

ANDRZEJ MISIUK

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ROLA I MIEJSCE ADMINISTRACJI SPRAW
WEWNĘTRZNYCH W SYSTEMIE WŁADZY
PAŃSTWOWEJ II RZECZYPOSPOLITEJ

Początków wyodrębnienia się administracji spraw wewnętrznych należy poszukiwać na takim etapie rozwoju administracji publicznej, gdy zarząd państwem wymagał coraz większej specjalizacji. Na przełomie XVII i XVIII wieku we Francji wykształcił się model administracji centralnej oparty o podział resortowy. Polegał on na podziale organizacyjnym całego obszaru działania ówczesnej administracji publicznej na niezależne resorty. Na ich czele początkowo stały organy kolegialne, a później w XIX w. zaczęły przeważać organy monokratyczne. Wśród pierwotnie wyodrębnionych resortów (tzw. klasycznych) znalazły się sprawy: zagraniczne, wojskowe, skarbowość i wymiar sprawiedliwości. Dopiero w czasie rewolucji francuskiej uformował się resort spraw wewnętrznych. Trafiły do niego wszystkie te sprawy, dla których zabrakło miejsca w innych resortach.

Pierwotną funkcją administracji była reglamentacyjno-policyjna. W I połowie XX wieku wydzieliła się też funkcja socjalna a następnie organizatorsko-gospodarcza. Gros zadań administracji spraw wewnętrznych mieści się w ramach funkcji reglamentacyjno-policyjnej. Dlatego też dział spraw wewnętrznych początkowo był najbardziej obszerny pod względem zakresu działania. Mieściły się w nim sprawy ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego, oświata, administracja wyznaniowa, ale również ogólny zarząd administracyjny państwa.

W tym ostatnim znajdowała się problematyka nadzoru nad administracją lokalną oraz zagadnienia życia gospodarczego i społecznego, które nie mieściły się w pozostałych resortach. Dlatego też kierownika resortu spraw wewnętrznych dość często określano pierwszym ministrem, czy też gospodarzem kraju¹. Z biegiem czasu wraz z postępującą specjalizacją administracja spraw wewnętrznych podlegała stałemu „odchudzaniu”. Innym zjawiskiem w dziedzinie organizacji administracji była potrzeba koordynowania działań poszczególnych resortów na szczeblu lokalnym. W związku z tym ukształtowała się dwa typy administracji: zespolonej i specjalnej (niezespolonej). Terenowi zwierzchnicy administracji zespolonej przeważnie podlegali służbowo szefowi resortu spraw wewnętrznych.

Według monteskiuszowskiej teorii władzy wykonawczej mieściło się w niej obok prowadzenia wojny, uprawiania dyplomacji, organizacji obrony państwa dbanie o bezpieczeństwo wewnętrzne kraju. Ta ostatnia dziedzina stanowiła zasadniczy obszar działania administracji spraw wewnętrznych.

Od zarania II Rzeczypospolitej szczególną pozycję w ramach administracji rządowej zajmował resort spraw wewnętrznych. Z jednej strony zarząd spraw wewnętrznych obejmował bardzo szeroki zakres dziedzin administracji publicznej, a z drugiej minister spraw wewnętrznych odgrywał nadrzędną rolę w zarządzaniu terenową administracją rządową. W związku z tym spełniał funkcję zwierzchnika całej administracji zespolonej, będąc przełożonym wojewodów i starostów – szefów wojewódzkiej i powiatowej administracji ogólnej. Należy przypomnieć, iż dekretem z 3 stycznia 1918 r. m.in. zostało powołane Ministerstwo Spraw wewnętrznych². Powstało ono z przekształcenia dotychczas istniejącego Departamentu Spraw Wewnętrznych. Wcześniej jednak, jak pamiętamy 7 grudnia 1917r. powołano pierwszego ministra spraw wewnętrznych. Tak więc dopiero po miesiącu wyposażono go w urząd centralny jako aparat pomocniczy ministra.

¹ H. IZDEBSKI, *Historia administracji*⁵, Warszawa 2000, s. 119; J.D. MALEC, *Historia administracji nowożytnej*, Kraków 1997, s. 15.

² Dekret Rady Regencyjnej z 3 stycznia 1918 r. o tymczasowej organizacji władz naczelnych w Królestwie Polskim, Dz.P.P.P. Nr 1, poz.1.

W okresie międzywojennym brakowało jednoznacznego rozumienia podmiotów administracji: ministerstwa i ministra. Pojęcie ministerstwa albo odnosiło się do urzędu centralnego lub obejmowało zakres zadań określonego działu administracji publicznej. Natomiast przez ministra rozumiano centralny organ administracji lub kierownika działu administracji wyposażonego w określone kompetencje. W dekrete z 3 stycznia 1918r. ustalono dla administracji spraw wewnętrznych najszerszy zakres kompetencji. Wychodząc z założenia, że wszystko co „...zapewnia rozwój życia społeczeństwa, nadaje kierunek temu życiu i normuje jego warunki w interesie dobra powszechnego...”³ znajduje w gestii administracji spraw wewnętrznych. W nowoczesnych państwach ta problematyka zwykle rozdzielona jest pomiędzy kilka resorty. We wspomnianym dekrete oparto zakres kompetencji MSW na klauzuli generalnej, gdyż obok szczegółowych zadań wymienia „sprawy natury wewnętrznej dla innych ministerstw niezastrzeżone”. Zgodnie z art. 24 dekretu do zakresu działania MSW należało:

- prowadzenie wszelkich spraw wchodzących w zakres ogólnego zarządu krajowego
- nadzór nad samorządem lokalnym
- sprawy policyjne
- służbę zdrowia
- budownictwo i odbudowa kraju
- koncesjonowanie i zarząd transportu wodnego
- zarządzanie drogami lądowymi
- administracja poczt, telegrafów i telefonów i innych środków komunikacji
- sprawy naturalizacji państwowej
- statystyka ogólna
- zarząd ubezpieczeń państwowych
- nadzór nad prasą
- sprawy niezastrzeżone dla innych ministerstw.

