miesiącach funkcjonowania aparatu państwowego na obejmowanych przez władze polskie terenach. Naturalną tendencją wszystkich ministrów było bowiem rozbudowywanie agend terenowych swoich ministerstw w województwach i powiatach. Jednocześnie w praktyce swojej działalności całkowicie pomijali oni – przekazując na niższe szczeble zadania – istniejące urzędy wojewodów. Takie rozwiązanie miało gwarantować sprawniejszą realizację zadań powierzonych tym ministrom. Jednak praktyczne skutki takiego rozwiązania były odmienne. Oprócz niepotrzebnego mnożenia maszyny urzędniczej sytuacja taka wywoływała olbrzymią liczbę konfliktów kompetencyjnych, służbowych i personalnych w ramach struktur terenowej administracji rządowej. Prowadziło to nierzadko do chaosu, a w konsekwencji bardzo osłabiało autorytet władz Rzeczypospolitej.

Trzeba jednak podkreślić, że stan ten występował generalnie w odniesieniu do terenów b. zaboru rosyjskiego. Na obszarach b. zaborów pruskiego i austriackiego, wobec istnienia rozbudowanych struktur samorządowych, wykonujących wiele zadań przypisanych administracji rządowej, sytuacja była bardziej ustabilizowana.

Jednak w obliczu tej komplikującej się sytuacji 28 sierpnia 1919 roku Rada Ministrów wydała rozporządzenie o tymczasowej organizacji powiatowych władz administracyjnych I instancji na obszarze b. zaboru rosyjskiego¹¹⁷. Uporządkowało ono zasady funkcjonowania administracji rządowej na tym szczeblu, zbliżając w istocie do siebie rozwiązania na obszarze wszystkich trzech części państwa. Przyjęto jako regułę dostosowanie rozwiązań wprowadzanych w b. zaborze rosyjskim do modelu funkcjonującego na terenach b. zaborów pruskiego i austriackiego.

Natomiast w odniesieniu do szczebla wojewódzkiego 2 sierpnia 1919 roku uchwalona została wspomniana ustawa tymczasowa o organizacji władz administracyjnych II instancji¹¹⁸. W ustawie tej przyjęto, iż do zakresu działania wojewody, będącego przedstawicielem rządu w województwie oraz funkcjonującego jako II instancja administracji ogólnej, należeć mają

¹¹⁷ Dz. U. RP z 1919 roku, nr 72, poz. 426.

¹¹⁸ Dz. U. RP z 1919 roku, nr 65 poz. 395.

wszystkie sprawy administracji państwowej w województwie. Ustawa wyłączała jednak z dyspozycji wojewody określony katalog spraw, które zostały przekazane odpowiednio komórkom terenowym administracji: wojskowej, sądowej, skarbowej, szkolnej, pocztowo-telegraficznej, kolejowej, a także urzędów ziemskich (realizujących zadania związane z przeprowadzeniem reformy rolnej).

Pozostały zakres spraw administracji państwowej w województwie został zespolony w urzędach wojewodów, a na szczeblu I instancji w urzędach starostów powiatowych. Niezespolone pozostały jedynie te działy pracy, których odrębność ze względów rzeczowych była powszechnie uznawana i akceptowana.

Warto jednak wskazać, że w stosunku do kategorycznych w zasadzie dyspozycji art. 66 konstytucji przyjęte zasady zespolenia były pewnym odstępstwem. Nie ulega jednak wątpliwości, że przeprowadzenie całkowitego zespolenia było nie tylko niemożliwe, ale i na ówczesnym etapie nieracjonalne.

Trzecie zdanie art. 66 konstytucji stało się podstawą kolejnej zasady organizacji administracji państwowej. W jej myśl przewidywano udział obywateli powołanych w drodze wyborów do współudziału w wykonywaniu zadań urzędów administracyjnych. Oznaczało to przyjęcie instytucji urzędników honorowych, rozwiązania znanego z ówczesnych systemów angielskiego i niemieckiego. Dla osób tych praca w urzędach nie mogła być jednak środkiem utrzymania i zadania swe pełnić mogli zasadniczo honorowo. Uzasadnieniem ich współudziału w pracy urzędów miało być posiadane doświadczenie i kwalifikacje, które w istotny sposób podnosić mogły poziom pracy urzędników. Wskazywano jednak, iż sposób udziału tych osób oraz zasady ich wyboru muszą zostać ściśle określone ustawowo.

W efekcie rozstrzygnięć przyjętych na początku lat 20. XX wieku, a następnie w konsekwencji kolejnych zmian w podziale administracyjnym, w kraju funkcjonowało więc 16 województw oraz miasto stołeczne Warszawa, mające w praktyce także status województwa.

Województwa dzieliły się natomiast na powiaty ziemskie (264 w 1939 roku) oraz grodzkie (23 w 1939 roku), te z kolei na gminy: miejskie i wiejskie (odpowiednio 611 i 3195 w 1939 roku).

Funkcjonowanie administracji terytorialnej rządowej uregulowane zostało definitywnie mocą rozporządzenia Prezydenta RP

z 19 stycznia 1928 roku o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej¹¹⁹.

Stosownie do przepisów tego aktu prawnego, administracja terytorialna dzieliła się na administrację ogólną, podporządkowaną ministrowi spraw wewnętrznych, oraz administrację szczególną (specjalną), podporządkowaną odpowiednim ministrom resortowym. Jednakże dla usprawnienia zarządzania państwem tylko nieliczne struktury resortowe zachowały podporządkowaną sobie pionowo administrację terytorialną. Dotyczyło to: resortu spraw wojskowych – dowództwa okręgów korpusów, resortu skarbu – izby i urzędy skarbowe, resortu komunikacji – dyrekcje okręgowe kolei, resortu poczt i telegrafów – dyrekcje okręgowe poczt i telegrafów oraz resortu wyznań i oświecenia publicznego – kuratoria oświaty). Tę część administracji specjalnej określano mianem administracji niezespolonej. Natomiast pozostałe struktury administracji specjalnej, jako tzw. administracja zespolona, podporządkowano władzom administracji ogólnej. Istotą ich zespolenia było włączenie ich terenowych komórek organizacyjnych do organów pracy wojewodów – urzędów wojewódzkich.

Organizacja administracji wojewódzkiej

W drugiej instancji, jak wspomniano, organem ogólnej administracji rządowej był wojewoda. Stanowisko wojewody (jak również starosty powiatowego) uregulowane zostało bardziej precyzyjnie w rozporządzeniu Rady Ministrów z 2 lipca 1931 roku¹²⁰.

Wojewoda był zatem przedstawicielem rządu na terenie województwa oraz szefem administracji ogólnej i zespolonej. Ponadto przysługiwały mu istotne uprawnienia, związane z koordynowaniem działalności administracji niezespolonej z ogólnymi zadaniami państwowymi. W tym zakresie mógł on: żądać wyjaśnień od zwierzchników tych urzędów, a w sytuacjach szczególnie ważnych dla interesu publicznego wkraczać w ich urządowanie, zwoływać periodyczne zebranie szefów tych urzędów w celu uzgadniania wspólnych poczynań, uczestniczyć w zebraniach i posiedzeniach ciał

¹¹⁹ Dz. U. RP nr 11, poz. 86.

¹²⁰ Dz. U. RP nr 66, poz. 546.

i instytucji z prawem przejścia kierownictwa ich obrad. Szefowie komórek administracji niezespolonej zobowiązani byli uzgadniać z wojewodą swoje zarządzenia mające charakter ogólny.

Wojewodę powoływał Prezydent RP na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych, uchwalony przez Radę Ministrów. Pod względem służbowym wojewoda podlegał Ministrowi Spraw Wewnętrznych, ale w zakresie działania administracji zespolonej musiał on respektować dyrektywy ze strony właściwych ministrów.

Wojewoda jako organ Ministerstwa Spraw Wewnętrznych był w szczególny sposób odpowiedzialny za utrzymanie porządku i bezpieczeństwa publicznego w województwie. W związku z tym wojewodzie podporządkowane były struktury policji państwowej, realizującej zadania w tym zakresie. W sytuacjach szczególnego zagrożenia bezpieczeństwa publicznego wojewoda mógł zażądać wsparcia ze strony wojska. Wojewoda odpowiadał też za respektowanie przez struktury samorządowe i organizacje społeczne polskiego porządku prawnego. Szczególne przepisy powierzały wojewodzie sprawy należące do zakresu działania Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, Ministra Przemysłu i Handlu, Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych, Ministra Komunikacji oraz Ministra Pracy i Opieki Społecznej.

Wojewoda został również określony jako odpowiedzialny wykonawca poleceń właściwych ministrów, zwierzchnik służbowy urzędów i organów rządowych funkcjonujących na terenie województwa, wreszcie przetożony funkcjonariuszy administracji rządowej. Przysługiwało mu prawo wydawania rozporządzeń wykonawczych odnoszących się do województwa, na podstawie upoważnień znajdujących się w ustawach. Mógł także wydawać rozporządzenia porządkowe w celu ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie całego bądź części województwa. Warunkiem obowiązywania rozporządzeń wojewody była ich publikacja w „Dzienniku Wojewódzkim”, do prowadzenia którego był on zobowiązany.

Zastępcą wojewody był w i c e w o j e w o d a. Zakres jego uprawnień określał wojewoda. W sytuacji gdy wojewoda nie mógł wypełniać swych obowiązków, wicewojewoda przejmował całość jego uprawnień i obowiązków. Wicewojewoda był wyznaczany przez Ministra Spraw Wewnętrznych spośród urzędników urzędu wojewódzkiego. Urzędnik ten musiał jednak pracować w zakresie działania Ministra Spraw Wewnętrznych.

Organem pracy wojewody był u r z ą d w o j e w ó d z k i. Statuty tych urzędów były wydawane przez Ministra Spraw Wewnętrznych w porozu-

mieniu z właściwymi wojewodami¹²¹. Urząd składał się z wydziałów, których liczba i nazewnictwo ulegały w ciągu lat 30. XX wieku stałemu ujednoczeniu w skali całego kraju. Jednym z wydziałów zajmującym się sprawami należącymi do kompetencji wojewody jako przedstawiciela rządu oraz sprawami osobowymi, budżetowymi, a także sprawami nadzoru prawnego (zwykle był to tzw. Wydział Ogólny), kierował wicewojewoda. Wydziały dla prowadzenia poszczególnych spraw mogły dzielić się na oddziały. Komórkami tymi kierowali odpowiednio dyrektorzy i naczelnicy.

Przy wojewodzie funkcjonowała jako ciało opiniodawcze rada wojewódzka. W skład rady wojewódzkiej wchodził przedstawicieli znajdujących się na terenie województwa organów samorządowych.

Każda rada powiatowa i rada miejska w mieście stanowiącym powiat wybierała do rady wojewódzkiej po jednym przedstawicielu. Mandat członka rady wojewódzkiej trwał tak długo, jak długo trwała kadencja organu dokonującego wyboru.

Posiedzeniom rady, które winny odbywać się przynajmniej raz do roku, przewodniczył wojewoda. Wojewoda mógł zapraszać na jej posiedzenia przedstawicieli administracji niespolonej oraz urzędników swego urzędu. Rada przedstawiała swoje opinie na żądanie i w sprawach określonych przez wojewodę.

Wojewoda raz do roku przedstawiał sprawozdanie o stanie województwa oraz o stanie podległych mu urzędów. Wysłuchiwał też przedstawiane przez członków rady postulaty.

Ponadto funkcjonował wydział wojewódzki. W skład tego ciała wchodził wojewoda i dwóch urzędników urzędu wojewódzkiego, a także trzech nominatów ze strony rady wojewódzkiej. Rada wojewódzka wybierała także trzech zastępców członków rady. Jeden z zasiadających w radzie urzędników wskazywany był przez Ministra Spraw Wewnętrznych, drugi zaś wskazywany był przez wojewodę, w zależności od charakteru sprawy załatwianej przez wydział.

