

Marek Konstankiewicz

KANCELARIA STAROSTW
WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO
W LATACH 1919–1939

WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU MARII CURIE-SKŁODOWSKIEJ

**KANCELARIA STAROSTW
WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO
W LATACH 1919-1939**

ARCHIWUM PAŃSTWOWE W LUBLINIE
INSTYTUT HISTORII UNIWERSYTETU MARII CURIE-SKŁODOWSKIEJ

Marek Konstankiewicz

KANCELARIA STAROSTW
WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO
W LATACH 1919–1939

WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU MARII CURIE-SKŁODOWSKIEJ
LUBLIN 2011

Recenzent
Prof. dr hab. Halina Robótka

Redakcja
Danuta Słowikowska

Projekt okładki i stron tytułowych
Marta i Zdzisław Kwiatkowscy

Skład
Marian Grudziński
Aneta Okuń

© Archiwum Państwowe w Lublinie
Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2011

ISBN 978-83-227-3268-7

WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU MARII CURIE-SKŁODOWSKIEJ
20-031 Lublin, pl. Marii Curie-Skłodowskiej 5
tel. 81 537 53 04
www.umcs.lublin.pl/wydawnictwo
e-mail: sekretariat@wydawnictwo.umcs.lublin.pl

Dział Handlowy: tel./faks 81 537 53 02
e-mail: wydawnictwo@umcs.eu

Drukarnia „Tekst” s.j., ul. Wspólna 19, 20-344 Lublin

Spis treści

Wykaz skrótów.....	7
Wstęp	9
Rozdział 1. Ustrój administracji zespolonej szczebla powiatowego w województwie lubelskim	
1.1. Ustrój i kompetencje starostów jako organów administracji zespolonej.....	23
1.2. Organizacja wewnętrzna starostw	35
1.3. Personel starostw	43
Rozdział 2. Kierowanie kancelarią	
2.1. Ogniwa kierujące kancelarią	55
2.2. Podstawy normatywne wykonywania czynności kancelaryjnych.....	70
2.3. Kontrola funkcjonowania kancelarii	84
Rozdział 3. Organizacja kancelarii	
3.1. Podział obowiązków związanych z wykonywaniem czynności kancelaryjnych	101
3.2. Systemy kancelaryjne	132
Rozdział 4. Rola kancelarii w toku urzędowania	
4.1. Kancelaria a model załatwiania spraw urzędowych.....	167
4.2. Kancelaria a wybrane aspekty funkcjonowania administracji.....	183
4.3. Wpływ sprawności kancelarii na funkcjonowanie administracji	195
Zakończenie	225
Bibliografia	243
Spis tabel, schematów i map	253
Summary	255
Aneks	257

Wykaz skrótów

APL	Archiwum Państwowe w Lublinie
Dz. P. Kr. P.	Dziennik Praw Królestwa Polskiego
Dz. P. P. P.	Dziennik Praw Państwa Polskiego
Dz. U.	Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej
Dz. Urz. MSW	Dziennik Urzędowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych
Dz. Urz. Woj. Lub.	Dziennik Urzędowy Województwa Lubelskiego
GAiPP	Gazeta Administracji i Policji Państwowej
Lub. Dz. Woj.	Lubelski Dziennik Wojewódzki
M. P.	Monitor Polski
MSW	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
SGL	Starostwo Grodzkie Lubelskie
SPBialskie	Starostwo Powiatowe Bialskie
SPHrubieszowskie	Starostwo Powiatowe Hrubieszowskie
SPKonstantynowskie	Starostwo Powiatowe Konstantynowskie z siedzibą w Janowie Podlaskim
SPKrasnostawskie	Starostwo Powiatowe Krasnostawskie
SPLubartowskie	Starostwo Powiatowe Lubartowskie
SPLubelskie	Starostwo Powiatowe Lubelskie
SPŁukowskie	Starostwo Powiatowe Łukowskie
SPZamojskie	Starostwo Powiatowe Zamojskie
UWL	Urząd Wojewódzki Lubelski
Wydz. Og.	Wydział Ogólny
Wydz. SP	Wydział Społeczno-Polityczny
Wydz. Wojsk.	Wydział Wojskowy
Wydz. POZ	Wydział Pracy, Opieki, Zdrowia
Wydz. RiRR	Wydział Rolnictwa i Reform Rolnych

Wstęp

W funkcjonowaniu nowoczesnego aparatu władzy państwowej, w tym wchodzącej w jego skład administracji (rozumianej w sensie podmiotowym), istotną rolę odgrywa informacja. Znaczną jej część w związku z działalnością administracji wytwarza się, przekazuje i przechowuje z wykorzystaniem nośnika, jakim jest dokumentacja pisana. Posługiwanie się nią wymaga odpowiednio zorganizowanego wykonywania wielu czynności o charakterze technicznym, związanych z tworzeniem i ewidencjonowaniem tejże oraz nadawaniem jej określonego układu, które określić można łącznie mianem kancelarii (czynności kancelaryjnych).

Praca poświęcona jest obsłudze kancelaryjnej powiatowej administracji ogólnej, zwanej też zespoloną. W województwie lubelskim w latach 1919–1939 sprawowali ją starostowie (na obszarze miasta Lublina w latach 1920–1922 komisarz rządowy równorzędny starostom), posługujący się zorganizowanym aparatem pomocniczym w postaci urzędów, czyli starostw (i odpowiednio urzędu obsługującego komisarza rządowego). Rozróżnienie pomiędzy organem administracji a urzędem jest dokonywane na gruncie nauk prawnych i administracyjnych, a obecne było też w treści ówczesnych norm prawnych, które określone kompetencje, w szczególności prawo posługiwania się środkami władczymi, przyznawały wyłącznie staroście jako organowi administracji. Natomiast starostwo, a konkretnie zatrudnieni w nim urzędnicy, przynajmniej w zewnętrznej sferze działań administracji samodzielnie nie występowali, zawsze reprezentując obsługiwany przez siebie organ¹. Kancelaria w sensie systemu zarządzania dokumentacją była częścią tak rozumianych urzędów i zapewniała we właściwym sobie zakresie obsługę organów administracyjnych zarówno w sposób bezpośredni, jak i pośredni poprzez wspomaganie innych stanowisk pracy tworzących ich aparat pomocniczy.

¹ E. Ochendowski, *Centralne organy administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 2, red. J. Jendrośka, Wrocław 1977, s. 56. T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1, red. J. Starościak, Wrocław 1977, s. 291.

Pod względem przestrzennym zakres pracy tożsamy jest z obszarem województwa lubelskiego, którego kształt terytorialny został zmodyfikowany w istotny sposób dopiero pod koniec interesującego nas okresu. Województwo lubelskie było jedną z pięciu (nie licząc miasta stołecznego Warszawy) jednostek podziału terytorialnego tego szczebla, zaliczanych ówczesnie ze względów prawno-ustrojowych do tak zwanych województw centralnych, co nie bez pewnych wyjątków pokrywało się z obszarem Królestwa Polskiego, będącego częścią byłego zaboru rosyjskiego.

Cezurą początkową niniejszych rozważań jest rok 1919, gdy dla części byłego zaboru rosyjskiego rozstrzygnięte zostały podstawowe kwestie ustroju powiatowej administracji ogólnej, takie jak nazewnictwo organów, ich zespolony charakter tudzież podporządkowanie administracji szczebla wojewódzkiego. Cezurę końcową stanowi wybuch II wojny światowej w roku 1939, kończący funkcjonowanie tego aparatu.

Kancelarie starostw z okresu 1919–1939 nie wzbudzały jak dotąd szerszego zainteresowania. Uwagę poświęcano kancelariom pojedynczych urzędów², a nawet tylko ich poszczególnych fragmentom³. W ujęciu ogólnopolskim zagadnienia te, na tle przebiegu reformy kancelarii w administracji II RP, przedstawia syntetyczna praca Haliny Robótki⁴.

Spośród urzędów wojewódzkiej administracji zespolonej szczegółowej monografii doczekała się kancelaria Urzędu Wojewódzkiego Pomorskiego w Toruniu⁵, a nieco bardziej syntetycznego omówienia – Urzędu Wojewódzkiego Kieleckiego⁶. Warto podkreślić, iż zagadnienia obsługi kancelaryjnej i jej roli w administracji znalazły się w monografii Urzędu Wojewódzkiego Lubelskiego⁷ oraz zo-

² A. Piasta, *Kancelaria starostwa powiatowego piotrkowskiego 1919–1939*, „Archeion” t. 108, 2005, s. 284–302. Warto wskazać również artykuły traktujące o archiwaliach wytworzonych przez starostwa: B. Karwalska, *Starostwo Grodzkie Miasta Poznania w latach 1920–1939. Dzieje urzędu i zawartość źródłowa akt*, „Poznański Rocznik Archiwalno-Historyczny” R. 10–11, 2003–2004, s. 213–227. S. Mika, *Starostwo Grodzkie Krakowskie i jego akta z lat (1854) 1919–1939*, „Archeion” t. 59, 1973, s. 143–158. T. Mrozek, *Akta „Starostwa powiatowego tarnobrzskiego” z lat (1889–1918) 1919–1939 (1940–1946) w zasobie AP w Przemyślu*, „Rocznik Historyczno-Archiwalny” t. 17, 2003 s. 175–186.

³ M. Konstankiewicz, *Kancelaria tajna Referatu Wojskowego Starostwa Grodzkiego Lubelskiego w okresie II Rzeczypospolitej*, [w:] *Pamiętnik III Ogólnopolskiego Zjazdu Studentów Archiwistyki w Lublinie*, red J. Łosowski, Lublin 2000, s. 109–122.

⁴ H. Robótka, *Kancelaria urzędów administracji państwowej II Rzeczypospolitej (procesy aktotwórcze)*, Toruń 1993.

⁵ M. Dereszyńska-Romaniuk, *Kancelarii Urzędu Wojewódzkiego Pomorskiego w Toruniu w latach 1919–1939*, Warszawa 1998.

⁶ K. Kasperek, *Proces archiwalizacji w Urzędzie Wojewódzkim Kieleckim (1918–1939)*, „Archeion” t. 71, 1981, s. 123–132.

⁷ W. Kozyra, *Urząd Wojewódzki w Lublinie w latach 1919–1939*, Lublin 1999; rec.: H. Robótka, „Archeion” t. 103, 2001, s. 215–218. W. Kozyra, *Procesy kancelaryjne i decyzyjne w Urzędzie Wojewódzkim Lubelskim w latach 1919–1939*, „Rocznik Chełmski” t. 7, 2001, s. 169–185.

stały przedstawione w szerokim kontekście polityki administracyjnej ministrów spraw wewnętrznych⁸.

Co do kancelarii innych działów administracji publicznej tego okresu, to opublikowano wyniki badań, dotyczące urzędów centralnych⁹, resortu spraw zagranicznych¹⁰, administracji górniczej¹¹, policji¹² oraz wojska¹³ i samorządu terytorialnego (jednak z ograniczeniem do jego najniższego szczebla)¹⁴. W odniesieniu do kancelarii władz wojskowych poczyniono istotne uwagi na temat specyfiki dokumentacji niejawnej¹⁵.

Istotne dla niniejszej problematyki są prace powstające w badanym okresie i mające wtedy walor aktualności, a niekiedy zawierające też sporo ważkich uwag o charakterze historycznym¹⁶. W literaturze omawiano też zjawisko zaintereso-

⁸ W. Kozyra, *Polityka administracyjna ministrów spraw wewnętrznych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1918–1939*, Lublin 2009, szczególnie s. 318–323, 414–419, 503–509, 600–604.

⁹ M. Motas, *Pomoce kancelaryjne w centralnych urzędach i instytucjach w okresie międzywojennym*, „Archeion” t. 35, 1961, s. 105–129. Idem, *Z dziejów kancelarii Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w latach 1931–1939*, „Archeion” t. 44, 1966, s. 213–219. Idem, *Zarys dziejów kancelarii Ministerstwa Spraw Wewnętrznych 1918–1931*, „Archeion” t. 43, 1966, s. 155–164. Także ujęcia cząstkowe: A. G. Dąbrowski, *Rzeczowe wykazy akt Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w Warszawie z lat 1931–1939*, „Teki Archiwalne. Seria Nowa” t. 9, 2006, s. 5–21; Idem, *Obieg pism w centrali Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w Warszawie w latach 1918–1939*, [w:] *Dzieje biurokracji na ziemiach polskich*, t. 3, cz. 2, red. A. Górak, K. Łatawiec, D. Magier, Lublin – Siedlce 2010, s. 527–543.

¹⁰ E. Kołodziej, *Organizacja i kancelarie polskich placówek dyplomatycznych i konsularnych w latach 1918–1939*, „Archeion” t. 69, 1979, s. 175–196. M. Motas, *Kancelarie, registratury i archiwa Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz placówek zagranicznych RP w latach 1918–1933*, „Archeion” t. 53, 1970, s. 132–152.

¹¹ S. Poprawska, E. Długajczyk, *Okręgowe urzędy górnicze w Zagłębiu Dąbrowskim i ich kancelarie w latach 1919–1945*, „Archeion” t. 54, 1970, s. 135–154.

¹² E. Długajczyk, *Kancelaria i pozostałość aktowa Policji Województwa Śląskiego (1922–1939)*, „Archeion” t. 88, 1990, s. 23–46.

¹³ W. Kołacz, *Kancelaria wojskowa okresu międzywojennego 1918–1939*, „Rocznik Archiwalno-Historyczny Centralnego Archiwum Wojskowego” 2009, nr 2, s. 17–51. L. Teter, *Biurowość wojskowa w latach 1928–1939*, „Biuletyn Wojskowej Służby Archiwalnej” 1971, nr 3, s. 18–34.

¹⁴ W. Bagiński, *Procesy archiwotwórcze akt miejskich na Mazowszu na przykładzie Piaseczna w latach 1815–1950*, Warszawa 1999. Z. Chmielewski, *Procesy aktotwórcze w polskich urzędach miejskich 1918–1939*, Szczecin 1983. H. Dobrowolski, *Samorząd miasta Krakowa, jego organizacja i kancelaria w latach 1918–1939*, „Archeion” t. 23, 1954, s. 49–71. M. Podkowski, *Czynności kancelaryjne zarządu gminy wiejskiej w II RP*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 2003, nr 285, s. 305–318.

¹⁵ J. A. Igielski, *Wpływ przepisów o ochronie tajemnicy wojskowej na kształtowanie zasobów akt instytucji wojskowych w latach 1918–1939*, „Biuletyn Wojskowej Służby Archiwalnej” 1973, nr 5, s. 26–41.

¹⁶ M. in.: T. Manteuffel, *Początki współczesnej państwowej biurowości polskiej jako materiał do organizacji registratur w urzędach państwowych (1917–1920)*, „Archeion” t. 5, 1929, s. 45–58. A. Robaczewski, *Biurowość w Polsce*, GAIPP 1930 nr 19, s. 683–691. S. Stosyk, *Przepisy kancelaryjne dla urzędów administracji publicznej w teorii i praktyce*, Warszawa 1934. Sporo uwagi

wania ówczesnego środowiska archiwalnego procesami narastania dokumentacji, w tym także jego udział w przeprowadzanych reformach biurowości¹⁷.

Ze względu na pewne podobieństwa zagadnień wskazać należy w tym miejscu także opracowania dotyczące kancelarii administracji rządowej we wczesnym okresie po II wojnie światowej, a odnoszące się do urzędów szczebla centralnego¹⁸, wojewódzkiego¹⁹ i powiatowego²⁰.

Problem wytwarzania i funkcjonowania dokumentacji (ze szczególnym uwzględnieniem administracji) z punktu widzenia archiwistyki omawiany był też w literaturze z szerszej perspektywy²¹. Ze względu na propozycje terminologiczne wskazać należy również prace dotyczące innych okresów historycznych²² i o cha-

poświęcił kwestiom kancelarii i dokumentacji R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie administracji spraw wewnętrznych*, Warszawa 1939. Z prac bardziej szczegółowych: Gustaw Kaleński, *Brakowanie akt*, Warszawa 1934. T. Manteuffel, *Wykaz akt. Wskazówki praktyczne*, Warszawa 1935. A. Moraczewski, *Sprawa przekazywania akt administracji rządowej do archiwów państwowych w świetle obowiązujących przepisów*, „Archeion” t. 15, 1937–1938, s. 35–48. Wiesław Siewierski, *Rejestracja spraw i obieg akt w urzędach*, Warszawa 1935. S. Stosyk, *Przepisy o przechowywaniu akt w urzędach administracji publicznej. (Komentarz)*, Warszawa 1936. Pełniejszego przeglądu tego rodzaju piśmiennictwa dokonuje H. Robótka, *Kancelaria...*, s. 14–17.

¹⁷ I. Mamczak-Gadkowska, *Archiwa państwowe w II Rzeczypospolitej*, Poznań 2006. H. Robótka, *Archiwa państwowe i reforma biurowości w Polsce międzywojennej*, „Archeion” t. 93, 1994, s. 83–95. M. Tarakanowska, *Problem brakowania akt w Polsce w świetle przepisów i literatury archiwalnej w latach 1918–1965*, „Archeion” t. 46, 1967, s. 43–55. A w odniesieniu do interesującego nas obszaru E. Kus, *Z dziejów Archiwum Państwowego w Lublinie 1918–1939*, [w:] *Archiwum Państwowe w Lublinie. Dzieje i zasób*, red. E. Wierzbicka i L. Zabielski, Warszawa 2003, s. 38–72.

¹⁸ W. Klonowska, *Próby usprawnienia kancelarii (biurowości) urzędów administracji centralnej w latach 1945–1952*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici. Historia” t. 8, 1973, s. 189–204.

¹⁹ D. Byszuk, *Kancelaria Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie 1944–1950*, „Prace Historyczno-Archiwne” t. 1, 1993, s. 37–63. R. Degen, *Kancelaria wojewódzkich urzędów administracji ogólnej na Ziemiach Odzyskanych w latach 1945–1950*, Warszawa 2005.

²⁰ D. Byszuk, *Kancelarie starostw powiatowych województwa rzeszowskiego 1944–1950*, „Prace Historyczno-Archiwne” t. 2, 1994, s. 55–70. A. Piasta, *Kancelaria starostw powiatowych w województwie łódzkim – organizacja, procesy archiwotwórcze (1945–1950)*, „Archeion” t. 109, 2006, s. 180–191. A. Przywuska, *Starostwa powiatowe oraz powiatowe rady narodowe i wydziały powiatowe województwa gdańskiego w latach 1945 – 1950 (ustrój, kancelarie, akta)*, „Archeion” t. 52, 1969, s. 83–108.

²¹ C. Biernat, *Problemy archiwistyki współczesnej*, Warszawa 1977. Z. Chmielewski, *Pozakancelaryjne uwarunkowania procesu aktotwórczego w urzędach administracji 1807–1980*, Szczecin 1992. T. Grygier, *Zarząd aktami. Problem centralny archiwistyki współczesnej*, „Archiwa Biblioteki i Muzea Kościelne” t. 36–38, 1978–1979. B. Ryszewski, *O niektórych podstawowych pojęciach archiwalnych (kancelaria, registratura, zespół archiwalny, archiwum)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika. Historia” t. 5, 1969, s. 93–120. Idem, *Problemy i metody badawcze archiwistyki*, Toruń 1985. Idem, *Rozwój form kancelaryjnych w Polsce w XIX i XX w. Stan badań i postulaty badawcze*, [w:] *Nauki pomocnicze historii na XI Powszechnym Zjeździe Historyków Polskich w Toruniu*, red. A. Tomczak, Warszawa–Łódź 1976.

²² W. Rostocki, *Organizacja kancelarii urzędów administracji państwowej jako czynnika aktotwórczego za Księstwa Warszawskiego*, [w:] *Księga pamiątkowa 150-lecia Archiwum Głównego Akt Dawnych w Warszawie*, red. A. Stebelski, Warszawa 1958, s. 317–349.

rakterze podręczników urzędniczych²³. Obecne piśmiennictwo zwraca też uwagę na ciągłą aktualność wielu problemów dyskutowanych i rozwiązywanych w czasach II RP²⁴.

W literaturze przedmiotu na określenie zjawisk związanych z funkcjonowaniem dokumentacji, a zwłaszcza z jej narastaniem, używane jest pojęcie procesu aktotwórczego. Bohdan Ryszewski zaproponował uznanie go za fragment większej całości – procesu archiwotwórczego. Pierwsza jego faza, czyli właśnie proces aktotwórczy, przebiega w ramach poszczególnych instytucji, które w toku swego funkcjonowania wytwarzają dokumentację, nadają jej określony układ i tworzą z niej pewne całości w sensie informacyjnym. W swej istocie jest to „utrwalanie się w dokumentach informacji przepływającej w ramach całej danej struktury z uwzględnieniem jej powiązań zewnętrznych”. W drugim etapie – podczas archiwizacji – dokumentacja ta poddawana jest selekcji, a z części jej powstają zespoły archiwalne. Tak pojmowany proces aktotwórczy może być rozpatrywany w dwóch aspektach. W ujęciu węższym obejmuje te działania, których przedmiotem jest dokumentacja i które wpływają wyłącznie na jej formę (czynności aktotwórcze *sensu stricto*). W szerszym znaczeniu dodać do tego należy czynności kształtujące treść przedmiotowej dokumentacji (czynności aktotwórcze *sensu largo*)²⁵.

Badania tak zdefiniowanych procesów archiwotwórczych lub będących ich składnikami procesów aktotwórczych mogą być prowadzone z uwzględnieniem różnych celów. Ich wyniki mogą mieć znaczenie po pierwsze dla praktycznej działalności archiwalnej, w szczególności dla selekcji dokumentacji (z punktu widzenia zakwalifikowania jej do przechowywania wieczystego), a przede wszystkim opracowania materiałów archiwalnych. Po drugie mają one określoną przydatność dla warsztatu historyków, dostarczając narzędzi ułatwiających krytykę źródeł, zwłaszcza powstających tak masowo i w tak złożonych okolicznościach, jak archiwalia proveniencji administracyjnej. Wreszcie z perspektywy dokumentacji i zarządzania nią można spojrzeć na same instytucje i rolę przetwarzanej w ten sposób informacji w ich funkcjonowaniu²⁶.

Próba wykorzystania ostatniej z wymienionych propozycji badawczych jest niniejsza praca. Podstawowym jej celem jest ukazanie funkcjonowania dokumentacji, a przede wszystkim systemu obsługującego jej obieg, jako instrumentu wy-

²³ J. Kościółek, *Organizacja i technika pracy w biurach i urzędach*, Warszawa 1947.

²⁴ I. Radtke, *Kancelaria współczesna*, „Archeion” t. 100, 1999, s. 29–34. H. Robótka, *Co o wykazach akt wiedzieć należy (część I)*, „Archiwista Polski” 2005, nr 1, s. 69–70.

²⁵ B. Ryszewski, *Problemy i metody...*, s. 87–90. Do podobnego podziału (poprzez rozróżnienie czynności kancelaryjnych w ścisłym i w szerszym znaczeniu) odnosi się W. Rostocki, *Organizacja kancelarii...*, s. 341–342, przypisy 54 i 56, opierając się na pracy: J. Kościółek, *op. cit.*, s. 111.

²⁶ B. Ryszewski, *Problemy i metody...*, s. 101–103. Idem, *Rozwój form kancelaryjnych...*, s. 89.

konywania władzy²⁷. Konieczne jest przy tym integralne potraktowanie wszystkich procedur, którym poddawana jest dokumentacja, od momentu jej wytworzenia lub otrzymania przez badaną instytucję, aż po jej wybrakowanie lub przekazanie do archiwum historycznego. Z tych względów za przedmiot badań przyjęto jedynie proces aktotwórczy (z całego procesu archiwotwórczego) uzupełniony o ten fragment fazy archiwizacji, który przebiega w ramach struktury organizacyjnej aktotwórcy i utożsamiany może być z zakresem działania archiwum bieżącego. Przeprowadzana w ramach tego selekcja dokumentacji dokonywana jest nie tylko z punktu widzenia potrzeb historyków (co zabezpieczają ingerencje nadzorcze administracji archiwalnej), ale i samego urzędu, który jest jeszcze dysponentem akt.

W literaturze formułowany był też postulat obejmowania badaniami szeroko rozumianego procesu aktotwórczego, a więc uwzględnienia wszystkich czynników kształtujących nie tylko formę (która jest efektem wykonywania czynności kancelaryjnych), ale i treść powstającej dokumentacji (na którą wpływają czynności merytoryczne). Jest to ujęcie przedmiotu jak najbardziej słuszne w przypadku dociekań prowadzonych z myślą o opracowaniu archiwalnym akt bądź o dokonywaniu krytyki źródeł historycznych i ocenie ich przydatności. Tu bowiem treść dokumentacji wymaga uwzględnienia w stopniu równym aspektom formalnym. Z drugiej jednak strony o zawartości treściowej dokumentacji, szczególnie wytwarzanej przez nowoczesny aparat administracyjny, decyduje wiele czynników, których rozpoznanie stanowi obszerne zagadnienie. Wskazać tu można na zdeteminowanie działań administracji normami prawnymi, ale też i zasadami polityki administracyjnej, kształtowanymi w skomplikowanych warunkach hierarchicznie zbudowanego aparatu²⁸.

Mając powyższe na uwadze, przedmiot niniejszej pracy został ograniczony do procesu aktotwórczego *sensu stricto*, czyli zjawisk kształtujących bezpośrednio formalną stronę dokumentacji. Idąc za pewną tradycją terminologiczną, wykonywanie czynności tego rodzaju można utożsamiać z funkcjonowaniem kancelarii. Na potrzeby tych rozważań rozumienie pojęcia kancelarii zostało oparte na katalogu czynności, które służą zapewnieniu sprawnego obiegu i przechowywania dokumentacji. Obejmuje on działania związane z przyjmowaniem pism wpływających (w szczególności ich rejestrację, oznaczanie i rozdzielanie), z ekspediowaniem pism wychodzących (w szczególności sporządzanie czystopisów, ich rejestrację i wysyłkę) oraz z przechowywaniem akt narastających w urzędzie (przede wszystkim nadawanie im odpowiedniego układu i przechowywanie, aż do późniejszego poddania selekcji, brakowaniu i archiwizowaniu). Czynności te wykonywane są

²⁷ Z. Chmielewski, *Pozakancelaryjne...*, s. 5. Jest to zbieżne z postulatem badania systemów kancelaryjnych jako osiągnięć intelektualnych ich twórców i świadectw ich mentalności, I. Ihnatowicz, *Proporcje polskiej powojennej literatury archiwistycznej*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici. Historia” t. 19, 1984, s. 229–230.

²⁸ B. Ryszewski, *Rozwój form kancelaryjnych...*, s. 75–76 i 88–89.

w danej instytucji według pewnych zasad i prawideł (zwykle ujętych w normy organizacyjne) i łącznie można je traktować jako pewną spójną całość. Tak też w niniejszej pracy pojęcie kancelarii jest rozumiane – jako system zarządzania dokumentacją stosowany w badanych urzędach. Patrząc z szerszej perspektywy stanowił on część systemu informacyjnego administracji²⁹.

Jednym z kluczowych problemów jest rozgraniczenie czynności kancelaryjnych od innych działań wykonywanych w urzędach administracji, czyli innymi słowy przeprowadzenie delimitacji pomiędzy zakresem wąskiego i szerokiego rozumienia procesów aktotwórczych. W rzeczywistym funkcjonowaniu administracji formalne i merytoryczne aspekty przeplatają się ze sobą. Przykładem czynności z ich pogranicza może być sporządzenie brulionu przez referenta. Z jednej strony służy ona utrwaleniu wyniku procesu decyzyjnego prowadzącego do załatwieniu danej sprawy co do jej istoty, a więc ma sens merytoryczny. Jednocześnie jest to pierwsza z całego ciągu czynności, które prowadzą do nadanie przepisanej formy pismu (czystopisowi), będącemu środkiem uzewnętrznienia decyzji organu administracyjnego. A to już można uznać za działanie formalne, zaliczane do czynności kancelaryjnych. O ile więc, dla jasności wywodów, można obieg informacji w urzędzie (a więc i dokumentacji) rozpatrywać z punktów widzenia merytorycznego załatwienia sprawy i formalnego przygotowania pism, to są to dwa aspekty tego samego zagadnienia³⁰.

Przed niniejszą pracą można postawić następujące zasadnicze cele badawcze. Pierwszy – to pogłębienie znajomości organizacji obsługi kancelaryjnej starostw, będących istotnymi ogniwami aparatu administracji państwowej II RP. Uzasadnia to stosunkowo skromny stan badań nad tym zagadnieniem i potrzeba dokonania porównań dotychczasowych ustaleń, odnoszących się do całego obszaru Polski, ze zjawiskami zachodzącymi w urzędach województwa lubelskiego. Swym zakresem obejmie to zarówno sposób wykonywania czynności składających się na zarządzanie dokumentacją w starostwach, jak i zasady rządzące rozmieszczeniem obowiązków o charakterze kancelaryjnym w ich strukturach organizacyjnych.

²⁹ Idem, *O niektórych podstawowych pojęciach...*, s. 99–100. *Zasady racjonalnej pracy kancelaryjnej*, red. J. Litwiniuk, Warszawa 1969, s. 3. Pojęciem systemu zarządzania dokumentacją posługuje się C. Biernat, *op. cit.*, s. 87. Na temat pojęcia systemu informacyjnego M. Jełowicki, *Teoria organizacji i kierowania*, Lublin 1978, s. 152–153, oraz A. Pawłowska, *Zasoby informacyjne w administracji publicznej w Polsce. Problemy zarządzania*, Lublin 2002, s. 29. Ponieważ w badanym okresie rozmieszczenie obowiązków o charakterze kancelaryjnym w strukturze organizacyjnej całych urzędów podlegało znacznym zmianom i nie wiązało się ściśle z konkretnymi ogniwami organizacyjnymi, niemożliwie było wykorzystanie jako zbyt wąskiej definicji kancelarii nawiązującej do czynności konkretnej komórki organizacyjnej i noszącej w szczególności taką nazwę, por.: B. Ryszewski, *O niektórych podstawowych pojęciach...*, s. 97–100. Uznanie kancelarii za element systemu informacyjnego administracji skłania do podjęcia próby zastosowania w niniejszej pracy podejścia systemowego, por. B. Ryszewski, *Problemy i metody...*, s. 77–80.

³⁰ C. Biernat, *op. cit.*, s. 113.

Drugim celem jest określenie miejsca czynności kancelaryjnych w szerokim kontekście funkcjonowania administracji. Zgodnie z dotychczasowymi propozycjami metodologicznymi badań nad procesami aktotwórczymi, punktem wyjścia będzie tu rozpoznanie potrzeb informacyjnych badanych urzędów przez wskazanie ogniw organizacyjnych uczestniczących w wymianie informacji oraz więzi informacyjnych, zarówno istniejących w ich obrębie, jak i łączących je z otoczeniem, które znajdowały odzwierciedlenie w obiegu i narastaniu dokumentacji. Rekonstrukcja modelu tych zjawisk może zostać dokonana na podstawie analizy norm prawa administracyjnego procesowego, które właśnie w badanym okresie były przedmiotem kodyfikacji. Centralnym punktem tych rozważań będzie przebieg procesów decyzyjnych, stanowiących o istocie pracy administracji, dla których niezbędną podstawą była właśnie informacja, także ta krążąca w postaci dokumentacji pisanej³¹.

Kancelaria oprócz tego, iż była istotnym narzędziem umożliwiającym wykonywanie przez administrację jej zadań, sama stanowiła zarazem przedmiot zarządzania. Określenie mechanizmów formułowania, wprowadzania w życie i kontrolowania przestrzegania zasad rządzących jej funkcjonowaniem oraz rola w tym poszczególnych ogniw aparatu administracyjnego będzie kolejnym celem prowadzonych badań. Istotna rola systemu informacyjnego w sprawności administracji była przyczyną tego, iż funkcjonowanie kancelarii stawało się przedmiotem troski organów różnych szczebli. Badany okres jest niemal powszechnie utożsamiany z dokonanymi na przełomie lat dwudziestych i trzydziestych reformami systemu zarządzania dokumentacją. Warto więc przyjrzeć się nie tylko samemu przebiegowi owych reform w starostwach województwa lubelskiego, ale też wyjaśnić ich genezę rolą czynności kancelaryjnych w toku urzędowania oraz pokazać starania o podniesienie sprawności obsługi kancelaryjnej na szerszym tle reform całej administracji³².

Należy jeszcze wskazać na dwa ograniczenia zaproponowanego kwestionariusza badawczego. Po pierwsze, ze względu na zamiar ukazania roli czynności kancelarii w szerokim kontekście funkcjonowania administracji zrezygnowano z poddania szczegółowym badaniom dokumentacji (zarówno w warstwie formalnej, jak i treściowej) będącej przedmiotem czynności kancelaryjnych. Kwestie te, jak się wydaje, byłyby istotniejsze dla spojrzenia na kancelarię przez pryzmat wytwarzanej w niej dokumentacji, szczególnie tej jej części, która znalazła się w zasobie archiwalnym. Niemniej poczynione w pracy ustalenia mogą się okazać przydatne i dla tego rodzaju dociekań.

Z drugiej strony spojrzenie na system zarządzania informacją ograniczone jest tylko do tej jego części, z którą związana była dokumentacja pisana. Choć jej uży-

³¹ B. Ryszewski, *Problemy i metody...*, s. 91–95. Z. Chmielewski, *Pozakancelaryjne...*, s. 5–6. M. Jełowicki, *Teoria organizacji...*, s. 131. A. Pawłowska, *op. cit.*, s. 14 i 62.

³² M. Jełowicki, *Teoria organizacji...*, s. 154. A. Pawłowska, *op. cit.*, s. 13.

wanie jest istotnym elementem nowożytnej, zorganizowanej w sposób biurowy administracji, pewna część rzeczywistości zupełnie nie znajduje odzwierciedlenia w treści dokumentacji lub przedstawiana jest tam w sposób zniekształcony poprzez jej „dopasowanie” do ram formalnych. Tłem tego jest jedna z podstawowych dysfunkcji biurowych, czyli uznawanie dokumentacji nie za środek do realizacji celu, lecz za cel sam w sobie i kładzenie nacisku nie na rzeczywistość, lecz na formalną stronę odzwierciedlanych przez nią zjawisk oraz ich zgodność z obowiązującymi normami³³.

Realizacja zakreślonych celów badawczych wymagała przeprowadzenia kwerendy źródłowej, przede wszystkim w materiałach archiwalnych. Spośród nich podstawowe znaczenie miała dokumentacja z zasobu Archiwum Państwowego w Lublinie. W szczególności były to akta wytworzone w toku funkcjonowania Urzędu Wojewódzkiego Lubelskiego, a zwłaszcza jego Wydziału Prezydialnego, noszącego później nazwę Wydziału Ogólnego, jak również i innych wydziałów (między innymi wojskowego, rolnictwa i reform rolnych oraz pracy, opieki społecznej i zdrowia). Obszerną grupę stanowiły zespoły wytworzone przez organy administracji ogólnej szczebla powiatowego, przechowywane oprócz archiwum lubelskiego w Archiwum Państwowym w Siedlcach (zespoły starostw siedleckiego, sokołowskiego i węgrowskiego) oraz w Archiwum Państwowym miasta stołecznego Warszawy Oddział w Otwocku (akta starostwa garwolińskiego), liczące łącznie ponad 7 i pół tysiąca jednostek archiwalnych. Dokumentacja w objętych kwerendą zespołach (z wyjątkiem niektórych urzędów) jest zachowana w stopniu zadowalającym, choć jak się wydaje istnieją w niej pewne luki, zwłaszcza dotyczące końca lat trzydziestych³⁴.

Uzupełniając kwerendę przeprowadzono w przechowywanych również w lubelskim archiwum zespołach okręgowego i powiatowych urzędów ziemskich, jako urzędów włączonych później do administracji zespolonej. Z kolei registratura własna Archiwum Państwowego w Lublinie z okresu II RP została spenetrowana pod kątem wykonywania przez nie kontroli i nadzoru nad narastającą w starostwach dokumentacją. Pojedyncze źródła pozyskano z zasobu Archiwum

³³ H. Izdebski, *Historia administracji a historia biurokracji*, „Państwo i Prawo” 1975, nr 5, s. 67. J. Kurnal, *Zarys teorii organizacji i zarządzania*, wyd. 2, Warszawa 1970, s. 386–389. O konsekwencjach tych zjawisk dla źródeł historycznych I. Ihnatowicz, *Nauki pomocnicze historii a sprawa warsztatu historyka czasów najnowszych*, „Dzieje Najnowsze” 1969, nr 4, s. 121 oraz Idem, *Źródła do historii XIX i XX wieku*, „Studia Źródłoznawcze” t. 19, 1974, s. 9.

