

I. ARTYKUŁY

KRYSTYNA WOJTCZAK*

Pozycja prawna wojewody w procesie przemian II Rzeczypospolitej

Wprowadzenie

W roku 1918 Polska znalazła się w obliczu odbudowy swej państwowości po stu dwudziestu trzech latach niewoli. Nie mógł być to i nie był czas prostych decyzji i działań. Wymagał utworzenia mocą polskiego prawa instytucji ustrojowych na szczeblu centralnym (ustawodawczych i wykonawczych) oraz przebudowy, przejmowanej od organów okupacyjnych, terenowej administracji – zdolnych do przemian służących odrodzonemu państwu polskiemu. Każdemu z procesów konstytuowania tych władz towarzyszyły inne uwarunkowania. Dla organów pierwszych – głównie względy polityczne zainicjowane tzw. Aktem 5 listopada 1916 r.¹, po 1918 r.

* Krystyna Wojtczak, prof. UAM dr hab., Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, e-mail: wojtczak@amu.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-5425-5610>.

¹ W rezultacie Aktu 5 listopada pierwszym organem była powołana w grudniu 1916 r. Tymczasowa Rada Stanu, do której należało m.in. podjęcie prac projektodawczych służących przygotowaniu polskiej administracji państwowej. Tymczasowa Rada Stanu, wypełniwszy swoje zadania, w sierpniu 1917 r. zakończyła działalność i powierzyła dalsze prace wyłonionej przez siebie Komisji Przejściowej. Ta zaś wystąpiła do władz Generalnego Gubernatorstwa Warszawskiego i Generalnego Gubernatorstwa Wojskowego z wnioskiem o utworzenie trzyosobowej Rady Regencyjnej. Jej powołanie nastąpiło wspólnym reskryptem cesarza niemieckiego i austriackiego 12 września 1917 r. (faktycznie powstała 27 października 1917 r.). Zgodnie z nim Rada Regencyjna miała stanowić najwyższą władzę państwową w Królestwie Polskim. Rada Regencyjna, na mocy swojego Dekretu z dnia 3 stycznia 1918 r. „sprawowała rządy przez Prezydenta

wypełnione tworzeniem podstaw konstytucyjnych dla wyznaczenia ich ustroju i określenia zakresu działania, dla organów drugich – potrzeba stworzenia prawnych ram zorganizowania władz administracji terenowej, w tym urzędu wojewody, na terenie byłego Królestwa Polskiego i stopniowo do niego przyłączanych dawnych ziem polskich.

W chwili powstania państwa polskiego i w kolejnych latach znaczenie obu tych sfer aktywności w wymiarze ustrojowym należy przyjmować łącznie. Stworzenie podstaw politycznych i prawnych najwyższych państwowych władz tego okresu determinowało jednocześnie prawną pozycję oraz rolę administracji lokalnej. Nic dziwnego, że w procesie dynamicznie wdrażanych przemian wagę znaczącą przypisywano unormowaniom każdej z ówczesnie tworzonych władz. Na dokonanie ich wyczerpującej analizy i oceny nie pozwalają przyjęte ramy opracowania. Dlatego w tym wymiarze dalsze (zawężone) rozważania mają charakter jedynie poznawczy. Główny trzon badań skupia się na analizie i ocenie prawnej pozycji organów stopnia wojewódzkiego w strukturalnie przyjętych modelach terenowej administracji.

Przy tak przyjętym założeniu celem artykułu jest (1) odwołanie się do podstaw ustrojowo-politycznych władz najwyższych II Rzeczypospolitej oraz (2) prawnych podstaw działania administracji lokalnej, po to, by (3) na ich tle ukazać pozycję prawną wojewody (organu władzy administracyjnej II instancji) zarówno w latach podejmowania prób unifikacji ustroju administracji (1918–1928), jak i w okresie późniejszych przemian charakteryzujących się wprowadzeniem jednolitej dla całego państwa (z pewnymi wyjątkami) struktury organizacyjnej władz administracji wojewódzkiej (1928–1939).

1. Przemiany polityczno-ustrojowe na szczeblu najwyższym – rys historyczno-prawny

W pierwszych latach II Rzeczypospolitej tworzenie od podstaw najwyższych polskich władz bezsprzecznie zakreślały różne wydarzenia, w tym m.in. związane z utworzeniem przez Radę Regencyjną ostatniego jej

Ministrów, Radę Ministrów oraz poszczególnych ministrów” (art. 6). Prezydent Ministrów był naczelnikiem rządu (Rady Ministrów) państwa polskiego reprezentującym rząd w stosunkach wewnętrznych i zewnętrznych (art. 7). Zob. Dekret Rady Regencyjnej z dnia 3 I 1918 r. o tymczasowej organizacji Władz Naczelnych w Królestwie Polskim (Dz.Pr. KP Nr 1, poz. 1). Pierwszy rząd Rada ta powołała 26 listopada 1917 r., natomiast rząd ostatni – 23 października 1918 r.

rządu (23 października 1918 r.) i powrotem 11 listopada² tegoż roku J. Piłsudskiego (po zwolnieniu z Magdeburga) do Warszawy. Tego samego dnia Rada Regencyjna oddała J. Piłsudskiemu naczelne dowództwo nad armią³, trzy dni później (14 listopada⁴) przekazała mu pełnię władzy cywilnej, po czym z dniem 22 listopada 1918 r. samorozwiązała się⁵. Tego samego dnia J. Piłsudskiemu pozwoliło to podpisać Dekret o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej⁶, określający jej ustrój do czasu zwołania Sejmu Ustawodawczego⁷, i przyjąć pełnienie tymczasowo (do czasu zwołania Sejmu) funkcji Naczelnika Państwa – sprawującego najwyższą władzę w państwie. Inauguracji pierwszego Sejmu⁸ Naczelnik Państwa dokonał w dniu 9 lutego 1919 r., po czym władzę zwierzchnią w państwie przekazał Marszałkowi Sejmu.

² Tego samego dnia (11 XI 1918 r.) w Campiègne Niemcy podpisały rozejm o zwieszeniu broni (na warunkach podyktowanych przez zwycięskie wojska państw centralnych), co dla tworzenia niepodległego Państwa Polskiego miało znaczenie ogromne. Dzień 11 listopada jako święto narodowe w rocznicę odzyskania przez Naród Polski niepodległego bytu państwowego ustanowiono znacznie później, po dziewiętnastu latach, mocą Ustawy z dnia 23 IV 1937 r. o Świącie Niepodległości (Dz.U. Nr 33, poz. 255). W 1945 r. ustawę tę uchylono Ustawą z dnia 22 VII 1945 r. o ustanowieniu Narodowego Święta Odrodzenia Polski, zarazem ustanawiając dzień 22 lipca jako upamiętniający powstanie Suwerennej władzy Narodu Polskiego (Dz.U. Nr 32, poz. 194). Obchody święta niepodległości w dniu 11 listopada przywrócono dopiero Ustawą z dnia 15 II 1989 r. o ustanowieniu Narodowego Święta Niepodległości (Dz.U. Nr 6, poz. 34).

³ Orędzie Rady Regencyjnej w przedmiocie przekazania naczelnego dowództwa wojsk polskich brygadierowi Józefowi Piłsudskiemu (Dz.Pr.P.P. 1918 Nr 17, poz. 38).

⁴ Dekretem Naczelnego Dowódcy Józefa Piłsudskiego z dnia 14 listopada 1918 r. (Dz.Pr.P.P. Nr 17, poz. 40) J. Piłsudski powierzył misję tworzenia rządu Ignacemu Daszyńskiemu. Rządu nie udało się jednak stworzyć.

⁵ Orędzie Rady Regencyjnej w przedmiocie rozwiązania Rady Regencyjnej i przekazania najwyższej władzy państwowej naczelnemu dowódcy wojsk polskich Józefowi Piłsudskiemu (Dz.Pr.P.P. 1919 Nr 17, poz. 39). Zob. też Orędzie Rady Regencyjnej do Narodu Polskiego z dnia 7 X 1918 r. (Dz.Pr.P.P. Nr 12, poz. 23) oraz wydany przez tę radę dekret – Dekret Rady Regencyjnej z dnia 15 X 1918 r. w przedmiocie wykonywania władzy ustawodawczej (Dz.Pr.P.P. Nr 12, poz. 24).

⁶ Dz.Pr.P.P. Nr 17, poz. 41.

⁷ 28 listopada 1918 r. ogłoszono zasady ordynacji wyborczej, oparte na pięcioprymiotnikowym prawie wyborczym, i rozpisano przyszłe wybory do Sejmu Ustawodawczego na dzień 26 stycznia 1919 r. (Dekret z dnia 28 XI 1918 r. o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego – Dz.Pr.P.P. Nr 18, poz. 46) ze zmianami wynikającymi z dekretów z dnia 19 i 26 XII 1918 r. (Dz.Pr.P.P. Nr 20, poz. 63 i Nr 21, poz. 74); zob. też Dekret z dnia 28 XI 1918 r. o wyborach do Sejmu Ustawodawczego (Dz.Pr.P.P. Nr 18, poz. 47) oraz Ustawę z dnia 1 VIII 1919 r. o uzupełniających wyborach z dalszych części b. zaboru pruskiego (Dz.Pr.P.P. Nr 65, poz. 393).

⁸ Dekret z dnia 5 II 1919 r. o zwołaniu Sejmu Ustawodawczego (Dz.U. Nr 16, poz. 217).

20 lutego tegoż roku Sejm uchwalił pierwszy polski akt konstytucyjny⁹, zwany Małą Konstytucją, ustanawiający Sejm władzą ustawodawczą i suwerenną zarazem, a J. Piłsudskiemu powierzył „dalsze sprawowanie urzędu Naczelnika Państwa”. Wraz z rządem, którego powoływał w porozumieniu z Sejmem, Naczelnik Państwa był odpowiedzialny przed Sejmem. Wprawdzie sam reprezentował Sejm na zewnątrz i był najwyższym wykonawcą uchwał sejmowych, lecz nie posiadał inicjatywy ustawodawczej, a każdy wydany przez niego akt państwowy wymagał kontrasygnaty właściwego ministra. Nie miał też prawa weta zawieszającego wobec ustaw ani prawa rozwiązania parlamentu.

Ustanowienie Małej Konstytucji, z założenia mającej charakter tymczasowy, w żadnym razie nie przerwało rozpoczętych przez Sejm w 1919 r. prac nad uchwaleniem Konstytucji¹⁰. Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej Sejm uchwalił 17 marca 1921 r. (tzw. Konstytucja marcowa)¹¹. Zgodnie z tym aktem władzę ustawodawczą miały sprawować Sejm i Senat, wybierane w wyborach powszechnych, tajnych, równych i proporcjonalnych¹² co 5 lat. Obu izbom parlamentu Konstytucja dawała wyłączność na stanowienie ustaw, a jednocześnie przewidywała prawo inicjatywy ustawodawczej dla rządu. Projekt ustawy przyjęty przez Sejm wymagał akceptacji Senatu, a zmiany proponowane przez Senat – akceptacji Sejmu. Ich aprobacja przez Sejm wymagała zwykłej większości, odrzucenie zaś jedenastu dwudziestych głosów. Posłom służyło prawo wyboru ze swego grona Marszałka Sejmu, sekretariatu i komisji sejmowych, a z tytułu reprezentacji całego społeczeństwa – prawo składania

⁹ Uchwała Sejmu Ustawodawczego z dnia 20 II 1919 r. w sprawie powierzenia Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa (Dz.Pr.P.P. Nr 19, poz. 226). Mała Konstytucja weszła w życie w dniu 27 lutego 1919 r. Mocą art. 2 Ustawy przechodniej z dnia 18 V 1921 r. do Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 III 1921 r. w sprawie tymczasowej organizacji władzy zwierzchniej Rzeczypospolitej (Dz.U. Nr 44, poz. 268) „[p]rawa i obowiązki obecnego Naczelnika Państwa, określone w Uchwale Sejmu dnia 20 lutego 1919 roku [...], trwają do chwili objęcia urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej, wybranego na podstawie Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 marca 1921 roku”.

¹⁰ Projekt Konstytucji Komisja Konstytucyjna przedstawiła Sejmowi Ustawodawczemu w dniu 8 VII 1920 r. Dyskusję nad nim wznowiono we wrześniu 1920 r., 5 II 1921 r. zakończono drugie głosowanie, a 15 III 1921 r. rozpoczęto, w burzliwym tonie, czytanie trzecie.

¹¹ Dz.U. Nr 44, poz. 267.

¹² Czynne prawo wyborcze przysługiwało w wyborach do Sejmu – osobom, które ukończyły 21. rok życia, w wyborach do Senatu – 30 lat (z wyjątkiem wojskowych), natomiast prawo wybieralności przysługiwało wszystkim obywatelom powyżej 25 lat (Sejm) i 40 lat (Senat).

interpelacji. Sejmowi podlegała Najwyższa Izba Kontroli, z odpowiedzialnością przed nim jej prezesa.

Władza wykonawcza należała do prezydenta i rządu. Prezydenta wybierało Zgromadzenie Narodowe (Sejm i Senat), bezwzględną większością głosów, na okres siedmioletniej kadencji. Prezydent pełnił funkcję głowy państwa i z tego tytułu reprezentował państwo na zewnątrz, przyjmował przedstawicieli obcych państw i wysyłał polskich przedstawicieli za granicę, zawierał umowy międzynarodowe, wypowiadał wojnę i zawierał pokój po poinformowaniu lub za zgodą Sejmu, sprawował również najwyższe zwierzchnictwo nad armią, przy czym w czasie wojny nie mógł sprawować naczelnego dowództwa. Nadto w gestii Prezydenta pozostawiono pewne kompetencje w zakresie: władzy wykonawczej (mianował i odwoływał premiera, a na jego wniosek poszczególnych ministrów, na wniosek rządu obsadzał wszystkie wyższe stanowiska cywilne w państwie), władzy ustawodawczej (zwoływał, odraczał i zamykał sesje parlamentu, promulgował i publikował ustawy, wydawał rozporządzenia i zarządzenia dla wykonywania ustaw oraz mógł rozwiązać parlament za zgodą 3/5 Senatu), władzy sądowej (mianował sędziów i stosował prawo łaski). Prezydent nie ponosił odpowiedzialności parlamentarnej, cywilnej i politycznej. Tę ostatnią ponosili za Prezydenta premier i poszczególni ministrowie, stąd też każdy akt prawny wydany przez Prezydenta wymagał ich kontrasygnaty. Natomiast Prezydent ponosił odpowiedzialność konstytucyjną za: zdradę kraju, naruszenie konstytucji i przestępstwa karne. Prawo pociągnięcia go do odpowiedzialności przysługiwało Sejmowi większością 3/5 głosów. Sprawę rozpatrywał Trybunał Stanu. Rząd tworzyli ministrowie pod kierownictwem premiera. Ministrowie ustępowali na żądanie Sejmu, czego nie wiązano z wotum nieufności dla całego rządu. Tym samym Rada Ministrów była swego rodzaju organem wykonawczym Sejmu.

Nakreślony Konstytucją marcową ustrój Rzeczypospolitej Polskiej przetrwał do 1926 r. Dokonany w tym roku, w dniach 12–15 maja przez J. Piłsudskiego i obóz przez niego kierowany zbrojny zamach stanu stworzył nowe realia polityczne i prawne. Na dzień 31 maja 1926 r. ówczesny Marszałek Sejmu Maciej Rataj zwołał Zgromadzenie Narodowe w celu wyboru nowego Prezydenta Rzeczypospolitej. Spośród dwóch kandydatur do tego urzędu: Józefa Piłsudskiego i Adolfa Bnińskiego Zgromadzenie Narodowe wybrało w pierwszej turze głosowania J. Piłsudskiego. Piłsudski wyboru tego jednak nie przyjął, co uzasadniał m.in. zbyt ograniczonymi kompetencjami Prezydenta

przewidzianymi Konstytucją marcową¹³. Stąd też następnego dnia, 1 czerwca 1926 r., Zgromadzenie Narodowe zebrało się ponownie i spośród trzech kandydatów (Ignacy Mościcki, Adolf Bniński oraz Zygmunt Marek) w drugim głosowaniu na urząd Prezydenta wybrało kandydata zaproponowanego przez J. Piłsudskiego – Ignacego Mościckiego. Ukonstytuowały się nowe władze (po przyjęciu dymisji tymczasowego rządu Kazimierza Bartla). Prezydent I. Mościcki misję tworzenia nowego rządu powierzył J. Piłsudskiemu¹⁴. Rząd podjął działalność 2 października 1926 r. Tekę ministra spraw wojskowych objął w nim (ponownie) J. Piłsudski.

