

Kozyra, Waldemar

Konstrukcja liberalnego państwa prawa a zakres kompetencji ministrów spraw wewnętrznych w Polsce międzywojennej

Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego 8, 227-246

2003

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

WALDEMAR KOZYRA

Konstrukcja liberalnego państwa prawa a zakres kompetencji ministrów spraw wewnętrznych w Polsce międzywojennej

Struktur des liberalen Rechtsstaates und Kompetenzbereich der Innlandsminister in Polen zwischen den Kriegen

1. Model ustrojowy II Rzeczypospolitej a konstrukcja państwa prawa. 2. System demokracji parlamentarnej a organizacja i funkcjonowanie administracji publicznej. 3. Kształtowanie się zakresu kompetencji ministrów spraw wewnętrznych w ramach zadań administracji publicznej w latach 1918–1926. 4. Zamach majowy a sprawa utrzymania modelu państwa liberalnego. 5. System autorytarny a organizacja i funkcjonowanie administracji publicznej. 6. Kształtowanie się zakresu kompetencji ministrów spraw wewnętrznych w ramach zadań administracji publicznej w latach 1926–1939. 7. Zakres zadań ministrów spraw wewnętrznych na gruncie ustawodawstwa odziedziczonego po państwach zaborczych i okupacyjnych oraz struktura resortu spraw wewnętrznych. 8. Podsumowanie.

1. Gesellschaftsordnung der II. Polnischen Republik und das System des Rechtsstaates. 2. Parlamentarische Demokratie einerseits und Organisation, und Funktionierung der öffentlichen Verwaltung andererseits. 3. Bildung der Kompetenzbereiches der Innlandsminister in Rahmen der öffentlichen Verwaltungsaufgaben (1918–1926). 4. Maiputsch und das Problem der Kontinuation des liberalen Staatsmodells. 5. Autoritärsystem, Organisation und Funktionierung der öffentlichen Verwaltung. 6. Bildung der Kompetenzbereiches der Innlandsminister im Rahmen der öffentlichen Verwaltungsaufgaben (1926–1939). 7. Aufgaben des Innlandministeriums im polnischen Gesetzgebung, nach den drei Teilungsstaaten Polens geerbt. 8. Schlussfolgerungen.

1. Rolę i miejsce administracji publicznej¹, a w szczególności ministrów spraw wewnętrznych jako szefów resortu spraw wewnętrznych² w Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1918–1939, można scharakteryzować, gdy ustalą się, po

¹ Kształtowanie się administracji publicznej ściśle łączy się z powstaniem modelu państwa prawa. Jest ona przeciwstawiana administracji państwowej charakterystycznej dla państwa totalitarnego. Obecnie w literaturze przedmiotu można spotkać, jednakże zastępczo, określenie administracji publicznej jako administracji państwowej. Chodzi tu o administrację państwową państwa prawnego. Por.: H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999; Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2000.

² Pomijamy tu kompetencje ministrów spraw wewnętrznych wynikające z ich członkostwa w Radzie Ministrów. Por. W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*,

pierwsze – model ustrojowy państwa³, po drugie – system polityczny w państwie⁴, i po trzecie – ogólne zasady organizacji i funkcjonowania administracji publicznej w tymże państwie.

Otóż, już w pierwszych latach Polski Niepodległej (1918–1921) w sposób zasadniczy ukształtował się jej model ustrojowy⁵. Rzeczpospolita odrodziła się jako republika konstytucyjna. Konstrukcja ustroju politycznego oparta została na wypracowanym w XIX stuleciu w Europie modelu państwa liberalnego, którego pragmatyczną kodyfikacją była konstrukcja państwa prawnego (*Rechtsstaat*) określanego również jako państwo praworządne lub państwo prawa⁶.

Konstrukcja państwa prawnego pojawiła się w pierwszej połowie XIX w. Jego głównym teoretykiem był wybitny niemiecki prawnik Robert von Mohl⁷. Koncepcja ta była orężem intelektualnym liberałów niemieckich, a także europejskich w walce z konserwatystami i monarchistami o nowy ustrój społeczny i polityczny. Państwo prawne stanowiło więc przeciwieństwo konstrukcji państwa policyjnego. Po dłużej zmaganiach, w drugiej połowie wieku XIX w poszczególnych państwach europejskich poczęli zwyciężać liberałowie i ich wizja ustroju państwowego. Konstrukcja państwa prawnego stawała się rzeczywistością ustrojową w Cesarstwie Niemieckim, Monarchii Austro-Węgierskiej, Republice Francuskiej, Królestwie Wielkiej Brytanii, państwach skandynawskich czy Królestwie Włoskim.

Warszawa 1922, s. 292–293; A. Gulczyński, *Ministerstwo byłej Dzielnicy Pruskiej (1919–1922)*, Poznań 1995, s. 37–38.

³ Jedną z wielu definicji państwa mówi, iż państwo jest organizacją, która ma statut organizacyjny, czyli konstytucję. Konstytucja jako najważniejszy akt prawny w państwie reguluje przede wszystkim ustrój państwa, a ponadto podstawowe prawa i obowiązki obywateli oraz podstawy porządku gospodarczego w państwie, w tym przede wszystkim stosunki własnościowe. Ustrój państwa, czyli urządzenie państwa, określane jest przez następujące elementy: wskazanie suwerena, czyli podmiotu, od którego wywodzi się wszelka władza w państwie; wskazanie organów państwa, ich uprawnień oraz ich obowiązków; określenie relacji między organami państwa. *Kompendium wiedzy o społeczeństwie, państwie i prawie*, red. S. Wronkowska, M. Zmierczak, PWN, Warszawa–Poznań 1995, s. 58.

⁴ Jest wiele definicji systemu politycznego. Najogólniej można je podzielić na definicje instytucjonalne (strukturalne), behawiorystyczno-funkcjonalne i systemowe. Przykładowo, teoria instytucjonalna mówi, iż: *System polityczny to ogół organów państwowych, a także partii politycznych, organizacji społecznych oraz grup nieformalnych, uczestniczących w działaniach politycznych w ramach danego państwa, jak również ich wzajemne stosunki, tworzące funkcjonalną całość*; M. Chmaj, M. Żmigrodzki, *Wprowadzenie do teorii polityki*, Wyd. UMCS, Lublin 1996, s. 180 i 185.

⁵ S. Krukowski, *Mała Konstytucja z 1919 r., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. 2, red. M. Kallas, Warszawa 1990, s. 7 i n., s. 19 i n.

⁶ J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000, s. 117 i n.

⁷ H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1997, s. 102.

Wiele elementów państwa prawnego znajdziemy nawet w ustroju Rosji, będących wynikiem reform cara Aleksandra II⁸. Wprowadzenie w życie w drugiej połowie XIX w. zasad państwa prawnego było praktyczną realizacją programu politycznego europejskich liberałów, dostosowanego do realiów społeczno-politycznych dominujących w owym czasie w monarchiach konstytucyjnych, a po I wojnie światowej model państwa prawnego został dostosowany do panujących w większości państw europejskich realiów politycznych republik konstytucyjnych⁹.

Do cech konstytucyjnych państwa liberalnego ukształtowanego w drugiej połowie XIX w. zaliczamy: konstytucjonalizm, prawa obywatelskie ze szczególnym uwzględnieniem równości wszystkich obywateli wobec prawa (jednak często bez równości w dziedzinie prawa wyborczego), nietykalność mieszkania i własności prywatnej; nadto wolności obywatelskie, takie jak: wolność myśli, wyznania i sumienia, i dalej: wolność słowa, prasy, koalicji, wolność narodowościowa; zasada odpowiedzialności ministrów przed parlamentem. Cechą tegoż państwa były również takie instytucje polityczno-administracyjne, jak: administracja rządowa, samorząd terytorialny i sądownictwo administracyjne¹⁰.