³⁴ Stopień zachowania akt jest trudny do ustalenia. *Archiwum Państwowe w Lublinie, Wstęp do inwentarza zespołu Urząd Wojewódzki Lubelski Wydział Ogólny*, opr. Wojciech Zyśko, Lublin b.d., s. 4. *Archiwum Państwowe w Lublinie, Wstęp do inwentarza zespołu Starostwo Powiatowe Lubelskie*, opr. Józef Mroszczyk, Lublin b.d., s. 16. *Archiwum Państwowe w Lublinie, Wstęp do inwentarza zespołu Starostwo Grodzkie Lubelskie*, opr. Stefan Janicki, Lublin 1958, s. 3. Por.: *Archiwum Państwowe w Lublinie i jego oddziały w Chełmie, Kraśniku i Radzynie Podlaskim. Przewodnik po zasobie archiwalnym*, t. 1, red. F. Cieślak, M. Trojanowska, Lublin 1997, s. 254–265.

Akt Nowych w Warszawie (zespół Ministerstwo Spraw Wewnętrznych) oraz Archiwum Państwowego w Bydgoszczy (zespół Urząd Wojewódzki Pomorski).

Istotne znaczenie źródłowe miały też dzienniki urzędowe: promulgacyjne³⁵, resortowe³⁶ oraz wydawane przez administracje terenową³⁷, które w całym badanym okresie były miejscem publikacji wielu aktów normatywnych. Spośród źródeł drukowanych wykorzystane także zostały dane ze spisu urzędników przeprowadzonego w roku 1923³⁸, sprawozdanie z działalności administracji ogólnej województwa lubelskiego z lat 1918–1928³⁹ oraz zamieszczane w czasopiśmie „Archeion” sprawozdania z działalności państwowej służby archiwalnej⁴⁰.

Pod względem typów uwzględnionych źródeł czołowe miejsce zajmują akty normatywne różnych organów, a wśród nich instrukcje kancelaryjne, stanowiące trzon uregulowań dotyczących zarządzania dokumentacją. Wszystkie one zostały poddane analizie zarówno w zakresie treści, jak i w aspekcie formalnym, czyli jako narzędzia wykorzystywane przez poszczególne organy do kierowania podległą im częścią aparatu państwowego, również w zakresie obsługi kancelaryjnej. Posługiwanie się normatywami jako źródłami wymaga pewnej ostrożności. Opisują one rzeczywistość, której dotyczą raczej pośrednio, poprzez wskazanie stanu rzeczy pożądanego przez ich autorów. Tym samym jednak są często świadectwem sytuacji i zjawisk negatywnie przez wydającego normatyw ocenianych, i które ten starał się w taki właśnie sposób skorygować. Normatywy można też potraktować jako uzewnętrznienie pewnych koncepcji i poglądów ich twórców, nie zawsze zresztą spójnych w skali całego systemu norm i zmieniających się w czasie, co także może stanowić przedmiot zainteresowania badawczego.

Drugim podstawowym rodzajem przekazów źródłowych były materiały związane z wykonywaniem kontroli i nadzoru nad funkcjonowaniem starostw przez Urząd Wojewódzki Lubelski i Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. W zespole archiwalnym UWL dokumentacja ta w postaci protokołów, sprawozdań i zarządzeń lustracyjnych, zwłaszcza z lat dwudziestych, zachowana jest w stopniu

³⁵ Dziennik Praw Królestwa Polskiego, Dziennik Praw Państwa Polskiego, Dziennik Ustaw RP, Monitor Polski.

³⁶ Dziennik Urzędowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

³⁷ Dziennik Urzędowy Województwa Lubelskiego, Lubelski Dziennik Wojewódzki.

³⁸ *Funkcjonariusze państwowej służby cywilnej. Wynik spisu ze stycznia 1923 r.*, opr. S. Pszczółowski, *Statystyka Polski*, t. 6, Warszawa 1925.

³⁹ *Sprawozdanie z dorobku dziesięciolecia działalności władz administracji ogólnej na terenie województwa lubelskiego (w latach 1918 do 1928)*, Lub. Dz. Woj. 1929, nr 33a.

⁴⁰ *Sprawozdanie z działalności Wydziału Archiwów Państwowych: w roku 1935*, „Archeion” t. 14, 1936, s. 85–100; w roku 1936, „Archeion” t. 15, 1937–1938, s. 141–153. A. Rybarski, *Sprawozdanie z działalności Wydziału Archiwów Państwowych w roku 1937*, „Archeion” t. 16, 1938–1939, s. 133–154. Idem, *Sprawozdanie z działalności archiwów państwowych. Rok 1935*, „Archeion” t. 14, 1936, s. 101–170; Rok 1936, „Archeion” t. 15, 1937–1938, s. 154–208; Rok 1937, „Archeion” t. 16, 1938–1939, s. 155–216.

bliskim kompletności i dotyczy wszystkich starostw. Zawiera ona w dużej mierze opisy zjawisk ocenianych ówczesnie negatywnie, co trzeba mieć na uwadze przy jej wykorzystaniu. Z drugiej jednak strony są to opinie wysokiej rangi urzędników, spoglądających na problematykę kancelaryjną z szerszej perspektywy funkcjonowania całej administracji, co jest zbieżne z celami badawczymi niniejszej pracy. Ponadto w materiałach kontrolnych wskazywane były zjawiska typowe i powszechne, jak też wyróżniające się na tle tych pierwszych, co ułatwia stworzenie bardziej syntetycznego obrazu kancelarii badanych urzędów.

Niemalą rolę odegrały również szeroko rozumiane materiały sprawozdawcze, nieraz występujące w powiązaniu z materiałami kontrolnymi. Często jednak (choćby ze względu na luki w stanie zachowania zasobu archiwalnego) dostarczają one danych fragmentarycznych bądź trudnych do wzajemnego porównywania. Na obecnym etapie badań niemożliwe okazało się szersze wykorzystanie sprawozdawczości o ruchu spraw (a więc i o natężeniu pracy kancelaryjnej). Oprócz niekompletności materiału wynika to z częstych manipulacji, jakim zawarte w niej dane były poddawane w momencie ich sporządzania i przetwarzania oraz konieczności uwzględnienia bardzo wielu czynników wpływających na wielkość pracy poszczególnych starostw.

Oprócz prac wskazanych w omówieniu stanu badań wykorzystano także ustalenia literatury nie tylko historycznej, ale też należącej do prawoznawstwa, nauk administracyjnych czy też teorii organizacji i zarządzania. Przydatne, i to nie tylko w kwestiach ustrojowych, były przedwojenne ujęcia podręcznikowe⁴¹. Wypadło posiłkować się opracowaniami dotyczącymi funkcjonowania MSW i UWL (a szczególnie ich działalności nadzorczej nad starostami), kwestii podziałów terytorialnych⁴², zagadnień personalnych historii administracji⁴³ czy też funkcjonowania ściśle współdziałającej z organami administracji ogólnej policji⁴⁴. Istotne były też prace przedstawiające ówczesne próby usprawnień administracji⁴⁵. Lite-

⁴¹ K. W. Kumaniecki, *Ustrój państwowych władz administracyjnych na ziemiach polskich*, Kraków 1920. Idem, *Ustrój państwowych władz administracyjnych na ziemiach polskich*, wyd. 2, Kraków 1921. Idem, *Ustrój władz samorządowych na ziemiach polskich w zarysie*, Warszawa–Kraków [ok. 1921]. K. W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Kraków 1929. K. W. Kumaniecki, J. Langrod, S. Wachholz, *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego*, Kraków 1939.

⁴² W. Ćwik, J. Reder, *Lubelszczyzna. Dzieje rozwoju terytorialnego, podziałów administracyjnych i ustroju władz*, Lublin 1977.

⁴³ W. Kozyra, *Z dziejów korpusu urzędniczego na Lubelszczyźnie w XX wieku. Skład osobowy Wydziału Prezydalnego – Wydziału Ogólnego w Urzędzie Wojewódzkim Lubelskim w latach 1919–1939*, „Rocznik Chełmski” t. 9, 2003, s. 195–215. J. Stelina, *Prawo urzędnicze w II Rzeczypospolitej*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. 15, 2006, s. 333–348.

⁴⁴ R. Litwiński, *Policja Państwowa w województwie lubelskim w latach 1919–1939*, Lublin 2001.

⁴⁵ R. Hausner, *Poczynania organizacyjno-oszczędnościowe w Polsce w latach 1918–1934*, Warszawa 1935. Idem, *Zagadnienie zmniejszenia obiegu papierów w urzędach*, Warszawa 1937.

ratura dostarczyła również teoretycznych ustaleń na temat form działania administracji⁴⁶ i związanego z jej zadaniami obiegu informacji⁴⁷. Przydatne okazały się także prace omawiające zjawiska zachodzące w organizacjach w ujęciu ogólnym⁴⁸ i z uwzględnieniem specyfiki aparatu administracyjnego⁴⁹.

W konstrukcji pracy został przyjęty układ problemowy ułatwiający uwypuklenie zjawisk zachodzących w przeciągu całego badanego okresu oraz potraktowanie kolejno obowiązujących instrukcji jako ciągu prób podnoszenia sprawności kancelarii. Zasadniczy tekst rozprawy został podzielony na cztery rozdziały, a w ich obrębie na podrozdziały. Pierwszy z rozdziałów ma charakter wstępny i służy przedstawieniu w odpowiednich podrozdziałach pozycji ustrojowej starosty w systemie administracyjnym II RP, organizacji wewnętrznej starostw oraz podstawowych zagadnień związanych ze statusem personelu w nich zatrudnionego⁵⁰.

W rozdziale drugim omówiono kwestie kierowania kancelarią jako jedną ze sfer działania administracji. Rolę w tym zakresie poszczególnych ogniw organizacyjnych wskazano w podrozdziale pierwszym. Podrozdział drugi prezentuje podstawowe dla obsługi kancelaryjnej badanych urzędów akty normatywne na tle zjawiska formalizacji działania administracji. W trzecim szczegółowo przedstawiono bezpośrednie kontrole przeprowadzane w starostwach jako jeden z mechanizmów kierowania kancelarią. Odrębne potraktowanie tego zagadnienia jest dodatkowo uzasadnione szerokim wykorzystaniem w badaniach dokumentacji wytworzonej przy ich okazji.

J. Przygodzki, *Problematyka reform administracji w pracach rządowych komisji do usprawnienia administracji w II RP*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” t. 288, 2004, s. 281–296.

⁴⁶ J. Jabłońska-Bonca, „Prawo powielaczowe”. *Studium z teorii państwa i prawa*, Gdańsk 1987. J. Starościak, *Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 3, red. T. Rabska, J. Łętowski, Wrocław 1978. Idem, *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1, red. J. Starościak, Wrocław 1977, s. 86–197. J. Staryszak, *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*, Warszawa 1931.

⁴⁷ A. Pawłowska, *op. cit.* J. P. Tarno, *Przeptyw informacji w organach administracji a przepisy normujące administracyjne postępowanie ogólne*, Łódź 1986, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica” t. 23, 1986.

⁴⁸ M. Bielski, *Organizacje. Istota, struktury, procesy*, wyd. 3, Łódź 2001. J. Staniszkis, *Patologie struktur organizacyjnych (próba podejścia systemowego)*, Ossolineum 1972.

⁴⁹ M. Jełowicki, *Teoria organizacji i kierowania*, Lublin 1978. Idem, *Nauka administracji. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 1987. J. Łukasiewicz, *Szkic o potrzebie badań nad formalizacją administracji państwowej*, „Organizacja Metody Technika” 1986, nr 6, s. 1–7. Idem, *Prawne uwarunkowania skuteczności działania administracji państwowej*, Lublin 1990. J. Starościak, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971.

⁵⁰ Dla pełnego wyjaśnienia kontekstu ustrojowego i organizacyjnego funkcjonowania kancelarii oraz jej roli jako pierwsze dwa podrozdziały rozdziału pierwszego włączono zmienioną wersję publikacji M. Konstankiewicz, *Ustrój starostw województwa lubelskiego w latach 1919–1939*, „Wschodni Rocznik Humanistyczny” t. 2, 2005, s. 277–297.

W rozdziale trzecim zaprezentowano organizację obsługi kancelaryjnej. Podrozdział pierwszy szczegółowo przedstawia zmieniające się koncepcje podziału związanych z nią obowiązków pomiędzy różne kategorie stanowisk pracy w powiązaniu ze strukturą zatrudnienia w starostwach. Konieczne było przy tym oparcie się o jednostkowe dane z poszczególnych urzędów, gdyż ogólne normy w tym zakresie miały ramowy charakter. W drugim z podrozdziałów zaprezentowano główne cechy systemów kancelaryjnych obowiązujących w badanych urzędach, przede wszystkim sposób rejestrowania dokumentacji oraz nadawania jej układu.

Rozdział czwarty służy określeniu w aspekcie modelowym roli czynności kancelaryjnych w toku urzędowania starostw, czyli w realizacji całokształtu zadań administracji. Podstawą rozważań w podrozdziale pierwszym był sformułowany teoretycznie oraz zrekonstruowany na podstawie obowiązujących ówczesnie przepisów prawa administracyjnego procesowy model załatwiania spraw urzędowych. W drugim podrozdziale skupiono się na wybranych, bardziej szczegółowych problemach działalności urzędu (takich jak wykonywanie funkcji kierowniczych przez starostę, przestrzeganie terminowości, ochrona informacji niejawnych czy kontrola całego toku urzędowania) i roli w nich kancelarii. Wreszcie podrozdział trzeci jest próbą ukazania wzajemnych związków pomiędzy wykonywaniem obsługi kancelaryjnej a sprawnością funkcjonowania aparatu administracyjnego, w dużej mierze w oparciu o informacje na ten temat zawarte w przebadanych materiałach kontrolnych.

W formie aneksu zamieszczono edycję tekstu instrukcji kancelaryjnej dla starostw województwa lubelskiego w wersji wydanej drukiem w 1929 r. Stanowi ona przykład ówczesnego sposobu regulowania zagadnień kancelaryjnych w formie aktu normatywnego. Zarazem jest to drugie wydanie instrukcji określającej bardzo specyficzną, dualistyczną organizację obsługi kancelaryjnej badanych urzędów, z racji czego jej tekst godny jest szczególnej uwagi.

Niniejsza praca powstała w oparciu o rozprawę doktorską, obronioną dnia 5 X 2005 r. na Wydziale Humanistycznym Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej. Autor żywi wdzięczność dla jej promotora prof. dr. hab. Krzysztofa Skupieńskiego oraz recenzentów: prof. dr. hab. Tadeusza Radzika i prof. dr. hab. Haliny Robótki za życzliwe i cenne uwagi⁵¹.

⁵¹ Podstawowe tezy wspomnianej rozprawy doktorskiej – M. Konstankiewicz, *Kancelaria starostw województwa lubelskiego w latach 1919–1939*, „Dzieje Najnowsze” 2006, nr 3, s. 137–143.

ROZDZIAŁ 1

Ustrój administracji zespolonej szczebla powiatowego w województwie lubelskim

1.1. Ustrój i kompetencje starostów jako organów administracji zespolonej

Administracja terenowa odradzającego się państwa polskiego w granicach późniejszego województwa lubelskiego była tworzona wraz z przejmowaniem tych terenów od władz okupacyjnych. Dekret Rady Regencyjnej z 30 X 1918 r. upoważnił Ministra Spraw Wewnętrznych do zorganizowania na obszarze okupacji austriackiej urzędów powiatowych ze starostami na czele, w miejsce c. i k. komend powiatowych, przy utrzymaniu dotychczasowego podziału na powiaty. Objęcie administracji powiatowej z dniem 4 listopada zarządził Generalny Komisarz Rządu Polskiego w Lublinie. Dla okupacji niemieckiej analogiczną podstawę do przejścia kompetencji naczelników powiatów i komendantów etapowych dało rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 14 XI 1918 r. Jego praktyczna realizacja na obszarze tak zwanych Etapów Bugu (dawne powiaty bialski, konstantynowski, radzyński, włodawski) mogła nastąpić dopiero po przejęciu tego terenu od armii niemieckiej, co ostatecznie zakończyło się w pierwszych dniach lutego 1919 r.¹

W początkowym okresie nawet nazewnictwo organów administracji powiatowej było nieustabilizowane. Dekret Rady Regencyjnej z 30 X 1918 r. mówił o urzędach powiatowych ze starostami na czele. W okresie rządu Jędrzeja Moraczewskiego, bez żadnej opublikowanej podstawy prawnej, zaczęto używać nazwy „komisarz ludowy”. W okresie gabinetu Jana Paderewskiego w niektórych normatywach MSW występuje już nazwa „komisarz powiatowy” i zamiennie (nawet w obrębie tego samego aktu) „komisarz rządowy”. W praktyce utarło się i zosta-

¹ Dz. P. Kr. P 1918, nr 15, poz. 33. MP 1918, nr 205. R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 23 i 56. W. Ćwik, J. Reder, *op. cit.* s. 116–117. P. Łossowski, *Jak Feniks z popiołów. Oswobodzenie ziem polskich spod okupacji w listopadzie 1918*, Łowicz 1998, s. 268–270.

ło ustalone okólnikiem MSW z 10 IV 1919 r. określenie „powiatowy komisarzy rządowy”².

Do zadań podlegających Ministrowi Spraw Wewnętrznych komisarzy rządowych należało reprezentowanie centralnej władzy państwowej, nadzór nad samorządem, kierowanie wykonywaniem przez formacje policyjne służby bezpieczeństwa, nadzór nad prasą, drukarniami, widowiskami, zgromadzeniami i stowarzyszeniami, a także prowadzenie spraw ewidencji ludności, wyznaniowych, niektórych wojskowych, posiadania i handlu bronią, i wreszcie sprawowanie orzecznictwa karno-administracyjnego³. Oprócz tego na szczeblu powiatu funkcjonowały inne, podporządkowane odpowiednim ministrom organy administracji, takie jak architekci powiatowi, lekarze powiatowi, weterynarze powiatowi czy inspektorzy rolnictwa⁴.

W roku 1919 doszło do rozstrzygnięć zasadniczych dla ustroju administracji terenowej II RP. Ustawą z 2 VIII 1919 r. o organizacji władz administracyjnych drugiej instancji powołano województwa jako jednostki podziału terytorialnego oraz wojewodów jako organy administracji zespolonej. Jednocześnie zostało wydane rozporządzenie Rady Ministrów z 28 VIII 1919 r. o tymczasowej organizacji władz administracyjnych pierwszej instancji na obszarze byłego zaboru rosyjskiego. Co ciekawe, nie miało ono wyraźniej podstawy prawnej, a opierało się jedynie na wezwaniu rządu przez sejm do analogicznego zastosowania ustawy z 2 sierpnia o organizacji władz administracyjnych drugiej instancji (szczególnie zasady zespolenia). Organem administracji zespolonej w powiecie ustanowiono mianowanego przez Ministra Spraw Wewnętrznych starostę, będącego odpowiedzialnym wykonawcą zleceń wojewody⁵.

Te zasadnicze rozwiązania ustrojowe utrzymane zostały w rozporządzeniu Prezydenta RP z 19 I 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej, które dokonało unifikacji jej ustroju na całym obszarze Rzeczypospolitej, z wyjątkiem województwa śląskiego. Rozporządzenie to (podobnie jak inne akty normatywne) posługiwało się pojęciem „powiatowej władzy administracji ogólnej”, której kompetencje (odnosząc się już do obszaru województwa lubelskiego) wykonywał starosta powiatowy lub starosta grodzki⁶. Wymienione normatywy miały zasadnicze znaczenie dla prawa administracyjnego ustrojowego w zakresie administracji ogólnej.

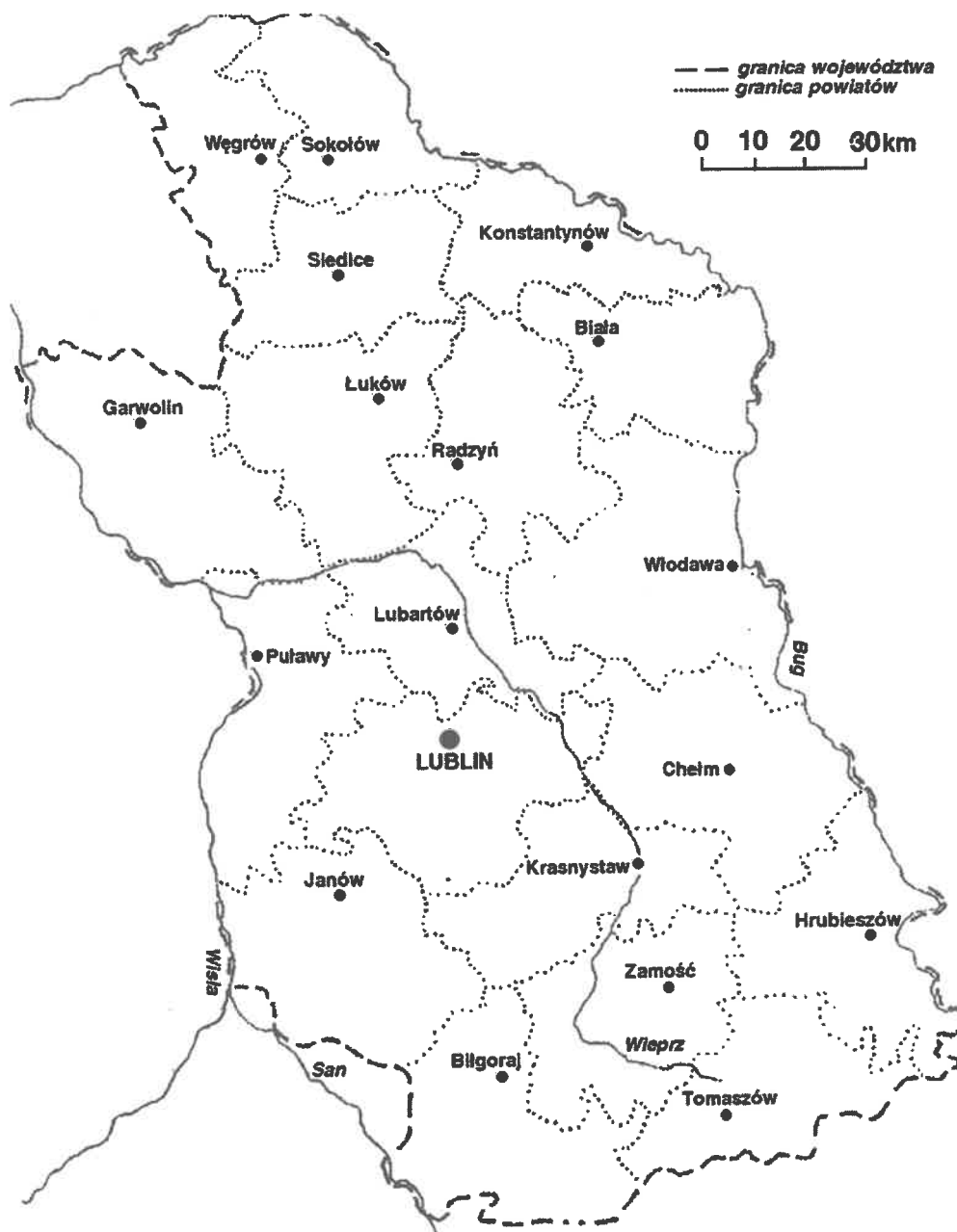
² Dz. P. Kr. P. 1918, nr 15, poz. 33. Dz. Urz. MSW 1919, nr 25, poz. 322. K. W. Kumaniecki, *Ustrój państwowych władz...*, Kraków 1920, s. 66-67.

³ Dz. Urz. MSW 1919 nr 15, poz. 178. K. W. Kumaniecki, *Ustrój państwowych władz...*, Kraków 1920, s. 77-78.

⁴ APL, SPKonstantynowskie, sygn. 1, k. 8. K. W. Kumaniecki, *Ustrój państwowych władz...*, Kraków 1920, s. 91 i 94-95.

⁵ Dz. P. P. P. 1919, nr 65, poz. 395. Dz. U. 1919, 72, poz. 426. R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 72.

⁶ Dz. U. 1928, nr 11, poz. 86.



„Podział terytorialny województwa lubelskiego w latach 1919–1932” – za: Archiwum Państwowe w Lublinie i jego oddziały w Chełmie, Kraśniku i Radzynie Podlaskim. Przewodnik po zasobie archiwalnym, t. 1, red. F. Cieślak, M. Trojanowska, Lublin 1997, s. 32

Obowiązujący w okresie okupacji państw centralnych podział byłego zaboru rosyjskiego na powiaty został po odzyskaniu niepodległości utrzymany, co powtarzano w kolejnych aktach prawnych. Ustawa z 2 VIII 1919 r., stanowiąca podstawę utworzenia województwa lubelskiego, wyliczyła 19 powiatów wchodzących w jego skład, a mianowicie: bialski, biłgorajski, chełmski, garwoliński, hrubieszowski, janowski, konstantynowski, krasnostawski, lubartowski, lubelski, łukowski, puławski, radzyński, siedlecki, sokołowski, tomaszowski, węgrowski, włodawski i zamojski⁷.

W podziale terytorialnym omawianego obszaru zmiany następowały aż do wybuchu II wojny światowej. Najistotniejsze wydają się te, które wpływały na liczbę powiatów składających się na województwo, a tym samym na liczbę starostw. Z dniem 1 IV 1932 r. zlikwidowany został powiat konstantynowski (z siedzibą starosty w Janowie Podlaskim). Gminy Bohukały, Hołowczyce, Pawłów, Rokitno, Witulin, Zakanale i miasto Janów Podlaski zostały włączone do powiatu bialskiego, a gminy Górki, Huszlew, Kornica, Łysów, Olszanka, Sarnaki, Świniarów i miasto Łosice do powiatu siedleckiego⁸. Z kolei w ramach zakrojonych na szerszą skalę modyfikacji podziału terytorium Polski na województwa od 1 IV 1939 r. powiaty garwoliński, sokołowski i węgrowski oraz gmina Irena z powiatu puławskiego znalazły się w województwie warszawskim⁹.

Istotnym zmianom podlegał także ustrój administracji rządowej szczebla powiatowego na obszarze miasta Lublina. Rozporządzeniem Rady Ministrów z 23 II 1920 r. miasto zostało wydzielone w okręg administracyjny z Komisarzem Rządu o kompetencjach starosty. Wyodrębnienie to jednak rychło, bo w lipcu 1922 r. zniesiono, włączając Lublin z powrotem do powiatu lubelskiego¹⁰. Dopiero rozporządzenie Rady Ministrów z marca 1928 r. w sprawie powiatów miejskich dało podstawę do ponownego wydzielenia miasta Lublina w odrębną jednostkę podziału terytorialnego – powiat grodzki. Ze względów budżetowych nie utworzono jednak od razu samodzielnego starostwa grodzkiego w Lublinie. Opierając się na art. 75. rozporządzenia Prezydenta RP z 1928 r. wykonywanie władzy administracyjnej w powiecie grodzkim powierzono staroście powiatowemu lubelskiemu, który od 21 III 1930 r. zarządzenia i decyzje wydawał w imieniu starosty grodzkiego. Osobny starosta grodzki objął swe obowiązki dopiero 24 X 1931 r.,

⁷ Dz. P. Kr. P. 18, nr 15, poz. 33. Dz. Urz. MSW 1919, nr 15, poz. 178. Dz. U. 1919, nr 72, poz. 426. Dz. P. P. 1919, nr 65, poz. 395. K. W. Kumaniecki, *Ustrój państwowych władz...*, Kraków 1920, s. 65–68 i 122.

⁸ Dz. U. 1932, nr 6, poz. 33. W. Ćwik, J. Reder, *op. cit.*, s. 131 – tu nie wymieniono gminy Łysów.

⁹ Dz. U. 1938, nr 27, poz. 240. R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 59. J. Przygodzki, *op. cit.*, s. 295. O tej i innych zmianach podziału terytorialnego W. Ćwik, J. Reder, *op. cit.*, s. 131–132.

¹⁰ Dz. U. 1920, nr 20, poz. 106; 1922, nr 56, poz. 510. R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 86.

a odrębne starostwo grodzkie lubelskie uruchomiono 1 XI 1931 r. Zmiana ta została uwzględniona w nowym rozporządzeniu Rady Ministrów z roku 1932 r. w sprawie powiatów miejskich¹¹.

Tak więc pierwotna liczba 19 powiatów województwa lubelskiego utrzymywała się najdłużej, tylko w latach 1920–1922 oraz 1931–1932 wzrastając do 20 a od 1 IV 1939 r. zmniejszając się do 16. Oprócz tego dwukrotnie zaszły drobniejsze zmiany modyfikujące jedynie granice województwa. W roku 1927 gmina Czarnogród z powiatu węgrowskiego została przeniesiona do powiatu mińskomazowieckiego w województwie warszawskim, a część gminy Kamień z powiatu puławskiego do iłżeckiego w województwie kieleckim. Natomiast w roku 1933 część gminy Kobylany z powiatu bialskiego włączono do powiatu brzeskiego w województwie poleskim¹². W latach 1922–1933 nastąpiła jeszcze pewna liczba zmian granic powiatów, nienaruszających kształtu terytorialnego województwa¹³.

Jedną z najistotniejszych cech przepisów ustrojowych z 1919 r. było zbudowanie administracji terenowej na obszarze byłego Królestwa Polskiego jako administracji zespolonej. Jest to o tyle istotne, iż na przełomie lat 1918–1919 dominowały tendencje przeciwne takiemu rozwiązaniu, wynikające z obawy supremacji administracji politycznej, co było swoistą reminiscencją okresu zaborczego. Tymczasowe przepisy o organizacji urzędów powiatowych z 26 II 1919 r. stały na stanowisku przeciwnym zespoleniu, a poszczególne ministerstwa utworzyły rozległą sieć swych organów terenowych¹⁴.

Trudności w skoordynowaniu działalności w ten sposób zbudowanej struktury administracyjnej próbowano pokonać poprzez instytucję konferencji komisarzy powiatowych z naczelnikami innych władz i nałożenie na tych ostatnich obowiązku przedstawiania komisarzom treści zarządzeń natury ogólnej dotyczących ludności. Wobec braku odpowiednich rozwiązań ustrojowych określenie w okólniku MSW z 3 II 1919 r. stanowiska komisarzy powiatowych, jako „gospodarzy powiatów odpowiedzialnych za rozwój wszystkich dziedzin życia społecznego i gospodarczego”, należy uznać za nieprecyzyjne. Chaos kompetencyjny panujący w rozczłonkowanym aparacie administracyjnym, trudności w koordynacji jego działań oraz wzrost wydatków budżetowych na administrację skłoniły do powrotu do koncepcji zespolenia administracji¹⁵.

¹¹ Dz. U. 1928, nr 45, poz. 426; nr 11, poz. 86. Lub. Dz. Woj. 1930, nr 11, poz. 95. APL, UWL Wydz. Og. akta osobowe, sygn. 1400, k. 94. Lub. Dz. Woj. 1931, nr 25, poz. 256. APL, UWL Wydz. Og., sygn. 253. Dz. U. 1932, nr 41, poz. 408. R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 86. K.D., Powiaty miejskie, GAIPP 1930 nr 5, s. 153–157. O rozpoczęciu funkcjonowania starostwa grodzkiego pod kierunkiem starosty powiatowego lubelskiego w dniu 17 III 1930 r. – *Uruchomienie starostwa grodzkiego w Lublinie*, GAIPP 1930, nr 8, s. 303.

¹² Dz. U. 1927, nr 8, poz. 58; nr 29, poz. 237; 1933, nr 94, poz. 719. W. Ćwik, J. Reder, *op. cit.*, s. 131.

¹³ Szczegółowo przedstawia je W. Ćwik, J. Reder, *op. cit.*, s. 131–132.

¹⁴ Dz. Urz. MSW 1919, nr 15, poz. 178. R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 68 i 70.

¹⁵ Dz. Urz. MSW 1919, nr 11, poz. 133. K. W. Kumaniecki, *Ustrój państwowych władz...*,

Pierwszym krokiem na drodze ku temu było podporządkowanie komisarzom rządowym z dniem 1 VIII 1919 r. referatów aprowizacyjnych¹⁶. Nie przypadkiem dotyczyło to niezwykle doniosłych w ówczesnych warunkach spraw zaopatrzenia ludności. Jednakże punktem zwrotnym było właśnie rozporządzenie Rady Ministrów z sierpnia 1919 r. Właściwość starosty określiło ono w sposób negatywny, to znaczy wyliczając jako nienależące do niej sprawy przekazane administracji wojskowej, sądowej, skarbowej, szkolnej, kolejowej, pocztowo-telegraficznej i urzędowi ziemskiemu. Wreszcie o oparciu budowy terenowego aparatu administracji o zasadę zespolenia przesądził artykuł 66. konstytucji marcowej z 1921 r., w taki sam sposób określający jego zakres. Warto zauważyć, że również w obrębie innych resortów pewne ich działy były z zespolenia wyłączone, jak na przykład administracja górnicza, probiercza, miernicza, morska (z resortu przemysłu i handlu), leśna (z resortu rolnictwa) czy inspekcja pracy (z resortu pracy i opieki społecznej)¹⁷.

W myśl rozporządzenia Rady Ministrów 13 XI 1919 r., określającego zasady zespolenia administracji powiatowej, w skład starostw jako jego działy miały wejść wszystkie istniejące w powiatach organy administracji państwowej z wyjątkiem administracji niezespolonej (a także z wyłączeniem zarządu dóbr państwowych i stadnin państwowych), z czym wiązało się również przekazanie akt i inwentarza¹⁸.

Kompetencje rzeczowe starosty w II Rzeczypospolitej miały dwojaki charakter. Po pierwsze obejmowały one pełnienie funkcji przedstawiciela rządu, a po drugie sprawowanie administracji w zakresie poszczególnych resortów. Jako przedstawicielom rządu powierzono starostom koordynowanie działań administracji rządowej na obszarze powiatu, co ówczesnie nazywano niekiedy „zespołem pośrednim”. Realizacji tego służył obowiązek uzgadniania ze starostą zarządzeń natury ogólnej administracji szkolnej i skarbowej oraz odbywanie periodycznych zebrań naczelników urzędów niezespolonych. Rozporządzenie ustrojowe z roku 1928 do tej grupy uprawnień starosty zaliczyło wyłączne prawo reprezentowania rządu podczas uroczystych wystąpień (o ile rząd nie wysłał osobnego delegata), uzgadnianie działalności organów administracji niepodlegających bezpośrednio władzom centralnym z zasadniczą linią działalności rządu, tudzież prawo zwoływania i przewodniczenia periodycznym zebraniom naczelników władz i urzędów niezespolonych. Kwestie te doprecyzowywało rozporządzenie Rady Ministrów z 2 VII 1931 r. o stanowisku wojewodów i starostów jako przedstawicieli rządu, określając sposób uzgadniania działalności administracji poprzez wymianę infor-

Kraków 1920, s. 71–73. R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 70.

¹⁶ MP 1919, nr 172. K. W. Kumaniecki, *Ustrój państwowych władz...*, Kraków 1920, s. 75–76.

¹⁷ Dz. U. 1919, nr 72, poz. 426. Dz. U. 1928, nr 11, poz. 86. R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 68–69.

¹⁸ Dz. U. 1919, nr 90, poz. 488.

macji i uzgadnianie projektów zarządzeń (wraz z możliwością przekazanie starostom uprawnień wojewodów w tym zakresie) oraz tryb odbywania wspomnianych zebrań periodycznych¹⁹.

Kompetencje starosty jako organu administracji zespolonej wyliczyło jedno z rozporządzeń ustrojowych Rady Ministrów z roku 1919, lecz podstawowe znaczenie w ich określeniu miały poszczególne normy prawa administracyjnego materialnego²⁰. Z zakresu resortu spraw wewnętrznych administracji powiatowej powierzony był rozległy i doniosły dla życia społecznego kompleks spraw bezpieczeństwa i porządku publicznego. Obejmował on między innymi nadzór nad stowarzyszeniami, prasą, widowiskami, zgromadzeniami czy posiadaniem i handlem bronią i amunicją. Z tym też wiązało się wymierzanie (w drodze orzecznictwa karno-administracyjnego) kar za popełnianie wykroczeń. Istotne dla kształtowania sytuacji poszczególnych obywateli były sprawy obywatelstwa, ewidencji ludności, wydawania paszportów i dowodów osobistych, wreszcie sprawy poboru, mobilizacji za wypadek wojny i świadczeń na rzecz obronności. Starosta sprawował też nadzór nad samorządem gminnym, co obejmowało zaprzysięganie wójtów i sołtysów oraz orzecznictwo dyscyplinarne wobec sołtysów, zaś po wejściu w życie ustawy z 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (tak zwanej „ustawy scaleniowej”) także nadzór nad wyborami do organów gmin i gromad (zatwierdzanie wyborów, rozstrzyganie zażaleń i protestów wyborczych)²¹.

Z zakresu innych resortów starostowie sprawowali administrację wyznaniową (nadzór nad związkami wyznaniowymi), administrację zdrowia publicznego (nadzór sanitarny) i opieki społecznej. Doniosłe, choć tylko w krótkim okresie powojennym były kompetencje w sprawach aprowizacyjnych, obejmujące nakazywanie i egzekwowanie przymusowych dostaw artykułów rolnych oraz nadzór nad obrotem artykułami rolnymi i przemysłowymi²². Właściwość w zakresie administracji przemysłu i handlu została znacznie rozszerzona po wejściu w życie rozporządzenia Prezydenta RP o prawie przemysłowym z 1927 r., gdy starostowie zaczęli działać jako władze przemysłowe pierwszej instancji²³. Ponadto należała do nich administracja rolnictwa, łowiectwa, rybołówstwa i weterynaryjna, niektóre sprawy związane z ruchem pojazdów mechanicznych, a także sprawowanie nadzoru budowlanego, zarządu budynków państwowych oraz opieki nad zabytkami.

