

JACEK PRZYGODZKI

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

Kilka uwag o Komisji dla spraw oszczędności państwowych z 1920 r.

Administracja jest strukturą, która permanentnie się zmienia. Profesorowie Adam Błaś, Jan Boć i Jan Jeżewski w swojej nowej książce *Nauka administracji* z 2013 r. słusznie stwierdzali, że na początku XX w. nauka o administracji, opisująca ją taką, jaką rzeczywiście jest, znalazła się pod wpływem silnych prądów racjonalizacji, które nakazywały postrzegać administrację publiczną jako organizację odznaczającą się cechami sprawności, celowości, efektywności i skuteczności. Miała ona wykorzystywać dorobek prakseologii, nauki organizacji, nauki kierowania, nauk ekonomicznych, nauk o polityce czy socjologii¹.

Hasła reformy (modernizacji) administracji zaczęły się pojawiać już pod koniec XIX w., a przodowały w tym procesie Stany Zjednoczone Ameryki Północnej. Pierwszym krokiem reformy było ograniczenie tak zwanego systemu łupów przy obsadzie stanowisk federalnych. Postanowiono go zmienić po zastrzeleniu prezydenta Jamesa Abrahama Garfielda w 1881 r. przez Charlesa J. Guiteau, który nie otrzymał obiecanego stanowiska². Dwa lata później Kongres wydał *Pendelton Act*, który pozwalał Prezydentowi wyłączać z systemu łupów poszczególne kategorie urzędników federalnych³.

Powyższe zmiany ustrojowe doprowadziły również do powstania w Stanach Zjednoczonych ruchu na rzecz reorganizacji (*Reorganization Movement*). Postulował on wprowadzenie oszczędności w administracji oraz utrwalanie sprawności jej działania. Zasługą ruchu była reorganizacja zarządu wielkich miast, polegająca na wprowadzeniu systemu zarządcy miasta bądź zarządcy rady. Miasto było

¹ A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka administracji*, red. J. Boć, Kolonia 2013, s. 12.

² H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 58.

³ H. Izdebski, *Historia administracja*, wyd. 4, Warszawa 2000, s. 155.

zarządzane przez zawodowego menedżera pod nadzorem wybieralnej rady, a nie przez organy wybieralne⁴.

Kolejnym krokiem ruchu na rzecz reorganizacji było zainteresowanie administracją federalną. W 1910 r. prezydent William H. Taft powołał Komisję do spraw Oszczędności i Sprawności, która przygotowała projekt wzmocnienia władzy Prezydenta, poprzez przekazanie mu narzędzi budżetowania. Akcja reorganizacji wpływała również na administrację stanową. Od 1917 r. zaczęto ograniczać pozycję gubernatora poprzez powoływanie licznej grupy urzędników w drodze wyborów, którzy byli w niewielkim stopniu zależni od władz gubernatorskich⁵.

Tymczasem w Europie również zaczęto głosić hasła modernizacji i reformy. We Francji na przełomie XIX i XX w. działało kilka komisji, którym zlecono przygotowanie projektów reformy administracji, jak komisja do spraw decentralizacji z lat 1895–1896 oraz komisja do spraw reorganizacji administracji w celu uproszczenia jej aparatu z 1906 r. Rezultaty ich pracy były niewielkie, a dalsze prace zostały przerwane przez wybuch I wojny światowej. Druga fala postulatów przeprowadzenia reformy administracji przypada na okres międzywojenny. W tym czasie w wielu krajach utworzono specjalne komisje, złożone z fachowców i polityków, których zadaniem było przygotowanie projektów gruntownych reform. Pierwszą taką komisję, kierowaną przez lorda Haldene'a, powołano w Wielkiej Brytanii w 1918 r.⁶

W Polsce po odzyskaniu niepodległości istniała konieczność szybkiego i sprawnego zorganizowania narodowej administracji. Wielość systemów administracyjnych powodowała ogromne komplikacje. Obok uregulowań prawnych państw zaborczych, istniały rozwiązania francuskie na ziemiach byłego Księstwa Warszawskiego, węgierskie na Spiszu i Orawie oraz systemy wprowadzane w czasie I wojny światowej t.j.: na terenach Generalnego Gubernatorstwa Warszawskiego i Lubelskiego, Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich, Zarządu Cywilnego Ziem Wołynia i Frontu Podolskiego, Zarządu Terenów Przyfrontowych i Etapowych, Litwy Środkowej, a także przez Polską Komisję Likwidacyjną w Galicji, Naczelną Radę Ludową w zaborze pruskim, czy Radę Narodową Księstwa Cieszyńskiego, Spiszu i Orawy⁷.

