

Józef Koredczuk

ORCID: 0000-0002-3471-586X

Uniwersytet Wrocławski

jozef.koredczuk@uwr.edu.pl

Rodzaj artykułu: oryginalny artykuł naukowy

Sprawa odwołania wojewody lwowskiego Kazimierza Grabowskiego

Słowa kluczowe: Kazimierz Grabowski, minister spraw wewnętrznych, Najwyższy Trybunał Administracyjny, państwowa służba cywilna, Władysław Kiernik, wojewoda lwowski

Kazimierz Grabowski¹ po odzyskaniu przez Polskę niepodległości był pierwszym wojewodą lwowskim. Prawie cała jego droga życiowa i kariera zawodowa, z wyjątkiem krótkich okresów, związana była ze Lwowem.

Urodził się we Lwowie w 1866 r. Tu w 1884 r. ukończył naukę w Gimnazjum im. Franciszka Józefa (najstarszej placówce oświatowej we Lwowie z językiem polskim wykładowym), a następnie Wydział Prawa Uniwersytetu Lwowskiego. Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości został najpierw sędzią Najwyższego Trybunału Administracyjnego, a następnie Sądu Najwyższego. Dekretem naczelnika państwa z 23 kwietnia 1921 r., na wniosek ministra spraw

¹ Zob.: *Grabowski Kazimierz*, [w:] *Kto był kim w Drugiej Rzeczypospolitej*, J.M. Majchrowski (red.), Warszawa 1994, s. 167.

wewnętrznych Leopolda Skulskiego, został mianowany wojewodą lwowskim². Urząd objął jednak dopiero 1 września 1921 r. po wejściu w życie podziału b. Królestwa Galicji i Lodomerii na województwa i likwidacji Namiestnictwa Galicji³. Utworzenie zaś województwa lwowskiego, którym miał zarządzać wojewoda Grabowski, nastąpiło na mocy Ustawy z 3 grudnia 1920 r. o tymczasowej organizacji władz administracyjnych drugiej instancji (województw) na obszarze b. Królestwa Galicji i Lodomerji z W. Ks. Krakowskiem oraz na wchodzących w skład Rzeczypospolitej Polskiej obszarach Spisza i Orawy (Dz.U. RP nr 117, poz. 768), po zakończeniu walk polsko-ukraińskich o Lwów i Galicję oraz likwidacji urzędu Generalnego Delegata Rządu dla b. Galicji⁴.

25 września 1921 r. podczas wizyty Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego we Lwowie w związku z otwarciem pierwszych Międzynarodowych Targów Wschodnich, towarzyszący mu wojewoda Grabowski został lekko ranny w zamachu na Marszałka dokonanym przez Stepana Jarosława Fedaka⁵. Była to także pierwsza publiczna uroczystość wojewody Grabowskiego, gdzie reprezentował on godność swojego urzędu na zewnątrz, która jakże pechowo jednak się dla niego zakończyła. Częściowo zrekompensowało mu to nadanie 2 maja 1922 r. Krzyża Komandorskiego Orderu Odrodzenia Polski za mężne zachowanie w służbie w chwili niebezpieczeństwa, czyli w trakcie wspomnianego nieudanego zamachu na Naczelnika Państwa⁶.

² R. Tomczyk, *Od namiestnika do wojewody. Likwidacja zaborczego systemu prawno-administracyjnego w Galicji w okresie budowy II Rzeczypospolitej (1918–1921). Wybrane zagadnienia*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza” z. 64/2010, Prawo 9, s. 144.

³ Z inauguracji Województwa lwowskiego, „Gazeta Lwowska” 111, 1921, nr 196, s. 2; Powitanie Wojewody Kazimierza Grabowskiego, „Słowo Polskie” 26, 1921, nr 395, s. 3.

⁴ W. Kozyra, *Znaczenie polskiej tradycji administracyjnej dla administracji publicznej III Rzeczypospolitej*, „Dzieje Najnowsze” 2018, vol. 50, nr 3, s. 249. Nastąpiło to 1 września 1921 r. Delegatem Rządu był Kazimierz Gałęcki, ostatni minister do spraw Galicji w rządzie austriackim. W latach 1921–1923 był wojewodą krakowskim, zdymisjonowanym przez ministra Kiernika.