Konstrukcja państwa prawnego łączyła się zarazem z dominującą w nauce prawa drugiej połowy XIX w. doktryną pozytywizmu prawniczego. Doktryna ta mówiła, iż organy państwa, a szczególnie administracja może tylko i wyłącznie działać w ramach prawa lub na podstawie przepisów prawa. Natomiast jedynym prawodawcą jest państwo, zaś zadaniem prawników jest tylko interpretować i stosować normy prawa obowiązującego. Zgodnie z założeniem państwa prawnego, akty prawne miały znajdować się w porządku hierarchicznym: na szczycie ich piramidy miała stać konstytucja, niżej ustawy zwykle, dalej rozporządzenia i inne akty normatywne administracji, wreszcie na samym dole – indywidualne decyzje administracyjne i wyroki sądowe. Akty niższego szczebla powinny być zgodne z aktami wyższego szczebla i w zasadzie mogły być wydawane tylko na ich podstawie¹¹. Na początku XX w. konstrukcja państwa prawnego coraz mniej była programem ustrojowo-politycznym, stając się raczej usystematyzowaną rzeczywistością polityczno-administracyjną w poszczególnych państwach europejskich, a więc i na ziemiach polskich, przede wszystkim w zaborze pruskim i austriackim.

Koncepcja państwa prawa ugruntowała poddanie administracji publicznej „rządom prawa”. W konsekwencji, z przepisów regulujących organizację i działalność administracji uczyniła prawo administracyjne. Odtąd też normy

⁸ J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli...*, s. 132 i n.

⁹ *Prawo administracyjne...*, s. 10.

¹⁰ H. Izdebski, *Historia...*, s. 102; E. Borkowska-Bagieńska, K. Krasowski, B. Lesiński, J. Walachowicz, *Historia państwa i prawa Polski. Zarys wykładu*, Poznań 1994, s. 225–226.

¹¹ H. Izdebski, *Historia...*, s. 91, 102–103; *Prawo administracyjne...*, s. 10

odnoszące się do administracji nabrały charakteru dwustronnie obowiązującego: tak więc obowiązywały nie tylko obywateli, ale i aparat administracyjny. Administracja nie mogła już zatem ingerować w sferę praw obywateli w dowolnych przypadkach i w dowolnych formach – tak jak to się działo w państwie policyjnym. Rola administracji w systemie państwa prawnego sprowadzała się w zasadzie do ingerencji tam, gdzie chodziło o zabezpieczenie dobra ogółu w konflikcie interesów, jak też do wydawania zezwoleń i pozwoleń opartych na istniejącym porządku prawnym i istniejącej procedurze¹².

Z urzeczywistnieniem konstrukcji państwa prawa wiąże się powstanie określonej wizji praworządności. Otóż w liberalnym państwie prawnym praworządność ta sprowadzała się do przestrzegania przez organy państwa przepisów prawa pozytywnego (praworządność formalna) i nie wnikała w treść tych przepisów, co stanowi istotę praworządności materialnej. *Prusy, aczkolwiek obowiązywało w nich wiele przepisów dyskryminujących ludność polską, mogły w jej ujęciu stanowić wzór państwa, bowiem administracja pruska z reguły nie naruszała przepisów prawa, a jeśli nawet doszło do naruszeń, były one korygowane przez sądownictwo administracyjne. Dziewiętnastowieczne państwo prawne mogło być dla części obywateli państwem policyjnym*¹³. Podobnie było w liberalnych państwach prawa i w XX w.¹⁴

2. W pierwszych latach Polski Odrodzonej (1918–1926) w ramach modelu państwa liberalnego (państwa prawa) rozwijał się system polityczny określany mianem demokracji parlamentarnej. Jego prawną podstawą była Konstytucja Marcowa. Powstająca w jego ramach struktura administracji publicznej była administracją państwa demokratycznego. Jej zasadnicze cele i zadania w ramach polityki państwa wyznaczał najwyższy ośrodek władzy państwowej w owym czasie – to znaczy parlament, oraz najważniejszy organ władzy wykonawczej – to jest Rada Ministrów. Sejm swoją wolę wyrażał przede wszystkim poprzez stanowienie prawa (uchwalanie ustaw), a rząd – poprzez wydawanie rozporządzeń wykonawczych na podstawie tych ustaw¹⁵.

W owym czasie przed Rzeczpospolitą stało zadanie pełnego zorganizowania swojej administracji, głównie przez ustalenie jednolitych zasad prawno-organizacyjnych oraz stopniową unifikację. Stąd też premier Wincenty Witos w swoim exposé z 24 IX 1920 r. mówił: *Dla przeprowadzenia*

¹² H. Izdebski, *Historia...*, s. 103; *Prawo administracyjne...*, s. 10.

¹³ H. Izdebski, *Historia...*, s. 104; Por. S. Salmonowicz, *Prusy. Dzieje państwa i społeczeństwa*, Poznań 1987.

¹⁴ Por. W. Witkowski, A. Korobowicz, *Ustrój i prawo na ziemiach polskich*, Lublin 1994; F. Heady, *Public Administration. A Comparative Perspective*, New York 1991.

¹⁵ S. Krukowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921*, [w:] *Konstytucje Polski...* s. 70 i n.

wszelkich zadań, jakie się piętrzą przed rządem, wybija się potrzeba sprawnego aparatu administracyjnego. Ten aparat u nas szwankuje. Rząd podjął już kroki, aby urzędy nowe były sprawniejsze. Zarządzono systematyczne badania organizacji władz centralnych celem usunięcia personelu zbędnego, zastąpienie ludzi nieodpowiedzialnych fachowcami i osiągnięcie sprawniejszej organizacji urzędów. Niepotrzebne urzędy zostaną zniesione¹⁶. Natomiast dwa lata później premier Julian Nowak w sejmie stwierdził: *Jedną z głównych trosk każdego rządu jest uproszczenie i doskonalenie administracji państwowej: ma ona u nas wiele, bardzo wiele niedomagań, niewątpliwie, ale jednak istnieje i działa. Gdzież to i kiedy na świecie improwizowano w tak krótkim czasie nowoczesną, skomplikowaną administrację blisko trzydziestomilionowego państwa i to w takich warunkach, na ziemiach zniszczonych wojną? Nie znamy takiego przykładu w historii i dlatego nie mamy powodu do pesymizmu odnośnie naszej administracji.* Dalej zapewniał, że rząd zrobi wszystko co możliwe, by ta struktura jak najszybciej się udoskonalała, szczególnie na Kresach Wschodnich¹⁷.

W rezultacie, już na początku lat dwudziestych zostały zbudowane podstawowe struktury polskiej administracji publicznej. Jej organizację oparto na zasadach charakterystycznych dla europejskich państw liberalnych z przełomu XIX/XX w. Były to zasady: 1) biurokratyzmu, 2) centralizacji 3) decentralizacji, 4) resortowości, 5) zespolenia, 6) hierarchicznego podporządkowania, 7) jednoosobowego kierownictwa 8) kolegialności, 9) koncentracji 10) dekoncentracji, 11) samorządu terytorialnego oraz 12) sądownictwa administracyjnego¹⁸.

Wraz z ukształtowaniem się zasad administracji państwa prawnego, a zwłaszcza zasady biurokratyzmu, ukształtowało się pojęcie apolityczności administracji publicznej, w szczególności zaś apolityczności aparatu administracyjnego. Określenie to wydaje się być nie do końca adekwatne, gdyż administracja państwowa jest częścią państwa, a państwo jest organizacją *sensu stricto* polityczną. Geneza tegoż określenia bierze się jeszcze z końca XVIII w., kiedy to poczęła się kształtować państwowa służba cywilna (korpus zawodowych urzędników)¹⁹. Pojęcie to ugruntowało się na przełomie wieków XIX i XX – wraz z coraz powszechniej funkcjonującymi w Europie systemami demokracji przedstawicielskiej. Ich charakterystyczną cechą były częste zmiany rządów, a więc i kierownictwa państwowego. By te ciągłe zmiany polityczne nie odbiły się ujemnie na pracy administracji, poczęły wytwarzać się standardy określonych zachowań organów administracyjnych i pracujących w nich urzędników. Zasadą

¹⁶ Bibliot. Sejm. Sprawozd. sten. z 167. posiedzenia Sejmu Ustawod. z 24 IX 1920 r., pag. 19.

