

Anna Tarnowska

Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń

Niedostatki unifikacji administracji ogólnej. Doktryna i praktycy o koniecznych uzupełnieniach rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 19 stycznia 1928 r.

DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2015.028>

Tytułowe rozporządzenie¹ zgodnie uznaje się w literaturze przedmiotu za przełomowy czynnik, porządkujący działalność administracji rządowej w terenie w okresie międzywojennym. Zgodzić się należy z tezą, że uporządkowanie struktur administracji ogólnej w terenie, precyzyjne wskazanie kompetencji i wzajemnych relacji między organami w jednym akcie stanowiło ważną międzywojenną cezurę w budowie ustroju administracyjnego w terenie². Rozporządzenie zunifikowało podstawy prawne funkcjonowania administracji rządowej w terenie w trzech byłych zaborach – szczególnie istotne było to dla województw pomorskiego i poznańskiego, cechujących się szeregami partykularyzmów, np. w zakresie kolegiального

¹ Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, dalej: Dz.U.R.P. Nr 11, poz. 86).

² Por. M. Gałędek, *Rozporządzenie Prezydenta RP z 19 stycznia 1928 R. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej – przełom w budowie ustroju administracyjnego państwa polskiego doby międzywojennej*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2011, nr 11.3, s. 95–123.

współdziałania wojewody i urzędu wojewódzkiego, których źródłem było utrzymanie po 1919 r. w mocy pruskich ustaw dotyczących administracji prowincji i rejencji. Nie objęło zaś swą mocą województwa śląskiego, gdzie nadal w przedmiotowym zakresie obowiązywały rozstrzygnięcia statutu organicznego, ustaw Sejmu Śląskiego i stosownych aktów wykonawczych. Ponadto rozporządzenie z 1928 r. usankcjonowało w pewnej mierze politykę centralistyczną prowadzoną przez sanację już od 1926 r., co widoczne jest choćby na polu współpracy organów rządowych z samorządowymi, a – jak się zdaje – równoległe zrealizowało przynajmniej częściowo interesy środowiska urzędniczego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych³. Jednakże należy też dostrzec, że w wielu aspektach rozporządzenie nie przyniosło nowatorskich rozstrzygnięć, utrzymując w mocy model obecny w polskiej legislacji dotyczącej ziem centralnych i południowych w zasadzie już od 1919 r. W literaturze przedmiotu pojawiły się zasadne głosy, że dogmatyczne niemalże założenie o kompleksowym zespoleniu, jakie nastąpiło na mocy tytułowej regulacji, wymaga weryfikacji⁴.

Rozstrzygnięcia rozporządzenia poddawano analizie w literaturze wielokrotnie, także w ostatnich latach⁵. Jednakże na szczególne podkreślenie zasługuje fakt, że akt unifikacyjny nie spełnił wszystkich oczekiwań doktryny i praktyków, stąd – równoległe i w pewnych sprawach niemal abstrahując od istniejących rozwiązań – proponowano alternatywne ujęcia. Autorka uznała zatem za celowe odniesienie się w niniejszym przyczynku do oceny kompletności aktu, wyrażonej głosami doktryny, przy czym szczególnie skoncentrowała się na ustaleniach Komisji dla Usprawnienia Administracji, kluczowego gremium eksperckiego i jednego z najważniejszych głosów weryfikujących organizację administracji. Autorka wskaże poniżej także elementy procesu udoskonalania tytułowej regulacji, podejmując się zarazem ustalenia, czy w omawianym zakresie

³ M. Gałędek, *Rozporządzenie Prezydenta*, s. 103.

⁴ *Ibidem*, s. 97.

⁵ Tytułem przykładu: M. Gałędek, *Rozporządzenie Prezydenta*, *passim*; A. Tarnowska, *Z dziejów unifikacji administracji w II RP – rola przepisów pruskich*, Toruń 2012, s. 84–107.

doktryna wpłynęła na ewentualne działania nowelizacyjne wobec rozporządzenia.

Komisja dla Usprawnienia Administracji, kolejna już i bez wątplenia najbardziej znacząca w szeregu komisji ministerialnych, powstała dopiero w 1928 r. i nie odegrała zatem ważniejszej roli w samym procesie unifikacji terenowej administracji rządowej. Niemniej do zadań komisji należeć miało „opracowanie planu usprawnienia administracji publicznej, a) tak pod względem organizacji, jak i zakresu działania; b) w dziedzinie metod prac w urzędach; c) w zakresie systemu kształcenia personelu urzędniczego, oraz całej polityki personalnej [...]”⁶, już przy uwzględnieniu modelu wprowadzonego przez rozporządzenie prezydenckie w 1928 r.

Niemniej Komisja postanowiła przedstawić szerzej swe wnioski dotyczące „gruntownej rewizji panującego systemu w polskiej administracji” dopiero „po gruntownym przepracowaniu całokształtu zagadnień w ich wzajemnym związku”⁷. Obok najaktywniejszej sekcji ds. podziału administracyjnego państwa, działającej pod przewodnictwem senatora Walerego Romana, wyodrębniono w łonie komisji sekcję do spraw dekoncentracji, sekcję ds. urzędniczych, sekcję ds. systemu pracy w urzędach oraz sekcję ds. procedury ra-

⁶ Komunikat w Monitorze Polskim (dalej: MP), nr 224, o decyzji RM z 27 września 1928 r. w sprawie utworzenia Komisji dla usprawnienia administracji publicznej. Warto zaznaczyć, że początkowo formalnym przewodniczącym Komisji był Prezes Rady Ministrów, zaś ten wyznaczał swojego stałego zastępcę. Na stanowisko to powołano Maurycego Zdzisława Jaroszyńskiego, podsekretarza stanu w MSW, który formalnym przewodniczącym został dopiero 31 maja 1929 r. (na mocy uchwały RM z 31 maja 1929 r., formalnie zaprotokołowanej dopiero w uchwale RM z 7 lutego 1930 r. o zmianie uchwały z 27 września 1928 r. i zarządzeniu Prezesa RM z 24 maja 1930 r. o zmianie regulaminu Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej). Autorka podaje za: R. Hausner, *Poczynania organizacyjno-oszczędnościowe w Polsce w latach 1918–1934*, Warszawa 1935, s. 194–217.

⁷ Por. *Z Komisji dla usprawnienia administracji publicznej. Wnioski Prezydium Komisji dla usprawnienia administracji publicznej w zakresie najpilniejszych, a dających się wyprowadzić doraźnie bez gruntownej zmiany panującego systemu reform w funkcjonowaniu aparatu urzędniczego w celu lepszego przystosowania go do potrzeb ludności oraz przyśpieszenia tempa pracy*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1929, nr 18, s. 651.

chunkowo-kasowej i gospodarki materiałowej. Zadania badawcze tych sekcji ukierunkowane zostały na jakość, a także poprawność pracy organów oraz urzędów administracji, następnie zaowocowały przygotowaniem projektów aktów prawnych, których dalszy los był zresztą bardzo różny⁸.

