




JACEK WAŁDOCH
 <https://orcid.org/0000-0003-3359-1188>
Uniwersytet Gdański

Kształtowanie polskiego aparatu administracji w b. Galicji. Wydział Krajowy oraz Namiestnictwo wobec projektów ustaw o ustroju administracji publicznej z 1919 r.

Abstract

Shaping the Polish Administrative Apparatus in the Former Galicia. The National Department and the Governorship in the Face of the Draft Laws on the Public Administration System of 1919

The article analyzes the process of taking over administrative power in Galicia by Polish authorities in the years 1918–1919, in the context of Polish-Ukrainian struggles and the fall of the Austro-Hungarian monarchy. The role of the Provisional Ruling Committee (TKR), the Polish Liquidation Commission (PKL) and the National Department and Governorship in shaping local administrative structures is discussed. Particular attention is paid to the conflicts of competences between local and central authorities in Warsaw and the efforts to integrate Galicia into the reborn Polish Republic. The article presents criticism of the activities of the Ruling Commission, its temporary nature and the postulates of the National Department regarding maintaining the autonomy of the region until the full unification of administration in Poland. The article also shows the influence of draft administrative laws on the process of shaping territorial administration, as well as the final abolition of the National Department and the establishment of the Provisional Local Government Department in 1920. In summary, it emphasizes that the administrative changes in Galicia were of a provisional nature, and the lack of a coherent integration policy hindered the effective functioning of the state apparatus.

Keywords: administration, history of administration, Galicia, Second Polish Republic, Lviv

Słowa kluczowe: administracja, historia administracji, Galicja, II Rzeczpospolita, Lwów

1. Wstęp

Problematyka kształtowania polskiej administracji w byłej Galicji stała się przedmiotem dociekań kilku badaczy. Na uwagę zasługują przede wszystkim opracowania Andrzeja Dziadzio¹, Marka Przeniosły², Adama Próchnika³, Adama J. Mielcarka⁴, Jarosława Kostrubca⁵ oraz praca zbiorowa pod redakcją Janusza Gmitruka⁶, którzy traktują o temacie w szerszym kontekście albo analizują wybrane zagadnienia, jak na przykład urząd Generalnego Delegata Rządu, co uczynił Dziadzio, wspominający przy tym o projektach aktów prawnych dotyczących administracji w byłej Galicji. W niniejszym artykule na tle wydarzeń politycznych zostaną one przybliżone wraz z opisaniem toczącej się wokół nich dyskusji. Rzuca to światło na skomplikowaną sytuację polityczną i relacje między organami, choć wymaga to jeszcze pogłębionych badań. Podstawę źródłową tworzą materiały archiwalne zgromadzone w Centralnym Państwowym Archiwum Historycznym Ukrainy we Lwowie w zespołach: Tymczasowy Komitet Rządzący (fond 213), Generalny Delegat Rządu dla Galicji (fond 214) oraz Komitet Krajowy we Lwowie (fond 165). Warto nadmienić, iż archiwa ukraińskie, w porównaniu z polskimi, posiadają szczególnie bogatą kolekcję akt z okresu międzywojennego, które wciąż czekają na kompleksowe zbadanie. Obecnie przeszkodą są jednak ograniczenia natury formalnej w udostępnianiu zasobu.

2. Pierwsze próby kształtowania administracji w Galicji

Gdy trwały walki polsko-ukraińskie o Lwów, a przyszłość regionu była daleka od przesądzenia, polskie kręgi polityczne w Galicji poczyniły zdecydowane kroki zmierzające do przejęcia władzy od wycofujących się Austriaków. Choć były to działania impulsywne i oddolne, przez co nierzadko chaotyczne, to zmierzały do jak najszybszego wypełnienia tworzącej się luki w zarządzaniu polskimi kadrami. Tak powołano Polską Komisję Likwidacyjną (PKL)⁷, Radę Narodową Śląska Cieszyńskiego⁸, w Galicji Wschodniej zaś władzę sprawował Tymczasowy Komitet Rządzący (TKR). Jego członkowie, wobec braku łączności z Warszawą, jasno stwierdzili, że TKR jest „ciałem rządzącym”⁹, biorąc

¹ Dziadzio, „Początki działalności Generalnego Delegata Rządu”; Dziadzio, „Urząd Generalnego Delegata Rządu”.

² Przeniosło, *Polska Komisja Likwidacyjna*; Przeniosło, *Narodziny niepodległości*; Przeniosło, „Między niezależnością a podległością”; Przeniosło, „Polska Komisja Likwidacyjna (1918–1919): podstawy prawne działalności”; Przeniosło, „Polska Komisja Likwidacyjna w Krakowie”.

³ Próchnik, *Pierwsze piętnastolecie Polski niepodległej*.

⁴ Mielcarek, *Podziały terytorialno-administracyjne II Rzeczypospolitej*.

⁵ Kostrubiec, „Z dziejów administracji”.

⁶ Gmitruk, *Powstanie i działalność Polskiej Komisji Likwidacyjnej*.

⁷ Szerzej w: Przeniosło, *Polska Komisja Likwidacyjna*.

⁸ Szerzej w: Cybulski, *Rada Narodowa Śląska Cieszyńskiego*.