W takiej sytuacji należało najpierw skorzystać z rozwiązań obcych, tworząc system tymczasowych organów administracji państwowej i samorządowej⁸.

⁴ *Ibidem*, s. 211; H. Izdebski, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 57.

⁵ H. Izdebski, *op. cit.*, s. 211.

⁶ *Ibidem*, s. 212.

⁷ *Mapa nawarstwienia systemów prawnych w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] K. Dubiel, *Przelamanie granic w podziale administracyjnym państwa*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1929, nr 23, s. 828; R. Hausner, *Reorganizacja administracji państwowej*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1923, nr 48, s. 856; A. Bosiacki, *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryna samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Warszawa 2006, s. 18.

⁸ A. Tarnowska, *Z dziejów unifikacji administracji II Rzeczypospolitej. Rola przepisów pruskich*, Toruń 2012, s. 57.

Rozwiązania poszły w kierunku zaadoptowania austriackiego modelu procedury administracyjnej i sądownictwa administracyjnego, pruskiego w założeniach systemu administracji samorządowej, rosyjskich rozwiązań urzędzenia finansów państwa i koncepcji Najwyższej Izby Kontroli⁹.

Następnie należało pomyśleć o modyfikacji zarządu administracyjnego oraz podjęciu prac nad wypracowaniem oryginalnego i nowatorskiego układu administracji, który zatarłby różnice zaborcze¹⁰. Brakowało wzorców, doświadczenia, kwalifikacji, środków finansowych oraz czasu na należyte przygotowanie rozwiązań¹¹.

Ważnym problemem było również ścieranie się dwóch skrajnych koncepcji. Pierwsza to koncepcja prawicowa, postulująca powołanie silnie scentralizowanych organów państwowych. Druga zawierała pomysły lewicy głoszącej hasła daleko idącej samodzielności organów administracji terenowej¹².

Po wprowadzeniu tymczasowej organizacji administracji społeczeństwo zaczęło krytykować jej rozrost. Było to związane z istniejącym w tym czasie kryzysie finansów. Dlatego rząd Leopolda Skulskiego¹³ zaczął przygotowywać się do podjęcia reformy administracji. Na posiedzeniu Rady Ministrów 16 stycznia 1920 r. podjęto decyzję o powołaniu, w porozumieniu z Prezydium Rady Ministrów i Ministerstwem Skarbu, specjalnego organu urzędowego, którego celem miało być dokonanie kontroli nad uproszczeniem administracji, należytym wykorzystaniem potencjału urzędników oraz zmniejszeniem ich liczby¹⁴.

Ostatecznie realizacją powyższego zamierzenia rządu Skulskiego zajęli się pierwszy rząd Wincentego Witosa powołany w krytycznych okolicznościach najazdu wojsk bolszewickich jako Rząd Obrony Narodowej¹⁵. Dnia 29 lipca 1920 r. rozporządzeniem Prezydenta Ministrów w przedmiocie Komisji dla spraw oszczędności państwowych określono jej skład i zadania. Komisję miały tworzyć trzy osoby (dlatego nazywano ją również Komisją Trzech): Stanisław Wojciechowski, były minister spraw wewnętrznych w rządzie Ignacego Jana Paderewskiego i Leopolda Skulskiego, delegowany przez Prezydium Rady Ministrów, Jan Żarnowski jako osoba wyznaczona z Ministerstwa Skarbu i Ludomir Grendyszyński naczelnik Wydziału Organizacyjnego Prezydium Rady Ministrów. Głównym zadaniem Komisji miało być „opracowanie reformy administracji pań-

⁹ J. Kornaś, *Administracja publiczna w Polsce*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2003, s. 121.

¹⁰ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012, s. 31.

¹¹ M. Gałędek, *Ustrój administracji ogólnej na Wileńszczyźnie w okresie międzywojennym*, Gdańsk 2012, s. 140.

¹² J. Staroścień, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1887, s. 122.