¹⁹ Dz. U. 1919, nr 72, poz. 426. Dz. Urz. MSW 1926, nr 4, poz. 253. Dz. U. 1928, nr 11, poz. 86, w zakresie zespolenia pośredniego administracji szkolnej zmienione Dz. U. 1930, nr 17, poz. 124. Dz. U. 1931, nr 66, poz. 546. R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 70.

²⁰ Dz. U. 1919, nr 90, poz. 489.

²¹ Co do kompetencji samorządowych Dz. P. P. P. 1918, nr 18, poz. 48; Dz. Urz. Woj. Lub. 1921, nr 6-7, poz. 147; Dz. U. 1933, nr 35, poz. 294; K. W. Kumaniecki, *Ustrój władz samorządowych...*, s. 32 i 34.

²² Co do spraw aprowizacyjnych Dz. Urz. MSW 1920, nr 9, poz. 118.

²³ Co do administracji przemysłowej Dz. U. 1927, nr 53, poz. 468.

Z czasem kompetencje te ulegały rozszerzeniu, niekiedy poprzez przejmowanie zadań spoczywających dotychczas na administracji specjalnej, co oznaczało zmiany w zakresie zespolenia administracji powiatowej. W roku 1920 został jej przekazany zarząd nad państwowymi majątkami rolnymi (z wyjątkiem lasów), lecz już w 1923 r. kompetencje te zostały przekazane do urzędu wojewódzkiego²⁴. W dwu etapach w latach 1921–1922 przejęto orzecznictwo w zakresie zwalczania lichwy wojennej (dotychczas należące do okręgowych urzędów walki z lichwą)²⁵. W 1925 r. zostały włączone do starostw powiatowe biura odbudowy, zajmujące się pomocą państwa w odbudowie ze zniszczeń wojennych. W roku 1932, gdy akcja ta została już praktycznie zakończona i w związku z likwidacją Ministerstwa Robót Publicznych, sprawy te przejęła administracja skarbową²⁶. Zadania w zakresie ochrony lasów prywatnych, dotychczas skupione w rękach wojewody, przekazano starostom w związku z wejściem w życie rozporządzenia Prezydenta RP z 1927 r. o zagospodarowaniu lasów niestanowiących własności Państwa²⁷. Sprawy opieki nad inwalidami wojennymi i wojskowymi, początkowo należące do kompetencji administracji wojskowej (powiatowe kolumny uzupełnień), dopiero w 1929 r. powierzono powiatowej administracji ogólnej²⁸. Najpoważniejszą ze zmian było włączenie do starostw z dniem 1 I 1934 r. dotąd samodzielnych powiatowych urzędów ziemskich. Podyktowane to było względami oszczędnościowymi, a także chęcią lepszej koordynacji działań administracji w zakresie przebudowy ustroju rolnego (reformy rolnej), obejmującej także likwidację serwitutów i scalanie gruntów²⁹. Jako ostatnie w roku 1936 przekazano starostom sprawy projektowania i wykonywania robót melioracyjnych, dotychczas załatwiane na szczeblu wojewódzkim³⁰.

Właściwość rzeczowa starostów określona była także w sposób generalny, poprzez domniemanie kompetencji. Zarówno rozporządzenie z 1919 r., jak i z 1928 r. określały jako należące do zadań starosty sprawy niezastrzeżone innym organom państwowym lub samorządowym. Z kolei artykuł 4. rozporządzenia Prezydenta RP z 1928 r. o postępowaniu administracyjnym stanowił, iż starosta jest organem właściwym do przeprowadzenia postępowania administracyjnego w pierwszej instancji, jeśli właściwości rzeczowej władzy nie da się ustalić według zasad tego rozporządzenia lub przepisy przewidują właściwość władz już nieistniejących i nie można ustalić, kto przejął ich uprawnienia³¹.

²⁴ Dz. U. 1920, nr 114, poz. 752. *Sprawozdanie z dorobku...*, s. 37.

²⁵ Dz. U. 1920, nr 67, poz. 449; 1921, nr 88, poz. 650; 1922, nr 69, poz. 618; Dz. Urz. Woj. Lub. 1922, nr 12, poz. 239.

²⁶ *Sprawozdanie z dorobku...*, s., 81. Dz. U. 1932, nr 51, poz. 479.

²⁷ Dz. U. 1927, nr 57, poz. 504.

²⁸ APL, UWL Wydz. POZ, sygn. 274.

²⁹ Dz. U. 1933, nr 85, poz. 635. APL, UWL Wydz. Og., sygn. 216. R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 70. K. W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *op. cit.*, s. 706 i 724.

³⁰ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 273.

³¹ Dz. U. 1919, nr 90, poz. 489; 1928, nr 11, poz. 86; nr 36, poz. 341.

Wszystko to wskazuje na rangę starosty jako organu administracji i szeroki zakres jego kompetencji, dotyczących niemal wszystkich sfer życia społecznego i poważnie ingerujących w sytuację poszczególnych osób fizycznych i prawnych. Z tego też względu powiatowa administracja ogólna musiała w najrozmaitszych formach współdziałać, niekiedy bardzo ściśle, także z organami administracji niezespolonej wszystkich działów (na przykład z powiatowymi komendami uzupełnień w sprawach poboru)³².

Konsekwencją przyjęcia koncepcji administracji zespolonej było szczególne usytuowanie starosty w strukturze aparatu administracyjnego, a konkretnie jego podporządkowanie różnym organom w zakresie poszczególnych działów administracji. W początkach roku 1920 starostowie wykonywali administrację z zakresu właściwości ministrów: spraw wewnętrznych, aprowizacji, pracy i opieki społecznej, przemysłu i handlu, robót publicznych, rolnictwa i dóbr państwowych, zdrowia publicznego oraz sztuki i kultury. Do czasu uruchomienia nowo utworzonych urzędów wojewódzkich oznaczało to bezpośrednią podległość starostów bądź to poszczególnym ministrom, bądź to dotychczasowym organom terenowym wymienionych resortów. Po mianowaniu wojewody lubelskiego i wraz z uruchamianiem w ciągu 1920 roku kolejnych departamentów (od 1921 r. wydziałów) Urzędu Wojewódzkiego Lubelskiego w zakresie poszczególnych działów administracji starostowie byli stopniowo podporządkowywani wojewodzie³³.

W późniejszych latach zachodziły dalsze zmiany ustrojowe. Wśród najistotniejszych wskazać należy dokonane w 1932 r. połączenie w jedno ministerstw rolnictwa oraz reform rolnych, z czym związane było również włączenie od 1 I 1934 r. urzędów ziemskich – odpowiednio okręgowych do urzędów wojewódzkich, a powiatowych do starostw³⁴. Z kolei stały zakres właściwości rzeczowej resortu spraw wewnętrznych okresowo był rozszerzany o administrację aprowizacji (w latach 1922–1938), zdrowia publicznego (w latach 1923–1932) i budowlaną (w latach 1932–1939). Po wszystkich tych reorganizacjach w latach trzydziestych starostowie wykonywali administrację z zakresu właściwości ministerstw: spraw wewnętrznych, przemysłu i handlu, komunikacji, rolnictwa i reform rolnych, wyznań religijnych i oświecenia publicznego oraz opieki społecznej³⁵.

Organami podporządkowanymi starostom byli wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast w zakresie wykonywania zadań administracji państwowej

³² Współdziałanie starostów z innymi organami administracji przedstawia: *Zakres działania władz administracji ogólnej ze szczególnym uwzględnieniem resortów niezespolonych*, red. R. Hausner, t. 1–3, Warszawa 1936–1938.

³³ Dz. U. 1919, nr 90, poz. 489. W. Kozyra, *Urząd...*, s. 32–35 i 45–46.

³⁴ Dz. U. 1932, nr 51, poz. 480; nr 26 poz. 235; nr 51, poz. 479; 1933, nr 85, poz. 635. W. Kozyra, *Urząd...*, s. 59 i 104–105.

³⁵ O istotnych dla ustroju administracji powiatowej na interesującym nas obszarze przekształceniach resortów objętych zespoleniem M. Konstankiewicz, *Ustrój starostw...*, s. 285. Zmiany organizacyjne w Urzędzie Wojewódzkim Lubelskim przedstawia W. Kozyra, *Urząd...*, s. 99–116.

(w tak zwanym zakresie poruczonym). Było to np. prowadzenie ewidencji ludności, współdziałanie w przeprowadzaniu poboru czy wykonywanie czynności w postępowaniu egzekucyjnym. W tych sprawach organy samorządowe działały jako organy administracji rządowej, a więc były zobowiązane do wykonywania poleceń i zarządzeń starosty oraz podlegały odpowiedzialności dyscyplinarnej. Ustawa z 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego w sposób wyraźny poddała pod bezpośredni nadzór starostów także czynności przełożonych gmin z zakresu administracji rządowej niezespolonej (np. w sprawach szkolnych). Jej organy mogły wydawać polecenia lub zarządzenia tylko za pośrednictwem starostów (nie dotyczyło to władz wojskowych)³⁶.

Starostom podlegały także organy Policji Państwowej – komendy powiatowe, komendy miejskie (istniejące czasowo), posterunki i komisariaty (te ostatnie w miastach). W myśl ustawy z 24 VII 1919 r. policja w zakresie służby bezpieczeństwa podporządkowana była komisarzom rządowym (później starostom), którzy mogli żądać od niej informacji i wyjaśnień, decydować o rozmieszczeniu posterunków i komisariatów oraz zawieszać w czynnościach jej funkcjonariuszy. Dopuszczono możliwość bezpośredniej korespondencji władz administracyjnych z jednostkami policji, a komendantów powiatowych zobowiązano do składania starostom codziennych raportów. Podobnie rozporządzenie Prezydenta RP z 1928 r. o Policji Państwowej przewidywało podległość policji władzom administracyjnym w sprawach utrzymania bezpieczeństwa i spokoju publicznego. Warto szczególnie wskazać współdziałanie starostów z policją polityczną jako podlegające w latach dwudziestych istotnym zmianom co do form organizacyjnych.³⁷ Również organy ochrony kolei w zakresie nakładania grzywien w drodze doraźnych nakazów karnych podlegały administracji ogólnej³⁸.

Do grupy organów podporządkowanych starostom należały też państwowe urzędy pośrednictwa pracy i opieki nad wychodźcami, utworzone na podstawie dekretu Naczelnika Państwa ze stycznia 1919 roku. Najpierw niewłączone do starostw (mimo istnienia ku temu podstawy prawnej), wojewodom zostały podporządkowane dopiero w 1921 r. (w praktyce być może później), a starostom w 1924 r. z zachowaniem prawa bezpośredniego komunikowania się z Ministerstwem Pracy i Opieki Społecznej³⁹. W województwie lubelskim w marcu 1920 r.

³⁶ Dz. U. 1919, nr 90, poz. 489; 1933, nr 35, poz. 294. Dz. Urz. MSW 1933, nr 13, poz. 180. K. W. Kumaniecki, *Ustrój władz samorządowych...*, s. 31 i 33. J. Staryszak, *op. cit.*, s. 113.

³⁷ Dz. P. P. P. 1919, nr 61, poz. 363, Dz. U. 1928, nr 28, poz. 257. R. Litwiński, *op. cit.*, s. 25, 37, 51–54, 84–91, 193–198 i 202–203.

³⁸ Dz. U. 1934, nr 32, poz. 285.

³⁹ Dz. P. P. P. 19, nr 11, poz. 127. Dz. U. 1919, nr 90, poz. 488. APL, SPKonstantynowskie, sygn. I, k. 152; UWL Wydz. POZ, sygn. 11, s. 61. *Sprawozdanie z dorobku...*, s. 92. Archiwum Akt Nowych w Warszawie, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych 1918–1939, sygn. 90, k. 93–94. Lub Dz. Woj. 1924, nr 6, poz. 100.

istniały one w Lublinie, Siedlcach i Chełmie. Ten ostatni po krótkim okresie funkcjonowania w charakterze ekspozytury urzędu lubelskiego został w 1926 r. zlikwidowany. Urząd siedlecki z kolei status ekspozytury otrzymał w roku 1933⁴⁰. Na podstawie rozporządzenia Prezydenta RP z 1933 r. i przepisów wykonawczych państwowe urzędy pracy i opieki nad wychodźcami zostały likwidowane, a ich kompetencje przejął Fundusz Bezrobocia i w pewnym zakresie administracja ogólna. Terminy zniesienia tych urzędów wyznaczono na marzec roku 1934⁴¹.

Istotną była też rola starosty w ustroju samorządu powiatowego, zwanego powiatowym związkiem komunalnym, którego organami były sejmik powiatowy, wydział powiatowy i starosta. Ten ostatni pełnił funkcję przewodniczącego sejmiku i wydziału powiatowego, tudzież przygotowywał wnioski na posiedzenia wydziału, wykonywał uchwały wydziału i sejmiku, załatwiał bieżące sprawy związku (także podpisując pisma), zatrudniał pracowników samorządowych. W ramach reformy ustroju samorządu terytorialnego w roku 1933 wprowadzono nowe określenia – odpowiednio: powiatowy związek samorządowy i rada powiatowa. Ograniczenie roli ustrojowej starosty w samorządzie występowało w stosunku do tzw. miast wydzielonych – liczących ponad 25 tysięcy mieszkańców. Stanowiły one bowiem samodzielne powiaty samorządowe, których organami były odpowiednio rady miejskie, magistraty i prezydenci miast. W roku 1933 taki status miały Chełm, Lublin i Siedlce. Starosta Grodzki Lubelski w ogóle nie pełnił roli organu samorządowego, gdyż jego okręg pokrywał się z obszarem miasta Lublina⁴².

Podobnie jak w ustroju samorządu gminnego, także kompetencje powiatowych związków komunalnych dzieliły się na własne i poruczone. Do pierwszych należała „piecza nad gospodarczymi, zdrowotnymi i kulturalnymi interesami powiatu”. Wśród poruczonych sama ordynacja powiatowa z 1919 r. wskazywała sprawowanie przez wydział powiatowy nadzoru nad samorządem gmin wiejskich i miejskich niewydzielonych z powiatowych związków komunalnych⁴³. Drugim istotnym zadaniem z zakresu administracji rządowej powierzonym samorządowi powiatowemu było wykonywanie administracji drogowej. Do prowadzenia związanych z tym spraw wymagających wiedzy technicznej przy wydziałach powiatowych ustanowiono inżynierów drogowych. Byli to urzędnicy państwowi mianowani przez Ministra Robót Publicznych, opłacani z jego budżetu, a w kwestiach technicznych podlegający Okręgowej Dyrekcji Robót Publicznych

⁴⁰ APL, UWL Wydz. POZ, sygn. 11, s. 9–10. *Sprawozdanie z dorobku...*, s. 92 wzmiankuje też Państwowy Urząd Pośrednictwa Pracy w Białej Podlaskiej. APL, UWL Wydz. Og., sygn. 286. Lub. Dz. Woj. 1933, nr 3, poz. 27.

⁴¹ Dz. U. 1933, nr 84, poz. 621; 1934, nr 22, poz. 169.

⁴² Dz. P. P. P. 1919, nr 13, poz. 141. Dz. U. 1933, nr 35, poz. 294. Lub. Dz. Woj. 1933, nr 12, poz. 106. K. W. Kumaniecki, *Ustrój władz samorządowych...*, s. 49.

⁴³ Dz. P. P. P. 1919, nr 13, poz. 141. K. W. Kumaniecki, *Ustrój władz samorządowych...*, s. 47–49.

(wydziałowi urzędu wojewódzkiego). Od roku 1929 określani byli jako kierownicy powiatowych zarządów drogowych, a po zniesieniu Ministerstwa Robót Publicznych podporządkowani byli za pośrednictwem wojewodów Ministrowi Komunikacji. Należy tu podkreślić, iż nie byli oni urzędnikami starostw, a starości podlegali jako przewodniczącemu wydziału powiatowego⁴⁴. Nadzór nad powiatowymi związkami komunalnymi (podobnie jak nad miastami wydzielonymi z powiatowych związków komunalnych) sprawował początkowo Minister Spraw Wewnętrznych, później zaś część tych kompetencji przekazano wojewodom⁴⁵.

Jakkolwiek starosta był monokratycznym organem administracji, na szczeblu powiatu funkcjonowały także organy kolegialne. Przedstawiały one całą mozaikę rozwiązań ustrojowych co do składu (urzędnicze, obywatelskie, mieszane), sposobu powoływania i trybu pracy, a przede wszystkim charakteru działań (rozstrzygające i opiniujące wraz z kwestią obligatoryjności lub fakultatywności uwzględniania ich opinii). Liczbę organów kolegialnych starano się ograniczyć w rozporządzeniu ustrojowym z 1928 r., w myśl którego likwidacji miały ulec wszystkie kolegia z wyjątkiem wskazanych rozporządzeniem Rady Ministrów. Ich kompetencje miały przejąć odpowiednio sejmiki i wydziały powiatowe, zaś w powiatach grodzkich składy rad miejskich i magistratów⁴⁶.

Tytułem przykładu można wskazać następujące organy kolegialne działające przy starostwie (z udziałem samego starosty lub podległych jemu urzędników):

- komisja egzaminacyjna dla ubiegających się o zezwolenie na prowadzenie biura pisania podań⁴⁷,
- komisja poborowa orzekająca w sprawach obowiązku służby wojskowej⁴⁸,
- powiatowy komitet wychowania fizycznego i przysposobienia wojskowego⁴⁹,
- komisja do walki z alkoholizmem określająca liczbę miejsc sprzedaży napojów alkoholowych w powiecie i opiniująca w sprawach nakładania kar administracyjnych⁵⁰,

⁴⁴ Dz. U. 1921, nr 6, poz. 32; 1929, nr 72, poz. 544. MP 1919 nr 80. Dz. U. 1920, nr 47, poz. 289; 1929, nr 72, poz. 544; 1932, nr 51, poz. 479.

⁴⁵ Dz. P. P. P. 1919, nr 13, poz. 141. Dz. U. 1919, nr 90, poz. 490; 1929, nr 24, poz. 252. K. W. Kumaniecki, *Ustrój władz samorządowych...*, s. 50.

⁴⁶ Dz. U. 1928, nr 11, poz. 86; nr 81, poz. 708–711. APL, UWL Wyd. Og., sygn. 253. R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 90–91 i 95. Tam też (s. 98–99) szersze wyliczenie organów kolegialnych.

⁴⁷ Dz. U. 1933, nr 75, poz. 544.

⁴⁸ Dz. U. 1924, nr 61, poz. 609; 1925, nr 37, poz. 252; 1934, nr 83, poz. 757; 1939, nr 20, poz. 131.

⁴⁹ Dz. U. 25, nr 45, poz. 314; 1927, nr 10, poz. 77.

⁵⁰ Dz. U. 20, nr 98, poz. 650; 1922, nr 51, poz. 462. Uprawnienia przekazane wydziałom powiatowym – Dz. U. 1928, nr 81, poz. 708; APL, UWL Wyd. Og., sygn. 212. K. W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *op. cit.*, s. 347–350.

- komisja sanitarno-obyczajowa orzekająca o stwierdzeniu zawodowego uprawiania nierządu⁵¹,
- komisja aprowizacyjna i komisja kontyngentowa zajmujące się w latach 1920–1921 rozkładem kontyngentu obowiązkowych dostaw płodów rolnych⁵²,
- pożyczkowa komisja odbudowy orzekająca o wysokości pożyczek na odbudowę i o ulgach w ich spłacie⁵³,
- komisja wojskowo-lekarska, a później inwalidzka komisja rewizyjno-lekarska orzekająca w sprawach z zakresu uprawnień do zaopatrzenia inwalidzkiego⁵⁴.

1.2. Organizacja wewnętrzna starostw

Organizacja wewnętrzna starostw jako urzędów była uregulowana przepisami licznych normatywów. Wśród nich można wskazać instrukcję dla komisarzy powiatowych z kwietnia 1919 r., zastąpioną następnie przez dwa rozporządzenia Rady Ministrów z 13 XI 1919 r., które zostały uzupełnione wydanymi przez Wojewodę Lubelskiego w roku 1927 przepisami normującymi tryb urzędowania w starostwach. Po wejściu w życie rozporządzenia Prezydenta RP z 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej podstawowe zasady organizacji starostw określiło rozporządzenie MSW z 30 VI 1930 r. w sprawie wewnętrznej organizacji starostw i trybu ich urzędowania. W jego wykonaniu wojewoda lubelski wydał zarządzenie z 16 XII 1930 r. o takim samym tytule, które rychło zastąpiono zarządzeniem z 27 V 1932 r. o wewnętrznej organizacji i trybie urzędowania starostw województwa lubelskiego. W ramach tych i innych przepisów pozostawiono samym starostom pewien margines swobody w kształtowaniu struktury urzędu (w szczególności jeśli chodzi o podział pracy i upoważnienia do aprobaty)⁵⁵.

W nakreśleniu obrazu wewnętrznej struktury starostw kluczowe jest pojęcie referatu. Przepisy o organizacji z roku 1927 używały go w znaczeniu ogółu spraw powierzonych do prowadzenia danemu urzędnikowi – referentowi. Rozporządzenie o wewnętrznej organizacji starostw z 1930 r. definiowało referat jako grupę spraw jednorodnych pod względem prawnym lub faktycznym. Takie grupowanie spraw jednorodnych, nawiązujące w zarysach do podziału resortowego

⁵¹ Dz. U. 1922, nr 78, poz. 715. Utrzymana – Dz. U. 1928, nr 81, poz. 708. K. W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *op. cit.*, s. 350–352.

⁵² Dz. U. 1920, nr 56, poz. 348; nr 70, poz. 474. Zniesione – Dz. U. 1921, nr 63, poz. 389. K. W. Kumaniecki, *Ustrój państwowych władz administracyjnych...*, wyd. 2, Kraków 1921, s. 76.

⁵³ Dz. U. 1924, nr 49, poz. 492. Utrzymana – Dz. U. 1928, nr 81, poz. 710.

⁵⁴ Dz. U. 1929, nr 53, poz. 429; 1930, nr 86, poz. 665; 1931, nr 24, poz. 143; 1932, nr 26, poz. 238.

⁵⁵ Dz. U. 1919, nr 90, poz. 488–489. APL, UWL Wydz. Og., sygn. 249. Dz. U. 1930, nr 55, poz. 446; sprost. nr 92, poz. 724. APL, UWL Wydz. Og., sygn. 250. Lub. Dz. Woj. 1932, nr 13a, poz. 106, oraz APL, SPŁukowski, sygn. 41, k. 71v–81. R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 72.

aparatu administracyjnego, miało poprawiać koordynację działań w poszczególnych dziedzinach⁵⁶.

Przepisy o organizacji starostw, wydane przez wojewodę w 1930 r., wyliczały referaty: ogólny (sprawy wynikające ze stanowiska starosty jako reprezentanta rządu), organizacyjny (sprawy wewnętrznej organizacji starostwa i toku urzędowania wraz z personalnymi), bezpieczeństwa i porządku publicznego, administracyjno-prawny (sprawy obywatelskie oraz wodne i przemysłowe), wojskowy (wraz z mobilizacyjnymi), karno-administracyjny, odbudowy, samorządowy, rolny, opieki społecznej, sanitarny, weterynaryjny, budowlany, ochrony lasów tudzież inwalidzki. Katalog ten został w roku 1932 zmodyfikowany poprzez dodanie referatu budżetowo-gospodarczego oraz usunięcie referatów rolnego, samorządowego (poprzez włączenie ich do administracyjno-prawnego) i odbudowy (w związku z likwidacją tych spraw w starostwach). W roku 1934 doszedł do tego referat rolnictwa i reform rolnych, a w 1936 r. melioracyjny⁵⁷.

Referat, rozumiany w ten sposób jako grupa spraw powiązanych rzeczowo, mógł być przez starostę powierzony w całości konkretnemu urzędnikowi, ale też rozdzielony pomiędzy kilku urzędników. Często jeden urzędnik prowadził kilka referatów⁵⁸. Sytuacje, gdy referent prowadzący jeden lub więcej referatów miał przydzielonego co najmniej jednego pomocnika, sugerowały istnienie komórki organizacyjnej – „referatu”. Ta kwestia nie była jednak rozstrzygnięta w sposób konsekwentny. Przepisy rozporządzenia z 1930 r. o wewnętrznej organizacji starostw wyraźnie stanowiły, iż referat nie jest w żadnej sytuacji komórką organizacyjną i nie przewidywały stanowisk kierowników referatów. Tymczasem już zarządzenia wojewody lubelskiego z roku 1930 i 1932 nakładały na referentów odpowiedzialność za czynności przydzielonych im pomocników, ci zaś pozostawali mieli w bezpośredniej zależności od kierowników referatów i od nich jako od bezpośrednich przełożonych otrzymywać polecenia⁵⁹.

Postulat wyraźnego nadania referatom charakteru komórek kierowniczych co pewien czas był jednak podnoszony. W roku 1927 MSW sprzeciwiło się temu, motywując to obawą rozbicia starostw jako całości, zbyt dalekiej specjalizacji, a wręcz zasklepienia się urzędników w wąskich zakresach działania oraz obciążenia kierowników referatów pracą kierowniczą kosztem pracy referenckiej, przy

⁵⁶ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 249. Dz. U. 1930, nr 55, poz. 446. R. Hausner, *Organizacja urzędów wojewódzkich i starostw*, GAI PP 1930, nr 9, s. 321.

⁵⁷ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 250. Lub. Dz. Woj. 1932, nr 13a, poz. 106. Dz. Urz. MSW 1934, nr 9, s. 271–273; 1936, nr 13, s. 215–218.

⁵⁸ Podobnie w administracji górniczej (w stosunkowo niewielkich urzędach) utożsamiano referat z konkretnym urzędnikiem mającym przydzieloną określoną grupę spraw, por.: S. Poprawska, E. Długajczyk, *op. cit.*, s. 142–143.

⁵⁹ Dz. U. 1930, nr 55, poz. 446. APL, UWL Wydz. Og., sygn. 250. Lub. Dz. Woj. 1932, nr 13a, poz. 106. Brak podziału na komórki organizacyjne podkreśla R. Hausner, *Organizacja urzędów...*, s. 321.

jednoczesnej niemożności ustalenia jednolitego dla całego państwa podziału na referaty⁶⁰. Także w toczącej się pod koniec lat trzydziestych na łamach „Gazety Administracji” dyskusji na temat organizacji wewnętrznej urzędów administracji ogólnej pojawiła się tego rodzaju propozycja, zgłoszona między innymi przez Urząd Wojewódzki Lubelski. Nawet wysokiej rangi urzędnik MSW Roman Hausner w swej publikacji stwierdzał, iż referaty w starostwach są *de facto* komórkami organizacyjnymi⁶¹.

O ile więc w świetle przepisów prawa starostwo w swej strukturze nie miało komórek organizacyjnych, to faktycznie problem ten nawet ówczesnym nie rysował się tak jednoznacznie i nie był bynajmniej rozstrzygany konsekwentnie. Podobne zastrzeżenia można podnieść w kwestii statusu kancelarii starostwa jako komórki organizacyjnej. Być może przyczyną, dla której nie usankcjonowano w normatywach faktycznego stanu organizacyjnego, były względy budżetowe, wszak ustanowienie referatów jako komórek organizacyjnych pociągnęłoby za sobą konieczność przyznania ich kierownikom dodatków kierowniczych do uposażenia.

Wobec powyższych zastrzeżeń dogodne wydaje się ujęcie struktury organizacyjnej starostwa z punktu widzenia stanowisk pracy, a więc utożsamienie jej z podziałem obowiązków pomiędzy urzędników. Na potrzeby tego można wyróżnić stanowisko kierownicze (starostę), stanowiska referenckie i wreszcie pomocnicze (w tym kancelaryjne). Odrębną od personelu urzędniczego grupę tworzyły stanowiska pracy funkcjonariuszy niższych (głównie woźnych).

Jako kierownik urzędu starosta był przełożonym całego personelu i wykonywał nad nim władzę dyscyplinarną. Wobec wyższych instancji ponosił odpowiedzialność za prawidłowy tok czynności przekazanych starostwu, dyscyplinarnie podlegając wojewodzie. Starosta jako organ administracji i szef urzędu działał jednoosobowo i odpowiadał za należyty zarząd powiatu zgodny z ustawodawstwem, ściśle wykonywanie dyrektyw wojewody oraz należyte funkcjonowanie i organizację starostwa, z czym wiązał się nadzór nad spełnianiem obowiązków przez podwładnych i koordynacja działalności całego urzędu. Z tego wynikała możliwość zastrzeżenia do jego aprobaty każdej sprawy załatwianej w starostwie⁶².

W wypełnianiu funkcji kierowniczych starostę zastępował wyznaczony urzędnik I kategorii z etatu MSW, od roku 1933 noszący tytuł wicestarosty. Jego

⁶⁰ Dz. Urz. MSW 1927, nr 1–2, poz. 145.

⁶¹ Uwagi i wnioski urzędów wojewódzkich do przepisów o organizacji urzędów wojewódzkich i starostw, „Gazeta Administracji” 1938, nr 11, s. 724–725. Całość wspomnianej dyskusji zawiera „Gazeta Administracji” 1937, nr 17–24, 1938 nr 1–17 i 1939 nr 1–6; oraz przedstawia R. Hausner, *Rewizja przepisów o organizacji urzędów wojewódzkich i starostw*, Warszawa 1938, s. 34–35. Idem, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 106.

⁶² Dz. U. 1919, nr 90, poz. 488–489. APL, SPLubelskie, sygn. 38, s. 125–126. Dz. U. 1930, nr 55, poz. 446. R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 103.

szczególna rola polegała także na tym, iż był pomocnikiem starosty w sprawach organizacyjnych urzędu, odciążającym go od bieżących spraw tego rodzaju, co sformułowano wyraźnie w rozporządzeniu z 1930 r. o wewnętrznej organizacji starostw. Zastępca starosty odpowiadał za stan organizacyjny i tok urzędowania starostwa oraz władz i urzędów podległych staroście. Z tego tytułu sprawował nadzór nad systemem pracy oraz prowadził sprawy personalne, inspekcyjne, gospodarcze i organizacji pracy, składające się na referat organizacyjny. Koncentracja szeroko rozumianych spraw organizacyjnych całego starostwa w rękach wicestarosty była swoistą konsekwencją przyjęcia koncepcji zespolenia administracji terenowej⁶³.

Podstawową rolę w merytorycznym załatwianiu spraw, a szerzej w wykonywaniu zadań administracji odgrywali referenci. Przygotowując załatwienie spraw urzędowych odpowiadali oni za dokładną znajomość przepisów, przedstawienie sprawy zgodnie z aktami, dokładne przytoczenie wszystkich danych, dopilnowanie terminów i za zaprojektowanie załatwienia tak, by ostatecznie kończyło sprawę, nie wywołując potrzeby dalszej korespondencji. Zobowiązano ich też do przestrzegania zasad oszczędności oraz występowania wobec starosty z inicjatywą co do wydania niezbędnych zarządzeń wynikających z przepisów lub stanu faktycznego⁶⁴.

Spośród personelu referenckiego starostw wyróżniali się szczególnym statusem tak zwani referenci fachowi. Po pierwsze wynikało to z zatrudnienia ich na etatach innych ministerstw niż MSW (z wyjątkiem lekarzy powiatowych w latach 1923–1932 oraz architektów i techników budowlanych w latach 1932–1939), a po drugie z posiadania szerszych uprawnień decyzyjnych. Rozporządzenie organizacyjne z 1919 r., jakkolwiek nie używając określenia „referenci fachowi”, stanowiło, iż urzędnicy tej kategorii są powołani do załatwiania spraw z danej dziedziny administracji i starosta winien upoważnić ich do podpisywania zarządzeń i orzeczeń, za które ponoszą odpowiedzialność. W myśl przepisów rozporządzenia z 1930 r. referent fachowy ponosił dodatkową odpowiedzialność za załatwienie sprawy zgodnie z wymaganiami danej gałęzi wiedzy fachowej i z reguły miał prawo samodzielnej decyzji. Status referentów fachowych mieli lekarze powiatowi, powiatowi lekarze weterynarii, architekci powiatowi, komisarze ochrony lasów, komisarze ziemscy oraz referenci melioracyjni, a na podstawie przepisów z 1919 r. także referenci rolni i aprowizacyjni⁶⁵.

Występujące w strukturze organizacyjnej starostw stanowiska pracy o charakterze pomocniczym (przynajmniej urzędnicze) można podzielić na dwie gru-

⁶³ Dz. Urz. MSW 1925, nr 2, poz. 238. Dz. U. 1930, nr 55, poz. 446; 1933, nr 102, poz. 780. R. Hausner, *Organizacja urzędów...*, s. 320–321. R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 71, 103 i 106.

⁶⁴ APL, SPLubelskie, sygn. 38, s. 125–126. Dz. U. 1930, nr 55, poz. 446.

⁶⁵ Dz. U. 1919, nr 90, poz. 488; 1930, nr 55, poz. 446; 1933, nr 85, poz. 635. Dz. Urz. MSW 36, nr 13, s. 215–218.

py. Pierwsza to personel kancelaryjny, druga to pomocnicy referentów, pod ich bezpośrednim kierunkiem wykonujący czynności schematyczne, lecz bez prawa do podpisywania pism⁶⁶. Część pomocników, a w pierwszym okresie funkcjonowania starostw także personelu kancelaryjnego, zatrudniona była na etatach innych ministerstw niż MSW.

Podział czynności pomiędzy poszczególnych urzędników dokonywany był przez starostę. Już w okólniku MSW z 9 IX 1919 r. podkreślono dopuszczalność, a wręcz konieczność pewnej elastyczności w jego kształtowaniu, co pociągało za sobą także jego zmienność. Dopiero przepisy wojewody z 1927 r. wprowadziły pewien schemat w tworzeniu referatów (rozumianych jako grupy spraw przydzielone urzędnikom), przy jednoczesnym dopuszczeniu uzasadnionych odchyleń. Podobnie tę materię regulowały późniejsze przepisy, zalecając starostom kierowanie się w tej mierze teoretycznym i praktycznym przygotowaniem oraz innymi indywidualnymi cechami urzędników. Jako samodzielnych referentów miało wykorzystywać w pierwszym rzędzie urzędników I kategorii, w razie potrzeby i możliwości powierzając tego rodzaju obowiązki urzędnikom II kategorii. Uwzględnić należało też różny poziom skomplikowania i pracochłonności załatwiania poszczególnych rodzajów spraw⁶⁷.

W przepisach z 1927 r. zalecono starostom sprawy z zakresu MSW podzielić pomiędzy czterech referentów z etatu tego ministerstwa (pierwszy – sprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego, drugi – administracyjno-prawne, trzeci – administracyjno-karne i czwarty – wojskowe) i schemat ten zasadniczo utrzymał się do końca lat trzydziestych. Referenci ci załatwiali też sprawy należące do właściwości innych ministerstw (niemających własnego personelu), takie jak przemysłowe, wyznaniowe, rolne (w pewnym okresie) czy opieki społecznej. Podobnie było ze sprawami odbudowy, tylko bowiem w kilku starostwach w drugiej połowie lat dwudziestych byli zatrudnieni specjaliści referenci odbudowy⁶⁸.

Pozostałe czynności należące do kompetencji starostów wykonywali urzędnicy pozostający z reguły na etatach innych ministerstw niż MSW. We wszystkich starostwach urzędowali lekarze powiatowi, powiatowi lekarze weterynarii, referenci aprowizacyjni (w latach 1919–1921) oraz referenci rolni (wykonujący w latach 1921–1923 zarząd majątków państwowych). Wobec architektów powiatowych, komisarzy ochrony lasów, komisarzy ziemskich oraz referentów melioracyjnych zastosowano dopuszczane przez przepisy ustrojowe rozwiązanie, pole-

⁶⁶ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 250. Lub. Dz. Woj. 1932, nr 13a, poz. 106.

⁶⁷ Dz. Urz. MSW 1919, nr 48–49, poz. 696. APL, UWL Wydz. Og., sygn. 249. Lub. Dz. Woj. 1932, nr 13a, poz. 106. M. Bużański, *Podział czynności w starostwach*, GAIPP 1933 nr 5, s. 165–168. W. Dołżycki, *Podział czynności w starostwach*, GAIPP 1932, nr 13, s. 443–445.

⁶⁸ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 249 i 284. Referenci odbudowy w latach 1925–1927 urzędowali (choć niejednocześnie) w Białej Podlaskiej, Chełmie, Hrubieszowie, Tomaszowie i Włodawie – APL, UWL Wydz. Og., sygn. 303; sygn. 873, k. 91; sygn. 248; a w 1929 r. w Białej Podlaskiej oraz we Włodawie – APL, UWL Wydz. Og., sygn. 854, k. 190.

gające na powierzeniu jednemu urzędnikowi załatwiania spraw dotyczących obszarów kilku powiatów. W takiej sytuacji funkcjonariusz ten pod względem osobowym podlegał staroście tego powiatu, w którym miał swą urzędową siedzibę, natomiast pod względem służbowym starostom właściwym ze względu na miejsce wykonywania poszczególnych czynności urzędowych⁶⁹.