⁹ CDIAUL, f. 213 (TKR), op. 1, spr. 3: Protokół z posiedzenia T. K. Rz. z dnia 24 listopada 1918 r., 12:30 po południu, k. 12.

tym samym odpowiedzialność za administrowanie na terenie objętym działaniami wojennymi. Mimo tego, że organ ten funkcjonował zaledwie do 10 stycznia 1919 r.¹⁰, zdążył podjąć serię uchwał dotyczących nie tylko spraw bieżących¹¹. Zauważyć można, że członkom TKR jawiła się wizja wprowadzenia głębokiej reformy administracji terytorialnej. Własne wyobrażenie ustroju administracji galicyjskiej posiadały władze centralne w Warszawie, które lawirowały między dbałością o polskie interesy międzynarodowe w Paryżu, koniecznością integracji Galicji z krajem i przejścia zarządu od dawnych austriackich organów a oczekiwaniami tamtejszych kręgów politycznych. Podejmowane działania wyglądały na nieskoordynowane i budziły uzasadniony sprzeciw wśród członków Wydziału Krajowego oraz Prezydium Namiestnictwa.

Na posiedzeniu odbytym 1 grudnia 1918 r. TKR uchwaliła, by wezwać Wydział Administracyjny do utworzenia specjalnej komisji, w której skład miałby wejść przedstawiciele między innymi władz Wydziału Krajowego oraz środowiska naukowego. Jej zadaniem miało być przygotowanie „projektu reformy władz administracyjnych najniższych instancji w kraju”¹². Jednoczesne funkcjonowanie PKL i TKR prowadziło do dualizmu władzy w Galicji, dlatego członkowie TKR spotkali się ponownie kolejnego dnia, uchwalając powołanie delegacji, złożonej z członków Prezydium TKR, w celu prowadzenia rozmów z PKL oraz władzą w Warszawie. Wyznaczono przy tym jasne dyrektywy, którymi miała kierować się delegacja: „dążenie do utrzymania jedności kraju pod względem administracji”, podjęcie starań, aby siedzibą władz administracyjnych był Lwów, dążenie do powołania „właściwej komisji likwidacyjnej”, a także przedstawienie stanowiska, że delegowanie do Galicji komisarza wojskowego lub cywilnego „nie jest wskazane”. W wizji TKR rząd galicyjski miał być sprawowany przez organ kolegialny, złożony z przedstawicieli stronnictw politycznych, a nawet Ukraińców, gdy tylko dojdzie do zawarcia pokoju. Taki organ miałby działać razem z delegatem rządowym, wysyłając do Warszawy swoich przedstawicieli¹³. Kilka dni później, 10 grudnia, ustalono, że delegacja do Krakowa składać się będzie z czterech członków TKR – Szczepana Mikołajskiego, Franciszka Oziębłego, Kazimierza Świtalskiego oraz Marceliego Chlamtacza. W uchwale podkreślono, że priorytetem było stworzenie we Lwowie siedziby władz administracyjnych dla Galicji, natomiast ewentualnym ustępstwem byłoby powołanie ekspozytur w Krakowie (z wyłączeniem działu aprowizacji, skarbowości, szkolnictwa oraz opieki społecznej)¹⁴. Zgodnie z ustaleniami PKL pracowała nad statutem nowego organu – Komisji Rządzącej, choć prace te się przedłużały, o czym świadczy wezwanie Prezydium TKR do wystosowania zapytania w tej sprawie¹⁵. Powołanie Komisji Rządzącej dla Galicji i Śląska Cieszyńskiego nastąpiło 10 stycznia 1919 r.,

¹⁰ Zastąpiony został Komisją Rządzącą dla Galicji i Śląska Cieszyńskiego oraz Górnej Orawy i Spiszu. Wydział Krajowy krytykował działania Komisji Rządzącej w zakresie prowadzonej polityki administracyjnej. Członkowie Wydziału tłumaczyli przy tym, że to zadanie powinno być przekazane Wydziałowi Krajowemu, ponieważ dysponował „wyszkolonym i doborowym aparatem urzędniczym”. CDIAUL, f. 214 (GDR), op. 1, spr. 101: Pismo Wydziału Krajowego b. Królestwa Galicji i Lodomerii w sprawie oddania swych agend Rządowi Polskiemu, k. 1–8.

¹¹ Przeniosło, *Polska Komisja Likwidacyjna*, 280–2.

¹² CDIAUL, f. 213 (TKR), op. 1, spr. 3: Protokół z posiedzenia TKR z dnia 1 grudnia 1918 r., k. 18.

¹³ *Ibid.*: Protokół z posiedzenia TKR z dnia 2 grudnia 1918 r., k. 19–20.

¹⁴ *Ibid.*: Protokół z posiedzenia TKR z dnia 10 grudnia 1918 r., k. 39.

¹⁵ *Ibid.*: Protokół z posiedzenia TKR z dnia 19 grudnia 1918 r., k. 65.

choć finalne ukonstytuowanie przypadło na 28 stycznia 1919 r. wraz z rozwiązaniem PKL i TKR¹⁶. Członkowie Wydziału Krajowego wyrazili swoje ubolewanie w związku z przyjęciem takiego rozwiązania, ponieważ przewidywali, zresztą słusznie, że będzie to jedynie „krótkotrwałe prowizorium”, aż do całkowitego uregulowania administracji państwowej w Galicji¹⁷. Komisja Rządząca miała być reprezentantem interesów Galicji, sprawując władzę administracyjną na podległym obszarze, będąc jednocześnie organem rządowym, którego kierownictwo było mianowane przez Tymczasowego Naczelnika Państwa. Twór ten funkcjonował dwa miesiące¹⁸ na co wpływ miała ostra krytyka ze strony posłów ludowych oraz dawnych galicyjskich organów władzy¹⁹.