¹³ A. Wątor, *Gabinet Leopolda Skulskiego 13.XII.1919–19.VI.1920*, [w:] *Gabinety drugiej Rzeczypospolitej*, praca zbiorowa, red. J. Faryś, J. Pajewski, Szczecin-Poznań 1991, s. 55–61.

¹⁴ Monitor Polski nr 16 z 16 stycznia 1920 r.

¹⁵ A. Wątor, *Gabinet Wincentego Witosa 24.VII.1920–13.IX.1921*, [w:] *Gabinety drugiej Rzeczypospolitej*, red. J. Faryś, J. Pajewski, Szczecin-Poznań 1991, s. 69–78.

stwowej w celu jej uproszczenia, redukcji nadmiernej liczby urzędów i personelu oraz zapewnienie jednolitości i sprawności działania urzędów we wszystkich instancjach”. Przedmiotem działania miały być również przedsiębiorstwa państwowe, a celem polepszenie ich sytuacji finansowej¹⁶.

Komisja otrzymała prawo badania ustroju i czynności wszystkich urzędów, mogła wzywać na swoje posiedzenia urzędników ministerstw oraz urzędów centralnych do szefów sekcji włącznie oraz mogła powoływać ekspertów. Rozporządzenie zobowiązywało terenowe ekspozytury ministerstw i urzędów centralnych do dostarczania, przez miejscowych wojewodów i starostów, żądanych przez Komisję informacji o stanie zatrudnienia, uposażeniach oraz zakresie obowiązków urzędników. Komisja dla spraw oszczędności państwowych miała pracować w ścisłym porozumieniu z Ministerstwem Skarbu, a efekty pracy miała przedstawiać na posiedzeniach Rady Ministrów. Rozporządzenie podpisał premier Wincenty Witos i minister skarbu Władysław Grabski¹⁷. W pracach komisji brali również udział urzędnicy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Antoni Robaczewski (sprawy kancelaryjne) i Roman Hausner (sprawy statutów Prezydium Rady Ministrów i Ministerstwa Spraw Wojskowych)¹⁸.

Ze względu na szczypty skład Komisji ciekawe będzie przedstawianie sylwetek jej członków. Osoba Stanisława Wojciechowskiego jest powszechnie znana. Należał on do założycieli Polskiej Partii Socjalistycznej, był propagatorem ruchu spółdzielczego spożywców. W czasie trwania I wojny światowej należał do Komitetu Narodowego Polskiego. Po odzyskaniu niepodległości był ministrem spraw wewnętrznych w rządach Ignacego Jana Paderewskiego i Leopolda Skulskiego. Po udanym zamachu na pierwszego prezydenta niepodległego państwa polskiego Gabriela Narutowicza, został wybrany na wakujące stanowisko przez Zgromadzenie Narodowe 20 grudnia 1922 r., a zaprzysiężono go dwa dni później. Funkcję pełnił do 15 maja 1926 r. do przewrotu majowego, kiedy to zrezygnował ze stanowiska.

Jan Żarnowski pochodził z rodziny ziemiańskiej. Po zakończeniu studiów wstąpił do służby carskiej w kontroli państwowej. Pracował w niej niemal czterdzieści lat. Doszedł do stanowiska Generalnego Kontrolera, a następnie w stopniu tajnego radcy został członkiem Rady Kontroli Państwa. Cieszył się wysokim uznaniem władz cesarskich. Mimo wysokiego stanowiska urzędniczego, nigdy nie wyzbył się swojej polskości i był filarem polskiego środowiska w Petersburgu¹⁹.

¹⁶ Monitor Polski nr 188 z dnia 20 sierpnia 1920 r.; R. Hausner, *Poczynania organizacyjno-oszczędnościowe w Polsce w latach 1918–1934*, Warszawa 1935, s. 44–45; R. Hausner, *Dekoncentracja*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1929, nr 1, s. 2. Piotr Górski w swojej monografii (*Profesjonalizacja administracji państwowej w Polsce 1918–1939. Uwarunkowania społeczne i kulturalne*, Kraków 2011, s. 83) błędnie podaje datę powołania Komisji dnia 20 lipca 1920 r.

¹⁷ Monitor Polski nr 188 z dnia 20 sierpnia 1920 r.; R. Hausner, *op. cit.*, s. 45.

