

JACEK PRZYGODZKI

Uniwersytet Wrocławski
e-mail: jacpr@prawo.uni.wroc.pl

Problematyka administracji publicznej na łamach „Gazety Administracji i Policji Państwowej” z 1923 roku

Po odzyskaniu niepodległości przez państwo polskie jednym z podstawowych problemów, jakie należało rozwiązać, było stworzenie sprawnego systemu administracji publicznej oraz jednostek policyjnych. Ważną sprawą było również powołanie odpowiednich czasopism, które mogłyby nieść pomoc pracownikom administracyjnym i policjantom w jak najlepszym realizowaniu zadań postawionych przez państwo. Takim publikatorem okazała się „Gazeta Policji Państwowej”, przekształcona później w „Gazetę Administracji i Policji Państwowej”, a następnie w „Gazetę Administracji”.

„Gazetę Policji Państwowej” powołał minister spraw wewnętrznych w rządzie Ignacego Jana Paderewskiego, Stanisław Wojciechowski, rozporządzeniem z 2 października 1919 r. Upoważnił w nim Komendanta Głównego Policji do wydawania specjalnego periodyku, w którym miały być ogłaszane zarządzenia Komendanta Głównego dotyczące władz i organów jemu podległych, publikowane informacje o ruchu kadrowym wśród wyższych urzędników Policji, przedrukowywane ustawy i rozporządzenia władz centralnych i lokalnych, odnoszące się do zakresu działania Policji Państwowej. Miano tu również komentować i wyjaśniać zarządzania policyjne oraz publikować artykuły naukowe mające na celu „wyszkolenie i uświadomienie prawne i społeczne funkcjonariuszów Policji”¹.

¹ Monitor Polski (dalej Mon. Pol.) z 13 października 1919, nr 221.

Pierwszy numer ukazał się w drugiej połowie grudnia 1919 r. Redaktorem pisma został komisarz Edward Grabowiecki. Gazeta ukazywała się jako tygodnik z dodatkami ilustrowanymi. Redakcja znajdowała się w Warszawie przy ul. Długiej 38. Filia periodyku mieściła się we Lwowie przy tamtejszej Dyrekcji Policji przy ul. A. Mickiewicza 10. W pierwszym numerze redakcja podkreślała, że gazeta jest pierwszym zawodowym pismem w kraju, przeznaczonym dla „Polskiej Straży Bezpieczeństwa Publicznego”. Pisała dalej, że „będzie wskazywać czytelnikom drogę, po jakiej należy kroczyć w kierunku uobywatelnienia instytucji Policji i ścisłego zespolenia jej ze społeczeństwem”².

Czasopismo miało również Komitet Redakcyjny, który tworzyły znane osobistości. W jego skład wchodził między innymi Marian Borzęcki. Od czerwca 1918 r. podjął pracę w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, początkowo jako referent, a następnie jako radca ministerialny. Pełnił również funkcję kierownika Wydziału Policji w Sekcji Administracyjnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, a dnia 5 listopada 1918 r. mianowano go naczelnikiem Samodzielnego Wydziału Policji w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych (dalej MSW). W dniu 20 stycznia 1919 r. objął stanowisko naczelnego inspektora Policji Komunalnej, a 17 czerwca tego roku został zastępcą Komendanta Głównego Policji³.

Kolejnymi członkami kolegium byli Henryk Cederbaum, adwokat warszawski, autor publikacji prawniczych i historycznych, między innymi *Adwokatury Królestwa Polskiego* czy *Wyroków Audytoriatu Polowego*⁴; gen. Eugeniusz Dąbrowiecki — były dowódca Straży Bezpieczeństwa Polskiej Komisji Likwidacyjnej; Józef Kuczyński — późniejszy kierownik Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w rządzie Władysława Grabskiego⁵; Stefan Urbanowicz — dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa Publicznego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych⁶ i Bronisław Zaniewski — Inspektor Wojskowej Straży Granicznej⁷.

Czasopismo pod wyżej wymienionym tytułem wydawane było do 1922 r. Pismem Antoniego Kamieńskiego, ministra spraw wewnętrznych w gabinecie Antoniego Ponikowskiego, z dnia 21 kwietnia 1922 r. zarządzone wprowadzenie do periodyku działu poświęconego administracji państwowej, przy jednoczesnej zmianie tytułu na „Gazetę Administracji i Policji Państwowej”. Numer 11

² R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie administracji spraw wewnętrznych*, Warszawa 1939, s. 146; „Gazeta Policji Państwowej” (dalej G.P.P.), II, 1929, nr 1, s. 1.

³ Marjan Borzęcki, *Główny Komendant P.P. Rzeczypospolitej Polskiej*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” (dalej GAIPP), 5, 1923, nr 30, s. 497 (1).

⁴ M. Czajka, M. Kamler, W. Sienkiewicz, *Leksykon historii Polski*, Warszawa 1995, s. 90.

⁵ R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 6.

⁶ Stefan Urbanowicz, b. Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa Publicznego Min. Spr. Wewn., GAIPP, 5, 1923, nr 4, s. 57 (1)–58 (2).

⁷ Nagłówek redakcyjny, G.P.P., II, 1920, nr 1, s. 1.

z 11 marca 1922 r. okazał się ostatnim wydawanym pod tytułem „Gazeta Policji Państwowej”⁸.

W 12 numerze z 18 marca 1922 r., który był pierwszym pod zmienioną nazwą „Gazeta Administracji i Policji Państwowej”, redakcja umieściła uzasadnienie zmian, jakie nastąpiły w czasopiśmie. Napisano w nim:

Numer niniejszy jest przełomowy w rozwoju naszego pisma.