⁵ Był on synem znanego lwowskiego adwokata dr. Stepana Fedaka z którym Piłsudski spotkał się kilka godzin wcześniej. Jak twierdził Fedak, celem jego zamachu nie był Piłsudski, lecz wojewoda Grabowski. Sąd w to nie uwierzył, lecz w trakcie procesu wykazano, że Fedak, będący członkiem powiązanego z Ukraińską Organizacją Wojskową Komitetu Ukraińskiej Młodzieży, przygotowywał się do niego od trzech miesięcy i jego celem miało być nie tylko zabicie Naczelnika Państwa, lecz także danie sygnału do wybuchu ukraińskiego powstania w Galicji Wschodniej; G. Mazur, *Zamach na marszałka Józefa Piłsudskiego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2005, Sectio F, vol. LX, s. 411, 413; G. Mazur, *Irredenta ukraińska jako przeciwnik wojskowych i policyjnych służb kontrwywiadowczych II Rzeczypospolitej*, [w:] Z. Nawrocki (red.), *Kontrwywiad II RP (1914) 1918–1945 (1948)*, t. III, Warszawa 2015, s. 32; L. Kulińska, *Działalność terrorystyczna ukraińskich organizacji nacjonalistycznych w Polsce w okresie międzywojennym*, „Biuletyn Instytutu Pamięci Narodowej” 2010, nr 7–8, s. 42; G. Matwiejew, *Zamach na Józefa Piłsudskiego we wrześniu 1921 r.*, „Acta Universitatis Lodzensis” 1998, Folia Historica, t. 61, s. 155.

⁶ *Order Odrodzenia Polski. Trzechlecie pierwszej kapituły 1921–1924*, Warszawa 1926, s. 17.

Jesienią 1923 r. między nim a ówczesnym Ministrem Spraw Wewnętrznych Władysławem Kiernikiem⁷ zaistniał konflikt o niewyjaśnionym charakterze, czego rezultatem było przymusowe urlopowanie wojewody Grabowskiego, a następnie jego odwołanie.

Można oczywiście snuć różne mniej lub bardziej prawdopodobne hipotezy dotyczące przyczyn konfliktu. Jedną z nich mogła być zmiana polityki państwa wobec ziem wschodnich Rzeczypospolitej i zamieszkujących na nich mniejszości narodowych. W okresie bowiem od maja do grudnia 1923 r., czyli drugiego rządu Wincentego Witosa (tzw. „Chjeno-Piasta”), w ramach którego ministrem spraw wewnętrznych był jego najbliższy współpracownik Kiernik, nastąpiło odejście od dotychczas prowadzonej polityki asymilacji państwowej ziem wschodnich na rzecz asymilacji narodowej⁸. Być może była nim także zapowiedziana w lecie 1923 r. przez ministra Kiernika reforma administracji na kresach wschodnich⁹. Czy też faktyczne wyemancypowanie w tym czasie spod władzy wojewodów i starostów struktur policyjnych, co praktycznie spowodowało, że nie byli oni w stanie wykonywać przynależnych im uprawnień związanych z zapewnieniem całokształtu bezpieczeństwa i porządku publicznego na podległym im terenie. W przypadku w województwa lwowskiego, w którym występowały w tym czasie liczne konflikty społeczne (choćby na tle narodowościowym) i wstrząsy polityczne (strajki), było to niezwykle istotne. Dodać trzeba, że z tymi problemami również w skali ogólnopolskiej coraz trudniej radził sobie minister Kiernik¹⁰. Z powodu braku jednolitej koncepcji polityki państwa w stosunku do ziem wschodnich do 1926 r. decydował o niej w praktyce każdorazowy minister spraw wewnętrznych, mający w tym zakresie dużą swobodę.

Być może wojewoda Grabowski, jako doświadczony urzędnik administracyjny, doskonale znający teren, którym zarządzał, nie zgadzał się z planami ministra Kiernika. Uważał bowiem, że w ówczesnej sytuacji były ważniejsze sprawy dla mieszkańców województwa lwowskiego. Potwierdza to chociażby

⁷ Ur. 27 lipca 1879 r. w Bochni. W 1903 r. uzyskał doktorat z prawa na Uniwersytecie Jagiellońskim, prowadził kancelarię adwokacką. Od 1903 r. członek PSL, a od 1913 r. jeden z liderów PSL „Piast”. W 1920 r. członek Rady Obrony Państwa i polskiej delegacji na rokowania pokojowe w Mińsku i Rydze. Szef Głównego Urzędu Ziemskiego. W latach 1919–1933 poseł na sejm. Zm. 23 sierpnia 1971 r. w Warszawie; Kiernik Władysław, [w:] *Wielka Encyklopedia PWN*, t. 13. Joanna Grey-klasyfikator, Warszawa 2003, szp. 500.

⁸ W. Kozyra, *Polityka administracyjna władz polskich na Ziemiach Wschodnich Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1918–1926*, „Acta Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2005, Sectio F, vol. LIX, s. 432, 433.

⁹ *Po zmianie Rządu*, „Gazeta Lwowska” 113, 1923, nr 122, s. 1, 2; *Minister Kiernik o komunizmie, Kresach Wschodnich i tajnym ruskim Uniwersytecie we Lwowie*, „Gazeta Lwowska” 113, 1923, nr 181, s. 4.

¹⁰ W. Kozyra, *Polityka administracyjna ministrów spraw wewnętrznych wobec życia społeczno-politycznego w Polsce w latach 1922–1926*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2009, nr 12, s. 238.

wypowiedź jego następcy Stanisława Zimnego, który w sprawozdaniu dla ministra spraw wewnętrznych z 2 maja 1924 r. pisał, że głównym problemem zaprzątającym umysły całego społeczeństwa była nie walka mniejszości ukraińskiej z państwem polskim, ale kryzys gospodarczy, „jaki zapanował we wszystkich dziedzinach gospodarstwa społecznego”¹¹.