¹⁸ R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie administracji spraw wewnętrznych*, Warszawa 1939, s. 151.

¹⁹ R. Szawłowski, *Jan Żarnowski. Prezes NIK w latach 1921–1926*, „Kontrola Państwowa” 2009, r. LIV, nr 1/II (324), s. 30 (172) do 32 (174).

Po rewolucji lutowej Żarnowski został powołany przez Rząd Tymczasowy do Komisji Likwidacyjnej dla Spraw Królestwa Polskiego, kierowanej przez Aleksandra Lednickiego. W trakcie prac w komisji współdziałał z Władysławem Grabskim, Jerzym Zdziechowskim czy Leopoldem Kronenbergiem. Po zamachu bolszewickim członkowie komisji podali się do dymisji, ze względu na brak możliwości współpracy z nowymi władzami. Po tym fakcie Lednicki wraz z Żarnowskim zaczęli pracę w moskiewskim polskim Przedstawicielstwie Rady Regencyjnej. Po wyjeździe tego pierwszego do Warszawy na wezwanie Rady, Jan Żarnowski faktycznie reprezentował polskie interesy w Moskwie. Po odzyskaniu niepodległości, Przedstawicielstwo zostało przez bolszewików jednostronnie rozwiązane, a Żarnowski trafił do więzienia. Po wielu perypetiach został zwolniony pod koniec 1919 r. i przybył do Warszawy na początku 1920 r. Rozpoczął od razu pracę w Ministerstwie Skarbu, gdzie kierował tamtejszą komisją oszczędnościową. Brał również aktywny udział w pracach nad przygotowaniem nowej ustawy o Kontroli Państwowej. Po śmierci pierwszego prezesa Najwyższej Izby Kontroli Państwa, Józefa Higersbergera, Jan Żarnowski 4 lipca 1921 r. objął stanowisko pierwszego prezesa Najwyższej Izby Kontroli, stworzonej na podstawie nowej ustawy o Kontroli Państwowej z 3 czerwca 1921 r. Pełnił funkcję do śmierci 12 lipca 1926 r.²⁰

Ostatnim członkiem Komisji był Ludomir Grendyszyński. Pochodził z rodziny ziemiańskiej. Ukończył studia prawnicze na Wydziale Prawnym Uniwersytetu Warszawskiego. W trakcie studiów organizował patriotyczno-naukowe kółka studenckie. Swoją karierę zawodową związał jednak z zawodem dziennikarza. Praktykował w „Kurierze Codziennym”, a następnie prowadził sekretariat redakcji „Kraju” wydawanego w Petersburgu. Po powrocie do Warszawy został wydawcą i redaktorem naczelnym tygodnika „Niwa”, założył „Kurier Niedzielnny” przekształcony później w „Tygodnik Polski”. Był jednym z założycieli „Kurieria Polskiego”. Współpracował również ze „Światem” i „Słowem”. W swojej pracy dziennikarskiej specjalizował się w tematyce społeczno-gospodarczej. Angażował się w działalność społeczną. Był sekretarzem generalnym Warszawskiego Towarzystwa Ubezpieczeniowego oraz wiceprezesem Towarzystwa Pracowników Handlowych i Przemysłowych i Towarzystwa Literatów i Dziennikarzy²¹.

Swoją karierę polityczną związał ze Stronictwem Realistów oraz był współzałożycielem niepodległościowej organizacji Grupa Pracy Społecznej²². Po wybuchu I wojny światowej i powołaniu Centralnego Komitetu Obywatelskiego i Komitetu Obywatelskiego miasta Warszawy, wszedł w skład XXVI sekcji

²⁰ *Ibidem*, s. 32 (174) do 36 (178), 39 (181).

²¹ W. Giełżyński, *Grendyszyński Ludomir (1859–1922)*, [w:] *Polski Słownik Biograficzny*, t. VIII, Wrocław-Kraków-Warszawa 1959, s. 575–576.

²² *Ibidem*, s. 576.

Pomocy dla Inteligencji z rekomendacji Towarzystwa Literatów i Dziennikarzy. Sekcji przewodniczyła Helena Życka²³.