W tym okresie politycznymi uwarunkowaniami uzasadniano potrzebę wzmocnienia władzy wykonawczej (prezydenta i rządu). Osiągnięcie tego stanu wymagało zmiany Konstytucji marcowej w zakresie: ograniczenia roli ustrojowej (uprawnień) Sejmu, rozszerzenia kompetencji rządu, w tym szczególnie kompetencji Prezydenta. Zmian ustroju parlamentarnego dokonano Ustawą Konstytucyjną z dnia 2 sierpnia 1926 r., zwaną nowelą sierpniową, zmieniającą i uzupełniającą Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r.¹⁵ Wprowadzone nią zmiany zawierały się m.in. w prawie rozwiązania przez Prezydenta, na wniosek rządu, parlamentu oraz wydawania przez niego rozporządzeń z mocą ustawy w okresie do końca 1927 r.¹⁶ Rozporządzenia te wymagały zatwierdzenia przez Sejm na najbliższym jego posiedzeniu. Prezydent uzyskał też prawo ogłoszenia budżetu w drodze ustawy w brzmieniu przedstawionym przez rząd, w przypadku niedochowania przez parlament terminów procedury budżetowej. Wzmocnieniu rządu służyły zmiany dotyczące odstąpienia od głosowania nad wotum nieufności

¹³ Akt wyboru J. Piłsudskiego przez obie izby Zgromadzenia Narodowego (Sejm i Senat) z końcem maja 1926 r. był niewątpliwie aktem legalizacji przed nie przewrotu majowego, szerzej zob. A. Albert, *Najnowsza historia Polski 1914–1993*, Warszawa 1995, t. 1, s. 220.

¹⁴ J. Piłsudski funkcję premiera przyjął i sprawował w okresie od 2 X 1926 do 27 VI 1927 r. W dniu 1 VI 1926 r. Prezydent desygnował na urząd premiera ponownie K. Bartla, który urząd ten sprawował w okresie od 27 VI 1926 do 13 IV 1929 r.

¹⁵ Dz.U. Nr 78, poz. 442. W opinii T. Maciejewskiego (*Historia ustroju Polski*, Koszalin 1998, s. 157), „[p]o uchwaleniu noweli sierpniowej rozpoczęły się w Rzeczypospolitej Polskiej rządy sanacji, a faktyczną władzę w państwie przejął J. Piłsudski”. Na temat noweli sierpniowej z 1926 r. zob. A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1969, s. 96–99.

¹⁶ Zob. też Ustawę z dnia 2 VIII 1926 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy (Dz.U. Nr 78, poz. 443). Ustawa ta, zwana też ustawą o pełnomocnictwach, upoważniała Prezydenta do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy do czasu wybrania Sejmu i Senatu kolejnej kadencji.

dla rządu podczas posiedzenia, na którym wniosek ten złożono. Noweła sierpniowa nie zamykała procesu zmian ugruntowujących silną już pozycję Głowy Państwa i rządu. Sejm następnej kadencji (1930–1935) rozszerzył uprawnienia Prezydenta o wydawanie rozporządzeń z mocą ustawy. Jednocześnie obóz rządzący¹⁷ podjął działania zmierzające do ugruntowania silniejszej niż dotąd ustrojowej pozycji Prezydenta, zwłaszcza w sferze ustawodawczej, w jego stosunku do parlamentu, a także rozszerzenia kompetencji Prezydenta w zakresie egzekutywy. 23 kwietnia 1935 r. parlament uchwalił nową konstytucję¹⁸, zwaną kwietniową. Jej art. 2¹⁹ usytuował Prezydenta ponad aparatem państwowym, pod zwierzchnictwem którego – zgodnie z art. 3 ust. 1 tego aktu – pozostawał rząd, parlament (Sejm i Senat), siły zbrojne, sąd i kontrola państwa.

Po śmierci J. Piłsudskiego (12 maja 1935 r.), a przed wyborami do parlamentu na podstawie uchwalonej 8 czerwca 1935 r. nowej ordynacji wyborczej, zaistniała niejasna sytuacja związana z sukcesją po Marszałku. Na specjalnie zwołanej w nocy z 12 na 13 maja radzie gabinetowej z udziałem prezydenta I. Mościckiego i premiera Walerego Sławka zdecydowano o powierzeniu stanowiska Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych gen. Edwardowi Rydzowi-Śmigłemu. Ówczesnie było to kompromisowe rozwiązanie, lecz nierozwiązujące sporu o naczelną władzę w państwie. W ocenie W. Sławka to jemu J. Piłsudski planował powierzyć urząd prezydenta. Z kolei I. Mościcki – powołując się na słowa J. Piłsudskiego – twierdził, że z urzędu prezydenta może ustąpić, jeśli jego zmęczenie nie pozwoli mu na dalsze pełnienie obowiązków²⁰. W. Sławek, przegrywając w tym sporze do czasu wyborów, podporządkował się prezydentowi. Po wygranych wyborach w październiku 1935 r. i podtrzymaniu przez prezydenta wcześniejszego stanowiska w sprawie sukcesji, premier W. Sławek złożył dymisję swojego gabinetu. W nowym rządzie funkcję premiera objął Marian Zyndram-Kościałkowski, sprzyjający I. Mościckiemu. Za obopólnym porozumieniem prezydenta i gen.

¹⁷ Chodzi tu o Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem (BBWR) – organizację skupiającą zwolenników J. Piłsudskiego, powstałą w 1928 r., rozwiązaną 30 X 1935 r. po porażce jej lidera, premiera W. Sławka.

¹⁸ Dz.U. Nr 30, poz. 227.

¹⁹ Artykuł 2 Konstytucji kwietniowej brzmiał „1. Na czele państwa stoi Prezydent Rzeczypospolitej. 2. Na Nim spoczywa odpowiedzialność wobec Boga i historii za losy Państwa. 3. Jego obowiązkiem naczelnym jest troska o dobro Państwa, gotowość obronna i stanowisko wśród narodów świata. 4. W jego osobie skupia się jednolita i niepodzielna władza państwowa”.

²⁰ A. Albert, *op. cit.*, s. 314, 317.

Rydza-Śmigłego rząd ten 15 maja 1936 r. ustąpił. Nowy rząd sformował zwolennik E. Rydza-Śmigłego Felicjan Sławoj-Składkowski (obejmując jednocześnie tekę ministra spraw wewnętrznych).

Dwa miesiące później (13 lipca 1936 r.) F. Sławoj-Składkowski za zgodą prezydenta w drodze okólnika²¹ (tj. w formie prawnie wątpliwej) określił Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych pierwszą po prezydencie osobą w państwie, powierzając mu utrzymanie „całości i nienaruszalności Rzeczypospolitej”. Okólnik ten, mimo krytycznej oceny partii opozycyjnych, umocnił wysoką już pozycją w państwie E. Rydza-Śmigłego (od 11 listopada 1936 r. nadto marszałka Polski).

F. Sławoj-Składkowski, nieprzyjętą ostatecznie, dymisję swojego rządu złożył w czerwcu 1937 r.²², co jednak nie zmieniło faktycznego, niejednolitego politycznie, układu gabinetu premiera. W obozie prezydenckim, niezależnym od opinii premiera, pozostawali minister skarbu, minister rolnictwa, minister sprawiedliwości, minister oświaty. 7 września 1939 r. F. Sławoj-Składkowski opuścił Warszawę, udając się do Rumunii, a miesiąc później, 5 października złożył dymisję z funkcji premiera, którą nowy Prezydent Władysław Raczkiewicz (zaprzysiężony 30 IX 1939 r. w Paryżu) przyjął.

Nie mniejsze trudności i polityczne emocje towarzyszyły również sprawie budowania administracji terenowej.

2. Działania służące ujednoczeniu administracji terenowej w pierwszych latach niepodległości – zagadnienia ogólne

W pierwszej dobie odrodzenia Polska zetknęła się z głębokimi różnicami w organizacji terytorialnych podstaw działania administracji dotąd funkcjonującej na terenach byłych dzielnic rozbiorowych. Po zaborcach odziedziczyła trzy odrębne systemy podziału terytorialnego i funkcjonujące w ich obrębie organy administracji lokalnej. Wynikające stąd głębokie różnice utrudniały Polsce wszelkie posunięcia w kierunku unifikacji i silniejszego zespolenia ówczesnych władz. Nic dziwnego, że z końcem października 1918 r., przejmując z rąk okupanta administrację z terenów byłego Królestwa Kongresowego (prorosyjskiego terytorium liczącego 10 guberni), poza zorganizowaniem na szczelbu

²¹ Monitor Polski, nr 163 z 16 VII 1936. Podaję za A. Ajnenkiel, *Polska po przewrocie majowym*, Warszawa 1980, s. 520–521.

²² A. Chojnowski, P. Wróbel, *Prezydenci i premierzy drugiej Rzeczypospolitej*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1992, s. 369 i n.

centralnym ministerstw zachowano podział na powiaty, tworząc w ich obrębie urzędy powiatowe.

Pierwszą próbę określenia roli organów powiatowych (ich organizacji i zakresu działania) przyniosły tymczasowe przepisy z lutego–marca 1919 r. powierzające kierowanie administracją państwową w powiecie komisarzowi ludowemu (później powiatowemu). Komisarz był reprezentantem rządu oraz organem administracji rządowej I instancji podległym Ministrowi Spraw Wewnętrznych, jednocześnie – przy oparciu ówczesnej administracji na dwustopniowej organizacji – posiadał kompetencję koordynowania działań podległych mu służb z władzami i urzędami powiatowymi podległymi innym ministrom. W istocie były to kompetencje wąsko zakreślone. Podległość komisarzy z jednej strony bezpośrednio Ministerstwu Spraw Wewnętrznych, a z drugiej strony tworzenie przez wielu ministrów i kierowników urzędów centralnych swych agend (urzędów) w powiecie²³ prowadziło – z braku pośrednich instancji – do scentralizowania wszystkich agend administracyjnych w II i ostatniej instancji w ministerstwach, a nadto do decentralizacji merytorycznej w obrębie administracji państwowej. Ten stan rzeczy pociągał za sobą przeciążenie władz centralnych oraz niejasność i konflikty kompetencyjne w obrębie administracji powiatowej. Wpływał także ujemnie na sprężystość jej działania, skutkującą m.in. przewlekłością w załatwianiu każdej sprawy wymagającej uzgodnień kilku urzędów, nie mówiąc o kosztach administracji i stracie czasu obywateli²⁴.

Palącą potrzebą stało się zatem powołanie na obszarze byłego zaboru rosyjskiego władz administracji ogólnej szczebla pośredniego – w województwach wojewódzkich organów administracji oraz unormowanie tymczasowej, organizacji powiatowych władz administracyjnych I instancji. Realizacji tego celu służyły Ustawa tymczasowa z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych drugiej instancji²⁵ oraz

²³ Zdaniem A. Ajnenkiela (*Administracja w Polsce. Zarys historyczny*, Warszawa 1977, s. 54) było ich ponad dwadzieścia, m.in.: Powiatowa Rada Apropowizacyjna, Urząd Pośrednictwa Pracy, Powiatowa Komisja dla Bezrobotnych, Urząd Mieszkaniowy i Sanitaro-Obyczajowy, Inspektorat Szkolny, Urząd Zdrowia i Lekarzy Powiatowych, Inspektorat Farmaceutyczny, Urząd Architekta Powiatowego, Urząd Archiwalny. Szczegółowe wyliczenie funkcjonujących wówczas lokalnych organów administracji o kompetencji specjalnej podawali K.W. Kumaniecki, J.S. Langrod, S. Wachholz, *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, Kraków–Warszawa 1939, s. 35 i n.

²⁴ Na mankamenty ówczesnych rozwiązań wskazywali m.in. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947, s. 55 i n.; J. Starościk, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 122 i n.

²⁵ Dz.Pr.P.P. Nr 65, poz. 395.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 1919 r. o czasowej organizacji powiatowych władz administracyjnych na obszarze byłego zaboru rosyjskiego²⁶. Aktem pierwszym przywrócono w centralnej Polsce, wzorem rozwiązań I Rzeczypospolitej Polskiej, województwa oraz wojewodów jako organy administracji zespolonej, aktem drugim z kolei utrzymano dawny rosyjski podział administracyjny na powiaty i przekształcono urzędy powiatowe w starostwa ze starostami na czele (art. 1 i 2).

Starosta, jako organ administracji zespolonej w powiecie, podlegał bezpośrednio Ministrowi Spraw Wewnętrznych i był przez niego mianowany. Do jego kompetencji należały wszystkie sprawy powiatowej władzy administracyjnej, z wyłączeniem przekazanych administracji wojskowej, sądowej, skarbowej, szkolnej, kolejowej i pocztowo-telegraficznej oraz urzędowi ziemskiemu (art. 4). Z reprezentowania władzy w powiecie wynikało jego prawo do koordynowania działalności jednostek niezespolonych, prawo wydawania, zatwierdzania i podpisywania zarządzeń, rozporządzeń i orzeczeń starostwa. Był odpowiedzialnym wykonawcą zleceń wojewody. Wyposażony w kompetencje nadzorcze nad samorządem, był m.in. uprawniony do wydawania zarządów gmin oraz miast prawnych zaleceń, udzielania wskazówek, był też przewodniczącym organu wykonawczego samorządu. Jako kierujący starostwem był służbowym przełożonym wszystkich urzędników i funkcjonariuszy zatrudnionych w starostwie.

Zmiany wprowadzone rozporządzeniem z dnia 28 sierpnia 1919 r. (w ograniczonym zakresie także ustawą z dnia 2 stycznia 1919 r.) odnosiły się wyłącznie do powiatów położonych na obszarze byłego Królestwa Polskiego. Na obszarze pozostałych powiatów istniało nadal rozdrobnienie organizacyjne administracji. Dotyczyło ono szczególnie powiatów na terenie byłej Galicji, gdzie organizacja starostw opierała się na austriackich przepisach z dnia 19 stycznia 1853 r., oraz na ziemiach byłego zaboru pruskiego, gdzie uprawnienia starosty wynikały z ustawy z dnia 13 grudnia 1872 r.²⁷ oraz ustawy wydanej 1 sierpnia 1919 r.²⁸

²⁶ Dz.Pr.P.P. Nr 72, poz. 426. Zob. też Rozporządzenie wykonawcze Rady Ministrów z dnia 13 XI 1919 r. do rozporządzenia z dnia 28 VIII 1919 r. określające zasady zespolenia urzędów i organów powiatowej administracji państwowej (Dz.U. Nr 90, poz. 488).

²⁷ Ordynacja powiatowa dla prowincji Wschodnich i Zachodnich Prus, Brandenburgii, Pomorza, Śląska i Saksonii z dnia 13 XII 1872 r., w brzmieniu Ustawy z dnia 19 III 1881 r. (Zbiór ustaw pruskich, s. 155, 179). Zob. też W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007, s. 333.

²⁸ Ustawa z dnia 1 VIII 1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu byłej Dzielnicy Pruskiej (Dz.U. Nr 64, poz. 385).

Nie przekreślając znaczenia powyższych aktów prawnych, wiadomo było, że wprowadzanie dalszych unifikujących w swym charakterze zmian w strukturze i organizacji terytorialnych podstaw działania administracji następować będzie stopniowo, równoległe z kształtowaniem się granic państwa i rozciąganiem właściwości władz centralnych w Warszawie. Przebieg tego procesu nie był przewidywalny. Przemocny wpływ miał raczej bieg wydarzeń wojennych i politycznych aniżeli względy administracyjno-gospodarcze. Jednakże ważność i rolę przepisów z 1919 r. podkreślało ugruntowanie powiatu i województwa jako jednostek podziału administracyjnego, niezależnie od faktu późniejszej zmiany granic niektórych powiatów czy ich lokowania w granicach innego niż dotąd województwa, powstawania nowych województw. Z kolei dla kształtowania ustroju organów administracyjnych w tych jednostkach podziału terytorialnego znaczenie przepisów z 1919 r. wyrażało się w wypracowaniu wzorcowego modelu rozwiązań administracyjnych, przyjmowanych następnie w pozostałych częściach kraju, szczególnie w administracji szczebla wojewódzkiego, z wyjątkiem województwa śląskiego, gdzie odrębności uzyskały znacznie trwalszy charakter.

W 1921 r. Konstytucja marcowa usankcjonowała jednolity podział terytorialny, dzieląc państwo polskie na województwa, powiaty oraz gminy miejskie i wiejskie²⁹. Trójstopniowy podział administracyjny wprawdzie zyskał rangę konstytucyjną, faktycznie jednak nadal istniał dwuinstancyjny system władz terenowej administracji ogólnej³⁰. Organy administracji rządowej (ogólnej) usytuowano tylko w powiatach i województwach.

Niezależnie od prac unifikujących podziały terytorialne, stosownie do przepisów art. 66 Konstytucji marcowej, przystąpiono do prac nad zespoleniem poszczególnych działów administracji w „jednym urzędzie i pod jednym zwierzchnictwem” (przez wojewodę w województwie, przez starostę w powiecie). Konstytucja pozostawiła prawną

²⁹ Por. art. 65 Konstytucji marcowej, w myśl którego „Dla celów administracyjnych Państwo Polskie podzielone będzie na drodze ustawodawczej na województwa, powiaty i gminy miejskie i wiejskie, które będą równocześnie jednostkami samorządu terytorialnego” (Dz.U. Nr 44, poz. 267).