¹⁷ Bibliot. Sejm. Sprawozd. sten. z 333. posiedzenia Sejmu Ustawod. z 3 VIII 1922 r., pag. 11.

¹⁸ A. Ajnenkiel, *Historia administracji w Polsce. Zarys historyczny*, Warszawa 1977, s. 55–58; D. Malec, J. Malec, *Historia administracji nowożytnej*, Kraków 1997, s. 107 i n.

¹⁹ H. Izdebski, *Historia...*, s. 61.

stawiało się, iż organy administracyjne nie mogą służyć jednej partii, a pracownicy administracji nie mogą utożsamiać się w sposób formalny z żadną partią. Administracja jako taka i zatrudnieni w niej pracownicy winni służyć jedynie państwu i realizować zadania polityczno-administracyjne ustalone dla niej przez aktualnie rządzący układ polityczny w państwie. Zadania te winny być zawarte w określonych aktach prawnych i w wydanych na ich podstawie zarządzeniach szczegółowych. H. Izdebski pisze, iż w czasie XIX w. utrwaliła się *zasada apolityczności funkcjonariuszy państwowych. Z zasady tej wynikał zakaz uprawiania działalności politycznej i przynależności do partii politycznych. Zasada apolityczności miała jednak w dużej mierze charakter formalny, bowiem nie brała pod uwagę ogólnego uwikłania funkcjonariuszy, zwłaszcza wyższych, w politykę*²⁰. W konsekwencji pojęcie apolityczności aparatu administracji publicznej należałoby zastąpić pojęciem apartyjności aparatu administracji publicznej. Właśnie w Polsce w latach 1918–1926 zasada ta była chyba w stopniu najbardziej szerokim stosowana²¹.

3. Administracja państwowa, funkcjonując w wyżej nakreślonych ramach ustrojowych i politycznych, realizowała swoje zadania przez grupy organów administracyjnych działających na zwartych kompleksach społecznych. Jedną z tych grup organów był resort spraw wewnętrznych; na jej czele stał Minister Spraw Wewnętrznych. Oficjalnie jego urząd został powołany już w czasie I wojny światowej, 7 grudnia 1917 r. W tym dniu został utworzony pierwszy rząd polski pod egidą Rady Regencyjnej. Na jego czele stanął Jan Kucharzewski, a szefem resortu spraw wewnętrznych został Jan Stecki²². Natomiast 1 lutego 1918 r. ogłoszono dekret Rady Regencyjnej z dnia 3 stycznia 1918 r. *o tymczasowej organizacji władz naczelných w Królestwie Polskim*²³. Dekret ten ustalił po raz pierwszy stanowisko prawnopaństwowe ministrów, określił ich kompetencje, a podlegające dotąd ministrom departamenty, jako ich aparaty pomocnicze (urzędy organu) przekształcił w ministerstwa. Artykuł 24 tegoż dekretu określał po raz pierwszy kompetencje Ministra Spraw Wewnętrznych, natomiast art. 38 przekształcał Departament Spraw Wewnętrznych w Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Tak więc dekret z 3 stycznia 1918 r. *był konstytucją polskich organów emancypacyjnych w czasie okupacji, przejętą następnie przez nowo powstałe państwo polskie*²⁴.

²⁰ *Ibidem*, s. 155.

²¹ W. Kozyra, *Urząd Wojewódzki w Lublinie w latach 1919–1939*, Lublin 1999, s. 157; por. S. Kutrzeba, *Polska odrodzona*, Kraków 1988.

²² J. Pajewski, *Odbudowa państwa polskiego 1914–1918*, Warszawa 1980, s. 212–213.

²³ *Dziennik Praw Królestwa Polskiego* [dalej: *DzPrKP*] nr 1, poz. 1.

²⁴ R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie administracji spraw wewnętrznych*, Warszawa 1939, s. 4; por. D. Górecki, *Powstanie władz naczelných w odradzającej się Polsce 1914–1919*, Łódź 1984.

Okres I wojny światowej należy jednak traktować jako czas kładzenia podwalin pod organizację i funkcjonowanie polskiego resortu spraw wewnętrznych. Historię tegoż resortu i dzieje ministrów spraw wewnętrznych w Polsce Niepodległej należy datować od 11 listopada 1918 r., a za pierwszego ministra spraw wewnętrznych w II Rzeczypospolitej – uznać Stanisława Thugutta powołanego na ten urząd 17 listopada 1918 r.²⁵ Wchodził on w skład rządu ludowego Jędrzeja Moraczewskiego powołanego przez Józefa Piłsudskiego.

Urząd Ministra Spraw Wewnętrznych posiadał bardzo szeroki zakres zadań. Z tego też powodu, z podległej mu struktury wyodrębniały się często nowe pionierzy administracji państwowej, zaś kompetencje ministrów spraw wewnętrznych kształtowały się na tzw. zasadzie negatywnej lub klauzuli generalnej, a pozostałych ministerstw – na zasadzie pozytywnej lub klauzuli enumeratywnej. Otóż już dekret Rady Regencyjnej z 3 stycznia 1918 r. mówił, iż na kompetencje Ministra Spraw Wewnętrznych – poza sprawami szczegółowo wyliczonymi – składają się sprawy natury wewnętrznej dla innych ministerstw nie zastrzeżone²⁶. Odpowiednikiem tego przepisu był art. 67 rozp. Prezydenta RP z 19 stycznia 1928 r.²⁷ stanowiący, że do zakresu działania starosty należą sprawy, w których nie da się ustalić właściwości rzeczowej innej władzy, albo gdy obowiązujące przepisy przewidują właściwość władz już nie istniejących, a nie można ustalić, kto przejął ich uprawnienia. Innymi słowy, na uprawnienia Ministra Spraw Wewnętrznych składały się przede wszystkim sprawy dotyczące bezpieczeństwa i spokoju publicznego oraz te wszystkie, które nie wchodziły w skład właściwości innych resortów. Przyjęcie takiej właśnie klauzuli generalnej spowodowało znaczną płynność zakresu zadań resortu na przestrzeni dwudziestolecia międzywojennego.

Dekret z 3 stycznia 1918 r. powoływał do życia dziesięć resortów; były to ministerstwa: Sprawiedliwości; Skarbu; Oświaty i Wyznań; Rolnictwa i Dóbr Państwowych; Przemysłu i Handlu; Opieki Społecznej i Ochrony Pracy; Apropowizacji; Spraw Wewnętrznych, a także pozostawione: Departament Spraw Politycznych – jako surogat resortu spraw zagranicznych, oraz Komisja Wojskowa – jako quasi-ministerstwo spraw wojskowych²⁸. Już jednak w połowie 1919 r. było 17 resortów i szereg urzędów centralnych, w większości na prawach ministerstw; były to m. in. Główny Urząd Likwidacyjny, Główny Urząd Statystyczny i Główny Urząd Ziemi. Ta liczba resortów w 1923 r. spadła do 12, a od 1932 r. ustabilizowała się na

²⁵ Monitor Polski z 18 XI 1918 r., nr 206.

²⁶ DzPrKP, nr 1, poz. 1, art. 24.

²⁷ Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej [dalej: DzURP] z 1936 r., nr 80, poz. 555.

²⁸ DzPrKP, nr 1, poz. 1.

poziomie 11²⁹. Znaczna część kompetencji likwidowanych resortów przechodziła w gestię MSW.

Dekret z 3 stycznia 1918 r. po raz pierwszy określał zakres właściwości Ministra Spraw Wewnętrznych. Artykuł 24 głosił: *Do Ministra Spraw Wewnętrznych należą: przygotowanie, a następnie objęcie i prowadzenie wszelkich spraw wchodzących w zakres ogólnego zarządu krajowego i prowadzenie dozoru nad samorządem miejscowym, policji wszelkiego rodzaju, służby zdrowia, budownictwa i odbudowy kraju, koncesjonowanie i zarząd sił wodnych, zawiadywanie dróg lądowych, poczt, telegrafów i telefonów oraz wszelkich w ogóle środków komunikacji, nie pozostających pod zarządem wojskowym albo Ministra Przemysłu i Handlu, sprawy naturalizacji państwowej, statystyki ogólnej, zarządu ubezpieczeń państwowych, nadzór nad prasą, wreszcie sprawy natury wewnętrznej, dla innych ministerstw nie zastrzeżone*³⁰. W przedstawionym powyżej artykule zostały więc określone najbardziej ogólne kompetencje MSW.