Po wydaniu aktu 5 listopada i powołaniu Tymczasowej Rady Stanu, wszedł do jej składu i przewodniczył wielu komisjom, m.in. komisji wojskowej po ustąpieniu z Rady Józefa Piłsudskiego. Wszedł również do pierwszej Rady Miejskiej Warszawy. Po odzyskaniu niepodległości pełnił funkcje pierwszego sekretarza Rady Ministrów, członka Komisji Oszczędnościowej przy Prezydencie Ministrów, był naczelnikiem Wydziału Personalnego Prezydium Rady Ministrów, dyrektorem departamentu ubezpieczeń Ministerstwa Skarbu. Był jednym z twórców pierwszego projektu systemu emerytalnego dla dziennikarzy. Mimo obowiązków urzędniczych publikował na łamach „Kraju”, „Świata” i „Kuriera Porannego”. Ze względu na stan zdrowia na początku 1922 r. zrezygnował za służby publicznej. Zmarł nagle na atak serca 3 marca 1922 r.²⁴

Dnia 9 sierpnia 1920 r. Rada Ministrów podjęła decyzje dotyczące akcji oszczędnościowej i reformy administracji. Wstrzymano wszelkie awanse i nominacje urzędnicze, sprawy zmian organizacyjnych w ministerstwach i urzędach podległych miały najpierw trafiać do Prezydium Rady Ministrów, wstrzymano wszelkie konferencje organizowane przez ministerstwa, z wyjątkiem takich, których przedmiotem były konkretne wnioski rozesłane do uczestników jeszcze przed rozpoczęciem konferencji. Każdy minister miał również powołać specjalnego urzędnika, który posiadałby najlepszą wiedzę o funkcjonowaniu swojego urzędu, w celu kontaktowania się z przedstawicielami Prezydium Rady Ministrów²⁵.

Informacje o pracach reorganizacyjnych rządu Wincentego Witosa można znaleźć również w protokołach stenograficznych Sejmu Ustawodawczego. W trakcie różnych dyskusji na posiedzeniu parlamentu, ten wątek pojawiał się często. Na 167 posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego 24 września 1920 r. premier Witos wygłosił *exposé* w związku z sytuacją wojenną z Rosją bolszewicką. Swoją przemowę rozpoczął przypomnieniem głównych zasad programu rządu: obrona Państwa, zakończenie wojny i przyspieszenie zawarcia pokoju. Dalej dokonał analizy stosunku opinii światowej do wojny polsko-bolszewickiej, która, jak stwierdził premier, nie zawsze rozumiała wielkie zagrożenie jakie niesła dla całej Europy. Twierdził, że „wdzierający się w polskie ziemie wróg, idący w myśl hasłał zaborczych, zaślepiiony powodzeniem, otwarcie głosił, że zdeptanie niepodległości Polski rozpali żagiew nowej wojny nad Renem. Z istotnej grozy położenia zdawała sobie sprawę tylko Francja. W innych państwach Zachodu agitacja, prowadzona przez czynniki albo nieznające sprawy, albo narodowi naszemu wrogie, zdołały wmówić w społeczeństwo, że Polacy są imperialistami, awanturnikami, zakłócającymi pokój Europy”²⁶.

²³ *Dziennik Komitetu Obywatelskiego miasta Warszawy*, 1915, nr 30, Warszawa dnia 28 maja 1915 roku, s. 1 (maszynopis).

²⁴ W. Giełżyński, *op. cit.*, s. 576.

²⁵ R. Hausner, *Poczynania...*, s. 46.

²⁶ *Sprawozdanie stenograficzne z 167 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 24 września 1920 r.*, s. 11–12.

Dalej relacjonował przebieg przedsięwzięć, które pozwoliły odnieść sukces militarny. Wspominał o poparciu Francji, Stolicy Apostolskiej i Stanów Zjednoczonych dla naszego państwa w trudnych momentach działań wojennych oraz współdziałanie z Ukraińcami. Osobno opisał również haniebną postawę Litwy, która wspierała wojska bolszewickie, i Czech, które wykorzystały czasową słabość naszego państwa dla przejścia części polskiego terytorium państwowego w wyniku decyzji Rady Ambasadorów, przekreślającej ideę plebiscytu na Śląsku Cieszyńskim i w Spiszu²⁷.