Wychodząc z założenia, że świadomy swych zadań i obowiązków wyższy funkcjonariusz policji, jako bezpośredni kierownik organów wykonawczych państwa, musi być nie tylko najdokładniej zaznajomiony ze szczegółami struktury państwowej, lecz powiadamiany być również winien nieustannie o wszystkich zmianach, wszystkich zarządzeniach, mogących wpłynąć na treść i charakter jego obowiązków, „Gazeta Policji Państwowej”, rozszerzając zakres swych działań i pogłębiając sposób ich traktowania, znaczną ilość miejsca poświęcała od dawna zagadnieniom, dotyczącym najszerzej pojętej polityki wewnętrznej, a przede wszystkim sprawom, związanym z administracją Państwa.

Każda ważniejsza nowa ustawa, każde ważniejsze rozporządzenie, znajduwały wyraz w „Gazecie Policji Państwowej”. Znaczna część artykułów wstępnych i ogólnonaukowych poświęcona była bądź teoretycznym rozważaniom zagadnień prawno-administracyjnych, bądź analizowała i informowała o bieżących zagadnieniach w tej dziedzinie.

To było powodem, że „Gazetę Policji Państwowej” — organ, jakby sądzić z tytułu, li tylko zawodowo-policyjny, z zainteresowaniem i pożytkiem czytał i urzędnik administracyjny i przedstawiciel sądownictwa bądź palestry, a wreszcie nawet kupiec i przemysłowiec. Ilość prenumeratorów z tych sfer wzrastała nieustannie, redakcja otrzymywała liczne żądania, aby więcej miejsca poświęcać powyższym zagadnieniom. Dawaliśmy im chętnie posłuch, jako życzeniom, zgodnym z linią wytkniętą i założeniami wydawnictwa.

Nadszedł jednak czas, że konieczną się stała decyzja, czy traktowanie zagadnień administracyjnych ograniczyć do ram niezbędnych dla wyższego funkcjonariusza policji, czy też dział ten rozwijać w przeświadczeniu, że najszerze nawet jego traktowanie czytelnikom z grona korpusu policyjnego przynieść może tylko pożytek, w pełni zaś odpowie żądaniom i wymaganiom, stawianym przez czytelników spoza policji.

Nie bacząc, że zmieni to poniekąd charakter pisma, redakcja, w porozumieniu z czynnikami miarodajnymi, zdecydowała się na drugą ewentualność.

Przesłanką w przyjęciu tej decyzji było i to, że potrzeba, tak odczuwana wśród ogółu pracowników z dziedziny administracji państwowej, musiałaby z czasem zrealizować przez powołanie do życia organu specjalnego, Gazeta

⁸ R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 146.

zaś Policji Państwowej, idąc po linii równoległej, wyczerpywać i tak by musiała znaczną część zadań nowego wydawnictwa.

Drugim argumentem było, iż „Gazeta Policji Państwowej” służyła i służy ku wzajemnemu poznaniu się i zrozumieniu policji ze społeczeństwem, oraz policji z całą resztą administracji państwa. Bez całkowitego poznania się, bez przeniknięcia zarówno szczegółów organizacyjnych, jak i całokształtu działalności, nie może być mowy o pełnym zharmonizowaniu prac administracji i policji, oraz o wytworzeniu w społeczeństwie szacunku i poparcia zarówno dla naszej młodej administracji, jak i dla policji.

A to dla pomyślnego rozwoju naszej państwowości, uważamy za niezbędne.

Na tem przeświadczeniu oparliśmy naszą decyzję, zgodnie z którą tytuł naszego pisma zmieniamy na „Gazeta Administracji i Policji Państwowej”.

Chcąc wypełnić nasze zadania wobec korpusu policyjnego, nie uszczuplimy w niczem działu zawodowo-policyjnego. Przeciwnie, dążyć będziemy stale do wzbogacenia go. Lecz jednocześnie, chcąc sprostać naszym nowym zadaniom, planowo i wyczerpująco prowadzić będziemy dział poświęcony Administracji.

Mając pełną ufność w życzliwość i poparcie naszych Czytelników, oraz chęć gorącą służenia swą pracą naszej Ojczyźnie, wступujemy w nowy okres dla naszego wydawnictwa⁹.

W 1926 r. dokonano zmian na stanowisku redaktora naczelnego pisma. Na miejsce E. Grabowickiego został powołany Franciszek Kaufman, a rok później „Gazeta” została przekształcona w miesięcznik. Okólnikiem nr 199 ministra spraw wewnętrznych Felicjana Sławoja-Składkowskiego z 23 października 1928 r. powołano dra Maurycego Z. Jaroszyńskiego, podsekretarza stanu w MSW, na przewodniczącego Komitetu Redakcyjnego, a na jego zastępcę naczelnika wydziału w MSW Romana Hausnera. Minister zmienił również zadania i charakter „Gazety Administracji i Policji Państwowej”. Miał być to organ prasowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, przeznaczony dla wszystkich pracowników tego resortu. Jego głównym celem miało być wyrabianie w szeregach pracowników administracyjnych „jednolitej ideologii administracyjnej”, pogłębianie teoretycznej i praktycznej wiedzy, informowanie o wszystkich zmianach zachodzących w administracji publicznej oraz pobudzanie do aktywności na wszystkich polach pracy administracyjnej i policyjnej¹⁰.