Tom V Materiałów Komisji, zatytułowany *Podział Administracyjny Państwa – wnioski Komisji*, także dotyczył w pewnej części organizacji władz administracji terenowej, choć w szczególnym ujęciu z punktu widzenia podziału terytorialnego. Wśród tez komisji znalazł się m.in. postulat koncentracji zadań administracji rządowej i samorządowej w powiecie. Podkreślono we wnioskach rozbieżność potrzeb administracji rządowej oraz samorządowej, jeśli chodzi o wielkość jednostek podziału terytorialnego, co dostrzegalne było *prima facie* w przypadku powiatu. Konfiguracja powiatu winna zdaniem Komisji ułatwiać kontakt władzy z ludnością i racjonalnie wykorzystywać aparat urzędniczy⁹.

⁸ Por. *Z Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1930, nr 1, s. 15–18; *Z Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej. Działalność komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1930, nr 3, s. 89–94; *Z Komisji dla Usprawnienia Administracji Ogólnej. Zasady wewnętrznej organizacji urzędów*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1932, nr 10, s. 341. Por. także T. Jankowski, *O unifikację prawa administracyjnego*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1931, nr 20, s. 743–747.

⁹ Por. szerzej: *Podział Administracyjny Państwa – wnioski Komisji*, Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej, t. V, Warszawa 1931, passim. Autorka nie analizuje szerzej w przyczynku badań komisji nad problemami podziału administracyjnego państwa, pozwalając sobie odesłać czytelnika do istniejącej już obfitej literatury. W ostatnich latach powstały choćby przyczynki: I. Lewandowska-Malec, *Próba zreformowania podziału terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej w latach 1928–1933*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1999, z. 1–2, s. 301–317; A. Tarnowska, *O przekraczaniu pozaborczych granic, czyli o międzywojennych projektach podziału terytorialnego i ich współczesnych echach uwag kilka*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Suwalsko-Mazurskiej im. Papieża Jana Pawła II w Suwałkach” 2006, nr 14, s. 31–56; J. Przygodzki, *Kilka uwag na temat końcowych wniosków Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej z 1928 roku o podziale administracyjnym państwa na województwa*, „Studia Historycznoprawne” 2010, Prawo 311, s. 317–325.

Organizacji administracji rządowej poświęcony został w całości tom VI Materiałów Komisji, autorstwa Romana Hausnera, wydany w 1932 r.¹⁰ Zawarto tam obszerny, liczący niemal 300 artykułów projekt ustawy o organizacji administracji rządowej. Znamienny jest fakt, iż projekt ten przedstawiono w czwartym zaledwie roku obowiązywania rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej. Jest to zatem specyficzny dowód na połowiczność rozwiązań wprowadzonych na mocy rozporządzenia i jego krytykę w środowisku administratywistów. Wszak Roman Hausner (1883–1947), prawnik i wyższy urzędnik administracyjny, wcześniej członek Wydziału Krajowego Sejmu Galicyjskiego, obejmował w okresie II RP szereg ważnych stanowisk w centralnej administracji państwowej (radca ministerialny w MSW, naczelnik wydziału, dyrektor departamentu, dyrektor gabinetu ministra, członek Rady Prawniczej, Głównej Rady Statystycznej i wielu innych komisji administracyjnych oraz egzaminacyjnych dla urzędników administracji)¹¹. Był więc nie tylko teoretykiem prawa administracyjnego (także autorem projektów wielu ważnych aktów prawnych), ale przede wszystkim praktykiem.

Hausner podkreślił w omawianej pracy, że dotychczasowy dorobek w dziedzinie organizacji administracji jest wprawdzie niemały, lecz niezadowalający – świadczyć o tym miały w pierwszej kolejności opóźnienia w zrealizowaniu postanowień Konstytucji Marcowej¹² – artykułu 63 (brak ustawy o organizacji i zakresie działania władz centralnych), art. 73 dotyczącego sądownictwa administracyjnego, art. 121 w zakresie odpowiedzialności organów państwa za wyrządzone szkody. Zaledwie częściowo zrealizowano kluczowy art. 66, gdzie ujęto zasady dekoncentracji, zespolenia i udziału

¹⁰ Por. R. Hausner, *Organizacja administracji rządowej*, Warszawa 1932, passim. Założenia projektu przybliżono też w zarysie na łamach GA, por. *Prace i projekty Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej 1928–1934*, „GA” 1936, nr 18, s. 568–572.

¹¹ Hausner, Roman (1883–1947), *Polski Słownik Biograficzny*, t. IX, Wrocław–Kraków–Warszawa 1960, s. 316–317.

¹² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U.R.P. Nr 44, poz. 267).

czynnika obywatelskiego. Podział terytorialny nadal miał tymczasowy charakter¹³.

Hausner proponował przede wszystkim zwiększenie tempa realizacji zasady zespolenia, spod zakresu której wyłączał jedynie administrację sądową, a także wojskową. Administracja rządowa, co wielokrotnie podkreślono w projekcie, tworzyć miała zwartą całość na terenie województwa pod kierownictwem wojewody i w powiecie pod kierownictwem starosty. W zakresie administracji ogólnej wojewoda sprawować miał „bezpośrednie kierownictwo”, analogicznie do zasad rozporządzenia z dnia 19 stycznia 1928 r.; w zakresie administracji specjalnej, bliżej określonej na gruncie art. 93 projektu¹⁴ odpowiednio – „zwierzchni nadzór”. Uderza zatem dokonanie przez autora rozróżnienia między zazwyczaj utożsamianymi pojęciami: „administracji niezespolonej” (jedynie wojskowa i sądowa) i „administracji specjalnej” (skarbową, pewne działy administracji przemysłowej oraz rolniczej).

O szczegółowości projektu świadczy fakt, iż Hausner proponował włączyć do części poświęconej wojewodzie, jako szefowi administracji rządowej, przepis informujący, że „do czasu wydania ustawy o sądownictwie administracyjnym, stosunek wojewodów do wojewódzkich sądów administracyjnych pozostaje bez zmian” (art. 88 ust. 3). Było to szczególnie znaczące w dobie ciągłych sporów między prezesami Wojewódzkich Sądów Administracyjnych (WSA) w Toruniu i Poznaniu a wojewodami pomorskim oraz poznańskim o organizacyjną, jak też funkcjonalną niezależność przedmiotowych sądów od administracji rządowej, choć Hausner także nie miał konkretnej wizji usytuowania WSA w strukturze województwa. Jak wiadomo, planowana systemowa ustawa o sądownictwie administracyjnym nie została uchwalona, jedynym krokiem w tej materii była nowelizacja ustawy o Najwyższym Trybunale Administracyjnym w drodze rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 27 paździer-

¹³ R. Hausner, *Organizacja administracji*, s. 8–9.