3. Wydział Krajowy wobec zmian ustroju administracji

Wydział Krajowy dążył do utrzymania *status quo* w ustroju administracji terytorialnej, dostrzegając, że funkcjonowała ona na tyle sprawnie, iż nie wymagała daleko idących zmian²⁰. Organ ten wydał memoriał²¹ skierowany do polskiego Rządu w Warszawie datowany na 28 lutego 1919 r., w którym nakreślono kilka uwag krytycznych w sprawie kształtowania administracji w Galicji. Przede wszystkim stwierdzono, że przekazanie agend Wydziału Krajowego Rządowi polskiemu powinno nastąpić po spełnieniu trzech warunków. Chodziło o odpowiednią formę, czas oraz właściwy sposób. Autorzy wskazywali, że Wydział Krajowy cieszył się do tej pory ugruntowaną pozycją, zagwarantowaną w ustawodawstwie i jako instytucja autonomiczna obdarzony był szerokimi kompetencjami. Przejęcie ich przez Rząd „winno nastąpić w drodze ustawy, a względnie przynajmniej na podstawie uchwały sejmowej” – pisali członkowie Wydziału Krajowego²². Zdawano sobie sprawę z tego, że nie wszystkie dzielnice pozaborcze w kwestii udziału obywateli w życiu politycznym reprezentowały ten sam poziom jak w Galicji. Podkreślono, że te „prawa nabyte” nie mogą być społeczeństwu odebrane, a przekazanie zadań władzy centralnej powinno nastąpić wówczas, gdy uregulowany zostanie ustrój organów administracji terytorialnej w całej Polsce, przy uwzględnieniu czynnika obywatelskiego i zgodnie z zasadą kolegialności. Zdaniem członków Wydziału Krajowego do momentu ujednoczenia ustroju administracji, władzę powinien utrzymać

¹⁶ Dz. Pr. P.P. 1919 nr 7 poz. 106; Ptak, „Przejściowe ośrodki i organy władzy”, 97.

¹⁷ *Ibid.*, f. 214 (GDR), op. 1, spr. 101: Pismo Wydziału Krajowego b. Królestwa Galicji i Lodomerii w sprawie oddania swych agend Rządowi Polskiemu, k. 2v.

¹⁸ Faktycznie do 26 marca 1919 r., kiedy odbyło się ostatnie posiedzenie Wydziału Wykonawczego Komisji Rządzącej. Zob. Lasocki, *Wspomnienia szefa administracji*, s. 150, zał. 63.

¹⁹ Dziadzio, „Urząd Generalnego Delegata Rządu”, 39.

²⁰ CDIAUL, f. 214 (GDR), op. 1, spr. 101: Pismo Wydziału Krajowego b. Królestwa Galicji i Lodomerii w sprawie oddania swych agend Rządowi Polskiemu, k. 3.

²¹ Pod memoriałem widnieją nazwiska: Stanisława Niezabitowskiego, marszałka krajowego, oraz członków Wydziału: Szymona Bernadzikowskiego, Stanisława Dąbskiego, Władysława Jahla i Ludwika Bolesty Koziebrodzkiego.

²² CDIAUL, f. 214 (GDR), op. 1, spr. 101: Pismo Wydziału Krajowego b. Królestwa Galicji i Lodomerii w sprawie oddania swych agend Rządowi Polskiemu, k. 2.

Wydział wraz ze swoim sprawnym aparatem²³. Wyrażono przy tym oczekiwanie, że scalenie administracji mogłoby nastąpić już w 1920 r.²⁴ Tu warto wspomnieć, że życzenia te nie musiały być mrzonkami, polscy prawnicy pracowali bowiem nad projektami ustroju administracyjnego, które mogły być wykorzystane do prac nad właściwą ustawą. Dwa pierwsze opracowania wypłynęły kolejno od Kazimierza Władysława Kumanieckiego (1918 r.), następnie od Rudolfa Sikorskiego (sierpień 1919 r.), inspektora w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, który na prośbę Generalnego Delegata Rządu na Galicję przygotował „Projekt ustroju administracyjnego Polski w zarysie (główne zasady i motywy)”²⁵.

Wydział Krajowy skrytykował także nagłe rozwiązanie rad powiatowych i wprowadzenie rządów komisarycznych w Galicji Zachodniej. Takie działanie PKL wynikało z chęci jak najszybszego zlikwidowania austriackich organów samorządowych, jednak rodziło dezorientację wśród społeczeństwa, szczególnie gdy stan zarządu komisarycznego sztucznie przedłużano, łamiąc podstawowe zasady samorządności²⁶. W memoriale wskazano, iż tym sposobem pozbawiono obywateli praw nabytych, rada przyboczna bowiem pozbawiona była tych kompetencji, które posiadała rada pochodząca z wyborów. Zasugerowano przy tym, że najlepszym rozwiązaniem dla Galicji byłoby wykorzystanie jej zasobów instytucjonalnych i kadrowych oraz ustanowienie w miejsce namiestnika komisarza krajowego wraz z radą przyboczną, którzy pochodziliby z członków Komisji Rządzącej²⁷.

W kontekście trzeciego warunku właściwego przejmowania działów administracji w Galicji (odpowiedniego trybu) Wydział Krajowy rekomendował, aby nastąpiło to w sposób kompleksowy, „gdy już cały aparat administracyjny państwa polskiego, a względnie przynajmniej dla Galicji będzie ustalonym”²⁸. Jeżeli to nastęczyłoby problemów, to zaproponowano przejmowanie kompetencji od poszczególnych departamentów albo zgodnie z kluczem przedmiotowym, na przykład sprawy szkolne i fundacji, rolnictwa, przemysłu i tak dalej. Pomysłodawcom chodziło o uniknięcie wyrywkowego odbierania kompetencji Wydziałowi Krajowemu, do czego dochodziło już na początku 1919 r., gdy Komisja Rządząca wezwała Wydział Krajowy do przekazania zarządu nad drogami krajowymi, wywołując dezorganizację w departamencie, zajmującym się także sprawami kolei. Ponadto, zdaniem autorów pisma, właściwe przekazanie zadań powinno nastąpić dopiero po uprzednim opracowaniu inwentarza i ksiąg rachunkowych, co w warunkach wojennych było niemożliwe, ze względu na zajęcie części majątku przez wojska ukraińskie²⁹.