Od 1929 r. czasopismo wydawać zaczęto jako dwutygodnik, a przewodniczącym Komitetu Redakcyjnego, na podstawie okólnika Ministra Spraw Wewnętrznych z 4 maja, został Bronisław Pieracki. Ostatnia poważna zmiana w historii gazety nastąpiła z początkiem 1936 r. Począwszy od pierwszego numeru, dokonano zmiany tytułu na „Gazetę Administracji”. Jako periodyk przeznaczony dla Policji

⁹ GAIPP, 4, 1922, nr 12, s. 157 (1).

¹⁰ R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 147.

zaczęto wydawać dwumiesięcznik „Przegląd Policyjny” oprócz istniejącego tygodnika „Na Posterunku”. Od tego czasu „Gazeta Administracji” miała być *stricte* czasopismem o profilu administracyjnym. W 1937 r., zarządzeniem ministra spraw wewnętrznych F. Słwoja-Składkowskiego z 12 stycznia, zmieniono skład Komitetu Redakcyjnego. Jego przewodniczącym został R. Hausner, a zastępcą — Władysław Czapiński. Wprowadzono również zasadę, że w komitecie, obok redaktora naczelnego F. Kaufmana, zasiadać będą kierownicy poszczególnych działów Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, a dla lepszego utrzymywania kontaktów z administracją terenową — wszyscy wicewojewodowie¹¹.

Rok 1923 był ważny dla działania administracji publicznej w Rzeczypospolitej. Wtedy to energicznie zaczął działać rząd Władysława Sikorskiego, powołany 16 grudnia 1922 r. po zabójstwie pierwszego prezydenta odrodzonego państwa polskiego — Gabriela Narutowicza. W swoim *exposé*, wygłoszonym na posiedzeniu Sejmu 19 stycznia 1923 r., premier ocenił między innymi działanie administracji rządowej, odniósł się do kwestii samorządności i zapowiedział reformę administracji. W swoim przemówieniu podkreślał:

Niedorozwój Idei państwowej społeczeństwa, które w dużym stopniu zatraciło tradycję własnych rządów niepodległych — pogłębił się. W Polsce poczęły tworzyć się oparte na różnych egoizmach zawiązki państw w państwo, przejmując samowolnie na siebie prawa, lecz nie obowiązki organów właściwych. Armia urzędnicza jest zbyt liczna i często nie stoi na wysokości zadania. Bezduśzny często biurokracizm i formalizm, jałowe spory o kompetencje, w niektórych wypadkach nawet brak poczucia odpowiedzialności — paraliżują niejedną zdrową inicjatywę społeczną, zamiast ją obronić i rozwijać. Bez wątpienia wady te wytłomaczyć się dadzą w dużej części tem, że przed młodą naszą administracją stanęły zbyt szybko zadania przewyższające jej siły i tem, że oddziaływały tu silnie złe wzory czerpane z państw obcych i zaborczych. [...] Nie każdy jeszcze urzędnik uprzytamnia sobie, że jest on sługą, a nie panem społeczeństwa, że jest stróżem, a nie źródłem prawa. Samowola, która jest zbrodnią z punktu widzenia należycie funkcjonującej administracji, podkopuje uczucie prawne społeczeństwa, a więc jedyną silną podstawę, na której oprzeć się może władza państwowa¹².

W kwestii samorządu terytorialnego, gen. W. Sikorski popierał ideę decentralizacji, przy równoczesnym potwierdzeniu konstytucyjnej zasady jednolitości władzy. Realizacja polityki samorządności uprościłaby tok instancyjny i ułatwiłaby życie obywateli. Premier stwierdzał na koniec *passusu* samorządowego:

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Program rządu (Przemówienie p. Prezydenta Ministrów, wygłoszone na posiedzeniu Sejmu w dn. 19 stycznia 1923 r.)*, GAIPP, 5, 1923, nr 5, s. 79 (7).

Wciągnięcie wszystkich obywateli do bezpośredniego udziału we władzy, jest najlepszą, a niezmiernie dla narodu ważną szkołą — wyrobienia państwowego. Rozwój instytucyj samorządowych dzisiaj już bardzo znaczny, nietylko osiąga ten wysoki cel, lecz tłumi jednocześnie niezmiernie dla nas groźne niebezpieczeństwo, jakim jest spychanie wszystkich zadań społecznych na barki rządu, a co za tem idzie, zupełny zanik poczucia współodpowiedzialności za dobro państwa¹³.

W dalszej części *exposé* gen. Sikorski zapowiedział reformę administracji, konstatując:

Program rządu w tej mierze streszcza się do następujących punktów, które bezwątpienia zapewnią aparatowi rządowemu odpowiednią sprawność i siłę: uporządkowanie armji urzędniczej drogą rozumnej, lecz nie mechanicznej redukcji; podniesienie skali wymagań w stosunku do urzędników Ze strony państwa, przy uwzględnieniu metod i fachowości pracy; żądanie bezwzględnej dyscypliny służbowej, obiektywizmu i wysokiego poczucia moralnego; a wreszcie, zapewnienie rzeszom urzędniczym należytego wynagrodzenia, które dziś stoi poniżej dopuszczalnego minimum i przytłacza pracowników troską i pokusami dnia¹⁴.

Premier zapowiedział również rewizję systemu administracji i jego organizacji oraz pracę nad pakietem ustaw samorządowych.