Posiedzenia wydziału, którym przewodniczył wojewoda, zwoływane były w zależności od istniejących potrzeb. Wydział miał głos doradczy w sprawach, z którymi zwracał się wojewoda, oraz głos stanowczy w sprawach wynikających z przepisów ustawowych. Głos stanowczy dotyczył przede

¹²¹ Ten tryb ustalania statutów wynikał z rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z 13 sierpnia 1931 roku o organizacji urzędów wojewódzkich i trybie załatwiania spraw w tych urzędach (Dz. U. RP nr 76, poz. 611).

wszystkim nadzoru nad samorządem terytorialnym, a więc zatwierdzania uchwał organów samorządowych oraz rozstrzygania odwołań od decyzji organów samorządowych.

Na terenie województw poznańskiego i pomorskiego zachowane zostały początkowo pewne odrębności w strukturze wojewódzkich organów administracyjnych. Wynikało to z likwidacji trójszczeblowego systemu władz terenowych i przejścia części kompetencji przez organy kolegialne (Wojewódzka Rada Administracyjna) pewnych uprawnień dotychczasowych organów. Istniał także inny niż na pozostałych obszarach państwa system sądownictwa administracyjnego. W styczniu 1928 roku wprowadzono jednak i w tych województwach taki sam ustrój władz administracji rządowej jak na pozostałych obszarach państwa¹²².

Pozostały natomiast w obu województwach jako organy kolegialne sejmiki wojewódzkie. Były one – co do zasady – odpowiednikami rad wojewódzkich, funkcjonujących w pozostałych województwach. Skład sejmików był jednak uzależniony od liczby mieszkańców poszczególnych powiatów i miast, był on więc znacznie bardziej rozbudowany niż rad wojewódzkich.

Sejmiki były organem pośrednim pomiędzy kolegialnym organem rządowym a organem samorządowym. Ciała wykonawcze sejmików – wydział wojewódzki i starosta krajowy – podkreślać miały samorządowy charakter ciała i stanowiły o odrębności tych ciał od ich odpowiedników na pozostałych obszarach¹²³.

Miasto stołeczne Warszawa stanowiło jednostkę równorzędną województwu. Jednak zamiast wojewody urzędował mający podobną pozycję ustrojową Komisarz Rządu. Miasto Warszawa zostało podzielone dla celów administracji ogólnej na powiaty grodzkie, ze starostami grodzkimi na czele. Ich pozycja z kolei odpowiadała pozycji starostów powiatowych. Niemniej w niektórych sprawach Komisarz Rządu występował równocześnie jako organ administracji ogólnej I instancji¹²⁴.

¹²² Rozporządzenie Prezydenta RP z 19 stycznia 1928 roku (Dz. U. RP nr 11, poz. 86).

¹²³ Omówienie tych organów w części poświęconej samorządowi terytorialnemu.

¹²⁴ Sprawy te określał Minister Spraw Wewnętrznych w drodze rozporządzenia.

Organizacja administracji powiatowej

Organem administracji rządowej w pierwszej instancji był starosta powiatowy. Podobnie jak wojewoda, był on przedstawicielem rządu na terenie powiatu i zwierzchnikiem rządowej administracji ogólnej na tym obszarze. Do jego zadań należało uzgadnianie działań administracji rządowej w powiecie z linią ustalaną przez rząd. W tym celu przysługiwało mu prawo zwoływania periodycznych zebrań urzędników kierujących odpowiednimi działami administracji zespolonej i niezespolonej w powiecie.

Starosta występował też jako władza przełożona nad zarządami miast i gmin położonych na terenie powiatu. Podstawowym zadaniem starosty było zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie powiatu. Stąd też mógł on wydawać określone polecenia i dyspozycje jednostkom policji państwowej.

Starosta był mianowany przez Ministra Spraw Wewnętrznych, a podlegał w wykonywaniu swych obowiązków wojewodzie.

Organem pracy starosty było starostwo powiatowe. Zasady jego organizacji określał Minister Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z innymi ministrami, a na podstawie tych ustaleń odpowiednie statuty nadawał wojewoda¹²⁵.

Zakładano również, że dla ułatwienia załatwiania spraw przez ludność możliwe było ustanawianie przez Ministra Spraw Wewnętrznych ekspozytur starostwa poza siedzibą starostwa. Można było w tych ekspozyturach – pod nadzorem starosty – wykonywać oznaczone zadania, włącznie z wydawaniem określonych decyzji czy rozstrzygnięć w imieniu starosty. Rozwiązania takie stosowano zwłaszcza na Kresach Wschodnich, gdzie były powiaty obejmujące dużą powierzchnię, choć stosunkowo słabo zaludnione.

Miasta, których liczba ludności przekraczała 75 000 mieszkańców, stanowiły powiaty miejskie. Wyjątkowo można było również ustanawiać (czyniła to rozporządzeniem Rada Ministrów) powiaty miejskie w miastach niemających tej liczby ludności¹²⁶.

¹²⁵ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 30 czerwca 1930 roku (Dz. U. RP nr 55, poz. 464).

¹²⁶ Powiaty miejskie istniały w następujących miastach: Białystok, Bydgoszcz, Częstochowa, Gdynia, Gniezno, Grudziądz, Inowrocław, Kraków, Lublin, Lwów, Łódź, Poznań, Radom, Sosnowiec, Toruń i Wilno.

Pozycja starosty grodzkiego, stojącego na czele administracji rządowej w powiecie miejskim, była taka sama jak starosty powiatowego. Był on mianowany przez Ministra Spraw Wewnętrznych, który przekazywał mu jednocześnie w drodze rozporządzenia uprawnienia jako przedstawiciela rządu.

W niektórych miastach stanowiących odrębne powiaty uprawnienia starostów grodzkich przekazywano prezydentom miast. Decyzje o tym podejmowała Rada Ministrów, określając jednocześnie, jaki zakres spraw z obszaru administracji rządowej przekazać w danym wypadku prezydentowi.

W niektórych wreszcie sytuacjach funkcje starosty grodzkiego powierzano staroście powiatowemu, który miał siedzibę w tym samym mieście¹²⁷.

Podobnie jak we wspomnianym przypadku miasta stołecznego Warszawy, także w odniesieniu do nowo wybudowanego miasta portowego Gdyni (choć w tym wypadku na szczeblu powiatowym) zamiast starosty grodzkiego urzędować miał Komisarz Rządu¹²⁸. Jego pozycja ustrojowa była jednak podobna do pozycji starostów grodzkich w innych dużych miastach.

Terenowa administracja niezespólona

Poza organizacją administracji rządowej ogólnej i zespolonej pozostawały urzędy administracji niezespólonej. Miały one własną strukturę prowincjonalną i lokalną (podziały terytorialne dla potrzeb tej administracji odbiegać mogły od podziału na województwa i powiaty) i odrębną podległość służbową i merytoryczną.

Całkowicie wyodrębnione struktury organizacyjne posiadały Ministerstwa: Spraw Wojskowych, Sprawiedliwości, Skarbu oraz Poczty i Telegrafów.

Administracja wojskowa wykonywana była przez dowódców okręgów korpusów, którym podlegali komendanci garnizonów oraz powiatowi komendanci uzupełnień.

¹²⁷ W przypadku Torunia, Bydgoszczy, Inowrocławia, Gniezna, Grudziądza, Poznania, Krakowa i Lwowa niektóre zadania z zakresu administracji ogólnej przekazano prezydentom miast, natomiast pozostałe zadania realizowali starostowie powiatowi powiatów ziemskich.

¹²⁸ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 3 września 1932 roku (Dz. U. RP nr 95, poz. 823).

Administracja sądowa powierzona została władzom sądowym¹²⁹. Wykonywana ona była przez prezesów sądów apelacyjnych, prezesów sądów okręgowych i prezesów sądów grodzkich.

Administracja skarbowa powierzona została na szczeblu prowincjonalnym izbom skarbowym, zaś na szczeblu lokalnym urzędom skarbowym.

W zakresie funkcjonowania Ministerstwa Poczty i Telegrafów władzą prowincjonalną były okręgowe dyrekcje poczty i telegrafów. Niższym szczeblem były natomiast urzędy pocztowe.

Część pozostałych resortów zachowała również częściowo wyodrębnione (niezespólone) struktury terenowe.

Ministerstwo Komunikacji – w zakresie administracji kolejowej – działało poprzez dyrekcje okręgowe Kolei Państwowych. Natomiast w zakresie transportu śródlądowego działały dostosowane kształtem terytorialnym do biegów rzek i ich dorzeczy państwowe zarządy wodne.

Ministerstwo Rolnictwa i Reform Rolnych w zakresie realizacji zadań związanych z przeprowadzaniem zmian własnościowych w strukturze ustroju rolnego działało poprzez okręgowe i powiatowe urzędy ziemskie. Ponadto administracją leśną zajmowały się dyrekcje okręgowe lasów państwowych oraz nadleśnictwa.

Zarząd szkolnictwem Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego wykonywało poprzez okręgi szkolne, kierowane przez kuratorów. Wyodrębniony pozostał również zarząd archiwami państwowymi, które to jednostki pozostawały w dyspozycji tegoż resortu.

Ministerstwo Przemysłu i Handlu posiadało wyodrębnione struktury w zakresie:

- spraw górniczych – Wyższy Urząd Górniczy i okręgowe urzędy górnicze,
- spraw miar – okręgowe i miejscowe urzędy miar,
- spraw marynarki handlowej – Urząd Morski i kapitanaty portów,
- spraw rybołówstwa – Morski Urząd Rybacki.

Wreszcie w zakresie działania Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej działali okręgowi inspektorzy pracy i obwodowi inspektorzy pracy. Inspektorzy byli organami Głównego Inspektora Pracy. Ponadto funkcjonowały

¹²⁹ Wynikało to z zapisu Prawa o ustroju sądów powszechnych (Rozporządzenie Prezydenta RP z 6 lutego 1928 roku Dz. U. RP nr 12, poz. 93).

zajmujące się problematyką ubezpieczeń społecznych okręgowe urzędy ubezpieczeń.

Podsumowanie

Tak w generalnym zarysie przedstawiała się struktura terytorialnej administracji rządowej. Jak wskazywaliśmy, dążeniem władz II RP było ograniczenie zakresu administracji specjalnych i podporządkowanie ich w największym możliwym zakresie władzy administracyjnej ogólnej w województwie, tzn. wojewodom. Takiemu celowi miało służyć z jednej strony zespolenie w urzędach wojewódzkich części terenowych struktur administracji specjalnych, z drugiej zaś strony uczynienie z wojewody zwierzchnika niezespolonych administracji specjalnych. Skonstatować należy, iż zamierzenia tego nie udało się jednak w pełni zrealizować do wybuchu II wojny światowej.

Rozdział 4.

Organizacja administracji samorządowej w latach 1919–1939

Wprowadzenie

Przez pierwsze lata istnienia niepodległego państwa polskiego na jego obszarze nie zostały wprowadzone jednolite zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego. Podobnie zatem jak i w innych dziedzinach życia obowiązywały tu regulacje stworzone przez zaborców austriackiego, rosyjskiego i pruskiego.

Przepisy wywodzące się z okresu zaborów były stopniowo modyfikowane w kolejnych latach w sposób odpowiadający nowym zasadom funkcjonowania aparatu państwowego niepodległej Rzeczypospolitej. Nie był to proces ani łatwy, ani nie przebiegał on szybko. Samorząd terytorialny wypełniał bowiem niezwykle ważną rolę i w istocie warunkował sprawne funkcjonowanie całego aparatu administracji publicznej. Odgrywał również fundamentalną rolę w kształtowaniu podstaw życia społecznego, gospodarczego i kulturalnego. Dlatego wszelkie zmiany strukturalne musiały być tak kształtowane, aby w żaden sposób nie wpłynąć negatywnie na jego zdolność do realizowania tych kluczowych zadań.