²³ Nawet w sytuacji, gdy urzędnicy Wydziału Krajowego postanowili złożyć przyrzeczenie służbowe przed TKR, do czego też namawiali członków Wydziału Krajowego. *Ibid.*, f. 165 (KKL), op. 1, spr. 984: Komunikat o gotowości złożenia przysięgi służbowej, k. 10.

²⁴ *Ibid.*, f. 214 (GDR), op. 1, spr. 101: Pismo Wydziału Krajowego b. Królestwa Galicji i Lodomerii w sprawie oddania swych agend Rządowi Polskiemu k. 2v.

²⁵ *Ibid.*, op. 1, spr. 6: Projekt ustroju administracyjnego Polski w zarysie. /Główne zasady i motywa/, k. 2–67.

²⁶ Szerzej patrz: Wałdoch, *Zarząd komisaryczny*, 103.

²⁷ CDIAUL, f. 214 (GDR), op. 1, spr. 101: Pismo Wydziału Krajowego b. Królestwa Galicji i Lodomerii w sprawie oddania swych agend Rządowi Polskiemu, k. 3.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*, k. 3v, 4.

4. Prezydium Namiestnictwa wobec projektu „wyodrębnienia fachowych działów administracyjnych”

Komisja Rządząca znalazła się w kręgu krytyki ze strony galicyjskich sfer politycznych, wnioskujących o zniesienie tej instytucji. Domagano się przy tym szybkiego złączenia Galicji z państwem polskim³⁰. Choć organ ten funkcjonował zaledwie przez dwa miesiące, to podjął się kontynuowania prac w sferze legislacyjnej, zapoczątkowanych jeszcze przez TKR. Komisja Rządząca poleciła Prezydium Namiestnictwa opracowanie opinii w sprawie napływających projektów aktów prawnych dotyczących „wyodrębnienia fachowych działów administracyjnych”. Namiestnictwo, podobnie zresztą jak wcześniej Komisja Rządząca, wyraziło negatywny stosunek do tego typu rozwiązań. Dostrzeżono, że we wszystkich nadesłanych projektach uwidaczniała się tendencja do wydzielenia, głównie ze starostw, działów administracji odpowiadających za poszczególne obszary działalności państwowej. Na przykład Wydział Skarbowy Komisji Rządzącej wystąpił z projektem wyodrębnienia referatów podatkowych ze starostw i przemienienia ich w urzędy skarbowe³¹. Podobnie rzecz miała się z wydzieleniem spraw wojskowych i przekazania ich specjalnym wojskowym urzędom ewidencyjnym (później odpowiednim Okręgom Korpusu³²). Z tym samym projektem wystąpiły inne podmioty, zajmujące się na przykład zdrowiem publicznym, weterynarią i służbą techniczną, dążąc do odłączenia się od władz administracji ogólnej³³.

Prezydium Namiestnictwa zastanawiało się, czy tworzenie takich nowatorskich rozwiązań w administrowaniu nie przyniesie „uszczerbku dla interesów państwa i obywateli”³⁴. Przedstawiono przy tym argumenty świadczące za pozostawieniem w starostwach zarządu nad poszczególnymi agendami. Po pierwsze, podkreślono kluczowy warunek „prawidłowej administracji publicznej”, jakim był hierarchicznie ułożony samorząd lokalny. Jednak aby mógł on właściwie wykonywać swoje funkcje, powinien mieć łączność ze wszystkimi działami administracji publicznej, dlatego starosta mógłby zarówno skupiać zarząd nad działami administracyjnymi przy jednoczesnym pełnieniu funkcji przewodniczącego wydziału i rady powiatowej. Poza tym wskazano, iż sama znajomość przepisów fachowych, dotyczących na przykład szkolnictwa albo spraw sanitarnych, była niewystarczająca, a zarządzenia musiały być wydawane na podstawie obowiązujących ustaw. Autorzy memoriału mieli za pewne na myśli fakt, że funkcjonowanie działów administracji opiera się na szeregu aktów prawnych, mających ze sobą ścisły związek. Ograniczenie kompetencji starosty niosło ze sobą o wiele szersze skutki aniżeli tylko formalne wyodrębnienie działów i przeniesienie kadry urzędniczej na podstawie

³⁰ Tomczyk, „Od namiestnika do wojewody”, 132.

³¹ Ostatecznie wprowadzono takie rozwiązanie na mocy ustawy z dnia 8 kwietnia 1919 r. w przedmiocie objęcia przez Ministerstwo Skarbu administracji skarbowej na ziemiach polskich, które wchodziły w skład b. monarchii Austriacko-Węgierskiej (Dz. Pr. P.P. 1919 nr 31 poz. 261).

³² W 1921 r. we Lwowie powołano Okręg Korpusu Nr VI., któremu podlegała Komenda Rejonu Uzupelnień Lwów Miasto. Szerzej zob. Ostanek, *VI Lwowski Okręg Korpusu*.

³³ CDIAUL, f. 214 (GDR), op. 1, spr. 101: Memoriał w sprawie projektów wyodrębnienia fachowych działów administracyjnych, k. 5–5v.