Jednym z narzędzi do realizacji zadań przedstawionych w *exposé* było powołanie Komisji dla reformy administracji, drugiej w historii międzywojennej Polski. Rozpoczęła ona działalność 12 lutego 1923 r. pod przewodnictwem prezesa Rady Ministrów, generała Władysława Sikorskiego. W skład Komisji weszli prof. Michał Bobrzyński, były namiestnik Galicji, senator prof. Stanisław Kasznica, prezes Towarzystwa Obrony Kresów Wschodnich Eugeniusz Starczewski, wice-minister spraw wewnętrznych Karol Olpiński, inż. Julian Eberhardt, wiceminister kolei żelaznych, prezes Prokuratury Generalnej Stanisław Bukowiecki, wojewoda lubelski Stanisław Moskałowski i senator Wacław Janiszewski¹⁵.

„Gazeta Administracji i Policji Państwowej” odpowiadała na zapotrzebowanie czasów zmian w systemie administracji rządowej i samorządowej i stawała się miejscem dyskusji nad jej nowym kształtem. W numerze 8 z 17 lutego 1923 r. w artykule *Reforma Administracji* donosiła ona, za Polską Agencją Telegraficzną, o powołaniu i celach Komisji dla reformy administracji. Informowano, że premier na pierwszym posiedzeniu tej komisji zapowiedział przeprowadzanie zespolenia organów administracji I i II instancji, w rękach władz politycznych, zgodnie

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Mon. Pol., 1923, nr 35.

z art. 66 konstytucji marcowej. Zespoleństwo miało objąć wszystkie organy administracji w większym lub mniejszym stopniu. Jeśli jakiś dział administracji miał pozostać poza strukturami województw lub powiatów, należało zapewnić wojewodom lub starostom możliwości nadzoru nad nim i odpowiedni wpływ na jego działalność, a jeśli chodzi o administrację pocztową i kolejową, ze względu na ich wagę dla obronności kraju, to wojewodowie i starostowie mieli mieć głos doradczy przy obsadzie ważniejszych stanowisk kierowniczych. Kroki te miały doprowadzić do stworzenia jednolitej administracji rządowej, działającej harmonijnie i sprężysto, podniesienia rangi wojewodów i starostów jako przedstawicieli rządu, a w wypadku wcielenia jakiegoś działu administracji do władz politycznych — do zmniejszenia wydatków personalnych i rzeczowych¹⁶.

Równolegle z reformą administracji Komisja pracować miała nad przygotowaniem samorządu terytorialnego wszystkich trzech stopni według zasad wprowadzonych przez konstytucję z 1921 r. W pracach nad przygotowaniem samorządu gminnego miały być wzięte pod uwagę odmienne stosunki ustrojowe w poszczególnych częściach Rzeczypospolitej oraz „nierówne przygotowanie ludności do udziału w administracji”. Ze względu na obszerny zakres spraw, które miał uzyskać samorząd, Komisja pracować miała nad przygotowaniem odpowiednich przepisów nadzorczych nad samorządem terytorialnym¹⁷.

Artykuł informował również o powołaniu podkomisji. Miały one rozpatrzyć poszczególne problemy, w porozumieniu z zainteresowanymi ministerstwami, w celu postawienia tez do reformy. Wyłoniono trzy podkomisje: dla spraw zespolenia organów administracji I i II instancji pod przewodnictwem Stanisława Kasznicy, dla spraw podziału terytorialnego pod przewodnictwem Eugeniusza Straczewskiego, dla spraw samorządu pod przewodnictwem Michała Bobrzyńskiego. W przyszłości przewidywano stworzenie podkomisji dla spraw uproszczenia systemu administracji i biurowości¹⁸.

Na koniec artykułu „Gazeta” konstatowała, że w celu usprawnienia prac podkomisji premier wydał zarządzenie, nakazujące ministerstwu wyznaczenie odpowiednich urzędników do udzielenia im potrzebnych wyjaśnień. Podkomisje miały ukończyć swoje prace do czterech tygodni, po czym Komisja miała rozpatrzyć wyniki ich prac oraz ustalić pewne tezy dla rządu, pomocne przy opracowywaniu projektów ustaw i rozporządzeń wykonawczych Rady Ministrów w zakresie reformy administracji. Na tych posiedzeniach miała być dokonana interpretacja art. 72 konstytucji¹⁹.

¹⁶ *Reforma Administracji*, GAIPP, 5, 1923, nr 8, s. 130 (10).

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ibidem*.

Na kanwie wystąpień premiera Sikorskiego w Sejmie i przesłania na ręce Marszałka Sejmu 6 lutego 1923 r. dwóch listów dotyczących stosunków pomiędzy rządem a komisjami sejmowymi oraz rządem a Sejmem i Senatem na łamach „Gazety Administracji i Policji Państwowej” Stanisław Estreicher, wybitny historyk państwa i prawa, profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego, opublikował artykuł *Stosunek Rządu do Sejmu i Senatu*. Treść publikacji to analiza obu pism prezesa Rady Ministrów w oparciu o obowiązujący system konstytucyjny w naszym kraju i na świecie. Autor, jako wybitny znawca historii ustroju i prawa, szukał również porównań w naszych dziejach²⁰.