Do końca II Rzeczypospolitej do zakresu kompetencji Ministra Spraw Wewnętrznych należały: 1) prowadzenie wszelkich spraw ogólnego zarządu krajowego, 2) dozór nad samorządem miejscowym, 3) policja wszelkiego rodzaju, 4) budownictwo, 5) naturalizacja państwowa, 6) statystyka ogólna, 7) nadzór nad prasą, 8) sprawy natury wewnętrznej dla innych ministerstw nie zastrzeżone³¹. Zakres ten jednakże obejmował wiele spraw, które przeszły do innych resortów i w ostatnich latach II Rzeczypospolitej do działań MSW już nie należały. Wcześniej, bo dekretem Rady Regencyjnej z 4 kwietnia 1918 r. ministrowi odebrano sprawy służby zdrowia i przekazano nowo utworzonemu resortowi zdrowia publicznego, opieki społecznej i ochrony pracy³². Następnie wyłączono wszystkie sprawy statystyki ogólnej. Reskryptem Rady Regencyjnej z 19 lipca 1918 r. został zorganizowany Główny Urząd Statystyczny przy Prezydencie Ministrów. Dalsze poważne zmiany nastąpiły jesienią 1918 r.: 25 października istniejący przy urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych, Urząd Aprowizacji przekształcono w Ministerstwo Aprowizacji³³. 31 grudnia tegoż roku dekretem Tymczasowego Naczelnika Państwa wyłączono z uprawnień Ministra Spraw Wewnętrznych zagadnienia weterynaryjne i przekazano je Ministrowi Rolnictwa i Dóbr Państwowych³⁴.

Na początku 1919 r. utworzono nowy resort Ministra Robót Publicznych; w konsekwencji 16 stycznia 1919 r. wyłączono cały zakres administracji

²⁹ R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 12.

³⁰ DzPrKP, nr 1, poz. 1, art. 24.

³¹ R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 14.

³² DzPrKP, nr 5, poz. 8.

³³ Dziennik Praw Państwa Polskiego [dalej: DzPrPP], nr 14, poz. 30.

³⁴ DzPrPP, nr 5, poz. 92.

technicznej z gestii resortu spraw wewnętrznych³⁵. W lutym 1919 r. powołano kolejnego ministra – Poczty i Telegramów; stąd też kolejne wyłączenie kompetencyjne z zakresu uprawnień Ministra Spraw Wewnętrznych³⁶.

Po uchwaleniu Konstytucji Marcowej zaistniała konstytucyjna podstawa prawna do uporządkowania podstawowego zakresu uprawnień poszczególnych ministrów, w tym i Ministra Spraw Wewnętrznych. Podstawa tą był art. 63 Konstytucji przewidujący wydanie ustawy, która określałaby liczbę, zakres działania i wzajemny stosunek ministrów³⁷. Niestety ustawa taka nigdy nie weszła w życie.

Rząd Leopolda Skulskiego, na podstawie uchwały Rady Ministrów z 7 czerwca 1920 r., złożył jedynie sejmowi projekt ustawy o zakresie działania władz naczelnych³⁸. Projekt ten nigdy nie został przez sejm rozpatrzony. Mimo to warto go pokrótce omówić, gdyż faktycznie określał zasadniczy zrąb uprawnień ministra jako kierownika resortu spraw wewnętrznych w międzywojennej Polsce. W projekcie tym, w art. 4 określano jego podstawowe kompetencje; były to: sprawy wchodzące w zakres ogólnej administracji kraju, o ile nie były zastrzeżone innym ministrom lub urzędowi centralnym; następnie kwestie utrzymania porządku publicznego i bezpieczeństwa oraz samorządu terytorialnego. W szczególności, w zakresie kompetencji szefa resortu spraw wewnętrznych wchodziły zagadnienia:

1. W zakresie spraw dotyczących administracji ogólnej: a) przeprowadzanie wyborów do sejmu i senatu; b) sprawy podziału administracyjnego kraju, regulację granic województw, powiatów i gmin, zmiany nazw miejscowości oraz przedkładanie wniosków w przedmiocie podnoszenia miejscowości do rządu miast; c) administracja stosunków osobistych, sprawy obywatelstwa (przynależności państwowej i gminnej), sprawy metrykalne i zmiany nazwisk; d) ewidencja ludności indywidualna i zbiorowa, księgi ludności; e) ustanawianie i wykonanie zarządu przymusowego zakładów i urzędzeń użyteczności publicznej, orzekanie o wywłaszczeniu w obrębie swojego zakresu działania; f) załatwianie spraw związanych z obronnością kraju, a mianowicie: mobilizacją, demobilizacją, osobistymi i rzeczowymi świadczeniami wojskowymi obywateli oraz innymi świadczeniami administracyjnymi na rzecz wojska.

2. W zakresie spraw dotyczących utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego: a) czuwanie nad stanem bezpieczeństwa oraz zapobieganie wewnętrznym niepokojom; b) nadzór nad ruchem ludności, kontrole, zezwolenia na zamieszkiwanie, wydalenie cudzoziemców oraz kwestie meldunkowe i paszportowe; c) sprawy zgromadzeń i wieców; d) kontrole ruchu

³⁵ DzPrPP, nr 8, poz. 118.

³⁶ DzPrPP, nr 13, poz. 142.

³⁷ Ustawa z 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] M. Adamczyk, S. Pastuszka, *Konstytucje polskie w rozwoju dziejowym*, Warszawa 1985, s. 217–249.

³⁸ R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 15; Druk Sejmowy nr 1893.

granicznego i czuwanie nad całością granic państwa; e) areszty policyjne; f) zagadnienia ruchu publicznego; g) organizacja i kierownictwo policji; h) nadzór nad obrotem niebezpiecznymi materiałami, sprawy broni, amunicji i materiałów wybuchowych; i) nadzór nad stowarzyszeniami, to jest: legalizacja i rejestracja stowarzyszeń i związków nie mających na celu przychodów materialnych, zatwierdzanie statutów stowarzyszeń spożywczych; j) nadzór nad prasą, drukarniami oraz składami druków; k) koncesjonowanie i nadzór nad teatrami, kinami i widowiskami; l) udzielanie koncesji na przedsiębiorstwa komisowe i lombardy oraz m) wykonywanie wyjątkowych pełnomocnictw w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego.

3. W zakresie spraw samorządowych: a) nadzór nad organizacją i działalnością organów komunalnych; b) sprawy finansów komunalnych, banku komunalnego oraz komunalnych kas oszczędnościowych; c) działalność instrukcyjna.

4. Współdziałanie z innymi ministerstwami w przypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych zagadnieniach dotyczących zakresu działania ministra spraw wewnętrznych.

Projekt ten nie wszedł w życie, a zakres ustawowych uprawnień ministra spraw wewnętrznych nadal ulegał częstym zmianom. Związane to było z działalnością komisji usprawniającej i reorganizującej administrację publiczną, a zwłaszcza administrację centralną³⁹. Tak więc w związku z wejściem w życie ustawy o przymusie ubezpieczenia od ognia z dnia 23 czerwca 1921 r. obszar spraw związanych z zarządzeniem ubezpieczeń państwowych przeszedł do kompetencji ministra skarbu⁴⁰. Natomiast ustawa z 17 grudnia 1921 r. ponownie przekazała w gestię ministra spraw wewnętrznych kompleks spraw aprowizacyjnych, gdyż stanowisko Ministra Aproprowiacji zostało skasowane⁴¹. Do resortu spraw wewnętrznych powrócił Główny Urząd Statystyczny; stało się to 1 czerwca 1923 r.⁴² I kolejna duża zmiana w ustawowych uprawnieniach Ministra Spraw Wewnętrznych: ustawą z 28 listopada 1923 r. zniesiono resort zdrowia publicznego, a rozporządzenie Prezydenta RP z 18 stycznia 1924 r. jego zasadniczą część kompetencji przekazało MSW⁴³. Następne poważne zmiany w zakresie kompetencji ministrów spraw wewnętrznych nastąpią dopiero w latach trzydziestych.