¹⁴ W resorcie skarbowości – izby skarbowe i dyrekcje ceł, w resorcie Oświecenia Publicznego – kuratoria i archiwa, w resorcie Rolnictwa – lasy państwowe, zakłady chowu koni i szkolnictwa zawodowego, w resorcie Przemysłu i Handlu – wyższe urzędy górnicze i Urząd Morski w Gdyni.

nika 1932 r.¹⁵ Istniejące WSA (trzeci z siedzibą w Katowicach) stanowiły zaś przedłużenie dawnych pruskich organów sądowniczych na szczeblu rejencji i traktowane były przez administrację rządową jako konieczną, acz uciążliwą lokalną odmiennosc.

Do rangi normy ustawowej proponował Hausner podnieść zasadę jednolitości (art. 94 i 96 projektu) i solidarności (art. 95). Pierwszą rozumiał jako wyeliminowanie w obecnej organizacji administracji rządowej – tworzonej wszakże „przez każdy resort odrębnie w jego zakresie” – jaskrawych dysproporcji w zasięgu jednostek okręgowych, obsadzie personalnej, rozdziale etatów, szansach na awans i dodatkach do uposażeń, zaopatrzeniu urzędów w materiały, a wreszcie w stopniu dekoncentracji, czyli kompetencji urzędów, a także urzędników „na tym samym szczeblu hierarchicznym”. Dalsze elementy tej zasady to koordynowanie przez wojewodę działalności urzędów w wymiarze zarówno formalnym, jak też merytorycznym oraz czuwanie nad stosowaniem jednolitych zasad przez urzędy. Zasada solidarności w koncepcji Hausnera oznaczać miała zobowiązanie władz terenowych do ścisłego wzajemnego współdziałania i użyczenia sobie pomocy, także poprzez czasowe oddelegowanie urzędników przez wojewodę, działającego w porozumieniu z właściwymi kierownikami urzędów czy udzielanie sobie wzajemnie informacji statystycznych i innych danych.

Główną zasadą organizacyjną administracji miała być odpowiedzialność jednoosobowa, lecz Hausner dopuszczał jej ograniczenia na rzecz kolegialności, rozumianej jednakże odmiennie niż „kolegialne załatwianie spraw” znane w administracji pruskiej, a także do 1928 r. w zachodnich województwach II RP. Projekt Hausnera zawierał plany jednolitego sklasyfikowania kolegiów (art. 202–203); zasadniczy podział według składu to: kolegia wyłącznie urzędnicze, wyłącznie obywatelskie oraz mieszane. Dalsze kryteria przyjętych podziałów to: warunki współdziałania („współdziałanie prawnie konieczny” i fakultatywny) oraz skutki współdziałania (z głosem stanowczym lub doradczym). Określono także w projekcie ustawy najważniejsze zasady działania kolegiów.

¹⁵ Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U.R.P. Nr 94, poz. 806).

Podsumowując, należy wskazać, że projekt Hausnera szedł w kierunku przydzielenia władzom lokalnym „jak najszerszego zakresu działania”, czego wymagać miały cele postawione administracji: „sprężystość”, „szybkość decyzji i ich celowość”¹⁶. Projekt pozostał jednak na papierze.

W kolejnych latach komisja zajęła się problemem kontroli administracji, wydając jako tom IX Materiałów projekt autorstwa Stanisława Raczyńskiego: *Organizacja kontroli administracji publicznej*¹⁷. W projekcie postulowano m.in. rozróżnienie w każdym resorcie nadzoru i kontroli. W aparacie rządowym, w każdym resorcie proponowano stworzenie „zwierzchniej kontroli administracji”, ułatwiającej właściwemu ministrowi utrzymanie w administracji legalności, celowości i gospodarności, a której właściwość obejmować miała wszystkie podległe ministrowi urzędy, instytucje, zakłady oraz oddziały. Organy kontroli miały według projektu uzyskać uprawnienia do przeprowadzania kontroli wstępnej, faktycznej, a także następnej; cenzura zaś, czyli stałe sprawdzanie dowodów rachunkowych spoczywać miało na samym organie kontrolowanym. Zadania NIK ograniczać się miały do kontroli legalności czynności administracyjnych, z wykluczeniem badania celowości.

Do dalszych zagadnień poruszanych przez komisję należały m.in. zagadnienia techniki legislacyjnej (tom VII Materiałów)¹⁸ oraz prawa urzędniczego (tom X)¹⁹. Komisja wróciła zatem do tematu, który opracowywano już we wspomnianych tomach II i III. Na marginesie zaznaczyć warto, że w tomie X Maurycy Jaroszyński przedstawił

¹⁶ Por. R. Hausner, *Organizacja administracji*, s. 44–45. Por. szerzej: *Uzasadnienie do projektu*, w: R. Hausner, *Organizacja administracji...*, s. 7–70; *Projekt ustawy z dnia... o organizacji administracji rządowej*, w: R. Hausner, *Organizacja administracji...*, s. 71–166.

¹⁷ S. Raczyński, *Organizacja kontroli administracji publicznej*, Warszawa 1933.

¹⁸ Por. R. Hausner, *Przygotowywanie i ogłaszanie obowiązujących przepisów*, Warszawa 1933.

¹⁹ Por. M. Jaroszyński, *Problemy personalne w administracji publicznej*, Warszawa 1933, passim; autor sygnalizował już swe zainteresowanie tą kwestią jeszcze w 1929 r., por. idem, *Problemy personalne w reformie administracji*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1929, nr 11, s. 385–390.

projekt scentralizowania polityki rządowej wobec urzędników służby wyższej, poprzez działalność centralnego urzędu personalnego przy prezesie RM, komisji egzaminacyjnych oraz akademii administracyjnej, prowadzącej szkolenia dla urzędników. Z kolei wydawanie wytycznych dla polityki personalnej wobec „służby średniej” (pruskie określenie *Mittelbeamte*) należeć miało do poszczególnych resortów, zaś w przypadku pracowników nieurzędniczych (personel biurowy, techniczny) – do władz II lub, w szczególnych przypadkach, I instancji. Sama kwestia organizacji administracji terenowej nie stała się w późniejszym okresie przedmiotem opracowań Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej²⁰. Zaproponowane przez komisję projekty (głównie Hausnera) nie weszły w życie, wciąż obowiązywało podstawowe rozporządzenie Prezydenta RP z 19 stycznia 1928 r.