³ R. HAUSNER, *Pierwsze dwudziestolecie administracji spraw wewnętrznych*, Warszawa 1939, s.11.

⁴ Dekret Rady Regencyjnej z 3 stycznia 1918 r. o tymczasowej organizacji władz naczelnych w Królestwie Polskim.

W miarę tworzenia innych ministerstw ten zakres kompetencji systematycznie ulegał redukcji. Już 4 kwietnia 1918r. powstał nowy resort Ministerstwo Zdrowia Publicznego, Opieki Społecznej i Ochrony Zdrowia, któremu przekazano problematykę służby zdrowia⁵. 19 lipca 1918 r. zorganizowano Główny Urząd Statystyczny przy Radzie Ministrów, który przejął zadania z zakresu statystyki ogólnej. Następnie 25 października tegoż roku wyłączono problematykę aprowizacji tworząc samodzielne Ministerstwo Aproprowizacji.⁶ Jeszcze w tym samym roku tj. 31 grudnia służba weterynaryjna przeszła do Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych⁷. W następnym 1919 r. nastąpiły kolejne uszczuplenia kompetencji MSW:

- 16 stycznia cały zakres administracji technicznej przejęło nowotworzone Ministerstwo Robót Publicznych,⁸
 - 5 lutego utworzono resort poczt i telegrafów, w związku z tym wyłączono tą problematykę z gestii MSW,⁹
- w związku z wprowadzeniem obowiązkowe ubezpieczenia od ognia sprawy zarządu ubezpieczeń państwowych przeszły do kompetencji ministra skarbu¹⁰.

Na początku lat dwudziestych rozpoczął się nowy okres polegający na ograniczaniu administracji centralnej. W takiej sytuacji Ministerstwo

⁵ Dekret Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego o utworzeniu Ministerstwa Zdrowia Publicznego, Opieki Społecznej i Ochrony Pracy z 4 kwietnia 1918 r., Dz.P.P.P. Nr 5, poz. 8.

⁶ Dekret Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego o utworzeniu Ministerstw: Spraw Zewnętrznych, Spraw Wojskowych, Komunikacji i Aproprowizacji z 26 października 1918 r., Dz.P.P.P. Nr 14, poz. 30.

⁷ Dekret w przedmiocie wyłączenia z kompetencji Ministra Spraw Wewnętrznych służby weterynaryjnej i przekazania tejże służby kompetencji Ministra Rolnictwa i Dóbr Państwowych z 31 grudnia 1918r., Dz.P.P.P. Nr 5, poz. 92.

⁸ Dekret Naczelnika Państwa o utworzeniu Ministerstwa Robót Publicznych z 16 stycznia 1919 r. Dz.P.P.P. Nr 8, poz. 118.

⁹ Dekret Naczelnika Państwa o utworzeniu Ministerstwa Poczt i Telegrafów z 5 lutego 1919 r., Dz.P.P.P. Nr 13, poz. 142.

¹⁰ Ustawa z dnia 23 czerwca 1921 r. o przymusie ubezpieczenia od ognia i o Polskiej Dyrekcji Ubezpieczeń Wzajemnych, Dz.U. Nr 64, poz. 395.

Spraw Wewnętrznych rozpoczęło wchłaniać ponownie zadania, które przekazano do innych urzędów kilka lat wcześniej:

- 17 grudnia 1921 r. przejęto sprawy aprowizacyjne w związku z zniesieniem Ministerstwa Apropowizacji,¹¹
- na mocy ustawy z 1 czerwca 1923 r. Główny Urząd Statystyczny został podporządkowany MSW,¹²
- 23 listopada 1923 r. zniesiono Ministerstwo Zdrowia Publicznego, dużą część zadań tego resortu powróciła do MSW

W latach 1923-1932 mamy do czynienia ze względną stabilizacją kompetencji Ministra Spraw Wewnętrznych. Po 1932 r. miały miejsce jeszcze niewielkie transformacje kompetencyjne.

- na podstawie rozporządzenia Prezydenta z 21 maja 1932 r. znoszącego resort robót publicznych część tej administracji ponownie trafiła do MSW,¹³
- te zadania z zakresu służby zdrowia i kosztów leczenia, które po likwidacji Ministerstwa Zdrowia Publicznego w 1923 r. znalazły się w resorcie spraw wewnętrznych, w 1932 r. za wyjątkiem techniki sanitarnej przeszły do Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej,¹⁴
- na mocy rozporządzenia Prezydenta z 24 października 1934 r. przekazano nadzór nad komunalnymi kasami oszczędnościowymi do Ministerstwa Skarbu,¹⁵ problematyka aprowizacyjna przekazano w 1938 r. do Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych¹⁶.

¹¹ Ustawa z dnia 17 grudnia 1921 r. w przedmiocie przekazania czynności Ministerstwa Apropowizacji, Dz.U. Nr 106, poz. 774.

¹² Ustawa z dnia 1 czerwca 1923 r. w przedmiocie zmiany ustawy z dnia 21 października 1919 r. o organizacji statystyki administracyjnej, Dz.U. Nr 60, poz. 436.

¹³ Dz.U. Nr 51, poz. 479.

¹⁴ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 czerwca 1932 r. o przekazaniu zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawach zdrowia publicznego Ministrowi Pracy i Opieki Społecznej, Dz.U. Nr 52, poz. 493.

¹⁵ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. o komunalnych kasach oszczędności, Dz.U. Nr 95, poz. 860.