³⁴ *Ibid.*, k. 6.

wydawanych *ad hoc* zarządzeń. Te powinny być ze sobą spójne, aby nie doprowadzić do pojawienia się sporów kompetencyjnych, które finalnie odbiją się na mieszkańcach. Interes ludności miał tu bowiem niebagatelne znaczenie, ponieważ autorzy memoriału argumentowali, że pojawienie się kilku nowych urzędów z dwuinstancyjną ścieżką rozstrzygania spraw doprowadzi do nadmiernej biurokratyzacji i przewlekłości postępowań. Ostrzegano, że doprowadziłoby to do chaosu także na poziomie gmin, których władza wykonawcza miałaby problem z jednoczesną realizacją decyzji wydawanych przez nowe organy. Wskazywano, że władze gminne powinny mieć tylko jednego bezpośredniego przełożonego, jak było w Prusach i we Francji³⁵. Nie bez znaczenia był także problem kadrowy, z którym zmagala się szczególnie Galicja Wschodnia³⁶. Autorzy podali, że w Galicji na kierowniczych stanowiskach w urzędach powiatowych brakowało 80 pracowników, a ustanowienie nowych organów spowodowałoby zwielokrotnienie tego stanu. Oczekiwano jednocześnie zapewnienia wykwalifikowanej kadry urzędniczej, a od kierownictwa nie tylko znajomości przepisów prawnych dotyczących danego obszaru działalności, ale też szerszej wiedzy, przede wszystkim z zakresu administracji. Zwrócono także uwagę na to, że doświadczony urzędnik nie zawsze dysponował odpowiednimi cechami, by zajmować wyższe stanowisko i kierować podległym mu personelem. Zagadnienie to łączyło się z kosztami ponoszonymi przez państwo na utrzymanie administracji. Podano tu przykład lekarza powiatowego, który potrzebował dotąd tylko jednego biura, ponieważ w czynnościach kancelaryjnych wspomagał się stałym personelem starostwa powiatowego. Nie wymagał zatem dodatkowych pracowników, pomieszczeń, sprzętów biurowych, a co równie istotne, jego wynagrodzenie nie wzrosłoby do poziomu pracowników wyższej kategorii płacowej³⁷. Autorzy memoriału jako przykład właściwie funkcjonującej administracji terytorialnej wskazywali Prusy oraz Francję, porównując przy tym zadania tamtejszych urzędów powiatowych – Landesamtu oraz podprefektury³⁸.

5. Dyskusja wokół ustawy o tymczasowym urządzeniu administracji państwowej w Galicji

Komisja Rządząca wykonywała swoją krótką misję zgodnie ze Statutem, dążąc do „zespolecia byłego zaboru austriackiego z resztą ziem polskich”³⁹. Zastąpiona została nowym organem, który niejako wpisywał się w postulaty Prezydium Namiestnictwa. W dniu 7 marca 1919 r. utworzono urząd Generalnego Delegata Rządu na Galicję⁴⁰,

³⁵ *Ibid.*, k. 6v.

³⁶ Problem kadrowy dotyczył w głównej mierze wschodnie obszary Galicji Wschodniej, gdzie ludność polska nie przeważała. Tomczyk, „Od namiestnika do wojewody”, 131.

³⁷ CDIAUL, f. 214 (GDR), op. 1, spr. 101: Memoriał w sprawie projektów wyodrębnienia fachowych działów administracyjnych, k. 6–7v.

³⁸ *Ibid.*, k. 8–9. Zob. także: Dziadzio, „Początki działalności”, 177.

³⁹ Dz. Pr. P.P. 1919 nr 7 poz. 106, art. 4.

⁴⁰ Na jego temat szerzej w: Dziadzio, „Początki działalności Generalnego Delegata Rządu”, 173–88; Dziadzio, „Urząd Generalnego Delegata Rządu”, 37–64; Dziadzio, Mataniak, „Raport Generalnego Delegata Rządu”, 133–47.

któremu doradzać miała piętnastoosobowa Rada Przyboczna⁴¹. Delegatem Rządu został Kazimierz Gałęcki, który już na początku swej kadencji musiał się zmierzyć z konfliktem wokół przyszłości ustroju administracji państwowej w Galicji. W czerwcu pojawił się kolejny projekt, na którego temat wypowiedziały się Wydział Krajowy oraz powiatowy związek urzędników-prawników. Projekt ustawy o tymczasowym urządzeniu administracji państwowej w b. Królestwie Galicji i Lodomerii wraz w W. Ks. Krakowskim zmieniał zasadniczo stosunki administracyjne w Galicji, wprowadzając zarząd składający się z Krajowego Rządu Ziemskiego, starostw w niezmiennym kształcie oraz gmin. Obszary dworskie miały zostać wchłonięte przez gminy.

Krajowy Rząd Ziemski miał przejąć kompetencje Wydziału Krajowego i Namiestnictwa z wyłączeniem działów administracji przekazanych ministerstwom. Zarząd zwierzchni nad tym organem miał sprawować delegat Rządu, mianowany przez Naczelnika Państwa na wniosek Rady Ministrów. Do pomocy Krajowemu Rządowi Ziemskiemu miała być przydzielona Rada Przyboczna, lecz nie określono jej kompetencji. Oryginalnym rozwiązaniem było wprowadzenie organu samorządowego wyższej instancji, działającego w ramach Krajowego Rządu Ziemskiego. Miał on się składać z czterech członków Rady Przybocznej i czterech zastępców⁴².