Komentując pierwszy list gen. Sikorskiego dotyczący stosunku rządu do komisji sejmowych senackich oraz interpelacji poselskich, S. Estreicher popierał stanowisko rządu domagające się jak najszybszego wyjaśnienia niejasności konstytucji marcowej w tej kwestii. Przepisy ustawy zasadniczej nie określały liczby komisji ani ich składu oraz prerogatyw. Nie wiadomo było również, czy rząd ma prawo wyznaczania swojego przedstawiciela w komisjach, czy komisje mogły się porozumiewać z Radą Ministrów samodzielnie, czy przez Marszałka Sejmu. Brakowało określenia zasad wzywania lub przesłuchiwania osób przez komisje sejmowe czy senackie. Postulaty W. Sikorskiego, aby komisje załatwiały sprawy tylko powierzone, a Sejm i Senat nie mógł przelewać na nie swoich kompetencji, profesor Estreicher uznawał za słuszne. Za niedopuszczalne praktyki Estreicher uznał incydenty za czasów działalności Sejmu Ustawodawczego, kiedy Komisja Spraw Zagranicznych uchwalała wotum nieufności dla ministra spraw zagranicznych, czy wydawała polecenia ministrowi lub urzędnikom ministerialnym. Za słuszne Estreicher uznał również przygotowanie regulaminu składania interpelacji, które były przez posłów nadużywane i traktowane jako element przypodobania się elektoratowi²¹.

Z drugiego listu prezesa Rady Ministrów wyłaniała się troska określenia wzajemnych relacji pomiędzy rządem a władzą ustawodawczą. Sikorski uważał, a popierał go w swoim tekście Estreicher, że Rada Ministrów jest organem kontrolowanym przez Sejm oraz Senat i przed nimi odpowiedzialnym, ale mającym własny zakres działania. Jeśli rząd był odpowiedzialny za sprawy państwa, to tym samym powinien mieć wpływ na ich kształt. Estreicher podsumowywał:

Oba listy tchną też szerszymi poglądami na rolę i na zadania rządu. Prezes Rady poczuwa się do obowiązku, aby rząd pilnował zaspokojenia najpilniejszych potrzeb państwa przez ciała ustawodawcze i aby dostarczał im w tym celu dostatecznego materiału. Rząd pragnie być w ten sposób nie tylko czynnikiem ciałom ustawodawczym podporządkowanym, przez nie kontrolowanym i przed nimi odpowiedzialnym, ale czynnikiem z nimi współdziałającym.

²⁰ S. Estreicher, *Stosunek Rządu do Sejmu i Senatu*, GAiPP, 5, 1923, nr 10, s. 153 (1)–154 (2).

²¹ *Ibidem*, s. 154 (20).

cym i pracę im ułatwiającym. [...] Klęską jest arbitralność i brak kontroli nad rządem, ale jest klęską także hipertrofia organów reprezentacyjnych. Tylko droga pośrednia jest wskazana: droga ich równowagi i droga ich nieustannego współdziałania²².

Na stronach „Gazety Administracji i Policji Państwowej” z 1923 r. znalazł się artykuł Mieczysława Szerera, warszawskiego adwokata, poświęcony stanowisku ministra w swoim resorcie. Autor rozpoczął swoje ustalenia od podania powszechnej opinii, jakoby minister powinien być normalnym zwierzchnikiem, stojącym na czele całej hierarchii urzędniczej w resorcie. Tymczasem autor stał na stanowisku, zgodnie z podobnymi poglądami angielskiej i francuskiej doktryny administracyjnej, że minister, jako urzędnik polityczny, powinien czuwać nad ogólnym kierunkiem działalności swojego resortu i odpowiadać za niego przed parlamentem. Powinien również posiadać stałego wiceministra, reprezentującego urzędników resortu i z niego się wywodzącego. To właśnie ten zastępca powinien właściwie zorganizować pracę ministerstwa tak, aby działało sprawnie i wypełniało cele postawione przez ministra jako osobę reprezentującą społeczeństwo. Szerer konstatował:

Trzeba zatem zerwać z dotychczasowymi poglądami, wedle których jest rzeczą ministrów zaprowadzić porządek w poręczonym im dziale administracji państwowej. Te poglądy, to też jedna z przyczyn, dla których wciąż jeszcze czekamy na naprawę naszego urzędnictwa. Ministerstwa tłumaczą się, że ministrowie nie przeprowadzają reformy. Ministrowie zaś powołują się, całkiem słusznie, na nawał prac politycznych, który uniemożliwia im poświęcenie się pochłaniającemu dziełu reformy. Należy skończyć z tym stanem mglistości, przy którym obie strony mogą mieć argumenty, usprawiedliwiające fakt, że nic się nie robi²³.

Osobą, która taką reformę pracy powinna przeprowadzić, był fachowy wice-minister wywodzący się z resortu, a nie przemijający polityczny wysłannik parlamentu. Minister powinien zastać w resorcie sprawny aparat wykonawczy, gotowy do realizacji zadań politycznych.

Podane rozwiązania mogłyby nasuwać obawy, jakoby minister tracił pełną kontrolę nad swoim resortem. Taka okoliczność nie mogłaby wystąpić, ponieważ władza ministra nad urzędnikami była mocno obwarowana przepisami ustawy o państwowej służbie cywilnej z 17 lutego 1922 r.²⁴ (w tekście występuje błędny

²² *Ibidem*.

²³ M. Szerer, *Minister i Ministerstwo*, GAIPP, 5, 1923, nr 15, s. 235 (3).

²⁴ Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (dalej Dz.U.R.P.), 1922, Nr 21, poz. 164, s. 334–344.

rok — 1920). To rozwiązanie prawne gwarantowało właściwy nadzór nad urzędnikami, ale również chroniło urzędników przed wpływami partii politycznych²⁵.