³⁹ R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 151. Np. działalność utworzonej w sierpniu 1920 r. Komisji dla Oszczędności Państwowych pod przewodnictwem Stanisława Wojciechowskiego czy powołanego w 1923 r. Nadzwyczajnego Komisarza Oszczędnościowego przy Prezesie Rady Ministrów Stanisława Moskalewskiego.

⁴⁰ DzURP, nr 64, poz. 395.

⁴¹ DzURP, nr 106, poz. 774.

⁴² DzURP, nr 60, poz. 436.

⁴³ DzURP, nr 9, poz. 86.

4. 12 maja 1926 r. doszło do zamachu stanu Józefa Piłsudskiego. Dla historyka zasadniczym, jest pytanie o charakter zmian politycznych, które przyniósł ten przewrót. Czy w jego wyniku zmienił się ustrój państwa, czy tylko system polityczny w ramach istniejącego modelu ustrojowego? A może nastąpiły wyłącznie modyfikacje w istniejącym systemie politycznym, a jedyną realną zmianą była zmiana ekipy rządzącej? Historiografia dotycząca okresu międzywojennego, choć szereg kwestii jest nadal otwartych, zagadnienia te w znaczny sposób już wyjaśniła. Dość wskazać tu prace: Andrzeja Garlickiego⁴⁴, Antoniego Czubińskiego⁴⁵, Włodzimierza Sulei⁴⁶, Wojciecha Roszkowskiego (Andrzeja Alberta)⁴⁷ czy Krzysztofa Kawalca⁴⁸.

Nie wnikając w bezpośrednie powody i przebieg zamachu stanu z 12 maja 1926 r., skoncentrujemy się na jego konsekwencjach ustrojowych i politycznych. Otóż prawdziwe cele, jakie stawiał sobie Józef Piłsudski czy też jego ściśle otoczenie, ujawnił szef sztabu wojsk zamachowych gen. Stanisław Burhardt-Bukacki w komunikacie nadanym do władz wojskowych i cywilnych 15 maja 1926 r. o godz. 5.00 rano. Pisał w nim: *Pan Prezydent Rzeczypospolitej zrzekł się władzy na rzecz marszałka Piłsudskiego i uznał go za jedynie godnego i powołanego do rządzenia Polską. Rząd Witosza został rozwiązany. Marszałek Piłsudski pracuje nad utworzeniem rządu, złożonego z ludzi uczciwych i godnych władzy. Walk zaprzestano. Oddziały po uporządkowaniu będą odesłane do garnizonów. Marszałek Piłsudski nakazuje zachować spokój i godność wzajemną wojska*⁴⁹. Tak więc Józef Piłsudski próbował działać, jakby był zupełnym zwycięzcą, prawdziwym dyktatorem, który nie krępuje się obowiązującym porządkiem prawnym. Sytuacja była inna. W istocie wojska rządowe rano 15 maja miały już przewagę liczebną nad wojskami Marszałka. Na godzinę 11.00 tegoż dnia gen. Kazimierz Ładoś – dowódca wielkiego zgrupowania wojsk rządowych, przygotowywał uderzenie na Warszawę. Józef Piłsudski zdawał sobie z tego sprawę i dążył do kompromisu z nowym, tymczasowym prezydentem Maciejem Ratajem. Los mu sprzyjał, gdyż Rataj również dążył do kompromisu i pacyfikacji za wszelką cenę. W rezultacie M. Rataj działał na korzyść Marszałka: zakazał akcji zaczepnej gen. Ładosiowi, a także innym dowódcom wiernym rządowi – gen. Stanisławowi Szeptyckiemu w Katowicach i gen. Władysławowi Sikorskiemu we Lwowie.

⁴⁴ A. Garlicki, *Przewrót majowy*, Warszawa 1979.

⁴⁵ A. Czubiński, *Przewrót majowy*, Warszawa 1989.

⁴⁶ W. Suleja, *J. Piłsudski*, Wrocław 1995.

⁴⁷ A. Albert [W. Roszkowski], *Najnowsza Historia Polski 1914–1993*, t. 1: (1914–1945), Warszawa 1995.

⁴⁸ K. Kawalec, *Spadkobiercy niepokornych. Dzieje polskiej myśli politycznej 1918–1939*, Włocławek–Warszawa 2000.

⁴⁹ „Naprzód”, 17 V 1926, nr 112, s. 3.

Pod koniec dnia 15 maja, o godz. 20.00, po dwóch turach rozmów Piłsudskiego z Ratajem ogłoszono komunikat dla prasy. W komunikacie tym wyznaczony (już rano) na premiera Kazimierz Bartel ogłosił skład swojego rządu. Pod względem politycznym rząd ten był bezbarwny. Miał to być gabinet fachowców. Józef Piłsudski został w nim tylko ministrem spraw wojskowych. Zapowiedziano zwołanie Zgromadzenia Narodowego i wybór nowego prezydenta. Stwierdzano: *Rząd stoi bezwzględnie na stanowisku konstytucyjnym*. Tak więc *pod względem formalnym było to znaczne cofnięcie się w stosunku do nocnego komunikatu Burharta-Bukackiego*. Piłsudski nie ogłaszał dyktatury, pełniący obowiązki prezydenta Rataj powołał rząd zgodnie z konstytucją, szef nowego rządu głosił, że *stoi na gruncie prawa, i zapowiadał wybór prezydenta*⁵⁰.

Dzisiaj trudno wyrokować, jakie były prawdziwe intencje Józefa Piłsudskiego. Czy rzeczywiście chciał tylko obalić rząd Wincentego Witosa, nie naruszając dotychczasowego ładu konstytucyjnego, czy też obalając konstytucję, chciał zostać posiadającym pełnię władzy dyktatorem. Faktem jest natomiast, iż ostatecznie, już w pierwszym komunikacie rządu Kazimierza Bartla z 15 maja 1926 r., oficjalnie uznawał dotychczasowy porządek konstytucyjny i system polityczny w państwie. W rezultacie Marszałek dokonał „rewolucji bez rewolucyjnych konsekwencji”. Wydaje się jednak, iż nawet gdyby chciał „rewolucyjnych konsekwencji”, to nie mógłby tego osiągnąć bez wojny domowej. Obóz konstytucyjny broniący legalnych władz Rzeczypospolitej, choć w wyniku zamachu przegrał i musiał oddać władzę, to jednak był na tyle silny, by wymusić na J. Piłsudskim zachowanie dotychczasowego modelu państwa liberalnego, państwa prawa, a nawet pozorów demokracji parlamentarnej.

W rezultacie J. Piłsudski rozpoczął skomplikowaną grę polityczną. Andrzej Friszke pisze: *Piłsudski musiał się zdecydować: czy iść z lewicą przeciwko prawicy, warstwom posiadającym, dzielnicom zachodnim oraz Kościołowi katolickiemu, czy szukać ich poparcia, by zapewnić możliwie dużą stabilizację polityczną i społeczną kraju. Wybrał to drugie rozwiązanie. Rządy pomajowe starały się więc prowadzić umiarkowaną politykę. Nawiązano kontakty z ziemiaństwem, sferami przemysłowymi i mieszczkańskimi*⁵¹. Ostatecznie udało mu się zbudować nowy obóz polityczny, który formy organizacyjne przybrał dopiero w 1928 r. jako Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem Marszałka Józefa Piłsudskiego. Jego podstawę programową stanowiła idea państwotwórcza (państwowa) w rozumieniu solidarystycznym⁵².

⁵⁰ A. Czubiński, *Przewrót majowy*, s. 224.

⁵¹ A. Friszke, *op. cit.*, s. 232.

⁵² A. Garlicki, *Przewrót majowy*, s. 266 i n.; A. Albert, *Najnowsza historia...*, s. 237 i n.