Z przedstawionego projektu wynika, że zarząd nad powiatami zasadniczo nie ulegał zmianie. Jego autorzy utrzymali w mocy przepisy austriackie, zwiększając liczbę członków organów kolegialnych, dodatkowo określając przy tym, że wydział powiatowy będzie działał pod przewodnictwem starosty, stanowiąc jednocześnie jego organ doradczy, jak i kontrolujący. W przypadku gmin również nie zaproponowano rewolucyjnych zmian. Największe dotyczyły jednak obszarów dworskich, które miały być wcielone do gmin, sprawiając, że kompetencje przełożonego obszaru dworskiego przechodziły na władze gminy. Warto tu wspomnieć, że wśród uprawnień były te z zakresu władzy sądowniczej, które w przypadku obszaru dworskiego wykonywał starosta, a po zmianach miał przejąć naczelnik gminy. Chodziło tu o wprowadzone przez radę gminy przepisy, których naruszenie zagrożone było karą pieniężną albo aresztem⁴³. W końcowych artykułach projekt zakładał rozwiązanie Wydziału Krajowego i przeniesienie całego majątku na rzecz Skarbu Państwa oraz wprowadzenie ustawy już 1 lipca 1919 r.⁴⁴

Wydział Krajowy na posiedzeniu z 20 czerwca 1919 r.⁴⁵ spisał uwagi krytyczne na temat projektu, poczynając od zadania pytań retorycznych: Czy jest wskazane, aby wprowadzając tymczasowe rozwiązania, zmieniać ustrój gmin i powiatów, „sięgając w ich podstawę”, szczególnie w sytuacji trwającego konfliktu zbrojnego? „Czy nie należałoby zmiany w urządzeniach administracji wewnętrznej [...] stopniowo ujednostajnić dla wszystkich, a zatem dla całej Polski”⁴⁶? Autorzy wskazali, że wprowadzane zmiany

⁴¹ Dziadzio, „Początki działalności Generalnego Delegata Rządu”, 175.

⁴² CDIAUL, f. 214 (GDR), op. 1, spr. 101: Projekt ustawy o tymczasowym urządzeniu administracji państwowej w b. Królestwie Galicji i Lodomerii wraz w W. Ks. Krakowskim, k. 13–4.

⁴³ *Ustawa gminna z dnia 12. Sierpnia 1866*, 13, art. 32.

⁴⁴ CDIAUL, f. 214 (GDR), op. 1, spr. 101: Projekt ustawy o tymczasowym urządzeniu administracji państwowej w b. Królestwie Galicji i Lodomerii wraz w W. Ks. Krakowskim, k. 16–25.

⁴⁵ Pismo nie zostało podpisane, jednak z jego treści wynika, że wyszło ono z Wydziału Krajowego. *Ibid.*: Uwagi o projekcie ustawy o tymczasowym urządzeniu administracji w Galicji przedłożone na posiedzeniu 20/VI 1919 r., k. 10–1v.

⁴⁶ *Ibid.*, k. 10–10v.

„nie są odpowiednie” ze względu na niespokojne nastroje wśród ludności, szczególnie na wschodzie Galicji, gdzie dochodziło do grabieży i morderstw. Oceniono, że omawiana ustawa wymagałaby od administracji terytorialnej „stanowczego funkcjonowania”, a tego ówczasie brakowało. Wskazywano na fatalne rozwiązanie przekazania uprawnień naczelnikowi gminy do orzekania w drobnych sprawach, które zostały usankcjonowane uchwałą rady gminy. Argumentowano, że w wielu gminach naczelnicy brali udział w „tępieniu żywiołu polskiego”, a przekazanie tak istotnego uprawnienia przyczyniłoby się do umocnienia ich pozycji i zahamowania rozwoju polskości⁴⁷. Zdaniem komentujących projekt konieczne było ujednoczenie ustroju administracji państwowej w całej Polsce, likwidując przy tym mankamenty dotychczasowych rozwiązań prawnych⁴⁸.

Negatywnie do projektu odniosła się także część urzędników powiatowych, reprezentowanych przez Związek Urzędników-Prawników Administracji Politycznej, którzy w swoim piśmie do Generalnego Delegata Rządu dla Galicji wskazali na przepis odnoszący się do przejścia stałych funkcjonariuszy powiatowych oraz Wydziału Krajowego na etat opłacany ze Skarbu Państwa „z tymi samymi prawami, jakie w służbie nabyli”⁴⁹. Urzędnicy podnieśli zarzut, iż uregulowanie tego zagadnienia w ten sposób byłoby krzywdzące dla urzędników Namiestnictwa, którzy mieliby zostać scaleni z kadrą Wydziału Krajowego, gdzie panowały korzystniejsze warunki ścieżki awansu. Wskazywano, że urzędnicy tam zatrudnieni posiadali o jedną trzecią krótszy staż pracy niż urzędnicy namiestnikowscy zaszeregowani w tych samych klasach poborów. Z uwagi na ten stan rzeczy zaproponowano rozwiązanie pośrednie, polegające na przejściu urzędników Wydziału Krajowego na etat Rządu Krajowego z zachowaniem prawa do poborów, jednak przy zatrudnieniu mieli otrzymać miejsce po urzędnikach Namiestnictwa z tym samym stażem pracy. Następnie podczas przechodzenia ich na etat państwowy wszyscy mieli być „traktowani równomiernie przy uwzględnieniu policzalnych lat służby”⁵⁰.

6. Zakończenie

Władze centralne co do zasady nie uwzględniły postulatów środowisk urzędniczych, domagających się pozostawienia administracji pod zarządem Wydziału Krajowego i Namiestnictwa, inicjując już pod koniec 1918 r. proces regulowania stosunków prawnych w Galicji, poczynając od wymiaru sprawiedliwości⁵¹. Kolejne działania miały na celu w głównej mierze przejmowanie poszczególnych działów administracji przez właściwe ministerstwa⁵², jak na przykład w przypadku wspomnianej wcześniej administracji

⁴⁷ *Ibid.*, k. 10v.

⁴⁸ *Ibid.*, k. 11–11v.

⁴⁹ *Ibid.*: Projekt ustawy o tymczasowym urzędzeniu administracji państwowej w b. Królestwie Galicji i Lodomerii wraz w W. Ks. Krakowskim, k. 24, § 33.

⁵⁰ *Ibid.*: Pismo Związku Urzędników-Prawników Administracji Politycznej do Generalnego Delegata Rządu dla Galicji we Lwowie z 20 VI 1919 r., k. 12–12v.