³⁰ W gminach miejskich i wiejskich natomiast funkcje władz administracji ogólnej wypełniały organy samorządu terytorialnego. Gmina (i jej organy – bardzo zróżnicowane prawem byłych państw zaborczych) wprawdzie posiadała własny zakres zadań, nie stanowiła jednak instancji administracyjnej. W poręczonym zakresie działania była tylko organem wykonawczym administracji rządowej.

możliwość utrzymania administracji niezespolonej³¹. Dla organów administracji ogólnej oznaczało to powierzenie wojewodzie (staroście) w sferze administracji rządowej kompetencji wobec poszczególnych działów administracji państwowej (tzw. zespolenie bezpośrednie) oraz reprezentowanie rządu w terenie. Z tytułu pełnienia przez wojewodę (starostę) tej drugiej funkcji wobec urzędów administracji niezespolonej wprowadzono zasadę tzw. zespolenia pośredniego.

Konstytucja marcowa w art. 66 deklarowała ponadto, że „uwzględniona będzie zasada udziału obywateli powołanych drogą wyborów, w wykonywaniu zadań tych urzędów w granicach określonych ustawami”. Oznaczało to organizację administracji terytorialnej na podstawie zasady dualistycznej, tj. zespolenia administracji rządowej z administracją samorządową.

W ten sposób organizacja administracji publicznej w II Rzeczypospolitej przedstawiała typ tzw. dualistycznej administracji, opartej na dwóch głównych, równolegle działających pionach, tj. pionie organów administracji rządowej i pionie organów administracji samorządowej. Pion administracji rządowej dzielił się na władze administracji zespolonej, tzw. władze administracji ogólnej (województwie i starostwie), i na pion administracji niezespolonej (specjalnej), którą tworzyły władze i urzędy terenowe. Pion administracji samorządowej reprezentowany był przez organy samorządu terytorialnego³² i specjalnego (gospodarczego i zawodowego).

³¹ Łącznie w okresie międzywojennym było piętnaście podziałów dla celów specjalnych; informacja za: W. Ćwik, W. Mróz, A. Witkowski, *Administracja w systemie ustrojowym Polski do 1939 r.*, Przemyśl 1998, s. 237. Administracja niezespolona działała w jednostkach podziału specjalnego pokrywających się z podziałem zasadniczym (np. okręgi szkolne, skarbowe i ziemskie), a także w jednostkach wykraczających poza jego granice (np. przekazanych administracji wojskowej, sądowej, pocztowej, kolejowej, lasów państwowych, dróg wodnych, górniczej, celnej).

³² Brak jednolitości organów zaznaczał się bardzo silnie. Od chwili uzyskania niepodległości przez Polskę ich ustroj kształtowany był prawem byłych państw zaborczych. W największym stopniu zróżnicowanie dotyczyło najniższej jednostki podziału terytorialnego – gminy (miejskiej i wiejskiej). Nie ograniczało się jednak wyłącznie do niej. Wyraźne różnice dotyczyły także samorządu w powiatach, a tym bardziej samorządu w województwach. Dopiero Ustawa z dnia 23 III 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 31, poz. 294), zwana ustawą scaleniową, zaprowadziła jednolity ustroj gminy miejskiej i wiejskiej oraz na szczeblu powiatu w skali całego kraju. Jednostki samorządu terytorialnego pokrywały się z podziałem administracyjnym kraju. Wszystkie organy samorządu (stanowiąco-kontrolne i wykonawczo-zarządzające) były wybieralne. Uprawnienia samorządu obejmowały nadal tzw. zakres spraw własnych i spraw poruczonych. Ustawa scaleniowa, sankcjonując jednoosobowe kierownictwo, wzmocniła zarazem nadzór nad samorządem oraz stworzyła podstawę do silniejszego

Ujednolicanie administracji terytorialnej trwało do końca lat dwudziestych. Zwieńczeniem tego procesu było rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 stycznia 1928 r.³³ Niebagatelne znaczenie miało również zunifikowanie podstaw prawnych działania tej administracji, będące efektem wydania Rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 1928 r.: o postępowaniu administracyjnym³⁴, o postępowaniu przymusowym w administracji³⁵ oraz o postępowaniu karno-administracyjnym³⁶.

3. Wojewoda w początkach odbudowy niepodległego państwa polskiego i latach stopniowego stabilizowania ustroju władz administracji ogólnej II instancji

3.1. Wojewoda w latach 1918–1928

W pierwszych latach odzyskania niepodległości dla procesu tworzenia organów administracji ogólnej stopnia wojewódzkiego, nierozzerwalnie

jego podporządkowania władzom administracji ogólnej; szerzej zob. A. Ajnenkiel, B. Leśnodorski, W. Rostocki, *Historia ustroju Polski (1764–1939)*, pod red. B. Leśnodorskiego, Warszawa 1970, s. 207–209. W województwach z kolei, mimo zapowiedzi zawartej w art. 3 i 65 Konstytucji marcowej i wydania Ustawy z dnia 26 IX 1922 r. o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego, a zwłaszcza województw: krakowskiego, tarnopolskiego i stanisławowskiego (Dz.U. Nr 90, poz. 829), samorząd wojewódzki istniał jedynie w poznańskim i pomorskim. Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra byłej Dzielnicy Pruskiej z dnia 12 VIII 1921 r. (Dz.U. Nr 71, poz. 492) funkcje rady i wydziałów wojewódzkich spełniały organy uchwałodawcze (sejmiki wojewódzkie) i wykonawcze (wydziały wojewódzkie wojewódzkich związków samorządowych), działające na mocy przepisów byłych państw zaborczych. Zbliżony do samorządu terytorialnego ustrój charakteryzowało natomiast autonomiczne województwo śląskie; szerzej zob. J. Ciągwa, *Autonomia Śląska w okresie II Rzeczypospolitej*, w: *Konstytucje Polski*, t. 2, b.d.w., s. 218 i n. Na obszarze byłej Galicji namiastkę samorządu wojewódzkiego zapewniał utworzony Ustawą z dnia 30 I 1920 r. o zniesieniu Sejmu i Wydziału Krajowego b. Królestwa Galicji i Lodomerji z Wielkim Księstwem Krakowskim (Dz.U. Nr 11, poz. 61) Tymczasowy Wydział Samorządowy, któremu z czasem przewodniczył wojewoda. Do niego należało sprawowanie wraz z Wydziałem nadzoru nad samorządem niższych szczebli. Wydział ten zlikwidowano w 1929 r. mocą Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 I 1928 r. o zniesieniu Tymczasowego Wydziału Samorządowego (Dz.U. Nr 7, poz. 40).

³³ Rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dz.U. Nr 11, poz. 86), dalej „rozp. z 1928 r.”.

³⁴ Dz.U. Nr 36, poz. 341 ze zm.

³⁵ Dz.U. Nr 36, poz. 342 ze zm.

³⁶ Dz.U. Nr 38, poz. 365 ze zm.

związanego z nowo tworzonymi województwami, generalnie znaczenie miała Ustawa tymczasowa z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji. Mocą jej art. 1 obszar dawnego Królestwa Polskiego, w miejsce rosyjskich guberni, podzielono na pięć województw: warszawskie, lubelskie, kieleckie, łódzkie i białostockie (z Białymstokiem i obwodem z dawnej guberni grodzieńskiej). Jednocześnie ustawa przewidywała, że miasto stołeczne Warszawa ze względu na swoją szczególną pozycję zostanie odrębną jednostką administracyjną, działającą na prawach województwa. Komisarz Rządu na m.st. Warszawę zajmował stanowisko równe wojewodzie i podlegał bezpośrednio Ministrowi Spraw Wewnętrznych. Odrębności dotyczyły także Łodzi i Lublina³⁷, w których to miastach organami władzy administracyjnej I instancji pozostawali Komisarze Rządowi, podlegli właściwemu wojewodzie³⁸.

Na czele województwa stał wojewoda – mianowany, przenoszony i zwalniany ze stanowiska przez Naczelnika Państwa, na wniosek Rady Ministrów zgłoszony przez Ministra Spraw Wewnętrznych. Po uchwaleniu Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r. od 14 grudnia 1922 r. wojewodę mianował, przenosił i zwalniał ze stanowiska Prezydent Rzeczypospolitej³⁹. Pod względem osobowym wojewoda podlegał Ministrowi Spraw Wewnętrznych, służbowo natomiast ministrom właściwym dla danego działu administracji⁴⁰.

W myśl przepisów Ustawy z dnia 2 sierpnia 1919 r. oraz Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 listopada 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji wojewoda na terenie województwa był: (1) przedstawicielem rządu – i z tego tytułu przed rządem odpowiadał za zarząd województwem (art. 2). Z przepisu tego wywodzono

³⁷ Powiaty miejskie w Łodzi i Lublinie utworzono Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 4 III 1920 r. w przedmiocie tymczasowej organizacji władzy administracyjnej I instancji w miastach Warszawie, Łodzi i Lublinie (Dz.U. Nr 20, poz. 106). Zob. też Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 VII 1922 r. w przedmiocie zniesienia Komisariatu Rządu w Lublinie (Dz.U. Nr 56, poz. 510), mocą którego miasto Lublin włączono do powiatu lubelskiego.

³⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 II 1920 r. w przedmiocie tymczasowej organizacji władzy administracyjnej I instancji w miastach Warszawie, Łodzi i Lublinie (Dz.U. Nr 20, poz. 106).

³⁹ Ustawa przechodnia z dnia 18 V 1921 r. do Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 III 1921 r. w sprawie tymczasowej organizacji władzy zwierzchniej Rzeczypospolitej (Dz.U. Nr 44, poz. 268); Dekret z dnia 17 XI 1922 r. o zwołaniu Sejmu i Senatu (Dz.U. Nr 100, poz. 914).

⁴⁰ Artykuł 3 Rozporządzenia wykonawczego Rady Ministrów z dnia 13 XI 1919 r. do ustawy tymczasowej z dnia 2 VIII 1919 r. „o organizacji władz administracyjnych drugiej instancji” (Dz.U. Nr 90, poz. 490), dalej „rozp.”.

koordynacyjno-kontrolne uprawnienia wojewody wobec niezespo-
lnych organów administracji⁴¹; (2) wykonawcą zleceń poszczególnych
ministrów. Wiązało się to z tendencją do skupienia w rękę wojewody
kierownictwa różnych działów administracji państwowej, podlegają-
cych na szczeblu centralnym ministrom. Czyniło to zakres działania
wojewody szerszym aniżeli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Woje-
woda obejmował wszystkie działy administracji państwowej, z wyjąt-
kiem spraw przekazanych administracji wojskowej, sądowej, skarbowej
i celnej, szkolnej, kolejowej, rolnictwa i dóbr państwowych, pocztowo-
telegraficznej oraz zastrzeżonych do kompetencji urzędów ziemskich,
morskich i górniczych⁴², okręgowych i obwodowych inspektorów pracy,
organów ministra robót publicznych (art. 3, art. 6 rozp.); (3) zwierzch-
nikiem władz i urzędów zarówno państwowych, jak i samorządowych
(art. 21 rozp.) jemu podległych, a także służbowym przełożonym urzęd-
ników tychże władz i urzędów. Z tego tytułu wojewoda sprawował
nadzór nad działalnością tych urzędów i nadawał im jako przedstawiciel
rządu jednolity charakter działania. Znosił lub zmieniał z urzędu wszyst-
kie sprzeczne z obowiązującymi przepisami lub interesem publicznym
rozporządzenia, zarządzenia, rozstrzygnięcia i orzeczenia podległych
mu urzędów i organów, o ile przez to nie zostały naruszone nabyte pra-
wa osób trzecich (art. 22 rozp.), mianował funkcjonariuszy podległych
mu urzędów poniżej VII kategorii płac (art. 24 rozp.) oraz wyznaczał
miejsca służbowe w obrębie województwa (art. 26). Nadto wykonywał
władzę dyscyplinarną nad wszystkimi funkcjonariuszami podległych
mu władz (art. 28 rozp.). Ważnym atrybutem władzy wojewody było
również prawo wydawania na mocy ustaw i rozporządzeń ministrów
rozporządzeń, których warunkiem obowiązywania była promulgacja
w Dzienniku Wojewódzkim (art. 6) oraz ich podanie do wiadomości
publicznej na terenie obowiązywania rozporządzenia (art. 6 rozp.). Na
podstawie ustaw i rozporządzeń władz centralnych wojewoda mógł tak-
że wydawać zarządzenia zawierające środki egzekwujące ich wykonanie.

Do wojewody należały ponadto sprawy zapewnienia spokoju
i bezpieczeństwa publicznego⁴³ w województwie, nadzór nad prasą,

⁴¹ J. Służewski, *Wojewoda w systemie administracji państwowej*, Warszawa 1981, s. 11.

⁴² Ustawa z dnia 18 X 1921 r. w przedmiocie uzupełnienia art. 3 ustawy tymczasowej z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji (Dz.U. Nr 87, poz. 635).

⁴³ Rozporządzenie wykonawcze do Ustawy Tymczasowej z dnia 2 VIII 1919 r. o orga-
nizacji Władz Administracyjnych II instancji (Dz.U. 1920 Nr 19, poz. 96).

widowiskami, zgromadzeniami i stowarzyszeniami oraz sprawami paszportowymi i sprawami obcych poddanych (art. 7). Wojewoda posiadał też kompetencje z zakresu spraw wojskowych (art. 8), wyznaniowych (art. 9), zdrowia publicznego (art. 10), aprowizacji ludności (art. 11), ochrony pracy i opieki społecznej (art. 12), rolnictwa i weterynarii (art. 13), administracji przemysłowej (art. 14) i robót publicznych (art. 15).

Zgodnie z art. 4 ustawy (art. 31 rozp.) przy wojewodzie powołano radę wojewódzką jako organ opiniodawczy o charakterze społecznym, złożony z przedstawicieli sejmików oraz rad miejskich miast stanowiących powiaty i przedstawicieli poszczególnych działów administracji zespolonej i niezespolonej. Wojewoda był z urzędu przewodniczącym rady wojewódzkiej. Skierowanie sprawy pod obrady rady zależało od uznania wojewody. Zalecano jednak, by wojewoda zasięgał opinii pełnego składu rady w sprawach gospodarczych i kulturalnych o większym znaczeniu dla województwa (art. 32 rozp.). Uchwały rady wojewódzkiej (w sprawach, w których rada miała prawo głosu stanowczego) wojewoda mógł zawiesić, przedkładając sprawę do rozstrzygnięcia właściwemu ministrowi (art. 5 ustawy).

Zastępcą wojewody był jeden spośród naczelników departamentu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, któremu wojewoda poruczył zastępstwo (art. 4 rozp.), od 1924 r. był nim wicewojewoda⁴⁴. Organem pracy wojewody był zaś urząd wojewódzki, który dzielił się na departamenty i oddziały (art. 32 rozp.). Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 30 marca 1921 r. departamenty przemianowano na wydziały⁴⁵. Do czasu wydania Ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej⁴⁶ status prawny urzędników częściowo normowały wydane w 1918 r. przez Radę Regencyjną „Tymczasowe przepisy służbowe” i przepisy państw zaborczych⁴⁷.

⁴⁴ Paragraf 7 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 II 1924 r. w przedmiocie organizacji władz administracyjnych II instancji (Dz.U. Nr 21, poz. 225).

⁴⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 III 1921 r. w przedmiocie zmiany postanowień artykułów 12, 27, 37 i 38 rozporządzenia wykonawczego Rady Ministrów z dnia 13 XI 1919 r. do ustawy tymczasowej z dnia 2 VIII 1919 r. o organizacji władz administracyjnych drugiej instancji (Dz.U. Nr 39, poz. 236).

⁴⁶ Dz.U. Nr 21, poz. 164.

⁴⁷ Zob. np. Reskrypt Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego z dnia 11 VI 1918 r. oraz Tymczasowe przepisy służbowe dla urzędników państwowych i Tabela płac urzędników państwowych (Dz.U. Nr 6, poz. 13). Reskrypt ten został uchylony Dekretem z dnia 21 IV 1954 r. o niektórych prawach i obowiązkach pracowników kolejowych (Dz.U. Nr 16, poz. 59).

Pozycja wojewody w tym okresie była szczególnie wysoka i zaliczała się do najważniejszych funkcji w aparacie administracyjnym. Wobec częstych zmian gabinetowych władza wojewody – mniej uzależniona od układu sił politycznych w parlamencie – była czynnikiem decydującym o ciągłości funkcjonowania administracji w terenie. Wysokie stanowisko wojewody niejednokrotnie umożliwiało osiągnięcie kariery administracyjnej lub politycznej⁴⁸.