Na stronach „Gazety” znalazły się również publikacje dotyczące urzędników państwowych. Rok wcześniej, 17 lutego 1922 r., Sejm Ustawodawczy uchwalił ustawę o państwowej służbie cywilnej. Weszła ona w życie 1 kwietnia tegoż roku. Znowelizowano ją już 28 lipca 1922 r. (Dz.U.R.P., 1922, Nr 67, poz. 606). Zmieniono między innymi art. 116, który wprowadzał nadzwyczajne sposoby rozwiązania stosunku służbowego z urzędnikiem mianowanym na stałe obok standardowych sposobów wymienionych w art. 33 ustawy. Przepisy te budziły wątpliwości, dlatego „Gazeta” w dwóch kolejnych numerach 16 i 17 opublikowała artykuł Stefana Dobrowolskiego *Nieusuwalność urzędników a art. 116 Ustawy o państwowej służbie cywilnej w świetle orzeczenia Naczelnego Trybunału Administracyjnego*. Autor przypomniał przepisy ustawy dotyczące nieusuwalności urzędników oraz przedstawił skargę Stefana Urbanowicza, byłego dyrektora Departamentu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, do Naczelnego Trybunału Administracyjnego (dalej NTA), który został zwolniony ze służby na mocy art. 116 opisywanej ustawy. W artykule ukazano również rozstrzygnięcie rzeczowej skargi przez NTA. W publikacji zinterpretowano wątpliwe przepisy na kanwie wyroku Trybunału. Takie artykuły pozwalały ówczesnym organom administracji publicznej lepiej i skuteczniej realizować przepisy obowiązującego porządku prawnego²⁶.

Kolejnym tekstem poświęconym kwestiom urzędniczym był obszerny artykuł Antoniego Robaczewskiego pt. *Zastępstwo służbowe w urzędzie administracyjnym a ważność aktów administracyjnych*. Był on drukowany od numeru 25 do 37 włącznie. Publikacja powstawała na seminarium prawa administracyjnego prowadzonego przez prof. dra Tadeusza Hilarowicza w Wolnej Wszechnicy Polskiej²⁷. W kolejnych częściach autor ukazał problematykę zastępstwa służbowego w urzędach, które regulowane było przez szereg aktów prawnych, poczynawszy od ustaw, a skończywszy na zarządzeniach wewnętrznych. Przeanalizował opisywany problem na szczeblu władz naczelných, administracji centralnej, administracji terenowej z uwzględnieniem odrębności terytorialnych wywodzących się jeszcze z czasów zaborczych oraz w strukturach Policji Państwowej. Autor ukazał również, jakie konsekwencje prawne wyniknąć mogły w sytuacji wydania decyzji administracyjnej przez osobę nieupoważnioną²⁸.

²⁵ M. Szerer, *op. cit.*, s. 236 (4).

²⁶ S. Dobrowolski, *Nieusuwalność urzędników a art. 116 Ustawy o państwowej służbie cywilnej w świetle orzeczenia Naczelnego Trybunału Administracyjnego*, GAIpP, 5, nr 16, s. 257 (9); nr 17, s. 272 (8)–273 (9).

²⁷ A. Robaczewski, *Zastępstwo służbowe w urzędzie administracyjnym a ważność aktów administracyjnych*, GAIpP, 5, 1923, nr 25, s. 399 (3).

²⁸ *Ibidem*, nr 25, s. 399 (3); nr 26, s. 419 (3); nr 27, s. 439 (3); nr 28, s. 459 (3); nr 29, s. 482 (6); nr 30, s. 511 (15); nr 31, s. 519 (3); nr 32, s. 540 (4); nr 33, s. 560 (4); nr 35, s. 596 (4); nr 36, s. 619 (7); nr 37, s. 638 (6).

Kolejną ważną publikacją drukowaną na stronach „Gazety” był artykuł Romana Hausnera *Reorganizacja administracji państwowej*. Tekst był przedrukiem referatu wygłoszonego przez autora 21 listopada 1923 r., na posiedzeniu Sekcji prawa państwowego i administracyjnego Towarzystwa Prawniczego w Warszawie. Był on publikowany w numerach 48, 49, 50, 51, 52, 53 z 1923 r. oraz 2, 3 i 4 z 1924. Artykuł był dokładną analizą potrzeby zmian w polskim systemie administracyjnym, ukazywał już podjęte kroki przez istniejącą w pierwszej połowie 1923 r. Komisję dla reformy administracji, która w swoich pracach musiała zmierzyć się z istniejącym rozgardiaszem administracyjnym, wynikającym z ponadwiekowego podziału naszego państwa i funkcjonowania wielu różnych systemów administracyjnych. Autor dokonał również analizy funkcjonowania administracji terenowej oraz przedstawił problem zespolenia administracji rządowej²⁹.

„Gazeta Administracji i Policji Państwowej” relacjonowała zmianę rządu, jaka nastąpiła po upadku gabinetu gen. Sikorskiego w maju 1923 r., i powołanie gabinetu Wincentego Witosa. W numerze 24 „Gazety” opublikowano *exposé* nowego premiera, które zostało wygłoszone w Sejmie i Senacie dnia 1 czerwca 1923 r. W zakresie administracji wewnętrznej prezes Rady Ministrów zapowiedział uporządkowanie tego obszaru działalności państwa, zwłaszcza na kresach, zespolenie działania organów administracji pierwszej i drugiej instancji zgodnie z postanowieniami konstytucji oraz jak najszybsze uregulowanie ustroju samorządu terytorialnego na wszystkich szczeblach podziału kraju z odpowiednim systemem finansowania³⁰. W tym samym numerze przedstawiono sylwetkę nowego ministra spraw wewnętrznych dra Władysława Kiernika³¹.