⁵¹ Dz.U. 1918 nr 23 poz. 76.

⁵² Dz. Pr. P.P. 1919 nr 24 poz. 240; CDIAUL, f. 165 (KKL), op. 1, spr. 984: Pismo ministra wyznań religijnych i oświecenia publicznego do Wydziału Krajowego, k. 53; *ibid.*: Pismo ministra zdrowia publicznego do Wydziału Krajowego, k. 60.

skarbowej, którą wyłączono spod miejscowej władzy politycznej (starosty), tworząc odrębne organy skarbowe, na których czele stanął prezes Dyrekcji Skarbu we Lwowie⁵³.

Inaczej było w przypadku proponowanych zmian dotyczących organizacji samorządu terytorialnego. Dyskutowany projekt wyraźnie nie znalazł szerszego poparcia, dlatego zdecydowano się jedynie na drobne poprawki austriackiej ustawy gminnej⁵⁴, kasując jednak obszary dworskie, które włączono do gmin⁵⁵. Funkcjonowanie urzędu Generalnego Delegata Rządu oraz wprowadzenie daleko istotnych zmian ustrojowych przypieczętowało los dawnych organów austriackich, które zniesiono na mocy ustawy z 30 stycznia 1920 r.⁵⁶ Akt ten był o tyle istotny, że w miejsce Wydziału Krajowego wprowadzał nowy organ, który przejmował kompetencje swojego poprzednika. Tymczasowy Wydział Samorządowy miał kierować agendami Wydziału Krajowego, organizować administrację samorządową wyższego stopnia, sprawować zarząd nad majątkiem oraz wykonywać zadania wynikające z uprawnień administracyjno-wykonawczych, orzeczniczych i podatkowych⁵⁷. Mimo tymczasowości tego organu zdecydowano się na jego likwidację dopiero na mocy prezydenckiego rozporządzenia z 16 stycznia 1928 r., a dodatkowo proces ten był rozciągnięty w czasie⁵⁸. Zwlekano także z wcieleniem w życie ustawy wprowadzającej w Galicji województwa⁵⁹, przedłużając tym samym jednoosobowe rządy Generalnego Delegata Rządu. Administracja galicyjska przechodziła z jednego stanu prowizoryczności w kolejny, co negatywnie odbijało się na jej funkcjonowaniu. Dominik Wrabec w kontekście powołania Tymczasowego Wydziału Samorządowego pisał o szkodzie, jaką może wyrządzić „niezbyt gruntownie przemyślany” przepis. Jego słowa można odnieść do całości przemian ustrojowych administracji galicyjskiej, jakie dokonywały się po 1918 r. Autor pisał:

Powołac do życia pewien organizm prawny byłoby rzeczą łatwą, gdyby ten organizm nie musiał wejść w całokształt istniejących już stosunków prawnych, do których jednak winien już z góry być przystosowany [...]. Organizm państwowy, podobnie jak organizm ludzki, musi być wewnętrznie zespolony i zharmonizowany w swej całości [...] w przeciwnym razie powstaną zgrzyty, utrudniające sprawną działalność całego tego organizmu. Takim zgrzytem w organizmie państwa polskiego był bezspornie Wydział Samorządowy⁶⁰.

⁵³ Dz. Pr. P.P. 1919 nr 31 poz. 261.

⁵⁴ Dz.U. 1919 nr 67 poz. 403.

⁵⁵ Dz.U. 1919 nr 67 poz. 404.

⁵⁶ Dz.U. 1920 nr 11 poz. 61.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Faktycznie Tymczasowy Wydział Samorządowy nie został zlikwidowany od razu, a jego agendy były przejmowane stopniowo przez poszczególne ministerstwa, co działo się na podstawie serii aktów prawnych wydanych w 1929 r. Jednak jeszcze w 1933 r. dr Wrabec pisał, że „likwidacja Wydziału Samorządowego postępuje wolno. [...] Trudno również przewidzieć, kiedy Wydział zakończy ostatecznie swój anemiczny obecnie żywot”. Wrabec, *Tymczasowy Wydział Samorządowy*, 220; Dz.U. 1928 nr 7 poz. 40.

⁵⁹ Dz.U. 1920 nr 117 poz. 768.

⁶⁰ Wrabec, *Tymczasowy Wydział Samorządowy*, 220.

Bibliografia

Źródła archiwalne

Центральний державний історичний архів України, м. Львів [Centralne Państwowe Archiwum Historyczne Ukrainy we Lwowie] [CDIAUL]

Komitet Krajowy we Lwowie (fond 165): op. 1, spr. 984

Tymczasowy Komitet Rządzący (fond 213): op. 1, spr. 3

Generalny Delegat Rządu dla Galicji (fond 214): op. 1, spr. 101; op. 1, spr. 6

Źródła drukowane

Przeniosło, Marek, oprac. *Narodziny niepodległości w Galicji (1918–1919). Wybór dokumentów z archiwów lwowskich*. Kielce: Wydawnictwo Akademii Świętokrzyskiej im. Jana Kochanowskiego, 2007.

Ustawa gminna z dnia 12. Sierpnia 1866: ustawy o obszarach dworskich i reprezentacji powiatowej, Ordynacja wyborcza dla Gmin i powiatowa obowiązujące dla Galicji wraz z W. Ks. Krakowskim tudzież ustawy państwowe o zasadniczych podstawach urzędzenia Gmin z dodanym rejestrem abecadlowym, Lwów: nakładem Karola Wilda, 1867.

Źródła prawa

Dekret w przedmiocie objęcia zarządu wymiaru sprawiedliwości w b. zaborze austriackim (Dz. Pr. P.P. 1918 nr 23 poz. 76).