Konflikt z ministrem Kiernikiem zapewne nie miał charakteru personalnego¹². Decyzję bowiem o urlopowaniu i odwołaniu Grabowskiego podtrzymali następcy Kiernika. Władysław Sołtan, który w grudniu 1923 r. zastąpił Kiernika na stanowisku ministra, oraz Zygmunt Hübner, który sprawował urząd ministra spraw wewnętrznych od 21 marca do 17 listopada 1924 r.¹³.

Wojewoda Grabowski nominalnie piastował swoje stanowisko do 30 czerwca 1924 r., aczkolwiek od 10 marca 1924 r. pełniącym obowiązki wojewody oficjalnie był jego zastępca Zimny. W rzeczywistości Zimny był pełniącym obowiązki wojewody już od 23 września 1923 r. Być może pod wpływem sprawy wojewody Grabowskiego doszło do powstania nieznanego dotychczas w administracji województw stanowiska wicewojewody. Pierwszy raz pojawiło się ono bowiem w wydanym w okresie sporu między ministrem Kiernikiem i wojewodą Grabowskim rozporządzeniu Rady Ministrów w przedmiocie organizacji władz administracji II instancji (Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 lutego 1924). Paragraf 7 tego rozporządzenia stanowił bowiem, że zastępcą wojewody jest wicewojewoda, a gdyby i wobec niego zachodziły przeszkody, jeden z naczelników wydziałów wyznaczony przez wojewodę. To na wniosek wojewody następowało poruczenie pełnienia jego funkcji wicewojewodzie. On także wyznaczał zakres jego działania. Jak zatem widzimy, w przypadku przekazania naczelnikowi Zimnemu funkcji wojewody Grabowskiego wszystko nastąpiło niezgodnie z zasadami określonymi w powołanym rozporządzeniu Rady Ministrów.

W sprawie wojewody Grabowskiego stan faktyczny przedstawiał się następująco.

1) Telegramem z 6 października 1923 r. minister Kiernik zaprosił wojewodę Grabowskiego, by ten stawił się u niego „w sprawach urzędowych i w sprawach osobistych służbowych”.

2) 7 października 1923 r. wojewoda telefonicznie odpowiedział, że stan zdrowia nie pozwala mu na wyjazd ze Lwowa, jeśli zdrowie mu się poprawi, to 8 października stawi się u ministra.

¹¹ W. Kozyra, *Polityka administracyjna władz...*, s. 439.

¹² W pośmiertnej wzmiance o Grabowskim we lwowskim „Słowie Polskim” podano, że konflikt ten zaczął się od lekceważącego postrzegania ustaw przez ministra Kiernika, z którym nie zgadzał się wojewoda Grabowski; *Ś. p. Kazimierz Grabowski, kawaler Orderu „Odrodzenia Polski” i „Gwiazdy Rumunji”*, „Słowo Polskie” 36, 1932, nr 35, s. 6.

¹³ R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie administracji spraw wewnętrznych*, Warszawa 1939, s. 7.

3) Pismem z 8 października 1923 r. wojewoda poinformował ministra o dalszym pogorszeniu się stanu zdrowia, wskutek czego musiał zasięgnąć porady lekarskiej, a nawet na kilka dni wstrzymać się od zajęć służbowych.

4) 16 października 1923 r. wojewoda poinformował ministra o swoim wyzdrowieniu i objęciu służby.

5) 23 października 1923 r. u wojewody, realizując polecenie ministra, zjawił się z wizytą dyrektor departamentu ministerstwa Tadeusz Łada i następnie, powołując się na polecenie ministra z 22 października 1923 r. (nr 12063), wzywał go do podania się do dymisji. Gdy zaś wojewoda na to się nie zgodził, dyrektor przedłożył wojewodzie reskrypt ministra z dnia 22 października 1923 r. na mocy którego udzielono wojewodzie urlopu aż do czasu wydania dalszego zarządzenia w tej sprawie. Pełnienie zaś funkcji wojewody na czas urlopu Grabowskiego powierzono naczelnikowi wydziału w Urzędzie Wojewódzkim Zimnemu, któremu wojewoda miał przekazać bezzwłocznie urzędowanie¹⁴.

Z decyzją o odwołaniu ze stanowiska wojewody Grabowski się nie zgodził, zaskarżając ją do Naczelnego Trybunału Administracyjnego. Jako doskonale znający arkana pracy w ministerstwie, wcześniej był bowiem naczelnikiem wydziału w austriackim Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Przedlitawii w Wiedniu oraz w administracji terenowej, jako komisarz rządowy we Lwowie (od lipca 1915 r. do lutego 1917 r.)¹⁵ i starosta powiatu samborskiego w okresie poprzedzającym odzyskanie przez Polskę niepodległości, a także doskonale znający regulacje prawne, czego potwierdzeniem było piastowanie przez niego funkcji sędziego w Najwyższym Trybunale Administracyjnym i w Sądzie Najwyższym w niepodległej Polsce, złożył odwołanie od decyzji ministra, zarzucając mu wadliwość postępowania w postaci przekroczenia kompetencji przez ministra spraw wewnętrznych oraz braku uzasadnienia prawnego orzeczenia.