Tymczasem na ziemiach innych dzielnic rozbiorowych organizację władz administracyjnych charakteryzowała duża różnorodność. W każdej z nich da się zauważyć kontynuację rozwiązań organizacyjnych pozostawionych przez państwa zaborcze. Państwo Polskie znalazło się wówczas w szczególnej sytuacji, z jednej strony bowiem utrzymywały się odrębne organizacje władz administracyjnych, a z drugiej rozwijało się wiele nowych – służących celom administracji państwowej – urzędów i instytucji (ziemie byłego zaboru rosyjskiego). Poważnym krokiem na drodze do ujednoczenia organizacji administracji państwowej było stopniowe wprowadzenie w poszczególnych dzielnicach urzędów wojewody – zwykle wtedy określanych województwem (urzędów starosty – określanych starostwem). Jednakże odrębne ustawodawstwo administracyjne, a także odmienny ustrój samorządu i stosunek jego władz do władz państwowych sprawiały, że zakres działania województw (i starostw) w obrębie poszczególnych dzielnic nadal wykazywał pewne różnice.

Na ziemiach byłego zaboru austriackiego mocą Ustawy z dnia 3 grudnia 1920 r.⁴⁹ oraz Rozporządzenia wykonawczego do niej z dnia 14 marca 1921 r.⁵⁰ (faktycznie z dniem 1 września 1921 r.) dostosowano administracyjny ustrój Galicji do wprowadzonego w 1919 r. w byłym zaborze rosyjskim ustroju wojewódzkiego (bez rad wojewódzkich), dzieląc 23 grudnia 1920 r. Małopolskę na cztery województwa: krakowskie, lwowskie, stanisławowskie i tarnopolskie. Podobnie jak w Królestwie Polskim – kompetencje w zakresie obsady personalnej stanowiska wojewody pozostawiono w gestii Naczelnika Państwa. Powołanie następowo na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych uchwalony przez Radę Ministrów. Do tego czasu organem administracji II instancji był ustanowiony Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 marca 1919 r.⁵¹

⁴⁸ A. Ajnenkiel, op. cit., s. 57.

⁴⁹ Ustawa z dnia 3 XII 1920 r. o tymczasowej organizacji władz administracyjnych na obszarze b. Królestwa Galicji i Lodomerji z W. Ks. Krakowskim oraz na wchodzących w skład Rzeczypospolitej Polskiej obszarach Spisza i Orawy (Dz.U. Nr 117, poz. 768).

⁵⁰ Dz.U. Nr 39, poz. 234.

⁵¹ Dz.U. Nr 24, poz. 240.

urząd generalnego delegata rządu byłej Galicji (art. 1), który miał przejąć oraz sprawować ogólne kierownictwo i kontrolę nad działami administracji niezespolonej (art. 2).

Na ziemiach byłej dzielnicy pruskiej organizacja administracji terytorialnej przebiegała znacznie wolniej⁵². Podstawowym aktem kształtującym ustrój władz administracyjnych była Ustawa z dnia 1 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu byłej dzielnicy pruskiej. Na mocy art. 1 tego aktu ziemie te podlegały władzy centralnych organów Rzeczypospolitej. Administracja należała do utworzonego urzędu ministra byłej dzielnicy pruskiej (art. 4, 5 i 7)⁵³. Dążąc do unifikacji administracji, ustawą wprowadzono podział ziem dawnej dzielnicy pruskiej na dwa województwa – w 1919 r. poznańskie (z siedzibą w Poznaniu) i w 1920 r. pomorskie (z siedzibą w Toruniu) – jako obszary administracyjne II instancji, ustanawiając organami administracji wojewódzkiej urzędy wojewodów z wojewodami na czele (art. 8 i 9). Wojewodów na tych ziemiach mianował Naczelnik Państwa na wniosek Ministra byłej Dzielnicy Pruskiej uchwalony przez Radę Ministrów (art. 10), wyższych urzędników podległych wojewodom mianował Minister byłej Dzielnicy Pruskiej, wojewodowie natomiast mianowali pozostałych urzędników (art. 11). Od 1922 r. mocą § 1 Rozporządzenia Ministra byłej Dzielnicy Pruskiej z dnia 10 lutego 1922 r. administracja województwa należała do wojewody⁵⁴. Organem pomocniczym wojewody był urząd wojewódzki (§ 3 Ustawy o ogólnej administracji kraju z dnia 30 lipca 1883 r.⁵⁵ oraz art. 8 Ustawy o tymczasowej organizacji byłej dzielnicy pruskiej). Urząd wojewódzki dzielił się na wydziały i referaty. Na czele wydziałów stali naczelnicy. Urząd wojewódzki posiadał pewne kompetencje jako organ kolegialny, przejęte z dawnych rejencji obwodowych na mocy art. 8 ustawy.

⁵² 27 XII 1918 r. na częściowo wyzwolonym spod rządów niemieckich obszarze byłej dzielnicy pruskiej utworzona została Naczelną Radą Ludową, do której należało sprawowanie zarządu tych ziem. Naczelną Radą Ludową władzę na tych ziemiach sprawowała do czasu wejścia w życie Ustawy z dnia 1 VIII 1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu byłej dzielnicy pruskiej (Dz.Pr.P.P. Nr 64, poz. 385). Wtedy bowiem, tj. po podpisaniu 29 VI 1919 r. Traktatu w Wersalu zawartego między Głównymi Mocarstwami Sprzymierzonymi i Stowarzyszonymi a Polską i jego ratyfikacji przez Sejm Polski i Parlament Niemiecki, Sejm Ustawodawczy uznał na podstawie postanowień Traktatu byłą dzielnicę pruską za część składową Rzeczypospolitej Polskiej.

⁵³ Urząd ten zniesiono Ustawą z dnia 7 IV 1922 r. w przedmiocie zniesienia Ministerstwa b. Dzielnicy Pruskiej (Dz.U. Nr 30, poz. 247).

⁵⁴ Dz.U. Nr 22, poz. 188.

⁵⁵ Zbiór ustaw pruskich, s. 195.

Na ziemiach wschodnich natomiast organizację władzy administracyjnej II instancji wprowadziło Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 listopada 1920 r.⁵⁶ Mocą tego aktu ziemie wschodnie podzielono na trzy okręgi administracyjne (wołyński, poleski i nowogrodzki). W każdym z nich utworzono władzę administracyjną II instancji, wzorowaną na województwach w byłym Królestwie Polskim. Organami administracyjnymi II instancji byli naczelnicy okręgów, do których należało: pełnienie funkcji przedstawiciela rządu i z tego tytułu sprawowanie z ramienia rządu władzy państwowej i zarządu powierzonym okręgiem, wykonywanie zleceń poszczególnych ministrów oraz zwierzchnictwo wobec podległych im władz i urzędów. Unormowanie stanu prawno-politycznego tych ziem nastąpiło Ustawą z dnia 4 lutego 1921 r.⁵⁷, na mocy której okręgi administracyjne przemianowano na województwa – nowogrodzkie (z siedzibą w Nowogrodzie), poleskie (z siedzibą w Brześciu nad Bugiem) i wołyńskie (z siedzibą w Łucku). Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 21 marca 1921 r. rozciągnięto na tej ziemi ustrój wojewódzki⁵⁸. Z mocy tego rozporządzenia, będącego w zasadzie powtórzeniem analogicznego Rozporządzenia z dnia 13 listopada 1919 r., wojewodę powoływał Naczelnik Państwa na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych. Choć nie wynikało to bezpośrednio z treści § 2 powyższego rozporządzenia, przypuszczać należało, że chodzi tu o wniosek uchwalony przez Radę Ministrów. Przemawiał za tym art. 2 Ustawy z dnia 4 lutego 1921 r.

Odmienne ukształtował się zarząd Wileńszczyzny. Ustawą z dnia 6 kwietnia 1922 r. o objęciu władzy nad ziemią wileńską⁵⁹ utworzono jako odrębną jednostkę organizacyjną Ziemię Wileńską. Po aneksji Ziemi Wileńskiej⁶⁰ rozciągnięto Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia

⁵⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 XI 1920 r. w przedmiocie utworzenia władz administracyjnych drugiej instancji na obszarze ziem, objętych umową o preliminarynym pokoju i rozejmie, podpisaną w Rydze dnia 12 X 1920 r. (Dz.U. Nr 115, poz. 760).

⁵⁷ Ustawa z dnia 4 II 1921 r. o unormowaniu stanu prawno-politycznego na ziemiach przyłączonych do Rzeczypospolitej na podstawie umowy o preliminarynym pokoju i rozejmie, podpisanej w Rydze dnia 12 października 1920 r. (Dz.U. Nr 16, poz. 93).

⁵⁸ Dz.U. Nr 39, poz. 235.

⁵⁹ Dz.U. Nr 26, poz. 213. Zob. też wydane na mocy art. 5 Ustawy z dnia 6 IV 1922 r. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 I 1924 r. w przedmiocie rozciągnięcia mocy obowiązującej niektórych dekrétów, ustaw i rozporządzeń Rady Ministrów na Ziemię Wileńską (Dz.U. Nr 11, poz. 97).

⁶⁰ Uchwała Sejmu Ustawodawczego z dnia 24 III 1922 r. o objęciu władzy państwowej w Ziemi Wileńskiej przez Rząd Rzeczypospolitej Polskiej wraz z załącznikami: aktem złączenia Ziemi Wileńskiej z Rzeczpospolitą Polską i uchwałą w przedmiocie

8 czerwca 1922 r.⁶¹ na całym jej obszarze organizację administracji przyjętą w byłym Królestwie, ustanawiając organem administracyjnym II instancji z uprawnieniami wojewody – urząd delegata rządu (mianowanego przez Naczelnika Państwa). Najpóźniej, bo dopiero Ustawą z dnia 22 grudnia 1925 r.⁶² Ziemia Wileńska została przemianowana na województwo, a urząd delegata rządu na urząd wojewody. Faktycznie jednak uprawnienia zwierzchników władz administracyjnych II instancji, w brzmieniu ustawy sierpniowej (z 2 sierpnia 1919 r.), przysługiwały na mocy art. 7 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1922 r. delegatowi rządu. Podobnie zatem jak delegat rządu, wojewoda wileński powoływany był przez Naczelnika Państwa.

Na odmiennych zasadach zorganizowano administrację Śląska. 15 lipca 1920 r. Sejm uchwalił Ustawę Konstytucyjną zawierającą Statut Organiczny województwa śląskiego⁶³. Tworząc województwo śląskie, wyposażone w dość szeroką autonomię, odstąpiono od przyjętej w organizacji aparatu administracyjnego zasady centralizacji. Wiele funkcji administracyjnych pełniły organy nie w zależności od władz centralnych, lecz od Sejmu Śląskiego. Naczelny organami województwa śląskiego były: wojewoda i tymczasowa rada wojewódzka.

Wojewoda śląski mianowany i zwalniany z urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Rady Ministrów⁶⁴ skupiał w swym ręku zakres uprawnień byłego prezydenta kraju w części cieszyńskiej województwa i byłego naczelnego prezesa prowincji oraz prezesa rejencji w części górnośląskiej województwa⁶⁵. Tak jak w pozostałych województwach, wojewoda śląski był przedstawicielem rządu i organem

przynależności państwowej Ziemi Wileńskiej (Dz.U. Nr 20, poz. 162). Mocą tej uchwały Sejm Ustawodawczy przyjął do wiadomości uchwałę Sejmu w Wilnie, jako Zgromadzenia Przedstawicieli Ludności Ziemi Wileńskiej, zapadłą 20 II 1922 r. w przedmiocie przynależności państwowej Ziemi Wileńskiej, oraz zatwierdził dołączony do niej Akt złączenia Ziemi Wileńskiej z Rzeczpospolitą 2 III 1922 r. Zob. też *Dokumenty z dziejów polskiej polityki zagranicznej 1918–1939*, t. 1: 1918–1932, pod red. T. Jędruszczaka, M. Nowak-Kiełbikowskiej, Warszawa 1989, s. 193 i n.

⁶¹ Dz.U. Nr 47, poz. 410.

⁶² Ustawa z dnia 22 XII 1925 r. w sprawie utworzenia województwa wileńskiego (Dz.U. 1926 Nr 6, poz. 29).

⁶³ Ustawa Konstytucyjna z dnia 15 VII 1920 r. zawierająca Statut Organiczny Województwa Śląskiego (Dz.U. Nr 73, poz. 497).

⁶⁴ Wcześniej wojewodę województwa śląskiego powoływał i odwoływał Naczelnik Państwa na wniosek Rady Ministrów (Dz.U. 1920 Nr 73, poz. 497).

⁶⁵ Zjednoczenie Odzyskanych Ziem Śląska Cieszyńskiego z Rzeczpospolitą nastąpiło Dekretem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 X 1938 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 533). Ziemie te weszły w skład województwa śląskiego (art. 3 pkt 1), na które rozciągnięto moc obowiązującą Statutu Organicznego Województwa Śląskiego (art. 3 pkt 2).

administracji ogólnej. Przy czym uprawnienia wojewody śląskiego były szersze. Podlegały mu również sprawy szkolnictwa (podstawowego, średniego) i skarbowe, wyłączone spod kompetencji wojewodów na pozostałym obszarze Polski.

Zastępcami wojewody śląskiego było dwóch wicewojewodów. Wicewojewodę z szerszymi uprawnieniami mianował Prezydent Rzeczypospolitej, drugiego – Minister Spraw Wewnętrznych.

Wojewoda z urzędu był przewodniczącym śląskiej rady wojewódzkiej, złożonej nadto z wicewojewody i pięciu członków wybieranych przez Sejm na okres jednego roku. Rada wojewódzka działała w podwójnej roli: organu wykonawczego samorządu wojewódzkiego i kolegialnego organu administracyjnego przy wojewodzie. Wojewoda śląski, działając w porozumieniu z radą wojewódzką, miał do czasu zebrania się Sejmu Śląskiego władzę ustawodawczą w przypadkach wymagających niezwłocznego uregulowania.

Z tytułu kompetencji nadzorczych nad samorządem w województwie śląskim wojewoda w 1922 r. rozwiązał, w drodze rozporządzenia⁶⁶, sejmiki i wydziały powiatowe w części górnośląskiej (nie było ich w części cieszyńskiej⁶⁷), w ich miejsce powołując komisaryczne wydziały z zakresem kompetencji rozwiązanych sejmików i wydziałów powiatowych. Nadzór nad nimi sprawował wojewoda. Do niego należało też sprawowanie nadzoru nad samorządem miejskim i wiejskim. I z tego tytułu miał m.in. prawo rozwiązania, za zgodą rady wojewódzkiej, rad samorządowych oraz ustanawiania rad komisarycznych. Wybór przełożonych samorządu miejskiego wymagał zatwierdzenia wojewody.

Odrębność Śląska została zniesiona dopiero w roku 1945 Ustawą z dnia 6 maja 1945 r. o zniesieniu statutu organicznego województwa śląskiego⁶⁸.

3.2. Wojewoda w latach 1928–1939

Od pierwszych lat po przewrocie majowym zmianom ustrojowym towarzyszył proces eliminowania z aparatu państwowego przeciwników

⁶⁶ Rozporządzenie Wojewody Śląskiego z dnia 17 VI 1922 r. w przedmiocie ustroju powiatowego województwa śląskiego (Dz.U. Śl. Nr 1, poz. 3); załącznik do Rozporządzenia Wojewody Śląskiego z dnia 10 VII 1926 r. (Dz.U. Śl. Nr 13, poz. 43).

⁶⁷ Jak już wspomniano, Ziemia Śląska Cieszyńskiego odzyskano dopiero mocą Dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 X 1938 r. o zjednoczeniu odzyskanych ziem Śląska Cieszyńskiego z Rzeczpospolitą Polską.

⁶⁸ Dz.U. Nr 17, poz. 92.

politycznych. Przedstawiciele (posłów) bloku opozycji antysanacyjnej, zwłaszcza Centrolewu, osadzano w twierdzy wojskowej w Brześciu nad Bugiem (później w Berezie Kartuskiej). W połowie lat trzydziestych praktyka ta nabrała charakteru instytucjonalnego – na mocy Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 czerwca 1934 r. w sprawie osób zagrażających bezpieczeństwu, spokojowi i porządkowi publicznemu⁶⁹. W ślad za eliminowaniem wpływu opozycyjnych partii coraz wyraźniejsze stawały się też tendencje autorytarne rządzącego obozu, zwłaszcza w sferze władz administracji państwowej. Jej umocnieniu sprzyjało m.in. obsadzanie istotnych stanowisk w administracji centralnej i terenowej zwolennikami J. Piłsudskiego, przede wszystkim zasłużonymi wojskowymi z kadry legionowej. Tym samym systematycznie wzrastała też liczba wojewodów i starostów⁷⁰ będących zwolennikami sanacyjnego obozu rządzącego.