Zanim przejdziemy do przeanalizowania stworzonego modelu ustrojowego polskiego samorządu terytorialnego, przypomnieć należy, jak wyglądał ustrój samorządu terytorialnego w ustawodawstwach państw zaborczych.

Ustrój samorządu terytorialnego na ziemiach byłego zaboru austriackiego

W zaborze austriackim samorząd miał strukturę trójszczeblową i obejmował szczebel krajowy, szczebel powiatowy oraz szczebel gminny (gminy miejskie i gminy wiejskie).

W październiku 1860 roku, na mocy tzw. Dyplomu październikowego cesarza¹³⁰, austriacka część monarchii habsburskiej (wkrótce Austro-Węgier) została podzielona na 17 krajów koronnych (*Kronländer*). W lutym 1861 roku, mocą kolejnej regulacji – Patentu lutowego cesarza – w krajach koronnych powołano do życia organy uchwałodawcze i wykonawcze. Nowe instytucje wyposażono w znaczący zakres uprawnień.

Najważniejszą instytucją władz krajowych został jednoizbowy Sejm Krajowy, który uzyskał kompetencje stanowienia prawa w zakresie tzw. kultury krajowej. Sejmy początkowo wybierano wedle zasad zbliżonych do wyboru posłów do parlamentu, a więc poprzez cztery, a następnie pięć kurii, na które podzielona została ludność państwa austriackiego. Od początków XX wieku wprowadzono już jednak wybory powszechne i równe, które dawały stosunkowo szerokie uprawnienia obywatelom cesarstwa w zakresie zarówno czynnego, jak i biernego prawa wyborczego.

Sejm dokonywał wyboru tzw. Wydziału Krajowego, składającego się z marszałka koronnego i członków wydziału. Marszałek równocześnie był przewodniczącym sejmiku. Wydział był organem wykonawczym sejmiku i kierował całą administracją krajową. Nad zapewnieniem lojalności władz krajowych wobec władz centralnych czuwał w każdym kraju koronnym bezpośredni przedstawiciel cesarza. Nosił on tytuł namiestnika lub (w mniejszych krajach) prezydenta krajowego¹³¹.

Sejm Krajowy i Wydział Krajowy formalnie funkcjonowały do początków 1920 roku. Ustawą Sejmu Ustawodawczego z 30 stycznia 1920 roku¹³² cięta te zostały zniesione. Ich funkcje przejął Tymczasowy Wydział Samorządowy. Z kolei po jego likwidacji funkcje te przejęli wojewodowie w powołanych województwach.

Postępująca decentralizacja zarządu państwem znalazła wyraz w zmianach dotyczących funkcjonowania niższych szczebli administracji w Małopolsce. Istniejący do 1867 roku podział krajów koronnych na obwody ze starostami obwodowymi na czele i powiaty (cyркуły) ze starostami powiatowymi zastąpiony został wtedy jednolitą organizacją powiatów (*Bezirk*).

¹³⁰ Szerzej o tym: G. Górski, *Historia ustrojów...*

¹³¹ Szerzej pisze o tym: B. Winiarski, *Ustrój prawno-polityczny Galicji*, Warszawa 1915.

¹³² Ustawa z 30 stycznia 1920 roku o zniesieniu Sejmu i Wydziału Krajowego b. Królestwa Galicji i Lodomerji z Wielkiem Księstwem Krakowskim, Dz. U. RP nr 11, poz. 61.

Galicja była jednym z czterech krajów koronnych, w których wprowadzony został samorząd powiatowy po zmianach podziału administracyjnego w cesarstwie¹³³. Także zatem na tym szczeblu występował specyficzny związek pomiędzy władzami rządowymi, a więc podległym poprzez namiestnika rządowi wiedeńskiemu starostą powiatowym, a organami samorządowymi.

Starosta, oprócz wykonywania zadań rządowych na terenie powiatu, przewodniczył również z urzędu Radzie Szkolnej Powiatowej. Organami samorządu terytorialnego w powiecie były rada powiatowa oraz wybierany przez nią wydział powiatowy jako organ wykonawczy z prezesem (marszałkiem powiatu) na czele i sześcioma członkami. Wydział powiatowy pozostawał w bliskich związkach ze starostą powiatowym, realizując zadania administracyjne. Rada powiatowa pochodziła początkowo z wyborów kurialnych (kurie odpowiadały w tym wypadku podobnym podziałom w wyborach do Sejmu Krajowego), które odbywały się co sześć lat. Z czasem i na tym szczeblu wprowadzono wybory powszechne i równe.

Wprowadzony też został system samorządowy na szczeblu podstawowym – w miastach i gminach wiejskich¹³⁴. Na terenach wiejskich ciałem uchwałodawczym była obieralna rada gminna licząca w zależności od wielkości gminy od 8 do 36 członków, zaś jej organem wykonawczym była zwierzchność gminna. W miastach organem uchwałodawczym były rady miejskie, zaś wykonawczym magistraty z burmistrzami, a w wielkich miastach z prezydentami na czele. Później model ten ewoluował. Wprowadzono odmienne regulacje dla małych miast¹³⁵ oraz dla miast większych¹³⁶.

W rozwiązaniach określających kompetencje władz samorządowych najniższego szczebla przyjęto rozwiązanie, w myśl którego część uprawnień tych organów stanowiło tzw. kompetencje własne, inne zaś stanowiły tzw. zadania poruczone przez władze rządowe.

¹³³ Ustawa krajowa z 12 sierpnia 1866 roku o reprezentacji powiatowej (Dziennik ustaw krajowych nr 21). Zob także: J. Piwocki (wyd.), *Zbiór ustaw i rozporządzeń administracyjnych*, t. 1, Lwów 1909, s. 464.

¹³⁴ Ogólne zasady ustroju gmin zostały sformułowane w ustawie z 5 marca 1862 roku (RGB 1862 roku nr 18). Dla obszaru Galicji odpowiednie adaptacje zostały dokonane w ustawie krajowej z 12 lipca 1866 roku o urządzeniu gmin i ordynacji wyborczej dla gmin, J. Piwocki, dz. cyt., s. 328 i n.

¹³⁵ Ustawa z 3 lipca 1896 roku („Dziennik ustaw krajowych” nr 51).

¹³⁶ Ustawa z 13 marca 1889 roku („Dziennik ustaw krajowych” nr 24).

W okresie odbudowy państwa Polska Komisja Likwidacyjna wydała 23 listopada 1918 roku rozporządzenie demokratyzujące system wyborczy do organów uchwałodawczych samorządu gminnego oraz powiatowego¹³⁷. Natomiast zniesiono instytucję samorządu krajowego.

W połowie 1919 roku ukazała się ustawa o zniesieniu obszarów dworskich na terytorium b. Galicji i wcieleniu ich do gmin¹³⁸. Likwidowano w ten sposób relikty czasów, w których ludność wiejska z posiadłości prywatnych podporządkowana była w istocie władzy administracyjnej właścicieli ziemskich.

Ustrój samorządu terytorialnego na ziemiach byłego zaboru pruskiego

Na obszarze zaboru pruskiego samorząd, podobnie jak w Austrii, występował na trzech szczeblach: prowincjonalnym, powiatowym i gminnym (wiejskim i miejskim).

W przypadku prowincji ustrój władz samorządowych regulowała ustawa z 29 czerwca 1875 roku¹³⁹. Organem uchwałodawczym był w tym wypadku Sejm Prowincjonalny pochodzący z wyborów pośrednich. Składał się on z przedstawicieli samorządów powiatowych oraz rad miejskich z tych miast, które stanowiły wyodrębnione powiaty.

Pracami sejmu kierował marszałek, zaś organem wykonawczym był wydział prowincjonalny. Na czele wydziału stał dyrektor krajowy, częściej nazywany starostą krajowym, którego wybór musiał być zatwierdzony przez króla Prus.

Samorząd prowincjonalny miał kompetencje powierzone ustawodawstwem ogólnopaństwowym, w tym początkowo w szczególności sprawy budowy i utrzymania dróg, sprawy dobroczynności, ochrony pożarowej i części szkolnictwa, a z czasem katalog uprawnień uległ poszerzeniu.

¹³⁷ Rozporządzenie Polskiej Komisji Likwidacyjnej z dnia 23 listopada 1918 roku o rozszerzeniu prawa wyborczego do rad gminnych („Dziennik rozporządzeń Polskiej Komisji Likwidacyjnej” nr 2).

¹³⁸ Ustawa z 26 lipca 1919 roku o połączeniu obszarów dworskich z gminami, obowiązująca na terytorjum b. Galicji, „Dziennik Praw Państwa Polskiego” z 1919 roku, nr 67, poz. 404.

¹³⁹ Ordynacja prowincjonalna z 29 czerwca 1875 roku („Dziennik ustaw pruskich”, s. 355). Przepisy tej regulacji zmieniono w dniu 22 marca 1881 roku („Dziennik ustaw pruskich”, s. 179).

Pozycja samorządu powiatowego została uregulowana w ustawie z 13 grudnia 1872 roku o ustroju powiatów¹⁴⁰. Na jej mocy organem uchwałodawczym na tym szczeblu był sejmik powiatowy wybierany w myśl dość skomplikowanej procedury (częściowo pośrednio, częściowo bezpośrednio, ale przy wysokich cenzusach majątkowych). Miał on początkowo dosyć ograniczone kompetencje (tzw. uprawnienia własne), ale stopniowo uległy one pewnemu rozszerzeniu.

Funkcje wykonawcze należały do wydziału powiatowego, wyłanianego przez sejmik. Na czele sejmiku i wydziału stał jednak starosta powiatowy, mianowany przez króla. Starosta łączył w swej osobie zadania administracji rządowej i administracji samorządowej.

Ramy kompetencyjne dla administracji samorządowej tworzyły ustawa o ogólnej administracji kraju z 30 lipca 1883 roku¹⁴¹ oraz ustawa o właściwości władz administracyjnych i sądowo-administracyjnych z 1 sierpnia 1883 roku¹⁴².

Wcześniej, na mocy regulacji z 1850 roku, większe miasta uzyskały samorząd i w ten sposób stały się one jednostkami faktycznie wyłączonymi z powiatów. Ten model przyjęty został dla interesujących nas prowincji wschodnich państwa w 1853 roku¹⁴³.

Na szczeblu gminnym dopiero w 1891 roku formalnie zlikwidowany został stary system, zakładający istnienie tzw. obszarów dworskich (podporządkowanych władzy wielkich właścicieli ziemskich) i wprowadzone zostały nowe regulacje. W praktyce jednak obszary takie nadal utrzymywano, choć w coraz mniejszym zakresie. Regulacja z 1891 roku wprowadzała także w prowincjach wschodnich zmodyfikowany ustrój samorządowy Prus¹⁴⁴.

¹⁴⁰ Ordynacja powiatowa dla prowincji wschodnich z 13 grudnia 1872 roku („Dziennik ustaw pruskich”, s. 661). Przepisy tej regulacji zmieniono w dniu 19 marca 1881 roku („Dziennik ustaw pruskich”, s. 233).

¹⁴¹ Ustawa z 30 lipca 1883 roku o ogólnej administracji kraju („Dziennik ustaw pruskich”, s. 155).

¹⁴² Ustawa z 1 sierpnia 1883 roku o właściwości władz administracyjnych i sądowo-administracyjnych („Dziennik ustaw pruskich”, s. 237).

¹⁴³ Ustawa z dnia 30 maja 1853 roku o zmianie ordynacji miejskiej dla sześciu wschodnich prowincji monarchii pruskiej („Zbiór ustaw pruskich”, s. 261).