W orzeczeniu z 6 czerwca 1924 r. (I. Rej. 2020/23) Najwyższy Trybunał Administracyjny orzekł, że odsunięcie wojewody od pełnienia obowiązków służbowych do stanowiska jego przywiązanych nie leży w zakresie władzy ministra spraw wewnętrznych, a to ani w myśl Ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz.U. RP nr 21, poz. 164; zwanej pragmatyką służbową), ani w myśl Ustawy z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji (Dz.Pr.P.P. nr 65 poz. 395; zwanej ustawą o organizacji województw), ani w myśl Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 marca 1921 r. do Ustawy z dnia 3 grudnia 1920 roku o tymczasowej organizacji władz administracyjnych drugiej instancji (województw) na obszarze b. Królestwa Galicji i Lodomerji z W. Ks. Krakowskiem oraz na wchodzących w skład Rzeczy-

¹⁴ *Zmiana na stanowisku wojewody lwowskiego*, „Gazeta Lwowska” 113, 1923, nr 242, s. 2.

¹⁵ Na temat działalności Grabowskiego jako komisarza rządowego we Lwowie, zob. H. Kramarz, *Samorząd Lwowa w czasie pierwszej wojny światowej i jego rola w życiu miasta*, Kraków 1994. Autor ten podaje, iż miał on na imię Adam.

pospolitej Polskiej obszarach Spisza i Orawy (Dz.Ust.R.P. 1920 nr 117 poz. 768) [Dz. U. RP 1921 nr 39 poz. 234]¹⁶, które stanowiły, że wojewodę mianuje naczelnik państwa na wniosek ministra spraw wewnętrznych, uchwalony przez Radę Ministrów¹⁷.

Trybunał na wstępie zauważył, że chociaż w postępowaniu poprzedzającym wydanie zaskarżonego orzeczenia nie przestrzegano zasad zapewniających skarżącemu obronę jego praw, to jednak nie naruszono żadnego przepisu formalnego prawo to gwarantującego. Natomiast wadliwość całego postępowania w sprawie tkwi w tym, iż obrano w nim drogę w ustawie nieprzewidzianą dla zaskarżonego orzeczenia. Podstawową bowiem kwestią prawną w rozpatrywanej sprawie było pytanie, czy minister miał ustawowo uzasadnione prawo, z pominięciem zasad ustalonych w pragmatyce służbowej z 17 lutego 1922 r., udzielić wojewodzie przymusowego urlopu, a pełnienie funkcji wojewody zlecić jednemu z jego urzędników, na stanowisko wojewody prawnie niemianowanemu.

Kwestię tę Trybunał rozstrzygnął negatywnie, stwierdzając, że tzw. urlop aż do dalszego „zarządzenia” w sprawie, udzielony wojewodzie bez jego prośby i wbrew jego woli, był pojęciem nieznanym w Ustawie o służbie państwowej. Stał się on natomiast w tym wypadku formą usunięcia go, mniejsza o to, czy czasowo, czy na stałe, od pełnienia obowiązków służbowych do jego stanowiska przywiązanych. Usunięcie takie zaś w świetle powoływanych przepisów w odniesieniu do wojewody nigdy nie znajdowało się w zakresie władzy ministra spraw wewnętrznych ani na podstawie przepisów Ustawy o służbie państwowej cywilnej, ani na podstawie Ustawy o organizacji województw. Według bowiem art. 17 Ustawy o państwowej służbie cywilnej, mianowanie urzędników IV kategorii w górę należało do kompetencji prezydenta Rzeczypospolitej. Wojewodzie Grabowskiemu, gdy został wojewodą, przyznano uposażenie według III stopnia służbowego oraz prawo do pełnej emerytury na wypadek ustąpienia przez niego ze służby z przyczyn od niego niezależnych, ze względu na to, iż do służby w administracji państwowej przeszedł z Sądu Najwyższego oraz miał za sobą dłuższy czas służby państwowej.

Trybunał, dalej odnosząc się do Ustawy o państwowej służbie cywilnej, podkreślił, że jedynymi trybami zwolnienia ze stanowiska służbowego w ustawie tej znanymi były tryby określone w rozdz. IV Ustawy, zatytułowanym *Zmiany w stosunku służbowym i rozwiązanie stosunku służbowego*, oraz w rozdz. V *Odpowiedzialność służbowa*. Odnosząc się do tych dwóch trybów,

¹⁶ *Usunięcie wojewody od pełnienia obowiązków...*, „Przegląd Prawa i Administracji. Orzecznictwo w zakresie Małopolski” 50, 1925, poz. 253, s. 277–280.