W dalszej części swojego *exposé* Witos omawiał kwestie wewnętrzne. Wskazywał na ogromne problemy, jakie czekają nasze państwo na skutek działań wojennych. Zniszczenia wojenne, kwestie aprowizacji, bezrobocie, reforma rolna, należyte funkcjonowanie oświaty to zadania, z którymi miał się zmierzyć rząd w nadchodzącym czasie²⁸.

Osobno premier Witos zajął się sprawami administracji. Stwierdził stanowczo, że dotychczasowe odrębności dzielnicowe, podtrzymywane przez odrębność władzy, powinny być jak najszybciej usunięte. Polska winna być rzeczywiście zjednoczona, a rząd miał dążyć do zupełnej unifikacji wszystkich dzielnic. Miał również doprowadzić do stworzenia sprawnego aparatu administracyjnego, gdyż ówczesny szwankował. Premier informował, że rząd podjął pierwsze kroki i zlecił systematyczne badania organizacji władz centralnych, w celu usunięcia personelu zbędnego, zastąpienia urzędników niefachowych specjalistami oraz sprawniejszej organizacji urzędów. Premier kończył, że „niepotrzebne urzędy zostaną zniesione”²⁹.

Komisja dla spraw oszczędności państwowych podjęła energiczne prace zmierzające do reorganizacji ministerstw i przeprowadzenia reformy biurowości. Polegały na znacznym uporządkowaniu i usprawnieniu czynności w ministerstwach, a ich zwieńczeniem było przygotowanie projektu rozporządzenia Rady Ministrów z 28 października 1920 r. w sprawie organizacji i zasad urzędowania ministerstw³⁰. Kwestię procedur biurowych rozstrzygnęło rozporządzenie Rady Ministrów z 28 października 1920 r. w sprawie biurowości ministerstw³¹.

Pierwsze z rozporządzeń wprowadzało jednolitą organizację ministerstw. Określało ono wewnętrzną strukturę ministerstwa, problem zastępstwa w urzędzie ministerialnym, kompetencje dyrektorów departamentów i naczelników wydziałów. Rozporządzenie zobowiązywało ministrów do przygotowania statutów organizacyjnych oraz etatów osobowych ministerstw i przedstawienia ich do zatwierdzenia Radzie Ministrów przed 1 grudnia 1920 r.³²

Rozporządzenie w sprawie biurowości ministerstw również ujednotaczało system biurowości we wszystkich organach administracji centralnej. Opisano tutaj

²⁷ *Ibidem*, s. 12–16.

²⁸ *Ibidem*, s. 16–19.

²⁹ *Ibidem*, s. 19.

³⁰ Monitor Polski, 1920, nr 251, 5 listopada 1920 r.

³¹ *Ibidem*; R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 48.

³² Monitor Polski, 1920, nr 251, 5 listopada 1920 r.

dokładnie procedury przyjmowania pism urzędowych, ich rozdział na poszczególne jednostki wewnętrzne, sposób prowadzenia dzienników pism wchodzących i wychodzących, rejestrów akt czy też sposobu ekspedycji poczty. W rozporządzeniu stanowczo stwierdzano, że wszelkie odrębności w organizacji systemu biurowego, muszą być zaakceptowane przez Prezydenta Ministrów. Przepisy miały wejść w życie 1 stycznia 1921 r., a odroczenie tego terminu w poszczególnych ministerstwach mogło nastąpić tylko za zgodą premiera³³.

Informacje o działalności Komisji znajdują się również w dyskusji nad sprawozdaniem Komisji Skarbowo-Budżetowej o ustawie dotyczącej dalszej emisji biletów Polskiej Krajowej Kasy Pożyczkowej, na 190. posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego z 26 listopada 1920 r. Jednym z dyskutantów był poseł Polskiego Stronnictwa Ludowego „Lewica” Jan Stapiński. W trakcie swojego wystąpienia w kilku miejscach wspominał o bezużytecznych urzędnikach, na których pensje państwo wydaje ogromne sumy, a te mogłyby być przeznaczone na odbudowę. Osobny *passus* poseł Stapiński poświęcił płacom urzędniczym. Podkreślał, że uposażenia wraz kosztami delegacji w administracji stanowiły poważną pozycję w budżecie państwa i przewyższały kwotę 20 miliardów marek rocznie. Według posła rząd powinien doprowadzić do oszczędności w tym zakresie, a w ocenie Stapińskiego, tego nie robił. Ludowiec konstatawał: „...Słyszymy od miesięcy, że p. Wojciechowski ma jakąś misję reformy administracji celem zmniejszenia liczby urzędów i urzędników, ale jak dotychczas skutków żadnych nie widzimy. Wynikają stąd różne wielkie szkody. Z jednej strony rujnuje się Skarb Państwa nadmiernymi wydatkami, z drugiej strony naraża się ludność na niezliczone wydatki przy przebrnięciu z każdą sprawą przez ten labirynt urzędów i urzędników... Jeżeli w tym tempie pójdzie reforma administracji dalej, to nam rosa wyżre oczy, zanim słońce wzejdzie”³⁴.