Jednocześnie po 1928 r. wszedł w życie szereg aktów nowelizujących wskazane rozporządzenie w poważniejszych²¹ lub drobniejszych sprawach – m.in. wprowadzających nowe nazwy organów, dlatego też wynikała potrzeba ogłoszenia jednolitego tekstu aktu. Stosowne upoważnienia dla Ministra Spraw Wewnętrznych zawierały zarówno rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 12 czerwca 1934 r. w sprawie zmiany przepisów o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej²² (art. 2), jak i z dnia 28 grudnia 1934 r. o unormowaniu właściwości władz i trybu postępo-

²⁰ Por. podsumowujący zakres prac Komisji przyczynek J. Przygodzkiego, *Problematyka reformy administracji w pracach rządowych komisji do usprawnienia administracji w II Rzeczypospolitej*, Acta Universitatis Wratislaviensis, No 2616, seria Prawo CCLXXXVIII, pod red. K. Orzechowskiego, Studia Historycznoprawne. Tom dedykowany Profesorowi Alfredowi Koniecznemu, Wrocław 2004, s. 281–296.

²¹ Odnotać można choćby rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 grudnia 1934 r. o unormowaniu właściwości władz i trybu postępowania w niektórych działach administracji państwowej (Dz.U.R.P. Nr 110, poz. 976). Co oczywiste uznano, że prace Komisji nad problemami dekoncentracji zdezaktualizowały się i ponowne opracowanie materiału powierzono naczelnikowi wydziału w MSW, Władysławowi Czaplńskiemu. Por. R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie administracji spraw wewnętrznych*, Warszawa 1939, s. 156.

²² Dz.U.R.P. Nr 80, poz. 743.

wania w niektórych działach administracji państwowej²³ (art. 122 ust. 2 i 3). Na ich podstawie ukazało się w 1936 r. obwieszczenie tekstu jednolitego²⁴. Przywoływało ono 29 przypadków nowelizacji rozporządzenia Prezydenta RP z 1928 r., a i temu wyliczeniu zarzucono niekompletność. Nie wskazano bowiem w obwieszczeniu, poza jednym wyjątkiem, rozporządzeń RM czy ministrów, nie tylko wykonawczych, ale i w niektórych przypadkach nawet prawotwórczych, za pomocą których dokonano zmian w rozporządzeniu Prezydenta²⁵.

Największa liczba zmian wynikała z faktu wejścia w życie ustawy scaleniowej²⁶ oraz Konstytucji Kwietniowej²⁷. W szczególności szereg artykułów objął zmiany wprowadzone ścisłym rozróżnieniem pojęć: administracja państwowa, rządowa i samorząd, dokonanym na mocy przepisu art. 72 ust. 2 Konstytucji Kwietniowej²⁸. Jak oceniał nieco przesadnie Karol Wittek, „sam fakt odświeżenia obrazu administracji i ram działalności władz administracji ogólnej, obrazu zaciemnionego na odcinku ośmioletnim szeregiem nowych aktów, jest wydarzeniem nie tylko dla urzędnika administracji ogólnej, lecz i dla przeciętnego obywatela nie obojętnym”. Autor ubolewał jednak, że sam fakt wydania tekstu jednolitego sugerował, iż nie nadszedł jeszcze czas na realizację art. 74 Konstytucji Kwietniowej (wydanie dekretu Prezydenta RP w zakresie organiza-

²³ Dz.U.R.P. Nr 110, poz. 976.

²⁴ Obwieszczenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 sierpnia 1936 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dz.U. R.P. Nr 80, poz. 555) wraz z załącznikiem.

²⁵ Na marginesie wspomnieć można, że Internetowy System Aktów Prawnych (isap.sejm.gov.pl) odnotowuje ogółem 414 aktów wykonawczych do rozporządzenia wydanych do początków 1950 r. Oczywiście ogromną część stanowią akty wytyczające granice gmin i powiatów – niektóre spośród nich nadal mają status obowiązujących.

²⁶ Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz.U.R.P. Nr 35, poz. 294).

²⁷ Ustawa Konstytucyjna z dnia 24 kwietnia 1935 r. (Dz.U.R.P. Nr 30, poz. 227).

²⁸ Por. R. Hausner, *Jednolity tekst rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 r.*, „GA”, 1936, Nr 23, s. 709–718.

cji administracji rządowej), co oznaczało konieczność „stabilizacji” na podstawie aktu właśnie niepełnego²⁹.

W dalszej kolejności Minister Spraw Wewnętrznych, przygotowując stosowne nowelizacje przepisów wykonawczych, zwrócił się do wojewodów i Komisarza Rządu m.st. Warszawy o ogólną ocenę rozporządzeń dotyczących organizacji urzędów wojewódzkich i starostw, przygotowaną przez specjalnie powołane zespoły pod kierownictwem wicewojewodów³⁰. Następnie zaproszenie do dyskusji skierowano do czytelników Gazety Administracji³¹.

W pierwszej kolejności w Gazecie Administracji, publikującej nadesłane odpowiedzi, poświęcono uwagę problemowi zmniejszenia obiegu papierów w ujęciu urzędników administracji³². Postawiono konkretne postulaty w sferze formalnej – reorganizacji i mechanicznego zredukowania ilości sprawozdań, jak i w materialnym sposobie zestawiania spraw, a także większego usamodzielnienia referentów. Następnie opublikowano materiały na powyższy temat, nadesłane przez poszczególne urzędy wojewódzkie, a dotyczące warunków regionalnych i podjętych środków zaradczych³³.

W następnej kolejności na łamach gazety znalazły się nadesłane materiały dotyczące organizacji i metod pracy urzędów wojewódzkich oraz starostw³⁴. W ankietach nadesłanych do MSW podkre-

²⁹ Por. K. Wittek, *W sprawie projektu przepisów wykonawczych do rozporządzenia o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej*, „GA” 1937, nr 22, s. 1276.

³⁰ Pismo z 30 czerwca 1937 r. Nr GL. 3h-2/3. Por. także pisma z 13 września 1937 (Nr GL. 3h-2/7), z 30 września (Nr GL. 3h-2/8).

³¹ Por. Hausner, *Rewizja przepisów o organizacji urzędów wojewódzkich i starostw*, „GA”, 1937, nr 17, s. 946–949.