¹⁶ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 lutego 1938 r. o poruczeniu spraw aprowizacyjnych Ministrowi Rolnictwa i Reform Rolnych Dz.U. Nr 13, poz. 89.

W pierwszej fazie 1918-1922 miał miejsce ciągły proces emancypacji spod władzy resortu spraw wewnętrznych pewnych dziedzin administracji niepolitycznej. W taki sposób powstało Ministerstwo Zdrowia, Robót Publicznych, Kolei Żelaznych, Poczty i Telegrafów oraz Główny Urząd Statystyczny. Ponadto przekazano pewne zagadnienia do ministerstw: Apropowizacji, Skarbu oraz Rolnictwa i Dóbr Państwowych. W 1923 r. rząd rozpoczął energiczną akcję oszczędnościową w administracji państwowej. Spowodowało to proces odwrotny do tego, który miał dotychczas miejsce. Zakres kompetencji MSW zaczął systematycznie rosnać poprzez pochłanianie niektórych ministerstw lub przejmowanie od nich pewnych dziedzin administracji publicznej.

Jak wynika z przedstawionych zmian kompetencyjnych kilka zadań, które pierwotnie w 1918 r. zostały przypisane resortowi spraw wewnętrznych następnie kilkakrotnie przechodziły do innych resortów:

- ochrona zdrowia publicznego
- aprowizacja
- roboty publiczne
- ubezpieczenia

Jednakże pewne zagadnienia zawsze stanowiły podstawowy obszar działania resortu spraw wewnętrznych. Do niego należały następujące zagadnienia: ogólny zarząd krajowy, dozór samorządu terytorialnego, nadzór nad prasą i wszelkimi stowarzyszeniami, problemy statystyki ogólnej i sprawy policji wszelkiego rodzaju. W tym ostatnim stwierdzeniu zawarty jest ogromny bagaż treści. Określenie w art. 24 dekretu z 3 stycznia 1918 r. „*do kompetencji Ministra Spraw Wewnętrznych należy policja wszelkiego rodzaju*” powodowało, że był on odpowiedzialny za zapobieganie i zwalczanie zakłóceń porządku publicznego wynikających z działalności poszczególnych ludzi lub od działania ludzkiego niezależnych (policja sanitarna, weterynaryjna, komunikacyjna, polowa, leśna, miar i wag, targowa itd.) Resort Spraw Wewnętrznych obok spraw porządkowych zajmował się przestępczością kryminalną i polityczną. Minister spraw wewnętrznych był odpowiedzialny za bezpieczeństwo i spokój publiczny w całym państwie. Poza zakresem policji porządkowej, bezpieczeństwa, politycznej, administracyjnej i miejscowej należał do MSW też zakres działania tzw. policji do-

brobytu, czyli wspieranie wszechstronnego rozwoju społeczeństwa. W zależności od interpretacji czynników rządowych, kompetencje MSW mogły obejmować wszelkie dziedziny życia państwowego i społecznego. Świadczyło to o sile i znaczeniu tego resortu i jego zwierzchnika. Z tych powodów politycy opozycyjni często określali MSW jako „ministerium policji” i prawdopodobnie nie rozmiłali się z prawdą. Co ciekawe, niektórzy ministrowie spraw wewnętrznych publicznie określali siebie ministrami policji. Świadczyło to o wielkim znaczeniu, jakie przywiązywali do zagadnień służby bezpieczeństwa

W okresie międzywojennym podejmowano kilka prób reformy zakresu działania poszczególnych ministerstw, w tym generalnego „oczyszczenia” obszaru zadań Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Na podstawie delegacji zawartej w art. 63 Konstytucji Marcowej, która nakazywała uchwalenie ustawy określającej liczbę i zakres działania ministerstw. Rząd Skulskiego złożył stosowny projekt ustawy do Sejmu, jednak nigdy nie został on rozpatrzony. Co ten projekt przewidywał w stosunku do MSW? Zakładał powierzenie ministrowi spraw wewnętrznych trzech kategorii spraw:

- zarząd administracją ogólną,
- utrzymanie porządku i bezpieczeństwa publicznego
- sprawy dotyczące samorządu

W tej pierwszej kategorii mieścić się miały następujące kategorie problemów:

- organizacja wyborów do Sejmu
- podział terytorialny państwa
- sprawy obywatelstwa i metrykalne oraz zmiany nazwisk
- ewidencja ludności
- ustanawianie i wykonywanie zarządu komisarycznego w zakładach i urządzeniach użyteczności publicznej
- sprawy związane z mobilizacją, poborem do wojska oraz świadczenia na rzecz wojska
- sprawy podwodowe i kwaterunkowe
- orzecznictwo administracyjne i administracyjno-karne

Z kolei w dziedzinie ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego znalazły się sprawy:

- dbanie o stan bezpieczeństwa wewnętrznego i zapobieganie naruszeniom porządku publicznego
- nadzór nad ruchem ludności miejscowej i cudzoziemców (sprawy meldunkowe i paszportowe)
- sprawy zgromadzeń
- kontrola ruchu granicznego i ochrona granic państwa
- prowadzenie aresztów policyjnych
- sprawy ruchu publicznego
- organizacja i kierownictwo policją
- nadzór nad obrotem niebezpiecznymi materiałami, koncesjonowanie dostępu do broni i amunicji
- nadzór nad stowarzyszeniami (legalizacja, rejestracja)
- nadzór nad prasą, drukarniami i składami druków
- nadzór i koncesjonowanie działalności teatrów, kin i widowisk
- udzielanie koncesji na działalność komisów i lombardów

Trzecia grupa zadań obejmowała nadzór nad samorządem terytorialnym i związkami komunalnymi. Mieściły się w tym:

- ocena zgodności z obowiązującym prawem decyzji władz samorządowych,
- kontrola finansów komunalnych, banków komunalnych oraz kas oszczędności,
- działalność instruktazowa.