Na łamach „Gazety” w 1923 r. poruszano sprawę samorządu terytorialnego. Opublikowano tutaj informacje o wystąpieniu prezesa Rady Ministrów Wincentego Witosa na posiedzeniu Sejmu 9 października 1923 r. W jego trakcie premier poinformował o końcu prac nad aktami prawnymi, regulującymi kwestie samorządu³². Podobne informacje podał minister spraw wewnętrznych Władysław Kiernik, który 8 października 1923 r. udzielił wywiadu gazetom warszawskim i lokalnym. Minister stwierdzał w nim, że rząd przywiązuje wielką wagę do przeprowadzenia reformy komunalnej, a należyte funkcjonowanie organów samorządowych ma pierwszorzędne znaczenie dla sprawnego funkcjonowania całej administracji państwowej³³.

²⁹ R. Hausner, *Reorganizacja administracji państwowej*, GAIPP, 5, 1923, nr 48, s. 856 (2)–857(3); nr 49, s. 879 (5)–880 (6); nr 50, s. 899 (5); nr 51, s. 922 (4); nr 52, s. 942 (4); nr 53, s. 960 (2)–961(3); GAIPP, 6, 1924, nr 2, s. 29 (5); nr 3, s. 49 (5); nr 4, s. 68 (4).

³⁰ *Program Rządu. Exposé Prezesa Rady Ministrów, p. Wincentego Witosa, wygłoszone w Sejmie i w Senacie dn. 1 czerwca*, GAIPP, 5, 1923, nr 24, s. 384 (8).

³¹ *Dr. Władysław Kiernik. Minister Spraw Wewnętrznych*, GAIPP, 5, 1923, nr 24, s. 377 (1).

³² *Rząd przed Sejmem*, GAIPP, 5, 1923, nr 42, s. 740 (8).

³³ *Minister Kiernik o polityce wewnętrznej*, GAIPP, 5, 1923, nr 42, s. 742 b (10 b).

Zapowiedzi premiera Witosa i ministra Kiernika znalazły swoje odzwierciedlenie w artykule dra Rudolfa Sikorskiego, naczelnika Wydziału Samorządu Miejskiego MSW, pt. *Projekty ustaw samorządowych*. W tekście publikowanym od numeru 49 do 52 „Gazety” autor informował, że Departament Samorządowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych przygotował i przedstawił ministrowi projekty ustaw o: samorządzie wojewódzkim, samorządzie powiatowym, samorządzie gminy wiejskiej i samorządzie gmin miejskich. Do każdego z powyższych projektów ustaw opracowany został projekt ustawy, obejmujący ordynację wyborczą, która mogła być wydana w formie osobnej ustawy lub jako druga część każdej z ustaw komunalnych. Podstawą do stworzenia projektu systemu samorządowego państwa były materiały Komisji dla reformy administracji, która przygotowała dziesięć naczelnych zasad dotyczących samorządu terytorialnego. Zostały one odpowiednio uwzględnione w projektach ustaw samorządowych. Sikorski w dalszej części artykułu przedstawił również zasady prawa wyborczego do związków komunalnych³⁴.

Rozwinięciem tekstu R. Sikorskiego były gotowe projekty, przygotowane przez Departament Samorządowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, które opublikowano na łamach „Gazety”: *Projekt ustawy o gminie wiejskiej*³⁵ i *Projekt ordynacji wyborczej dla gmin wiejskich*³⁶.

Rok 1923 był świadkiem jeszcze jednej zmiany gabinetu rządowego. 14 grudnia Wincenty Witos zwrócił się do prezydenta Stanisława Wojciechowskiego z prośbą o dymisję, która została udzielona dzień później. Misję stworzenia nowego rządu otrzymał profesor Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie Władysław Grabski i został powołany na stanowisko prezesa Rady Ministrów 19 grudnia 1923 r. „Gazeta” również te zmiany relacjonowała, podając publicznie do wiadomości decyzje prezydenta dotyczące składu nowego rządu. Opublikowała także tekst oświadczenia rządu ogłoszonego przez premiera W. Grabskiego obu izmom parlamentarnym dzień po powołaniu. W jego treści czytamy, że nowy gabinet, jako rząd pozaparlamentarny, postawił sobie główne zadanie dokonania naprawy skarbu, jak również uporządkowania administracji, zachowania praworządności, utrzymania na koniecznym poziomie obronności kraju i oświaty publicznej. Jednak priorytetem w programie rządowym miały być sprawy skarbowe.

³⁴ R. Sikorski, *Projekty ustaw samorządowych*, GAI PP, 5, 1923, nr 49, s. 878 (4); nr 50, s. 898 (4); nr 51, s. 921 (3); nr 52, s. 941 (3); M. Gałędek, *Rola samorządu w strukturach państwa polskiego w świetle prac publikowanych na łamach „gazety Administracji i Policji Państwowej” w latach 1922–1926*, [w:] *Samorząd w polskiej myśli politycznej XX wieku*, red. G. Radomski, Toruń 2006, s. 196–197.

³⁵ *Projekt ustawy o gminie wiejskiej opracowany przez Departament Samorządowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych*, GAI PP, 5, 1923, nr 49, s. 886 (12)–891 (17).

³⁶ *Projekt ordynacji wyborczej dla gmin wiejskich opracowany przez Departament Samorządowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych*, GAI PP, 5, 1923, nr 50, s. 903 (9)–908 (14).

Dlatego Grabski stanowczo stwierdził, że w celu wyprowadzenia skarbu państwa z bardzo trudnej sytuacji zwróci się do Sejmu 21 grudnia o uchwalenie szczególnych pełnomocnictw dla rządu, niezbędnych do przeprowadzenia sanacji skarbu i reformy walutowej. Premier konstatawał, że „z tak ostrego kryzysu finansowego, w jakim się Polska znajduje, żaden kraj w drodze normalnego toku spraw nie zdołał jeszcze wyjść”³⁷.