³² Por. *Uwagi i wnioski nadesłane przez urzędników administracji ogólnej*, „GA” 1937, nr 5, s. 240–258; nr 6, s. 290–316; nr 7, s. 365–374; H. Niepokulczycki, *Na marginesie Ankiety dotyczącej zmniejszenia obiegu papierowego*, „GA” 1937, nr 14, s. 778–782; opublikowane w: „GA”, 1937, nr 3–17 oraz „GA”, 1938, nr 1–6.

³³ Por. „GA” 1937, nr 7, s. 375–390 (województwo poleskie i lubelskie), nr 8, s. 432–451 (M.st. Warszawa, województwo śląskie, warszawskie, lwowskie, białostockie, tarnopolskie, wołyńskie, wileńskie i nowogrodzkie); nr 9, s. 503–509 (województwo łódzkie, poznańskie).

³⁴ Por. R. Hausner, *Rewizja przepisów o organizacji urzędów wojewódzkich i starostw*, „GA” 1937, nr 17, s. 946–954; W. Kałuski, *Rewizja przepisów o orga-*

nizacji i trybie urzędowania starostw, „GA” 1937, nr 18, s. 1010–1016 oraz idem, *Rewizja przepisów o organizacji urzędów wojewódzkich oraz trybie załatwiania spraw w tych urzędach*, „GA” 1937, nr 23, s. 1322–1333; W. Bober, *Nowelizacja przepisów o organizacji urzędów wojewódzkich*, „GA” 1937, nr 19, s. 1090–1094; J. Bolesta-Koziebrodzki, *Kilka uwag do nowelizacji rozporządzenia o organizacji urzędów wojewódzkich*, „GA” 1937, nr 19, s. 1095–1097; M. Oczkowski, *Uwagi w sprawie rewizji przepisów o organizacji urzędów wojewódzkich i starostw*, „GA” 1937, nr 20, s. 1147–1157; M. Bużański, *W sprawie referatów w starostwach*, „GA” 1937, nr 20, s. 1158–1163; W. Dołżycki, *Rozporządzenia o organizacji urzędów wojewódzkich i starostw, a rozporządzenie o organizacji sądów apelacyjnych, okręgowych i grodzkich i prokuratur. Szkic porównawczy*, „GA” 1937, nr 20, s. 1164–1169 oraz idem, *Zastępstwo starosty, szkolenie urzędników i informowanie interesantów (na marginesie dyskusji o nowelizacji rozporządzenia o organizacji starostw)*, „GA” 1937, nr 23, s. 1334–1337; A. Tymieniecki, *Na marginesie projektów nowelizacji przepisów o organizacji i trybie urzędowania urzędów wojewódzkich i starostw*, „GA” 1937, nr 21, s. 1227–1231; L. Walicki, *Rewizja przepisów o organizacji urzędów wojewódzkich i starostw*, „GA” 1937, nr 21, s. 1232–1236; K. Wittek, *W sprawie projektu przepisów wykonawczych do rozporządzenia o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej*, „GA” 1937, nr 22, s. 1276–1284; G. Bojanowski, *Kilka spostrzeżeń o czynnościach i obowiązkowych decyzjach starosty*, „GA” 1937, nr 22, s. 1290–1294; M. Krause, *Kilka uwag dotyczących przepisów o organizacji starostw oraz trybie ich urzędowania*, „GA” 1937, nr 23, s. 1338–1341; W. Długocki, *W sprawie reorganizacji urzędów wojewódzkich i starostw*, „GA” 1937, nr 24, s. 1397–1405; S. Stosyk, *Zarys wniosków usprawnieniowych do nowelizacji rozporządzeń o organizacji i trybie urzędowania urzędów wojewódzkich i starostw*, „GA” 1938, nr 1, s. 2–10 oraz „GA” 1938, nr 2, s. 84–94; W. Pączkiewicz, *Uwagi dotyczące rewizji przepisów o organizacji starostw oraz trybu ich urzędowania*, „GA” 1938, nr 1, s. 10–14; M. Klenowicz, *Jeszcze o rewizji przepisów o organizacji starostw*, „GA” 1938, nr 1, s. 15–17; A. Rudziński, *Uwagi do nowelizacji rozporządzenia z dnia 30 VI 1930 r. o wewnętrznej organizacji starostw oraz trybu ich urzędowania*, „GA” 1938, nr 1, s. 18–24; Z. Galoty, *Artykuł 78 rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 18.I.1928 r. a nowa organizacja starostw*, „GA” 1938, nr 2, s. 66–71; A. Rusiński, *Nowelizacja rozporządzeń o organizacji i trybie urzędowania urzędów wojewódzkich i starostw*, „GA” 1938, nr 2, s. 72–76; J. Pełczyński, *O rozszerzenie zakresu działania wicestarosty*, „GA” 1938, nr 2, s. 77–80; J. Malec, *Przepisy o organizacji i trybie urzędowania starostw na tle praktyki*, „GA” 1938, nr 2, s. 81–83; *Uwagi i wnioski urzędów wojewódzkich*, „GA” 1938, nr 3, s. 138–145; L. Groniecki, *Uwaga w sprawie rewizji przepisów organizacyjnych*, „GA” 1938, nr 3, s. 146–148; „GA” 1938, nr 4, s. 240–246; „GA” 1938, nr 5, s. 317–320; „GA” 1938, nr 6, s. 384–389; „GA” 1938, nr 7, s. 454–457; „GA” 1938, nr 8, s. 512–523; „GA” 1938, nr 9, s. 585–593; „GA” 1938, nr 10, s. 653–661; „GA” 1938, nr 11, s. 719–728; „GA” 1938, nr 12, s. 782–792; „GA” 1938, nr 13, s. 855–862; „GA” 1938, nr 14, s. 912–920; „GA” 1938, nr 15, s. 974–988; „GA” 1938, nr 16, s. 1040–1048;

ślono przede wszystkim potrzebę aktualizacji przepisów. Jednocześnie, w ocenie respondentów, normy rozporządzeń wytrzymały próbę życia i ich stosowanie nie nastręczyło o większych trudności.

Do szczególnie często podnoszonych kwestii, wymagających zmiany, należały m.in. uregulowanie procedur pracy kolegioidalnej, techniki pracy wojewodów i starostów, określenie drogi służbowej w relacjach między urzędami, unowocześnienie biurowości, czyli zasad kancelarii (w tym ujednoczenie pieczęci urzędowych, a także wzorów druków). Pewne rozważania poświęcono zagadnieniu decentralizacji, postulując m.in. przekazanie samorządowi powiatowemu spraw opieki społecznej oraz zdrowia publicznego, które pozostawały w związku z budżetem powiatowym i budżetami samorządowymi³⁵.