Niezależnie od zmian personalnych w okresie po przewrocie majowym nasilił się proces porządkowania i unifikacji administracji terytorialnej. Przystąpiono do wdrażania zmian organizacyjnych w pionowym układzie administracji ogólnej, polegające na wzmocnieniu hierarchicznej ich budowy i na zunifikowaniu form organizacji administracji w terenie (w latach 1919–1928 dość zróżnicowanych), w połączeniu z rozszerzeniem zasady zespolenia, ograniczonej dotychczas przez znaczną jeszcze samodzielność organów administracji niezespolonej. Znalazło to swój wyraz w Rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej. Przepisy rozporządzenia obowiązywały na obszarze całego państwa, z wyjątkiem województwa śląskiego.

Rozp. z 1928 r. obowiązywało pod rządami obu konstytucji: marcowej z 1921 r. i kwietniowej z 1935 r. Wymagało zatem uwzględnienia w swych postanowieniach naczelnych zasad ustrojowych przyjętych w obu aktach. Wprowadzenie w 1926 r. noweli sierpniowej i w 1935 r. Konstytucji kwietniowej, w swych założeniach idących w kierunku wzmocnienia władzy wykonawczej, wiązało się więc z koniecznością zmiany rozp. z 1928 r. Dokonano tego Ustawą z dnia 21 lutego 1930 r.⁷¹

⁶⁹ Dz.U. Nr 50, poz. 473.

⁷⁰ Zdaniem A. Ajnenkiela (op. cit., s. 85) od przewrotu majowego do końca 1928 r. usunięto 45,4% ogółu osób zajmujących stanowiska starostów; zredukowano 29% kadry zatrudnionej w Ministerstwie Spraw Zagranicznych. Spośród siedemnastu wojewodów zmieniono jedenastu; informacja za: A. Albert, op. cit., s. 223.

⁷¹ Ustawa z dnia 21 II 1930 r. w sprawie zmiany niektórych postanowień Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 I 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dz.U. Nr 17, poz. 124).

oraz Rozporządzeniami Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia: 12 czerwca 1934 r.⁷² i 28 grudnia 1934 r.⁷³ Tekst jednolity wprowadziło Obwieszczenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 sierpnia 1936 r.⁷⁴

Konstytucja kwietniowa z roku 1935⁷⁵ nie zmieniła istniejącego już podziału terytorialnego (administracyjnego) Polski. Jej art. 73 brzmiał: „Dla celów administracji ogólnej państwo będzie podzielone pod względem terytorialnym na obszary administracyjne, a mianowicie województwa, powiaty oraz gminy miejskie i wiejskie”. Konstytucja ta tylko inaczej, wyraźniej, podkreślała znaczenie przyjętego w niej podziału terytorialnego – miał on służyć celom administracji ogólnej, tj. władzy wykonawczej, a nie celom administracyjnym państwa w ogólności, o czym stanowiła Konstytucja marcowa.

Rozp. z 1928 r. dzieliło obszar państwa na 16 województw, podzielonych na powiaty (264), te zaś na gminy miejskie (611) i wiejskie (3195)⁷⁶. Podobnie jak pod rządami ustawy z dnia 2 sierpnia 1919 r., Warszawa była odrębną jednostką administracyjną działającą na prawach województwa. Władzami administracji ogólnej byli wojewodowie, komisarz rządu na m.st. Warszawę, starostowie powiatowi i grodzczy, organy samorządu terytorialnego spełniające zadania administracji ogólnej w zakresie ustalonym przez obowiązujące przepisy prawne (art. 85). Nie zmieniono zatem ani nazw jednostek podziału terytorialnego ani organów administracji ogólnej wprowadzonych ustawą z dnia 2 sierpnia 1919 r. Wprawdzie w latach późniejszych (po 1920 r.) stopniowo rozciągano ustrój organów administracji rządowej wprowadzonych w 1919 r. na obszarze pięciu województw na inne województwa, lecz pewne różnice nadal istniały. Rozp. z 1928 r. je znosi – określony nim ustrój i funkcjonowanie organów administracji ogólnej rozciąga na obszar kolejnych województw, nadal z wyłączeniem

⁷² Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 12 VI 1934 r. w sprawie zmiany przepisów o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dz.U. Nr 80, poz. 743).

⁷³ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 XII 1934 r. o unormowaniu właściwości władz i trybu postępowania w niektórych działach administracji państwowej (Dz.U. Nr 110, poz. 976).

⁷⁴ Obwieszczenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 VIII 1936 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dz.U. Nr 80, poz. 555).

⁷⁵ Dz.U. Nr 30, poz. 227.

⁷⁶ Według stanu z roku 1939, informacja: za T. Maciejewski, *Historia administracji*, wyd. 2, Warszawa 2006, s. 269.

województwa śląskiego⁷⁷. Rozporządzenie to wyraźnie także wzmacnia pozycję organów administracji ogólnej przez przyjęcie w art. 5 zasady jednoosobowości⁷⁸ tych organów. Bez wątplenia akt ten stanowił końcowy etap na drodze ewolucyjnej unifikacji organów administracji ogólnej, w tym instytucji wojewody, z wyłączeniem Śląska.

Stojącego na czele województwa wojewodę mianował i odwoływał Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów, przedstawiony jej przez Ministra Spraw Wewnętrznych (art. 7). Pod względem osobowym wojewoda podlegał Ministrowi Spraw Wewnętrznych, pod względem służbowym natomiast, zależnie od rodzaju sprawy, Prezowski Rady Ministrów oraz poszczególnym ministrom właściwym dla danego działu administracji (art. 8). Jako organ administracji ogólnej wojewoda działał na zasadzie osobistej odpowiedzialności, samodzielnie i jednoosobowo (art. 5). Zgodnie z art. 66 Konstytucji marcowej zastrzeżono jednak kolegiałne orzekanie w niektórych sprawach. Od dualizmu w administracji publicznej odstępuje Konstytucja kwietniowa, stanowiąca w art. 4, że „W ramach państwa i w oparciu o nie kształtuje się życie społeczeństwa. Państwo powoła samorząd terytorialny i gospodarzy do udziału w wykonywaniu zadań życia zbiorowego”. Zgodnie zaś z jej art. 75 rolą samorządu miało być „ureczywistnianie zadań administracji państwowej w zakresie potrzeb miejscowych”, co zapowiadało silniejsze podporządkowanie samorządu organom administracji ogólnej (jednotorowość administracji państwowej i samorządowej).

Wojewoda sprawował swój urząd w podwójnym charakterze: jako przedstawiciel rządu (tzw. zasada zespolenia pośredniego) oraz jako szef podległych mu organów administracji ogólnej (tzw. zasada zespolenia bezpośredniego).

3.2.1. Wojewoda jako przedstawiciel rządu

Rozporządzenie z dnia 19 stycznia 1928 r. po raz pierwszy wyraźnie określało zakres kompetencji wojewody jako przedstawiciela rządu.

⁷⁷ Poza powstałymi w 1919 r. pięcioma województwami (warszawskie, łódzkie, lubelskie, kieleckie, białostockie) liczbę szesnastu województw uzupełniały tworzone w następnych latach województwa: wileńskie, nowogrodzkie, poleskie i wołyńskie, krakowskie, lwowskie, stanisławowskie, tarnopolskie, pomorskie, poznańskie i śląskie.

⁷⁸ Artykuł 5 Rozporządzenia z dnia 19 I 1928 r. brzmiał: „Wojewodowie, Komisarz rządu, starostowie powiatowi i starostowie grodzcy działają pod osobistą odpowiedzialnością, samodzielnie i jednoosobowo, z zastrzeżeniem kolegiałnego załatwiania spraw, stosownie do postanowień rozporządzenia niniejszego względnie innych przepisów prawnych”.

Szczegółowo zakres reprezentacji rządu normowało natomiast Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lipca 1931 r. o stanowisku wojewodów i starostów jako przedstawicieli rządu⁷⁹. Był to szeroki zakres kompetencji wojewody. Sprowadzał się do: reprezentacji rządu – o ile rząd nie wysłał osobnego delegata, czynności koordynacyjnych – zapewniających zgodność działań administracji województwa z wytycznymi polityki rządowej i potrzebami obrony państwa, a także sprawowania ogólnego nadzoru nad sprawami funkcjonariuszy państwowych ze stanowiska wymogów bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego. W związku z tymi uprawnieniami wojewody na naczelnikach wszystkich władz i urzędów państwowych podległych bezpośrednio władzom centralnym (z wyłączeniem władz wojskowych, sądowych, szkolnych i kolejowych w sprawach technicznych i bezpieczeństwa ruchu kolejowego – § 10 rozp. z 1931 r.) ciążył obowiązek uzgadniania z wojewodą projektów zarządzeń natury ogólnej bądź projektów mających szczególne znaczenie dla polityki rządu. Wojewoda mógł również ze swej strony wystąpić do odpowiedniego urzędu z inicjatywą wydania zarządzenia (art. 11 § 13 rozp. z 1931 r.). W razie różnicy poglądów między wojewodą a naczelnikiem właściwej władzy spór rozstrzygał odpowiedni resortowo minister (art. 11 rozp. z 1928 r.). Obowiązek uzgadniania z wojewodą wspomnianych projektów zarządzeń nie dotyczył jednak sytuacji, w których zarządzenie wydano na podstawie specjalnego polecenia ministra. Wojewoda mógł jednakże, stosownie do art. 20 rozp. z 1928 r., otrzymać w drodze uchwały Rady Ministrów uprawnienie do całkowitego lub częściowego wstrzymania wykonalności tych zarządzeń, gdyby według jego oceny były one sprzeczne z polityką rządu lub niekorzystne dla interesów państwa. Uprawnienie to Rada Ministrów mogła przyznać wszystkim lub poszczególnym wojewodom na czas określony lub do odwołania.

W celu uzgodnienia działalności całej administracji państwowej na terenie województwa wojewoda wyposażony był w uprawnienia nadzorczo-ingerencyjne. Mógł żądać od kierowników organów administracji niezespolonej i zakładów państwowych z terenu województwa (z wyłączeniem administracji wojskowej, sędziów oraz wszystkich

⁷⁹ Dz.U. Nr 66, poz. 546, dalej „rozp. z 1931 r.”. Rozporządzeniem tym pełnienie funkcji przedstawiciela rządu poza wojewodą powierzono też: Komisarzowi Rządu m.st. Warszawy, starostom powiatowym oraz starostom grodzkim miast: Białegostoku, Częstochowy, Lublina, Łodzi, Sosnowca, Wilna, Bydgoszczy, Inowrocławia, Gniezna, Grudziądzka i Torunia oraz starostom powiatowym pełniącym funkcje starostów grodzkich – na obszarze ich okręgów administracyjnych (§ 1).

funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości i więziennictwa, administracji oświecenia publicznego – dotyczącej spraw o ściśle naukowym i dydaktyczno-pedagogicznym charakterze oraz kolejowej dotyczącej spraw technicznych i bezpieczeństwa ruchu kolejowego – art. 21–23 rozp. z 1928 r.) niezbędnych wyjaśnień z zakresu ich działania, natomiast w przypadkach zagrażających interesowi publicznemu miał prawo bezpośredniego ingerowania w działalność tych instytucji (z wyjątkiem zakładów naukowych i przedsiębiorstw państwowych). Nadto wojewoda uprawniony był do organizowania okresowych narad naczelników urzędów niezespólnych, brania udziału – z głosem doradczym – w posiedzeniach ciał kolegialnych przy tych organach, zabierania na nich głosu poza kolejnością mówców wraz z możliwością objęcia przewodnictwa obrad (art. 13 i 14). Wyjątek stanowiły jedynie posiedzenia odwoławczych komisji podatkowych, organów ubezpieczeń społecznych oraz komisji rozjemczych, powoływanych do orzekania w sprawach sporów ze stosunku pracy. Wszystkie te uprawnienia nie dotyczyły także administracji wojskowej, sądowej i szkolnej. Przekazanie wojewodzie kompetencji wobec działającego na terenie województwa aparatu administracji niezespólonej częściowo ograniczyło więc rolę wyspecjalizowanych agend administracji terenowej⁸⁰.

W stosunku do administracji niezespólonej wojewoda dysponował również uprawnieniami z zakresu polityki personalnej. Przysługiwało mu prawo udzielania wiążącej opinii o każdym kandydacie na kierownicze lub samodzielne stanowisko we wszystkich działach administracji na terenie województwa, w obrębie którego stanowisko miało być obsadzone (z wyłączeniem administracji wojskowej, sądowej i szkolnej), oraz prawo przyjmowania na służbę państwową niższych urzędników. Wojewoda mógł też wystąpić z żądaniem przeniesienia lub zwolnienia tych pracowników. Ponadto zasięganie opinii wojewody wymagane było przed nadaniem odznaczeń, z wyłączeniem odznaczeń za zasługi wojskowe i odznaczeń funkcjonariuszy władz centralnych (art. 15 i 16).

Z charakteru wojewody jako przedstawiciela rządu wynikał także określony zakres działań w sprawach wojskowych. Niezależnie od ciężących na administracji spraw wewnętrznych obowiązków uzupełniania i zaopatrzenia armii oraz spraw współdziałania siły zbrojnej z władzą cywilną dla tłumienia rozruchów, wojewoda powołany był do czuwania nad należyтым uwzględnieniem interesów obrony państwa

⁸⁰ Z. Leoński, *Przekształcenia terenowego aparatu administracji państwowej*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 2, pod red. J. Jendroński, Wrocław 1977, s. 99.

przez wszystkie działy administracji wojewódzkiej. W porozumieniu z władzami wojskowymi sprawował pieczę nad uwzględnieniem interesów gospodarczych województwa i jego mieszkańców. Inicjował powstawanie i kierował współdziałaniem czynników społecznych w akcji przygotowania obrony państwa, przysposobienia wojskowego oraz opieki nad żołnierzami. W przypadkach zaś częściowej lub całkowitej mobilizacji bądź w stanie, który Rada Ministrów ze względu na interes państwa uznała za konieczny, wojewoda obejmował kierownictwo całej administracji w województwie, z wyjątkiem administracji wojskowej, wymiaru sprawiedliwości, komunikacji oraz poczt i telegrafów⁸¹.

3.2.2. Wojewoda jako szef administracji ogólnej

Do zakresu działania wojewody w charakterze szefa administracji ogólnej należało kierownictwo i wyłączne prawo decydowania we wszystkich sprawach niewyłączonych spod jego kompetencji wyraźnym przepisem prawa. W myśl art. 27 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 r. do wojewody należały w szczególności sprawy z zakresu: (1) administracji spraw wewnętrznych, (2) administracji przemysłu i handlu, z wyłączeniem spraw przekazanych administracji górniczej, urzędowi probierczym i służbie legalizacji narzędzi mierniczych oraz tej administracji spraw morskich, która z dniem wejścia w życie rozp. z 1928 r. nie wchodziła w zakres działania wojewody, (3) administracji rolnictwa, z wyjątkiem administracji lasów państwowych, państwowych zakładów chowu koni, szkolnictwa rolnego i leśnego, państwowych zakładów i instytutów naukowo-badawczych, (4) administracji opieki społecznej i pośrednictwa pracy, z wyłączeniem spraw przekazanych inspekcji pracy, (5) administracji komunikacji, z wyłączeniem kolejnictwa, (6) administracji spraw wyznaniowych oraz spraw kultury i sztuki (art. 27 rozp. z 1928 r.), (7) administracji skarbowej – tylko w sprawach daniny lasowej i pomocy państwowej w zakresie odbudowy budynków zniszczonych lub uszkodzonych działaniami wojennymi, (8) innych spraw przekazanych wojewodzie specjalnymi przepisami.

W zakresie tych spraw wojewoda był: wykonawcą zleceń właściwych ministrów, służbowym zwierzchnikiem władz i urzędów zespolonych w jego ręku działów administracji oraz przełożonym podległych

⁸¹ Por. K.W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Kraków, b.d.w., s. 1055–1058.

mu urzędników, organem zarządzającym, rozstrzygającym i stawiającym wnioski, a także przewodniczącym wszystkich organów kolegialnych współdziałających z wojewodą w różnych działach administracji ogólnej (art. 29 rozp. z 1928 r.).

Jako szef administracji ogólnej zadania te wojewoda realizował przez: (1) udzielanie wskazówek i poleceń władzom administracji ogólnej oraz innym podległym mu władzom i urządům, (2) rozstrzyganie w drugiej i ostatniej instancji odwołań od orzeczeń i zarządzeń władz i urzędów podległych wojewodzie (w przypadkach przewidzianych przepisami postępowania administracyjnego), (3) wydawanie orzeczeń i zarządzeń w I instancji (w przypadkach przewidzianych prawem), (4) wykonywanie nadzoru nad działalnością władz administracji ogólnej oraz innych władz i urzędów podległych wojewodzie, a ponadto przez wydawanie: rozporządzeń wykonawczych na podstawie upoważnień ustawowych, na mocy rozporządzeń organów centralnych bądź z upoważnienia tych organów, a także rozporządzeń, których wydanie, zmiana lub uchylenie wymagało uprzedniej zgody wydziału wojewódzkiego. Niebezpieczeństwo grożące w razie zwłoki (pociągające konieczność ochrony bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego w sytuacjach nieunormowanych innymi przepisami prawnymi) upoważniało wojewodę do wydawania rozporządzeń porządkowych (policyjnych) bez zgody wydziału wojewódzkiego. Wojewoda zobowiązany był jednak w ciągu 3 miesięcy przedstawić je wydziałowi do zatwierdzenia *ex post*. Rozporządzenia porządkowe wojewody mogły być uchylone przez Ministra Spraw Wewnętrznych (art. 108–110).