Z kolei w 1932 r., powołana przez rząd komisja dla usprawnienia administracji publicznej pod kierunkiem Romana Hausnera przedstawiła nowy projekt. Przewidywał on jeszcze bardziej daleko idącą propozycję „odchudzenia” MSW. Jedna z wersji proponowała utworzenie Ministerstwa Samorządu i przekazanie jemu problematyki nadzoru nad samorządem terytorialnym, opieki społecznej, aprowizacji, zdrowia publicznego, ubezpieczeń społecznych oraz spraw budowlanych. Inna wersja przewidywała powołanie do życia Ministerstwa Spraw Społecznych, w którym znalazłyby się wszelkie zagadnienia związane z życiem społecznym. Wszystkie projekty sprowadzały się do ograniczenia zakresu działań Ministerstwa Spraw Wewnętrznych do spraw policyjnych i politycznych.

Na czele Ministerstwa Spraw Wewnętrznych stał minister, który ze względu szeroki zakres kompetencji odgrywał ważną rolę w poszczególnych gabinetach rządowych. To on najczęściej zastępował premiera w przypadku jego nieobecności, a także powierzano mu do realizacji zadania o charakterze specjalnym, np. kierownictwo Zarządem Terenów Przyfrontowych i Etapowych oraz dowodzenie akcją ewakuacyjną w czasie wojny polsko-radzieckiej w 1920 r. Minister Spraw Wewnętrznych był też członkiem kolegialnych organów wewnętrznych Rady Ministrów i innych specjalnych komitetów rządowych (Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów, Komitet Obrony RP, Rada Obrony Państwa z 1920 r., Komitet Polityczny ds. Gdańska, czy też do spraw śląskich).

Ministerstwem Spraw Wewnętrznych w okresie 1918-1926 kierowało trzynastu polityków. System rządów parlamentarnych w Polsce przedmajowej charakteryzował się brakiem stabilności, dlatego żaden z ministrów spraw wewnętrznych nie sprawował swojej funkcji dłużej niż półtora roku, a w jednym wypadku nowy szef MSW nie zdążył rozpocząć swego urzędowania /Stefan Smólski w maju 1926 r./. Najdłużej kierowali resortem Spraw Wewnętrznych następujący politycy: Stanisław Wojciechowski /1 rok i 5 miesięcy/, L. Skulski /1 rok i 1 miesiąc/ oraz Antoni Kamiński /9 miesięcy/. Jak wynika z tego wykazu, kolejni ministrowie po prostu nie mieli czasu, aby wpłynąć na kształt swego resortu oraz realizację własnych koncepcji w zakresie administracji i służby bezpieczeństwa. Dlatego rzadko indywidualność ministra miała szansę pozostawienia trwałego śladu w omawianych dziedzinach. Inna sprawa, że niewielu z ministrów spraw wewnętrznych było politykami dużej miary, jak np. St. Wojciechowski, St. Thugutta czy Wł. Sikorski. Wszystkich trzynastu ministrów pełniących tę funkcję w okresie 1918-1926 można podzielić na trzy grupy. Do pierwszej należałoby zaliczyć działaczy politycznych i partyjnych: Stanisława Thugutta – podporę PSL „Wyzwolenie”, Leopolda Skulskiego działacza chadeckiego oraz Władysława Kiernika – działającego aktywnie w ramach PSL „Piast”. Byli oni przede wszystkim pochłonięci aktywnością na płaszczyźnie politycznej kraju, dlatego stanowisko ministra spraw wewnętrznych traktowali jedynie jako element nacisku w zma-

ganiach partyjnych. W żadnym wypadku ci ministrowie nie identyfikowali się z działalnością administracyjną i policyjną.

Drugą grupę stanowili zawodowi urzędnicy i funkcjonariusze władz administracyjnych różnych szczebli. Do nich możemy zaliczyć Józefa Kuczyńskiego – prawnika zatrudnionego w organach sądowych i administracyjnych, Antoniego Kamieńskiego – inżyniera, starostę konieckiego i wojewodę łódzkiego w latach 1919-1922, Władysława Soltana – długoletniego wojewodę warszawskiego (1919-1922), Stanisława Downarowicza, Zygmunta Hubnera – prokuratora oraz Cyryla Ratajskiego prezydenta miasta Poznania. Byli to urzędnicy, którzy w mniejszym lub większym stopniu sympatyzowali z różnymi stronnictwami politycznymi. Dla większości z nich urząd ministra był szczytem w ich karierze urzędniczej, gdyż w przyszłości przechodzili na mniej reprezentatywne stanowiska, lub całkowicie wycofywali się z życia publicznego. Na ogół nie posiadali oni predyspozycji osobowych i zawodowych do pełnienia takiego stanowiska i stąd też spełniali swoje obowiązki nieudolnie (np. A. Kamieński).

Trzecią grupę stanowiły osoby, które jednocześnie były wybitnymi działaczami politycznymi i pełniły najwyższe godności państwowe. Do nich należeli: Stanisław Wojciechowski – w młodości działacz socjalistyczny, później prezydent RP, Władysław Sikorski – premier rządu w Polsce przedmajowej oraz w okresie II wojny światowej oraz Władysław Raczkiewicz – wielokrotny wojewoda, w czasie II wojny światowej prezydent RP na emigracji. Każdy z nich był postacią znaczącą w najnowszej historii naszego kraju. Okresy czasu, w którym ci ministrowie sprawowali władzę w resorcie spraw wewnętrznych, charakteryzowały się poważnymi przemianami jakościowymi w organizacji pracy resortu i Policji Państwowej. St. Wojciechowski doprowadził do utworzenia P.P. w 1919 r. Wł. Sikorski objąwszy funkcję ministra po wydarzeniach grudniowych 1922 r., przeprowadził gruntowną kadrową i organizacyjną sanację Policji, czego dowodem było zlikwidowanie defensywy i powołanie na jej miejsce służby informacyjnej MSW. Wł. Raczkiewicz doprowadził do unormalizowania sytuacji politycznej na kresach wschodnich przy pomocy organów administracyjnych i policyjnych.