¹⁴⁴ Ustawa z 3 lipca 1891 roku o zmianie pruskiej ordynacji wiejskiej dla siedmiu wschodnich prowincji Monarchii („Zbiór praw pruskich”, s. 233).

Zasadniczo pojawiły się nowe instytucje – Zgromadzenie Gminne dokonujące wyboru delegatów do rady gminy, będącej organem uchwałodawczym. Funkcje wykonawcze należały do sołtysów wraz z ławnikami (wybór ich zatwierdzał starosta powiatowy), stanowiących zarząd gminy. Kompetencje gmin określono ogólnie jako prawo do administrowania swoimi sprawami. Zakres ten stopniowo poszerzano w ramach ustawodawstwa ogólnopaństwowego.

Ustrój samorządu terytorialnego na ziemiach byłego zaboru rosyjskiego

Natomiast na obszarze b. zaboru rosyjskiego występował samorząd jedynie na szczeblu gminnym – wiejskim. Jedynie na terenach tzw. Kresów Wschodnich (Wołyń, Białostockie i Polesie oraz Wileńszczyzna i Nowogródzczyzna), istniały również instytucje samorządowe w miastach.

Ustrój gminny był jednak dość skomplikowany. Został ukształtowany w 1864 roku¹⁴⁵, jako element rywalizacji o przychylność włościan na tym obszarze w czasie powstania styczniowego.

Występowały tu cztery rodzaje jednostek niższych: gromady włościańskie, gromady miejsko-wiejskie, gromady niewłościańskie (we wsiach prywatnych) oraz obszary dworskie.

Każda z tych jednostek posiadała własne zgromadzenie, wybierające delegatów na Zgromadzenie Gminne. Zgromadzenie było ciałem uchwalającym decyzje dotyczące całej wspólnoty. Wybierano podczas tych zgromadzeń kandydatów na wójtów i sołtysów oraz ławników. Kandydaci podlegali zatwierdzeniu przez naczelnika powiatu, będącego organem rządowym. Nadmienić jednak trzeba, że kompetencje samorządu gminnego, choć stopniowo poszerzane, nigdy nie objęły szerszego katalogu spraw lokalnych.

Na pozostałych szczeblach funkcjonowały rosyjskie rozwiązania w zakresie modelu administracyjnego, dotyczące zarządu powiatowego oraz

¹⁴⁵ Ustawa o urządzeniu gmin wiejskich w Królestwie Polskim z dnia 19 lutego/2 marca 1864 roku („Dziennik praw cesarstwa rosyjskiego” z 1892 roku, tom II, art. 194–313).

gubernialnego, które zostały adaptowane do uwarunkowań Królestwa Polskiego w 1892 roku¹⁴⁶.

Na Ziemiach Wschodnich co do zasady utrzymano początkowo obowiązywanie przepisów rosyjskich, określających reguły funkcjonowania samorządu gminnego. Rozszerzono jednak obowiązywanie przyjętych w Polsce centralnej przepisów regulujących funkcjonowanie samorządu miejskiego i powiatowego. Przepisy te wprowadzane były na mocy rozporządzeń Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich¹⁴⁷. Był to organ wykonujący administrację cywilną tych obszarów, do czasu traktatowego uregulowania ich przynależności do Polski.

Tak zatem w początkach istnienia niepodległego państwa występowały w istocie trzy rodzaje organizacji samorządu terytorialnego. Co więcej, nie były one do końca koherentne i istniały niemałe problemy ze sformułowaniem jednolitych zasad postępowania władz rządowych wobec tych instytucji.

Konstytucyjne podstawy ustroju samorządowego Rzeczypospolitej

W pierwszych miesiącach niepodległości przygotowanych zostało szereg regulacji, które miały nie tyle ujednoczyć ustrój samorządu terytorialnego w całym państwie, ile dać wszystkim jego obywatelom równe szanse udziału w instytucjach samorządowych.

I tak, w odniesieniu do Galicji zniesione zostały instytucje samorządu krajowego i zdemokratyzowano prawo wyborcze. W odniesieniu do terenów b. zaboru pruskiego (Pomorza i Wielkopolski) zdemokratyzowane zostało również prawo wyborcze, a następnie pozostawiono samorząd

¹⁴⁶ Zarząd gubernialny i powiatowy w Królestwie Polskim ukształtowany został regulacją carską z 19/31 grudnia 1866 roku („Dziennik praw cesarstwa rosyjskiego” z 1892 roku, tom II, art. 1–125).

¹⁴⁷ Rozporządzenie Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich z dnia 27 czerwca 1919 roku o tymczasowej ustawie miejskiej („Dziennik Urzędowy Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich” [Dz. U. ZCZW] nr 7, poz. 46); Rozporządzenie Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich z dnia 16 sierpnia 1919 roku o ustroju miasteczek (Dz. U. ZCZW nr 13 poz. 112); Rozporządzenie Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich z dnia 7 listopada 1919 roku dotyczące rozciągnięcia tymczasowej ustawy miejskiej na miasta i miasteczka mające ponad 2000 mieszkańców (Dz. U. ZCZW nr 13, poz. 112).

provincjonalny, dostosowując go do szczebla wojewódzkiego. Wreszcie w odniesieniu do terenów b. zaboru rosyjskiego (w tym i b. Królestwa) zdemokratyzowano prawo wyborcze i wprowadzono samorząd powiatowy zbliżony w swej konstrukcji do modelu austriackiego.

Najważniejsze jednak stało się przygotowanie nowego modelu ustrojowego dla samorządu terytorialnego. Punktem wyjścia do tych prac stać się miały postanowienia konstytucyjne.

Podstawowe zasady ustroju samorządowego sformułowane zatem zostały w przyjętej 17 marca 1921 roku Konstytucji Rzeczypospolitej. Konstytucja, gwarantując w art. 95 i 108 poszanowanie swobód obywatelskich i swobodę w tworzeniu różnych form stowarzyszeń obywatelskich, określiła też podstawy ustroju samorządowego państwa polskiego.

Punktem wyjścia dla określenia ustroju samorządowego Rzeczypospolitej było przyjęcie, iż jest on wyrazem przyjętej zasady decentralizacji państwa. Rozumiano tę zasadę w ten sposób, że grupy ludzi tworzą określone związki, wyodrębnione poprzez wspólne interesy. Państwo, uznając te interesy za ważne, przekazuje tym grupom, czyli korporacjom, część posiadanego przez siebie *imperium*. Grupy te, posiadając osobowość prawną na mocy prawa prywatnego, mogą w ten sposób stawać się osobami prawnymi prawa publicznego i realizować określone zadania państwa. Z posiadania takiego statusu wynikać też ma prawo do stosowania przymusu prawnego w zakresie uprawnień przekazanych przez państwo.

Konstytucja wyraźnie wyróżniała w odniesieniu do korporacji dwie strony ich osobowości prawnej: prywatnoprawną i publicznoprawną.

Na mocy postanowień konstytucji z 1921 roku uznane zostało prawo do tworzenia takich korporacji przez cztery rodzaje struktur:

- wspólnoty terytorialne,
- wspólnoty narodowościowe,
- wspólnoty wyznaniowe,
- wspólnoty gospodarcze.

Wychodząc z tych założeń, Konstytucja marcowa uznała trzy kategorie samorządu:

- samorząd terytorialny, który realizował uprawnienie do tworzenia korporacji przez wspólnoty terytorialne (art. 3, 65, 67) oraz wspólnoty narodowościowe (art. 109),
- samorząd związków wyznaniowych (art. 113–116),
- samorząd gospodarczy (art. 68).

Najważniejszą rolę dla funkcjonowania państwa pełnił oczywiście samorząd terytorialny. Podstawową kwestią określoną w konstytucji w odniesieniu do tej korporacji było ustalenie jej struktury terytorialnej. Art. 65 ust. 1 ustanowił zasadę, iż jednostki podziału administracyjnego państwa – województwo, powiat i gmina – będą jednocześnie jednostkami samorządu terytorialnego.

Konstytucja nie określiła wszakże szczegółów wzajemnych relacji pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej w terenie. Jedyne w art. 70 zdanie 1 wskazano, iż państwo posiada nadzór nad działalnością jednostek samorządowych.

Zgodnie z ust. 2 art. 65 dopuszczona też została możliwość tworzenia związków samorządowych dla przeprowadzenia pewnych zadań wchodzących w zakres działania samorządu. W takich sytuacjach dopuszczana była możliwość tworzenia tych związków w pewnym oderwaniu od podstawowego podziału administracyjnego państwa i podstawowej struktury organów samorządu. Związki te nie były jednak wyposażone w *imperium* na podobnych zasadach.

Art. 3 ust. 4 konstytucji określił, iż Rzeczpospolita opiera swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego. Zakres ten nie został w konstytucji szczegółowo określony. Deklarowano jednak, że Rzeczpospolita „przekaze przedstawicielstwom tego samorządu właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa, który zostanie bliżej określony ustawami państwowymi”.

Określono też w art. 67 ust. 1 konstytucji ogólne zasady budowy organów samorządu terytorialnego. Przesądzono mianowicie, że prawo do stanowienia w sprawach, które ustawami przekazane zostały w gestię samorządu terytorialnego, przysługiwać ma ciałom obieralnym w postaci kolegialnych rad. Natomiast czynności wykonawcze przekazane zostały do organów kolegialnych, obieranych przez ciała reprezentacyjne.

W przypadku samorządu powiatowego i wojewódzkiego zapisano, iż kolegia te działać będą z udziałem i pod przewodnictwem przedstawicieli państwowych władz administracyjnych. Przewidziano zatem na tych szczeblach formę mieszaną administracji publicznej – rządowo-samorządową.

Konstytucja przewidywała także, iż niektóre uchwały organów samorządu terytorialnego wymagają dla swej ważności zatwierdzenia ze strony odpowiednich ministrów (art. 70 ust. 2).

Ponadto ustalona została ogólna zasada nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego wykonywana przez odpowiednie jednostki administracji rządowej.

Określone zostały również pewne ogólne zasady jurysdykcji sądownictwa administracyjnego nad jednostkami samorządowymi, a ściślej nad prawną stroną ich działalności.

Samorząd narodowościowy został w istocie ściśle powiązany z instytucją samorządu narodowościowego. Prawo do zachowania swej narodowości oraz pielęgnacji swej mowy i kultury zawierał art. 109 konstytucji. W ust. 2 tego artykułu zapisano, iż państwo polskie zapewnia pełny i swobodny rozwój kultury narodowej mniejszości narodowych poprzez zagwarantowanie im prawa do tworzenia autonomicznych związków o charakterze publiczno-prawnym, działających w ramach związków samorządu powszechnego.

Powodowało to problem określenia charakteru związku pomiędzy samorządem narodowościowym a samorządem terytorialnym. Jak wynika z zapisów ożywionej dyskusji w Sejmie wokół tego zagadnienia¹⁴⁸, istotą przyjętego modelu miało być wyodrębnianie w ramach istniejących jednostek podziału terytorialnego państwa autonomicznych związków narodowościowych. Związki te miały być wyposażone w osobowość publiczno-prawną. W tym sensie członkowie wspólnoty narodowościowej uczestniczyć mogli w życiu samorządu terytorialnego zamieszkiwanej przez siebie jednostki w takim zakresie, jaki wynikał z ogólnych uprawnień tej jednostki. Jednocześnie obok tego – w zakresie ustalonym przepisami ustanawiającymi wspólnotę narodowościową – stanowili o sprawach, które miały służyć potrzebom ich grupy ludnościowej.

Dla tak przewidzianej formy realizacji swych uprawnień przez mniejszości narodowe państwo przewidywało możliwość zachowania kompetencji kontrolnych w zakresie określonym przez art. 109 ust. 3 konstytucji. Przepis ten przewidywał również możliwość udzielania pomocy finansowej takim jednostkom.