Na fakt urzędowania architektów powiatowych wraz z technikami budowlanymi tylko w niektórych starostwach już od 1921 r. wskazuje liczba tych funkcjonariuszy mniejsza od liczby powiatów. W 1925 r. architekci mieli siedziby w 14 starostwach, zaś w roku 1926 jako miejsca urzędowania wyznaczono im Białą Podlaską, Chełm, Lublin, Puławę, Radzyń, Siedlce oraz Zamość (powierzając każdemu od 2 do 4 powiatów), niektórym przydzielając techników budowlanych. W roku 1932 okólnikiem wojewody lubelskiego urzędowanie architektów powiatowych przewidziano jedynie w Puławach i Siedlcach, a techników budowlanych w Chełmie, Radzyniu i Zamościu. W pozostałych powiatach sprawy budowlane powierzono kierownikom zarządów drogowych, a tylko w razie potrzeby czynności urzędowe mieli tam wykonywać wyznaczeni przez wojewodę architekci lub technicy budowlani. Dla obszaru Lublina sprawy z zakresu zarządu nieruchomości państwowych prowadzone były w urzędzie wojewódzkim⁷⁰.

Rozszerzenie kompetencji starostów o nadzór nad lasami prywatnymi pociągnęło za sobą przydzielenie do starostw komisarzy ochrony lasów. W roku 1927 roku wojewoda wyznaczył tym funkcjonariuszom siedziby w Białej Podlaskiej, Chełmie, Puławach, Siedlcach i Zamościu, powierzając im od 3 do 4 powiatów. Obszar powiatu lubelskiego znajdował się pod nadzorem urzędnika urzędu wojewódzkiego. W roku 1932 powiat bialski powierzono komisarzowi w Siedlcach, a w 1934 r. jedną z siedzib komisarza przeniesiono z Puław do Starostwa Powiatowego Lubelskiego. Od roku 1936 komisarze ochrony lasów urzędowali w starostwach: chełmskim, lubelskim, siedleckim oraz zamojskim, mając przydzielone od 4 do 5 powiatów. Z dniem 1 IV 1939 r. nastąpiła jedynie korekta obszarów odpowiedzialności komisarzy (wynoszących teraz od 3 do 4 powiatów), spowodowana zmianą granic województwa⁷¹.

Po zespoleniu ze starostwami powiatowych urzędów ziemskich komisarze ziemscy wraz z personelem pomocniczym urzędowali we wszystkich powiatach, z wyjątkiem powiatu grodzkiego lubelskiego, gdzie obowiązki te wykonywał komisarz Starostwa Powiatowego Lubelskiego⁷².

⁶⁹ Dz. U. 1919, nr 90, poz. 488; 1928, nr 11, poz. 86. K. W. Kumaniecki, *Ustrój państwowych władz...*, Kraków 1920, s. 125–126.

⁷⁰ *Sprawozdanie z dorobku...*, s. 74. APL, UWŁ Wyd. Og., sygn. 288; UWŁ Wyd. Og., sygn. 252. Lub. Dz. Woj. 1932, nr 11, poz. 80. Dz. U. 1932, nr 12, poz. 71.

⁷¹ Dz. Urz. Woj. Lub. 1927, nr 14, poz. 256. APL, SPŁukowskie, sygn. 43, k. 120. Lub. Dz. Woj. 1934, nr 21, poz. 176; 1936, nr 13, poz. 127; 1939, nr 7, poz. 63.

⁷² Dz. Urz. MSW 1934, nr 33, s. 951–953. Lub. Dz. Woj. 1939, nr 7, poz. 63.

Najpóźniej, bo z dniem 1 IV 1936 r., zostały uruchomione referaty melioracyjne, z siedzibami w Chełmie, Lublinie, Łukowie, Siedlcach i Zamościu (mając przydzielone od 3 do 5 powiatów). Podział ten w roku 1938 Minister Rolnictwa i Reform Rolnych na wniosek Wojewody Lubelskiego skorygował, uwzględniając zróżnicowanie obszaru województwa pod względem intensywności prowadzonych robót melioracyjnych. Wyznaczono wtedy referentom melioracyjnym siedziby w: Białej Podlaskiej, Chełmie, Hrubieszowie, Lublinie, Puławach, Siedlcach, Sokołowie oraz w Zamościu, przydzielając im od 2 do 4 powiatów. Od 1 IV 1939 r., po zmianach granic województwa, referaty melioracyjne istniały w starostwach: bialskim, chełmskim, hrubieszowskim, lubelskim, siedleckim, włodawskim i zamojskim. Obszar działania referatów w Chełmie i Włodawie obejmował tylko po jednym powiecie, a pozostałych od 2 do 5 powiatów⁷³.

Na nieco innej zasadzie (choć w pozornie podobny sposób) zorganizowane było prowadzenie spraw opieki nad inwalidami wojennymi i wojskowymi, przekazanych starostom w 1929 roku. Tylko specjalnie wyznaczeni starostowie przyjmowali i rozpatrywali roszczenia oraz wnioski w zakresie zaopatrzenia inwalidzkiego, w związku z czym ich właściwość rozciągała się na obszar wielu powiatów. Organizacyjną konsekwencją tego rozwiązania było utworzenie referatów inwalidzkich wraz ze specjalną obsadą (na etacie Ministerstwa Opieki Społecznej) tylko w wybranych starostwach, przy których urzędowały też inwalidzkie komisje rewizyjno-lekarskie.

Początkowo załatwianie spraw inwalidzkich na obszarze województwa lubelskiego powierzono starostom: siedleckiemu (wobec osób zamieszkałych na obszarze powiatów: bialskiego, konstantynowskiego, łukowskiego, radzyńskiego, siedleckiego, sokołowskiego, węgrowskiego i włodawskiego), zamojskiemu (wobec zamieszkałych na obszarze powiatów: biłgorajskiego, hrubieszowskiego, krasnostawskiego, tomaszowskiego i zamojskiego) i Staroście Powiatowemu Lubelskiemu (wobec zamieszkałych w pozostałych powiatach województwa). W 1933 r. referat inwalidzki w Zamościu zlikwidowano, a na obsługiwane przezeń powiaty oraz powiat włodawski rozciągnięto właściwość starosty lubelskiego, przekazując z kolei powiat garwoliński staroście siedleckiemu. Natomiast z dniem 1 IV 1938 r. likwidacji uległ referat inwalidzki w Siedlcach i tym samym Starosta Powiatowy Lubelski stał się właściwy w sprawach inwalidzkich dla obszaru całego województwa⁷⁴.

Specyficznym rozwiązaniem organizacyjnym było powierzenie załatwiania pewnych spraw z zakresu działania starosty pracownikom wydziałów powia-

⁷³ Dz. Urz. MSW 1936, nr 13, s. 214-218. Lub. Dz. Woj. 1938, nr 7, poz. 50. APL, SPLubartowski, sygn. 2, k. 35. Lub. Dz. Woj. 1939, nr 7, poz. 63.

⁷⁴ APL, UWL Wydz. POZ, sygn. 274; SPLubelskie, 35. Dz. U. 1933, nr 96, poz. 740; 1938, nr 21, poz. 189.

towych, a więc urzędów samorządowych, jednakowoż kierowanych przez starostów jako przewodniczących wydziałów powiatowych. W przepisach organizacyjnych dla starostw z 1927 r. zalecono, by sprawy samorządowe prowadził urzędnik wydziału powiatowego (inspektor samorządu gminnego). Personel samorządowy, niekiedy i przed rokiem 1927, załatwiał także inne rodzaje spraw, jak na przykład rozliczanie kosztów leczenia (w Siedlcach w 1921 r.), statystyka produkcji rolnej (w Łukowie w 1932 r.) czy ewidencja ruchu ludności (w Tomaszowie w 1932 r.)⁷⁵. Podobnie kierownicy powiatowych zarządów drogowych (będący urzędnikami państwowymi, lecz przydzielonymi do wydziałów powiatowych) od 1932 r. mieli powierzone sprawy budowlane w tych powiatach, w których nie przewidziano stanowisk architektów powiatowych lub techników budowlanych⁷⁶. Powyższe rozwiązania organizacyjne podyktowane były bądź to dążeniem do zapewnienia lepszej koordynacji działań administracji (poprzez koncentrację w rękach jednego urzędnika kompetencji nadzorczych starosty i wydziału powiatowego w stosunku do samorządu gminnego), bądź względami oszczędnościowymi (w prowadzeniu spraw budowlanych).

Celem ułatwienia administrowania powierzonym terenem, a szczególnie ułatwienia dostępu obywateli do urzędu starościńskiego, tworzone ekspozytury starostw. Na obszarze województwa lubelskiego jedyna ekspozytura funkcjonowała w Parczewie w powiecie włodawskim, co zapewne wynikało z jego niedogodnych warunków komunikacyjnych. W oparciu o źródła trudno jest precyzyjnie określić jej właściwość terytorialną i rzeczową. Wiadomo jedynie, że w kwietniu 1921 r. w skład ekspozytury wchodził referat aprowizacyjny. Wzmianki źródłowe wskazują na jej funkcjonowanie co najmniej od lipca 1920 do listopada 1921 r. Wyrażoną podstawę prawną dla tworzenia ekspozytur starostw dało dopiero rozporządzenie z 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej. Jednak w województwie lubelskim nie zastosowano tego rozwiązania w praktyce, a na pozostałym obszarze kraju także wykorzystywano je w dość wąskim zakresie⁷⁷.

Natomiast znacznie prostszą formą ułatwienia kontaktów petentów ze starostwem było załatwianie spraw w drodze objazdowej przez starostę lub jego urzędników bądź to przy sposobności wykonywania innych czynności urzędowych, lub też w wyznaczonych z góry miejscach i terminach (jako tzw. roki urzędowe)⁷⁸.

⁷⁵ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 249 i 871, k. 4. SPŁukowskie, sygn. 41, k. 60. APL, UWL Wydz. Og., sygn. 873, k. 369.

⁷⁶ Lub. Dz. Woj. 1932, nr 11, poz. 80.

⁷⁷ APL, UWL Wydz. Og. sygn. 875, k. 2. Wzmianki o ekspozyturze parczewskiej – APL, SPŁukowskie, sygn. 33, k. 1-2; UWL Wydz. Og., sygn. 875, k. 25 oraz E. Horoch, A. Koprukowniak, R. Szczygieł, *Dzieje Parczewa 1401 – 2001*, Parczew-Lublin 2001, s. 206. R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 75.

⁷⁸ Dz. U. 1930, nr 55, poz. 446. Ze względów budżetowych, także i ta forma nie była stosowana na wystarczająco dużą skalę – R. Hausner, *Rewizja przepisów...*, s. 24–25.

1.3. Personel starostw

Najliczniejszą grupę wśród personelu starostw stanowili urzędnicy. Początkowo ich status określały tymczasowe przepisy służbowe dla urzędników państwowych, wydane przez Radę Regencyjną 11 VI 1918 r., rozróżniające urzędników etatowych i nieetatowych. Ci drudzy, w przeciwieństwie do pierwszych, przyjmowani byli do służby pomocniczej niestalej (bez pisma nominacyjnego), za wynagrodzeniem pozaetatowym wyznaczonym przez zwierzchność i bez nabycia praw przysługujących urzędnikom etatowym, takich jak nieusuwalność i zaopatrzenie emerytalne. Natomiast ustawa z 13 VII 1920 r. o uposażeniu urzędników i niższych funkcjonariuszy państwowych dzieliła urzędników według grup uposażenia. Dla prawa urzędniczego II RP główne znaczenie miała jednak ustawa z 17 II 1922 r. o państwowej służbie cywilnej. W myśl jej przepisów urzędnika z państwem wiązał stosunek służbowy (stały lub czasowy) mający charakter publiczno-prawny, nawiązywany przez doręczenie pisma nominacyjnego. Stanowiska pracy były pod względem budżetowym przyporządkowane etatom poszczególnych ministerstw, z których zakresu administrację sprawowali starostowie w ramach zespolenia⁷⁹.

W pragmatyce służbowej z 1922 r. stanowiska w aparacie administracyjnym zostały podzielone pod względem poziomu wykształcenia wymaganego do ich objęcia na trzy kategorie. Dla stanowisk I kategorii konieczne było posiadanie wykształcenia wyższego, dla II – średniego ogólnokształcącego lub zawodowego i wreszcie dla III – ukończenie szkoły powszechnej lub niższych klas szkoły średniej. Rozporządzenie Rady Ministrów zaliczyło poszczególne stanowiska do powyższych kategorii oraz wskazało rodzaje szkół i egzaminów stanowiące podstawę uznania kryterium wykształcenia za spełnione. W wyjątkowych przypadkach dopuszczalne było mianowanie osoby nieposiadającej wymaganego wykształcenia. Przepisy przejściowe ustawy modyfikowały czasowo tryb udzielania tych zezwoleń, a wobec osób już zatrudnionych w administracji przewidywały procedurę ustalenia w służbie, wymagającą spełnienia warunków określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów, takich jak odbycie służby próbnej, kursów, złożenie egzaminów, przy jednoczesnej możliwości zwolnienia od wykazania się wymaganym poziomem wykształcenia⁸⁰.

Stanowiskom urzędowym przepisy wykonawcze do ustawy przyporządkowywały tytuły i stopnie służbowe. Tych ostatnich było 12 (od I do XII), z tym że na cztery najwyższe (I–IV) mianował prezydent RP, a na pozostałe ministrowie. Z posiadanych stopni służbowych wynikało starszeństwo służbowe urzędni-

⁷⁹ Dz. P. Kr. P. 1918, nr 6, poz. 13. Dz. U. 1920, nr 65 poz. 429; 1922, nr 21, poz. 164. K. W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *op. cit.*, s. 35–36. J. Stelina, *op. cit.*, s. 334–337 i 341–343.

⁸⁰ Dz. U. 1924, nr 64, poz. 631; nr 24, poz. 630; 1927, nr 56, poz. 493.

ków (określane według czasu służby na danym stanowisku w tym samym stopniu) oraz odpowiadały im grupy uposażenia przewidziane ustawą z 9 X 1923 r. o uposażeniu funkcjonariuszy państwowych i wojska. Istotne zmiany przyniósł rok 1933. Zlikwidowano wtedy podział urzędników (a także funkcjonariuszy niższych) według stopni służbowych, zachowując jedynie podział na 12 grup uposażenia. Z chwilą mianowania na dane stanowisko służbowe przysługiwał urzędnikowi tytuł urzędowy, którym była nazwa tego stanowiska, zaś ich stosunek hierarchiczny wynikał z kolejności umieszczenia w tabeli zawartej w rozporządzeniu Rady Ministrów z 19 XII 1933 r. o zaszeregowaniu funkcjonariuszy państwowych⁸¹.

Do katalogu obowiązków urzędnika należała wierna służba Rzeczypospolitej, przestrzeganie ustaw i przepisów, gorliwe, sumienne i bezstronne wypełnianie obowiązków, dbałość o dobro spraw publicznych, wypełnianie zleceń przełożonych, przestrzeganie tajemnicy służbowej oraz dbałość o zachowanie powagi władzy i urzędu. Przepisy ograniczały też pozasłużbową aktywność funkcjonariuszy, w szczególności w zakresie dodatkowego zarobkowania. Prawa wynikające z posiadania statusu urzędnika miały charakter ekonomiczny (nieusuwalność, prawo do uposażenia emerytalnego oraz zaopatrzenie wdów i sierot), socjalny (urlupy, opieka lekarska) i honorowy (prawo do tytułu służbowego). Osoba funkcjonariusza objęta była też szczególną ochroną karnoprawną podczas pełnienia służby⁸².

Oprócz karnej i cywilnoprawnej urzędnicy ponosili też odpowiedzialność porządkową (za popełnienie wykroczenia służbowego) i dyscyplinarną (za popełnienie występku służbowego). Kary dyscyplinarne nakładane były w trybie postępowania dyscyplinarnego przez komisje dyscyplinarne przy władzach naczelnym i podległych bezpośrednio władzom naczelnym oraz wyższą komisję dyscyplinarną przy Prezydium Rady Ministrów jako instancję odwoławczą⁸³.

Spośród ogółu urzędników możliwe jest wydzielenie pod względem formalnym personelu kancelaryjnego w oparciu o kryterium posiadania przez nich określonych tytułów służbowych. Co do okresu obowiązywania najstarszej pragmatyki, to w zarządzeniu MSW z 15 IV 1919 r. mowa jest o naczelniku kancelarii w VIII kategorii płacy i sekretarzu w IX kategorii. Dla urzędników kategorii

⁸¹ Dz. U. 1924, nr 64, poz. 631; 1923, nr 116, poz. 924; 1933, nr 86, poz. 661; nr 86, poz. 663; nr 102, poz. 780. K. W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *op. cit.*, s. 40. K. W. Kumaniecki, J. Langrod, S. Wachholz, *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego*, Kraków 1939, s. 747-748.

⁸² K. W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *op. cit.*, s. 41-42. J. Stelina, *op. cit.*, s. 343-347.

⁸³ Szczegółowo regulowała to ustawa z 17 II 1922 r. o organizacji władz dyscyplinarnych i postępowaniu dyscyplinarnym przeciwko funkcjonariuszom państwowym (Dz. U. 1922, nr 21, poz. 165). K. W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *op. cit.*, s. 42-44. J. Stelina, *op. cit.*, s. 347.

X i XI tytułów nie przewidziano. Tytuły wyliczone w nieco późniejszym zarządzeniu MSW z 13 X 1921 r. przedstawia tabela 1⁸⁴.

Tabela 1. Tytuły służbowe personelu kancelaryjnego obowiązujące w starostwach województwa lubelskiego w 1921 r.

Tytuł służbowy	Stopień służbowy (kategoria płacy)
sekretarz	IX
starszy kancelista	X
kancelista	XI
brak tytułu określonego w zarządzeniu	XII

Na podstawie: Dz. Urz. MSW 1921, nr 10, poz. 324, APL, UWL Wydz. Og., sygn. 1, k.54.

Przepisy wykonawcze do ustawy z 1922 r. wyróżniały całą grupę stanowisk kancelaryjnych należących do III kategorii, które w części dotyczącej administracji terenowej wyliczono w tabeli 2.

Tabela 2. Tytuły służbowe personelu kancelaryjnego obowiązujące w starostwach województwa lubelskiego w latach 1924–1934

Tytuł służbowy (stanowisko)	Stopień służbowy
naczelnik kancelarii	VIII – IX
adiunkt kancelaryjny	IX – X
rejestrator	X – XI
kancelista	XI – XII

Na podstawie: Dz. U. 1924, nr 64, poz. 631.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na rozporządzenie Rady Ministrów z 29 XI 1930 r., które spośród urzędników III kategorii wydzieliło tych, którzy wykonywali czynności referenckie, nadając im tytuł adiunkta administracyjnego, dla stopni służbowych od VIII do XI. Urzędnicy ci byli powołani do załatwiania spraw opartych o gotowe wzory, wymagających jedynie znajomości przepisów proceduralnych oraz materialnych danego działu. Od tego momentu nie jest możliwe utożsamianie urzędników kancelaryjnych z ogółem urzędników III kategorii⁸⁵.

Po wspomnianych już zmianach w prawie urzędniczym z roku 1933 dla starostw przewidziano tylko dwa stanowiska kancelaryjne – kierownika kancelarii (pod pozycją 4 tabeli stanowisk) i pomocnika kancelaryjnego (pod pozycją 6).

⁸⁴ APL, SPKonstantynowskie, sygn. 1, k. 53. Dz. Urz. MSW 1921, nr 10, poz. 324, APL, UWL Wydz. Og., sygn. 1, k.54.

⁸⁵ Dz. U. 1930, nr 87, poz. 680. Dz. Urz. MSW 1930, nr 21, poz. 416.

Zmiana ta weszła w życie z dniem 1 II 1934 r. Rozbudowa katalogu stanowisk o charakterze kancelaryjnym w starostwach nastąpiła dopiero w roku 1937 (z mocą obowiązującą od 1 I 1938 r.), co przedstawiono w tabeli 3. Osoby z wykształceniem niższym niż gimnazjalne, dopuszczone do odbycia służby przygotowawczej, zaliczano do XII grupy uposażenia, a po odbyciu tejże służby do XI grupy. Urzędnik nieposiadający wykształcenia wyższego mógł być awansowany maksymalnie do VII grupy⁸⁶.

Tabela 3. Tytuły służbowe personelu kancelaryjnego obowiązujące w starostwach województwa lubelskiego od 1938 r.

Tytuł służbowy (stanowisko)	Pozycja w tabeli stanowisk
kierownik kancelarii	4
starszy rejestrator	6
rejestrator	7
kancelista	8

Na podstawie: Dz. U. 1937, nr 83, poz. 603.

Stanowiska kancelaryjne należały do kategorii III, co oznaczało, że do ich objęcia niezbędne było ukończenie siedmioklasowej szkoły powszechnej lub trzyklasowej szkoły średniej ogólnokształcącej, względnie co najmniej trzyletniej szkoły zawodowej, jeśli warunkiem przyjęcia do niej było ukończenie co najmniej czterech oddziałów szkoły powszechnej. Mianowanie na stałe wymagało odbycia rocznej służby przygotowawczej. Po niej następował egzamin ze znajomości zasad ustroju konstytucyjnego, ustroju władz i urzędów, przepisów o państwowej służbie cywilnej i o opłatach stemplowych oraz z dokładnej znajomości przepisów kancelaryjnych. Dwa ostatnie zagadnienia dotyczyły właśnie stanowisk kancelaryjnych. Urzędnik prowizoryczny lub kontraktowy mógł być zwolniony od odbycia służby przygotowawczej, jeśli służył przynajmniej przez rok⁸⁷.

Konsekwencją przyjęcia w ustroju administracji terenowej zasady zespolenia było zatrudnianie w starostwach urzędników z etatów różnych ministerstw (resortów). Najliczniejszą i podstawową grupę (obejmującą także starostę) stanowili urzędnicy na etatach MSW, którzy prowadzili też sprawy z tych działów administracji, dla których nie angażowano personelu odpowiednich resortów. Etyty w budżetach były przyznawane dla całej administracji zespolonej danego województwa, czyli zarazem dla urzędu wojewódzkiego jak i starostw, tak więc do wojewody należało dokonanie ich podziału pomiędzy urzędy. Powoduje to pewne trudności w określeniu wielkości zatrudnienia w administracji powiatowej,

⁸⁶ Dz. U. 1933, nr 102, poz. 780; 1937, nr 83, poz. 603; 1933, nr 102, poz. 781.

⁸⁷ Dz. U. 1924, nr 64, poz. 629; 1929, nr 88, poz. 663; 1925, nr 60, poz. 424.

gdyż źródła często dostarczają danych obejmujących również UWL. Nawiasem mówiąc w roku 1929 MSW wyknęło wojewodom nieuzasadnione powiększanie personelu urzędów wojewódzkich kosztem starostw⁸⁸.

Liczebność urzędników w początkowym okresie funkcjonowania starostw jest na obecnym etapie badań trudna do określenia. Można przytoczyć jedynie dane dla starostwa bialskiego, w którym w grudniu 1920 r. pracowały 22 osoby z etatu MSW, 7 z Ministerstwa Aprowizacji, 10 z Ministerstwa Rolnictwa i Dóbr Państwowych oraz jedna z Ministerstwa Zdrowia Publicznego, czyli łącznie 40 osób (uwzględniając też dietariuszy). Dla całego obszaru województwa danych przekrojowych (choć niekompletnych) dostarcza dopiero wykaz urzędników według stanu na 28 II 1921 r., ogłoszony w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego. W rozbiciu na etaty poszczególnych ministerstw przedstawiono je w tabeli 4⁸⁹.

Już rok 1921 przyniósł pierwszą istotną zmianę, jaką była stopniowa likwidacja agend Ministerstwa Aprowizacji. Pierwsze polecenie ograniczenia liczebności tej grupy personelu pochodzi z marca 1921 r., zaś od początku sierpnia pozostać na służbie mieli wyłącznie dotychczasowi referenci aprowizacyjni. W ciągu tego roku ponad 60 osób zostało zwolnionych lub przeniesionych na etaty innych ministerstw. Redukcje dotknęły też personel resortu rolnictwa, spośród którego jeszcze w 1921 r. zostali zwolnieni sanitariusze weterynaryjni. Natomiast od roku 1923 nie było już w starostach referentów rolnych (w związku z przekazaniem spraw zarządu majątków państwowych do urzędu wojewódzkiego) oraz drugich powiatowych lekarzy weterynarii urzędujących dotąd w niektórych powiatach⁹⁰.

⁸⁸ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 9.

⁸⁹ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 857, k. 17. Dz. Urz. Woj. Lub. 1921, nr 2-3, poz. 71. W wykazie zamieszczonym w dzienniku urzędowym wśród urzędów brakuje Komisariatu Rządu w Lublinie. Porównanie z informacjami pochodzącymi ze źródeł archiwalnych np. dla starostwa siedleckiego i sokołowskiego (APL, UWL Wydz. Og., sygn. 871, k. 2; sygn. 872, k. 341), wskazuje na pewne zaniżenie danych zawartych w wykazie. Być może wynika ono z uwzględnienia tylko urzędników etatowych, mających w tym momencie określony status prawny. Wreszcie w wykazie nie uwzględniono zupełnie pracowników z etatu Ministerstwa Robót Publicznych (architektów powiatowych i techników budowlanych), których w roku 1921 było w starostwach łącznie 18, por.: *Sprawozdanie z dorobku...*, s. 74.

⁹⁰ APL, SPLubelskie, sygn. 26. Dz. Urz. Woj. Lub. 1921 nr 4-12; nr 12, poz. 323. *Sprawozdanie z dorobku...*, s. 37. APL, UWL Wydz. Og., sygn. 289. W końcu roku 1921 dodatkowi lekarze weterynarii urzędowali w powiatach: janowskim, puławskim i włodawskim (APL, UWL Wydz. Og. sygn. 289).

Tabela 4. Personel starostw województwa lubelskiego według etatów ministerstw w dniu 28 II 1921 r.

Starostwo	MSW	Ministerstwo Aprovizacji	Ministerstwo Zdrowia	Ministerstwo Rolnictwa i Dóbr Państwowych	Razem
bialskie	12	3	1	3	19
biłgorajskie	10	4	2	3	19
chełmskie	11	3	1	5	20
garwolińskie	12	6	1	3	22
hrubieszowskie	11	4	1	5	21
janowskie	11	4	1	3	19
konstantynowskie	12	4	-	3	19
krasnostawskie	9	5	1	3	18
lubartowskie	12	4	1	3	20
lubelskie	18	6	1	5	30
łukowskie	15	4	1	3	23
puławskie	14	6	1	4	25
radzyńskie	11	3	1	4	19
siedleckie	19	6	1	4	30
sokołowskie	7	2	1	2	12
tomaszowskie	15	2	1	3	21
węgrowskie	11	4	1	1	17
włodawskie	17	4	1	3	25
zamojskie	9	2	1	4	16
razem	236	76	19	64	395

Na podstawie: Dz. Urz. Woj. Lub. 1921, nr 2–3, poz. 71.

Lekarze powiatowi zostali przeniesieni na etat MSW ze względu na dokonaną na przełomie lat 1923 i 1924 likwidację Ministerstwa Zdrowia Publicznego. W niektórych starostwach (np. w roku 1925 w chełmskim, lubelskim i siedleckim) mieli oni pomocników, określanych też mianem urzędników sanitarno-obyczajowych. W ciągu lat dwudziestych zmniejszyła się liczba architektów i techników budowlanych (w roku 1925 było ich już tylko 15). W latach 1925–1927 w wybranych starostwach urzędowali specjaliści referenci (również z etatu Ministerstwa Robót Publicznych) prowadzący sprawy pomocy w odbudowie ze zniszczeń wojennych. Stan zatrudnienia we wszystkich urzędach z rozbiorem na etaty, odtworzony na podstawie podziałów czynności nadesłanych do UWL w ciągu stycznia i lutego 1927 r. prezentuje tabela 5⁹¹.

⁹¹ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 283. *Sprawozdanie z dorobku...*, s. 74.

Tabela 5. Personel starostw województwa lubelskiego według etatów ministerstw w okresie styczeń–luty 1927 r.

Starostwo	MSW – bez służby zdrowia	MSW – służba zdrowia	Ministerstwo Rolnictwa i Dóbr Państwowych	Ministerstwo Robót Publicznych	Razem
bialskie	11	1	1	2	15
biłgorajskie	11	1	1		13
chełmskie	13	1	1	2	17
garwolińskie	11	1	1		13
hrubieszowskie	10	1	1		12
janowskie	11	1	1		13
konstantynowskie	7	1	1		9
krasnostawskie	11	1	1		13
lubartowskie	12	1	1		14
lubelskie	23	2	1	2	28
łukowskie	11	1	1		13
puławskie	11	1	1		13
radzyńskie	10	1	1	2	14
siedleckie	13	3	1	2	19
sokołowskie	9	1	1		11
tomaszowskie	11	1	1	1	14
węgrowskie	9	1	1		11
włodawskie	11	1	1	1	14
zamojskie	12	1	1	1	15
razem	217	22	19	13	271

Na podstawie: APL, UWL Wydz. Og., sygn. 248.

W tym samym roku, ze względu na przekazanie powiatowej administracji zespolonej kompetencji w zakresie nadzoru nad lasami prywatnymi, w niektórych starostwach rozpoczęli urzędowanie komisarze ochrony lasów (z etatu Ministerstwa Rolnictwa), z których każdy miał przydzielone po kilka powiatów. Z 1 IV 1928 r. pochodzą najpóźniejsze informacje o dwuosobowych obsadach z resortu zdrowia już tylko w Lublinie i Siedlcach, a z końca roku 1929 o referentach odbudowy jedynie w Białej Podlaskiej i Włodawie. Natomiast w związku z przejęciem spraw inwalidzkich od administracji wojskowej w roku 1929 przewidziano po dwóch urzędników z etatu Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej dla starostw lubelskiego, siedleckiego i zamojskiego. W roku 1932 nastąpiło przejście lekarzy powiatowych na etat Ministerstwa Opieki Społecznej oraz ograniczenie liczby personelu architektonicznego do 5 osób, a następnie przeniesienie go na etat MSW w związku z likwidacją Ministerstwa Robót Publicznych⁹².

⁹² Dz. Urz. Woj. Lub. 1927, nr 14, poz. 256. APL, UWL Wydz. Og., sygn. 283; sygn. 854, k. 190; UWL Wydz. POZ, sygn. 274; UWL Wydz. Og., 219. Lub. Dz. Woj. 1932, nr 11, poz. 80.

Najpoważniejsze konsekwencje dla wielkości zatrudnienia w starostwach miało włączenie do nich w 1934 r. powiatowych urzędów ziemskich, które na obszarze województwa lubelskiego, według stanu z dnia 1 XI 1933 r., zatrudniały 45 urzędników. W zespolonej administracji powiatowej zadania z zakresu zrestrukturyzowanej administracji rolnictwa miało według planów wykonywać 41 lub 42 referentów (w zależności od liczby przydzielonych wojewodzie etatów), na ogół po dwu na starostwo. Ostatnie wyraźne powiększenie personelu resortu rolnictwa nastąpiło wraz z utworzeniem referatów melioracyjnych, dla których przewidziano 13 etatów po dwa lub trzy na urzędy będące siedzibami tychże. Drobniejsze korekty liczebności i rozmieszczenia stanowisk komisarzy ochrony lasów nastąpiły w roku 1936, a referentów melioracyjnych wraz z personelem pomocniczym w latach 1938–1939⁹³.

W ciągu lat trzydziestych ograniczano natomiast obsadę referatów inwalidzkich, zaczynając w roku 1933 od likwidacji referatu w Zamościu. W roku 1936 w starostwach lubelskim i siedleckim załatwiano te sprawy łącznie 5 urzędników, a w roku 1938 już tylko w Lublinie – 4⁹⁴.

Jako zamknięcie tych rozważań może posłużyć zestawienie obsady kilku starostw na podstawie danych z okresu od lutego do czerwca 1938 r., zawarte w tabeli 6. Wyraźne różnice pomiędzy urzędami wynikały między innymi stąd, iż niektóre z nich były siedzibami urzędników wykonujących swe obowiązki na obszarze kilku powiatów.

Tabela 6. Personel starostw województwa lubelskiego według etatów ministerstw w okresie luty–czerwiec 1938 r.

Starostwo	MSW	Ministerstwo Rolnictwa i Reform Rolnych	Ministerstwo Opieki Społecznej	Razem
chełmskie	14*	8	1	23
janowskie	11	3	1	15
lubartowskie	11	4	1	16
lubelskie	12	8	5	25
łukowskie	11	3	1	15
tomaszowskie	11	3	1	15
zamojskie	12*	8	1	21

* Wraz z personelem służby budowlanej

Na podstawie: APL, UWL Wydz. Og., sygn. 859, k. 629; sygn. 862, k. 389; sygn. 865, k. 276-276v; sygn. 866, k. 299; sygn. 868, k. 338; sygn. 873, k. 360-360v; sygn. 876, k. 273.

⁹³ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 216; SPLubelskie, sygn. 35.

⁹⁴ APL, UWL Wydz. POZ, sygn. 274; UWL Wydz. Og., sygn. 871, k. 754; SPLubelskie, sygn. 35; UWL Wydz. Og., sygn. 866, k. 299

Na szczególną uwagę, jako mające znaczenie dla funkcjonowania kancelarii, zasługują zmiany liczebności obsady z etatu MSW, zachodzące w skali całego badanego okresu. Tabele 7 i 8 przedstawiają dane o przyznanym etacie MSW i rzeczywistej obsadzie starostw województwa lubelskiego (bez etatów służby zdrowia i budowlanej).

Tabela 7. Personel starostw województwa lubelskiego z etatu MSW w latach 1921, 1929 i 1936

Starostwo	1921	1929	1936
bialskie	12	12	12
biłgorajskie	10	11	10
chełmskie	11	13	13
garwolińskie	12	12	11
hrubieszowskie	11	11	11
janowskie	11	11	10
konstantynowskie	12	9	x
krasnostawskie	9	11	11
lubartowskie	12	10	11
lubelskie	18	22	13
Komisariat Rządu w Lublinie / lubelskie grodzkie	?	x	12
łukowskie	15	11	11
puławskie	14	12	11
radzyńskie	11	11	10
siedleckie	19	13	13
sokołowskie	7	9	9
tomaszowskie	15	12	11
węgrowskie	11	9	10
włodawskie	17	11	10
zamojskie	9	13	12
razem	236*	223	210

* Bez Komisariatu Rządu w Lublinie

Uwaga: symbol „x” oznacza, iż urząd w danym roku nie istniał.

Na podstawie: Dz. Urz. Woj. Lub. 1921, nr 2–3, poz. 71. APL, UWL Wyd. Og., sygn. 854, k. 196–222; sygn. 284.

Zaprezentowane tu dane korespondują z sytuacją w skali ogólnopolskiej, gdzie także można zaobserwować stopniowe zmniejszanie się etatu MSW w administracji terenowej. Dla wszystkich urzędów wojewódzkich i starostw w roku 1923 przewidziano w jego ramach 6146 stanowisk, w roku budżetowym 1927/28 już tylko 5064 (i to razem ze służbą zdrowia) a w roku 1938/39 – 4846 (razem ze służbą budowlaną)⁹⁵.

⁹⁵ R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 134.

Tabela 8. Etat MSW przyznany i faktycznie obsadzony w starostwach województwa lubelskiego w latach 1921–1936

Rok	Etat przyznany	Etat faktycznie obsadzony
1	2	3
1921	357+72 *	236**
1923	?	251
1924	235	228
1926	220	?
1927	220	217
1929	?	223
1936	?	210

* Urzędnicy nieetatowi

** Bez Komisariatu Rządu w Lublinie

Na podstawie: APL, UWL Wydz. Og., sygn. 283. *Funkcjonariusze państwowej służby cywilnej. Wynik spisu ze stycznia 1923 r.*, opr. S. Pszczołowski, *Statystyka Polski*, t. VI, Warszawa 1925, s. 26. APL, UWL Wydz. Og. sygn.: 307, 283, 248 i 854, k. 196–222; sygn. 284.

Nie rozwijając wątku charakterystyki grupowej urzędników starostw, wskazać należy na przynajmniej jedną specyficzną cechę personelu kancelaryjnego, czy też szerzej – pomocniczego, jako grupy. Był nią stosunkowo znaczny udział ilościowy kobiet. Co istotne, właśnie tego rodzaju stanowiska pracy zajmowała większość zatrudnionych w administracji kobiet. Zwykle pracowały tylko do momentu zamążpójścia, a więc przez czas stosunkowo krótki, co sprzyjało znacznej rotacji personelu, ale też niekorzystnie odbijało się na możliwości nabycia przezeń znaczniejszego doświadczenia zawodowego. Udział kobiet w strukturze zatrudnienia starostw województwa lubelskiego w styczniu 1923 r. kształtował się na poziomie 44%, w pierwszych dwóch miesiącach roku 1927 – około 20%, a według stanu z dnia 1 VII 1936 r. urzędniczki stanowiły jedynie 18% obsady, lecz tym razem jedna z nich zajmowała już stanowisko referenckie⁹⁶.