W okresie pomajowym stanowisko ministra spraw wewnętrznych zajmowali politycy wywodzący się z obozu legionowego J. Piłsudskiego. Spośród nich jedynie W. Raczkiewicz posiadał ministerialne doświadczenie. Z kolei H. Józewski obok stanowiska ministra przez długi czas pełnił służbę w terenowej administracji rządowej i to z dużym powodzeniem jako wojewoda wołyński. Natomiast z osobą B. Pierackiego wiązano duże nadzieje na błyskotliwą karierę w sanacyjnym establishmentie. Tragiczna śmierć przerwała tę karierę. Rzecz paradoksalna, że najdłuższy staż ministerialny posiadał Felicjan Sławoj Składkowski (siedem lat), którego kariera polityczna i pozycja w obozie rządzącym miała charakter przypadkowy. Większość ministrów spraw wewnętrznych wywodziło się z wojska (poza Leonem Kozłowskim) i posiadało powiązania z Oddziałem II Sztabu Gen. WP.

Pomimo braku uregulowania w ustawodawstwie konstytucyjnym, już w dekrete z 3 stycznia 1918r. przewidziano w ministerstwach etat zastępcy ministra – podsekretarza stanu. „Jeżeli minister z jakichkolwiek bądź powodów czynnym być nie może, zastępuje go we wszystkich jego funkcjach podsekretarz stanu...”¹⁷ Jednak ten przepis i następne regulujące zasady funkcjonowania ministerstw nie przewidywały obligatoryjnego obowiązku powoływania podsekretarza stanu. Niemniej w MSW w okresie międzywojennym jedynie w bardzo krótkim okresie nie było zastępcy ministra, a począwszy od 1930 r. stałe urzędowało dwóch podsekretarzy stanu w MSW. Posiadali oni przydzielone na stałe zakresy obowiązków, które obejmowały nadzór nad określonymi departamentami ministerstwa. Charakterystyczny jest okólnik ministra F. Sławoja Składkowskiego z 6 listopada, 1931 r., który przydzielił sprawy administracji politycznej jednemu swemu zastępcy, a drugiemu zagadnienia administracji gospodarczej.

Spośród wiceministrów jedynie Bronisław Pieracki pełnił urząd ministra spraw wewnętrznych, a S. Ustyjanowski i J. Kuczyński sprawowali tymczasowo funkcję kierownika resortu. Dla pozostałych osiągnięcie urzędu podsekretarza stanu było szczytem kariery urzędniczej.

¹⁷ Art. 19 dekretu Rady Regencyjnej z 3 stycznia 1918 r.

Zadania administracji spraw wewnętrznych realizowały terenowe organy administracji rządowej oraz centralne urzędy wraz podległym aparatem. Poszczególne resorty administracji publicznej dysponowały swoimi terenowymi ekspozyturami w celu realizacji zadań na szczeblu lokalnym. Ich funkcjonowanie oparte mogło być na zasadzie zespolenia lub specjalizacji. Zespolenie polega na włączeniu spraw wielu działów administracji do jednego wspólnego terenowego urzędu, natomiast część resortów tworzyć mogła wyspecjalizowane i samodzielne własne podmioty w terenie (współcześnie określana jako administracja specjalna). Od początku II Rzeczypospolitej duża część administracji publicznej w terenie działała w oparciu o zasadę zespolenia. W art. 66 Konstytucji marcowej znalazł się następujący zapis: „*Organa administracji państwowej w poszczególnych jednostkach terytorialnych mają być zespolone w miarę możliwości w jednym urzędzie pod jednym zwierzchnictwem*”. Określenie „w miarę możliwości” świadczyło o konflikcie poglądów na temat skali zespolenia. Jedni uważali, iż należy ograniczyć nadmierny rozrost biurokracji, ale inni byli przeciwnikami za daleko posuniętą dominację tzw. zespolonej administracji politycznej.

Ostatecznie zwyciężyło kompromisowe stanowisko. Według rozporządzenia Prezydenta RP z 19 stycznia 1928 r. zespoleniu podlegało osiem działów administracji publicznej:

- spraw wewnętrznych
- przemysłu i handlu
- rolnictwa i reform rolnych
- opieki społecznej
- komunikacji
- wyznań religijnych i oświecenia publicznego
- skarbowa
- w innych, w których wojewoda jest właściwy na podstawie przepisów specjalnych.

Decydujące miejsce zajmowała administracja spraw wewnętrznych, w związku z tym minister spraw wewnętrznych posiadał istotny wpływ na funkcjonowanie zespolonej administracji w województwie i powie-

cie. Dlatego też MSW dążyło stale o rozszerzenie zespolenia na inne działy administracji publicznej.