Konstytucja w przepisie art. 111 uznała zasadę wolności sumienia i wyznania, uznając jednocześnie w art. 113 szeroko określone prawa związków religijnych, zaakceptowanych w drodze prawnej przez państwo. Niezależnie

¹⁴⁸ W. Komarnicki, dz. cyt., s. 376.

od uznania podmiotowości prywatno-prawnej związków wyznaniowych – co nie budziło żadnych wątpliwości – konstytucja w art. 114 i 115 przyznała takim organizacjom wyznaniowym autonomię wewnętrzną (a więc kompetencję do ustalania wewnętrznych reguł prawnych). Uznane zostało również prawo tych związków do samorządu oraz ich *imperium* w niektórych, wyraźnie określonych sprawach.

Szczególną pozycję wśród wspólnot wyznaniowych konstytucja w art. 114 zagwarantowała Kościołowi rzymskokatolickiemu. Było to stanowisko naczelne, bowiem był to Kościół „przeważającej większości narodu”. Wynikało z tego przyznanie temu Kościołowi pewnych specjalnych prerogatyw obejmujących:

- przyjęcie, iż nie jest konieczny oddzielny akt uznania tego Kościoła przez władze państwowe,
- uznanie przez konstytucję (art. 114 ust. 2), iż Kościół rządzi się własnym prawem wewnętrznym, i nadanie prawu kanonicznemu mocy obowiązującej na terenie Rzeczypospolitej,
- uznanie, że szczegółowe relacje pomiędzy tym Kościołem a państwem określone zostaną w umowie międzynarodowej – czyli konkordacie zawartym ze Stolicą Apostolską.

Właśnie konkordat, potwierdzając uznanie ponadnarodowego charakteru wspólnoty Kościoła rzymskiego, miał jednocześnie precyzyjnie wskazywać na te obszary, w których państwo polskie powierzało temu Kościołowi swoje *imperium*.

W odniesieniu do innych wspólnot wyznaniowych przyjmowano następujące zasady:

- wyróżniano pojęcie „kościół mniejszości religijnych” (art. 115), które podobnie jak Kościół rzymskokatolicki nie potrzebowały dla swego działania odrębnego aktu uznania ze strony władz państwowych;
- kolejną kategorię stanowiły „inne, prawnie uznane związki religijne”. W tym wypadku uznanie takie warunkowane było tym, by nauka i ustrój takiego związku religijnego nie były przeciwne porządkowi publicznemu i obyczajności publicznej. Jakkolwiek nie przesądzono tu formy tego uznania, ale praktyka przejęła formę ustawową wyrażania owego uznania państwowego;
- kościoły i związki takie mogły rządzić się wewnętrznymi prawami w zakresie uznanym przez państwo. Uznania odmawiano tu, o ile postanowienia wewnętrzne były sprzeczne z prawem polskim;

- ustalenie relacji pomiędzy państwem a tymi kościołami i związkami następowało w drodze ustawowej. Był to więc w istocie akt o charakterze jednostronnym, choć wskazywano, by przyjęcie takiej regulacji nastąpiło w porozumieniu z przedstawicielstwami tych wspólnot.

Wreszcie, jako kolejna forma uznanego przez państwa samorządu, występował samorząd gospodarczy. Zgodnie z art. 68 konstytucji miało nastąpić powołanie samorządu gospodarczego dla określonych dziedzin życia, w postaci: izb rolniczych, izb handlowych, izb rzemieślniczych, izb przemysłowych, izb pracy najemnej oraz innych. Zakładano, że wszystkie one zostaną połączone w ramach ogólnopaństwowej naczelnej izby gospodarczej Rzeczypospolitej. Zadaniem tych ciał miało być współpracowanie z władzami państwowymi w kształtowaniu kierunków polityki gospodarczej.

Szczegółowe zasady funkcjonowania samorządu gospodarczego określiły ustawy. Były one następujące:

- poszczególne grupy społeczne, wyodrębnione w oparciu o kryterium jednorodnego interesu gospodarczego, miały być ujęte w korporację samorządową, w której organem kierującym pracami korporacji były odpowiednie izby, posiadające też organy wykonawcze;
- celem działania izb – jak wskazano wyżej – była współpraca z organami państwa w kształtowaniu polityki gospodarczej;
- izby wyposażone zostały w szereg uprawnień dotyczących kształtowania warunków funkcjonowania własnej grupy – korporacji, będących w istocie przekazanych w tym zakresie *imperium* ze strony władz państwowych. Uprawnienia te obejmowały:
 - reglamentację życia gospodarczego danej dziedziny w drodze rozporządzeń, w zakresie wynikającym z podstaw ustawowych,
 - reprezentowanie wobec władz państwowych czy samorządu terytorialnego, czy innych korporacji samorządu gospodarczego, interesów własnej grupy,
 - współdziałanie z władzami państwowymi w podejmowanych zamierzeniach ustawodawczych dotyczących życia gospodarczego, w tym przedkładanie rządowi własnych projektów ustaw.

Podkreślenia wymaga jednak fakt, iż jakkolwiek Naczelna Izba Gospodarcza została uznana za ciało o bardzo ważnej funkcji i znaczeniu społecznym, to nie miała być jednak w żadnym razie traktowana jako ewentualny konkurent parlamentu, oparty na innej podstawie i sposobie reprezentacji.

Integrację poszczególnych rodzajów izb na szczeblu centralnym uznano za celową z punktu widzenia z jednej strony, stworzenia lepszych możliwości artykulacji interesów przez ważne grupy społeczne, z drugiej zaś strony dla lepszej współpracy i wręcz koordynacji ogólnopaństwowej polityki gospodarczej.

Jednocześnie taka konstrukcja centralnej reprezentacji wszystkich grup interesów gospodarczych stanowiła najlepszą gwarancję przed zdominowaniem polityki gospodarczej przez wybrane środowiska.

Konstytucja z kwietnia 1935 roku wniosiła do problematyki usytuowania samorządu terytorialnego istotną modyfikację.

Przed wszystkim istota samorządu określona w art. 4 p. 3 konstytucji zaliczona została do naczelných zasad ideowych, na których oparli się twórcy tego aktu. Z brzmienia tego artykułu wynikało przede wszystkim to, iż samorząd jest powoływany przez państwo („Państwo powołuje samorząd”). W praktyce oznaczało to, iż samorząd uznany został za rodzaj administracji państwowej (art. 72 p. 2), która dzieliła się na scentralizowaną administrację rządową oraz na zdecentralizowaną administrację samorządową.

Samorząd traktowała zatem Konstytucja kwietniowa jako swoisty sposób organizacji społeczeństwa w ramach państwa. Ścisłej rzecz ujmując, uznawano go jako *sui generis* sposób udziału zorganizowanych grup społecznych w administracji wykonywanej przez państwo. Inny sposób traktowania samorządu w stosunku do postanowień konstytucji z 1921 roku wynikał zatem z odmiennego rozumienia instytucji państwa przez twórców nowej ustawy zasadniczej.

Ta nowa koncepcja wyrażała się jeszcze w dwóch innych elementach. Wspomniany wyżej przepis wyraźnie wskazywał na dwa rodzaje (dwie kategorie) samorządu – terytorialny i gospodarczy. Wreszcie stwierdzano w tym przepisie – co korespondowało z zasadą wyłożoną w poprzednim akapicie – że zadania samorządu pojmowano jako współudział w wykonywaniu przezeń wraz z innymi instytucjami administracyjnymi zadań życia zbiorowego.

Natomiast w pozostałym zakresie konstytucja recypowała postanowienia poprzedniej regulacji z 1921 roku. Nie ma zatem potrzeby ich ponownego omawiania.

Ujednoczenie ustroju samorządu terytorialnego w 1933 roku

Zanim w konstytucji z 1935 roku sformułowano na nowo ustrojowe podstawy samorządu terytorialnego, 23 marca 1933 roku uchwalona została ustawa o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego¹⁴⁹. Można zatem uznać, że to właśnie ta regulacja w jakimś sensie zdeterminowała treść regulacji konstytucyjnych w tym zakresie.

Postanowienia odnosiły się do terenu całej Rzeczypospolitej i w ich konsekwencji na szczeblu podstawowym, a więc gminnym oraz na szczeblu powiatowym funkcjonowały ujednoczone instytucje samorządowe. Tym samym do przeszłości przechodziły dotychczas obowiązujące regulacje państw zaborczych.

Przyjęto, iż podstawę samorządu terytorialnego stanowią będą gminy wiejskie i gromady oraz miasta. W gminach i miastach funkcjonować miały organy stanowiące i nadzorcze w postaci rad gmin oraz rad miejskich, organami zarządzającymi i wykonawczymi miały być zarządy gminne i zarządy powiatowe. Kolegialne organy wykonawcze kierowane były przez wójtów i burmistrzów, a w miastach – wydzielonych prezydentów. Ponadto w skład zarządów wchodziłi odpowiedni podwójtowie, wiceburmistrzowie i wiceprezydenci (w liczbie określonej odpowiednio do wielkości jednostki) oraz ławnicy w proporcji do liczby radnych.

Ustawa wprowadziła stosunkowo wysokie cenzusy wieku dla czynnego – 24 lata – i biernego – 30 lat – prawa wyborczego.

W odniesieniu do gminy przyjęto koncepcję gminy zbiorowej, a więc mogła się ona składać z jednej albo większej liczby miejscowości (ustawa wymieniała tu osady, miasteczka, sioła, wsie, osiedla, przysiółki, kolonie, zaścianki, folwarki). Gmina posiadała z mocy ustawy osobowość prawną prawa publicznego i była podmiotem praw majątkowych.

Wyboru radnych gminnych dokonywano w wyborach bezpośrednich, zaś ciała wykonawcze wybierane były przez rady. Pracami rady kierował wójt/burmistrz/prezydent.

¹⁴⁹ Ustawa z dnia 23 marca 1933 roku o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz. U. RP nr 35, poz. 294).

Ważnym elementem struktury samorządowej w gminach wiejskich były gromady. Gromady występowały w gminach, które nie stanowiły jednej miejscowości. Z reguły gromadą była każda miejscowość wchodząca w skład gminy. Gromady mogły obejmować więcej niż jedną miejscowość. Gromada była podmiotem majątku i dobra gromadzkiego oraz innych praw majątkowych.

Zakres działania gromady obejmował zarząd majątkiem i dobrem gromadzkim oraz rozporządzanie dochodami z tych źródeł. Gromada współdziałała z gminą w wykonywaniu jej zadań oraz zarządzaniu sprawami o wyłącznie znaczeniu miejscowym, wynikającym z sąsiedzkiego współżycia, celem podniesienia stanu kulturalnego, gospodarczego i zdrowotnego osiedli.

Organem uchwałodawczym gromady miało być zebranie gromadzkie, a w gromadach powyżej 200 mieszkańców – rada gromadzka. Liczba jej członków zależała od wielkości gromady. Organem wykonawczym gromady był sołtys, który także pełnił funkcję przewodniczącego zebrania lub rady gromadzkiej.

W miastach co do zasady ciała uchwałodawcze były liczniejsze, a ich wyboru dokonywano w wyborach powszechnych. W zależności od wielkości miasta były to wybory proporcjonalne albo w jednym okręgu wyborczym (do 5000 mieszkańców), albo w kilku okręgach (ponad 5000 mieszkańców).

Ustawa przewidywała możliwość odrębnego ukształtowania ustroju samorządowego miasta stołecznego Warszawy, a także kilku innych miast (Łódź, Lwów, Kraków, Wilno).

W ustawie znalazły się też regulacje dotyczące możliwości ustanowienia gminy uzdrowskiej, której przysługiwał jednocześnie status jednostki użyteczności publicznej.