¹⁷ K. Wojtczak, *Wojewoda w okresie przemian w ustroju politycznym i administracyjnym między II a III Rzeczypospolitą Polską*, [w:] J. Korczak (red.), *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, Wrocław 2016, s. 531.

art. 33 powoływanej ustawy stanowił, że urzędnik stały mógł być wydany lub usunięty ze służby jedynie prawomocnym zarządzeniem władzy, wydanym na mocy niniejszej ustawy lub orzeczenia komisji dyscyplinarnej. Innych zaś trybów, szczególnie zastosowanego w rozpatrywanej sprawie, ustawa ta nie znała i na podstawie art. 33 wyraźnie wykluczała. Jedynie, gdy wskutek zmiany w organizacji władz i urzędów nie było czasowo dla stałego urzędnika odpowiedniego stanowiska służbowego tego samego stopnia służbowego w tym samym dziale zarządu państwowego, to wtedy zgodnie z art. 54 Ustawy przechodził on w stan nieczynny. Była to jedyna dopuszczalna możliwość odsunięcia urzędnika od pełnienia funkcji bez uwolnienia go ze służby, a i to Ustawa o państwowej służbie cywilnej przeniesienie takie uzależniała od uchwały Rady Ministrów, a więc wyjmowała je z kompetencji pojedynczego ministra.

Zdaniem Trybunału nie dawała ministrowi spraw wewnętrznych prawa do odwołania wojewody także Ustawa z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji. Wszelkie zaś wątpliwości w tej materii rozwiewał § 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 marca 1921 r. do Ustawy z dnia 3 grudnia 1920 roku o tymczasowej organizacji władz administracyjnych drugiej instancji (województw) na obszarze b. Królestwa Galicji i Lodomerji, który stanowił, że wojewodę mianuje, przenosi i zwalnia naczelnik państwa na wniosek ministra spraw wewnętrznych, uchwalony przez Radę Ministrów. Tak więc wspomniany „urlop aż do dalszego zarządzenia” udzielony wojewodzie Grabowskiemu przez ministra Kiernika, nawet jeżeli go przyjąć za surogat przeniesienia w stan nieczynny czy też za formę prowadzącą do trwałego zwolnienia ze służby, był formą nieznaną w świetle obydwu powoływanych regulacji ustawowych. Konkludując, w związku z powyższym, Najwyższy Trybunał Administracyjny uznał zaskarżone orzeczenie za naruszenie atrybucji Rady Ministrów, względnie także prezydenta Rzeczypospolitej i przekroczenie władzy, prawnie ministrowi spraw wewnętrznych przyznanej.

Odsunięcie od wykonywania urzędu do nominacji przywiązane dopuszczalne było tylko w granicach zakreślonych w Ustawie o służbie państwowej. Każda nominacja była bowiem przelaniem na funkcjonariusza państwowego pewnego zakresu władzy państwowej. Przez nią funkcjonariusz otrzymywał nie tylko obowiązek, ale także prawo pełnienia funkcji przywiązanych do nadanego mu nią stanowiska służbowego. Zakres zaś tych funkcji mógł być wprawdzie uzależniony od przydziału, jak to było w wypadku funkcjonariuszy niezajmujących stanowisk kierowniczych, ale zakres władzy wojewody normowała Ustawa z 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji (o organizacji województw), która odnośnie do jego funkcji nie przewidywała żadnych uzależnień (ograniczeń). Zatem ścieśnienie tej władzy poniżej granic w tej ustawie zakreślonych mogło nastąpić tylko na mocy innej ustawy, nie zaś na podstawie zarządzenia administracyjnego wydanego przez ministra. Pisząc „innej”, Trybunał miał na myśli Ustawę o państwowej służbie

cywilnej. Szczególnie bowiem w jej świetle nie budziło w rozpatrywanej sprawie żadnych wątpliwości, że ścieśnienie zakresu władzy wojewody całkowicie do zera stanowi poważne naruszenie jej postanowień¹⁸.

Status prawny wojewody w początkowym okresie po odzyskaniu przez Polskę niepodległości nie był w pełni dostosowany do bieżącej sytuacji politycznej, uwzględniającej, kto w danym momencie był naczelnikiem państwa (później prezydentem Rzeczypospolitej), jaki był układ sił politycznych w Sejmie, jakie ugrupowania polityczne tworzyły rząd, kto w danym momencie był ministrem spraw wewnętrznych? Mimo że wojewoda pochodził z nominacji prezydenta, to jednak zgodnie z § 3 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 marca 1921 r. do Ustawy z dnia 3 grudnia 1920 r. o tymczasowej organizacji władz administracyjnych drugiej instancji (województw) na obszarze b. Królestwa Galicji i Lodomerji z W. Ks. Krakowskiem oraz na wchodzących w skład Rzeczypospolitej Polskiej obszarach Spisza i Orawy, osobowo podlegał on ministrowi spraw wewnętrznych, a służbowo prezesowi Rady Ministrów i poszczególnym ministrom¹⁹. W praktyce dla osób piastujących to stanowisko najważniejsza była zależność osobowa, czyli od ministra spraw wewnętrznych. Każdy minister na ogół po objęciu stanowiska dokonuje zmian personalnych, dobierając sobie ludzi, z którymi pragnie współpracować. Również minister Kiernik po objęciu 28 maja 1923 r. stanowiska ministra Spraw Wewnętrznych po dokonaniu zmian w kierowanym przez siebie Ministerstwie zaczął dokonywać zmian w podległej mu administracji rządowej w terenie, zwracając m.in. uwagę na województwo lwowskie i zarządzającego nim wojewodę Grabowskiego. Dopiero po przewrocie majowym w 1926 r., od kiedy wszystkie podmioty decydujące o statusie prawnym wojewody pochodziły z tej samej opcji politycznej, rządzący w Drugiej Rzeczypospolitej nie mieli już takich problemów z wojewodami, jakie sprawił im wcześniej wojewoda Grabowski. Można powiedzieć, że kształtowanie się powyższej zasady w polskim systemie politycznym stało się główną przyczyną konfliktu między wojewodą Grabowskim a ministrem Kiernikiem.