W konsekwencji obóz rządzący, zwany coraz częściej sanacyjnym, umacniał swoje wpływy w państwie i społeczeństwie. Z czasem doprowadził do zmiany konstytucji⁵³. Piłsudscy pomni oporu, z jakim spotkali się w maju 1926 r., nie zdecydowali się na odrzucenie modelu państwa liberalnego, a jedynie nadali mu państwowotwórczą i solidarystyczną interpretację. Zadekretowali przede wszystkim istniejący już faktycznie wcześniej nowy system polityczny, określany obecnie jako autorytarny lub ograniczonej demokracji. Jego istotą było zasadnicze wzmocnienie w państwie władzy wykonawczej kosztem władzy ustawodawczej. Koncepcja ta zrealizowała się przede wszystkim w konstrukcji jednolitej i niepodzielnej władzy państwowej prezydenta (art. 2, pkt 4)⁵⁴. Zatem poza odrzuceniem zasady rządów demokracji parlamentarnej z omnipotencją sejm u konstytucja utrzymywała w istocie wszystkie podstawowe zasady państwa liberalnego. Zachowano więc republikańską formę państwa i zasadę konstytucjonalizmu, to jest rządy prawa w państwie. W ramach władzy zwierzchniej prezydenta istniały konstytucyjnie ustanowione organy państwa, takie jak: rząd, sejm, senat, siły zbrojne, sądy i kontrola państwowa. W konsekwencji przyznano prezydentowi pozycję nadrzędną w państwie, ale równocześnie zagwarantowano określony zakres uprawnień ciałom ustawodawczym (sejmowi i senatowi) oraz utrzymano niezawisłość (niezależność) władzy sądowniczej. Utrzymano równość wszystkich obywateli wobec prawa (jednak bez równości w dziedzinie prawa wyborczego)⁵⁵, nietykalność mieszkania, własności prywatnej i opartego na niej systemu gospodarki wolnorynkowej. Zachowano wolności obywatelskie: wolność zrzeszania się (koalicji), myśli, wyznania i sumienia; dalej wolność słowa, prasy i wolność narodowościową. Utrzymano poważnie zmodyfikowaną zasadę odpowiedzialności ministrów przed parlamentem oraz zasadę odpowiedzialności konstytucyjnej ministrów. Cechą tegoż systemu były również takie instytucje polityczno-administracyjne, jak: administracja rządowa, samorząd terytorialny, samorząd gospodarczy i sądownictwo administracyjne⁵⁶.

⁵³ Ustawa Konstytucyjna z dn. 23 IV 1935 r., [w:] M. Adamczyk, S. Pastuszka, *Konstytucje...*, s. 268 i n.

⁵⁴ *Ibidem*; por. L. Mażewski, *Prezydencka odmiana systemu parlamentarnego w Konstytucji Kwietniowej*, „*Studia Prawnicze*” 1984, z. 3-4.

⁵⁵ Ordynacja wyborcza do Sejmu z dn. 8 VII 1935 r., DzURP, nr 47 poz. 319; Ordynacja wyborcza do Senatu z dn. 8 VII 1935 r., DzURP, nr 47 poz. 320; por. *Konstytucje Polski...*, s. 202 i n.

⁵⁶ G. Górski, *Historia administracji*, Warszawa 2002, s. 268. Autor pisze: *Konstytucja Kwietniowa przez współczesnych jej uchwaleniu, a zwłaszcza w okresie powojennym określana była najróżniejszymi epitetami. Uznawano ją za „faszystowską” mówiono, iż stanowiła wyraz tendencji „autorytarnych”, że „godziła w polską demokrację”, że była zamachem na prawa parlamentu. Z perspektywy czasu widać, jak niesprawiedliwe okazały się te zarzuty. Wystarczy porównać jej zapisy z zapisami konstytucji tzw. V Republiki, by dostrzec wiele podobieństw. Użycie takich epitetów pod adresem konstytucji francuskiej uznano by za niczym nie uprawnione.*

5. Wraz ze zmianami politycznymi zachodzącymi po maju 1926 r. następowała częściowa zmiana zadań i celów administracji publicznej. Tak więc – według piłsudczyków – administracja publiczna miała być organizacją stale czynną, która łączyła rządzących z rządzonymi; miała być służbą publiczną. W tej sytuacji szczególnego znaczenia nabierała sprawa zasięgu jej zainteresowania życiem społeczeństwa oraz jej ilościowy i jakościowy kontakt z najszerszymi kręgami ludności. To właśnie te kwestie miały rozstrzygać o jej wpływie na rzeczywistość polityczną w państwie. W konsekwencji, senatorowie uważali, iż winna ona być „uspołeczniiona i twórcza”. Według Konstytucji kwietniowej, jej naczelnym zadaniem było służenie Rzeczypospolitej (art. 3); w stosunku do obywateli, do społeczeństwa – miała zapewniać życiu społeczeństwa swobodny rozwój, a gdy dobro powszechne wymaga – nadawać mu kierunek i normować jego warunki (art. 4). Miała strzec, by żadne działanie wewnątrz państwa nie mogło stanąć w sprzeczności z jego nadrzędnymi celami wyrażonymi w jego prawach. Granicą wolności było dobro powszechne. W razie oporu państwo i jego administracja mogły stosować środki przymusu (art. 10)⁵⁷.

Roman Hausner, dyrektor Gabinetu Ministra w MSW, po 1926 r. pisał, iż na gruncie Konstytucji Marcowej, w ramach trójpodziału władz, istniała władza *wykonawcza*, której zadaniem było tylko działać *celem wykonywania ustaw, z powołaniem się na upoważnienia ustawowe*. Teoretyczna równowaga trzech organów narodu została w praktyce zwichnięta na rzecz omnipotencji sejmu, co w konsekwencji doprowadziło do płynności i zmienności rządów i ministrów, a w rezultacie niemożności tworzenia programów na dłuższą metę. *Stabilizacja ministrów oraz ustalenie programu hierarchii zadań jest jednym z najważniejszych czynników prawidłowego działania administracji*. Konkludował więc, że choć w każdym ustroju państwa konstytucyjnego administracja związana jest ustawami, to jednak inaczej działa administracja, która tylko

*Mając to na uwadze, konieczne jest podkreślenie, że rozwiązania przyjęte w Konstytucji Kwieciowej nie tylko tworzyły przesłanki ustrojowe stabilizacji politycznej w kraju, ale również w niczym istotnym nie godziły w demokratyczne instytucje i demokratyczne tradycje polskie. Godziły natomiast w wynaturzenia demokracji, których nie brakowało w polskim życiu publicznym, zwłaszcza w okresie 1922–1926. Píše dalej, iż dzięki niej udało się utrzymać ciągłość prawnoustrojową Rzeczypospolitej w latach 1939–1945 oraz utrzymać instytucje prawnoustrojowe II Rzeczypospolitej aż do końca 1990 r. Na zakończenie swego wywodu stwierdza: *Jednocześnie o wartości przyjętych w tej Konstytucji rozwiązań przekonuje fakt, iż gwałtownie kontestująca jej postanowienia opozycja, w okresie po 1939 r., kiedy mogła, opierając się na nich, rządzić, zaprzestała ataków na nią i stała się wręcz obrońcą określonych instytucji. To jeszcze jeden z dowodów na to, iż wiele z sformułowanych oskarżeń pod adresem tego aktu prawnego było w głównej mierze efektem nie tyle rzetelnej oceny ustrojowej jego wagi, ile wyrazem politycznej niechęci do obozu politycznego firmującego ten dokument.**

⁵⁷ Ustawa Konstytucyjna z dn. 23 IV 1935 r., [w:] M. Adamczyk, S. Pastuszką, *Konstytucje...*; por. S. Car, B. Podolski, *Główne wytyczne nowej konstytucji*, Warszawa 1935.

wykonuje władzę wykonawczą, a inaczej ta, która przestawi się na działania twórcze. Również inaczej działa administracja, która funkcjonuje w ramach systemu podkreślającego prawa jednostki wobec państwa, a inaczej ta, która działa w ramach systemu podkreślającego obowiązki jednostki wobec państwa⁵⁸.