W listopadzie 1918r. zakres terytorialny władzy centralnych organów administracji państwowej, w tym MSW ograniczał się wówczas do ziem Królestwa Polskiego. Dlatego też tworzenie terenowej administracji rządowej ze względów obiektywnych miało ograniczony charakter. Wpływ na kształt i charakter tej administracji miało przede wszystkim powołanie władzy w administracji terenowej I i II instancji. 2 sierpnia 1919 r. Sejm uchwalił tymczasową ustawę o organizacji władz administracyjnych II instancji w postaci województw¹⁸. Przyjęty sposób tworzenia systemu administracyjnego państwa opierał się na podziale terytorialnym na województwa jako II instancji władzy rządowej w terenie (gwoli ścisłości należy pamiętać, że istniały powiaty i władze administracyjne na tym szczeblu jako pozostałość po zarządzie lokalnym podległym po Radzie Regencyjnej i rządowi lubelskiemu). Początkowo utworzono następujące województwa: warszawskie, łódzkie, kieleckie, białostockie, lubelskie oraz miasto stołeczne Warszawa jako odrębną jednostkę administracyjną. Pełnię władzy na terenie województwa posiadał wojewoda mianowany przez Naczelnika Państwa, a podporządkowany i odpowiedzialny służbowo przed Ministrem Spraw Wewnętrznych. Zgodnie z art. 2 wspomnianej ustawy wojewoda pełnił funkcję przedstawiciela rządu w województwie, w związku z tym był odpowiedzialny przed nim za właściwy zarząd województwa. Jednocześnie był zobowiązany do wykonywania wszystkich zleceń poszczególnych ministrów¹⁹. W ówczesnym rozumieniu funkcji administracji publicznej miała ona przede wszystkim wymiar polityczny. Dlatego też wojewoda posiadał zwierzchnią władzę nad organami bezpieczeństwa na terenie województwa w zakresie ochrony porządku, bezpieczeństwa i spokoju publicznego. Do realizacji tych funkcji powołano urzędy wojewódzkie, w których utworzono wydziały m.in. wydział bezpieczeństwa będące faktycznymi koordynatorami

¹⁸ Ustawa tymczasowa z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji, Dz.U. Nr 65, poz. 395.

¹⁹ Tamże.

spraw bezpieczeństwa na zleconym terenie. Urząd wojewódzki podporządkowany wojewodzie spełniał rolę jego aparatu pomocniczego. Na podstawie ustawy z 2 sierpnia można było utworzyć województwa z urzędami tej instancji jedynie w b. Królestwie Polskim²⁰. Powołano wówczas wojewodów oraz aparat pomocniczy w postaci urzędów wojewódzkich w Warszawie, Lublinie, Kielcach Łodzi i Białymstoku. Miasto stołeczne Warszawę wyodrębniono jako jednostkę administracyjną II instancji na czele Komisarzem Rządu bezpośrednio podlegającym MSW.

Kilkanaście dni później, na mocy już rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 1919 r. powołano powiatowe władze administracyjne jako organy I instancji – starostów, którzy zastąpili dotychczasowych kierowników administracji powiatowej – komisarzy rządowych²¹. Starosta był mianowany przez Ministra Spraw Wewnętrznych, natomiast bezpośrednio podlegał wojewodzie. Swoją władzę na terenie sprawował przy pomocy urzędu powiatowego – starostwa. Podobnie jak wojewoda na terenie województwa tak starosta na terenie powiatu był odpowiedzialny za zarząd administracyjny i stan bezpieczeństwa i porządku publicznego w powiecie. Pod koniec 1919 r. na terenie b. Królestwa Polskiego istniało 87 powiatów. W województwach

- warszawskim – 23 powiatów,
- łódzkim – 13 powiatów,
- kieleckim – 19 powiatów,
- lubelskim – 19 powiatów,
- białostockim – 13 powiatów²².

Przyjęty model administracji terenowej oznaczał przyjęcie rozwiązania centralistycznego. Taki system pozwalał na stworzenie skutecznej i efektywnej administracji w okresie kształtowania się państwowości polskiej. Bez tego trudno było oczekiwać sukcesów w odbudowie

²⁰ Tamże.

²¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z 28 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji powiatowych władz administracyjnych I instancji na obszarze b. zaboru rosyjskiego, Dz.U. Nr 72, poz. 426.

²² A.. MISIUK, *Administracja spraw wewnętrznych w Polsce (od połowy XVIII w. do współczesności)*. Zarys dziejów, Olsztyn 2006, s. 152.

gospodarczej kraju i uporania się z tendencjami separatystycznymi w poszczególnych dzielnicach.

W rozporządzeniach wykonawczych Rady Ministrów do ustaw z 2 sierpnia i 28 sierpnia 1919 r. określono zasady zespolenia urzędów i organów odpowiednio powiatowej i wojewódzkiej administracji państwowej. W powiecie podlegały zespoleniu następujące dziedziny administracji:

- ochrona granic
- ewidencja ludności
- sprawy związków i stowarzyszeń
- sprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego
- lecznictwo
- nadzór nad prasą i widowiskami
- sprawy wyznaniowe
- opieka społeczna
- ochrona pracy
- aprowizacja ludności
- sprawy przemysłowe i handlowe ~ ochrona i rozwój rolnictwa
- sprawy weterynaryjne ~ budownictwo
- komunikacja
- ochrona dóbr kultury
- współdziałania z władzami i organami administracji niezespolonej

Poczesne miejsce wśród kompetencji starosty zajęły sprawy o chrony bezpieczeństwa publicznego. W art. 8 rozporządzenia wykonawczego do ustawy z 28 sierpnia 1919 r. stwierdzono, że starosta jest odpowiedzialny za funkcjonowanie organów policyjnych na terenie danego powiatu²³. Podobnie sytuacja wyglądała na terenie województwa na obszarze zachodniej części b. zaboru rosyjskiego.

Z kolei do uprawnień wojewody jako organu właściwego lub stawiącego II instancję należało:

- nadzór nad prasą widowiskami
- nadzór nad sprawami paszportowymi i obcokrajowcami przebywającymi na terenie województwa

²³ Rozporządzenie Rady Ministrów z 28 sierpnia 1919 r.