Regulacja powoływała też w nowej formule tzw. powiatowe związki samorządowe. Związki te posiadały ciała uchwałodawcze – rady powiatowe oraz wykonawcze – wydziały powiatowe.

W skład rad powiatowych wchodziłi członkowie wydziałów powiatowych oraz radni wybrani przez kolegia wyborcze. W skład tych kolegiów wyborczych wchodziłi radni i członkowie zarządów gmin wchodzących w skład w gmin wiejskich i miejskich (niewydzielonych z powiatów).

Taka konstrukcja powiatu tworzyła zeń faktycznie związek samorządowy tworzących go gmin. Ponadto w organie wykonawczym, wydziale

powiatowym, następowało swoiste połączenie administracji samorządowej z administracją rządową. Starosta powiatowy i jego zastępca, którzy kierowali pracami wydziałów powiatowych, byli mianowani przez Ministra Spraw Wewnętrznych. Pozostali członkowie wydziału wybierani byli przez radę powiatową.

W miastach wydzielonych z powiatów (co do zasady miasta powyżej 75 000 mieszkańców oraz ewentualnie inne, na podstawie decyzji odpowiednich władz) funkcje władz powiatowych – starostwo grodzkie – wykonywane były przez władze samorządowe.

Inne rodzaje samorządu w II RP

Jak wskazywano wcześniej, samorząd terytorialny nie był jedynym rodzajem samorządu powołanego do wykonywania określonych konstytucyjnie zadań państwa. Rozwiniętą strukturę posiadał również samorząd gospodarczy, chociaż nie osiągnął on takich ram, jakie przewidywano w konstytucji.

Przed wszystkim nie doszło do utworzenia ogólnopolskich reprezentacji pracowników najemnych. Istniały wprawdzie różne centrale związkowe, ale było ich co najmniej kilka i nie zdołały one wytworzyć jednolitej, obejmującej wszystkie nurty ruchu związkowego reprezentacji.

Podobnie rzecz się miała z pracodawcami, którzy również nie zdołali stworzyć jednolitej, ogólnokrajowej reprezentacji całego środowiska.

Nie powstała wreszcie planowana Naczelna Izba Gospodarcza, która miała skupiać wszystkie krajowe izby pozostałych korporacji gospodarczych.

Zawodowy samorząd rolniczy powołany został rozporządzeniem Prezydenta RP z 1928 roku¹⁵⁰. Organami tego samorządu stały się izby rolnicze, posiadające osobowość publiczno-prawną.

Izby Rolnicze miały działać na terenie poszczególnych województw. Do ich zadań należało:

- przedstawianie interesów rolnictwa i ich ochrona,

¹⁵⁰ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 roku o izbach rolniczych, Dz. U. RP nr 39, poz. 385. Zmiany do tych przepisów wprowadzone zostały kolejnym rozporządzeniem Prezydenta RP z 27 października 1932 roku (Dz. U. RP nr 94, poz. 817. Jednolity tekst opublikowano w Dz. U. RP z 1933 roku nr 2, poz 16).

- podejmowanie we własnym zakresie działań zmierzających do popierania rozwoju rolnictwa,
- współdziałanie z władzami administracji rządowej i samorządowej we wszystkich ich działaniach związanych z interesami rolnictwa.

Organami izb rolniczych były: Rada Izby, Zarząd Izby i Prezes Izby. Członkami rady byli w części radcy mianowani przez Ministra Rolnictwa, a w części z radców wybieranych na kadencję sześcioletnią. Jedną grupę wyborców stanowili członkowie organów uchwalających samorządu terytorialnego, właściciele, dzierżawcy i kierownicy gospodarstw rolnych położonych na terenie okręgu działania izby, wreszcie osoby pracujące w dziedzinie rolnictwa w okręgu izby, przy czym musieli posiadać przynajmniej średnie wykształcenie. Drugą grupę wyborców stanowiły organizacje rolnicze, wskazane przez Ministra Rolnictwa.

Rada dokonywała wyboru na trzyletnią kadencję Zarządu Izby, ten zaś wyłaniał w swym gronie Prezesa Izby. Organem nadzoru nad działalnością izb rolniczych był Minister Rolnictwa.

Samorząd zawodowy przemysłowo-handlowy został uporządkowany rozporządzeniem Prezydenta RP z 15 lipca 1927 roku o izbach przemysłowo-handlowych¹⁵¹. Na mocy tych przepisów samorząd ten uzyskał również osobowość publiczno-prawną. Przepisy przewidywały podobny zakres kompetencji izb przemysłowo-handlowych jak izb rolniczych, przy czym w odniesieniu do podmiotów prowadzących działalność w określonym w rozporządzeniu zakresie. Izby działały w poszczególnych województwach, które stanowiły ich okręg działania.

Organami izb były Rada Izby i Prezydium z Prezesem na czele. W skład rady wchodził radcowie mianowani przez ministra, radcowie wybierani przez podmioty, którym przepisy prawo takie przyznały, oraz radcowie pochodzący z kooptacji. Nadzór nad działalnością izb sprawował Minister Przemysłu i Handlu.

Trzecią kategorią samorządu gospodarczego był samorząd rzemieślniczy. Jego funkcjonowanie uregulowane zostało ostatecznie rozporządzeniem Prezydenta RP z 27 października 1933 roku o izbach rzemieślniczych¹⁵².

Na mocy rozporządzenia izby rzemieślnicze powołane zostały jako korporacje prawa publicznego do reprezentowania interesów tej grupy

¹⁵¹ Dz. U. RP nr 67, poz. 591.

¹⁵² Dz. U. RP nr 85, poz. 638.

zawodowej, którą stanowili rzemieślnicy. Izby działać miały w okręgach odpowiadających terenom województw. Ich organami były rady izb i zarządy izb z dyrektorami na czele. W skład rad wchodziłi radcowie. Spośród nich 2/5 powoływanych było przez Ministra Przemysłu i Handlu. Natomiast w pozostałej części byli oni wybierani przez zrzeszonych rzemieślników. Nadzór nad działalnością izb rzemieślniczych sprawował Minister Przemysłu i Handlu.

Wskazane trzy grupy zawodowe tworzyły korporacje samorządowe o bardzo szerokim zakresie, obejmującym setki tysięcy członków. O wiele mniejszy zasięg i bardzo ekskluzywny charakter miały jeszcze dwie grupy zawodowe.

Samorząd adwokacki funkcjonował na podstawie przepisów ujednoczonych rozporządzeniem Prezydenta RP z 7 października 1932 roku¹⁵³. Organizował on adwokatów w ramach rad adwokackich obejmujących zakresem swego działania tereny odpowiadające terenom działania sądów apelacyjnych.

Samorząd lekarski opierał się na ustawie z 15 marca 1934 roku o izbach lekarskich¹⁵⁴. Był on korporacją skupiającą lekarzy praktykujących w Rzeczypospolitej. Organem samorządu lekarskiego były okręgowe izby lekarskie tworzone dla terenu województwa lub kilku województw.

Podsumowanie

Samorząd był ważną częścią gmachu państwowego – administracji publicznej II Rzeczypospolitej. Twórcy rozwiązań ustrojowych zagwarantowali zarówno samorządowi terytorialnemu, jak i innym rodzajom samorządu solidne podstawy konstytucyjne. Na tym fundamencie powstały struktury stanowiące element usprawniający funkcjonowanie całej administracji publicznej.

Co jest szczególnie ważne i warto podkreślić, to fakt, iż powyższe rozwiązania pozwoliły na niezakłócone funkcjonowanie samorządów, niezależnie od rozwoju sytuacji politycznej w odniesieniu do administracji

¹⁵³ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 października 1932 roku – Prawo o ustroju adwokatury Dz. U. RP nr 86, poz. 733.

¹⁵⁴ Ustawa z 15 marca 1934 roku o izbach lekarskich. Dz. U. RP nr 31, poz. 275.

centralnej i wojewódzkiej. Było to widoczne zwłaszcza w latach 30. XX wieku, kiedy władze państwowe zostały niemal całkowicie zdominowane przez obóz sanacyjny. W okresie rządów obozu pomajowego zdecydowana większość samorządów w Polsce była zdominowana przez ugrupowania opozycyjne.

Można skonstatować, iż właśnie szeroko rozbudowana administracja samorządowa stała się swoistym schronieniem dla przedstawicieli ugrupowań opozycyjnych.

Niezależnie od powyższego samorząd wniósł także ogromny wkład w odbudowę państwa polskiego. I co szczególnie warto podkreślić, mimo różnic politycznych zdecydowana większość władz samorządowych w sposób konstruktywny kooperowała z administracją rządową na wszystkich szczeblach.

Zakończenie

Proces budowy administracji publicznej II Rzeczypospolitej nie został ukończony do wybuchu II wojny światowej. Można stwierdzić, że polska administracja publiczna w 1939 roku była jeszcze ciągle *in statu nascendi*. Powstaje pytanie o przyczyny, jakie doprowadziły do takiego stanu rzeczy.

Najprostszą odpowiedzią byłoby stwierdzenie, że okres niezakończonych istnienia odrodzonego państwa był – obiektywnie biorąc – bardzo krótki. Było to bowiem zaledwie niespełna 20 lat (od początku 1920 roku do sierpnia 1939 roku) i nie ulega wątpliwości, iż z punktu widzenia tworzenia struktur administracyjnych, a zwłaszcza ukształtowania się ich zrutyinizowanych zasad funkcjonowania, był to okres zbyt krótki, aby zbudować całkowicie nowy model administracji publicznej. Przyznać przecież trzeba, że kształtowanie takich rozwiązań – potwierdzają to wszelkie historyczne doświadczenia – trwać musi zawsze przynajmniej kilkadziesiąt lat. Trudno zatem już choćby tylko z tego powodu czynić elitom II RP jakiegokolwiek wyrzuty, że nie zdołali ukończyć tego dzieła.

Wielokrotnie wzmiankowaliśmy w naszych rozważaniach o problemie konsekwencji określonej struktury etnicznej II RP dla przyjętych rozwiązań konstrukcyjnych polskiej administracji publicznej. I trzeba raz jeszcze do wątku tego wrócić, jako niezwykle ważnego czynnika determinującego charakter przyjmowanych rozwiązań. Państwo polskie stanęło bowiem wobec wyzwania nie mniej trudnego niż podobne zagadnienie znane już z dziejów Rzeczypospolitej polsko-litewskiej. Może nawet trudniejszego.

Było tak dlatego, że państwo polsko-litewskie w dłuższej perspektywie czasowej było bowiem w stanie wytworzyć różnorakie mechanizmy reakcji na powstające problemy narodowościowe. I – trzeba to przyznać, mając świadomość wielu popełnionych w tych przedsięwzięciach błędów – okazało się skutecznym katalizatorem napięć, zaś otwartość polskiej kultury na inne nacje potrafiła przez wiele stuleci utrzymywać niespotykany w innych państwach poziom harmonii. Zapewne model bardzo ograniczonej administracji publicznej w Rzeczypospolitej polsko-litewskiej był jednym

z powodów braku zorganizowanej państwowej opresywności dla niepol-
skich mieszkańców tego państwa.

W okresie II Rzeczypospolitej – być może także z uwagi na zasygnalizo-
wany brak czasu – nie było niestety przestrzeni dla takich rozwiązań. Zbu-
dowanie sprawnej i efektywnej administracji było warunkiem przetrwania
państwa, które znalazło się pomiędzy dwoma dążącymi do jego ponownego
unicestwienia reżimami – bolszewickiej Rosji oraz pseudodemokratycz-
nych Niemiec weimarskich, a następnie nazistowskiej III Rzeszy.