Oprócz urzędników wśród personelu starostw wyróżnić można jeszcze inne kategorie pracowników. Do wykonywania czynności porządkowych i pomocniczych przewidziani byli funkcjonariusze niżsi. Ich status określono w ustawie z 1922 roku o państwowej służbie cywilnej w sposób analogiczny jak urzędników. W starostwach zajmowali przede wszystkim stanowiska woźnych, w stopniach służbowych od XIII do XVI, a od przełomu roku 1933 i 1934 w grupach uposażenia od X do XII i byli mianowani na nie przez wojewodę. W początkach 1926 r. w starostwach województwa lubelskiego zatrudnionych było 33 woźnych, 2 funkcjonariuszy opłacanych z kredytów rzeczowych oraz 18 dozorców sanitarnych, będących pomocnikami lekarzy powiatowych. Ci ostatni zostali

⁹⁶ *Funkcjonariusze...*, s. XXXIII i 26. APL, UWL Wydz. Og., sygn. 248 i 284. J. Żarnowski, *Struktura społeczna inteligencji w Polsce w latach 1918–1939*, Warszawa 1964, s. 197–199 i 218.

zredukowani w kwietniu 1927 r., gdyż utrzymywanie tego rodzaju funkcjonariuszy stanowiło w świetle prawa obowiązek samorządów. Po zmianach wynikających z włączenia do starostw powiatowych urzędów ziemskich według stanu z 1 VII 1936 r. funkcjonariuszy niższych w starostwach województwa lubelskiego było 42 (najczęściej po 2, rzadziej po 3 na starostwo)⁹⁷.

Prace biurowe, zwykle o charakterze pomocniczym, wykonywali tzw. dietariusze (nazwa pochodzi od sposobu rozliczania wynagrodzenia). Na zjeździe starostów w 1937 r. zalecono czasowe ich zatrudnianie (zwłaszcza do pracy w referatach karno-administracyjnych), co miało też przeciwdziałać bezrobociu wśród inteligencji. W roku 1938 wojewoda ustalił limit osób w tym trybie angażowanych na poziomie 64 stanowisk pracy dla wszystkich starostw. Oprócz tego czynności urzędowe wykonywali bezpłatni praktykanci. Wprost o ich przyjmowaniu „dla nauki manipulacji kancelaryjnej” mowa jest w zarządzeniu wojewody z 1924 r., w którym przypomniano starostom o wymogu uzyskania na przyjęcie takiej osoby zezwolenia wojewody. Nieprzestrzeganie tej zasady wytknięto ponownie na zjeździe starostów województwa lubelskiego w roku 1937⁹⁸.

Przekazanie administracji ogólnej opieki nad inwalidami wojennymi, znajdującej się dotąd w kompetencjach powiatowych komend uzupełnień, spowodowało odkomenderowanie pewnej liczby żołnierzy do dyspozycji Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej na przeciąg roku budżetowego 1929/30. Osoby te miały możliwość późniejszego przejścia na etaty tego ministerstwa w charakterze urzędników. Czasowy charakter miało zatrudnianie w starostwach aplikantów sądowych, którzy od dokonanej w 1932 r. nowelizacji prawa o ustroju sądów powszechnych mogli być delegowani do urzędów administracji ogólnej celem zapoznania się z ich kompetencjami w sprawach karnych i wykroczeniowych⁹⁹.

Mówiąc o personelu starostw warto też mieć na uwadze pracowników biur wydziałów powiatowych, niekiedy wykonujących zadania wynikające z kompetencji starosty jako organu administracji rządowej. W szczególności dotyczy to kierowników powiatowych zarządów drogowych (w niektórych powiatach prowadzących dodatkowo sprawy zarządu budynków państwowych) oraz inspektorów samorządu gminnego (prowadzących referaty samorządowe). Zdarzały się również przypadki wykonywania przez pracowników samorządowych czynności kancelaryjnych.

⁹⁷ Dz. U. 1925, nr 118, poz. 847; 1933, nr 102, poz. 781; 1935, nr 56, poz. 360. APL, UWL Wyd. Og., sygn.: 283, 216, 284. K. W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *op. cit.*, s. 44.

⁹⁸ APL, UWL Wyd. Og., sygn. 196; SPLubartowskie, sygn. 2, k. 16; SPKrasnostawskie, sygn. 6, s. 361; UWL Wyd. Og., sygn. 196. Odnośnie do statusu pracowników kontraktowych i dietariuszy J. Stelina, *op. cit.*, s. 342.

⁹⁹ APL, UWL Wyd. POZ, sygn. 274. Dz. U. 1932, nr 86, poz. 734. Dz. Urz. MSW 1932, nr 18, poz. 245.

* * *

Ukształtowane w 1919 r. rozwiązania ustrojowo-organizacyjne administracji rządowej szczebla powiatowego na obszarze województwa lubelskiego obowiązywały w swym podstawowym zrębie przez cały okres II RP. Szerokie i doniosłe kompetencje rzeczowe oraz rola starostów jako reprezentantów rządu sprawiały, iż w różnych formach współdziałali z wieloma innymi organami administracji publicznej (w największym stopniu z wojewodą, samorządem gminnym i policją) oraz wymiarem sprawiedliwości w zakresie wszystkich działów administracji. Do właściwości starostów należało załatwienie wielu rodzajów spraw indywidualnych, w dużej części masowych i szablonowych, kształtujących sytuację licznych grup obywateli (sprawy obywatelskie, obowiązek wojskowy), przedsiębiorców (sprawy przemysłowe, ochrony lasów prywatnych, wodne) oraz wpływających na ogół stosunków społecznych (nadzór nad prasą czy zgromadzeniami). Z drugiej strony natężenie i specyfika rozwiązywanych problemów zależała od układu stosunków politycznych, społecznych i gospodarczych poszczególnych powiatów, co znajdowało odzwierciedlenie w różnicach pomiędzy urzędami co do liczebności personelu. Wszystko to nie pozostawało bez wpływu na funkcjonowanie obsługi kancelaryjnej starostw.

Kierowanie kancelarią

2.1. Ogniwa kierujące kancelarią

Kancelaria, rozumiana jako zorganizowana obsługa obiegu dokumentacji, była jednym z podsystemów większego organizmu – aparatu administracji rządowej i wymagała sterowania, które realizowano poprzez oddziaływania kierownicze kompetentnych ogniw organizacyjnych. Ze względu na hierarchiczną budowę aparatu administracyjnego na funkcjonowanie obsługi kancelaryjnej wpływały nie tylko ogniwa kierownicze w obrębie poszczególnych starostw, ale też organy wyższych szczebli, sprawujące kierownictwo w sposób pośredni i ponoszące odpowiedzialność za należyte działanie podległych im urzędów.

Mechanizm kierowania kancelariami starostw obejmował projektowanie zasad ich funkcjonowania, które ujmowano w szereg aktów normatywnych, z instrukcjami kancelaryjnymi na czele. Rzeczywiste funkcjonowanie obsługi kancelaryjnej było przedmiotem zainteresowania organów kierowniczych, co przejawiało się stosowaniem różnych środków kontroli nad pracą starostw, w szczególności ukierunkowanych na wykrycie ewentualnych nieprawidłowości. Możliwość skorygowania w pożądanym kierunku stanu rzeczy stwierdzonego podczas kontroli stanowi z kolei istotę nadzoru, zaś środkami ku temu były zarządzenia pokontrolne, nowe normatywy czy uwagi czynione przy okazji zjazdów starostów. Utrzymywanie się niezadowolającej sprawności funkcjonowania kancelarii mogło prowadzić do podjęcia decyzji o jej reorganizacji, czyli dokonaniu mniej lub bardziej głębokich zmian zasad i procedur, co przybierało postać reformy, realizowanej w szczególności przez wprowadzenie w życie nowej instrukcji kancelaryjnej¹.

¹ Pojęcie nadzoru hierarchicznego w okresie II RP, choć nie miało całkiem jednoznacznie określonej treści, było utożsamiane z całym zakresem kompetencji organu hierarchicznie wyższego w stosunku do organów podległych – A. Filipowicz, *Pojęcie i funkcje nadzoru w administracji*, Wrocław 1984, s. 72–74. O rozróżnieniu kontroli od nadzoru – J. Staryszak, *op. cit.*, s. 62–63. Całości kształt oddziaływań nadzorczych UWL na starostwa przedstawił W. Kozyra, *Urząd...*, s. 241–262.

Bezpośrednim kierowaniem obsługą kancelaryjną starostw zajmował się kierownik kancelarii. Odnosnie do nazewnictwa tego stanowiska pracy w badanym okresie nie było jednolitości. Najstarsza instrukcja kancelaryjna z 1919 r. używała nazwy „sekretnarz powiatowy”. Instrukcja z roku 1921 posługiwała się określeniem naczelnika kancelarii, a instrukcja z 1927 r. już kierownika. Instrukcja z 1931 r. w ogóle nie wspomina o osobie kierującej wykonywaniem czynności kancelaryjnych, ale pochodzące z roku 1930 rozporządzenie MSW o wewnętrznej organizacji starostw nadal używa nazwy „kierownik kancelarii”. Także w pragmatyce służbowej nie stosowano jednolitej terminologii. Tabela stanowisk z 1924 r. zawiera tytuł naczelnika (dla starostw w stopniach służbowych od VIII do IX), zaś w jej odpowiedniku z 1933 r. wymieniono już kierownika kancelarii (por. tabele 2 i 3).

Elementem decydującym o specyfice tego stanowiska pracy było oczywiście kierowanie obsługą kancelaryjną urzędu. Instrukcje kancelaryjne z lat 1919 i 1927 podkreślały przy tym rolę kierownika jako instruktora wszystkich urzędników, którym powierzono obowiązki kancelaryjne. Odpowiadał on za należyte funkcjonowanie i sprawność całej kancelarii oraz ściśle przestrzeganie przepisów o biurowości².

Warto też zwrócić uwagę na powierzenie kierownikom kancelarii wykonywania czynności znajdujących się w węzłowych punktach obiegu dokumentacji. W myśl instrukcji kancelaryjnej z 1927 r. obejmowało to otwieranie poczty i przydzielanie jej referentom, kierowanie zaaprobowanych brulionów do przepisania, kolacjonowanie, przedkładanie staroście do podpisu czystopisów, a wreszcie kierowanie ich do ekspedycji. Na przykład w starostwie węgrowskim w roku 1922 naczelnik kancelarii osobiście otwierał też korespondencję od władz przełożonych (z wyjątkiem tajnej, poufnej i prezydialnej, którą otwierał sam starosta). Instrukcje z lat 1921 i 1927 wymieniały jeszcze uwierzytelnianie przez tego funkcjonariusza odpisów i załączników³.

Z prawidłowym funkcjonowaniem kancelarii było też związane zamawianie, przechowywanie i rozdzielanie materiałów oraz przyborów kancelaryjnych tudzież czuwanie nad sprawnością urządzeń biurowych, co także miał wykonywać kierownik. Tego też dotyczył przepis rozporządzenia z 1930 r. o wewnętrznej organizacji starostw, nakładający na kierownika odpowiedzialność za przestrzeganie zasad oszczędności. W instrukcji z 1927 r. jest też mowa o prowadzeniu ewidencji blankietów oraz o przechowywaniu pieczęci kancelaryjnych i pieczęci lakowej starostwa.

Instrukcje kancelaryjne oraz inne normatywy obciążały też kierownika innymi czynnościami, bardziej lub mniej związanymi z obsługą kancelaryjną. Według instrukcji z lat 1921 i 1927 winien on prowadzić ogólny dla całego starostwa zbiór

² APL, SPKonstantynowskie, sygn. 1, k. 221.

³ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 874, k. 26.

okólników, a w myśl tej ostatniej także bibliotekę urzędu i zbiór dzienników urzędowych. Instrukcja referendarska w wersji opublikowanej w 1929 r. mówiła też o prowadzeniu specjalnej ewidencji dla własnych, wydawanych przez starostę normatywów (okólników), mających trwałe znaczenie.

Kontroli terminowości w urzędowaniu służyło prowadzenie „wykazu sprawozdań periodycznych” i zawiadamianie na jego podstawie referentów o zbliżających się terminach przedłożenia sprawozdań. Rozporządzenie z 1930 r. o organizacji wewnętrznej starostw powierzało kierownikom kancelarii pieczę nad przestrzeganiem przepisów mających na celu ochronę tajności i poufności spraw, a zarządzenie MSW z 16 I 1920 r. nad terminowym przedkładaniem wojewodzie kwartalnych sumarycznych wykazów zaległości⁴.

Wreszcie wskazać należy obowiązki kierowników kancelarii, mające ewidentnie pozakancelaryjny charakter. Już według instrukcji z 1919 r. oprócz personelu kancelaryjnego podlegali im też funkcjonariusz niżsi i to nie tylko gońcy (co z racji odbierania i doręczania przez nich korespondencji wydaje się zrozumiałe), ale też woźni. Rozwiązanie to powtórzyły dwie kolejne instrukcje, powierzając kierownikom nadzór nad czystością, porządkiem i zabezpieczeniem lokalu starostwa, z czym właśnie wiązało się zwierzchnictwo nad funkcjonariuszami niższymi, w szczególności woźnymi.

Kierownik kancelarii wykonywał również obowiązki o charakterze referenckim. Instrukcje kancelaryjne z lat dwudziestych, a także rozporządzenie ustrojowe z 1930 r. powierzało mu w sposób wyraźny prowadzenie spraw budżetowo-gospodarczych starostwa i związanych z tym ksiąg. Co więcej zarządzenie wojewody z 17 VI 1927 r. pozwoliło powierzać kierownikom kancelarii funkcje referentów w zakresie rzadziej zdarzających się spraw, takich jak podatkowe czy rolne. Znana ze źródeł praktyka potwierdza wykorzystywanie przez starostów tej możliwości. W starostwie puławskim w roku 1927 kierownik prowadził sprawy budżetowo-gospodarcze, rolne i odbudowy, a w starostwie biłgorajskim rok później oprócz już wymienionych czynności wydawał dowody osobiste. W starostwie węgrowskim w tym samym czasie kierownik był nawet upoważniony do samodzielnego podpisywania pism o charakterze informacyjnym i „przedwstępnym” w załatwianych przez siebie sprawach budżetowo-gospodarczych oraz opieki społecznej. Obciążenie kierownika kancelarii pracą referencką jest dobrym przykładem ilustrującym pewną względność delimitacji przeprowadzanej pomiędzy referencjami a kancelaryjnymi stanowiskami pracy⁵.

Nieco bardziej skomplikowana była rola kierownika kancelarii w okresach obowiązywania zasady dekoncentracji czynności kancelaryjnych. Instrukcja kancelaryjna z 1919 r. poprzestawała na stwierdzeniu, iż „wszystkie działy kancela-

⁴ APL, SPKonstantynowski, sygn. 1, k. 293.

⁵ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 249; sygn. 869, k. 152-153; sygn. 858, k. 358; sygn. 248, k. 149.

ryjne podlegają sekretarzowi powiatowemu”, co odnieść należy również do oddziałów kancelaryjnych obsługujących poszczególnych referentów. Pewne problemy pojawiły się w latach dwudziestych w tych starostwach, w których zmodyfikowano podział pracy kancelaryjnej przewidziany instrukcją z 1921 r. Podczas lustracji starostwa chełmskiego w roku 1926 stwierdzono, iż kierownik kancelarii pełni swą funkcję tylko nominalnie, gdyż nie czuwa nad stanem oddziałów kancelaryjnych. Zalecono w związku tym odpowiedzialność za owe oddziały przenieść na referentów, którzy byli przez nie obsługiwani. Podobnie w Łukowie jeszcze w poprzednim roku okazało się, że kierownik kancelarii w praktyce nie był w stanie nadzorować pracy pomocników referentów, którzy prowadzili registry. Również i tu zalecono przekazać referentom odpowiedzialność za te czynności kancelaryjne. Starosta łukowski zarządził jednak, iż pomocnicy referentów za wykonywanie czynności kancelaryjnych będą ponosili osobistą odpowiedzialność, a kontrolę nad nimi sprawować będzie naczelnik kancelarii, przeprowadzając przynajmniej cztery razy do roku lustracje⁶.

W latach trzydziestych, gdy obowiązywał model kancelarii zdecentralizowanej, jedyną wskazówkę co do roli kierownika kancelarii zawierał paragraf 38 rozporządzenia z 1930 r. o wewnętrznej organizacji starostw. Stanowił on, iż kierownik kancelarii, odpowiadający za ścisłe przestrzeganie przepisów o biurowości, winien też informować starostę „o brakach dostrzeżonych w tym względzie u poszczególnych referentów”. Tak więc uprawnienia kierownika kancelarii w stosunku do referentów zostały tu ograniczone wyłącznie do pewnej formy kontroli, zaś wiążące dyrektywy mógł wydawać starosta.

W ciągu badanego okresu rola stanowiska kierownika kancelarii ulegała jak się wydaje stopniowemu zmniejszeniu. Po pierwsze wskazuje na to malejąca rozpiętość kierowania charakteryzująca to stanowisko (czyli liczebności podporządkowanego mu bezpośrednio personelu). Pomijając funkcjonariuszy niższych, o ile w roku 1923 kierownicy byli zwierzchnikami nawet siedmiu kancelistów, to w 1927 r. liczba ta wahała się już od trzech do pięciu, a w 1928 r. było to już dwóch lub trzech podwładnych. Drugą zmianą było obciążenie kierownika obowiązkami o charakterze wykonawczym, które dotąd spoczywały wyłącznie na podległym mu personelu. Wyraźnie zostało to nakazane w schemacie podziału czynności, zawartym w drukowanym wydaniu instrukcji kancelaryjnej z 1929 r. Nie bez znaczenia jest też osłabienie pozycji kierownika w modelu kancelarii zdecentralizowanej wobec wykonujących czynności kancelaryjne referentów i ich pomocników⁷.

Najistotniejszą zmianę przyniosło rozporządzenie z 1930 r. o organizacji wewnętrznej starostw, które przewidziało stanowisko kierownika kancelarii jako fa-

⁶ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 859, k. 353v – 354; sygn. 868, k. 82, 78–80 i 107–109. SPŁu-kowskie, sygn. 33, k. 254.

⁷ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 250.

kultury, zależnie od przyjętej „organizacji spraw kancelaryjnych”. Jak już wspomniano, przepisy instrukcji kancelaryjnej z roku 1931 o kierowniku kancelarii nic nie mówią. Natomiast określenie to występuje w zestawieniach personelu starostw jeszcze w roku 1938 i odnosi się do jednego z pracowników wykonujących skoncentrowane dla całego starostwa czynności kancelaryjne. Także w sferze tytułów służbowych (które nie musiały wszak odzwierciedlać rzeczywistości wykonywanych czynności) dostrzec można zanikanie tytułu kierownika kancelarii. W zestawieniu obsady z etatu MSW dla całego województwa z roku 1936 występują tylko cztery osoby posiadające taki tytuł.

W tej sytuacji formułowane były propozycje likwidacji stanowiska kierownika kancelarii. Stosunkowo wcześniej, bo w 1924 r., tego rodzaju wniosek zawarł inspektor starostw Aleksander Wiszniewski w sprawozdaniu z lustracji starostwa białskiego. Stwierdził, iż stanowisko naczelnika kancelarii traci swój kierowniczy charakter, gdyż przestał on być jedynym znawcą manipulacji kancelaryjnej, zaś „kancelaria jako część integralna starostwa podporządkowując się wewnętrznej polityce urzędu coraz bardziej zatracą swą odrębność, gdyż jej pracownicy coraz częściej z obopólną korzyścią są wykorzystywani w pracy referatowej”. Zaproponował przy tym, by odpowiedzialnym za wewnętrzne funkcjonowanie urzędu był zastępca starosty, z obowiązkami obecnego naczelnika kancelarii. Postulat likwidacji stanowiska kierownika kancelarii pojawił się też w dyskusji toczącej się w końcu lat trzydziestych na łamach „Gazety Administracji”, uzasadniano go przeniesieniem ciężaru spraw kancelaryjnych w systemie bezdziennikowym na referentów. W tym kontekście proponowano uchylić paragraf 38 rozporządzenia ustrojowego z 1930 r., mówiący o kontroli kierownika kancelarii nad przestrzeganiem przepisów biurowych, gdyż ta powinna należeć do wicestarosty jako odpowiedzialnego za stan organizacyjny urzędu⁸.

Analogiczne wątpliwości, jak w przypadku referatów, budzi status kancelarii starostwa jako komórki organizacyjnej. W rozdziale pierwszym wskazywano już na rozbieżność pomiędzy wyraźnym brzmieniem przepisów prawa ustrojowego, według których starostwa nie dzieliły się na komórki organizacyjne, a treścią innych normatywów oraz wypowiedziami urzędników. Także i kancelarii dotyczyły postulaty formułowane we wspomnianej już dyskusji na tematy potrzeby nowelizacji przepisów ustrojowych. Traktowanie kancelarii jako równorzędnej z referatami komórki organizacyjnej zgłosił wtedy między innymi UWL⁹.

Za postrzeganiem kancelarii jako komórki organizacyjnej przemawiałby fakt istnienia w normatywach i praktyce stanowiska kierownika kancelarii. Podczas lustracji starostwa łukowskiego w 1922 r. wytknięto jako niewłaściwość zlecanie urzędnikom kancelaryjnym wykonywania pewnych czynności przez referentów.

⁸ APL, UWL Wyd. Og., sygn. 857, k. 89–89v. R. Hausner, *Rewizja przepisów...*, s. 51.

⁹ *Ibidem*, s. 39; „Gazeta Administracji” 1938, nr 11, s. 724–725.

Inspektor zauważył, iż ci ostatni winni się w takich sytuacjach zwracać do kierownika kancelarii jako bezpośredniego przełożonego całego personelu kancelaryjnego (notabene w tym okresie jeszcze stosunkowo liczego)¹⁰.

Kierowanie pracą kancelarii, choć w zasadzie niebezpośrednie, należało też do szefa urzędu – starosty. Wynikało ono z nałożonej na niego odpowiedzialności za należyte funkcjonowanie i organizację starostwa, nadzór nad spełnianiem obowiązków przez urzędników oraz przestrzeganie zasad oszczędności. W myśl rozporządzenia z 1930 r. o organizacji starostw od bieżących spraw organizacyjnych starostę odciążał jego zastępca (od 1933 r. noszący tytuł wicestarosty). Odpowiadając za stan organizacyjny i tok urzędowania starostwa oraz władz i urzędów podległych staroście, prowadził sprawy personalne, inspekcyjne, gospodarcze, organizacji pracy i sprawował nadzór nad pracą urzędu, co obejmowało także kwestie prowadzenia dokumentacji¹¹.

Na zjeździe starostów w roku 1936 mowa była o konieczności przeprowadzania przez starostę i jego zastępcę lustracji referatów (co powinno być dokumentowane w dogodnej dla nich formie), zaś na zjeździe w roku 1937 podkreślono konieczność zwrócenia przy tym uwagi na porządek akt w szafach referentów, systematyczność oddawania akt do składnicy i stan samej składnicy. Na zjeździe tym ze strony UWL pojawiła się też deklaracja o dążeniu do odciążenia wicestarostów od prowadzenia innych referatów niż ogólne i organizacyjne, czemu na przeszkodzie stały jednak trudności personalne¹².

Okazją do wymiany poglądów przez starostów, a przede wszystkim przekazania im uwag i wytycznych ze strony UWL, były zjazdy starostów całego województwa. Sprawy związane z kancelarią odnaleźć można w dokumentacji dotyczącej zjazdów w dniach: 1–3 VII 1921, 16–18 XII 1927, 30–31 X 1931, 5–6 XII 1932, 22–23 I 1936, 9 XII 1937 i 16 I 1939 r. oraz zjazdu wicestarostów 15 III 1939 r., co stanowi około połowy wszystkich odbytych zjazdów. Zakres omawiania podczas nich interesujących nas kwestii był bardzo różny – od pojedynczych uwag lub wytknięć (także dotyczących zagadnień pośrednio związanych z obsługą kancelaryjną, jak problemy dekoncentracji wewnętrznej, podziału czynności, nadzoru nad tokiem urzędowania) aż po obszerniejsze dyskusje. Takowe, dotyczące nowej instrukcji kancelaryjnej, wystąpiły na zjeździe w roku 1927, który poprzedziły, również poświęcone zagadnieniom kancelarii, specjalne konferencje i „zjazdy częściowe” z udziałem niektórych starostów (w dniach 11–12 IV 1927 r. oraz 22–23 XI 1927 r.)¹³.

¹⁰ APL, SPŁukowskie, sygn. 33 k. 26.

¹¹ Dz. U. 1930, nr 55, poz. 446. APL, UWL Wydz. Og., sygn. 248; Dz. U. 1933, nr 102, poz. 780. R. Hausner, *Organizacja...*, s. 321. R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 103 i 106. R. Müller, *Obowiązki wicestarostów jako referentów organizacyjnych*, „Gazeta Administracji” 1937, nr 17, s. 955–971.

¹² APL, UWL Wydz. Og., sygn. 193, s. 92; sygn. 194.

¹³ APL, UWL Wydz. Og., sygn.: 186–191, 191a, 191b, 192–196. Zjazdy starostów wojewódz-

Osoby bezpośrednio odpowiedzialne za funkcjonowanie kancelarii starostw odgrywały istotną rolę we wdrażaniu nowych instrukcji kancelaryjnych. Zatem przed wprowadzeniem nowej instrukcji w dniu 26 VI 1921 r. miał miejsce w Lublinie zjazd naczelników kancelarii starostw, w którym wziął udział wojewoda lubelski. Z kolei w roku 1927 konkretna data wprowadzenia w życie nowej instrukcji była wprost uzależniona od terminów odbycia się zjazdów kierowników kancelarii starostw, na których urzędnicy UWL mieli wyjaśnić wątpliwości zgłoszone na wcześniej odbywających się konferencjach urzędników w poszczególnych starostwach. Zjazdy te zaplanowano w Siedlcach, Białej Podlaskiej, Lublinie i Zamościu (dla odpowiednio pogrupowanych starostw) w okresie pomiędzy 19 a 29 lipca, lecz w międzyczasie terminy przesunięto na okres od 20 lipca do 5 sierpnia w związku z pobytem w Zamościu ogólnopolskiej wycieczki starostów. Także założenia instrukcji z 1931 r. zostały najpierw przedstawione na zjeździe starostów w październiku 1931 r., a tym ostatnim nakazano zorganizowanie konferencji dla podległych im urzędników, poświęconych omówieniu zasad nowych przepisów¹⁴.

Badając sprawy organizacji obsługi kancelaryjnej, organy inspekcyjne wykrywały niekiedy wady w wykonywaniu bezpośredniego nad nią kierownictwa. Na przykład w Biłgoraju (1928) i Krasnymstawie (1929) stwierdzono, iż kierownicy kancelarii nie posiadali w dostatecznym stopniu umiejętności kierowniczych i instruktorskich, przez co nie oddziaływali należycie na pracę podporządkowanego im personelu. W Łukowie (1922) zauważono z kolei naruszanie kompetencji kierownika kancelarii przez referentów, którzy pomijając go, zlecali pracę bezpośrednio kancelistom¹⁵.

Trudności tego rodzaju ujawniały się szczególnie w starostwach mających w latach dwudziestych zdekoncentrowaną obsługę kancelaryjną. W lubelskim w 1927 r. stwierdzono, iż nad personelem oddziałów kancelaryjnych nie wykonywał nadzoru ani kierownik kancelarii, ani referenci przez te oddziały obsługiwani. Podobnie w Łukowie w roku 1925 kierownik nie był w stanie wykonywać nadzoru nad pomocnikami referentów prowadzącymi registraturę. W poufnym piśmie do wojewody inspektor wyraził się z uznaniem o całym personelu kancelaryjnym tego starostwa, który pracował w trudnych warunkach, wynikających ze skrajnej centralizacji urzędu i uprzywilejowania referentów¹⁶.

twa lubelskiego na tle działań nadzorczych wojewody przedstawia W. Kozyra, *Urząd...*, s. 242–261. Analogiczne zjazdy wojewodów odbywające się w MSW, o ile pozwala to stwierdzić dokumentacja zachowana w zespole archiwalnym UWL, nie dotyczyły spraw kancelaryjnych (APL, UWL Wydz. Og., sygn. 185).

¹⁴ APL, SPKonstantynowskie, sygn. 1, k. 11. Dz. Urz. Woj. Lub. 1921, nr 6–7, poz. 155. APL, UWL Wydz. Og., sygn. 249; sygn. 191, s. 25; sygn. 250.

¹⁵ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 858, k. 358; sygn. 864, k. 261; SPŁukowskie, sygn. 33, k. 26.

¹⁶ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 866, k. 216; sygn. 868, k. 82 i 107–109.

Przyczyna trudności w wykonywaniu obowiązków kierowniczych tkwiła też w obciążeniu kierowników kancelarii innego rodzaju zadaniami. Jeszcze w roku 1919 w Łukowie kierownik osobiście prowadził biuro podawcze oraz ekspedyturę, co uniemożliwiało mu spełnianie funkcji nadzorczych. W starostwach białskim (1929), biłgorajskim (1928) i puławskim (1927) stwierdzano zaabsorbowanie kierowników wykonywaniem obowiązków referenckich, co odbijało się niekorzystnie na stanie kancelarii¹⁷.

Problemy z kierowaniem pracą kancelarii nie ograniczały się tylko do stanowiska jej kierownika. Nie bez wpływu na sytuację w starostwie chełmskim był stwierdzony w czasie lustracji w roku 1927 brak zdolności kierowniczych i zmysłu organizacyjnego u kierownika kancelarii, a także zaabsorbowanie starosty pracą w samorządzie powiatowym oraz bierność i powolność jego zastępcy. Z drugiej strony poprawę stanu starostwa włodawskiego (wraz z kancelarią) uznano w 1929 r. za zasługę nowego starosty i zastępcy, udzielającego mu wydatnej pomocy w nadzorze nad funkcjonowaniem urzędu¹⁸.

Szczególnie istotne wydają się oddziaływania starostów na referentów, których poczynania także miały duży wpływ na działanie kancelarii, na przykład poprzez jej nadmierne obciążenie. Staroście hrubieszowskiemu w 1927 r. zarzucono brak nadzoru nad referentami, którzy „grzęźli dalej w formalizmie błędnym [...] dążącym do bezpotrzebnego mnożenia liczb, przy równoczesnym braku znajomości przepisów prawnych”. Okazji do uczynienia ogólnego napomnienia dostarczył zjazd starostów w roku 1932, na którym stwierdzono brak zainteresowania stanem kancelarii ze strony starostów, którzy dopiero przy okazji kontroli sami „wyrażają zdziwienie istniejącym stanem rzeczy”¹⁹.

Kancelaria była też pośrednio kierowana przez czynniki znajdujące się poza strukturami starostw, czyli przez bezpośrednio i pośrednio nadrzędne szczeble w strukturze organizacyjnej aparatu administracyjnego. Początkowo starostwa były bezpośrednio podporządkowane MSW (w zakresie administracji ogólnej) i dopiero po utworzeniu urzędów wojewódzkich, w lutym 1920 r., nadzór nad nimi, w tym także nad ich biurowością, został przekazany wojewodom jako organom bezpośrednio nadrzędnym. Od tego momentu MSW na funkcjonowanie powiatowej administracji zespolonej wpływało pośrednio, podobnie jak Prezydium Rady Ministrów²⁰.

Rozporządzenie z 1928 r. o ustroju i organizacji władz wśród kompetencji wojewody wymieniało udzielanie wskazówek i poleceń podległym władzom administracji ogólnej oraz wykonywanie nadzoru nad ich działalnością. Istotne

¹⁷ APL, SPŁukowskie, sygn. 35, k. 19; UWL Wydz. Og., sygn. 857, k. 210; sygn. 858, k. 358; sygn. 869, k. 152–153.

¹⁸ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 859, k. 450–464; sygn. 875, k. 344.

¹⁹ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 861, k. 148; sygn. 191a, k. 88.

²⁰ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 853, k. 236–236v.

także dla obsługi kancelaryjnej kwestie organizacji starostw określiły przepisy rozporządzenia ustrojowego z 1930 r., w ramach których do wojewody należało ustalenie szczegółów organizacji podległych mu starostw, z zachowaniem możliwie dużej jej jednolitości na obszarze całego województwa, o ile uwzględnienia nie wymagały specjalne warunki miejscowe lub odrębności prawne.

W ramach podziału pracy w obrębie obsługującego Wojewodę Lubelskiego urzędu wojewódzkiego sprawy organizacyjne starostw prowadził Wydział Prezydialny. Od marca 1927 r. w strukturze tego wydziału istniał m.in. referat organizacyjno-inspekcyjny, zajmujący się przeprowadzaniem lustracji starostw i dochodzeń dyscyplinarnych oraz przygotowywaniem projektów zarządzeń. W myśl statutu organizacyjnego UWL z 29 XI 1930 r. wydział prezydialny zmienił nazwę na Wydział Ogólny, a w jego skład wchodziły m.in. oddział organizacyjny i inspektorat starostw²¹.

Nie zmodyfikował tego w zasadniczy sposób ostatni statut UWL, wprowadzony zarządzeniem wojewody z 20 III 1935 r. W myśl jego postanowień oddział organizacyjny miał między innymi powierzoną troskę o przestrzeganie przepisów regulujących organizację i tok urzędowania, w tym przepisów o biurowości, sporządzanie wykazów ruchu spraw, współdziałanie z innymi komórkami w sprawach inspekcyjnych oraz podejmowanie inicjatyw w sprawach organizacyjnych. Z kolei wojewódzki inspektor starostw (jako ogniwo organizacyjne równorzędnego oddziałowi) winien był przeprowadzać bezpośrednie kontrole, opracowywać wnioski i zarządzenia pokontrolne, opiniować ważniejsze przepisy dotyczące organizacji, brać udział w przekazywaniu urzędów w związku ze zmianami na stanowiskach starostów oraz powierzono mu sprawy organizacji pracy i jej usprawniania wraz z uproszczeniami biurowości i zwiększeniem tempa obiegu akt²².

Szczególną pozycję zajmował zastępca wojewody, od roku 1925 noszący tytuł wicewojewody. Przepisy rozporządzenia Prezydenta RP z 1928 r. o ustroju i organizacji władz powierzyły mu funkcję koordynatora spraw organizacyjnych, wraz z inspekcją i nadzorem nad tokiem urzędowania administracji terenowej podporządkowanej wojewodzie. Miał on za zadanie odciążyć tego ostatniego od bieżących spraw organizacyjnych. Z przyczyn oszczędnościowych przez pewien czas zastępca wojewody pełnił również obowiązki naczelnika wydziału prezydialnego, a następnie ogólnego. Rozdział tych stanowisk nastąpił dopiero w roku 1935, co wiązało się z nowelizacją przepisów prawa ustrojowego w kierunku zapewnienia wicewojewodzie odpowiedniego wpływu na całość spraw organizacyjnych (w tym kancelaryjnych) administracji zespolonej województwa²³.

²¹ W. Kozyra, *Urząd...*, s. 99–102. Podział czynności w UWL w początkach lat dwudziestych jest słabo znany – *Ibidem*, s. 46.

²² Lub. Dz. Woj 1935, nr 7, poz. 69.

²³ Dz. U 1934, nr 80, poz. 743; 1935, nr 38, poz. 264. Lub. Dz. Woj 1935, nr 7, poz. 69. W. Kozyra, *Urząd...*, s. 100–102.

Wśród przebadanych źródeł archiwalnych znajdują się też ślady wskazujące na udział Wydziału Administracyjnego UWL w wykonywaniu ogólnego nadzoru nad funkcjonowaniem starostw. Po pierwsze dwaj urzędnicy UWL – A. Wiszniewski i Bolesław Grużewski w swym sprawozdaniu z udziału w zjeździe inspektorów wojewódzkich w roku 1925 sformułowali wniosek wydzielienia referatu organizacyjnego z Wydziału Administracyjnego i przekształcenia go w oddział w Wydziale Prezydyalnym. Po drugie tenże B. Grużewski, jako Naczelnik Wydziału Administracyjnego, w piśmie do wojewody z 25 IV 1926 r. wspominał o dotychczasowej praktyce kierowania kwartalnych wykazów czynności i załączności starostw właśnie do Wydziału Administracyjnego, który na tej podstawie wystosowywał zarządzenia, pouczenia i wytknięcia oraz wnioski personalne. W piśmie tym jest też informacja o okólniku wojewody z 11 III 1926 r., który sprawił, iż część bieżących wykazów trafiła do Wydziału Prezydyalnego, oraz sugestia jednoznacznego i konsekwentnego ustalenia, który z wydziałów ma się tym rodzajem sprawozdawczości zajmować²⁴.