O rozroście urzędów wspominał również w dyskusji poseł bezpartyjny Salomon Weinzieher. Twierdził, że przerost administracji był widoczny: „co tydzień jakiś nowy urząd powstaje, jacyś nowi urzędnicy przybywają i zarząd miejski jest w kłopotcie, nie mogąc poradzić sobie z napływem urzędników i z daniem im mieszkań. Wprawdzie budżetu nie można zmniejszać przez obcinanie pensji urzędnikom, bo pensje te przy obecnej dewaluacji trzeba owszem powiększyć, ale przecież 4 urzędników robi u nas to, co mógłby zupełnie dobrze zrobić jeden urzędnik”³⁵.

W sprawie reformy administracji odpowiedział posłom wiceminister skarbu Ignacy Weinfeld. Przypominał, że kwestia redukcji liczby urzędników wyszła z Ministerstwa Skarbu, gdzie zorganizowano „komisję trzech” zwaną „czerezwycząjką budżetową”, która ukracała wydatki budżetowe. Komisja ta, pod przewodnictwem Wojciechowskiego, rozszerzyła swoje działania w kierunku reformy całej admini-

³³ *Ibidem*.

³⁴ *Sprawozdanie stenograficzne z 190 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 26 listopada 1920 r.*, s. 27–32.

³⁵ *Ibidem*, s. 38.

stracji, „istotnie pracuje i już dzisiaj może pewnymi sukcesami się poszczycić”. Minister, kończąc ten *passus*, stanowczo stwierdził przed posłami: „Tylko jedna rzecz: nie trzeba mieć tej niecierpliwości. Budowa Państwa to nie jest rzecz, która z miesiąca na miesiąc da się uskuteczyć, do tego trzeba i u nas nie miesięcy, ale lat, jeżeli inne państwa dobrze zorganizowane, potrzebowały na tę organizację kilkuset lat lub więcej”³⁶.

Przygotowane przez Komisję rozwiązania zaczęły dawać rezultaty. Oszczędności, które przyniosły rozporządzenia wypracowane przez nią, były zauważalne. Mówił o nich premier Witos na 212. posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego z 22 lutego 1921 r. Zauważył, że rewizja organizacji 14 ministerstw dzielących się dotychczas na 70 sekcji i 332 wydziały, doprowadziła do ich nowego podziału na 54 departamenty i 232 wydziały. Redukcja objęła 100 wydziałów. Prezydent Ministrów informował również, że w ciągu dwóch tygodni zostanie przedłożony Radzie Ministrów statut Ministerstwa Spraw Wojskowych. Witos konstatawał, że przeprowadzeniem dalszej reorganizacji władz i urzędów I i II instancji zajmą się nowo powołane Wojewódzkie Komisje Oszczędnościowe, w skład których wchodził wojewoda, prezes izby skarbowej oraz jedna osoba powołana spoza urzędników państwowych³⁷.

Dopełnieniem rozporządzenia Rady Ministrów z 28 października 1920 r. w sprawie organizacji i zasad urzędowania ministerstw były statuty organizacyjne dla poszczególnych ministerstw. Zostały one wydane w rozporządzeniu Rady Ministrów z 18 marca 1921 r. publikowanych w Monitorze Polskim, w numerze 74 pozycja 115 z 1 kwietnia 1921 r. W dokumencie nie było statutu Ministerstwa Spraw Wojskowych, który miał być wydany po przeprowadzeniu jego reorganizacji.