Na stronach „Gazety” znajdowały się nie tylko poważne artykuły naukowe, lecz także praktyczne rady dla urzędników, na przykład w kwestiach językowych. W artykule *O poprawność języka* Adam Antoni Kryński, jeden z twórców *Słownika języka polskiego* odpowiadał na pytania. Oto kilka przykładów problemów językowych ówczesnych urzędników: jak pisać mórg czy morga, należność czy należytość, wyżej nazwany czy wyżej wymieniony, wyjaśnienie przysłówka odręcznie. Tak autor tłumaczył wyrażenia „Do widzenia panu”:

Wyrażenie: Do widzenia panu, używane przy rozstawaniu się wzajemnem osób, jest pod względem składniowym mniej właściwe aniżeli „do widzenia się z panem”. Powstanie wyrażenia z formą „panu” jest wynikiem analogii składniowej do innych wyrażen, to których celownik panu występuje prawidłowo, jak np. dzień dobry panu, dobranoc panu i t.p.³⁸

Podsumowując problematykę administracji publicznej obecnej na łamach „Gazety Administracji i Policji Państwowej” w 1923 r., możemy stwierdzić, że stanowiła ona jedną z ważniejszych kwestii poruszanych przez autorów artykułów. Sam periodyk włączał się aktywnie w dyskusję nad przyszłością administracji w odrodzonym państwie polskim i nad jej nowym kształtem.

Wybór rocznika 5 z 1923 r. nie był przypadkowy. W tym bowiem okresie nastąpiły trzy zmiany gabinetów rządowych — gen. W. Sikorskiego, W. Witosza i W. Grabskiego, i każdy z nich stawiał sobie ambitne plany zunifikowania i usprawnienia polskiej administracji. To właśnie w tym roku została powołana Komisja dla reformy administracji, która szeroko zajęła się sprawami administracji i przygotowała wytyczne do wprowadzenia jednolitego dla całego kraju systemu organów samorządowych, na wszystkich szczeblach podziału terytorialnego kraju, w myśl zasad konstytucji marcowej. Upadek komisji wraz z dymisją rządu Sikorskiego nie przekreśliły jej prac, a kolejny gabinet koalicji Chjeno-Piasta, opierając się na ustaleniach poprzedników, przygotował projekt ustaw samorządowych i przesłał do Sejmu, jednak bez projektów wojewódzkich. Partie centrowe, tworzące rząd, nie potrafiły odrzucić swoich obaw w stosunku do

³⁷ *Oświadczenie Rządu p. Władysława Grabskiego, złożone obu Izdom w dniu 20-ego grudnia 1923 r.*, GAIPP, 5, 1923, nr 52, s. 946 (8).

³⁸ A.A. Kryński, *O poprawność języka*, GAIPP, 5, 1923, nr 20, s. 325 (13).

mniejszości narodowych, głównie wobec Ukraińców, które wpływały na decyzje o powołaniu przedstawicielskich organów na szczeblu województw.

O wszystkich tych wydarzeniach mogliśmy przeczytać na stronach „Gazety”, która rzetelnie informowała o wszelkich zmianach rządowych, przedstawiając sylwetki premierów, ich programy polityczne oraz postacie ministrów spraw wewnętrznych i najważniejszych urzędników tego ministerstwa odpowiedzialnych za kształt zmian w administracji publicznej.

Oprócz informowania czytelników o zmianach na najwyższych szczeblach władzy, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” prowadziła również ważną działalność edukacyjną. To na łamach tego periodyku publikowano wykładnię przepisów ustaw i rozporządzeń, które budziły kontrowersje. Drukowano również porady językowe, aby w swojej służbie urzędnicy administracji poprawnie posługiwali się językiem polskim.

Kończąc dywagacje na temat roli „Gazety Administracji i Policji Państwowej”, możemy dobitnie skonstatować, że jako oficjalny organ prasowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych była periodykiem kształtującym postawę urzędników administracji publicznej i funkcjonariuszy Policji Państwowej, uzupełniała ich wiedzę merytoryczną. Była również miejscem publikowania najwybitniejszych znawców administracji publicznej i prawa administracyjnego, co pokazywało, że „Gazeta” pretendowała do roli periodyku naukowego.

The problems of public administration in *Gazeta Administracji i Policji Państwowej* of 1923

Summary

The article is devoted to the problems of public administration which were present in *Gazeta Administracji i Policji Państwowej* in the year 1923. The choice of the 5th annual volume (of 1923) was not accidental as there have been three changes in ruling cabinet of General W. Sikorski, W. Witos and W. Grabski in that year. Each of them had ambitious plans to unify and streamline Polish administration. It was in that year when the Commission for Administrative Reform was established, which extensively dealt with administration matters and prepared guidelines for the introduction of a uniform system for the whole country's self-government bodies, at all levels of territorial division of the country, in accordance with the principles of the March Constitution. The fall of the committee, together with the resignation of Sikorski's government, did not thwart its work, and another cabinet of "Chjeno-Piast" coalition, based on the findings of its predecessors, prepared a draft of self-government acts and sent them to the Parliament, but without a draft concerning the provinces. We could read about all these facts on the pages of *Gazeta Administracji i Policji Państwowej*, which reliably informed of any changes in governments, presenting the profiles of prime ministers together with their political programs, as well as profiles of interior ministers and most important officials of the ministry, responsible for the shape of changes in public administration.

Keywords: the Second Republic of Poland, public administration, Poland 1918–1939, local government