Minister Kiernik zdecydował się na zakwestionowany przez Najwyższy Trybunał Administracyjny sposób zwolnienia ze stanowiska wojewody Grabowskiego, gdyż nie był pewien, czy jego wniosek w tej sprawie uzyska poparcie Rady Ministrów, a już na pewno nie miał co liczyć, że spotka się on z aprobatą prezydenta Stanisława Wojciechowskiego, który był jedynym podmiotem uprawnionym do odwoływania wojewodów. Relacje bowiem prezydenta Wojciechowskiego z rządem „Chjeno-Piasta” nie najlepiej się układały. Powoływanie wojewodów przez najwyższe władze Rzeczypospolitej z całą pewnością wpływało na ich pozycję polityczną i faktyczną w terenie. Od 1922 r. zaś, od

¹⁸ *Usunięcie wojewody...*, s. 278, 279.

¹⁹ K. Wojtczak, *op. cit.*

kiedy Prezydent Rzeczypospolitej ich mianował, przenosił i zwalniał ze stanowiska, to jeszcze bardziej wzmocniło ich pozycję²⁰.

Orzeczenie Najwyższego Trybunału Administracyjnego było druzgocące w stosunku do działań podjętych przez ministra Kiernika wobec wojewody Grabowskiego. Mimo korzystnego dla siebie orzeczenia, Grabowski ze stanowiska wojewody ostatecznie został odwołany 30 czerwca 1924 r., przechodząc w stan spoczynku, a następnie na emeryturę w wieku 58 lat. Nastąpiło to akurat w czasie, gdy drugi rząd Władysława Grabskiego zdecydował się wzmocnić pozycję, jaką zajmowali wojewodowie na podległym im terenie, wydając rozporządzenie w przedmiocie organizacji władz administracyjnych II instancji, znacznie zwiększające ich dotychczasowe uprawnienia (Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 lutego 1924).

Kazimierz Grabowski zmarł na udar serca we Lwowie 3 lutego 1932 r. Został pochowany na Cmentarzu Łyczakowskim.

Sprawa wojewody Grabowskiego pokazuje, że niestety jedną z przypadłości polskich polityków, zarówno tworzących prawo, jak i rządzących, jest niekiedy jego nieprzestrzeganie, jak też niepodporządkowanie się wydanym na jego podstawie wyrokom sądowym, nawet przez osoby biegłe w prawie, za które niewątpliwie należy uznać wszystkich ministrów spraw wewnętrznych związanych z tą sprawą.

Bibliografia

- Grabowski Kazimierz, [w:] *Kto był kim w Drugiej Rzeczypospolitej*, J.M. Majchrowski (red.), Warszawa 1994.
- Hausner R., *Pierwsze dwudziestolecie administracji spraw wewnętrznych*, Warszawa 1939.
- Kiernik Władysław, [w:] *Wielka Encyklopedia PWN*, t. 13. Joanna Grey-kłasyfikator, Warszawa 2003.
- Kozyra W., *Polityka administracyjna ministrów spraw wewnętrznych wobec życia społeczno-politycznego w Polsce w latach 1922–1926*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2009, nr 12.
- Kozyra W., *Polityka administracyjna władz polskich na Ziemiach Wschodnich Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1918–1926*, „Acta Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2005, Sectio F, vol. LIX.
- Kozyra W., *Znaczenie polskiej tradycji administracyjnej dla administracji publicznej III Rzeczypospolitej*, „Dzieje Najnowsze” 2018, vol. 50, nr 3.
- Kramarz H., *Samorząd Lwowa w czasie pierwszej wojny światowej i jego rola w życiu miasta*, Kraków 1994.
- Kulińska L., *Działalność terrorystyczna ukraińskich organizacji nacjonalistycznych w Polsce w okresie międzywojennym*, „Biuletyn Instytutu Pamięci Narodowej” 2010, nr 7–8.