Wnioski z działalności szeregu komisji pozostawały w większości wypadków na papierze. Jak, jeszcze w 1932 r., Prezes Rady Ministrów, przedstawiając uzasadnienie do projektu ustawy o pełnomocnictwach, wyraził się na forum sejmu w następujących słowach: „podejmowane niejednokrotnie próby dawały w wyniku tylko materiały i opracowania raczej teoretyczne, stanowiące plan pracy kilku kolejnych komisji dla usprawnienia administracji. Dopiero konieczność bezwzględnych kompresji budżetu ułatwiła przełamanie oporów i umożliwiła realne podjęcie reformy. Organizacja administracji stanowi tak obszerny splot zagadnień ściśle ze sobą związanych, a każdy krok w tej dziedzinie wymaga zmian w tylu istniejących normach ustawowych i rozporządzeniowych, że dla przeprowadzenia tych prac najodpowiedniejszą jest droga wydawania

„GA” 1938, nr 17, s. 1107–1114; J. Osostowicz, *Podział starostwa na referaty*, „GA” 1938, nr 4, s. 236–239; S. Dusznik, *W sprawie nowelizacji rozporządzeń o organizacji i trybie urzędowania urzędów wojewódzkich i starostw*, „GA” 1938, nr 5, s. 298–303; *Reorganizacja urzędów wojewódzkich i starostw (opinie ministerstw)*, „GA” 1938, nr 18, s. 1157–1168.

³⁵ Por. szerzej wyczerpującą analizę Romana Hausnera, *Nowelizacja przepisów o organizacji urzędów wojewódzkich i starostw (część ogólna)*, „GA” 1938, nr 19, s. 1202–1214; idem, *Nowelizacja przepisów o organizacji urzędów wojewódzkich i starostw (część dalsza)*, „GA” 1938, nr 20, s. 1275–1289; nr 21, s. 1345–1355; nr 22, s. 1406–1423; „GA” 1939, nr 1, s. 27–32; nr 2, s. 94–100; nr 3, s. 170–176; nr 4, s. 234–238; nr 5, s. 297–301; nr 6, s. 362–366.

odpowiednich norm prawnych przez organa delegowane przez ciała ustawodawcze [...]. Większość zagadnień została już przepracowana w łonie Komisji dla usprawnienia administracji, a wyniki jej prac były opublikowane i przedyskutowane w opinii publicznej. Obecnie prace nad reformą organizacji administracji państwowej są posunięte tak daleko, że skonkretyzowanie ich w formie rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej z mocą ustawy, oraz wynikających z nich rozporządzeń, statutów i regulaminów, a tem samem przepracowanie całości organizacji administracji państwowej według jednolitego planu i jednolitych metod będzie mogło nastąpić w terminie przez ustawę o pełnomocnictwach określonym³⁶.

W wyniku debaty parlamentarnej sejm uchwalił kolejną ustawę o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy³⁷. Ustawa zawierała pełnomocnictwo dla prezydenta, obejmujące prawo wydawania rozporządzeń w zakresie administracji publicznej w terminie do końca 1934 r., odnoszących się do wszystkich urzędów, zakładów, instytucji i organów rządowych (także samorządowych w zakresie sprawowanej przez nie administracji rządowej), ich wewnętrznej organizacji i trybu postępowania (art. 2). W szczególności prezydent władny był znosić, łączyć, dzielić, jak również tworzyć urzędy, oraz ustalać ich zakres działania, regulować zasady ich wewnętrznej organizacji, ustalać właściwość, tok instancji, przeprowadzać zmiany w istniejącym podziale terytorialnym, przekazywać niektóre funkcje organów administracji rządowej organom związków samorządowych i określać sposób sprawowania tych funkcji przez organy samorządowe. W tym celu prezydent mógł wydawać przepisy uzgadniające, a także przejściowe. Dwie kolejne ustawy o pełnomocnictwach udzielały upoważnienia niemal nieograniczonego, za wyjątkiem spraw zastrzeżonych w art. 44 ust. 6 Konstytucji, w brzmieniu nadanym przez nowelę sierpniową (zmiana konstytucji)³⁸.

³⁶ Druk Sejmowy 531. Autorka podaje za: R. Hausner, *Poczynania organizacyjno-oszczędnościowe*, s. 224–226.

³⁷ Ustawa z dnia 17 marca 1932 r. (Dz.U.R.P. Nr 22, poz. 165).

³⁸ Ustawa z dnia 25 marca 1933 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy (Dz.U.R.P. Nr 29, poz. 249)

Sama Komisja dla Usprawnienia Administracji Publicznej zawiesiła swą działalność pod koniec 1933 r. Tuż przed upływem terminu upoważnienia, wskazanego w ustawie z dnia 17 marca 1932 r., w dniu 11 grudnia 1934 r. rząd zaakceptował jeszcze projekt rozporządzenia Prezydenta RP, wcielającego w życie pewne wnioski z prac sekcji ds. dekoncentracji przy Komisji dla Usprawnienia Administracji. Roman Hausner gorzko konstataował w 1935 r.: „w gruncie rzeczy zagadnienie reorganizacji administracji ani w całości, ani w szczegółach nie zostało przepracowane, czeka bowiem na załatwienie zarówno uporządkowanie przepisów, jak technika ustawodawcza, jak organizacja aparatu centralnego, podział administracyjny, skoordynowanie administracji lokalnej, organizacja samorządu, rozgraniczenie kompetencji między samorządem a administracją rządową (gdyż każda z tych administracji spodzija się, że druga ją odciąży), polityka urzędnicza, organizacja metod pracy, sprawa kontroli i nadzoru – słowem wszystko, nie wyłączając sprawy systemu kancelaryjnego”³⁹. Być może to nazbyt negatywna ocena w kontekście choćby postępującego procesu unifikacji samorządu (ustawa scaleniowa wraz z aktami wykonawczymi), jednak zdaje się wyrażać świadomość i frustrację urzędników wynikającą z niedostatków istniejących regulacji. Niewątpliwie nie posłużył pracom legislacyjnym nad administracją okres swoistego zawieszenia w próżni przed uchwaleniem nowej konstytucji, a ostatecznie także szeroko zakrojone działania oszczędnościowe; do tych okoliczności nawiązywał także Hausner.

Zgodnie z art. 56 Konstytucji Kwietniowej całe ustawodawstwo poświęcone organizacji rządu i administracji rządowej spoczęło od 1935 r. w rękach prezydenta. W latach 1935–1939, mimo opisanej dyskusji na łamach prasy fachowej, nie doszło jednakże do przeobrażeń istniejącego modelu. Ostatnie lata przed II Wojną Światową charakteryzowała inercja i brak woli politycznej w kierunku finalizacji reformy organizacji administracji terenowej. Interesujące projekty Komisji pozostały w zasadzie na papierze. Niektóre

i ustawa z dnia 15 marca 1934 r., identyczna w treści i tytule (Dz.U.R.P. Nr 28, poz. 221).