Jako szef administracji ogólnej (w pewnym zakresie również jako przedstawiciel rządu) wojewoda wykonywał powierzone mu zadania przy pomocy swego zastępcy i aparatu wykonawczego – urzędu wojewódzkiego, a także starostów jako kolegialnych organów samorządowych i specjalnych (specjalistycznych) – realizujących zleczone zadania z zakresu administracji ogólnej.

Zastępcą wojewody był wicewojewoda mianowany przez Ministra Spraw Wewnętrznych za zgodą Prezesa Rady Ministrów. Wicewojewoda zastępował wojewodę w zakresie przez tegoż ministra ustalonym. Jeżeli wojewoda nie mógł pełnić swoich obowiązków (wyłączając sprawy, w których przepisy wykluczały w ogóle zastępstwo lub też wyraźnie zlecały je innej osobie), zakres zastępstwa wicewojewody obejmował wszystkie czynności wypełniane przez wojewodę (art. 1

pkt 1 Rozporządzenia z dnia 12 czerwca 1934 r.⁸²). Zakres zastępstwa dotyczył pełnionych przez wojewodę funkcji jako szefa administracji ogólnej⁸³ oraz reprezentanta rządu⁸⁴.

Organizację urzędów wojewódzkich i tryb załatwiania spraw w tych urzędach regulowało Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych dnia 13 sierpnia 1931 r. Zgodnie z postanowieniami § 2 tego aktu urząd wojewódzki był organem wojewody dla załatwiania spraw związanych ze stanowiskiem wojewody jako reprezentanta rządu oraz spraw wynikających z pełnionej funkcji jako szefa administracji ogólnej, w tym zwłaszcza w sprawach: kierownictwa i nadzoru podległych wojewodzie władz i urzędów oraz załatwiania tych spraw administracji ogólnej, w których, w myśl obowiązujących przepisów, orzecznictwo należało do wojewody. Wojewoda ustalał statut organizacyjny urzędu wojewódzkiego oraz określał szczegółowy zakres czynności

⁸² Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 12 VI 1934 r. w sprawie zmiany przepisów o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dz.U. Nr 80, poz. 743), dalej „rozp. z 1934 r.”.

⁸³ W wykonywaniu przez wojewodę funkcji szefa administracji ogólnej wicewojewoda był jego zastępcą z urzędu i z tego tytułu: (1) odpowiadał przed wojewodą za stan organizacji i tryb urzędowania urzędu wojewódzkiego oraz władz i urzędów wojewodzie podległych oraz sprawował z tego tytułu nadzór nad prawidłowym ich funkcjonowaniem. W tym zakresie wicewojewodzie służyło prawo przeprowadzania lustracji wydziałów, żądania od naczelników wydziałów wyjaśnień oraz wydawania za zgodą wojewody zarządzeń organizacyjnych, (2) sprawował nadzór nad racjonalnym zaspokojeniem gospodarczych i biurowych potrzeb urzędu wojewódzkiego, (3) aprobował ostatecznie sprawy w zakresie przekazanych przez wojewodę, (4) w razie czasowej nieobecności wojewody w przypadkach niecierpiących zwłoki mógł wydawać decyzje we wszystkich sprawach zastrzeżonych dla wojewody, zawiadamiając o tym niezwłocznie wojewodę (zob. § 22 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 13 VIII 1931 r. wydane w porozumieniu z Ministrami: Pracy i Opieki Społecznej, Przemysłu i Handlu, Robót Publicznych, Rolnictwa, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego w sprawie organizacji urzędów wojewódzkich oraz trybu załatwiania spraw w tych urzędach (Dz.U. Nr 76, poz. 611)), dalej „rozp. z 13 sierpnia 1931 r.”.

⁸⁴ W sprawach wynikających z uprawnień i obowiązków wojewody jako reprezentanta rządu wicewojewoda, zgodnie z § 3 rozp. z 1931 r., wstępował w uprawnienia wojewody w razie, gdy wojewoda: znajdował się poza terenem województwa lub nie pełnił obowiązków z powodu urlopu lub choroby. Gdy wojewoda opuścił miejsce, w którym znajduje się siedziba województwa, nie opuszczając jednak terenu województwa i nie przestając pełnić obowiązków urzędowych, wicewojewoda zastępował go służbowo w kierowaniu urzędem wojewódzkim, nie wchodził jednak w jego uprawnienia jako przedstawiciela rządu. Wojewoda mógł wicewojewodzie jedynie poruczyć aprobatę i podpisywanie przedwstępnych korespondencji informacyjnych (§ 18 zd. 2 rozp. z 13 sierpnia 1931 r.).

i odpowiedzialności funkcjonariuszy poszczególnych kategorii i stanowisk, co wymagało ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa. Obowiązek wydawania tego pisma urzędowego spoczywał na wojewodzie. Jako kierownik urzędu i zwierzchnik wszystkich pracowników urzędu, nadawał ogólny kierunek działalności urzędu i sprawował nad tą działalnością naczelną nadzór. Z tego tytułu wojewoda m.in.: udzielał wskazań ze stanowiska politycznego i interesu służbowego, uzgadniał działalność wydziałów w obrębie urzędu wojewódzkiego oraz działalność tego urzędu z działalnością władz i organów podległych oraz władz i urzędów niespolonych, aprobował projekty załatwień spraw, które zastrzegł do własnej aprobaty⁸⁵, przewodniczył w radach, kolegiach, zebraniach, chyba że przepisy odrębne przewodnictwo w nich przekazywały wicewojewodzie lub innemu urzędnikowi (§ 17 rozp. z 13 sierpnia 1931 r.).

Do wojewody należało mianowanie i zwalnianie oraz przenoszenie w stan spoczynku urzędników urzędu wojewódzkiego, w tym urzędników państwowych do VII kategorii płac (art. 30 rozp. z 13 sierpnia 1931 r.). W stosunku do urzędników wojewoda działał na podstawie

⁸⁵ Zgodnie z § 19 rozp. z 13 sierpnia 1931 r. do aprobaty wojewody, a nadto zastrzeżone do jego decyzji, należały m.in. sprawy: (1) zasadnicze dotyczące organizacji i trybu urzędowania urzędu wojewódzkiego i władz wojewodzie podległych, (2) zatwierdzanie preliminarzy budżetowych powiatowych związków komunalnych oraz gmin miejskich, liczących ponad 25 tysięcy mieszkańców, (3) zatwierdzanie planów lustracji podległych urzędów i zarządzeń lustracyjnych, (4) projekty rozporządzeń wojewody, (5) opinie o nadsyłanych przez władze centralne projektach ustaw, rozporządzeń i zarządzeń o charakterze ogólnym, (6) zasadnicze dotyczące interesów obrony Państwa i spraw aprowizacyjnych, (7) o charakterze politycznym (udzielanie wskazań ze stanowiska politycznego, ostateczne sprawozdania w sprawach odpowiedzi na interpelacje poselskie, sprawy, w których ministrowie wystosowali pismo do wojewody do rąk własnych, oraz sprawy przedstawiające w prasie w złym świetle administrację lub w których stawiano zarzuty wobec funkcjonariuszy podległych wojewodzie), (8) decyzji i wniosków w sprawach osobowych przedstawianych władzom centralnym, (9) preliminarzy rocznych i wyjednywanych kredytów dodatkowych, (10) ważniejsza korespondencja z urzędami kontroli Państwa i Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz ważniejsze wnioski o skierowanie sprawy na drogę sądową, (11) sprawy szczególnie wątpliwe pod względem prawnym i rzeczowym, (12) sprawy załatwiane w porozumieniu przez dwa lub więcej wydziałów, o ile takiego porozumienia nie osiągnięto, (13) instrukcje, okólniki i zarządzenia do władz podległych wojewodzie, z wyłączeniem zawierających zarządzenia jednorazowe niebudzące żadnej wątpliwości, zawierające sprostowania oczywistych pomyłek, (14) dotyczące organizacji wojewódzkich i powiatowych organów kolegialnych oraz ważniejsze sprawy z zakresu ich działania. Poza powyższymi sprawami wojewoda mógł ponadto zastrzec do swojej aprobaty, na stałe lub czasowo, pewne kategorie spraw bądź pewne poszczególne sprawy (§ 20 rozp. z 13 sierpnia 1931 r.).

przepisów Ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej⁸⁶ w zakresie normującym organizację władz dyscyplinarnych i postępowanie dyscyplinarne przeciwko funkcjonariuszom państwowym.

Urząd wojewódzki dzielił się na branżowe wydziały i oddziały. Wydziałem kierował naczelnik wydziału, oddziałem jego kierownik. W wydziałach podzielonych na oddziały naczelnik wydziału był z reguły kierownikiem jednego z oddziałów. W poszczególnych wydziałach przyjęto zasadę łączenia spraw jednorodnych pod względem prawnym i faktycznym. Według analogicznych zasad przebiegał również podział na oddziały. Spod gestii wydziałów (oddziałów) wyjęto zakres spraw należący wyłącznie do wydziału ogólnego oraz dyrekcji dróg publicznych⁸⁷. Naczelnikiem wydziału ogólnego był wicewojewoda. Do zakresu działania tego wydziału należały ponadto (poza wyżej wskazanymi) sprawy wynikające z uprawnień i obowiązków wojewody jako reprezentanta rządu (§ 16–18 rozp. z 1928 r., § 4, 5, 18, 22 i 37 rozp. z 13 sierpnia 1931 r.).

Wojewoda przynajmniej raz w roku obowiązany był do organizowania zebrań starostów, naczelników wydziałów i kierowników oddziałów w celu omówienia organizacji i działalności podległych władz i urzędów. Wyniki tych zebrań (uczestnicy mieli prawo przedstawiać wszystkie ujemne strony organizacji i działalności tych instytucji, stawiając wnioski mające służyć usunięciu niedociągnięć) wojewoda przedstawiał na corocznych zebraniach wojewodów w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych.

Organem kontrolującym i instruującym w stosunku do podległych wojewodzie powiatowych władz i organów administracji ogólnej był wojewódzki inspektor starostw (w wydziale ogólnym urzędu). Organ ten na zlecenie wojewody przeprowadzał w szczególności bezpośrednią,

⁸⁶ Tekst jedn. Dz.U. 1949 Nr 11, poz. 72. Również na podstawie tej ustawy wojewoda wypełniał swoje kompetencje w zakresie spraw personalnych w odniesieniu do organów administracji niezespółonej, m.in. miał decydujący głos przy przyjmowaniu do służby państwowej.

⁸⁷ Zob. art. 7 w zw. z art. 1 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 V 1932 r. w sprawie zniesienia urzędu Ministra Robót Publicznych (Dz.U. Nr 51, poz. 479) oraz art. 8 tegoż rozporządzenia zapowiadający, w związku z uchyleniem art. 35 pkt 5 rozp. z 1928 r., przeprowadzenie reorganizacji urzędów wojewódzkich, znajdującej wyraz w przekazaniu niektórych zadań, określonych art. 4c rozporządzenia z 21 V 1932 r., w zakresie II instancji okręgowym urzędem ziemskim. Zgodnie z art. 35 pkt 5 rozp. z 1928 r. chodziło tu o sprawy o przeważającym charakterze technicznym i techniczno-administracyjnym z działu podległego Ministrowi Robót Publicznych załatwiane w osobnym wydziale urzędu wojewódzkiego, tj. w Dyrekcji Robót Publicznych. Tym samym rozszerzono zakres jej działania.

planowaną i doraźną kontrolę powiatowych władz i organów administracji ogólnej w zakresie wykonywania przez nie przepisów i poleceń w przedmiocie: (1) organizacji władz i stosunku do nich podległych im organów wykonawczych, (2) ustosunkowania powiatowych władz administracji ogólnej do ujawniających się na terenie ich działania zagadnień natury społecznej, gospodarczej i politycznej, spraw bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego, (3) ustosunkowania do władz i organów niezespólnych we władzach administracji ogólnej, (4) wyszkolenia urzędników starostw, (5) organizacji pracy i jej metod. Wojewoda mógł zlecić przeprowadzenie inspekcji merytorycznej poszczególnych referatów starostw również naczelnikom odnośnych wydziałów i podległym im urzędnikom (§ 7 ust. 5, § 25 pkt 7 rozp. z 13 sierpnia 1931 r.).

W myśl art. 66 Konstytucji marcowej do współdziałania z wojewodą w wykonywaniu administracji rządowej powołano czynnik obywatelski. Do czasu zorganizowania samorządu wojewódzkiego⁸⁸ uosabiały go organy kolegialne współdziałające z wojewodą, tj. rada wojewódzka – w zakresie wykonywania zadań administracji ogólnej i wydział wojewódzki⁸⁹ – także w zakresie nadzoru nad samorządem terytorialnym.

Rada wojewódzka była kolegialnym organem opiniodawczym, wyrażającym na żądanie wojewody swoją wolę w sprawach ludności województwa⁹⁰. Jej skład tworzyły delegowane przez rady samorządu powiatowego i miejskiego osoby, po jednej z każdej rady, zgodnie z regulaminem wyborczym⁹¹. Radzie przewodniczył wojewoda bez głosu decydującego. Przynajmniej raz w roku był on zobowiązany do przedstawiania radzie sprawozdania o stanie województwa i działalności administracji oraz wysłuchania opinii rady odnoszących się do

⁸⁸ Jak już wspomniano, w 1933 r. Sejm uchwalił ustawę unifikującą ustrój samorządu terytorialnego. Wprowadzono nią w zasadniczych sprawach jednolity ustrój samorządu gmin miejskich i wiejskich oraz powiatowych związków samorządowych na całym terenie Rzeczypospolitej, z wyjątkiem województw: śląskiego, poznańskiego i pomorskiego oraz częściowo miasta Gdyni. Tymczasowy ustrój miasta i gminy Gdynia wprowadziły przepisy Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 XI 1930 r. (Dz.U. Nr 80, poz. 630). Od 1930 r. na czele powiatu miejskiego w Gdyni stał komisarz rządu, będący wykonawcą zleceń wojewody pomorskiego.

⁸⁹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 III 1928 r. w sprawie wojewódzkich i powiatowych organów kolegialnych administracji (Dz.U. Nr 46, poz. 453). Na terenach województw poznańskiego i pomorskiego odpowiednikami rady wojewódzkiej i wydziału wojewódzkiego były: sejmik wojewódzki i wydział wojewódzki.

⁹⁰ Por. art. 40–47 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 I 1928 r.

⁹¹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 III 1928 r.

potrzeb województwa. Sprawy pilne lub mniejszej wagi mógł wojewoda przedstawić do zaopiniowania wydziałowi wojewódzkiemu.

Wydział wojewódzki składał się z wojewody (wicewojewody), trzech członków wybranych przez radę wojewódzką (na okres 4 lat) spośród mieszkańców województwa posiadających bierne prawo wyborcze do rady oraz dwóch urzędników państwowych, z których jednego wyznaczał i odwoływał Minister Spraw Wewnętrznych, natomiast drugim mógł być, stosownie do zakresu spraw, dyrektor izby skarbowej lub wyznaczony przez niego urzędnik, lub wyznaczony przez wojewodę naczelnik wydziału, kierownik oddziału bądź referent albo urzędnik z działu spraw wewnętrznych. Przewodniczącym wydziału wojewódzkiego był z urzędu wojewoda (lub wicewojewoda). Wydział wojewódzki miał głos doradczy w sprawach przekazanych mu przez wojewodę w celu wyrażenia opinii (art. 46–47 i 54 rozp. z 1928 r.) oraz głos stanowczy w sprawach określonych szczególnymi przepisami. Zgodnie z art. 55 rozporządzenia z dnia 19 stycznia 1928 r. chodzi tu o: (1) zatwierdzanie uchwał organów samorządowych, powiatowych, miejskich i gminnych w takim zakresie, w jakim prawo to według dotychczasowych przepisów przysługiwało wojewodzie, (2) rozstrzyganie w toku instancji odwołań od orzeczeń i zarządzeń organów powiatowych związków komunalnych i miast, wydzielonych z powiatu pod względem administracji samorządowej w zakresie przewidzianym wcześniejszymi rozwiązaniami prawnymi, (3) rozstrzyganie odwołań w toku instancji od orzeczeń i zarządzeń, które w niższej instancji zostały lub powinny być wydane przy udziale kolegium, jeżeli takie odwołanie było dopuszczalne, (4) sprawowanie nadzoru nad samorządem powiatów, miast wydzielonych ze związku powiatowego pod względem administracji samorządowej oraz gmin miejskich i wiejskich w takim zakresie, w jakim według dotychczasowych przepisów nadzór ten należał do wyłącznej kompetencji wojewody, z wyłączeniem bieżących czynności nadzorczych o charakterze przygotowawczym, ogólnych zarządzeń instrukcyjnych oraz stosowania środków przymusowych o charakterze porządkowym, (5) orzekanie we wszystkich sprawach, które w myśl dotychczasowych przepisów były lub mogły być przekazane do decyzji wojewody w zastępstwie organów samorządu terytorialnego, a także w sprawach wyraźnie zastrzeżonych przez ustawy i rozporządzenia dla wydziału wojewódzkiego, (6) określanie sposobu wykonywania uchwał rady wojewódzkiej w sprawach, w których ona współdziałała, z głosem stanowczym.