W takich warunkach zarówno mniejszość ukraińska (i mniej uświado-
miona narodowościowa mniejszość białoruska), jak i mniejszość niemiecka,
mniej lub bardziej otwarcie opowiadające się za zniszczeniem niepodległej
Polski, nie kryły się z jednym. Otwarcie mianowicie deklarowały we wszel-
kich swych poczynaniach, że rozwiązania ustrojowe, które otworzą im
możliwość podejmowania działań służących temu celowi, będą przez nie
wykorzystywane przy użyciu instytucji formalnie polskich.

Polskie elity polityczne, niezależnie od swoich barw i przekonań, nie
mogły nie liczyć się z takim nastawieniem mniejszości narodowych. Po-
dejmowane próby swoistego wyważenia unitarności państwa z daleko
posuniętą samodzielnością jego jednostek terytorialnych wymagały
wszakże dłuższego czasu na skuteczną realizację. Poza ukształtowaniem
optymalnych rozwiązań ustrojowych konieczne było tu również podję-
cie działań wiodących do wyłonienia nienastawionych antypaństwowo
ośrodków i grup wśród mniejszości narodowych, a także konsekwentnego
oddziaływania kulturowego. A to – znowu – wymagało czasu.

Trzeba również wspomnieć, iż widać wyraźnie w podejmowanych dzia-
łaniach zwyczajowo obserwowany problem ścierania się, z jednej strony
obserwowanych bieżących potrzeb państwowych, a z drugiej strony różno-
rakich, dalej idących koncepcji. Administracja publiczna jest z pewnością
obszarem nietatwym do modelowania „w biegu”, bowiem nigdzie nie może
liczyć – w okresie tworzenia czy zmian – na swoiste *vacatio legis*. Musi
ona przecież stawiać czoła bieżącym wyzwaniom, a to z natury powoduje
naturalny opór wobec zmian i utartych form funkcjonowania.

Jednak w przypadku Polski ten naturalny problem spotęgowany został
istnieniem trzech bardzo różnych „kultur administracyjnych”, z których
każda reprezentowała swoiste przeświadczenie o swojej wyższości. Przy
wzmiankowanym we wstępie towarzyszącym temu swoistym „kompleksie
polskim” i brakiem wiary dla swoich rozwiązań i pomysłów musiało to być

dotychczasowym czynnikiem bardzo utrudniającym uzyskanie względnego choćby konsensusu co do celu, do którego należało dążyć.

Mimo tych bardzo trudnych uwarunkowań podkreślić należy z pełnym przekonaniem, że II RP zdała egzamin w zakresie ukształtowania administracji publicznej naprawdę celująco. Można wręcz zaryzykować twierdzenie, że właśnie praktyczne dokonania w tym obszarze stanowią najbardziej jaskrawe zaprzeczenie rosyjsko-niemieckiej propagandy – do dziś zresztą wmawiającej światu (i niestety poważnej części Polaków) – iż niezdolność do stworzenia i funkcjonowania sprawnej administracji publicznej jest jakąś immanentną cechą natury polskiej.

W pierwszym rządzie tę – w jakimś sensie mającą rasistowski podtekst – tezę obala niezwykle sprawność, z jaką Polacy w latach „wielkiej wojny” wydzielali zaborcom na kolejnych terytoriach rosnące zakresy administrowania swoimi sprawami. Ostatecznie to z tych działań wyrosły struktury organizacyjne, które w bezprecedensowy sposób zdołały nie tylko postawić na nogi rodzące się państwo, ale wręcz stworzyć efektywne zaplecze dla walki o jego niepodległy byt i kształt. Można stwierdzić z całą pewnością, że bez tego wysiłku w zakresie tworzenia struktur administracyjnych i sądowych w latach 1914–1918 Polski w takim kształcie, jaki uzyskała ostatecznie, a wręcz Polski jako niepodległego państwa, po prostu by nie było. Jej byt okazałby się podobnie efemeryczny jak heroiczne wysiłki lat 1830–1831 oraz 1863–1864. Dość powiedzieć, że stawienie czoła bolszewickiej agresji wymagało nie tylko kunsztu wojskowego, ale w nie mniejszym stopniu zorganizowanego aparatu państwowego, wspierającego funkcjonowanie walczących armii.

Co także istotne, mimo wspomnianych problemów, a także gigantycznych wyzwań choćby w wymiarze ekonomicznym czy społecznym, w znacznym stopniu dzięki swojej administracji publicznej Polska utrzymała zdolność do przetrwania w okresie międzywojennym. Nie okazała się bynajmniej „państwem sezonowym” czy „pokracznym bękartem Traktatu Wersalskiego”. Stała się bytem na tyle silnym, że aby ją po raz kolejny obalić, konieczne było ponowne połączenie sił dwóch najbardziej brutalnych w historii totalitaryzmów – rosyjsko-sowieckiego bolszewizmu i niemieckiego nazizmu. Takiemu połączonemu agresywnemu wyzwaniu nie podołałaby jednak ówczesnie samodzielnie żadna inna siła na świecie.

Także zatem z tego punktu widzenia Polacy udowodnili, jak fałszywa była rosyjsko-niemiecka narracja o rzekomej niezdolności Polaków do urzędzenia swojego państwa.

Nie od rzeczy będzie wreszcie wspomnieć, że właśnie na tym fundamencie organizacyjnym i personalnym polskiej administracji publicznej okresu międzywojennego stworzone zostało jedno z najbardziej unikalnych zjawisk w dziejach administracji – Polskie Państwo Podziemne w okresie II wojny światowej. Bez tego pozytywnego doświadczenia lat 1918–1939 nie byłoby możliwe ukształtowanie w warunkach konspiracyjnych impo-
nującego gmachu administracji publicznej, która w wielu obszarach efektywnie wykonywała funkcje państwa polskiego. Trzeba to doświadczenie uwzględnić w ocenach dorobku polskiej administracji publicznej okresu międzywojennego.

Mimo wszelkich uwag i zastrzeżeń, jakie z pewnością można podnieść w odniesieniu do funkcjonowania administracji publicznej II RP w interesującym nas czasie, można jednak również stwierdzić, że w okresie tym stworzone zostały podwaliny pod budowę oryginalnego polskiego modelu administracji publicznej. Warto do niego sięgać jako do oczywistego źródła inspiracji także w dzisiejszych czasach.

Bibliografia

Akty prawne

- Ustawa z 30 maja 1853 roku o zmianie ordynacji miejskiej dla sześciu wschodnich prowincji monarchii pruskiej, w: „Zbiór ustaw pruskich”, s. 261.
- Ustawa z 2 marca 1864 roku o urządzeniu gmin wiejskich w Królestwie Polskim, w: „Dziennik praw cesarstwa rosyjskiego” z 1892 roku, t. II, rozdział V, Organizacja Zarządu Królestwa Polskiego, art. 194–313.
- Ustawa krajowa z 12 sierpnia 1866 roku o reprezentacji powiatowej, w: „Dziennik ustaw krajowych” nr 21.
- Ordynacja powiatowa dla prowincji wschodnich z 13 grudnia 1872 roku, w: „Dziennik ustaw pruskich”, s. 661.
- Ordynacja prowincjonalna z 29 czerwca 1875 roku, w: „Dziennik ustaw pruskich”, s. 355.
- Ordynacja powiatowa dla prowincji wschodnich z 19 marca 1881 roku, w: „Dziennik ustaw pruskich”, s. 233.
- Ordynacja prowincjonalna z 22 marca 1881 roku, w: „Dziennik ustaw pruskich”, s. 179.
- Ustawa z 1 sierpnia 1883 roku o właściwości władz administracyjnych i sądowno-administracyjnych, w: „Dziennik ustaw pruskich”, s. 237.
- Ustawa z 3 lipca 1891 roku o zmianie pruskiej ordynacji wiejskiej dla siedmiu wschodnich prowincji Monarchii, w: „Zbiór praw pruskich”, s. 233.
- Dekret Rady Regencyjnej z 3 stycznia 1918 roku o tymczasowej organizacji Władz Naczelnych w Królestwie Polskim, w: „Dziennik Praw Państwa Polskiego” z 1918 roku, nr 1, poz. 1.
- Orędzie Rady Regencyjnej z 14 listopada 1918 roku, w: „Dziennik Praw Państwa Polskiego”, nr 18, poz. 38.
- Dekret z 22 listopada 1918 roku o najwyższej władzy reprezentacyjnej

- Republiki Polskiej, w: „Dziennik Praw Państwa Polskiego” z 1918 roku, nr 17 L. 41.
- Rozporządzenie Polskiej Komisji Likwidacyjnej z dnia 23 listopada 1918 roku o rozszerzeniu prawa wyborczego do rad gminnych, w: „Dziennik rozporządzeń Polskiej Komisji Likwidacyjnej”, nr 2.
 - Uchwała Sejmu z 20 lutego 1919 roku o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa, w: „Dziennik Praw Państwa Polskiego”, nr 19, poz. 226.
 - Rozporządzenie Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich z dnia 27 czerwca 1919 roku o tymczasowej ustawie miejskiej, w: „Dziennik Urzędowy Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich”, nr 7, poz. 46.
 - Ustawa z 26 lipca 1919 roku o połączeniu obszarów dworskich z gminami, obowiązująca na terytorjum b. Galicji, w: „Dziennik Praw Państwa Polskiego”, nr 67, poz. 404.
 - Ustawa z 1 sierpnia 1919 roku o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej, w: „Dziennik Praw Państwa Polskiego”, nr 64, poz. 385.
 - Ustawa z 2 sierpnia 1919 roku o organizacji władz administracyjnych II-ej instancji, w: „Dziennik Praw Państwa Polskiego” z 1919 roku, nr 65, poz. 395.
 - Rozporządzenie Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich z dnia 16 sierpnia 1919 roku o ustroju miasteczek, w: „Dziennik Urzędowy Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich”, nr 13, poz. 112.
 - Rozporządzenie Rady Ministrów z 28 sierpnia 1919 roku o tymczasowej organizacji powiatowych władz administracyjnych I-ej instancji na obszarze b. zaboru rosyjskiego, w: „Dziennik Ustaw RP” z 1919 roku, nr 72, poz. 426.
 - Rozporządzenie Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich z dnia 7 listopada 1919 roku dotyczące rozciągnięcia tymczasowej ustawy miejskiej na miasta i miasteczka mające ponad 2000 mieszkańców, w: „Dziennik Urzędowy Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich”, nr 13, poz. 112.
 - Ustawa z 30 stycznia 1920 roku o zniesieniu Sejmu i Wydziału Krajowego b. Królestwa Galicji i Lodomerji z Wielkim Księstwem Krakowskim, w: „Dziennik Ustaw RP”, nr 11, poz. 61.
 - Ustawa z 1 lipca 1920 roku o utworzeniu Rady Obrony Państwa, w: „Dziennik Ustaw RP” z 1920 roku, nr 53, poz. 327.