- kontrola ruchu ludności
- rejestracja stowarzyszeń i związków
- opieka na kościele katolickim i innymi wyznaniem
- sprawy ochrony zdrowia
- ogólne kierownictwo nad aprowizacją ludności ~ sprawy ochrony pracy i opieki społecznej
- nadzór i kierownictwo sprawami rolniczymi i weterynaryjnymi ~ wydawanie pozwoleń na działalność przemysłową
- sprawy robót publicznych
- układanie budżetów oraz kontrola finansowa urzędów podległych
- nadzór na działalnością samorządu gminnego, miejskiego oraz powiatowego, a w jego ramach:
 - prawo rozwiązywania rad miejskich oraz sejmików i wydziałów powiatowych
 - prawo usuwania z urzędów członków magistratów
 - prawo zatwierdzania budżetów miejskich i powiatowych
 - prawo zatwierdzania statutów związków specjalnych
 - rozstrzygnięcie sporów w sprawach wyborów do władz miejskich

Do realizacji tych zadań niezbędny był rozbudowany aparat pomocniczy wojewody w postaci urzędu wojewódzkiego. Dzielił się on na departamenty kierowane przez naczelników, a te z kolei składały się z oddziałów. W 1919 r. przewidywano następujący standardowy schemat organizacyjny urzędów wojewódzkich:

- prezydialny
- administracyjny
- samorządowy
- zdrowia publicznego
- aprowizacyjny
- rolnictwa i weterynarii
- przemysłowy
- pracy i opieki społecznej
- okręgowej dyrekcji robót publicznych
- kancelarii głównej

Ośrodkami nadającymi ton pracy administracji spraw wewnętrznych w terenie były urzędy wojewódzkie i starostwa. W tych organach

usytuowano wyspecjalizowane komórki sprawujące władzę nad organami policyjnymi w zakresie służby bezpieczeństwa. W ustawie o organizacji władz administracyjnych II instancji z 2 sierpnia 1919 r. nie znalazło się miejsce dla przepisów normujących ustrój urzędów wojewódzkich. Dopiero rozporządzenie z 13 listopada 1919 r. zawierało postanowienia dotyczące tych urzędów²⁴. Ich wewnętrzny kształt stanowiły departamenty na czele z dyrektorami. Jednym z nich był departament prezydialny w części zajmujący się zagadnieniami policyjnymi. Departamenty dzieliły się na mniejsze jednostki organizacyjne – oddziały. Problematyka służby bezpieczeństwa umiejscowiona została w oddziale bezpieczeństwa, który prowadził wszelkie sprawy związane z użyciem policji w sytuacjach wyjątkowych. W szczególności w zainteresowaniu referentów oddziału znalazło się czuwanie nad stanem bezpieczeństwa publicznego w województwie, badanie przyczyn zakłóceń porządku i zapobieganie im, załatwianie wszelkich spraw związanych ze strajkami, wystąpieniami i manifestacjami, organizacja Policji Państwowej oraz nadzór nad działalnością stowarzyszeń, widowiskami i prasą. Początkowo tak zorganizowane urzędy wojewódzkie utworzono w pięciu województwach centralnych, a następnie w województwach południowych i wschodnich. Przepisy o organizacji władz administracyjnych II instancji zostały znowelizowane przez rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 marca 1921 r. Zgodnie z jego wytycznymi, urzędy wojewódzkie tworzyły wydziały. One z kolei dzieliły się na oddziały. W Wydziale prezydialnym znajdował się oddział bezpieczeństwa. Widoczna jest stała tendencja do nie ekspozowania spraw policyjnych, gdyż bezpośrednio odpowiedzialny za nie był jeden z kierowników oddziałów.

Ten system organizacyjny urzędów wojewódzkich stał się obowiązujący w całym kraju za wyjątkiem byłej dzielnicy pruskiej. Początkowo zagadnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego tego regionu były skupione w departamencie spraw wewnętrznych Ministerstwa dla byłej Dzielnicy Pruskiej. Kierował nim dr Leon Janta-Polczyński. Wraz

²⁴ Rozporządzenie wykonawcze Rady Ministrów z 13 listopada 1919 r. do rozporządzenia z dnia 28 sierpnia 1919 r. określające zasady zespolenia urzędów i organów powiatowej administracji państwowej, Dz.U. Nr 90, poz. 488.

z ukształtowaniem się podziału tej dzielnicy na dwa województwa powstały w nich urzędy wojewódzkie: w Poznaniu i Toruniu. Jednakże sprawy polityczne, w przeciwieństwie do przyjętego ogólnie modelu, nie znajdowały się w urzędzie wojewódzkim, ale bezpośrednio przy wojewodzie. Zgodnie z rozporządzeniami ministra byłej dzielnicy pruskiej w miarę potrzeby powołano przy zwierzchniku władzy wojewódzkiej wydział bezpieczeństwa publicznego, zajmujący się utrzymanie m spokoju i porządku publicznego w granicach województwa, a w szczególności sprawami policji wszelkiego rodzaju. Obok wydziału bezpieczeństwa publicznego powołano: prezydyalny, administracyjny, samorządowy, budżetowy, przemysłu i handlu, robót publicznych oraz pracy i opieki publicznej. Tak, więc wojewoda rezygnując z pośrednictwa organu o charakterze kolegialnym, jakim był urząd wojewódzki zapewnił sobie decydujący wpływ na najważniejsze dziedziny życia publicznego w województwie.