Wydział wojewódzki obradował na posiedzeniach zwoływanych przez wojewodę w miarę potrzeby. Gdy zwołane posiedzenie nie doszło do skutku, a zwłoka zagrażała interesowi publicznemu, a ponadto wtedy, gdy wydział mimo wezwania nie powziął ostatecznej uchwały lub gdy zachodziła konieczność terminowego rozpatrzenia sprawy, a posiedzenie wydziału wojewódzkiego nie mogło być zwołane w terminie, wojewoda miał prawo podejmowania decyzji samodzielnie. W przypadku braku akceptacji przez wydział jej treści sprawę ostatecznie rozstrzygał Minister Spraw Wewnętrznych⁹².

Zarówno rada wojewódzka, jak i wydział wojewódzki mogły być w każdym czasie rozwiązane, według swobodnej oceny, przez Ministra Spraw Wewnętrznych. Przy czym rozwiązanie rady z reguły prowadziło do załatwiania spraw leżących w jej kompetencjach przez wydział wojewódzki, a gdy i ten został rozwiązany – przez wojewodę. Jedynie przy zatwierdzeniu uchwał związków komunalnych w sprawie wysokości danin wojewoda miał porozumieć się z prezesem izby skarbowej. W razie różnicy zdań powstały spór rozstrzygał Minister Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrem Skarbu (art. 60 w zw. z art. 57 ust. 2 rozp. z 1928 r.)⁹³.

3.2.3. Wojewoda jako organ nadzoru nad samorządem

Z odpowiedzialnością wojewody za rozwój województwa i prawidłową realizację polityki rządu w terenie wiązało się przekazanie Ustawą z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego szerokich uprawnień nadzorczych wobec organów samorządu terytorialnego (poza starostą sprawującym nadzór nad gminami wiejskimi i miastami niewydzielonymi z powiatowych związków samorządowych i Ministrem Spraw Wewnętrznych – jako organem nadzoru nad m.st. Warszawą).

⁹² Artykuł 57 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 I 1928 r., w brzmieniu nadanym art. 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 12 VI 1934 r.

⁹³ Niezależnie od rad i wydziałów wojewódzkich pomocą wojewodzie służyły również inne kolegialne organy – specjalistyczne. Można tu przykładowo wskazać: wojewódzką komisję ziemską (zob. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 X 1933 r. o zespoleniu urzędów ziemskich z władzami administracji ogólnej (Dz.U. Nr 85, poz. 635)) oraz wojewódzką radę wodną (zob. Rozporządzenie Ministra Robót Publicznych z dnia 2 IX 1929 r. o wojewódzkich radach wodnych (Dz.U. Nr 75, poz. 567)). Nadto przy wojewodzie działały utworzone dla niższych funkcjonariuszy pełniących służbę w urzędzie wojewódzkim lub w innych urzędach podległych wojewodzie, komisje dyscyplinarne orzekające w sprawach dyscyplinarnych w I instancji.

Zgodnie z postanowieniami tego aktu wojewoda był władzą nadzorczą w I instancji w stosunku do miast wydzielonych z powiatowych związków samorządowych oraz do powiatowych związków samorządowych (art. 1 ust. 6). Do niego należało również sprawowanie nadzoru w II instancji nad miastami niewydzielonymi z powiatowych związków samorządowych (art. 95 ust. 1). W realizacji kompetencji pierwszego rodzaju ustawa scaleniowa wprowadziła ogólny wymóg współdziałania wojewody z wydziałem wojewódzkim (sejmikiem wojewódzkim) z głosem stanowczym bądź po zasięgnięciu opinii wydziału. Natomiast w realizacji kompetencji drugiego rodzaju wyraźnie wskazywała na przypadki, które takiego współdziałania wymagały. Przy współdziałaniu wydziału wojewódzkiego (izby wojewódzkiej) z głosem stanowczym wojewoda:

1. dokonywał w drodze rozporządzenia podziału obszaru gmin wiejskich obejmujących dwie lub więcej miejscowości na gromady (art. 107 ust. 1);

2. po wysłuchaniu opinii zebrania gromadzkiego, rady gminnej i wydziału powiatowego mógł zarządzić powołanie rady gromadzkiej także w gromadach innych niż liczące ponad 200 mieszkańców oraz w gromadach o mniejszym zaludnieniu powstałych z gmin dotychczasowych (art. 18 ust. 4);

3. w województwach pomorskim i poznańskim rozstrzygał protesty przeciw ważności wyborów do organów ustrojowych miast wydzielonych i powiatowych związków samorządowych; od orzeczenia wojewody służyła skarga do Najwyższego Trybunału Administracyjnego (art. 97);

4. zatwierdzał wybór zawodowych wójtów, dokonany przez radę gminną, niezawodowych burmistrzów i wiceburmistrzów w miastach będących siedzibą powiatowych władz administracji ogólnej (art. 50 ust. 1 i 2), a w gminach będących uzdrowiskami o charakterze użyteczności publicznej – wybór wszystkich członków jej organu zarządzającego/zarządu gminy (art. 55 ust. 2). W razie niedokonania wyboru w pierwszym i dodatkowo wyznaczonym terminie, a ponadto w razie odmowy zatwierdzenia wyboru wojewoda (tu po zasięgnięciu opinii wydziału wojewódzkiego) powierzał wakujące stanowisko tymczasowemu organowi zarządzającemu lub tymczasowemu zastępcy (art. 50);

5. ustanawiał obowiązek powołania zawodowego burmistrza w mieście niewydzielonym z powiatowego związku samorządowego, jeżeli wymagał tego rozwój gospodarki miejskiej oraz stan zakładów i przedsiębiorstw miejskich (art. 49 ust. 4);

6. w gminach uzdrowiskowych (miejskich) mógł ustanowić obowiązek powołania oprócz zawodowego przełożonego gminy również zawodowego wiceburmistrza (art. 55 ust. 1);

7. składał z urzędu niezawodowego członka organu zarządzającego (zarządu gminy wiejskiej i miasta niewydzielonego z powiatowego związku samorządowego), jeżeli ten ze szkodą dla interesu publicznego nie wykonywał ciążących na nim obowiązków bądź spełniał je nienależycie, niedbale lub nieudolnie, albo postępował w sposób obniżający powagę i zaufanie, jakich wymagało zajmowane przez niego stanowisko, a w odniesieniu do członków wydziałów powiatowych i zarządów miast wydzielonych z powiatowych związków, samorządowych oraz zawodowych członków gmin wiejskich i miast niewydzielonych z powiatowych związków, samorządowych – występował z wnioskiem do Ministra Spraw Wewnętrznych (art. 70 ust. 2);

8. rozstrzygał w I instancji w sprawach: ustanowienia rodzaju i liczby stanowisk służbowych oraz wysokości przywiązanych do nich uposażeń; uchwalania przepisów o obowiązku i prawach funkcjonariuszy gminnych oraz ustanawiania dla nich przepisów dyscyplinarnych (miejscowego statutu służbowego) i przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym dla zawodowych członków zarządu gminy i funkcjonariuszy gminnych (art. 65 ust. 4);

9. był władzą nadzorczą w sprawach finansowych samorządu dla gmin miejskich wydzielonych z powiatowych związków samorządowych, z wyjątkiem Warszawy i Gdyni, oraz powiatowych związków komunalnych;

10. dokonywał osobiście lub przez swojego przedstawiciela inspekcji urzędów, instytucji, urzędzeń, przedsiębiorstw i zakładów związków samorządowych, których teren działalności obejmował obszar więcej niż jednego powiatu, badał na miejscu i poddawał rewizji całokształt oraz poszczególne działy gospodarki samorządowej zarówno pod względem formalnym, jak i materialnym, z prawem wglądu w tok załatwiania poszczególnych spraw. Te same uprawnienia służyły wojewodzie wobec wszystkich instytucji prawa publicznego i instytucji prawa prywatnego o charakterze wyłącznie społecznym, jeżeli te opierały swe źródła finansowe co najmniej w 50% na subwencjach i subsydiach związków samorządowych albo korzystały w tej samej wysokości z ich poręki finansowej (art. 67). Z tego tytułu wojewoda wydawał zarządzenia, polecenia i wiążące wskazówki. Miał prawo wglądu w akta poszczególnych spraw oraz prawo lustracji odpowiednich agend. Rozstrzygał w toku instancji w sprawach odwoławczych na podstawie przepisów o postępowaniu administracyjnym (uprawnienia wynikające z nadzoru

w rezultacie mogły doprowadzić do zmiany lub uchylecia nielegalnych bądź niecelowych aktów wydanych przez organy podległe – art. 34 ust. 3, w tym w zakresie orzekania przez prezydentów miast w charakterze władz administracji ogólnej – art. 68 ust. 2) i stosował środki wykonania zastępczego (art. 68 ust. 6).

Po zasięgnięciu opinii wydziału wojewódzkiego (izby wojewódzkiej) wojewoda:

1. mógł rozwiązać organ stanowiący i organ zarządzający związku samorządowego gmin wiejskich i miast niewydziałonych z powiatowych związków samorządowych równocześnie albo każdy z nich oddzielnie, jeżeli: w wyniku przekroczenia właściwości lub innego istotnego naruszenia prawa któryś z tych organów narażał na szkodę interes publiczny albo narażał na tę szkodę w wyniku bezczynności bądź nieudolnego lub niedbałego wykonywania ciężących na nim zadań, a ponadto gdy organ ustrojowy dopuszczał się lub tolerował wśród swych członków publiczne wystąpienia uwłaczające powadze lub obniżeniu zaufania do organów administracji publicznej. W przypadku rozwiązania rad miejskich bądź organów zarządzających samorządu miast niewydziałonych przysługiwało mu prawo ustanawiania zarządu tymczasowego/komisarycznego, jego powołania i określenia składu (art. 72 ust. 4 i 6);

2. orzekał o zawieszeniu członka zarządu związku samorządowego, którego wybór w trybie nadzoru zatwierdzał, i o ograniczeniu jego wynagrodzenia służbowego oraz o zawieszeniu ławników miast wydziałonych i członków wydziałów powiatowych (art. 71 ust. 4);

3. nakładał na burmistrza i wiceburmistrza kary upomnienia, nagany, grzywny do 1000 zł, a w stosunku do prezydenta miasta i wiceprezydenta karę porządkową upomnienia (tylko) – w razie stwierdzenia przekroczeń i zaniedbań przy wykonywaniu czynności w zakresie spraw administracji rządowej (art. 68 ust. 8);

4. w stosunku do miast niewydziałonych z powiatowych związków samorządowych mógł zwolnić kandydata na jeden z urzędów – prezydenta miasta i wiceprezydenta, zawodowego burmistrza i wiceburmistrza oraz burmistrza w miastach liczących ponad 5000 mieszkańców – od wymaganego cenzusu wykształcenia bądź także od obowiązku wykazania się uprzednią praktyką (art. 49 ust. 7), ale też

5. mógł zwolnić kandydata na stanowisko w gminie wiejskiej od wymaganego cenzusu wykształcenia, jeżeli ten złożył wymagany prawem egzamin zastępczy (art. 13 ust. 2);

6. w odniesieniu do miast wydzielonych rozstrzygał zażalenia i protesty wyborcze, wniesione przeciw wyborom do rady miejskiej lub zarządu (art. 42).

Na szczeblu wojewódzkim samorząd istniał jedynie w województwach: poznańskim, pomorskim i śląskim. Nie znajdowała tu zastosowania ustawa scaleniowa (art. 123 i 124). Tym samym na obszarze województw poznańskiego i pomorskiego samorząd funkcjonował nadal (z pewnymi wyłączeniami) na podstawie aktów prawnych wydanych w byłej dzielnicy pruskiej, a w województwie śląskim na podstawie Statutu Organicznego. W województwach poznańskim i pomorskim organami samorządu wojewódzkiego były: sejmiki wojewódzkie, wydziały wojewódzkie i starosta krajowy⁹⁴. Wobec wymienionych organów wojewoda był władzą nadzorczą I instancji. Z tego tytułu miał prawo żądania informacji o wszystkich sprawach dotyczących samorządu, prawo wglądu do akt, przeprowadzania rewizji kas. Wojewoda mógł uczestniczyć w obradach wydziału wojewódzkiego i komisji. Był zobowiązany do zawieszania uchwał sejmiku, wydziału i komisji naruszających ustawy. Zarządzenia te mogły być przez organy samorządu zaskarżone do Najwyższego Trybunału Administracyjnego.

4. Odrębności w ustroju wojewódzkim

Mimo że moc rozporządzenia z 1928 r. rozciągnięto na obszar szesnastu województw, pewne odrębności w zakresie ustroju władz administracji ogólnej i samorządu terytorialnego dotyczyły nadal miasta stołecznego Warszawy oraz województw: poznańskiego, pomorskiego i śląskiego.

Miasto stołeczne Warszawa, począwszy od roku 1919, stanowiło odrębną jednostkę administracyjną, wyłączonej z województwa warszawskiego. Zgodnie z art. 85 rozp. z 1928 r. do czasu unormowania w drodze ustawy samorządu m.st. Warszawy, co podkreślało tymczasowość tej regulacji, organami administracji ogólnej byli: Komisarz Rządu m.st. Warszawy w randze wojewody, starostowie grodzcy oraz w pewnym zakresie magistrat m.st. Warszawy.

⁹⁴ Zob. też B. Wasiutyński, *Ustrój władz administracyjnych, rządowych i samorządowych*, Poznań 1953, s. 64–71; M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 226.

Komisarz pełnił funkcję przedstawiciela rządu w terenie oraz był szefem administracji ogólnej. Przy czym rozporządzenie definiowało obie funkcje komisarza rządu jedynie przez odwołanie stosowania odnośnych przepisów rozp. z 1928 r. w zakresie dotyczącym wojewodów (art. 86). Dopiero Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 lipca 1928 r.⁹⁵ w § 4 wyraźnie stanowiło, że komisarz rządu na obszarze m.st. Warszawy pełni funkcje przedstawiciela rządu oraz szefa administracji ogólnej. W wypełnianiu tej pierwszej funkcji komisarz rządu miał obowiązek i prawo: (1) wyłącznego reprezentowania rządu przy uroczystych wystąpieniach, z wyłączeniem sytuacji, w których rząd jest reprezentowany przez swoich członków lub osoby specjalnie przez rząd upoważnione, (2) uzgadniania działalności całej administracji państwowej na obszarze m.st. Warszawy zgodnie z linią działalności rządu, (3) ogólnego nadzoru nad sprawami osobowymi funkcjonariuszy państwowych ze stanowiska interesów państwa oraz wymogów bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego, (4) uzgadniania działalności administracji cywilnej oraz interesów gospodarczych podległego mu okręgu administracyjnego z potrzebami obrony państwa. Nie miał natomiast tych uprawnień władz i organów podlegających ministrom, które z mocy przepisów ogólnych służyły wojewodzie. Przy czym Rada Ministrów mogła upoważnić komisarza rządu do żądania wstrzymania wykonania zarządzenia władz centralnych w przypadku uznania ich za sprzeczne z zarządzeniami innej władzy centralnej lub za niekorzystne dla państwa. Z tytułu pełnienia tej drugiej funkcji komisarzowi rządu odpowiadały analogiczne obowiązki i prawa jak przyznane wojewodom w rozporządzeniu z dnia 19 stycznia 1928 r.