³⁹ R. Hausner, *Poczynania organizacyjno-oszczędnościowe*, s. XVI.

z tej Komisji nie mieściły się już w nowej wizji ustroju państwa, inne stały się co najwyżej impulsem do przeprowadzenia zmian połowicznych, jak miało to miejsce w przypadku podziału terytorialnego⁴⁰.

Kończąc rozważania, autorka pragnie zwrócić uwagę na dodatkowy aspekt. Cytowani teoretycy i praktycy okresu międzywojennego pozostawali w przekonaniu, że nawet najlepsza organizacja urzędów wymaga właściwie wykształconych oraz zmotywowanych kadr. Struktura organizacyjna daje tylko szkielet, który wymaga wypełnienia: „to są ci, którzy wprowadzają ten organizm w ruch, którzy pracują w biurach, a więc urzędnicy. Reforma administracji, któraby nie troszczyła się o to, ażeby wszyscy urzędnicy, każdy w swoim zakresie, posiadali najwyższy stopień wydajności, ażeby nabywali wiedzę oraz przechodzili praktykę, któraby dała im ten najwyższy stopień wydajności, taka reforma istniałaby tylko na papierze”⁴¹. Z tą ponadczasową konstatacją Hausnera, cytującego niemieckiego administratywistę Billa Drewsa, nie sposób się nie zgodzić.

STRESZCZENIE

Niedostatki unifikacji administracji ogólnej.
Doktryna i praktycy o koniecznych uzupełnieniach
rozporządzenia Prezydenta RP
z dnia 19 stycznia 1928 r.

W niniejszym przyczynku autorka pragnie przypomnieć, że choć rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej zgodnie traktowane jest w literaturze jako akt unifikujący istniejące dotychczas na terenach byłych zaborów

⁴⁰ Mowa o korekcie granic województw, przeprowadzonej na mocy ustawy z dnia 12 czerwca 1937 r. o zmianie województw: poznańskiego, pomorskiego, warszawskiego i łódzkiego (Dz.U.R.P. Nr 46, poz. 350) oraz ustawy z dnia 9 kwietnia 1938 r. o zmianie granic województw: białostockiego, kieleckiego, lubelskiego, łódzkiego i warszawskiego (Dz.U. R.P. Nr 27, poz. 240).

⁴¹ R. Hausner, *Poczynania organizacyjno-oszczędnościowe*, s. V.

partykularyzmy, to jednak dekret nie sfinalizował procesu porządkowania spraw administracji w terenie. W latach 30-tych Komisja Usprawnienia Administracji Publicznej przedłożyła rozliczne projekty ustawodawcze: niektóre uzupełniały istniejące niedostatki legislacyjne, jednak równoległe powstawały także kompleksowe projekty alternatywne czy pogłębiające założenia rozporządzenia z 1928 r. Przedstawiciele doktryny, a także praktycy wypowiadający się w ankietach publikowanych choćby na łamach „Gazety Administracji”, podkreślali w szczególności braki w prawodawstwie wykonawczym do rozporządzenia. Autorka omawia najważniejsze postulaty i kierunki propozycji legislacyjnych, wpływających z tych środowisk; w większości jednak nie doczekały się one realizacji.

Słowa kluczowe: administracja rządowa w terenie; Komisja Usprawnienia Administracji Publicznej; Roman Hauser

SUMMARY

Deficiencies of the local government administration unification. Doctrine and practitioners about the necessary complements to the President of the Republic of Poland` Decree on 19 January 1928

In this contribution author would like to recall that although the Presidential Decree on 19 January 1928 about the organization and scope of the local government administration is treated as an unification act abolishing the particularism existing in territories of former Poland's partitions. However it not finalized successfully the ordering process of the local administration. In the early 30s, the Commission for Improvement of Public Administration submitted numerous legislative projects: some complemented existing legislative shortcomings, but the others also formed a comprehensive alternative regulations or deepened framework of the decree on 1928. Representatives of the doctrine, as well as practitioners who had wished to speak in questionnaire published in „Gazeta Administracji”, emphasized in particular the deficiencies in the executive legislation implementing the regulation. The author indicates the most important resolutions and legislative drafts arising from these environments. For the most part, however, they were never implemented.

Keywords: local government local administration; Commission for Improvement of Public Administration; Roman Hauser

BIBLIOGRAFIA

- Bober W., *Nowelizacja przepisów o organizacji urzędów wojewódzkich*, „GA” 1937, nr 19.
- Bojanowski, G., *Kilka spostrzeżeń o czynnościach i obowiązkowych decyzjach starosty*, „GA” 1937, nr 22.
- Bolesta-Koziebrodzki, J., *Kilka uwag do nowelizacji rozporządzenia o organizacji urzędów wojewódzkich*, „GA” 1937, nr 19.
- Bużański, M., *W sprawie referatów w starostwach*, „GA” 1937, nr 20.
- Długocki, W., *W sprawie reorganizacji urzędów wojewódzkich i starostw*, „GA” 1937, nr 24.
- Dołycki W., *Rozporządzenia o organizacji urzędów wojewódzkich i starostw, a rozporządzenie o organizacji sądów apelacyjnych, okręgowych i grodzkich i prokuratur. Szkic porównawczy*, „GA” 1937, nr 20.
- Dołycki W., *Zastępstwo starosty, szkolenie urzędników i informowanie interesantów (na marginesie dyskusji o nowelizacji rozporządzenia o organizacji starostw)*, „GA” 1937, nr 23.
- Dusznik, S., *W sprawie nowelizacji rozporządzeń o organizacji i trybie urzędowania urzędów wojewódzkich i starostw*, „GA” 1938, nr 5.
- Galoty Z., *Artykuł 78 rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 18.I.1928 r. a nowa organizacja starostw*, „GA” 1938, nr 2.
- Gałędek M., *Rozporządzenie Prezydenta RP z 19 stycznia 1928 R. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej – przełom w budowie ustroju administracyjnego państwa polskiego doby międzywojennej*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2011, nr 11.3.
- Groniecki L., *Uwaga w sprawie rewizji przepisów organizacyjnych*, „GA” 1938, nr 3, „GA” 1938, nr 4, „GA” 1938, nr 5, „GA” 1938, nr 6, „GA” 1938, nr 7, „GA” 1938, nr 8, „GA” 1938, nr 9, „GA” 1938, nr 10, „GA” 1938, nr 11, „GA” 1938, nr 12, „GA” 1938, nr 13, „GA” 1938, nr 14, „GA” 1938, nr 15, „GA” 1938, nr 16, „GA” 1938, nr 17.
- Hausner R., *Jednolity tekst rozporządzenia Prezydenta Rzplitej z 19 stycznia 1928 r.*, „GA” 1936, nr 23.
- Hausner R., *Nowelizacja przepisów o organizacji urzędów wojewódzkich i starostw (część ogólna)*, „GA”, 1938, nr 19.
- Hausner R., *Nowelizacja przepisów o organizacji urzędów wojewódzkich i starostw (część dalsza)* „GA” 1938, nr 20, 21, 22; „GA” 1939, nr 1, 2, 3, 4, 5, 6.
- Hausner R., *Organizacja administracji rządowej*, Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów, t. VI, Warszawa 1932.