- Rozporządzenie Rady Ministrów z 28 października 1920 roku w sprawie organizacji i zasad urzędowania Ministerstw, w: „Monitor Polski” z 1920 roku, nr 251.
- Ustawa z 3 grudnia 1920 roku o tymczasowej organizacji władz administracyjnych II instancji (województw) na obszarze b. Królestwa Galicji, Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim oraz na wchodzących w skład Rzeczypospolitej obszarach Spiszu i Orawy, w: „Dziennik Ustaw RP”, nr 117, poz. 768.
- Ustawa z 4 lutego 1921 roku o unormowaniu stanu prawnopolitycznego na ziemiach przyłączonych do obszaru Rzeczypospolitej w wyniku wojny z Rosją bolszewicką, w: „Dziennik Ustaw RP”, nr 16, poz. 93.
- Ustawa z 17 marca 1921 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, w: „Dziennik Ustaw RP”, nr 44, poz. 267.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 18 marca 1921 roku w przedmiocie statutów organizacyjnych ministerstw i urzędów centralnych, w: „Monitor Polski” z 1921 roku, nr 74, poz. 115.
- Ustawa Przechodnia z 18 maja 1921 roku do Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 marca 1921 roku w sprawie tymczasowej organizacji władzy zwierzchniej Rzeczypospolitej, w: „Dziennik Ustaw RP”, nr 44, poz. 268.
- Uchwała Rady Ministrów z 9 września 1921 roku w sprawie uzupełnienia statutu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, w: „Monitor Polski”, nr 217, poz. 293 z 1931 roku.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 21 stycznia 1924 roku w sprawie statutu organizacyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości, w: „Monitor Polski” nr 26.
- Ustawa z 22 grudnia 1925 roku o utworzeniu województwa wileńskiego, w: „Dziennik Ustaw RP”, nr 6, poz. 29.
- Ustawa z 2 sierpnia 1926 roku zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 roku, w: „Dziennik Ustaw RP”, nr 78, poz. 442.
- Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 roku o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, w: „Dziennik Ustaw RP”, nr 78, poz. 443.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 25 sierpnia 1926 roku w sprawie

- organizacji i zasad urzędowania Ministerstw, w: „Monitor Polski”, nr 203, poz. 578.
- Rozporządzenie Prezydenta RP z 15 lipca 1927 roku o izbach przemysłowo-handlowych, w: „Dziennik Ustaw RP”, nr 67, poz. 591.
 - Rozporządzenie Prezydenta RP z 19 stycznia 1928 roku o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej, w: „Dziennik Ustaw RP”, nr 11, poz. 86.
 - Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 roku o izbach rolniczych, w: „Dziennik Ustaw RP”, nr 39, poz. 385. Tekst jednolity po zmianach w: „Dziennik Ustaw RP” z 1933 roku, nr 2, poz. 16.
 - Rozporządzenie Rady Ministrów z 26 marca 1928 roku w sprawie statutu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Zagranicznych, w: „Monitor Polski”, nr 82.
 - Uchwała Rady Ministrów z 12 grudnia 1930 roku w sprawie statutu organizacyjnego Prezydium Rady Ministrów, w: „Monitor Polski”, nr 288, poz. 40.
 - Uchwała Rady Ministrów z 27 lutego 1931 roku w sprawie statutu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Zagranicznych, w: „Monitor Polski”, nr 48.
 - Rozporządzenie Rady Ministrów z 2 lipca 1931 roku o stanowisku wojewodów i starostów jako przedstawicieli Rządu, w: „Dziennik Ustaw RP”, nr 66, poz. 546.
 - Uchwała Rady Ministrów z 12 czerwca 1931 roku w sprawie statutu organizacyjnego Ministerstwa Poczty i Telegrafów, w: „Monitor Polski”, nr 148, poz. 218.
 - Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 13 sierpnia 1931 roku o organizacji urzędów wojewódzkich i trybie załatwiania spraw w tych urzędach, w: „Dziennik Ustaw RP”, nr 76, poz. 611.
 - Uchwała Rady Ministrów z 9 września 1931 roku w sprawie statutu organizacyjnego Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, w: „Monitor Polski”, nr 213, poz. 287.
 - Uchwała Rady Ministrów z 4 grudnia 1931 roku w sprawie statutu organizacyjnego Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej, w: „Monitor Polski”, nr 148, poz. 183 z 1932 roku.
 - Uchwała Rady Ministrów z 25 czerwca 1932 roku w sprawie statutu

organizacyjnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, w: „Monitor Polski”, nr 148, poz. 182.

- Uchwała Rady Ministrów 25 czerwca 1932 roku w sprawie statutu organizacyjnego Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej, w: „Monitor Polski”, nr 148, poz. 183.
- Uchwała Rady Ministrów z 25 czerwca 1932 roku w sprawie statutu organizacyjnego Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych, w: „Monitor Polski”, nr 148, poz. 184.
- Uchwała Rady Ministrów z 25 czerwca 1932 roku w sprawie statutu organizacyjnego Ministerstwa Przemysłu i Handlu, w: „Monitor Polski”, nr 148, poz. 185.
- Obwieszczenie Ministra Komunikacji z 1 sierpnia 1932 roku w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Statutu Organizacyjnego Ministerstwa Komunikacji, w: „Monitor Polski”, nr 180, poz. 214.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 7 października 1932 roku – Prawo o ustroju adwokatury, w: „Dziennik Ustaw RP”, nr 86, poz. 733.
- Ustawa z 23 marca 1933 roku o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, w: „Dziennik Ustaw RP”, nr 35, poz. 294.
- Rozporządzenie Prezydenta RP z 27 października 1933 roku o izbach rzemieślniczych, w: „Dziennik Ustaw RP”, nr 85, poz. 638.
- Ustawa z 15 marca 1934 roku o izbach lekarskich, w: „Dziennik Ustaw RP”, nr 31, poz. 275.
- Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 roku, w: „Dziennik Ustaw RP”, nr 30, poz. 227.
- Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 9 maja 1936 roku o sprawowaniu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi i organizacji naczelnych władz wojskowych w czasie pokoju, w: „Dziennik Ustaw RP”, nr 38, poz. 286.

Opracowania i zbiory dokumentów

- Ajnenkiel A., *Koncepcje zmiany konstytucji marcowej przed przewrotem majowym*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1987, t. 19, z. 1.
- Ajnenkiel A., *Polska po przewrocie majowym*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1982.

- Ascher A., *The Revolution of 1905, Vol. I Russia in Dissaray*, Stanford 1988; *Vol. II Authority Restored*, Stanford 1994; *Vol. III A Short History*, Stanford University Press, Stanford 2004.
- Bobrzyński M., *Wskreszenie państwa polskiego. Szkic historyczny*, t. 1, Krakowska Spółka Wydawnicza, Kraków 1920.
- Chojnowski A., *Piłsudczycy u władzy. Dzieje Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem*, Ossolineum, Warszawa 1986.
- *Gabinety Drugiej Rzeczypospolitej: Prezydenci i Premierzy Drugiej Rzeczypospolitej*, A. Chojnowski, P. Wróbel (red.), Państwowa, Warszawa 1992.
- Garlicki A., *Geneza legionów. Zarys dziejów Komisji Tymczasowej Skonfederowanych Stronnictw Niepodległościowych*, Książka i Wiedza, Warszawa 1964.
- Gierowska-Kałuża J., *Aktywność środowisk polskich w Mińszczyźnie w realiach lat 1919–1920*, „Studia z Dziejów Rosji i Europy Środkowo-Wschodniej” 2010, t. 45.
- Goclon J., *Rząd Jędrzeja Moraczewskiego 17 XI 1918–16 I 1919 r. (struktura, funkcjonowanie, dekryty)*, „Przegląd Nauk Historycznych” 2009, nr 2.
- Goclon J., *Ustrój Rady Ministrów, ministerstw i system kontroli resortowej w Polsce w latach 1918–1928*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2013, t. 2, nr 1.
- Goworowska-Puchala I., *Mitteleuropa. Rdzeń Starego Kontynentu*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 1997.
- Górecki D., *Powstanie władz naczelnych w odradzającej się Polsce 1914–1919*, Łódź 1983.
- Górską-Szymczak J., „More perfect Union” versus „ever closer Union”. *Rozwój unii międzypaństwowych w Stanach Zjednoczonych i Unii Europejskiej w pierwszych pięćdziesięcioleciach ich istnienia*, Jagielloński Instytut Wydawniczy, Toruń 2018.
- Górską-Szymczak J., Górski G., *The Federal Structure of the Polish–Lithuanian Commonwealth in the 16th–18th Centuries*, w: *Confrontation and Cooperation Poland – Germany Russia. 1000 Years of Relations*, Vol. 5, De Gruyter Publications 2019, <https://content.sciendo.com/view/journals/conc/5/1/article-p21.xml>.
- Górski G., *Akt 5 listopada w perspektywie historyczno-prawnej*, w: J. Dygdała i inni, *Historia Integra. Księga pamiątkowa ofiarowana*

prof. S. Salmonowiczowi w siedemdziesięciolecie urodzin, Dom Organizatora, Toruń 2001.

- Górski G., *Historia administracji*, Jagiellońskie Wydawnictwo Naukowe, Toruń 2011.
- Górski G., *Historia ustrojów państw*, Jagielloński Instytut Wydawniczy, Toruń 2017.
- Górski G., *O znaczeniu Aktu 5 listopada 1916 roku. Na marginesie artykułu Dariusza Makitły*, „Przegląd Sejmowy” 2018, nr 4 (147).
- Górski G., *Polonia Restituta. Ustrój państwa polskiego w XX wieku*, Jagiellońskie Wydawnictwo Naukowe, Toruń 2018.
- Górski G., *Polskie Państwo Podziemne 1939–1945*, Fundacja „Archiwum Pomorskie Armii Krajowej”, Toruń 1998.
- Górski G., *Skutki zamachu majowego dla modelu zarządzania Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej*, w: Kłaczko, Z. Girzyński (red.), *Józef Piłsudski. Człowiek – Żołnierz – Polityk*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2016.
- Handelsman M., *Budowa państwa polskiego w czasie wielkiej wojny. Uwagi metodologiczne*, „Niepodległość” Warszawa 1931, nr 3.
- Knebel J., *Rząd pruski wobec sprawy polskiej w latach 1914–1919*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 1963.
- Komarnicki W., *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Świt, Wilno 1937.
- Lipiński W., *Walka zbrojna o niepodległość Polski w latach 1905–1918*, Oficyna Wydawnicza Volumen, Warszawa 1990.
- Molenda J., *Piłsudczycy a narodowi demokraci 1908–1918*, Książka i Wiedza, Warszawa 1980.
- Pajewski J., *Odbudowa Państwa Polskiego 1914–1918*, PWN, Warszawa 1985.
- Pietrzak M., *Rządy parlamentarne w Polsce w latach 1919–1926*, Książka i Wiedza, Warszawa 1969.
- Piwocki J. (wyd.), *Zbiór ustaw i rozporządzeń administracyjnych*, t. 1 Lwów 1909.
- Przeniosło M., *Działalność struktur terenowych instytucji samopomocy społecznej na terenie Królestwa Polskiego w latach 1914–1918*, „Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych” 2001, t. 61, s. 91–114.
- Przeniosło M., *Organizacje samopomocy społecznej w Królestwie*

- Polskim w latach I wojny światowej*, „Niepodległość i Pamięć” 2011, nr 1 (33).
- Rostocki W., *Pięćdziesiąt pięć lat mocy obowiązującej Konstytucji kwietniowej. Ustrój władzy państwowej w ustawie zasadniczej i w praktyce*, Towarzystwo Naukowe KUL, Lublin 2002.
 - Ryba M., *Komitet Narodowy Polski*, w: *Encyklopedia Białych Plam*, t. 9, Radom 2002.
 - Srokowski K., *N.K.N.: zarys historii Naczelnego Komitetu Narodowego*, Krakowska Spółka Wydawnicza, Kraków 1923.
 - Szeremietiew R., *Siłą złego... Niemcy – Polska – Rosja*, Rytm, Warszawa 2015.
 - Tarasiuk D., *Między nadzieją a niepokojem. Działalność społeczno-kulturalna i polityczna Polaków na wschodniej Białorusi w latach 1905–1918*, Lublin 2007.
 - Winiarski B., *Ustrój prawno-polityczny Galicji*, skład gł. u Gebethnera i Wolffa, Warszawa–Lublin–Łódź 1915.
 - Winnicki Z., *Rada Regencyjna Królestwa Polskiego i jej organy*, Wek-tory, Wrocław 1991.
 - Witkowski Z., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921–1935*, PWN, Warszawa–Poznań–Toruń 1987.
 - Zienkiewicz T., *Polskie życie literackie w Kijowie w latach 1905–1918*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Olsztynie, Olsztyn 1990.