Należy więc stwierdzić, iż odtąd administracja stawała się coraz ważniejszym instrumentem politycznym w ręku obozu piłsudczykowskiego⁵⁹. Konsekwencją tego było upartyjnienie (upolitycznienie) aparatu administracyjnego. Działając „twórczo”, faktycznie stawała się arbitrem w konfliktach społecznych. Z drugiej jednak strony rządzący dążyli do „zalegalizowania” tegoż „rozrostu” zadań administracji publicznej, co powodowało, iż jej model mieścił się w konstrukcji państwa prawnego.

Prominentny piłsudczyk i minister spraw wewnętrznych Bronisław Pieracki mówił w sejmie w 1931 r.: *...zachodzi możliwość ścierania się sprzecznych prądów na tle korzystania z jednych i tych samych swobód obywatelskich. Rząd nie może rozwikłania tego konfliktu pozostawić samopomocy kół zainteresowanych, gdyż prowadziłoby to niechybnie do zakłócenia spokoju w państwie. Władza państwowa musi zatem uzyskać w poszczególnych ustawach dostateczne upoważnienia do przywracania w razie potrzeby stanu równowagi i stanu harmonii. Rząd i administracja winny posiadać takie szczególne uprawnienia, gdyż dobro państwa jest nakazem najwyższym i w imię tego dobra władza państwowa znalazłszy się w stanie wyższej konieczności musiałaby zastosować środki wiodące do celu, chociażby nie przewidziane w ustawach [...]. Stojąc na stanowisku konstytucyjnym rząd chce uniknąć takiej ewentualności i dlatego przewiduje takie upoważnienie władz, jakie w interesie ochrony wolności wszystkich obywateli uważa za niezbędne. I konkludował: Nie chcąc w dalszym ciągu takich rozbieżności, uważam, że we wszystkich poczynaniach legislacyjnych, mających na celu wykonanie zasad konstytucji, trzeba jako punkt wyjścia przyjąć dwie zasady: dobro Państwa jako cel najwyższy; równe obowiązki i prawa dla wszystkich⁶⁰.*

6. Ministrowie spraw wewnętrznych i podległa im administracja spraw wewnętrznych formalnie działali nadal w ramach przepisów prawnych ustalonych w pierwszej połowie lat dwudziestych. Zmiany następują przede wszystkim w formach i sposobach ich wpływania na społeczeństwo, zgodnie

⁵⁸ R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 28; por. W. Kozyra, W. Sokół, *Legitymizacja władzy politycznej w Drugiej Rzeczypospolitej*, [w:] *Tradycja i współczesność kultury politycznej w Polsce 1918–1990*, red. E. Olszewski, Lublin 1991.

⁵⁹ Por. W. Kozyra, *Rola struktur administracji państwowej w realizacji myśli politycznej sanacji w latach 1926–1939*, [w:] *Wizje i realia. Studia nad realizacją myśli politycznej XX wieku*, red. W. Paruch, K. Trembicka, Lublin 2002.

⁶⁰ Arch. Akt Nowych, Zesp. Min. Spraw Wewn. 1918–1839, Gabinet Ministra, Sekret. Ministra, sygn. 801, s. 119.

z wyżej zaprezentowanymi zadaniami i celami administracji, ustalonymi przez kierownictwo obozu rządzącego. Dopiero na początku lat trzydziestych następują poważniejsze zmiany w zakresie ustawowych uprawnień ministrów jako kierowników resortu spraw wewnętrznych.

Tak więc rozporządzenie Prezydenta RP z 21 maja 1932 r. znosiło Ministerstwo Robót Publicznych. Część zadań zlikwidowanego ministerstwa przejął szef resortu spraw wewnętrznych⁶¹. 21 czerwca tegoż roku Prezydent wydał rozporządzenie, w którym sprawy zdrowia publicznego i kosztów leczenia zostały przekazane Ministrowi Pracy i Opieki Społecznej, z wyjątkiem spraw techniki sanitarnej, które pozostawały nadal w gestii MSW⁶². Natomiast rozporządzeniem Prezydenta RP z 24 października 1934 r. nadzór nad komunalnymi kasami oszczędnościowymi przekazano Ministrowi Skarbu, który w tym zakresie miał działać w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych⁶³. I ostatnia zmiana: dnia 22 lutego 1938 r. sprawy aprowizacyjne wyłączono z gestii MSW, przenosząc do zadań Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych⁶⁴.

Podsumowując ten niepełny przegląd zmian dotyczących zakresu kompetencji Ministra Spraw Wewnętrznych na przestrzeni dwudziestolecia międzywojennego, należy stwierdzić, iż po pierwsze – znaczny odpyły kompetencji z jego pionu nastąpił w latach 1918–1920. W tym okresie z kompetencji MSW ubyły sprawy związane ze służbą zdrowia, budownictwem i odbudową kraju, koncesjonowaniem i zarządaniem gospodarką wodną, drogami lądowymi, z pocztą i telegrafem, z zakresu weterynarii, statystyki, ubezpieczeń oraz aprowizacji. Natomiast w latach 1921–1923 do resortu spraw wewnętrznych powróciła część zadań będących wcześniej w jego gestii: sprawy zdrowia publicznego, aprowizacyjne i statystyki. Po tym okresie nastąpił prawie dziesięcioletni okres względnej stabilizacji ustawowych uprawnień ministrów spraw wewnętrznych (1923–1932). Ostatnie zmiany zaszły w 1932 r., kiedy to z pionu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych ubyły ponownie zagadnienia zdrowia publicznego, a włączono kwestie techniczno-budowlane, oraz w 1938 r., kiedy spod kompetencji tegoż ministra zostały wyłączone sprawy aprowizacyjne.

7. Zakres kompetencji administracji spraw wewnętrznych wynikał nie tylko z ustawodawstwa polskiego, ale również z obowiązujących nadal w państwie

⁶¹ DzURP, nr 51, poz. 479.

⁶² DzURP z 1932 r., nr 51, poz. 493. Por. R. Hausner, *Zmiany w organizacji władz naczelných*, „Gazeta Administracji” 1932, nr 18.

⁶³ DzURP, nr 95, poz. 860.

⁶⁴ DzURP, nr 13, poz. 89.

polskim norm prawnych z czasów zaborców i okupacji⁶⁵. Przykładowo zarządzenie Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich z 28 maja 1919 r. postanowiło w art. 6: *Zarząd okręgu jest sprawowany w sprawach, przez rozporządzenie Komisarza Generalnego nie uregulowanych, na podstawie praw, jakie obowiązywały 5 września 1915 r. z tym, że Komisarz Okręgowy przejmuje wszystkie prawa i obowiązki byłego gubernatora*⁶⁶. Dostosowanie tej w istocie wielkiej liczby ustaw obcego pochodzenia do ustawodawstwa polskiego sprawiło w swoim czasie Ministerstwu Spraw Wewnętrznych wiele trudności i dlatego powołano w nim specjalną komórkę: Sekcję Prawno-Opiniodawczą. Z czasem ustawodawstwo to wypierały sukcesywnie przepisy polskie; szczególnie proces ten nasilił się w latach 1926–1928, gdy można było wprowadzać polskie prawo na podstawie pełnomocnictw posiadanych przez prezydenta. W rezultacie, najważniejsze podstawy ustawowe działalności Ministra Spraw Wewnętrznych do 1939 r. zostały uregulowane polskimi przepisami⁶⁷.

7.1. Zakres działania resortu spraw wewnętrznych obejmował obszar całego państwa, wszystkich jego obywateli i przebywających w nim cudzoziemców, bez względu na narodowość, wyznanie i rodzaj zajęcia. Na obszarze państwa polskiego ministrom spraw wewnętrznych podlegała bezpośrednio lub pośrednio gęsta sieć władz i urzędów administracyjnych, a w najważniejszym pionie administracji ogólnej istniało 17 urzędów wojewódzkich, 264 urzędy starościńskie (w tym 241 starostw powiatowych ziemskich i 23 starostwa powiatowe grodzkie).