Ujednoczenie organizacji urzędów wojewódzkich nastąpiło dopiero w 1924 r. na mocy rozporządzenia Prezydenta z 19 stycznia. W 1924 r. uległa zmianie organizacja urzędów wojewódzkich w pozostałych częściach kraju. Rozporządzenie z 11 lutego 1924 r. w sposób mało jednoznaczny określało ustrój aparatu pomocniczego wojewody²⁵. Każdy urząd wojewódzki miał składać się z wydziałów, względnie samoistnych oddziałów. Obowiązkowo we wszystkich urzędach musiały funkcjonować trzy komórki: wydział prezydyalny, budżetowo-gospodarczy oraz dyrekcja robót publicznych. W zgodzie z tym ogólnym zarysem ustrojowym każdy z wojewodów ustalał szczegółowy statut organizacyjny urzędu wojewódzkiego i dokładny podział jego czynności. Wynika z tego, że kształt poszczególnych urzędów mógł się różnić w detalach, w zależności od potrzeb regionalnych. W większości województw powołano komórkę zajmującą się problematyką polityczną wydział określany mianem bezpieczeństwa i kierowany przez naczelnika. Początkowo dzielił się na dwa oddziały: spraw politycznych

²⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 lutego 1924 r. w przedmiocie organizacji władz administracyjnych II instancji, Dz.U. Nr 21, poz. 225.

i bezpieczeństwa, a następnie przyjął trójdzielną strukturę / oddziały: bezpieczeństwa i prasy, porządku publicznego i wyznaniowy/.

Na szczeblu powiatu początkowo jeszcze w okresie okupacji powołano urzędy powiatowe, które przyjęły wszelkie prawa i obowiązki c.k. komend powiatowych na terenie ziem centralnych. Na ich czele mieli stać starostowie. Po odzyskaniu niepodległości władzę w terenie powierzono komisarzom ludowym, dysponującym organem wykonawczym – urzędami powiatowymi składającymi się z referatów prowadzonych przez kierowników.

W pierwszych miesiącach 1919 r. tj. 15 kwietnia zmieniono nomenklaturę zarządów administracyjnych w powiecie z komisariatów rządowych na komisariaty powiatowe. We wszystkich tych organach znajdowały się komórki zajmujące się prawami bezpieczeństwa. Dopiero mocą rozporządzenia Rady Ministrów z 28 sierpnia 1919 r. znormalizowano ustrój organów administracji powiatowej na obszarze b. zaboru rosyjskiego²⁶. Zwierzchnikiem władzy powiatowej ustanowiono starostę, który posiadał do dyspozycji organ wykonawczy w postaci starostwa. Jednakże w okresie lat 1919-1926 nie udało się w pełni ujednoczyć organizacji administracji powiatowej w całym państwie, gdyż na obszarze byłego zaboru austriackiego ustrój starostów opierał się nadal na przepisach austriackich z 1853 r., i 1868 r., a w byłym zaborze pruskim wzorowany był w aktach prawnych zaborcy.⁶⁷ Ogólnie przyjęto podział czynności starostów na trzy referaty: karno-administracyjny, bezpieczeństwa publicznego i wojskowy. Na czele referatów stali kierownicy. Referat bezpieczeństwa publicznego zajmował się sporządzaniem sprawozdań sytuacyjnych, działalnością polityczną poszczególnych osób i ugrupowań społecznych, kampaniami wyborczymi, zapobieganiem przestępczości, prowadzeniem statystyki przestępczości oraz sprawami organizacji Policji Państwowej. Kształtowanie się kadr urzędniczych starostów i urzędów wojewódzkich było procesem powolnym i trudnym. W urzędach administracji państwowej utworzonych na ziemiach centralnych w 1919 r. zatrudniono w pięciu urzędach wojewódzkich: 185 urzędników etato-

²⁶ A. MISIUK, *op. cit.*, s. 158 przyp. 22.

wych i 140 osób służby pomocniczej nieetatowej. Tak, więc zgodnie z przyjętymi założeniami, w każdym powołanym urzędzie podjęło pracę 37 urzędników i 28 osób nieetatowej służby pomocniczej. W tym czasie na ziemiach centralnych przystąpiono do organizacji władz administracyjnych I instancji – starostów. Utworzono 85 starostów, zatrudniając w nich 1552 urzędników i 820 osób kadr pomocniczych. W 1920 r. Minister J. Kuczyński, w czasie posiedzenia Rady Ministrów wystąpił z wnioskiem o zwiększenie etatów personalnych urzędów wojewódzkich na terytorium byłego Królestwa Polskiego. Jednakże wraz z upływem czasu stany etatowe w organach administracji politycznej systematycznie były ograniczane. Na podstawie danych ze stycznia 1923 r. wynika, że we wszystkich urzędach wojewódzkich i starostwach w kraju było zatrudnionych 6297 osób, w tym 1658 kobiet. Oceniając stany etatowe w organach administracyjnych z punktu widzenia poszczególnych regionów kraju, należy stwierdzić, że najwięcej zatrudnionych urzędników było w województwach południowych /1917 osób/ i centralnych /1870 osób/. W województwach zachodnich opracowało 1183 urzędników, wschodnich – 1105, a w autonomicznym województwie śląskim 222 osoby²⁷.

ROLE OF THE INTERNAL AFFAIRS ADMINISTRATION WITHIN THE GOVERNMENT OF THE POLISH SECOND REPUBLIC

Summary

Basic and primary functions of administration were peacekeeping and regulatory activity. Other, like social, economic and regulatory economic were added in the first half of XIX century. It is safe to say that peacekeeping and regulatory activity were indeed the most important tasks of administrations activity. That was the reason that this predecessor of modern ministry of foreign affairs supervised not only public safety and

²⁷ Tamże, s. 159.

internal security but also education, relations between state and religion and controlling and audit of other state agendas and local administration.

This significant role of ministry of internal affairs remained nearly intact in the Second Republic of Poland. The minister of internal affairs supervised both central administration local administration including controlling over voivodes (centrally-appointed governor of a province in polish voivodeship) and starostas (head of county in polish starostwo).