Odrębnością było niewątpliwie i to, że rozporządzenie z 19 stycznia 1928 r. nie przewidywało powołania kolegialnych organów doradczych i orzekających przy komisarzu rządu m.st. Warszawy, nie czyniło tego zresztą również w odniesieniu do starostów grodzkich (art. 89 rozp. z 19 stycznia 1928 r. oraz § 9 rozp. z 5 lipca 1928 r.). Tym samym o tyle kompetencje komisarza rządu m.st. Warszawy (starostów grodzkich) były węższe od kompetencji wojewodów w tym zakresie. Do komisarza m.st. Warszawy (starostów grodzkich) nie znajdowały bowiem zastosowania postanowienia art. 40–63 i 80–84 rozporządzenia z dnia 19 stycznia 1928 r. Stanowisko starosty grodzkiego było równoważne

⁹⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 VII 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej na obszarze miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. Nr 72, poz. 647).

stanowisku starosty powiatowego, przy czym w niektórych sprawach orzekanie w I instancji pozostawiono w gestii komisarza rządu, a nie, jak w powiatach, starostom. Starostów grodzkich mianował Minister Spraw Wewnętrznych; pod względem osobowym podlegali oni komisarzowi rządu względnie temuż ministrowi, natomiast pod względem służbowym bezpośrednio komisarzowi rządu. Magistrat (zarząd miasta) rozstrzygał w sprawach z zakresu administracji ogólnej przekazanych mu przez Radę Ministrów, na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych, w I i II instancji. Tak jak wojewodowie, komisarz rządu (oraz starostowie grodzcy) działał w granicach swych kompetencji pod osobistą odpowiedzialnością, samodzielnie i jednoosobowo (zasada monokratyczności).

W wykonaniu art. 87 rozporządzenia z dnia 19 stycznia 1928 r. rozporządzenie z dnia 24 sierpnia 1928 r. podzieliło Warszawę na trzy powiaty grodzkie: Warszawa-Północ, Warszawa-Południe, Warszawa-Praga (§ 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 VII 1928 r.), na czele których stali starostowie grodzcy. W 1931 r. liczbę tę powiększono o czwarty powiat grodzki – śródmiejsko-warszawski⁹⁶.

Podobnie jak rozporządzenie z 1928 r., także ustawa scaleniowa z 1933 r. traktowała Warszawę na zasadach ogólnych, z pewnymi jednak odstępstwami, a mianowicie komisarzowi rządu powierzono sprawowanie bezpośredniego nadzoru nad czynnościami prezydenta Warszawy z zakresu administracji rządowej. 3 marca 1934 r. Rada Ministrów, na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych, rozwiązała radę miejską i zarząd miejski m.st. Warszawy. Nową regulację wprowadziło Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 września 1934 r. o tymczasowych organach ustrojowych gminy m.st. Warszawy⁹⁷. Zgodnie z tym aktem dotychczasowy zakres działania organów miejskich przejmował Tymczasowy Zarząd Miejski, złożony z prezydenta – powoływanego przez Radę Ministrów i pięciu wiceprezydentów – powoływanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych. Radę miejską (36-osobową) powoływał Minister Spraw Wewnętrznych i była ona organem opiniodawczym. Nadzór nad samorządem m.st. Warszawy sprawował Minister Spraw Wewnętrznych, w pewnych przypadkach również Rada Ministrów⁹⁸. Odrębnie i ostatecznie ustrój samorządu m.st. Warszawy

⁹⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 III 1931 r. o utworzeniu powiatu grodzkiego Śródmiejsko-Warszawskiego (Dz.U. Nr 26, poz. 155). Powiat śródmiejsko-warszawski utworzono z części powiatów południowo-warszawskiego i północno-warszawskiego.

⁹⁷ Dz.U. Nr 86, poz. 778.

⁹⁸ Szerzej zob. K.W. Kumaniecki, J.S. Langrod, S. Wachholz, *Zarys ustroju...*, s. 68 i n.

uregulowała Ustawa z dnia 16 sierpnia 1938 r. o samorządzie gminy m.st. Warszawy⁹⁹, stanowiąca w art. 1, że gmina m.st. Warszawy jest jednostką samorządu terytorialnego gminnego, powiatowego i wojewódzkiego oraz osobą publicznoprawną. Ustawa ta wprowadziła jako organ stanowiący i kontrolujący radę miejską dla całego miasta (pięcioletnia kadencja) oraz rady dzielnicowe, których w istocie nie powołano¹⁰⁰. Funkcję organu zarządzającego i wykonawczego miasta pełnił zarząd miejski, złożony z prezydenta, pięciu wiceprezydentów oraz dziewięciu ławników. Wyboru prezydenta miasta oraz wiceprezydentów na dziesięcioletni okres dokonywali radni miejscy (art. 40 ust. 1 i 2). Wybór prezydenta miasta wymagał zatwierdzenia przez Prezesa Rady Ministrów, a wiceprezydentów przez Ministra Spraw Wewnętrznych (art. 42).

Organy samorządu warszawskiego, począwszy od 1934 r., pochodziły z nominacji. Wzorem poprzednich rozwiązań nadzór nad samorządem warszawskim sprawował Minister Spraw Wewnętrznych i Rada Ministrów, do której należało prawo rozwiązania rady miejskiej i zarządu (magistratu), równocześnie lub każdego z tych organów oddzielnie (art. 70), i w ich miejsce ustanowienia organów komisarycznych (art. 70).

Ustawa scaleniowa nie dotyczyła samorządu wojewódzkiego. Tym samym struktura i uprawnienia samorządu wojewódzkiego na obszarze obu województw, poznańskiego i pomorskiego, pozostała od 1921 do 1939 r. niezmieniona. Tak jak w 1921 r., zgodnie z przywoływanym już Rozporządzeniem Ministra byłej Dzielnicy Pruskiej z dnia 12 sierpnia 1921 r., organami samorządu wojewódzkiego (poznańskie, pomorskie) pozostawały nadal: sejmik wojewódzki, wydział wojewódzki związków komunalnych (spełniający funkcje za pośrednictwem osobnych izb wydziałów wojewódzkich¹⁰¹) i starosta

⁹⁹ Dz.U. Nr 63, poz. 479.

¹⁰⁰ Zgodnie z art. 31 ustawy z dnia 16 VIII 1938 r. do kompetencji rady miejskiej pozostawiono podjęcie uchwały o podziale miasta na dzielnice. Uchwała wymagała zatwierdzenia przez Ministra Spraw Wewnętrznych. W razie jej niepodjęcia przez radę miejską w okresie 6 miesięcy po jej ukonstytuowaniu, podziału na dzielnice miał dokonać Minister Spraw Wewnętrznych.

¹⁰¹ Zgodnie z art. 98 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 I 1928 r. w skład izb wojewódzkich wchodziło: trzech członkowie wyznaczeni spośród członków wydziału wojewódzkiego oraz wojewoda i dwaj inni urzędnicy państwowi, z których jednego wyznaczał i odwoływał Minister Spraw Wewnętrznych, drugim zaś był sędzia właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego, powołany przez Ministra Spraw Wewnętrznych (art. 98).

krajowy. Sejmik wojewódzki (wybierany na okres czterech lat przez rady powiatowe oraz rady miast wydzielonych z powiatów) był organem uchwałodawczym i kontrolnym. Wyłaniał przewodniczącego, zwanego marszałkiem, a także swoje organy wykonawcze: wydział wojewódzki i starostę krajowego. Wybór starosty krajowego na okres sześcioletniej kadencji wymagał zatwierdzenia przez Ministra Spraw Wewnętrznych. Starosta krajowy reprezentował samorząd wojewódzki na zewnątrz, wykonywał uchwały wydziału wojewódzkiego, był też przełożonym wszystkich urzędników samorządu wojewódzkiego. Wojewoda, jako przedstawiciel rządu, nie wchodził jednak w skład sejmiku wojewódzkiego i wydziału. Jako przewodniczący wchodził natomiast w skład izb wydziałów wojewódzkich, co zapewniało mu współdziałanie z wydziałem wojewódzkim. Wojewoda sprawował jednak nadzór nad samorządem w I instancji i z tego tytułu mógł zawiesić uchwały sejmiku i wydziału, jeżeli te naruszały przepisy prawne, mógł też ingerować w budżet samorządu.

Mocą rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 19 stycznia 1928 r. zniesiono na obszarze województw poznańskiego i pomorskiego osobne kolegialne urzędy wojewódzkie. Kompetencje zebrzań plenarnych lub wydziałowych tych urzędów przejęli wojewodowie. Urzędy wojewódzkie zorganizowano na zasadach ogólnych obowiązujących na pozostałym obszarze Rzeczypospolitej.

Do województwa śląskiego nie znajdowały zastosowania ani przepisy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 1928 r., ani ustawy scaleniowej z 1933 r. Odrębności dotyczące ustroju władz administracyjnych i samorządowych zostały zachowane, jak już wskazano, do 1945 r. Istotne znaczenie miało natomiast przyłączenie do obszaru województwa śląskiego nowych ziem¹⁰², a w konsekwencji rozciąganie na nie mocy obowiązującej niektórych aktów ustawodawczych¹⁰³ oraz Ustawy Konstytucyjnej z 15 lipca 1920 r. zawierającej Statut Organiczny województwa śląskiego¹⁰⁴.

¹⁰² Dekret z dnia 11 X 1938 r. o zjednoczeniu Odzyskanych Ziem Śląska Cieszyńskiego z Rzeczpospolitą Polską.

¹⁰³ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 X 1938 r. o rozciągnięciu mocy obowiązującej niektórych aktów ustawodawczych na Odzyskane Ziemi Śląska Cieszyńskiego (Dz.U. Nr 78, poz. 534).

¹⁰⁴ Mocą Dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 XI 1938 r. o zjednoczeniu z Rzeczpospolitą Polską ziem odzyskanych w listopadzie 1938 r. i rozciągnięciu na te ziemie mocy obowiązującej niektórych aktów ustawodawczych (Dz.U. Nr 87, poz. 585)

Podsumowanie

Okres 1918–1939 to czas trudnej odbudowy tożsamości polskiej i tworzenia, po 123 latach niewoli, państwa polskiego. Tworzenia lub odtworzenia wymagała niemal każda sfera związana z działalnością państwa. Dotyczyło to nowego określenia ustroju organów państwowych, w tym władzy ustawodawczej i wykonawczej, określenia ustroju oraz zasad funkcjonowania administracji rządowej i samorządowej w terenie, poprzedzonego pracami nad koncepcją podziału administracyjnego kraju, w pierwszych latach okresu objętego analizą dość skomplikowanego ze względu na stopniowe, rozłożone w czasie i niekiedy wymagające działań wojennych, przyłączanie do Polski kolejnych ziem okupowanych. Jest to też okres ważny i niełatwy dla kształtowania naczelnych zasad ustroju państwa oraz praw i wolności obywatelskich.

W takich oto warunkach kształtowała się odrodzona, niepodległa Polska. W badanym okresie Sejm uchwalił dwie Konstytucje – marcową (1921) i kwietniową (1935), a pomiędzy nimi także Ustawę Konstytucyjną, tj. nowelę sierpniową (1926). Założenia dotyczące ustroju organów władzy i administracji przyjęte w obu konstytucjach nie były tożsame. W odróżnieniu od Konstytucji z 1921 r. Konstytucja kwietniowa wzmacniała rolę władzy wykonawczej, osłabiając szerokie uprawnienia władzy ustawodawczej przyjęte Konstytucją marcową. Na tym tle również w odniesieniu do terenowej władzy administracji ogólnej dążenia do oparcia jej funkcjonowania na zasadach koncentracji i centralizmu biurokratycznego w Konstytucji kwietniowej były wyraźnie widoczne. Wzmacniało to rolę Naczelnika Państwa i jemu w istocie podporządkowanego rządu oraz reprezentujących rząd w terenie wojewodów. Konstytucja z 1935 r. umocniła rolę administracji rządowej, a zarazem podniosła znaczenie, i tak już silnie ugruntowanej, instytucji wojewody. Pozycja wojewody, jako pierwszego wykonawcy polityki rządu w terenie, była przez sfery sanacyjne wysoko oceniana. Niemalże znaczenie miało też wysokie uposażenie związane z tym stanowiskiem. Niejednokrotnie wojewodowie przechodzili na stanowiska ministrów, przy czym nominacja dygnitarza na stanowisko wojewody nie była traktowana jako degradacja.

do województwa śląskiego włączono ziemie odzyskane we Frydeckiem, w Czadeckiem, w Jaworzynie Spiskiej, w Pieninach, w Dolinie Popradu oraz w źródłowisku Udawy.

Wojewodę mianował i odwoływał Naczelnik Państwa, od 1922 r. Prezydent Rzeczypospolitej. Wojewoda był szefem wszystkich władz administracji zespolonej w województwie. Jego prerogatywy wynikające z realizowanej funkcji przedstawiciela rządu czyniły jego pozycję znacznie ważniejszą niż szefa władz administracji ogólnej. Z ustrojowego i politycznego punktu widzenia istotny był charakter stosunku wojewody wobec samorządu terytorialnego. Opierał się on w istocie na przewadze władzy administracji rządowej nad samorządową, czego formalnym wyrazem było sprawowanie przez wojewodę nadzoru nad organami samorządu terytorialnego wszystkich stopni (przy czym na szczeblu wojewódzkim samorząd terytorialny istniał tylko na ziemiach byłego zaboru pruskiego). W II Rzeczypospolitej (z pewnymi wyłączeniami) czynnik społeczny reprezentowany w organach wykonawczych quasi-samorządu terytorialnego, którym wojewoda przewodniczył z urzędu, był nikły i jedynie opiniodawczy.

THE LEGAL POSITION OF THE VOIVODE IN THE PROCESS OF TRANSFORMING THE SECOND REPUBLIC OF POLAND

Summary

The article considers the legal status of the voivode during the interwar period, the time of the difficult restoration of the Polish identity and the creation of the Polish state in the post-Partition lands with three separate systems of territorial division and local administration.

The legal situation of the office of the voivode is closely related to the establishment of the systemic foundations of the highest Polish authorities (legislative and executive) and local administration (initially, on the territory of the former Kingdom of Poland and then on the gradually annexed former Polish territories).

The author refers to both spheres of legal activity of the Polish state at that time. She discusses the primary political acts, i.e. the March Constitution (1921), the April Constitution (1935) and the Constitutional Act (1926), as well as regulations concerning county administrative authorities of the first instance, situated in the then two-tier (ministries – county offices) administrative apparatus. Attention is primarily focused on the acts directly concerning the position of the voivode, i.e. the Act of 2 August 1919, the Regulation of the President of the Republic of 19 January 1928, and executive acts issued on the basis of these, and against whose background the importance of the legal institution of the voivode is presented: during the time of attempts to unify the administrative system (1918–1928), and in the period of changes leading to a uniform organisational structure of voivodship administrative authorities (1928–1939).

The analysis makes it possible to state that successive legal conditions strengthened the political position of the voivode. In both periods covered by the analysis,

the voivode was a representative of the government (with broader competences in 1928–1939), the executor of orders from individual ministers, the head of state and local government authorities and offices (1918–1928), the head of general administrative bodies subordinate to him, and the supervisory body over local government (1928–1939). The position of the voivode in the interwar period was unquestionably very strong.

Keywords: political and systemic changes of the highest state authorities – reconstruction of administration at the local level – legal position and role of the voivode in the Second Republic of Poland

LITERATURA

- Ajnenkiel A., *Polska po przewrocie majowym*, Warszawa 1980.
- Ajnenkiel A., *Administracja w Polsce. Zarys historyczny*, Warszawa 1977.
- Ajnenkiel A., Leśnodorski B., Rostocki W., *Historia ustroju Polski (1764–1939)*, pod red. B. Leśnodorskiego, Warszawa 1970.
- Albert A., *Najnowsza historia Polski 1914–1993*, Warszawa 1995.
- Burda A., *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1969.
- Chojnowski A., Wróbel P., *Prezydenci i premierzy drugiej Rzeczypospolitej*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1992.
- Ciągwa J., *Autonomia Śląska w okresie II Rzeczypospolitej*, w: *Konstytucje Polski*, t. 2, b.d.w.
- Ćwik W., Mróz W., Witkowski A., *Administracja w systemie ustrojowym Polski do 1939 r.*, Przemysł 1998.
- Dokumenty z dziejów polskiej polityki zagranicznej 1918–1939*, t. 1: 1918–1932, pod red. T. Jędruszczaka, M. Nowak-Kielbikowskiej, Warszawa 1989.
- Jaroszyński M., Zimmermann M., Brzeziński W., *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956.
- Kasznicza S., *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947.
- Korobowicz A., Mojak R., Skrzydło W., *Zarys dziejów konstytucjonalizmu polskiego*, Lublin 1996.
- Kumaniecki K.W., Langrod J.S., Wachholz S., *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, Kraków–Warszawa 1939.
- Kumaniecki K.W., Wasutyński B., Panejko J., *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Kraków, b.d.w.
- Leoński Z., *Przekształcenia terenowego aparatu administracji państwowej*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 2, Wrocław 1977.
- Maciejewski T., *Historia ustroju Polski*, Koszalin 1998.
- Służewski J., *Wojewoda w systemie administracji państwowej*, Warszawa 1981.
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977.
- Wasutyński B., *Ustrój władz administracyjnych, rządowych i samorządowych*, Poznań 1953.
- Witkowski W., *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007.