- Hausner R., *Pierwsze dwudziestolecie administracji spraw wewnętrznych*, Warszawa 1939.
- Hausner R., *Poczynania organizacyjno-oszczędnościowe w Polsce w latach 1918–1934*, Warszawa 1935.
- Hausner R., *Przygotowywanie i ogłaszanie obowiązujących przepisów*, Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów, t. VII, Warszawa 1933.
- Hausner R., *Rewizja przepisów o organizacji urzędów wojewódzkich i starostw*, „GA” 1937, nr 17.
- Hausner, Roman (1883–1947), *Polski Słownik Biograficzny*, t. IX, Wrocław–Kraków–Warszawa 1960.
- Jankowski T., *O unifikację prawa administracyjnego*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1931, nr 20.
- Jaroszyński M., *Problemy personalne w administracji publicznej*, Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów, t. X, Warszawa 1933
- Jaroszyński M., *Problemy personalne w reformie administracji*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1929, nr 11.
- Kałużski W., *Rewizja przepisów o organizacji i trybie urzędowania starostw*, „GA” 1937, nr 18.
- Kałużski W., *Rewizja przepisów o organizacji urzędów wojewódzkich oraz trybie załatwiania spraw w tych urzędach*, „GA” 1937, nr 23.
- Klenowicz, M., *Jeszcze o rewizji przepisów o organizacji starostw*, „GA” 1938, nr 1.
- Krause, M., *Kilka uwag dotyczących przepisów o organizacji starostw oraz trybie ich urzędowania*, „GA” 1937, nr 23.
- Lewandowska-Malec I., *Próba zreformowania podziału terytorialnego Drużyny Rzeczypospolitej w latach 1928–1933*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1999, z. 1–2.
- Malec, J., *Przepisy o organizacji i trybie urzędowania starostw na tle praktyki*, „GA” 1938, nr 2.
- Niepokulczycki H., *Na marginesie Ankiety dotyczącej zmniejszenia obiegu papierowego*, „GA” 1937, nr 14.
- Oczkowski, M., *Uwagi w sprawie rewizji przepisów o organizacji urzędów wojewódzkich i starostw*, „GA” 1937, nr 20.
- Osostowicz, J., *Podział starostwa na referaty*, „GA” 1938, nr 4.
- Pączkiewicz W., *Uwagi dotyczące rewizji przepisów o organizacji starostw oraz trybu ich urzędowania*, „GA” 1938, nr 1.
- Pełczyński, J., *O rozszerzenie zakresu działania wicestarosty*, „GA” 1938, nr 2.

- Podział Administracyjny Państwa – wnioski Komisji*. Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów, t. V, Warszawa 1931.
- Prace i projekty Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej 1928–1934*, „GA” 1936, nr 18.
- Przygodzki J., *Kilka uwag na temat końcowych wniosków Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej z 1928 roku o podziale administracyjnym państwa na województwa*, „Studia Historycznoprawne” 2010, Prawo 311.
- Przygodzki J., *Problematyka reformy administracji w pracach rządowych komisji do usprawnienia administracji w II Rzeczypospolitej*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2616, seria Prawo CCLXXXVIII, pod red. K. Orzechowskiego, Studia Historycznoprawne. Tom dedykowany Profesorowi Alfredowi Koniecznemu, Wrocław 2004.
- Raczyński S., *Organizacja kontroli administracji publicznej*. Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów, t. IX, Warszawa 1933.
- Reorganizacja urzędów wojewódzkich i starostw (opinie ministerstw)*, „GA” 1938, nr 18.
- Rudziński, A., *Uwagi do nowelizacji rozporządzenia z dnia 30 VI 1930 r. o wewnętrznej organizacji starostw oraz trybu ich urzędowania*, „GA” 1938, nr 1.
- Rusiński, A., *Nowelizacja rozporządzeń o organizacji i trybie urzędowania urzędów wojewódzkich i starostw*, „GA” 1938, nr 2.
- Stosyk S., *Zarys wniosków usprawnieniowych do nowelizacji rozporządzeń o organizacji i trybie urzędowania urzędów wojewódzkich i starostw*, „GA” 1938, nr 1; „GA” 1938, nr 2.
- Tarnowska A., *O przekraczaniu pozaborczych granic, czyli o międzywojennych projektach podziału terytorialnego i ich współczesnych echem uwag kilka*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Suwalsko – Mazurskiej im. Papieża Jana Pawła II w Suwałkach” 2006, nr 14.
- Tarnowska A., *Z dziejów unifikacji administracji w II RP – rola przepisów pruskich*, Toruń 2012.
- Tymieniecki A., *Na marginesie projektów nowelizacji przepisów o organizacji i trybie urzędowania urzędów wojewódzkich i starostw*, „GA” 1937, nr 21.
- Uwagi i wnioski nadesłane przez urzędników administracji ogólnej*, „GA” 1937, nr 6, 7.
- Uwagi i wnioski urzędów wojewódzkich*, „GA” 1938, nr 3.
- Walicki L., *Rewizja przepisów o organizacji urzędów wojewódzkich i starostw*, „GA” 1937, nr 21.

Wittek, K., *W sprawie projektu przepisów wykonawczych do rozporządzenia o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej*, „GA” 1937, nr 22.

Z Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1930, nr 1.

Z Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej. Działalność komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1930, nr 3.

Z Komisji dla usprawnienia administracji publicznej. Wnioski Prezydium Komisji dla usprawnienia administracji publicznej w zakresie najpilniejszych, a dających się wyprowadzić doraźnie bez gruntownej zmiany panującego systemu reform w funkcjonowaniu aparatu urzędniczego w celu lepszego przystosowania go do potrzeb ludności oraz przyśpieszenia tempa pracy, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1929, nr 18.

Z Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej. Zasady wewnętrznej organizacji urzędów, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1932, nr 10.