Ustawa z dnia 8 kwietnia 1919 r. w przedmiocie objęcia przez Ministerstwo Skarbu administracji skarbowej na ziemiach polskich, które wchodziły w skład b. monarchii Austriacko-Węgierskiej (Dz. Pr. P.P. 1919 nr 31 poz. 261).

Ustawa z dnia 8 kwietnia 1919 r. w przedmiocie objęcia przez Ministerstwo Skarbu administracji skarbowej na ziemiach polskich, które wchodziły w skład b. monarchii Austriacko-Węgierskiej (Dz. Pr. P.P. 1919 nr 31 poz. 261).

Ustawa z dnia 26 lipca 1919 r. zmieniająca postanowienia galicyjskiej ustawy gminnej, obowiązująca na terytorium b. Galicji (Dz.U. 1919 nr 67 poz. 403).

Ustawa z dnia 26 lipca 1919 r. o połączeniu obszarów dworskich z gminami, obowiązująca na terytorium b. Galicji (Dz.U. 1919 nr 67 poz. 404).

Ustawa z dnia 30 stycznia 1920 r. o zniesieniu Sejmu i Wydziału Krajowego b. Królestwa Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim (Dz.U. 1920 nr 11 poz. 61).

Ustawa z dnia 3 grudnia 1920 r. o tymczasowej organizacji władz administracyjnych II instancji (województw) na obszarze b. Królestwa Galicji i Lodomerii z W. Ks. Krakowskim oraz na wchodzących w skład Rzeczypospolitej Polskiej obszarach Spisza i Orawy (Dz.U. 1920 nr 117 poz. 768).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 stycznia 1928 r. o zniesieniu Tymczasowego Wydziału Samorządowego we Lwowie (Dz.U. 1928 nr 7 poz. 40).

Rozporządzenie Rady Ministrów w przedmiocie administracji państwowej Galicji (Dz. Pr. P.P. 1919 nr 24 poz. 240).

Opracowania

- Cybulski, Bogdan. *Rada Narodowa Śląska Cieszyńskiego (1918–1920)*. Opole: Instytut Śląski, 1980.
- Dziadzio, Andrzej; Mataniak, Mateusz. „Raport Generalnego Delegata Rządu dla Galicji dla ministra spraw wewnętrznych”. *Mysł Polityczna. Political Thought* 1(2) (2020): 133–47.
- Dziadzio, Andrzej. „Początki działalności Generalnego Delegata Rządu dla Galicji (1919–1921)”. *Z Dziejów Prawa* 13(21) (2020): 173–88.
- Dziadzio, Andrzej. „Urząd Generalnego Delegata Rządu dla Galicji (1919–1921)”. *Przegląd Sejmowy* 4(165) (2021): 37–64.
- Gmitruk, Janusz, red. *Powstanie i działalność Polskiej Komisji Likwidacyjnej 28 X 1918 r. w Galicji – pierwszego polskiego rządu dzielnicowego*. Warszawa: Muzeum Historii Polskiego Ruchu Ludowego, 2018.
- Kostrubiec, Jarosław. „Z dziejów administracji państwa stanu wyjątkowego. Ustrój administracji publicznej na terenach byłego zaboru austriackiego u progu II Rzeczypospolitej”. *Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem* 41/4 (2020): 163–81.
- Lasocki, Zygmunt. *Wspomnienia szefa administracji P. K. L. i K. Rz.* Kraków: nakładem autora, 1931.
- Mielcarek, Adam J. *Podziały terytorialno-administracyjne II Rzeczypospolitej w zakresie administracji zespolonej*. Warszawa: Wydawnictwo Neriton, 2008.
- Ostaneck, Adam A. *VI Lwowski Okręg Korpusu w dziejach wojskowości polskiej w latach 1921–1939*. Warszawa: Wydawnictwo Neriton, 2013.
- Próchnik, Adam. *Pierwsze piętnastolecie Polski niepodległej. Zarys dziejów politycznych*. Warszawa: „Książka i Wiedza”, 1957.
- Przeniosło, Marek. *Polska Komisja Likwidacyjna 1918–1919*. Kielce: Wydawnictwo Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego Jana Kochanowskiego, 2010.
- Przeniosło, Marek. „Polska Komisja Likwidacyjna (1918–1919): podstawy prawne działalności i aktywność prawodawcza”. *Czasopismo Prawno-Historyczne* 61/1 (2009): 145–71.
- Przeniosło, Marek. „Między niezależnością a podległością: stosunki Polskiej Komisji Likwidacyjnej z rządem warszawskim (1918–1919)”. *Czasy Nowożytne* 21 (2008): 81–100.
- Przeniosło, Marek. „Polska Komisja Likwidacyjna w Krakowie 1918–1919 (władze, aparat urzędniczy i baza lokalowa)”. *Krzysztofor* 27 (2009): 243–56.
- Ptak, Marian J. „Przejęciowe ośrodki i organy władzy na ziemiach polskich zaboru austriackiego (1918–1921)”. W: *Okresy przejściowe – ustrój i prawo*, red. Jacek Przygodzki, 85–124. Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, 2019. DOI: <https://doi.org/10.34616/23.19.100>.
- Tomczyk, Ryszard. „Od namiestnika do wojewody. Likwidacja zaborczego systemu prawno-administracyjnego w Galicji w okresie budowy II Rzeczypospolitej (1918–1921). Wybrane zagadnienia”. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego, Seria Prawnicza* 64 (2010): 129–48.
- Wałdoch, Jacek. *Zarząd komisaryczny w wielkich miastach II Rzeczypospolitej*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, 2020.
- Wrabec, Dominik. *Tymczasowy Wydział Samorządowy*. Lwów: nakładem Towarzystwa Naukowego, 1933.