Informacja premiera Wincentego Witosa w Sejmie o powołaniu Wojewódzkich Komisji Oszczędnościowych oraz wydanie statutów organizacyjnych ministerstw, stanowiły kres istnienia Komisji dla spraw oszczędności państwowych. Artykuł 5 rozporządzenia Rady Ministrów z 18 marca 1921 r. w przedmiocie komisji oszczędnościowych znosił ją. Przepisy miały wejść w życie z dniem ogłoszenia w Monitorze Polskim, co nastąpiło 22 marca 1921 r. W miejsce tego organu powołać miano wojewódzkie komisje oszczędnościowe, które miały przedstawić wnioski o redukcję personelu zatrudnionego we władzach i urzędach, podległych ministerstwom i urzędom centralnym wymienionym w rozporządzeniu, jak również reorganizację tych władz i urzędów³⁸.

Podsumowując informacje o Komisji dla spraw oszczędności państwowych, można stwierdzić, że była ona pierwszym centralnym organem powołanym przez rząd, którego cel stanowiło przeprowadzenie reformy administracji. Jej główny kierunek to dążenie do redukcji liczby urzędów i urzędników w ministerstwach i urzędach centralnych, a zmiany miały dać wymierne oszczędności dla budżetu państwa.

³⁶ *Ibidem*, s. 42–43.

³⁷ *Sprawozdanie stenograficzne z 212 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 22 lutego 1921 r.*, s. 52.

³⁸ *Monitor Polski*, 1921, nr 66 poz. 108 z dnia 22 marca 1921 r.; R. Hausner, *Poczynania...*, s. 54.

Okoliczności pracy Komisji jawiły się szczególnie. Był to okres zagrożenia naszego bytu państwowego nawałnicą bolszewicką, a zniszczenia wojenne i kłopoty wynikające z działań wojennych wskazywały kierunek prac władzy wykonawczej. Oszczędności wysuwały się tu na pierwszy plan. Dlatego ujednoczenie struktury organizacyjnej ministerstw i wprowadzenie jednolitego systemu biurowości było krokiem w dobrym kierunku, a premier w trakcie debat sejmowych mógł pochwalić się sukcesami na tej płaszczyźnie.

Komisji nie udało się jednak doprowadzić do przygotowania szerokiego planu reformy administracji, która mogłaby doprowadzić do zunifikowania administracji i zatarcia różnic zaborczych, co zapowiadał w swoim *exposé* z 24 września 1920 r. premier Witos. Po oddaleniu niebezpieczeństwa bolszewickiego, rząd zaczął tracić poparcie w Sejmie Ustawodawczym, a inne potrzeby zniszczonego kraju odsunęły reformę administracji na dalszy plan.

Some remarks on the Commission for Matters of State Savings (1920)

Abstract

The article is devoted to the first committee to improve the administration during the period of the Second Republic of Poland — Commission for Matters of State Savings of 1920. It was established by the government of Wincenty Witos, and its chairman was the Interior Minister Stanisław Wojciechowski. The aim of the Commission was to present proposals to simplify public administration, reduce the number of offices and officials and unify the efficiency of the entire administration. However, the results of the work of this committee were minor. At the beginning of 1921 Prime Minister Witos decided to dissolve the Commission.

Einige Bemerkungen über die Kommission für die Staatssparmaßnahmen von 1920

Zusammenfassung

Der Artikel ist der ersten Kommission für die Verbesserung der Verwaltung in der Zeit der Zweiten Polnischen Republik – der Kommission für die Staatssparmaßnahmen (Komisja dla spraw oszczędności państwowych) aus dem Jahre 1920 gewidmet. Sie wurde durch die Regierung von Wincenty Witos ins Leben gerufen und Herr Stanisław Wojciechowski, der ehemalige Innenminister, wurde ihr Vorsitzender. Die Aufgabe der Kommission war, die Vorschläge zur Vereinfachung der öffentlichen Verwaltung, zur Minderung der Zahl der Ämter und Beamten und zur Gewährleistung der einheitlichen Leistungsfähigkeit der Verwaltung als ganzes vorzulegen. Die Arbeitsergebnisse dieser Kommission waren jedoch bescheiden und Premierminister Witos hat Anfang 1921 entschieden, sie aufzulösen.

Keywords: The Second Republic of Poland, administration reform, government of Wincenty Witos, Commission for Matters of State Savings of 1920, administration of the Second Republic of Poland.