Do przygotowywania zmian w zasadach funkcjonowania kancelarii, zwłaszcza dokonywanych w ramach szerszych poczynań reformatorskich, mających podnieść sprawność administracji były powoływane specjalne organy. Należała do nich między innymi Komisja Oszczędności Państwowych (powołana w 1920 r.), Nadzwyczajny Komisarz Oszczędnościowy (jego funkcję w latach 1923–1926 pełnił wojewoda lubelski Stanisław Witalis Moskałewski, organ ten formalnie nie został zlikwidowany) i wreszcie Komisja dla Usprawnienia Administracji Publicznej (działająca w latach 1928–1933, nigdy niezlikwidowana), mająca w swym składzie sekcję systemu pracy w urzędach. Zagadnieniami bliskimi kwestii obsługi kancelaryjnej zajmowały się też Komisja Reorganizacji Administracji (1926), międzyministerialna komisja powołana do zbadania kwestii sprawozdań i ewidencji prowadzonych przez władze i urzędy (1926), a także Komisja Normalizacji Druków i Wydawnictw Państwowych (1931)²⁵.

Szczególny charakter, stawiający je w zasadzie poza oddziaływaniami o charakterze kierowniczym, miały ingerencje państwowej służby archiwalnej w funkcjonowanie kancelarii urzędów administracji, w swym zakresie ograniczone do selekcji i archiwizacji narastającej w nich dokumentacji. Wynikały z odmiennych przesłanek, bo nie z troski o sprawne działanie aparatu administracyjnego, lecz z konieczności zabezpieczenia przyszłych źródeł historycznych, w tym docelowo przez włączenia ich do zasobu archiwów historycznych. Podstawę prawną tych poczynań w pierwszym rządzie dawały przepisy dekretu Naczelnika Państwa z 7 II 1919 r. o organizacji archiwów państwowych i opiece nad archiwaliami,

²⁴ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 853, k. 377; sygn. 248.

²⁵ R. Hausner, *Poczynania...*, s. 44–47, 85–89, 149–164, 194–216 i 250. J. Przygodzki, *op. cit.*, s. 295. W. Kozyra, *Urząd...*, s. 64–66. Idem, *Polityka...*, s. 418 i 507–508. O dokonaniach tych organów w kwestiach kancelarii H. Robótka, *Kancelaria...*, s. 26–29, 32–40.

upoważniające Wydział Archiwów Państwowych Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego do przeprowadzania kontroli archiwów urzędów. Także przepisy o przechowywaniu akt w urzędach administracji publicznej z roku 1931 przewidywały kontrolowanie składnic akt pod kątem sposobu ich prowadzenia i warunków przechowywania dokumentacji (przy czym wgląd w przechowywanie akt tajnych wymagał zgody kierownika urzędu). Poczynione przy tej okazji spostrzeżenia miały być komunikowane kierownikom urzędów, co wskazuje na to, że było to uprawnienie o charakterze jedynie kontrolnym²⁶.

Charakter środka nadzoru pozwalającego bezpośrednio wpływać na podejmowane przez podmioty nadzorowane działania miało uzależnienie możliwości brakowania akt od wyrażnej zgody państwowej służby archiwalnej. Co prawda dekret z roku 1919 nie zawierał takiej regulacji, lecz została ona wprowadzona w życie jako uzupełnienie treści instrukcji kancelaryjnej okólnikiem wojewody z 30 X 1924 r., w którym powołano się na rozporządzenie Rady Ministrów z 28 X 1920 r. w sprawie biurowości ministerstw. W myśl cytowanych już przepisów z lat 1931 i 1936 starostwo miało spisy akt zakwalifikowanych do kategorii A i B przestać właściwemu archiwum państwowemu oraz wojewodzie i dopiero po uzyskaniu zgody obu organów dopuszczalne było zniszczenie akt podlegających brakowaniu. W 1938 r. okólnikiem MSW za równoważną formę takich spisów dla dokumentacji wytworzonej w systemie kancelarii dziennikowej przyjęto same dzienniki podawcze. Jako właściwe dla urzędów mających siedziby na obszarze województwa lubelskiego wyznaczono Archiwum Państwowe w Lublinie²⁷. Wydział Archiwów Państwowych Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego oraz Rada Archiwalna przy tym ministrze były też organami przejawiającymi zainteresowanie podejmowanymi reformami kancelarii z punktu widzenia zabezpieczenia przyszłych źródeł historycznych²⁸.

Organy administracji poszczególnych szczebli nie tylko same podejmowały działania służące usprawnianiu administracji, ale też zachęcały podporządkowa-

²⁶ Dz. P. P. P. 1919, nr 14, poz. 182.

²⁷ APL, SPHrubieszowskie, sygn. 10, s. 604. MP 1920, nr 251; nr 2, poz. 3. Dz. Urz. MSW 1936, nr 6, poz. 26; 1938, nr 38, poz. 228. Pierwszy zakaz brakowania bez zgody Wydziału Archiwów Państwowych, dotyczący akt wytworzonych przez komendy powiatowe, MSW wydało 28 III 1919 r. (APL, SPKonstantynowskie, sygn. 1, k. 55). Rozróżnienie pojęć kontroli i nadzoru na gruncie działalności państwowej służby archiwalnej wraz ze wskazaniem instytucji zezwolenia na brakowanie akt jako środka nadzoru – M. Motas, *Kształtowanie narastającego zasobu archiwalnego*, „Archeion” t. 61, 1974, s. 54–55.

²⁸ I. Mamczak-Gadkowska, *op. cit.*, s. 223–233 i s. 351–353. H. Robótka, *Kancelaria...*, s. 46–52. R. Degen, *Kancelarie i archiwisści. Garść uwag na temat wpływu pracowników archiwów państwowych na mechanizmy pracy biurowej administracji w Polsce po 1918 roku*, [w:] *Dzieje biurokracji na ziemiach polskich*, t. 2, red. A. Górak, D. Magier, Lublin–Siedlce 2009, s. 268–270. Idem, *Urzędnicy...*, s. 547–551. H. Robótka, *Archiwa państwowe...*, s. 83–95. A. G. Dąbrowski, *Projekt przepisów archiwalnych dla urzędów administracji publicznej autorstwa Gustawa Kaleńskiego z 1928 r.*, „Teki Archiwalne. Seria Nowa” t. 6, 2001, s. 71–81.

ne sobie jednostki organizacyjne do wykazywania się własną inicjatywą w tym kierunku. W okólniku z 15 I 1927 r. MSW zapowiedziało przeprowadzenie reformy biurowości i jednocześnie zachęcało wojewodów do czynienia własnych prób w tym zakresie. Inspektor ministerialny Stanisław Twardo w swym referacie na zjeździe wojewodów w roku 1925 podkreślał istotną rolę inspektorów starostw jako nie tylko instruktorów, ale i inspiratorów działań ulepszających funkcjonowanie administracji²⁹.

Natomiast Wojewoda Lubelski w piśmie z 8 VII 1931 r. zachęcał starostów, by nie czekając na zarządzenia ogólnie, we własnym zakresie wdrażali usprawnienia. W szczególności miało to polegać na likwidacji zbędnej korespondencji i sprawozdań, upraszczaniu techniki urzędowania oraz na przedkładaniu ewentualnych wniosków w tym zakresie do UWL. Zachęty do samodzielnych usprawnień, kierowane do referentów, znalazły się nawet w przepisach instrukcji referendarskiej z 1927 r. Uwagę na te kwestie zwracano także podczas lustracji. Starostwu bialskiemu w 1929 r., pomimo dobrego stanu kancelarii, wytknięto brak śladów czyjegokolwiek zainteresowania wprowadzaniem ulepszeń organizacyjnych zwiększających sprawność urzędu³⁰.

Próbom rozbudzenia oddolnych inicjatyw służących poprawie funkcjonowania administracji towarzyszyło czynienie ułatwień w wymianie informacji i doświadczeń z tym związanych. Taką rolę odgrywały ogólnopolskie zjazdy wojewodów, zjazdy i kursy wojewódzkich inspektorów starostw, a także zjazdy starostów województwa lubelskiego. Dla tych ostatnich, a także dla ich zastępców organizowane były też przez MSW kursy i wycieczki. W programie pierwszych znajdowały się wykłady poświęcone organizacji pracy w administracji oraz uproszczeniom w załatwianiu spraw administracyjnych, połączone ze zwiedzaniem wybranych urzędów (między innymi III Ekspozytury Komisarjatu Rządu w Warszawie). Podczas wycieczek prezentowano także ich uczestnikom starostwa, szczególnie te, w których poczynione zostały próby różnych usprawnień, również w zakresie kancelarii. Informacje o kursach i wycieczkach, z potwierdzonym źródłowo udziałem urzędników z województwa lubelskiego, prezentują tabele 9 i 10³¹.

²⁹ Dz. Urz. MSW 1927, nr 1-2, poz. 145. APL, UWL Wydz. Og., sygn. 185, s. 121.

³⁰ APL, SPHrubieszowskie, sygn. 12, s. 158; UWL Wydz. Og., sygn. 857, k. 212.

³¹ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 255. Por.: H. Robótka, *Kancelaria...*, s. 30 i 155–156.

Tabela 9. Uczestnicy kursów dla starostów z województwa lubelskiego

Data kursu	Uczestnicy z województwa lubelskiego
24 I – 1 II 1927	Ignacy Bobek, starosta biłgorajski; Mieczysław Panglisz, starosta janowski
od 21 III 1927	dr Maciej Łach, starosta hrubieszowski; Zdzisław Maćkowski, starosta siedlecki; Mikołaj Bużański, UWL
21 – 29 IV 1927	Aleksander Wiszniewski, starosta puławski; Wacław Stępiński, starosta sokołowski; Bolesław Międzybłocki, starosta chełmski
14 – 30 X 1927	Ignacy Bobek, starosta biłgorajski; Mieczysław Lutman, starosta węgrowski

Na podstawie: APL, UWL Wydz. Og., sygn. 255. S. Twardo, *Pierwszy kurs przeszkolenia dla starostów*, GAIPP 1927, nr 2, s. 159–161.

Tabela 10. Uczestnicy wycieczek dla starostów i zastępców starostów z województwa lubelskiego

Data wycieczki	Odwiedzane miejscowości	Uczestnicy z województwa lubelskiego
26 VII – 6 VIII 1927	Warszawa, Zamość, Biała	Włodzimierz Adolf, starosta włodawski; dr Maciej Łach, starosta hrubieszowski
22 VII – 3 VIII 1928	Warszawa, Kobryń, Mława, Włocławek, Chełmno	Ryszard Koch, starosta krasnostawski; Świątkowski, zastępca starosty hrubieszowskiego
15 – 25 X 1928	Nieśwież, Aleksandrów, Radom	Makowski, starosta łukowski
18 – 28 IX 1929	Sępólno, Będzin, Łuniniec	Ignacy Bobek, starosta biłgorajski
8 – 17 IV 1930	Płock, Brześć	Karol Tokarski, zastępca starosty łukowskiego; Tadeusz Illukiewicz, zastępca starosty chełmskiego
21 – 28 V 1930	Lubartów, Lublin, Włodzimierz	Andrzej Twardosz, zastępca starosty zamojskiego; Ignacy Dziadosz, UWL

Na podstawie: APL, UWL Wydz. Og., sygn. 255.

Podniesieniu sprawności administracji terenowej poprzez wskazanie odpowiednich wzorców miał służyć zamysł (wyrażony w zarządzeniu MSW z 14 X 1925 r.) stworzenia w drodze odpowiednio intensywnej działalności inspekcyjnej i szkoleniowej tzw. starostw wzorowych, mających siedziby w miastach wo-

jewódzkich. UWL odniósł się do tego krytycznie, wskazując, iż starostwo mające siedzibę w mieście wojewódzkim, jakkolwiek łatwo może zostać postawione na wysokim poziomie, to jednak nie jest urzędem typowym (tak jak w Lublinie ze względu na większą obsadę personalną i większą ilość załatwianych spraw)³².

W tworzeniu klimatu sprzyjającego usprawnieniom organizacyjnym nie małą rolę odgrywały specjalistyczne czasopisma – „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” (od 1936 r. nosząca tytuł „Gazeta Administracji”) oraz „Przegląd Organizacji”. Przedstawiano w nich ogólne poglądy na zagadnienie sprawnego funkcjonowania instytucji, a w szczególności urzędów administracji, tudzież prezentowano i komentowano konkretne, niekiedy nader szczegółowe rozwiązania, także dotyczące obiegu informacji i dokumentacji³³.

Lektura niektórych publikacji była zalecana urzędnikom na łamach Lubelskiego Dziennika Wojewódzkiego, jak na przykład praca Antoniego Robaczewskiego *Kartoteka w biurowości władz i urzędów państwowych i samorządowych*, czy Stanisława Tomaszewicza *Zarys zasad naukowej organizacji pracy oraz ich zastosowanie w biurowości – system bezdziennikowy*. Co równie знаmienne, w wymaganiach dla kandydatów na stanowiska urzędnicze pierwszej kategorii wskazano jako lektury istotne dla teorii organizacji i zarządzania prace Henry’ego Fayola *Administracja przemysłowa i ogólna* oraz Harringtona Emersona *Dwanaście zasad wydajności*³⁴.

Przykładu recepcji propagowanych w ten sposób koncepcji i rozwiązań dostarcza dokumentacja kontrolna starostwa tomaszowskiego. W październiku 1929 r. inspektor Mikołaj Bużański użył tam metody chronometrażu, czyli precyzyjnych pomiarów czasu wykonywania poszczególnych czynności kancelaryjnych dla sformułowania wniosków co do rozkładu i podziału obowiązków pomiędzy personelem. Najprawdopodobniej zainspirował go artykuł opisujący zastosowanie owej metody właśnie do takich celów pióra inspektora starostw z województwa stanisławowskiego, zamieszczony w „Przeglądzie Organizacji” z roku poprzedniego³⁵.

Przejawem nakłaniania całego personelu administracji do aktywnego udziału w jej usprawnianiu było też ogłaszanie konkursów na projekty ulepszeń oraz ankiet. Niekiedy miało to charakter przymusu, jak np. gdy po wdrożeniu nowej instrukcji kancelaryjnej wojewoda nakazał zarządzeniem z 21 X 1933 r.

³² APL, UWL Wydz. Og., sygn. 247. O pomysle tym dyskutowano też na zjeździe inspektorów starostw w 1925 r. (APL, UWL Wydz. Og., sygn. 853, k. 377v–378). Dyskusja na ten temat odbywała się ponownie w roku 1935 na łamach GAiPP – S. Dobrowolski, *W kwestii „wzorowego starostwa”*, GAiPP 1935, nr 2, s. 42–45.

³³ H. Robótka, *Kancelaria...*, s. 39. Prenumeratę „Gazety Administracji i Policji Państwowej” wojewoda zalecił starostwom już 28 VI 1922 (APL, SPŁukowskie, sygn. 62, k. 15).

³⁴ Lub. Dz. Woj. 1929, nr 15, poz. 152; 1930, nr 17, poz. 153. APL, UWL Wydz. Og., sygn. 12.

³⁵ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 873, k. 323. K. Arct, *Badania racjonalnej organizacji pracy w urzędach*, „Przegląd Organizacji” 1928, nr 1, s. 18.

przygotowanie przez wszystkich urzędników ocen systemu bezdziennikowego i odbycie dyskusji na ten temat podczas specjalnie zwołanych w starostwach konferencji. Niekiedy tego rodzaju zachęty nie spotykały się z pożądanym odzewem, gdyż np. w lutym 1929 r. MSW musiało ponowić zaproszenie z listopada roku poprzedniego do nadsyłania uwag w sprawie dekoncentracji, właśnie z powodu znikomej liczby otrzymanych opinii³⁶.

Z drugiej jednak strony urzędnicy występowali niekiedy z projektami całych instrukcji kancelaryjnych bądź też propozycjami częściowymi. W zbadanym materiale archiwalnym odnaleziono projekt instrukcji biurowej dla starostw autorstwa niejakiego Matczaka, zakładający dekoncentrację prowadzenia dzienników podawczych. W kwietniu 1923 r. negatywnie ocenił go naczelnik Kancelarii Głównej UWL Włodzimierz Górski jako nie tylko nieprzynoszący uproszczeń, ale też sprzeczny z wymogami oszczędności. W czerwcu 1930 r. swój projekt zmian w kancelarii przedłożył też Stanisław Sobolewski ze starostwa biłgorajskiego. Postulował on zastąpienie dziennika podawczego i skorowidza przez rejestry spraw typowych i ewidencję „pism bardzo ważnych” wpływających z UWL oraz zarządzeń. Spod rejestracji miały być też wyłączone sprawy mniej ważne i załatwiane niezwłocznie. O propozycjach zmian, także w kancelarii, autorstwa starosty lubartowskiego sformułowanych w roku 1927 była już mowa³⁷.

Także uczestnicy wycieczek dla starostów i ich zastępców w wykonaniu polecenia MSW przedkładali na piśmie swoje uwagi i spostrzeżenia podczas nich poczynione. W aktach UWL znajdują się wypowiedzi Ignacego Bobka, Tadeusza Illukiewicza, Ryszarda Kocha, Karola Tokarskiego. Sprowadzają się one do zreferowania zademonstrowanych im w niektórych urzędach ulepszeń kancelaryjnych i wskazania ich wad oraz zalet. Do tej grupy wypowiedzi można też zaliczyć wniosek A. Wiszniewskiego w sprawie wprowadzenia systemu rejestrowego, zgłoszony w 1927 r.³⁸

Ponadto wskazać należy ankietę na temat sposobów zmniejszenia obiegu dokumentacji w administracji. Zebrane w ten sposób opinie zostały opublikowane w „Gazecie Administracji”. Wśród 26 ich autorów udało się zidentyfikować trzech pracowników badanych urzędów. Byli to Zygmunt Freiliszek, pomocnik administracyjny starostwa włodawskiego, Bolesław Górny, wicestarosta janowski, oraz Leon Paff, pomocnik administracyjny starostwa siedleckiego. Zgłosili oni szereg mniej lub bardziej szczegółowych wniosków, polegających na ograniczeniu korespondencji pośredniej i sprawozdawczości, kontynuowaniu dekoncentracji oraz

³⁶ APL, SPKrasnostawskie, sygn. 7, k. 83. Dz. Urz. MSW 1929, nr 4, poz. 105.

³⁷ APL, SPLubelskie, sygn. 37, s. 1–3 i 5–14; UWL Wydz. Og., sygn. 250.

³⁸ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 255. Niektóre z uwag starostów dotyczących kancelarii przytacza M. Konstankiewicz, *Kresy wschodnie w sprawozdaniach starostów województwa lubelskiego – uczestników wycieczek instrukcyjnych z lat 1928–1930*, „Wschodni Rocznik Humanistyczny” t. 3, 2006, s. 346–349.

rozszerzeniu zakresu stosowania blankietów. W ramach ankiety swoje propozycje przedstawił też UWL, a na jej marginesie została ogłoszona wypowiedź byłego inspektora starostw województwa lubelskiego (a wtedy już starosty w Równem) Hipolita Niepokulczyckiego, postulującego odformalizowanie postępowania administracyjnego wobec petentów „poważnych i solidnych”, których urzędnicy winni obdarzać większym zaufaniem. Z kolei Bronisław Szymański, zastępca starosty węgrowskiego, wziął udział we wzmiankowanej już ankiecie na temat dekoncentracji w 1929 r., zgłaszając pewne szczegółowe propozycje³⁹.

Znane są przypadki zewnętrznego zainteresowania zasadami pracy kancelaryjnej opracowanymi w Lublinie. W czerwcu 1923 r. zapowiadana była wizyta instruktora kancelaryjnego z Urzędu Wojewódzkiego Kieleckiego, który miał się zapoznać z funkcjonowaniem kancelarii UWL i starostw. W sierpniu 1924 r. wojewodzie pomorskiemu na jego prośbę został przesłany egzemplarz instrukcji kancelaryjnej dla starostw z roku 1921 w wersji z roku 1922. Wreszcie w styczniu roku 1929 przewidywano wizytę bliżej nieokreślonej komisji ministerialnej, badającej stan urządzeń biurowych, organizację pracy oraz nowe zasady prowadzenia dziennika (czyli rejestracji spraw nie zaś pism), w związku z czym polecono starostwom usunąć wszelkie ewentualne niedociągnięcia⁴⁰.

2.2. Podstawy normatywne wykonywania czynności kancelaryjnych

Doniosłą rolę w procesie kierowania wykonywaniem obsługi kancelaryjnej odgrywały akty normatywne, czyli dokumenty organizacyjne zawierające normy nakazujące w sposób generalny i abstrakcyjny określone postępowanie w określonych sytuacjach. Podstawowe znaczenie wśród nich miały normatywy o charakterze wewnętrznym, czyli wszelkiego rodzaju instrukcje, okólniki i zarządzenia. W ramach swych ogólnych kompetencji kierowniczych i nadzorczych wydawał je Wojewoda Lubelski, Minister Spraw Wewnętrznych i nieco rzadziej Prezes Rady Ministrów. Normatywy pochodziły też od starostów, przy czym adresatami zawartych tam norm byli urzędnicy tylko danego starostwa względnie organy temu staroście podległe. Zwraca uwagę znaczna ilość zarządzeń wydanych przez starostę łukowskiego, podczas gdy odnalezione normatywy innych starostów nie są aż tak liczne. Regulowały one szczegóły postępowania z pismami wpływający-

³⁹ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 217. Dz. Urz. MSW 1936, nr 10, poz. 142. R. Hausner, *Zagadnienie zmniejszenia obiegu papierów w urzędach*, Warszawa 1937, s. 69–71, 19–24, 57–58 i 78–84. H. Niepokulczycki, *Na marginesie ankiety dotyczącej zmniejszenia obiegu papierowego*, „Gazeta Administracji” 1937, nr 14, s. 778–782. Por.: W. Kozyra, *Z dziejów korpusu...*, s. 205.

⁴⁰ APL, SPLubelskie, sygn. 28. Archiwum Państwowe w Bydgoszczy, Urząd Wojewódzki Pomorski, sygn. 191, s. 7, APL, SPHrubieszowskie, sygn. 1, s. 89. H. Robótka, *Kancelaria...*, s. 152–153 wzmiankuje o wzorowaniu się administracji województw kresowych (w szczególności poleskiego) na instrukcji kancelaryjnej dla starostw województwa lubelskiego z 1921r.

mi i wychodzącymi, formę sporządzanej dokumentacji oraz jej archiwizację, wytykały usterki w tych obszarach, a także wprowadzały zmiany w planie registratury. Trudno powiedzieć, czy był to szczególny rys funkcjonowania tego konkretnego urzędu, czy przyczyna leży w dobrym stanie zachowania jego akt⁴¹.

Wśród aktów normatywnych regulujących funkcjonowanie kancelarii centralną pozycję zajmowały kolejno po sobie obowiązujące instrukcje kancelaryjne. Najstarsza z nich, pochodząca z roku 1919 i zatytułowana „Instrukcja biurowa dla polskich Urzędów powiatowych”, swą genezą sięga jeszcze okresu funkcjonowania powiatowych komisarzy rządowych. Jej autorem był Edward Waniewicz. Została ona wprowadzona w życie z dniem 1 V 1919 r. na mocy okólnika MSW z 3 IV 1919 r. i obowiązywała także po przekształceniu się komisariatów w starostwa. Oznaczało to rozszerzenie zakresu jej stosowania na dotychczas samodzielne urzędy (np. lekarzy powiatowych), w stosunku do których jej przepisy miały zacząć obowiązywać do końca pierwszego kwartału 1920 roku⁴². Cechą wyróżniającą tę instrukcję w stosunku do późniejszych uregulowań było utworzenie oddziałów kancelaryjnych (w zasadzie z jednoosobową obsadą), z których każdy prowadząc dziennik podawczy i registraturę obsługiwał kancelaryjnie stanowisko lub stanowiska pracy załatwiające merytorycznie grupy spraw wydzielone na podstawie kryterium rzeczowego.

Wkrótce potem, dnia 1 VII 1921 r., weszła w życie na podstawie okólnika wojewody lubelskiego z 23 VI 1921 r. „Instrukcja biurowa dla Starostw”. Na mocy jej przepisów zlikwidowano oddziały kancelaryjne i oparto manipulację o jeden dla całego starostwa prowadzony dziennik oraz o jedną registraturę (nie licząc odrębnego traktowania dokumentacji niejawnej). Wraz z okólnikiem wojewody 22 XI 1922 r. starostwa otrzymały znowelizowany tekst instrukcji. Poza wprowadzeniem dodatkowej pomocy kancelaryjnej w postaci liczbownika (o którym dalej) i odrębnej rejestracji akt mobilizacyjnych były to zmiany jedynie redakcyjne (m. in. zaktualizowano odesłania do przepisów Ministra Skarbu o postępowaniu z depozytami)⁴³.

⁴¹ Zespół archiwalny Starostwo Powiatowe Łukowskie jest największym z zespołów tego rodzaju urzędów, por.: Archiwum Państwowe w Lublinie i jego oddziały..., s. 262.

⁴² H. Robótka, *Kancelaria...*, s. 151. APL, SPŁukowskie, sygn. 36, k. 5–5v. MP 1919, nr 97. Dz. Urz. MSW 1920, nr 5, poz. 836; nr 8, poz. 24. Tekst instrukcji: APL, SPŁukowskie, sygn. 36, k. 13–53 – został zidentyfikowany na podstawie zgodności z odesłaniami do instrukcji zawartymi w normatywach z lat 1919–1920.

⁴³ APL, SPKonstantynowskie, sygn. 1, k. 11; SPHrubieszowskie, sygn. 10, s. 165. Tekst instrukcji w wersji z 1921 r.: APL, SPLubelskie, sygn. 37 i 38. Tekst znowelizowany, w wersji z 1922 r.: APL, SPHrubieszowskie, sygn. 14, s. 1–18; SPLubelskie sygn. 37 oraz Archiwum Państwowe w Bydgoszczy, Urząd Wojewódzki Pomorski, sygn. 191. Wersje tekstów zidentyfikowane na podstawie zgodności z odesłaniami do instrukcji kancelaryjnej w późniejszych normatywach i datowane w oparciu o zarządzenia wprowadzające nową instrukcję w życie (w 1921 r.) tudzież zawarte w tekście znowelizowanym odesłania do przepisów w sprawie postępowania z depozytami wydanych przez Ministra Skarbu z 24 XI 1921 r. i przewidziany w katalogu pomocy liczbownik – por.:

Autorstwo tej regulacji można z pewnym prawdopodobieństwem przypisać W. Górskiemu, ówczesnemu naczelnikowi kancelarii Głównej UWL. W wydanym przez UWL sprawozdaniu z działalności administracji mowa jest o niej jako o opracowanej w oparciu o wzory austriackie⁴⁴. Uzupełnienie instrukcji stanowiło zarządzenie wojewody z 23 I 1926 r. dotyczące postępowania z dokumentacją mobilizacyjną (tzw. „Mob”). Znajdować tu miały zastosowanie przepisy instrukcji kancelaryjnej ze zmianami wprowadzonymi tym zarządzeniem, w szczególności dotyczącymi ewidencji i układu akt oraz ich niszczenia⁴⁵.

W latach 1922–1927 w niektórych starostwach województwa lubelskiego doszło do modyfikowania obowiązujących w myśl instrukcji z 1921 r. zasad organizacji obsługi kancelaryjnej (głównie w zakresie sposobu podziału między stanowiska pracy poszczególnych czynności – co zostanie przedstawione dalej). Zmiany te przeprowadzono najprawdopodobniej z własnej inicjatywy starostów, a co do trybu różnił je sposób uczestnictwa administracji szczebla wojewódzkiego w ich wdrażaniu.

Pierwszą możliwością było uzyskanie uprzedniej akceptacji wojewody przed przeprowadzeniem zmian. W odniesieniu do starostwa lubelskiego wojewoda w 1923 r. zaaprobował stosowny ustny wniosek starosty, jednak pod warunkiem, iż ten nie będzie żądał nowych etatów, a po czterech tygodniach przedstawi sprawozdanie o funkcjonowaniu zreorganizowanej kancelarii. Także w starostwie tomaszowskim w początkach roku 1925 pogłębienie już wcześniej przeprowadzonej dekoncentracji czynności kancelaryjnych uzależniono od uzyskania zgody wojewody, którą najprawdopodobniej otrzymano. Z kolei w odniesieniu do starostwa chełmskiego wzmiankowana jest instrukcja wojewody z roku 1923, na podstawie której utworzono tam oddziały kancelaryjne⁴⁶.

Inną możliwością było samodzielne dokonanie zmian w kancelarii i uzyskanie akceptacji szczebla wojewódzkiego *post factum*. Tak uczynił starosta łukowski, a podczas lustracji przeprowadzonej w 1923 r. zmiany pozytywnie ocenił inspektor. Również fakt zreorganizowania kancelarii starostwa siedleckiego stwierdzony został przy okazji lustracji kancelaryjnej w roku 1922, a przeprowadzając ją W. Górski zwrócił się do wojewody z wnioskiem o zaakceptowanie dokonanych zmian, do czego ten ostatni się przychylił. Najpewniej na podobnej zasadzie odbył się w 1923 r. pierwszy etap reorganizacji w starostwie tomaszowskim, obejmujący jedynie dekoncentrację przechowywania i łączenia akt⁴⁷.

APL, SPKonstantynowskie, sygn. 1, k. 11; SPHrubieszowskie, sygn. 10, s. 165. Wojewoda Lubelski w swym okólniku z 29 III 1923 r. nakazał zmianę tytułu instrukcji na „Instrukcja biurowa dla Urzędów Starościńskich” – APL, SPLukowskie, sygn. 33, k. 233.

⁴⁴ APL, SPLubelskie, sygn. 33 – pusta okładka instrukcji z informacją o autorze i datą „czerwiec 1921”. *Sprawozdanie z dorobku...*, s. 4. Por.: H. Robótka, *Kancelaria...*, s. 152, przyp. 7.

⁴⁵ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 868, k. 130–131.

⁴⁶ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 866, k. 46–46v; sygn. 873, k. 90–90v; sygn. 248.

⁴⁷ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 868, k. 24 i 22–22v; sygn. 871, k. 21v, 29a i 49. Nie można

Rok 1927 przyniósł starostwom województwa lubelskiego nową instrukcję kancelaryjną, opatrzoną tytułem „Instrukcja kancelaryjna dla Starostw”, wydaną wraz z instrukcją referendarską i schematem podziału czynności. Pierwotnie miała ona wejść w życie 15 VII 1927 r. Niebawem termin ten uzależniono od odbycia zjazdów kierowników kancelarii (w drugiej połowie lipca 1927 r.), które znów ze względów organizacyjnych kilkakrotnie przesuwano. W praktyce obowiązywać zaczęła w wielu starostwach w ciągu lipca i sierpnia, choć na przykład w starostwach puławskim i siedleckim dopiero we wrześniu. Jeszcze w lipcu 1927 r. zarządzono, by jej postanowieniami objąć także akta spraw wszczętych i niezaoczonych przed dniem jej wejściem w życie⁴⁸. Autorem instrukcji był zapewne M. Bużański, wojewódzki inspektor starostw UWL. W układzie treści wykazuje ona pewne podobieństwo do instrukcji poprzedniej⁴⁹.

W okresie swego obowiązywania instrukcja ta podlegała zmianom. Ich zakres dla lat 1927–1929 można określić na podstawie porównania kolejnych wersji tekstu⁵⁰. Dotyczyły one zasad prowadzenia dziennika podawczego, przyjmowania wpływów i prowadzenia terminarzy oraz rozszerzenia zakresu stosowania tzw. trybu rejestrowego, a także obejmowały prerogatywy skutkujące skróceniem tekstu.

Widoczną już na pierwszy rzut oka osobliwością omawianej instrukcji był dualizm postępowania z aktami w zakresie sposobu ich rejestracji, ale też podziału pomiędzy różne kategorie stanowisk pracy takich czynności, jak ich ewidencjonowanie i przechowywanie. Tak zwany tryb rejestrowy miał zastosowanie do dokumentacji określonych w instrukcji kategorii spraw, natomiast zasady zbliżone do dotychczasowego rozwiązania manipulacji kancelaryjnej — dla wszystkich pozostałych.

Znajdujące się w zespole UWL materiały pozwalają nieco bliżej, choć nadal fragmentarycznie, odtworzyć proces tworzenia instrukcji z 1927 r. Na dzień 11 IV 1927 r. została przez wojewodę zwołana specjalna konferencja starostów,

wykluczyć, iż wskazane tu reorganizacje mogły się odbyć po uprzednim wyrażeniu na nie zgody przez wojewodę, lecz obecnie znane źródła tego nie potwierdzają.

⁴⁸ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 249, SPHrubieszowskie, sygn. 11, k. 82–84; sygn. 14, k. 48; UWL Wydz. Og., sygn. 859, k. 447; sygn. 860, k. 200; sygn. 864, k. 188; sygn. 868, k. 233; sygn. 869, k. 157; sygn. 871, k. 638; SPHrubieszowskie, sygn. 14, s. 49.

⁴⁹ APL, UWL Wydz. Og. sygn. 249, na jednym z egzemplarzy projektu znajduje się podpis M. Bużańskiego.

⁵⁰ Prawdopodobnie najstarszy tekst tej instrukcji pochodzi z połowy 1927 r. i ma formę maszynopisu powielonego (APL, SPLubelskie, sygn. 38, s. 2–34). Kolejne dwa przekazy mające charakter tekstów jednolitych, uwzględniających wprowadzone do instrukcji zmiany, to tekst zawarty w broszurze *Przepisy normujące tryb urzędowania w Starostwach województwa lubelskiego*, wydanej w Łukowie w roku 1928 (APL, UWL Wydz. Og., sygn. 250 oraz Biblioteka APL sygn. 6076) tudzież tekst zawarty w broszurze o takim samym tytule, wydanej w Lublinie w listopadzie 1929 r. (APL, UWL Wydz. Og., sygn. 250 oraz SPLubelskie, sygn. 38, s. 87–111v). Edycję ostatniego z tych tekstów zamieszczono w aneksie do niniejszej pracy.

poświęcona usprawnieniom administracji, a wśród nich kwestiom kancelaryjnym. Być może właśnie z myślą o niej starosta lubartowski Adolf Krauze przygotował memorandum (datowane na 10 IV 1927 r.) na temat usprawnienia toku urzędowania starostw. Pomysł likwidacji dziennika podawczego określił jako „eksperyment ryzykowny”, ale możliwy do przeprowadzenia, wszelako pod warunkiem posiadania przez urząd dobrej organizacji pracy i rutynowanego personelu. Za najlepszy dla starostw uznał system (według jego określenia) „pruski ułamkowy”, czyli oparty o rejestrację w dzienniku podawczym spraw i dopiero w ich ramach pism. Dla układu akt zaproponował system rzeczowy. Pożądaną wielkość obsady kancelarii określił na poziomie czterech stanowisk, zaś likwidację wewnętrznych książek doręczeń sugerował pozostawić uznaniu starostów w zależności od obowiązkowości personelu⁵¹.

Zapowiadana konferencja odbyła się w Lublinie w dniach 11–12 IV 1927 r. i została określona jako częściowy zjazd starostów, mający przygotować zjazd właściwy. Wziął w niej udział wojewoda Antoni Remiszewski, wicewojewoda Walerian Karasiński, inspektor starostw M. Bużański oraz ośmiu starostów. Wicewojewoda poinformował o prowadzonych w województwie poleskim pracach nad usprawnieniem kancelarii, zmierzających do likwidacji dziennika i obciążenia ewidencjonowaniem akt referentów. Podkreślił, iż UWL nie zamierza wprowadzać zmian tak radykalnych, poprzestając jedynie na usunięciu zbędnych kontroli i ewidencji oraz wyłączeniu z rejestracji w dzienniku spraw typowych, dla których prowadzone są rejestry⁵².

Uczestnicy dyskusji, która po tym wystąpieniu się odbyła, podzielili się na zwolenników i przeciwników kancelarii określanej w protokole konferencji jako „scentralizowanej”. Podniesiona został też kwestia stosowania dziennika ułamkowego (a więc przejścia na rejestrację spraw zamiast pism) oraz układu akt. Co do tego ostatniego większe grono zwolenników zyskał układ rzeczowy. Ponadto wymieniono poglądy na temat wprowadzonych w początkach tego roku przez MSW nowych zasad sporządzania wykazów zaległości (większość dyskutantów zapatrywała się na nie krytycznie), ewidencjonowania ponagleń, trybu podpisywania pism, stosowania arkuszy zbiorczych oraz bezpośredniej korespondencji pomiędzy organami administracji⁵³.

Najbardziej charakterystycznym elementem wdrożonej w ciągu roku 1927 instrukcji był tzw. tryb rejestrowy dla dokumentacji w sprawach typowych. Został on opracowany przez A. Robaczewskiego i (jak twierdzi ten ostatni) po raz

⁵¹ APL, SPKonstantynowski, sygn. 1, k. 66; Dz. Urz. Woj. Lub. 1927, nr 1, poz. 24. Tekst opinii: APL, UWL Wydz. Og., sygn. 248. Za hipotezą o przygotowaniu tej opinii na wspomnianą konferencję przemawia zbieżność dat i obecność na konferencji starosty A. Krauzego (APL, UWL Wydz. Og., sygn. 187, k. 40).