W pionie policyjnym kierownikom resortu spraw wewnętrznych podlegały: Komenda Główna Policji Państwowej i 15 komend wojewódzkich, Komenda Miasta Stołecznego Warszawy oraz 16 istniejących przy nich urzędów śledczych; następnie 225 komend powiatowych i 17 miejskich (w miastach wydzielonych) oraz ulokowanych przy nich 61 wydziałów śledczych. MSW podlegała również, zorganizowana na innych zasadach niż w pozostałej części kraju, Policja Województwa Śląskiego⁶⁸. Od 1924 r. Ministrowi Spraw Wewnętrznych podlegał, jako formacja wojskowa wykonująca funkcje policyjne w zakresie ochrony granicy wschodniej, Korpus Ochrony Pogranicza na czele z Komendantem Głównym KOP⁶⁹.

⁶⁵ Na temat różnych systemów prawnych obowiązujących w Polsce Niepodległej pisali: K. Dobiela, *Przelamywanie granic dzielnicowych w podziale administracyjnym Państwa*, „Gazeta Administracji” 1929, nr 23; W. Paczoski, *O mocy obowiązującej przepisów wydanych przez niemieckie władze okupacyjne*, „Gazeta Administracji” 1932, nr 9.

⁶⁶ Dz. Urz. Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich 1919, poz. 303.

⁶⁷ R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 22–23.

⁶⁸ *Ibidem*, s. 55–56.

⁶⁹ Monitor Polski 1924, nr 61; *Historia państwa i prawa Polski 1918–1939*, cz. I, red. F. Ryszka, Warszawa 1962, s. 180–181.

Ministrowie spraw wewnętrznych sprawowali bezpośredni lub pośredni nadzór nad strukturami samorządu terytorialnego, bo funkcje administracji ogólnej w zakresie zleconym spełniało 241 wydziałów powiatowych, 601 zarządów miejskich i 3121 zarządów gmin wiejskich⁷⁰. Oprócz tego szefom tego resortu w latach 1918–1939 podlegało szereg samodzielnych urzędów, organów i zakładów gospodarczych; były to: Główny Urząd Statystyczny (od 1919 r.); Nadzwyczajny Komisarz do Walki z Drożyzną (w latach 1923–1924); Naczelnik Urzędu do Spraw Mniejszości Narodowych z siedzibą w Katowicach (w latach 1922–1937); Zarząd Terenów Przyfrontowych i Etapowych (9 września – 7 listopada 1920 r.); Naczelnny Nadzwyczajny Komisarz do Walki z Epidemiami (w latach 1920–1935); Tymczasowy Wydział Samorządowy we Lwowie (1920–1928 r.).

Ministrowi Spraw Wewnętrznych podlegały zakłady i przedsiębiorstwa: Państwowy Zakład Higieny (w latach 1927–1932); Państwowe Zakłady Wodociągowe na Górnym Śląsku (skomercjalizowane w 1928 r.); Państwowe Zakłady Przemysłowo-Zbożowe (w latach 1928–1936); Państwowe Zakłady Badania Żywności i Przedmiotów Użytku (w latach 1928–1934) oraz Przedsiębiorstwo Państwowe „Gazeta Administracji i Policji Państwowej”. Urzędowi MSW podlegały również wojewódzkie sądy administracyjne w Poznaniu i Toruniu⁷¹.

7.2. Przegląd kompetencji ministrów spraw wewnętrznych wskazuje, że podlegała im struktura administracyjna obejmowała szczególnie duży zasięg zadań, o wielkim znaczeniu także dla innych resortów, i warunkowała ich prawidłowe funkcjonowanie. Tak więc na pierwszym miejscu należy wymienić sprawę utrzymania bezpieczeństwa i spokoju publicznego – zagadnienie o kapitalnym znaczeniu nie tylko dla innych resortów, ale dla całego społeczeństwa oraz państwa. Zadaniem ministra było więc analizowanie, a następnie wpływanie na układ stosunków społeczno-politycznych i narodowościowych w państwie, w kierunku pożądanym przez poszczególne ekipy rządzące krajem.

Resort spraw wewnętrznych miał znaczny udział w sprawach przygotowań do obrony państwa, w szczególności zaś – w kwestiach uzupełnienia i zaopatrzenia armii. Mając nadzór nad samorządem terytorialnym i wpływ na jego finanse, oddziaływał pośrednio na sytuację gospodarczą w kraju oraz na współpracę instytucji samorządowych z innymi działami administracji rządowej. Do zagadnień ponadresortowych, które zaliczono do kompetencji ministrów spraw wewnętrznych, należało czuwanie nad organizacją i sprawnością urzędowania władz administracji ogólnej, które obsługiwały bezpo-

⁷⁰ R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 55–56.

⁷¹ *Ibidem*, s. 52–55.

średnio szereg resortów tzw. zespolonych (w 1938 r. było ich sześć). Władze te współpracowały pośrednio ze wszystkimi resortami administracji państwowej. Szczególnie rozległy był kontakt MSW z terenem, gdyż podlegało mu wiele urzędów administracji lokalnej, policji oraz organów samorządowych. W konsekwencji ministerstwo to posiadało szczególnie dużą liczbę informacji o funkcjonowaniu administracji państwowej w terenie oraz o życiu całego społeczeństwa. Wykorzystując te właśnie informacje, poszczególne rządy podejmowały strategiczne dla państwa decyzje polityczne⁷².

Tym rozległym zasięgiem oddziaływania resortu na życie i stosunki w kraju należy tłumaczyć i to, iż w różnych okresach dawano mu zakres obowiązków nie związanych bezpośrednio z jego domeną działania, na przykład sprawy aprowizacyjne, cenowe, zwalczania drożyzny, nadzór nad stanem sanitarnym kraju itp. Ministrowie spraw wewnętrznych otrzymywali również zadania specjalne; były to m. in.: kierownictwo Zarządu Terenów Przyfrontowych i Etapowych, kierownictwo akcją ewakuacyjną w 1920 r., czy też nadzwyczajne pełnomocnictwa z ustawy o stanie wyjątkowym. Kierownicy resortu spraw wewnętrznych uczestniczyli w takich gremiach eksperckich i decyzyjnych, jak: Komitet Ekonomiczny Ministrów, Komitet Polityczny Ministrów, Komitet do spraw Gdańska, do spraw Śląska itp. Minister spraw wewnętrznych był członkiem Rady Obrony Państwa w 1920 r. i Komitetu Obrony Rzeczypospolitej. Szefowi Ministerstwa Spraw Wewnętrznych przypadało najczęściej zadanie zastępowania premiera, a w sytuacjach szczególnie trudnych sam premier obejmował ten resort. Zwyczajowo też ministrowie spraw wewnętrznych podpisywali ustawy bezpośrednio po premierze. Wreszcie ministrowie spraw wewnętrznych stali na czele resortu posiadającego jeden z największych budżetów (po wojskowym i oświecenia publicznego)⁷³.

8. Reasumując, należy stwierdzić, iż II Rzeczpospolita była państwem liberalnym, państwem prawa. W jego ramach funkcjonowały dwa systemy polityczne: system demokracji parlamentarnej funkcjonujący formalnie do 1935 r., choć faktycznie do 1926 r.; następnie system autorytarny, który oficjalnie począł funkcjonować po 1935 r. Zadania administracji publicznej i jej organizacja wynikały więc z pryncypiów ustrojowych oraz z bieżących potrzeb społecznych. Część zadań realizowali ministrowie spraw wewnętrznych przez podległą im strukturę administracyjną. Ich uprawnienia – najogólniej rzecz ujmując – można by podzielić na dwa wzajemnie przenikające się działy czy obszary. Pierwszy z nich – to szeroko rozumiany dział polityczno-

⁷² D. Malec, J. Malec, *Historia administracji nowożytnej...*, s. 154 i n.

⁷³ R. Hausner *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 26–27.

-administracyjny, którego domeną było ustalanie głównych kierunków polityki administracyjnej resortu wynikających z wyżej zaprezentowanych pryncypiów. Drugi – to obszar administracyjny *sensu stricte*. W jego ramach realizowano założenia polityki administracyjnej resortu w konkretnych kompleksach fachowo-administracyjnych, takich jak: sprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego, administracji samorządowej, sprawy stanu cywilnego i ruchu ludności, zabudowy osiedli, techniki sanitarnej, cenzury prasowej czy filmowej itp.