²⁰ K. Mroczka, *Pozycja i rola wojewody w systemie decydowania publicznego w okresie II Rzeczypospolitej (w latach 1919–1928) w kontekście tworzenia struktur administracji terytorialnej*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2019, vol. 26, s. 128, 129.

- Matwiejew G., *Zamach na Józefa Piłsudskiego we wrześniu 1921 r.*, „Acta Universitatis Lodzensis” 1998, Folia Historica, t. 61.
- Mazur G., *Irredenta ukraińska jako przeciwnik wojskowych i policyjnych służb kontrwywiadowczych II Rzeczypospolitej*, [w:] Z. Nawrocki (red.), *Kontrwywiad II RP (1914) 1918–1945 (1948)*, t. III, Warszawa 2015.
- Mazur G., *Zamach na marszałka Józefa Piłsudskiego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2005, Sectio F, vol. LX.
- Minister Kiernik o komunistach, *Kresach Wschodnich i tajnym ruskim Uniwersytecie we Lwowie*, „Gazeta Lwowska” 113, 1923, nr 181.
- Mrocza K., *Pozycja i rola wojewody w systemie decydowania publicznego w okresie II Rzeczypospolitej (w latach 1919–1928) w kontekście tworzenia struktur administracji terytorialnej*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2019, vol. 26.
- Order Odrodzenia Polski. Trzechlecie pierwszej kapituły 1921–1924*, Warszawa 1926.
- Po zmianie Rządu*, „Gazeta Lwowska” 113, 1923, nr 122.
- Powitanie Wojewody Kazimierza Grabowskiego*, „Słowo Polskie” 26, 1921, nr 395.
- Ś. p. Kazimierz Grabowski, kawaler Orderu „Odrodzenia Polski” i „Gwiazdy Rumunji”*, „Słowo Polskie” 36, 1932, nr 35.
- Tomczyk R., *Od namiestnika do wojewody. Likwidacja zaborczego systemu prawno-administracyjnego w Galicji w okresie budowy II Rzeczypospolitej (1918–1921). Wybrane zagadnienia*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza” z. 64/2010, Prawo 9.
- Usunięcie wojewody od pełnienia obowiązków...*, „Przegląd Prawa i Administracji. Orzecznictwo w zakresie Małopolski” 50, 1925.
- Wojtczak K., *Wojewoda w okresie przemian w ustroju politycznym i administracyjnym między II a III Rzeczypospolitą Polską*, [w:] J. Korczak (red.), *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, Wrocław 2016.
- Z inauguracji Województwa lwowskiego*, „Gazeta Lwowska” 111, 1921, nr 196.
- Zmiana na stanowisku wojewody lwowskiego*, „Gazeta Lwowska” 113, 1923, nr 242.

Akty prawne

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 marca 1921 r. do ustawy z dnia 3 grudnia 1920 roku o tymczasowej organizacji władz administracyjnych drugiej instancji (województw) na obszarze b. Królestwa Galicji i Lodomerji z W. Ks. Krakowskiem oraz na wchodzących w skład Rzeczypospolitej Polskiej obszarach Spisza i Orawy (Dz.Ust.R.P. 1920 nr 117 poz. 768) [Dz.U. RP 1921 nr 39 poz. 234].
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 lutego 1924 r. w przedmiocie organizacji władz administracji II instancji, Dz.U. RP nr 21 poz. 225.
- Ustawa z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji (Dz.Pr.P.P. nr 65 poz. 395).
- Ustawa z dnia 3 grudnia 1920 r. o tymczasowej organizacji władz administracyjnych drugiej instancji (województw) na obszarze b. Królestwa Galicji i Lodomerji z W. Ks. Krakowskiem oraz na wchodzących w skład Rzeczypospolitej Polskiej obszarach Spisza i Orawy, Dz.U. RP nr 117 poz. 768.
- Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o służbie państwowej cywilnej, Dz.U. RP nr 21 poz. 164.

The case of dismissal of the Lviv voivode, Kazimierz Grabowski

Summary

Kazimierz Grabowski was the first voivode of Lviv after Poland had regained independence and after the eastern border of the Republic of Poland had been demarcated and after the administrative division in the eastern borderlands had been introduced. He became a publicly known figure, being one of the participants in the attack on the Chief of State, Józef Piłsudski, in September 1921. In 1923, when as a part of the so-called the government of “Chjeno-Piast” Władysław Kiernik became the Minister of the Interior, Grabowski fell into a conflict with him, as a result of which Grabowski was dismissed from the position of voivode. Grabowski’s appeal against this decision was the subject of proceedings before the Supreme Administrative Tribunal. This court proceedings showed that the Minister’s decision was inconsistent with the provisions on the appointment of voivodes and that the Minister exceeded his powers in this respect, combined with the violation of the powers of the Council of Ministers and the Head of State (President of the Republic of Poland). It was also inconsistent with the basic legal acts defining the status of the voivode at that time, i.e., the Act of August 2, 1919 on the organization of administrative authorities of the II instance (called the act on the organization of provinces) and inconsistent with the Act of February 17, 1922 on the state civil service (the so-called official pragmatics). The described case is an example of some politicians’ approach to obeying the law, which we also encounter today.