⁵² APL, UWL Wydz. Og., sygn. 187, k. 40 i 42.

⁵³ *Ibidem*, k. 42–46 i 51–52.

pierwszy zastosowany w III Ekspozyturze Komisariatu Rządu w Warszawie w roku 1924. Bezpośrednim źródłem inspiracji dla ośrodka lubelskiego mogły być jednak poczynania Urzędu Wojewódzkiego Poleskiego. Wskazuje na to nie tylko wzmianka o nich w wypowiedzi wicewojewody na wspomnianej konferencji, ale również obecność w zespole archiwalnym UWL egzemplarza instrukcji dla starostw województwa poleskiego z 1926 r., przewidującej stosowanie trybu rejestrowego⁵⁴.

Z systemem rejestrowym, właśnie podczas zwiedzania III Ekspozytury Komisariatu Rządu w Warszawie, zetknął się A. Wiszniewski – były inspektor starostw, a w owym czasie już starosta puławski. Miało to miejsce podczas kursu starostów, odbywającego się dniami 21–29 IV 1927 r., a więc już po konferencji w Lublinie, w której zresztą Wiszniewski uczestniczył. W piśmie do wojewody z 2 maja urzędnik ten przedłożył wniosek powołania komisji mającej zapoznać się z doświadczeniami w stosowaniu tego systemu, następnie jego eksperymentalnego wprowadzenia w jednym ze starostw, a docelowo zastosowania go w całym województwie z początkiem następnego roku. Zdaje się to wykluczać udział A. Wiszniewskiego w pracach nad nową instrukcją (o ile już trwały), przynajmniej do początków maja 1927 r.⁵⁵

Po wprowadzeniu w drugiej połowie 1927 roku nowej instrukcji w życie nadal toczyły się w województwie lubelskim dyskusje nad organizacją kancelarii. Miały one miejsce podczas specjalnej konferencji w ULW w dniach 22–23 XI 1927 r. (z udziałem wojewody, wicewojewody, inspektora starostw oraz niektórych naczelników wydziałów UWL i starostów) oraz na zjeździe starostów w dniach 16–18 XII 1927. Rozważano wówczas kwestię powierzenia prowadzenia referatów samorządowych pracownikom biur wydziałów powiatowych (co wiązało się z koniecznością zapewnienia im odpowiedniej obsługi kancelaryjnej) oraz rozszerzenie katalogu spraw objętych manipulacją w trybie rejestrowym. Obie te modyfikacje zostały wprowadzone w życie na przełomie lat 1927–1928⁵⁶.

Nie są natomiast bliżej znane szczegóły dokonania jeszcze jednej istotnej zmiany, jaką było przejście od rejestracji pism do odnotowywania spraw w dzienniku podawczym. Jakkolwiek uwzględnia ją dopiero nowe, drukowane wydanie tekstu instrukcji z końca 1929 r., to zmienione zasady obowiązywały od początku tego roku. Co więcej, jak wyjaśniał UWL w korespondencji z MSW, w niektórych urzędach jeszcze wcześniej nastąpiło owo przejście na rejestrację spraw. Skądinąd wiadomo, iż starosta puławski A. Wiszniewski uczynił tak już w roku 1927⁵⁷.

Jako ostatnia w badanym okresie weszła w życie z dniem 1 stycznia 1932 r. i obowiązywała do końca funkcjonowania starostw, czyli do 1939 r., instrukcja

⁵⁴ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 257, s. 21–33. A. Robaczewski, *Biurowość w Polsce*, ..., s. 689.

⁵⁵ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 255.

⁵⁶ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 188, k. 85–86 i k. 62. Dz. Urz. Woj. Lub. 1928, nr 18.

⁵⁷ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 854, k. 191; sygn. 869, k. 159.

kancelaryjna opracowana w ramach obejmującej całą administrację reformy kancelaryjnej. Nosiła tytuł „Przepisy kancelaryjne dla starostw, wydane przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, łącznie z przepisami szczegółowymi Wojewody Lubelskiego dla starostw Województwa Lubelskiego”. Zakres jej stosowania uległ rozszerzeniu po włączeniu w roku 1934 do struktur starostw samodzielnych dotąd powiatowych urzędów ziemskich. Natomiast starostwa garwolińskie, sochołowskie i węgrowskie od dnia 1 stycznia 1939 r. miały zacząć stosować analogiczną instrukcję obowiązującą w województwie warszawskim, co było związane z planowanym włączeniem tych powiatów do tego właśnie województwa (co nastąpiło z dniem 1 IV 1939 r.)⁵⁸.

W całym okresie swego obowiązywania instrukcja ta została poddana tylko jednej, dość obszernej nowelizacji w 1933 r. Zmodyfikowano wtedy tryb przyjmowania wpływów, wyraźniej określono obowiązki referentów w zakresie rejestracji spraw oraz przeprowadzono sporo zmian redakcyjnych (sprostowania pomyłek, ujednolicenie określeń, likwidacja zbędnych powtórzeń, zmiana kolejności ustępów, wprowadzenie odesłań pomiędzy paragrafami)⁵⁹. Oprócz tego kilkakrotnie był zmieniany wykaz akt, stanowiący załącznik do instrukcji. Cechą charakterystyczną tej regulacji było wprowadzenie systemu kancelarii bezdziennikowej zorganizowanej w sposób zdecentralizowany.

W procesie przygotowania instrukcji z 1931 r. zwrócenia uwagi wymaga jego wielostopniowość, polegająca na ustanowieniu ramowej instrukcji zawartej w uchwale Rady Ministrów, opracowaniu na jej podstawie przez MSW również ramowej instrukcji i wreszcie wydaniu zarządzenia wojewody zawierającego ostateczną wersję tekstu. Przebieg prac nad przygotowaniem obu normatywów ramowych został już w literaturze opisany. Wobec tego wypada skupić się na działaniach podejmowanych na szczeblu UWL. Trudno w tej chwili wskazać ich autorów, można jednak określić zakres dokonanych modyfikacji poprzez porównanie okólnika MSW z 14 XII 1931 r. z tekstem przepisów wprowadzonych okólnikiem Wojewody Lubelskiego z 23 XII 1931 r.⁶⁰.

Normatyw wojewody powtórzył układ przepisów ramowych, jednak z dodaniem trzech paragrafów (oznaczone jako: 9a, 10a oraz 10b) i zmianami w treści niektórych innych. W szczególności UWL skorzystał z możliwości ustanowienia jako pomocy kancelaryjnej kontroli wpływów prowadzonej dla całego urzędu oraz uregulował przyjmowanie podań bezpośrednio przez referentów i składanych ustnie do protokołu. W obu kwestiach pewne modyfikacje wprowadzono jeszcze

⁵⁸ APL, UWL Wydz. Og., sygn.: 250, 216, 196; UWL Wydz. POZ sygn. 281, k. 1–1v. Tekst instrukcji: Lub. Dz. Woj. 1931, nr 28a, poz. 290. Co do przepisów kancelaryjnych starostw województwa warszawskiego, por. H. Robótka, *Kancelaria...*, s. 168.

⁵⁹ Lub. Dz. Woj. 1933, nr 2, poz. 14; sprost: nr 6, poz. 42.

⁶⁰ Dz. Urz. MSW 1931, nr 21, poz. 338. APL, UWL Wydz. Og., sygn. 250. Lub. Dz. Woj. 1931, nr 28a, poz. 290. H. Robótka, *Kancelaria...*, s. 39–45 i 167.

w nowelizacji instrukcji z roku 1933. Dodane zostały także szczegółowe zasady prowadzenia różnych form rejestracji akt i związanych z nimi reguł budowy znaków akt, tudzież prowadzenia akt terminowych (oczekujących na wznowienie biegu sprawy) i kontroli wyznaczanych na to terminów.

Rozbudowano też przepis o układzie akt w teczkach i podteczkach, za to pominięto dyrektywę spajania mechanicznego akt, gdyż jak UWL w swym piśmie wyjaśnił staroście łukowskiemu, nie widziano możliwości wyposażenia starostw w odpowiedni sprzęt (segregatory). Zapis o spajaniu mechanicznym został jednak wprowadzony już w roku 1933. Instrukcja opracowana w UWL nie dopuściła natomiast (w odróżnieniu od przepisów ramowych) stosowania klauzuli o zgodności podpisu, zastępującej własnoręczny podpis na czystopisie⁶¹.

Istotnym uzupełnieniem instrukcji kancelaryjnej były odrębne, choć ściśle z nią związane przepisy dotyczące postępowania z dokumentacją po utracie przez nią bieżącej przydatności do urzędowania, w szczególności jej brakowania i archiwizowania. Dla urzędów wojewódzkich i starostw zostały ogłoszone w drodze okólnika MSW z 27 II 1936 r., w wykonaniu uchwały Rady Ministrów z 21 XII 1931 r. o przechowywaniu akt w urzędach administracji publicznej, stanowiącej regulację ramową. Jako datę ich wejścia w życie wyznaczono 1 IV 1936 r. W niewielkim zakresie zostały one uzupełnione w roku 1938⁶².

Treść omówionych wyżej instrukcji kancelaryjnych podzielona była na jednostki redakcyjne – paragrafy, te zaś grupowano w rozdziały. Wśród tych ostatnich z reguły odrębne traktowały o postępowaniu z pismami wpływającymi, postępowaniu z pismami wychodzącymi, a w dwóch instrukcjach (z lat 1921 i 1927) także o obowiązkach kierownika kancelarii. W przypadku instrukcji kancelaryjnej z 1931 r. trudno mówić o rozdziałach, gdyż były to raczej nagłówki poprzedzające niemal wszystkie paragrafy. Załącznikami do instrukcji były wzory blankietów (pomocy kancelaryjnych czy ponagleń), schematy obiegu pism (1919 i 1931) i odpowiednio schematy podziałów rzeczowych dla planów registratury lub wykaz akt. Porównanie systematyki tekstów instrukcji zawiera tabela 11.

Tabela 11. Podział na jednostki redakcyjne tekstów instrukcji kancelaryjnych dla starostw województwa lubelskiego

Rok opracowania instrukcji	Liczba rozdziałów	Liczba paragrafów
1919	8	29
1921	6	46
1927	8	51
1927 – wydanie z 1929	7	47
1931	20	21

⁶¹ APL, SPŁukowskie, sygn. 42, k. 53.

⁶² Dz. Urz. MSW 1936, nr 6, poz. 26. MP 1932, nr 2, poz. 3. Dz. Urz. MSW 1938, nr 38, poz. 228. S. Stosyk, *Przepisy o przechowywaniu...*, s. 15–16.

Stosunkowo duża liczba paragrafów instrukcji z 1927 r. wynika z uregulowania w niej dwóch trybów manipulacji – zwykłego i tzw. rejestrowego. Zmniejszona liczba rozdziałów w jej wersji wydrukowanej w 1929 r. jest wynikiem omyłki. Z kolei w instrukcji kancelaryjnej z 1931 r. zastosowano nieco bardziej zaawansowane rozwiązanie z punktu widzenia techniki legislacyjnej. W odrębnych paragrafach ujęto bowiem zasady ogólne obiegu akt (par. 7) oraz ich rejestracji (par. 10), które winny przyświecać interpretowaniu i stosowaniu dalszych szczegółowych postanowień instrukcji. Dzięki temu zabiegowi tekst zyskał na zwartości i nie zawiera powtórzeń (których nie uniknięto w instrukcji z 1927 r.), lecz mógł być przez to trudniejszy w stosowaniu dla urzędników kancelaryjnych.

Badane instrukcje kancelaryjne zawierały też normy dotyczące innych zagadnień niż wykonywanie czynności kancelaryjnych (niekiedy w formie odesłań). Abstrahując od różnic w tej mierze pomiędzy poszczególnymi instrukcjami, były to kwestie rozmieszczenia biur starostwa (w szczególnie kancelarii) w lokalu urzędowym wraz z oznaczeniem pomieszczeń, inwentarza urzędu (wraz z jego oznakowaniem), czuwania przez kierownika kancelarii nad czystością i porządkiem czy postępowania w sprawie opłat stemplowych i depozytów. Tego rodzaju pozakancelaryjne elementy zostały ostatecznie wyłączone przy okazji nowelizacji instrukcji z roku 1927, co widoczne jest w jej tekście wydanym w 1929 r. Warto też dodać, iż dopiero na pewnym etapie prowadzonych w 1927 r. prac nad przepisami regulującymi tok urzędowania dokonano podziału ich zawartości pomiędzy dwie instrukcje – kancelaryjną i referendarską⁶³.

Wprowadzanie w życie nowych instrukcji kancelaryjnych zwykle wiązało się z rozpoczęciem prowadzenia od nowa pomocy kancelaryjnych. Tak było jeszcze w komisariatach rządu, gdy z dniem 30 IV 1919 r. nakazano zamknięcie dotychczasowych dzienników i rozpoczęcie nowych od pozycji pierwszej z dniem 1 maja. Podobnie rzecz się miała w roku 1921⁶⁴.

Konieczność zapewnienia ciągłości pracy, względy oszczędnościowe, a zapewne też i inercja były przyczyną trwania pewnych okresów przejściowych. W roku 1919 nakazano czynienie wzajemnych odesłań pomiędzy starymi i nowo założonymi dziennikami oraz zezwolono na wykorzystywanie starych blankietów. Także przewidziane przez późniejsze instrukcje blankiety otrzymywały starostwa z pewnym opóźnieniem, z przeznaczeniem do stosowania od początku następnego roku, odpowiednio 1922 i 1928⁶⁵.

Z początków roku 1932 pochodzą dwa zarządzenia starosty łukowskiego, wydane w związku z wejściem w życie nowej instrukcji. W pierwszym starosta nakazał zlikwidowanie zaległości w załatwianiu spraw, założenie teczek przewi-

⁶³ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 249.

⁶⁴ APL, SPŁukowskie, sygn. 36.

⁶⁵ APL, SPKonstantynowskie, sygn. 1, k. 11 i 344; SPLubartowskie, sygn. 2, k. 1.

dzianych przepisami oraz zarchiwizowanie dokumentacji z 1929 r., a z wszystkim tym wiązało się wprowadzenie urzędowania w godzinach popołudniowych. W drugim zarządy gmin i magistraty zostały poinformowane o zmianie instrukcji, o nowych zasadach budowy znaków akt oraz o wymaganiach co do formy pism kierowanych do starostwa⁶⁶.

Instrukcje kancelaryjne były jednak tylko jednym z elementów, choć niezmierznie ważnym, całego systemu norm regulujących obsługę kancelaryjną, zawartych w szeregu normatywów. Do niektórych z nich wprost odsyłały niekiedy same instrukcje. Zakres rejestracji pism w kontroli wpływu przewidzianej przepisami instrukcji z 1931 r. wynikał z postanowień instrukcji poprzednio obowiązującej. Odrębnie miało być też uregulowane archiwizowanie akt, co wprost wskazano w instrukcjach z lat 1921 i 1931, choć tylko w przypadku tej drugiej zapowiedź zrealizowano. O ewentualnych modyfikacjach obiegu dokumentacji (np. wynikających z dekoncentracji wewnętrznej) decydowały zarządzenia starosty upoważniające referentów do aprobowania i podpisywania pism, do których także instrukcje kancelaryjne odsyłały.

Wskazać należy też na powiązania instrukcji z korpusem prawa powszechnie obowiązującego. Instrukcja kancelaryjna z 1931 r. wprost odsyłała do rozporządzenia Prezydenta RP z 1928 r. o postępowaniu administracyjnym w kwestii podań wniesionych niewłaściwie, a w jej stosowaniu należało też uwzględnić zasady przestrzegania tajemnicy służbowej, przeglądania wpływu, aprobowania załatwień i podziału czynności, ujęte w rozporządzeniu z 1930 r. o wewnętrznej organizacji starostw. Z kolei akty prawa ustrojowego – rozporządzenie z roku 1919 o zasadach zespolenia urzędów i wspomniane rozporządzenie z 1930 r. wskazywały na instrukcje kancelaryjne, co tym samym określało ich miejsce w zhierarchizowanym systemie norm obowiązujących administrację.

Warto w tym miejscu podjąć próbę przeprowadzenia typologii normatywów odnoszących się do wykonywania czynności kancelaryjnych, biorąc pod uwagę okoliczności, w jakich były wydawane. Jedną z nich była z pewnością konieczność uzupełniania treści instrukcji kancelaryjnych o bardziej szczegółowe uregulowania. Na przykład z datą 22 XI 1922 r. ukazało się zarządzenie wojewody lubelskiego, zakazujące stosowania oznaczeń tajności na zewnętrznych kopertach przesyłek niejawnych. Zalecono potraktować to jako uzupełnienie treści instrukcji kancelaryjnej, lecz co ciekawe z tą samą datą została wydana poprawiona wersja instrukcji kancelaryjnej, do której tekstu powyższego uzupełnienia nie wprowadzono. Podobnym uzupełnieniem był okólnik wojewody z 30 X 1924 r. zakazujący brakowania akt bez zgody organu państwowej służby archiwalnej. Natomiast zasady postępowania z dokumentacją mobilizacyjną, wprowadzające pewne wyjątki od przepisów instrukcji kancelaryjnej, ujęte były w tajnym zarzą-

⁶⁶ APL, SPŁukowskie, sygn. 42 k. 52 i 48.

dzeniu wojewody z 1926 r. Niejawny charakter tego normatywu stanowił zarazem dodatkowy element ochrony przedmiotowej dokumentacji⁶⁷.

Drugą z podstawowych przyczyn wydawania normatywów była potrzeba wyjaśniania adresatom wątpliwości związanych z realizacją innych nakazów. Zwykle inspirowały to nieprawidłowości wykryte w toku działalności kontrolnej. Na przykład dwa okólniki MSW z roku 1919 zawierały objaśnienia co do szczegółów prowadzenia dzienników podawczych i skorowidzów, zaś w 1923 r. MSW przedstawiło interpretację pojęcia „załącznika”, istotną przy określaniu liczby tychże podczas przyjmowania wpływu w biurze podawczym i oznaczaniu go prezentą. Ewidentny charakter reakcji na nieprawidłowości zdają się mieć normatywy układające się niekiedy w całe serie w kilkuletnim horyzoncie czasowym. Dotyczyło to na przykład zasad formowania akt spraw przesyłanych do instancji odwoławczych lub sądów, stosowania właściwych form podpisów czy przestrzegania zasad oszczędności⁶⁸.

Rozpatrując normatywy i zachodzące pomiędzy nimi zależności, podkreślić należy wielość podmiotów je wydających (Prezydium Rady Ministrów, MSW, UWL, starostowie) i hierarchiczny charakter więzi je łączących, w czym ma genezę zjawisko wieloszczeblowości regulacji. Polega ono na tym, iż organ danego szczebla otrzymując polecenie od organu nadrzędnego (w szczególności w formie normatywu), wykonuje je poprzez skierowanie własnego aktu normatywnego do sobie podporządkowanych podmiotów. Skutkiem tego wiele spraw było regulowanych normatywami wydanymi kolejno przez MSW, Wojewodę Lubelskiego i starostę danego powiatu. Czasem przybierało to postać powołania się na normatyw pochodzący z wyższego szczebla hierarchii, czasem zaś na dosłownym powtórzeniu jego treści ze zmianą jedynie takich elementów, jak określenie autora i adresatów⁶⁹.

Najbardziej eksponowanymi przykładami zjawiska wieloszczeblowości regulacji mogą być przepisy kancelaryjne z roku 1931 czy przepisy z 1936 r. o przechowywaniu akt. Innym przykładem może być zarządzenie Prezesa Rady Ministrów piętnujące przypadki uchylania się urzędników od podejmowania decyzji rozstrzygających sprawy urzędowe z 9 XII 1921 r., które spowodowało ukazanie się okólników MSW (z 17 XII 1921 r.) i Wojewody Lubelskiego (z 23 XII 1921 r.). Następnym przykładem może być reskrypt MSW z 11 I 1925 r. o opatrywaniu telegramów i telefonogramów znakami spraw, przekazany starostom do stosowania w przy pomocy zarządzenia wojewody z 21 IV tego samego roku⁷⁰.

⁶⁷ APL, SPHrubieszowskie, sygn. 1, s. 22; sygn. 10, s. 604.

⁶⁸ APL, SPKonstantynowski, sygn. 1, k. 223–224 i 221; SPŁukowski, sygn. 33, k. 12.

⁶⁹ Zjawisko wieloszczeblowości regulacji przedstawia na przykładach J. Jabłońska-Bonca, *op. cit.*, s. 48–49.

⁷⁰ MP 1931, nr 196, poz. 273. Dz. Urz. MSW 1931, nr 21, poz. 338. Lub. Dz. Woj. 1931, nr 28a, poz. 290. MP 1932, nr 2, poz. 3. Dz. Urz. MSW 1936, nr 6, poz. 26. APL, SPŁukowski, sygn. 33, k. 115; UWL Wydz. Og., sygn. 211.

Wydawanie i funkcjonowanie szeregu aktów normatywnych regulujących wykonywanie obsługi kancelaryjnej jest przejawem zjawiska formalizacji. W swej istocie polega ono na utrwalaniu określonych zasad działania organizacji (instytucji), a więc na wykształceniu stałych reguł rządzących przebiegiem procesów i zachowaniami ludzi. W przypadku aparatu administracyjnego formalizacja dotyczy wszystkich niemal jego elementów, w tym także metod i sposobów realizacji zadań przed nim postawionych. W literaturze przedmiotu zjawisko to jest na ogół zawężane do utrwalania wspomnianych zasad w formie pisanej lub graficznej, czyli w postaci wszelkiego rodzaju normatywów, określanych jako wzorce formalizacji. Trzeba jednak mieć też na uwadze rolę, jaką w nim odgrywają normy zwyczajowe⁷¹.

Wychodząc z ustaleń teoretycznych, wśród wzorców formalizacji wyróżnia się normy prawa powszechnie obowiązującego oraz normy wewnętrzne administracji. Te ostatnie tworzą zróżnicowaną pod względem stopnia konkretności grupę poleceń służbowych, wykładni i interpretacji, a także zaleceń i wskazówek. Jednak z punktu widzenia funkcjonowania urzędów wytyczone teoretycznie granice pomiędzy normami prawnymi i wewnętrznymi w praktyce ulegają zatarciu i oba ich rodzaje są przez samych urzędników postrzegane jako całość, czyli jako „obowiązujące przepisy”. Podobnie rzecz ujął Roman Hausner, stwierdzając występowanie w praktyce swoistego odwrócenia się hierarchii norm, gdyż dla organu administracyjnego niskiego szczebla nie ustawa, lecz okólnik jest „ostatnim słowem ministra w danej sprawie”. Zauważyć zresztą wypada, iż obsługa kancelaryjna starostw była w przeważającej mierze regulowana wewnętrznymi aktami normatywnymi administracji⁷².

Próby, bardzo przybliżonego zresztą, określenia poziomu sformalizowania obsługi kancelaryjnej badanych urzędów można dokonać w oparciu o zaproponowane w piśmiennictwie kryteria objętości normatywów i rygorystyczności (kategoryczności) ich postanowień. Pierwsze z nich w praktyce sprowadza się do porównań liczby jednostek redakcyjnych, na jakie dzielono teksty aktów normatywnych. Drugie odnosi się do obecności lub braku w przepisach sformułowań dopuszczających różne warianty postępowania, czyli ich obligatoryjnego lub fakultatywnego charakteru⁷³.

⁷¹ M. Bielski, *op. cit.*, s. 201–202. M. Jełowicki, *Teoria organizacji...*, s. 61. J. Łukasiewicz, *Prawne uwarunkowania...*, s. 56–57. Idem, *Szkic o potrzebie...*, s. 2 i 4. Szerzej o problematyce norm zwyczajowych: R. Gałęski, *Miejsce zwyczaju w działaniach administracji publicznej państwa prawnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” t. 57, 2003, s. 89–106.

⁷² Za rozróżnieniem prawnych i pozaprawnych wzorców formalizacji opowiada się J. Łukasiewicz, *Prawne uwarunkowania...*, s. 81–85 oraz Idem, *Szkic o potrzebie...*, s. 3–6. Zacieranie się granic pomiędzy nimi stwierdza, na podstawie badań empirycznych J. Jabłońska-Bonca, *op. cit.*, s. 208–211. R. Hausner, *Poczynania...*, s. 286–287.

⁷³ J. Łukasiewicz, *Prawne uwarunkowania...*, s. 123–125 i 129–132. Krytycznie o objętościowych miernikach stopnia formalizacji M. Bielski, *op. cit.*, s. 204.

Posłużenie się miernikiem objętości normatywów daje obraz wielce przybliżony (por. tabela 11). Odnosząc się do samych instrukcji kancelaryjnych (jako kluczowych dla całego systemu normatywów), nastąpił co prawda spadek liczby paragrafów, na jakie były podzielone ich teksty. Było to jednak wynikiem wyłączenia z nich (od 1929) przepisów dotyczących wyposażenia biur i utrzymania w nich czystości, gdyż właściwy zakres przedmiotowy (katalog normowanych czynności) nie ulegał zasadniczej zmianie, jeśli nie liczyć ograniczania liczby pomocy kancelaryjnych. Nie bez znaczenia były tu zmiany w sposobie redagowania tekstów, co szczególnie jest widoczne w przypadku ostatniej instrukcji⁷⁴.

Odnosnie do rygorystyczności wszystkie instrukcje dopuszczały modyfikacje co do obiegu dokumentacji, uzależnione od dokonywanego przez referenta wyboru pomiędzy tzw. odręcznym a referatowy trybem załatwienia sprawy, oraz wyłączeń niektórych pism z przeglądania, aprobowania i osobistego podpisywania przez starostę (w ramach dekoncentracji wewnętrznej). Te ostatnie wynikały jednak z odrębnych dokumentów organizacyjnych, takich jak podziały obowiązków i upoważnienia dla urzędników do samodzielnego decydowania. Dodatkowo instrukcja z 1931 r. zawierała uregulowania o charakterze fakultatywnym w kwestiach przyjmowania wpływów przez referentów, wyłączeń pism z rejestracji oraz trybu sporządzania czystopisów. Ponadto związane z nią przepisy o przechowywaniu akt dopuszczały wyjątki w zasadach archiwizowania akt poufnych. Warto w tym momencie zauważyć, iż w okresie obowiązywania nieco bardziej rygorystycznej instrukcji z roku 1921 UWL zezwalał na przyjmowanie przez niektóre starostwa odmiennych od przewidzianych jej postanowieniami zasad podziału obowiązków kancelaryjnych. Nie udało się stwierdzić podobnej praktyki w okresach obowiązywania pozostałych instrukcji.

Z drugiej strony mamy do czynienia ze zjawiskami, które należy interpretować jako objawy wzrostu formalizacji. Przykładem jednego z ich rodzajów może być okólnik MSW z 9 VI 1920 r., który uzupełnił treść instrukcji z roku 1919 nakazem stosowania jednolitego schematu przydziału rzeczowych grup spraw do obsługi przez oddziały kancelaryjne. Drugim było objęcie regulacją materii dotychczas pozostającej poza zakresem przedmiotowym normatywów. Taki charakter miały właśnie przepisy o przechowywaniu akt z 1936 r. czy kompleksowa kodyfikacja dotycząca ochrony tajemnicy służbowej z roku 1931⁷⁵.

Poziom formalizacji w danej organizacji może być oceniany z punktu widzenia wpływu na efektywność jej działania. Z założenia formalizacja podnosi przewidywalność zachowań ludzi oraz pozwala ujednolicić i skoordynować wysiłki zmierzające do osiągnięcia celów postawionych przed organizacjami. Za czyn-

⁷⁴ H. Robótka, *Kancelaria...*, s. 169.

⁷⁵ Dz. Urz. MSW 1920, nr 10, poz. 146. S. Stosyk, *Przepisy o przechowywaniu akt...*, s. 15. Również w wojsku w latach dwudziestych nie było normatywu całościowo regulującego sprawy akt tajnych, J. A. Igielski, *op. cit.*, s. 26–27.

niki uzasadniające wysoki poziom sformalizowania uważa się niskie kwalifikacje pracowników i konieczność ujednolicenia ich postępowania w dużej skali i w warunkach rozproszenia terytorialnego. W odniesieniu do specyfiki administracji dodaje się tu wymóg zachowania legalności (praworządności) działania, złożony charakter realizowanych przez nią celów, wymuszający formułowanie celów pośrednich, i wreszcie szeroki zakres zadań, którego konsekwencją jest głęboki podziału pracy i istnienie znacznej liczby szczebli organizacyjnych. Z kolei za niskim poziomem sformalizowania przemawia funkcjonowanie organizacji w złożonym i zmiennym otoczeniu, które wymaga szybkości i elastyczności w reakcjach na zmienne sytuacje (z czym mamy do czynienia także w przypadku aparatu administracyjnego)⁷⁶.

Formalizacji nieodmiennie towarzyszy ryzyko przeformalizowania, czyli nadmiernego skrępowania przepisami, które ograniczając swobodę pracowników obniżają zdolność całej instytucji do przystosowywania się do zmiennych okoliczności działania, a tym samym jej efektywność. Drugim typowym objawem jest nastawienie na badanie zgodności zachodzących w niej procesów z obowiązującymi normami, nie zaś na ocenę racjonalności tych procesów z punktu widzenia sprawności instytucji⁷⁷.

Na przeformalizowanie narażona była także obsługa kancelaryjna urzędów będących przedmiotem niniejszych badań. Wskazywać na to może zawarte w protokole lustracji kancelaryjnej starostwa zamojskiego z 1923 r. stwierdzenie, iż prowadzony tam wykaz sprawozdań periodycznych odpowiadał wprawdzie swemu celowi, lecz miał formę niezgodną z instrukcją kancelaryjną. Podejrzenia co do przeformalizowania nasuwa też sytuacja w starostwie łukowskim, utrzymująca się tam przez całe niemal lata dwudzieste. Jak już wspomniano, szczegółowe zarządzenia starosty dotyczące kancelarii miały formę pism i to rejestrowanych w dzienniku podawczym. W roku 1925 nakazano tam kierownikowi kancelarii lustrowanie pracy pomocników referentów, prowadzących zdekoncentrowaną registraturę. Miało się to odbywać w wyznaczonych przez starostę terminach i podlegało udokumentowaniu w formie protokołów. Trudno oprzeć się wrażeniu, iż było to naśladownictwo organizacji działań kontrolnych podejmowanych przez UWL wobec starostw, pytanie tylko czy racjonalne dla niewielkiego stosunkowo urzędu. Również lustrując starostwo węgrowskie w 1926 r. inspektor wyraził opinię o przeformalizowaniu funkcjonowania tamtejszej kancelarii⁷⁸.

⁷⁶ M. Bielski, *op. cit.*, s. 201–204. J. Łukasiewicz, *Prawne uwarunkowania...*, s. 140.

⁷⁷ M. Bielski, *op. cit.*, s. 202–203. J. Łukasiewicz, *Prawne uwarunkowania...*, s. 152. Idem, s. 5. Szerzej o przyczynach nadmiernej formalizacji J. Staniszkis, *op. cit.*, s. 60–82.

⁷⁸ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 876, k. 20; SPŁukowskie, sygn. 33, k. 254; UWL Wydz. Og., sygn. 874, k. 189.

2.3. Kontrola funkcjonowania kancelarii

Funkcjonowanie starostw, w tym także ich kancelarii, stanowiło przedmiot zainteresowania organów nadrzędnych. W wykonywaniu nadzoru istotną rolę pełniły kontrole w urzędach podległych, zwane wówczas lustracjami (określenie wzięte z języka potocznego), a w latach trzydziestych inspekcjami (co z kolei wynikało z brzmienia przepisów rozporządzenia ustrojowego z roku 1928). Miały one dostarczyć informacji o stanie faktycznym funkcjonowania urzędów oraz o tym, jak zarządzenia i polecenia kierowane do starostów wpływają na pracę starostw (zwłaszcza przysparzając zbędnej pracy). Wykryte przy tym nieprawidłowości podlegały skorygowaniu, najczęściej w drodze wydania zarządzeń polustracyjnych⁷⁹.

Starostwa jeszcze od czasu działania komisariatów rządu aż do lutego 1920 r. (czyli do chwili uruchomienia urzędów wojewódzkich) podlegały nadzorowi MSW jako szczebla bezpośrednio nadrzędnego. Wykonujący go aparat inspekcji ministerialnej ulegał w latach 1918–1920 licznym przekształceniom organizacyjnym w ramach ministerstwa. Najpierw był to Wydział Kontroli, później Sekcja VI – inspektorat urzędów powiatowych i władz samorządowych, a w końcu Wydział Inspekcyjno-Dyscyplinarny w sekcji I Ogólnej. Okólnikiem z 22 VII 1919 r. zapowiedziano, iż w zakresie spraw kancelaryjnych działalność inspekcyjna będzie ukierunkowana na sprawdzenie, czy naczelnicy kancelarii należycie spełniają swe zadania jako kierownicy odpowiadający za sprawne funkcjonowanie obsługi kancelaryjnej. Dla tego okresu udało się źródłowo potwierdzić wykonanie przez inspekcję ministerialną kontroli kancelarii w starostwach konstantynowskim, lubelskim i łukowskim – wszystkich w ciągu lipca 1919 r. W latach 1919–1920 na całym obszarze późniejszych województw centralnych MSW przeprowadziło 141 lustracji starostw⁸⁰.

W lutym 1920 r. nadzór nad starostwami, w tym także nad ich biurowością, został przekazany nowo utworzonym urzędowi wojewódzkim, a kluczową w nim rolę zaczęli odgrywać wojewódzcy inspektorowie starostw. Zasady wykonywania nadzoru w drodze lustracji starostw zostały określone w zarządzeniach MSW z 5 II 1923 r. i z 14 VII 1923 r. Ustanowiony przez to ostatnie kwestionariusz nakazywał zbadać podczas lustracji między innymi warunki lokalowych, znajo-

⁷⁹ Dz. Urz. MSW 1930, nr 12, poz. 242. J. Staryszak, *op. cit.*, s. 69–72. Całokształt działalności inspekcyjnej w zakresie resortu spraw wewnętrznych, wykonywanej w administracji zespolonej przedstawia W. Kozyra, *Polityka...*, s. 327–333, 423–429, 511–516, 608–613, zaś odnośnie do województwa lubelskiego – Idem, *Urząd...*, s. 242–262.

⁸⁰ APL, SPKonstantynowskie, sygn. 1, k. 221 i 189; SPLubelskie, sygn. 33, SPLukowskie, sygn. 35, k. 19–20; UWL Wydz. Og., sygn. 853, k. 133. R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 124–126. W. Kozyra, *Polityka...*, s. 327–328.

mości instrukcji biurowej wśród personelu kancelaryjnego, sposobu wykonywania obowiązków przez naczelnika kancelarii, wydajności pracy maszynistek, prawidłowości prowadzenie dziennika i innych pomocy kancelaryjnych, czasu obiegu akt, zgodności formy brulionów z instrukcją biurową, występowania zbędnej korespondencji, dbałości o oszczędność papieru⁸¹.

W następnym okólniku MSW z 17 XII 1925 r. wskazano na potrzebę kontroli warunków technicznych urzędowania, racjonalności podziału czynności, sposobu wykonywania funkcji kierowniczych starosty (w szczególności aprobaty), sprawności kancelarii czy też obiegu akt pomiędzy starostwem a innymi urzędami. W ramach lustracji należało zbierać dane mające znaczenie dla usprawnienia administracji, poczynienia istotnych oszczędności i podniesienia jej sprawności, a także badać wykonanie poprzednio wydanych zarządzeń. Potwierdzać to może np. plan lustracji na rok 1928, w którym jako jeden z celów wskazano zbadanie praktyki stosowania nowej instrukcji kancelaryjnej (wprowadzonej w 1927 r.) oraz rozszerzonego katalogu blankietów. Istotną zmianę przyniósł okólnik MSW z 16 I 1929 r., w którym zakres obowiązków inspektorów ograniczono do spraw ogólnej organizacji, techniki pracy oraz oceny sprawności realizowania zadań urzędów. Kontrolę merytoryczną starostw w zakresie poszczególnych działów administracji mieli odtąd wykonywać naczelnicy wydziałów urzędów wojewódzkich lub podlegli im urzędnicy⁸².

1 I 1931 r. weszła w życie nowa instrukcja z 16 VII 1930 r., kompleksowo regulująca zagadnienia nadzoru nad funkcjonowaniem urzędów podległych wojewodzie i lokująca je w szerszym kontekście spraw organizacyjnych. Zmianę tę uzasadniono realizacją programu dekoncentracji, która wymagała posiadania przez kierowników systematycznie zbieranych informacji o funkcjonowaniu podległego im aparatu. Dotychczasowy termin „lustracja” został zastąpiony określeniem „inspekcja”, co wynikało z dostosowania się do terminologii rozporządzenia z roku 1928 o ustroju i organizacji władz. Pracę całego systemu organów inspekcyjnych na szczeblu wojewódzkim miał koordynować wicewojewoda. Wykonawcami czynności kontrolnych byli wojewódzcy inspektorzy starostw i wojewódzcy inspektorzy związków komunalnych oraz w zakresie odpowiednich działów administracji naczelnicy wydziałów urzędów wojewódzkich i podlegli im urzędnicy. Uzgadnianiu działalności inspekcyjnej miały też służyć kwartalne konferencje sprawozdawcze z udziałem wicewojewody, inspektorów wojewódzkich oraz naczelników wydziałów, na których miano ustalać syntetyczne oceny stanu organizacyjnego i personalnego badanych urzędów oraz formułować roczne i kwartalne plany działalności inspekcyjnej. Utrzymano zasadę ograniczenia zakresu dociekań inspektora starostw między innymi do kwestii przestrzega-

⁸¹ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 853, k. 236-236v, 5, 15-17v i 22v-23. W. Kozyra, *Polityka...*, s. 329-330.