Keywords: Kazimierz Grabowski, Minister of the Interior, Supreme Administrative Tribunal, state civil service, Władysław Kiernik, Lviv voivode

Юзеф Коредчук

Вроцлавський університет

Справа відставки львівського воєводи Казімежа Грабовського

Анотація

Казімеж Грабовський став першим воєводою Львова після того, як Польща відновила незалежність, визначила східний кордон та запровадила адміністративний поділ на прикордонних землях. Він був призначений губернатором Львова указом Начальника держави 23 квітня 1921 р., однак Грабовський обійняв посаду лише 1 вересня 1921 р. після поділу колишнього Королівства Галичини та Лодомерії на воєводства та ліквідації Намісництва Галичини. Він став відомою фігурою, був однією з жертв замаху на Начальника держави Юзефа Пілсудського у вересні 1921 року, під час його візиту до Львова на відкриття Міжнародної східної виставки. Виконавцем замаху на маршала був український націоналіст Степан Ярослав Федак. Воєвода Грабовський, що супроводжував Пілсудського, зазнав легких поранень. Це була перша публічна церемонія воєводи Грабовського, де він представляв своє воєводство, що дуже невдало для нього закінчилося. У 1923 р., коли у рамках т. зв. уряду “Хєно-

П'ясту" Владислав Кернік став міністром внутрішніх справ, Грабовський вступив з ним у конфлікт, внаслідок чого був звільнений з посади воєводи. Відкликання Грабовського стало предметом провадження у Вищому адміністративному трибуналі. Розгляд справи в Трибуналі показав, що рішення міністра суперечить положенням про призначення воєвод і що він перевищив свої повноваження та права, надані Радою міністрів та Начальником держави (Президентом Республіки Польща). Це також суперечило основним правовим актам, що визначали статус воєводи на той час, зокрема Закону від 2 серпня 1919 р. про організацію адміністративних органів другої інстанції (про організацію воєводств) та Закону від 17 лютого 1922 р. про державну громадянську службу (так звана службова прагматика). На думку Вищого адміністративного трибуналу, помилковість рішення міністра Керніка полягала в тому, що його процедура не передбачалася у відповідних законах. Основним юридичним питанням у цій справі було те, чи мав міністр законне право, нехтуючи засадами службової прагматики від 17 лютого 1922 р., послати воєводу у примусову відпустку та призначити виконуючим обов'язки одного зі його чиновників, якого не призначали на посаду воєводи. Так звана відпустка до наступного "наказу" у справі, надана воєводі без його прохання та проти його волі, була поняттям, невідомим у Законі про державну службу. У цьому випадку, однак, він став формою відсторонення, незалежно від того, тимчасово чи назавжди, від виконання службових обов'язків, закріплених за посадою. У світлі вищезазначених положень таке відсторонення ніколи не належало до компетенції міністра внутрішніх справ, як за Законом про державну громадську службу, так і за Законом про організацію воєводств. Посилаючись на Закон про державну громадську службу, Трибунал наголосив, що єдиними відомими процедурами звільнення посадової особи в цьому Законі є усунення або відсторонення від служби правочинним указом влади, виданим за діючим законом або ухвалою дисциплінарної комісії. Інші процедури, особливо щодо цієї справи, були не врегульовані цим законом і в ст. 33 чітко заборонені. Тільки коли в результаті зміни в організації органів влади для чиновника тимчасово не було відповідної посади того самого рангу в тому самому відомстві державного управління, тоді, відповідно до ст. 54 Закону, він переходив у "недіючий стан", що врешті застосували до воєводи Грабовського. Це була єдина можливість відсторонення чиновника від виконання обов'язків без звільнення зі служби. І навіть це за Законом про державну громадську службу було можливим за умови відповідного рішення цілої Ради міністрів, а не одного міністра. Правовий статус воєводи у початковий період після відновлення Польщею незалежності не був повністю адаптований до політичної ситуації, беручи до уваги, хто на той час був Начальником держави (згодом президентом республіки), який був поділ політичних сил у сеймі, які політичні групи формували уряд, хто на той час був міністром внутрішніх справ. Воєводу призначав президент, але той підпорядковувався міністру внутрішніх справ, а офіційно – голові Ради міністрів та окремим міністрам. На практиці найважливішим для тих, хто обіймав цю посаду, був міністр внутрішніх справ. Кожен міністр, як правило, після зайняття посади вносить кадрові зміни, вибираючи людей, з якими бажає співпрацювати. Можна сказати, що формування цього принципу в польській політичній системі стало головною причиною конфлікту між воєводою Грабовським та міністром Керніком. Описаний казус також є прикладом підходу деяких політиків до дотримання закону, з яким ми також зустрічаємось сьогодні.

Ключові слова: Казімеж Грабовський, Міністр внутрішніх справ, Вищий адміністративний трибунал, державна служба, Владислав Кернік, львівський воєвода