⁸² APL, UWL Wydz. Og., sygn. 853, k. 221-222v; sygn. 855, k. 42; sygn. 854, k. 73.

nia instrukcji biurowej, wydajności i tempa pracy, podziału czynności w urzędzie i zakresu odpowiedzialności urzędników⁸³.

Stanowisko inspektora starostw miał piastować urzędnik posiadający wykształcenie prawnicze i praktykę administracyjną. Od roku 1926 w tabeli stanowisk we władzach i urzędach państwowych w dziale MSW przewidziano tytuł „inspektora wojewódzkiego”, przyporządkowany do VI stopnia służbowego, a od 1930 r. do stopni V i VI. Ulokowanie stanowiska inspektora w strukturze organizacyjnej UWL przed rokiem 1927 nie jest w tej chwili w pełni jasne, natomiast w okresie późniejszym funkcjonowało ono w ramach Wydziału Prezydyjnego, a później Wydziału Ogólnego⁸⁴.

Po raz pierwszy inspektor starostw w województwie lubelskim został mianowany w listopadzie 1920 r. Był nim Wincenty Tyszko, który pełnił tę funkcję do początków roku 1922, gdy został przeniesiony do województwa kieleckiego. Od połowy 1922 r. zastąpił go A. Wiszniewski. Z dniem 1 III 1923 r. ustanowiono trzech inspektorów, jednocześnie dla starostw i związków komunalnych, przydzielając każdemu po grupie powiatów i mianując na te stanowiska Walerego Baranieckiego, Stefana Mańkowskiego i A. Wiszniewskiego. W połowie 1923 r. Walery Baraniecki (zmarły w 1924 r.) został zastąpiony przez H. Niepokulczyckiego. W roku następnym H. Niepokulczycki i S. Mańkowski zostali mianowani starostami (odpowiednio węgrowskim i lubartowskim), a jedynym inspektorem pozostał A. Wiszniewski⁸⁵.

W roku 1925 jako inspektora samorządu terytorialnego przyjęto B. Grzewishskiego, co pozwoliło znów rozdzielić obowiązki inspektorów starostw i związków komunalnych. A. Wiszniewski w roku 1927 objął stanowisko starosty w Puławach i dopiero po kilku miesiącach wakatu inspektorem starostw mianowano M. Bużańskiego z Wołyńskiego Urzędu Wojewódzkiego. W początkach roku 1932 M. Bużański został przeniesiony do Urzędu Wojewódzkiego Łódzkiego, a stamtąd na stanowisko inspektora przybył Roman Frankiewicz. Od maja 1934 r. funkcję tę pełnił Roman Woroszyński, który jako inspektor jest jeszcze wzmiankowany w styczniu 1939 r.⁸⁶.

⁸³ Dz. Urz. MSW 1930, nr 12, poz. 242. APL, UWL Wydz. Og., sygn. 854, k. 308 i 224. Projekt tej instrukcji był przesłany wojewodom do zaopiniowania w styczniu 1930 r. (APL UWL Wydz. Og., sygn. 854, k. 225). W. Kozyra, *Polityka...*, s. 428–429. O projektowanej w 1938 r. nowelizacji instrukcji – *ibidem*, s. 613.

⁸⁴ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 853, k. 5. Dz. U. 1924, nr 64, poz. 631 zm. Dz. U. 1926, nr 31, poz. 189, Dz. U. 1930, nr 87, poz. 680. Por.: W. Kozyra, *Urząd...*, s. 99.

⁸⁵ Dz. Urz. Woj. Lub 1922, nr 2, poz. 64. APL, UWL Wydz. Og., sygn. 853, k. 130. Dz. Urz. Woj. Lub. 1920, nr 5, poz. 110, sprostowanie 1920, nr 6, poz. 127. APL, UWL Wydz. Og., sygn. 853, k. 83 i 93; sygn. 855, k. 14. Dz. Urz. Woj. Lub. 1924, nr 2, poz. 51; nr 6, poz. 119. Biogramy A. Wiszniewskiego, S. Mańkowskiego i H. Niepokulczyckiego – W. Kozyra, *Z dziejów korpusu...*, s. 204–205. Por.: W. Kozyra, *Urząd...*, s. 33.

⁸⁶ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 853, k. 83; sygn. 855, k. 43; sygn. 869, k. 90. Lub. Dz. Woj.

MSW organizowało dla inspektorów wojewódzkich z całego kraju zjazdy. Pierwszy, poświęcony dyskusji nad stanem zorganizowania i zasadami wykonywania działalności inspekcyjnej, odbył się w Warszawie w dniach 2–4 X 1925 r. Wziął w nim udział A. Wiszniewski (przedstawiając referat na temat funkcjonowanie inspekcji starostw w województwie lubelskim od 1920 r.) oraz B. Gruzewski. Podobny zjazd miał miejsce w październiku roku 1926⁸⁷.

Z kolei w dniach 9–17 I 1931 r. odbył się w UWL ogólnopolski kurs dla inspektorów starostw. Udział w nim wzięli m.in. inspektor ministerialny Stefan Stosyk i dwudziestu trzech inspektorów starostw, starostów oraz urzędników urzędów wojewódzkich z całej Polski, a także wojewoda lubelski i urzędnicy UWL. Oprócz omówienia instrukcji dla inspekcji wojewódzkiej oraz przedyskutowania metod jej pracy w ramach kursu przeprowadzono pokazową lustrację starostwa puławskiego (wybranego ze względu na osobę starosty – A. Wiszniewskiego, byłego inspektora starostw i doświadczonego urzędnika) wraz z omówieniem jej wyników⁸⁸.

Spostrzeżenia i uwagi poczynione podczas lustracji ujmowane były w sprawozdanie dla wojewody oraz protokół lustracji wraz z załącznikami (m. in. opiniami o urzędnikach). Odnośne fragmenty protokołu były przysyłane w odpisach naczelnikom wydziałów i innym urzędnikom mającym powierzone odpowiednie działy administracji celem zaprojektowania zarządzeń polustracyjnych i przedłożenia ich wojewodzie za pośrednictwem Wydziału Prezydialnego (Ogólnego)⁸⁹.

W UWL protokoły lustracyjne były też traktowane jako sposób komunikowania starostom uwag na temat powierzonych im urzędów (obok zarządzeń polustracyjnych). Podkreślał to A. Wiszniewski w dyskusji nad projektem instrukcji regulującej wykonywanie lustracji, wydanej ostatecznie w grudniu 1925 r., w której zastrzeżono przeznaczenie protokołów wyłącznie dla urzędów wojewódzkich. Od roku 1922 uwagi i zarządzenia inspektorów miały być wpisywane również do ksiąg lustracyjnych znajdujących się w poszczególnych starostwach⁹⁰.

Zarządzeniem MSW z 29 I 1930 r. zapowiedziano rezygnację z, jak to określono, „przydługich” protokołów jako formy dokumentowania czynności inspekcyjnych, co zrealizowano w instrukcji z roku 1930. W myśl jej przepisów miały być odtąd jedynie prowadzone w układzie rzeczowym i utrzymywane w stanie

1932, nr 7, poz. 49. APL, UWL Wydz. Og., sygn. 284 i 196. Por.: biogram B. Gruzewskiego – W. Kozyra, *Z dziejów korpusu...*, s. 212.

⁸⁷ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 853, k. 127–188 i 375–378; SPLubelskie, sygn. 29. Zagadnienia przeprowadzania lustracji były również przedmiotem dyskusji na zjeździe wojewodów 5 I 1925 r. (APL, UWL Wydz. Og., sygn. 185, s. 121–125).

⁸⁸ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 854, k. 330–334.

⁸⁹ Przedkładanie poszczególnym wydziałom UWL jedynie wyciągów z protokołów lustracyjnych zarządzono w roku 1924, po tym jak zdarzyły się zaginięcia niektórych protokołów przesyłanych obiegowo (APL, UWL Wydz. Og., sygn. 853, k. 34).

⁹⁰ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 853, k. 412; SPBialskie, sygn. 1, k. 1.

aktualnym zestawienia informacji na temat organizacji, braków i potrzeb poszczególnych starostw, co miało ułatwić zachowanie ciągłości w prowadzeniu pracy inspekcyjnej. Zastosowanie w praktyce tej dyrektywy potwierdzają akta kontrolne z lat trzydziestych w zespole UWL, wśród których nie występują protokoły lustracyjne analogiczne do tych pochodzących z poprzedniej dekady. Instrukcja z 1930 r. uściśliła też kwestie wydawania zarządzeń na podstawie wyników kontroli. Prawo do tego miał sam starosta i wojewoda, zaś inspektor jedynie na podstawie upoważnienia wojewody, tylko w formie ustnej i w sprawach nieprzedstawiających wątpliwości. Taka regulacja wskazuje na kontrolny (a nie nadzorczy) charakter czynności inspektora starostw⁹¹.

Formy wykonywania działalności kontrolnej przez inspektorów były zróżnicowane. Zasadnicze znaczenie miały lustracje wcześniej zaplanowane, trwające kilka dni i obejmujące całokształt funkcjonowania kontrolowanego starostwa. Oprócz tego przeprowadzano lustracje częściowe (dotyczące wybranych aspektów pracy urzędu) oraz tzw. doraźne – zwykle przy okazji dokonywania zmiany na stanowisku starosty, które również miały charakter mniej gruntowny. Pewną osobiwością wydaje się tzw. lustracja zbiorowa, którą w starostwie puławskim na przełomie lat 1928–1929 przeprowadził inspektor starostwa wraz z siedmioma innymi urzędnikami UWL z różnych wydziałów. Zarządzenia MSW z lat dwudziestych nakazywały kontrolowanie każdego starostwa przynajmniej raz w roku, jedynie w województwach liczących ponad 20 powiatów dopuszczając odstępstwa od tej zasady⁹².

Intensywność działalności kontrolnej inspektorów starostw obrazują tabele 12 i 13, w których ujęto odnotowane w źródłach lustracje normalne (pełne), częściowe oraz wykonywane przy okazji zmian na stanowisku starosty⁹³. Analizując intensywność działalności lustracyjnej należy wziąć pod uwagę fakt jednoczesnego obciążenia inspektorów takimi obowiązkami, jak udział w dochodzeniach, komisjach, zjazdach, konferencjach i kursach czy opracowywanie i opiniowanie normatywów⁹⁴. Na podstawie danych przedstawionych w tabelach odnotować można zmiany w poziomie aktywności kontrolnej inspektorów wojewódzkich UWL. Rozpoczęła się ona pod koniec roku 1920 (po zorganizowaniu się urzędu, co opóźniła wojna polsko-radziecka). Już w pierwszych latach skontrolowano

⁹¹ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 854, k. 224v. Dz. Urz. MSW 1930, nr 12, poz. 242. Na ewolucję postaci dokumentacji kontrolnej zwraca uwagę W. Kozyra, *Urząd...*, s. 258 i 261.

⁹² APL, UWL Wydz. Og., sygn. 869, k. 261; sygn. 853, k. 5 i 222v.

⁹³ Zestawienia przygotowano w oparciu o protokoły i zarządzenia lustracyjne. Istnieją pewne rozbieżności pomiędzy nimi a materiałami sprawozdawczymi UWL, por.: W. Kozyra, *Urząd...*, s. 250–251 i 253. Podział przedmiotowych danych pomiędzy dwie tabele uzasadniają omówione już zmiany w formalnym uregulowaniu działalności kontrolnej na przełomie lat dwudziestych i trzydziestych oraz różnice w stanie zachowania dotyczącej ich podstawy źródłowej.

⁹⁴ R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 131.

praktycznie wszystkie urzędy i wysoka intensywność utrzymywała się do połowy roku 1924 (czyli przez okres jednoczesnego zatrudnienia trzech inspektorów). Po-tem nastąpił zauważalny spadek liczby lustracji, które wykonywano doraźnie bez planu długofalowego (co stwierdził sam inspektor). Kolejny wzrost jest widoczny w latach 1927–1928 i najprawdopodobniej miał związek z zamiarem zbadania praktyki stosowania nowej instrukcji kancelaryjnej⁹⁵.

Tabela 12. Kontrole przeprowadzone przez wojewódzkiego inspektora starostw w starostwach województwa lubelskiego w latach 1920–1929

Starostwo	1920	1921	1922	1923	1924	1925	1926	1927	1928	1929
bialskie	+				+				+	+
biłgorajskie		++		+	+				+	
chełmskie				+		+	+	+	+	+
garwolińskie		+	++		+				+	+
hrubieszowskie		+			+		+	+	+	
janowskie		++		++					+	
konstantynowskie	+			+			+			+
krasnostawskie		++			+			+		+
lubartowskie	+		+		+				+	
lubelskie			+					+		
Komisariat Rządu w Lublinie				x	x	x	x	x	x	x
łukowskie	+	+		+		+		+		+
puławskie		+		+		+		+	+	
radzyńskie	+			+			+		+	+
siedleckie		+	+	+			+		+	+
sokołowskie		+		+				+	+	
tomaszowskie		+		+		+			+	+
węgrowskie		+	+				+		+	+
włodawskie		+			+			+		+
zamojskie		+	+	+					+	

Uwaga: symbol „+” oznacza jedną przeprowadzoną kontrolę; symbol „x” oznacza, iż urząd w danym roku nie istniał.

Na podstawie: APL, UWL Wydz. Og., sygn.: 857 - 866 i 868 - 876.

⁹⁵ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 853, k. 130; sygn. 855, k. 42. W. Kozyra, *Urząd...*, s. 37–44.

Tabela 13. Kontrole przeprowadzone przez wojewódzkiego inspektora starostw w starostwach województwa lubelskiego w latach 1930–1938

Starostwo	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938
bialskie						+	+		
biłgorajskie	+		+			+			
chełmskie		+		+		+	+	+	
garwolińskie	+		+			+	+		
hrubieszowskie			+			+			
janowskie	+			+				+	
konstantynowskie				x	x	x	x	x	x
krasnostawskie					+		+	+	
lubartowskie	+		+			+			
lubelskie						+			
lubelskie grodzkie	x		+	+					
łukowskie				+					
puławskie	+		+			+			
radzyńskie	+		+		+	+		+	
siedleckie		+				+	+		
sokołowskie	+					+	+	+	
tomaszowskie			+						+
węgrowskie									
włodawskie			+						
zamojskie	+			+					

Uwaga: symbol „+” oznacza jedną przeprowadzoną kontrolę; symbol „x” oznacza, iż urząd w danym roku nie istniał.

Na podstawie: APL, UWL Wydz. Og., sygn. 857-876.

Na przełomie lat 1929–1930 nastąpiła sygnalizowana już zmiana w formie prowadzonej dokumentacji kontrolnej, która ma poważne konsekwencje dla możliwości ustalenia intensywności działalności inspekcyjnej. Nie ma już protokołów z poszczególnych kontroli, pozostają jedynie zarządzenia pokontrolne oraz niedatowane notatki informujące o organizacji starostw, przy czym kompletność zachowania tych materiałów w zasobie archiwalnym trudno ocenić. Dla lat trzydziestych nie udało się także znaleźć odpowiednio szczegółowej sprawozdawczości (analogicznej jak dla lat dwudziestych), ujmującej ten problem w skali całego województwa. W związku z tym dane dla drugiej dekady badanego okresu są zapewne mniej kompletne. Można jedynie sformułować ostrożny wniosek, iż liczb

ba przeprowadzonych kontroli była nieco większa w roku 1932 i jeszcze bardziej w 1935 r.⁹⁶

Wyłącznie spraw kancelaryjnych dotyczyły lustracje dokonywane przez naczelnika Kancelarii Głównej UWL W. Górskiego. Pełnił on tę funkcję od momentu uruchomienia urzędu w 1920 r. aż do przeniesienia go w stan spoczynku w roku 1924⁹⁷. Dane o przeprowadzonych przezeń lustracjach zawiera tabela 14.

Tabela 14. Kontrole przeprowadzone przez naczelnika Kancelarii Głównej UWL w starostwach województwa lubelskiego w latach 1921 – 1924

Starostwo	1921	1922	1923	1924
bialskie	+	+		
biłgorajskie		+		
chełmskie		+		
garwolińskie		+		
hrubieszowskie			+	
janowskie	+	+		
konstantynowskie	+			
krasnostawskie	+	+		
lubartowskie		+		
lubelskie			+	+
Komisariat Rządu w Lublinie			x	x
łukowskie	+			
puławskie	+			
radzyńskie	+			
siedleckie		++		
sokołowskie		+		
tomaszowskie		+		
węgrowskie		+		
włodawskie		+		
włodawskie - ekspozytura w Parczewie	+			
zamojskie	+		+	

Uwaga: symbol „+” oznacza jedną przeprowadzoną kontrolę; symbol „x” oznacza, iż urząd w danym roku nie istniał.

Na podstawie, APL, UWL Wydz. Og., sygn.: 857–866 i 868–876.

⁹⁶ Na niekompletność informacji o przeprowadzonych inspekcjach w aktach UWL wskazuje porównanie ich z danymi statystycznymi – S. Stosyk, *Działalność inspekcji wojewódzkiej w latach 1935/36 i 1936/37*, „Gazeta Administracji” 1937, nr 24, s. 1414–1415.

⁹⁷ Dz. Urz. Woj. Lub. 1920, nr 1, poz. 19; 1924, nr 6, poz. 119.

Lustracje te W. Górski zaczął przeprowadzać dopiero od września 1921 r., a więc już po wejściu w życie instrukcji kancelaryjnej z tego samego roku. Z kolei po listopadzie roku 1922 (gdy wydana została ulepszona wersja tej instrukcji) przeprowadzał już tylko pojedyncze lustracje. Wskazuje to na fakt, iż służyły one sprawdzeniu praktycznego stosowania instrukcji kancelaryjnej z 1921 r. i przygotowaniu jej nowelizacji, nie zyskały natomiast charakteru stałego elementu w systemie nadzoru nad kancelarią starostw⁹⁸.

Opisane działania kontrolne odegrały pewną rolę przy opracowywaniu kolejnych obowiązujących badane urzędy instrukcji kancelaryjnych i ich modyfikowaniu. Wnioski z obserwacji poczynionych w ramach lustracji zapewne przyczyniły się do przeprowadzenia zmian redakcyjnych w tekście instrukcji z 1922 r., podnoszących jego precyzję i przystępność, oraz zamieszczenia w nim rozbudowanych przykładów formułowania haseł w skorowidzach. Co ciekawe, w części z tych przykładów wykorzystano nazwy miejscowe z terenu województwa poleskiego⁹⁹.

Spośród zmian wprowadzonych do następnej instrukcji (z 1927 r.) i uwidoczniionych w jej nowym, poprawionym wydaniu z końca 1929 r., co najmniej jedna może mieć genezę w obserwacjach poczynionych przy okazji lustracji. Inspektor M. Bużański w czerwcu 1929 r. w starostwie włodawskim zalecił, aby przekazywane staroście do przejrzenia pisma wpływające, ułożone w teczkach dla poszczególnych referentów, były w ich obrębie dodatkowo posegregowane na podlegające odpowiednio zwykłej (dziennikowej) i rejestrowej manipulacji kancelaryjnej. Dzięki temu nie trzeba ich było ponownie dzielić według tych dwóch trybów, a starosta pisma w sprawach typowych (rejestrowych) mógł odesłać od razu do referentów. Takie postępowanie zostało też przewidziane w znowelizowanych przepisach instrukcji¹⁰⁰.

Kontrole funkcjonowania starostw w zakresie poszczególnych działów administracji przeprowadzali także inni funkcjonariusze urzędu wojewódzkiego, skupiając się, co oczywiste, na merytorycznej stronie pracy tych urzędów. Odbywały się one w całym badanym okresie, choć źródła wskazują na pewną ich intensyfikację od drugiej połowy lat dwudziestych. Wyrażną cezurę stanowi tu okólnik MSW z 16 I 1929 r., który obowiązki inspektorów starostw ograniczył do spraw ogólnooorganizacyjnych. Natomiast cytowana już instrukcja z roku 1930 uregulowała zadania inspekcyjne naczelników wydziałów UWL i zatrudnionych w nich referentów fachowych w zakresie odpowiednich działów administracji. Mieli oni je wykonywać przede wszystkim pośrednio, poprzez analizę spraw załatwianych

⁹⁸ Także inspektor starostw A. Wiszniewski przy okazji lustracji starostwa garwolińskiego w 1922 r. odnotował, z myślą o planowanej modyfikacji instrukcji, spostrzeżenia dotyczące prowadzenia dziennika i opisywania teczek aktowych – APL, UWL Wydz. Og., sygn. 860, k.27v.

⁹⁹ APL, SPHrubieszowskie, sygn. 10, s. 165.

¹⁰⁰ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 875, k.340.

przez starostwa i wpływających do urzędu wojewódzkiego, ale też i bezpośrednio poprzez inspekcje w terenie. Te inspekcje, określane mianem merytorycznych, mogły dotyczyć zagadnień organizacyjnych o tyle, o ile było to niezbędne dla wszechstronnego zbadania funkcjonowania danego działu administracji. Wnioski natury organizacyjnej, jakie by się przy tej okazji nasunęły, miały być omawiane z inspektorem starostw i referentem organizacyjnym urzędu wojewódzkiego¹⁰¹.

Z tym wiązał się problem praktycznego rozgraniczenia inspekcji organizacyjnej wykonywanej przez inspektora starostw od merytorycznej. Dla kwestii kancelaryjnych nabrało to szczególnego znaczenia od roku 1932, gdy nowa instrukcja kancelaryjna istotne obowiązki z zakresie prowadzenia akt nałożyła na referentów. Przykładem zachodzenia na siebie zakresów kontroli przeprowadzanych przez inspektora starostw i przez urzędników merytorycznych niech będzie sytuacja, gdy używanie przez komisarza ochrony lasów niewłaściwego symbolu referatu w znakach spraw w starostwie siedleckim wytknął inspektor starostw, a w chełmskim wojewódzki inspektor ochrony lasów. Wskazuje to na istotną rolę wykonawców inspekcji merytorycznych w kontrolowaniu funkcjonowania kancelarii, zwłaszcza prowadzonej systemem bezdziennikowym¹⁰².

Ustalenie intensywności kontroli merytorycznych i zakresu, w jakim dotyczyły one zagadnień kancelaryjnych, napotyka na pewne trudności z powodu fragmentarycznego zachowania dokumentacji kontrolnej z lat trzydziestych w zasobie archiwalnym. Szczególnie jednak zwracają uwagę działania kontrolne dotyczące prowadzenia spraw aprowizacyjnych, rolnych i ochrony lasów. Pierwsze z nich przeprowadzał w latach 1920–1921 inspektor administracyjny departamentu aprowizacyjnego UWL Wacław Młodzianowski. Niewielkiej liczby lustracji jesienią 1920 r. dokonał urzędnik tegoż departamentu Władysław Młoszewski, w niektórych zaś uczestniczył też inspektor Ministerstwa Aprowizacji. Intensywność tych lustracji prezentuje tabela 15.

O ile zalecenia w sprawach kancelaryjnych wydawano przy okazji tych lustracji raczej nieczęsto, to ich dokumentacja zawiera opisy organizacji obsługi kancelaryjnej referatów aprowizacyjnych. Jest to bardzo istotne dla niniejszych badań, gdyż odnoszą się one do okresu, gdy referaty te cieszyły się pewną samodzielnością kancelaryjną, a sprawy aprowizacyjne były jednym z najdonioślejszych zadań administracji rządowej szczebla powiatowego.

Informacje o inspekcjach referatów rolnictwa i reform rolnych oraz referatów melioracyjnych z lat 1934–1936, dokonywanych przez kierownika Oddziału Finansowego Wydziału Rolnictwa i Reform Rolnych Włodzimierza Gołowskiego przedstawiono w tabeli 16. Podczas ponad połowy z nich były czynione spostrzeżenia odnoszące się do usterek o charakterze kancelaryjnym (głównie w zakresie układu akt i ich rejestracji).

¹⁰¹ *Sprawozdanie z dorobku...*, s. 6, APL, UWL Wyd. Og., sygn. 855, k. 57; sygn. 854, k. 73. Dz. Urz. MSW 1930, nr 12, poz. 242. APL, UWL Wyd. Og., sygn. 854, k. 85.

¹⁰² APL, UWL Wyd. Og., sygn. 871, k. 742–743; UWL Wyd. RiRR, sygn. 2139, k. 27.

Tabela 15. Kontrole przeprowadzone przez Departament Apropowizacyjny UWL w starostwach województwa lubelskiego w latach 1920–1921

Starostwo	1920	1921
bialskie	+	+
biłgorajskie		+
chełmskie		
garwolińskie		
hrubieszowskie	+	+
janowskie	+	+
konstantynowskie	+	
krasnostawskie		
lubartowskie		+
lubelskie		+
Komisariat Rządu w Lublinie		
łukowskie	+	
puławskie	+	+
radzyńskie		
siedleckie		+
sokołowskie	+	++
tomaszowskie		+
węgrowskie	+	+
włodawskie		+
włodawskie – ekspozytura w Parczewie		+
zamojskie		

Uwaga: symbol „+” oznacza jedną przeprowadzoną kontrolę.

Na podstawie: APL, UWL Wydz. Og., sygn.: 857–866 i 868–876; SPKonstantynowskie, sygn. 1, k. 30-41.

W starostwach będących siedzibami komisarzy ochrony lasów lustracje przeprowadzał Wojewódzki Inspektor Ochrony Lasów (później kierownik Oddziału Ochrony Lasów) Zygmunt Szyszkowski i jego następca Stefan Saganowski, o czym dane zawiera tabela 17. Poświęcali oni nieco uwagi również ewidencji i układowi dokumentacji.

Tabela 16. Kontrole przeprowadzone przez Wydział Rolnictwa i Reform Rolnych UWL w referatach rolnictwa i reform rolnych oraz referatach melioracyjnych starostw województwa lubelskiego w latach 1934–1936

Starostwa	1934	1935	1936
bialskie		+	
biłgorajskie			
chełmskie			+
garwolińskie	+		
hrubieszowskie		+	
janowskie			
krasnostawskie		+	+
lubartowskie	+	+	
lubelskie			
łukowskie	+	+	+
puławskie			
radzyńskie	+	+	
siedleckie	+		+
sokołowskie	+		
tomaszowskie			
węgrowskie	+		
włodawskie			
zamojskie			

Uwaga: symbol „+” oznacza jedną przeprowadzoną kontrolę.

Na podstawie: APL, UWL Wydz. RiR, sygn. 1645.

Tabela 17. Kontrole przeprowadzone przez Wydział Rolnictwa i Reform Rolnych UWL w referatach ochrony lasów starostw województwa lubelskiego w latach 1933–1938

Starostwa będące siedzibami referatów ochrony lasów	1933	1934	1935	1936	1937	1938
chełmskie			++		+	+
lubelskie			+			
siedleckie						
zamojskie	+		+		+	+

Uwaga: symbol „+” oznacza jedną przeprowadzoną kontrolę.

Na podstawie: APL, UWL Wydz. RiR, sygn. 2130, k.: 14, 20, 27, 35; SPLubelskie, sygn. 35.

O ile stan źródeł pozwala to ocenić, lustracje merytoryczne innych działów administracji w znacznie mniejszym stopniu dotyczyły spraw kancelaryjnych. Drobne uwagi na temat prowadzenia dokumentacji poczyniono podczas inspekcji referatów karno-administracyjnych z końca lat trzydziestych¹⁰³. Kontrolujący w latach 1934–1936 załatwianie spraw poborowych referenci Wydziału Wojskowego UWL skupiali się na szczegółach prawidłowego prowadzenia specyficznego rodzaju dokumentacji, jaką była ewidencja poborowych, niekiedy tylko odnosząc się do przestrzegania postanowień instrukcji kancelaryjnej¹⁰⁴. W roku 1926 Wydział Administracyjny UWL przeprowadził we współpracy z właściwymi Dowództwami Okręgów Korpusów lustracje referatów mobilizacyjnych w całym województwie. Być może miało to związek z wejściem w życie planu mobilizacyjnego sił zbrojnych „S” oraz z wydaniem przez wojewodę w dniu 23 I 1926 r. zarządzenia regulującego postępowanie z dokumentacją mobilizacyjną¹⁰⁵. Spora-dycznie spraw kancelaryjnych dotyczyły lustracje lekarzy powiatowych przez personel Wydziału Zdrowia, a od roku 1932 Wydziału Pracy, Opieki i Zdrowia¹⁰⁶. W kwietniu i październiku 1936 r. zostały przez ten sam wydział przeprowadzone w Starostwie Powiatowym Lubelskim inspekcje referatu inwalidzkiego, podczas których zainteresowano się także prowadzeniem ewidencji i akt osobowych inwalidów¹⁰⁷. Badano też prawidłowość załatwiania spraw budżetowo-gospodarczych, koncentrując się jednakowoż na kwestiach związanych z rachunkowością. W zachowanej dokumentacji kontrolnej dotyczącej prowadzenia w starostwach spraw przemysłowych (z lat 1934–1935) oraz kultury i sztuki (z lat 1925–1929) nie występują odniesienia do funkcjonowania kancelarii¹⁰⁸.

Oprócz bezpośrednich działań kontrolnych (inspekcji) pewne znaczenie dla oceny działania kancelarii miały też wykazy zaległości (ruchu spraw), przedkładane przez starostwa. Zważywszy jednak na fakt, iż przyczyny wykazywanych w nich zaległości w załatwianiu spraw częstokroć leżały po stronie referentów i związane były z wykonywaniem czynności merytorycznych, należy je raczej widzieć jako narzędzie kontroli nad całym tokiem urzędowania starostw, jakkolwiek zjawiska związane z obiegiem dokumentacji także

¹⁰³ Na przykład: APL, UWL Wydz. Og., sygn. 874, k. 545. Por.: W. Kozyra, *Działalność nadzorczą wojewodów lubelskich w sprawach policyjno-porządkowych w latach 1919–1939*, [w:] *Pracwo i przemoc. Z badań nad organami porządku publicznego w dobie najnowszej*, red. T. Radzik, „Res Historica” 2000, nr 11, s. 62–65 oraz Idem, *Urząd...*, s. 274–276.

¹⁰⁴ APL, UWL Wydz. Wojsk., sygn. 19.

¹⁰⁵ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 868, k. 130–131; sygn. 862, k. 210. E. Piwowarski, *Plan mobilizacyjny „S” (1926–1938) i problemy związane z możliwością jego realizacji na wypadek wojny*, „Kwartalnik Historyczny” 1995, nr 3–4, s. 172.

¹⁰⁶ APL, UWL Wydz. POZ, sygn. 311–312. Przykładowo UWL Wydz. Og., sygn. 862, k. 223.

¹⁰⁷ APL, SPLubelskie, sygn. 35.

¹⁰⁸ APL, UWL Wydział Przemysłowy sygn. 706; UWL Wydział Komunikacyjno-Budowlany sygn. 3238.

w tych danych znajdowały odzwierciedlenie. Analiza informacji zawartych w wykazach mogła też posłużyć do typowania urzędów podlegających bezpośrednim działaniom kontrolnym (lustracjom). Co prawda w UWL pod koniec 1925 r. nie robiono tego w ogóle (o czym mowa w sprawozdaniu ze zjazdu inspektorów starostw), lecz zamierzano szerzej wykorzystać owe wykazy już w planowaniu lustracji na rok 1926¹⁰⁹.

Wreszcie jako środek kontroli stosowane były tzw. notatki nadzorcze. W takiej formie referenci UWL mieli odnotowywać swe spostrzeżenia dotyczące starostw, poczynione przy okazji załatwiania sobie powierzonych spraw. W praktyce mogło się to odnosić do załatwiania odwołań od decyzji administracyjnych wydanych w pierwszej instancji przez starostów i dotyczyć np. formy pism sporządzonych w starostwach¹¹⁰.

Po uruchomieniu w lutym 1920 r. urzędów wojewódzkich MSW nie straciło zainteresowania kontrolą funkcjonowania starostw. Realizowano ją poprzez bezpośrednie inspekcje w urzędach terenowych, a także przez pośrednią kontrolę działalności inspekcyjnej administracji wojewódzkiej. Inspektor ministerialny S. Twardo na zjeździe wojewodów w 1925 r. stwierdził, że głównym obszarem zainteresowań inspekcji ministerialnej są urzędy wojewódzkie, a w odniesieniu do starostw – stosunki pomiędzy urzędami wojewódzkimi a starostwami, szczególnie sposób wykonywania nadzoru przez te pierwsze oraz obieg akt pomiędzy instancjami¹¹¹.

Wspomnieć tu warto o podróżach inspekcyjnych samego ministra spraw wewnętrznych, którą to formę kontroli szczególnie upodobał sobie Felicjan Sławoj Składkowski. Zarządzenia związane z wynikami tych inspekcji kierowane do urzędów wojewódzkich nakazano traktować jako pilne. Podczas takowej wizytacji starostwa bialskiego w lutym 1927 r. minister zwrócił uwagę na jego zdaniem dużą ilość wpływających pism, co stało się przedmiotem wyjaśnień udzielanych wojewodzie przez starostę. Na wykonywanie bezpośrednich kontroli wskazuje odnaleziona informacja o wydany w maju 1930 r. inspektorowi ministerialnemu Jerzemu Pileckiemu poleceniu zlustrowania Starostwa Powiatowego Lubelskiego¹¹².

Pośredniemu nadzorowi przez ministerstwo służyła analiza nadsyłanej tam z urzędów wojewódzkich dokumentacji, w tym dotyczącej samej działalności inspekcyjnej oraz jej efektów. Były to roczne plany lustracji, a przede wszystkim sprawozdania z przeprowadzonych kontroli oraz odpisy protokołów i wydanych

¹⁰⁹ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 853, k. 375–377; sygn. 855, k. 15.

¹¹⁰ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 8.

¹¹¹ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 185, s. 118–119. O organizacji aparatu inspekcji ministerialnej R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 126–128.

¹¹² APL, SPKonstantynowskie, sygn. 1, k. 468; UWL Wydz. Og., sygn. 857, k. 152 i 154; sygn. 854, k. 310.

zarządzeń polustracyjnych. Instrukcja z 1930 r. nakazała przesyłanie do MSW rocznych sprawozdań z przeprowadzonych inspekcji oraz (co kwartał) odpisów protokołów kwartalnych konferencji sprawozdawczych wraz m. in. z odpisami wydanych zarządzeń polustracyjnych. Ograniczenie liczby egzemplarzy nadsyłanych materiałów sprawozdawczych oraz rezygnacja z niektórych ich rodzajów nastąpiło w roku 1938¹¹³.

Niekiedy materiały dotyczące inspekcji przesłane przez UWL wywoływały reakcję MSW. Ministerstwo we wrześniu 1924 r. (po otrzymaniu sprawozdania lustracji starostwa garwolińskiego) musiało przypomnieć o wprowadzonym okólnikiem z 14 VII 1924 r. kwestionariuszu stanowiącym podstawę sporządzania protokołów lustracyjnych. W tym samym roku sprawozdanie w sprawie zarządzeń polustracyjnych dotyczących Siedlec uznano za niewystarczające z powodu pominięcia w nim części usterek. Na podstawie sprawozdania z lustracji starostwa chełmskiego z roku 1927 MSW stwierdziło „nieprzeciętny stan zaniedbania urzędu” i zarządziło wyznaczenie „terminu jego sanacji” i sprawdzenie wykonania zarządzeń polustracyjnych. Po otrzymaniu dokumentacji dotyczącej lustracji starostwa biłgorajskiego, przeprowadzonej w 1930 r., zarzucono, iż podane w odpisie zarządzenia polustracyjne dotyczyły drobnych kwestii (między innymi kancelaryjnych), a z powodu braku syntetycznej oceny i wniosków nie przedstawiały dla ministerstwa większej wartości¹¹⁴.

Ponadto w dniach 3–18 II 1933 r. w województwa lubelskim kontrolę przeprowadził inspektor ministerialny dr Witold Kałuski. Wytknął on, że w ciągu roku 1932 odbyły się tylko dwie kwartalne konferencje sprawozdawcze w sprawach inspekcyjnych, a w dziewięciu starostwach nie przeprowadzono w ogóle inspekcji. Jego zdaniem uwagi polustracyjne winny były zawierać wskazania konkretnych błędów i sposobów ich naprawy, nie zaś ogólne stwierdzenia w rodzaju „nie są unormowane szczegóły techniczne obiegu akt”. Zakończyła to konkluzja, iż ze względu na stwierdzony niski poziom urzędowania starostw „systematyczne i gruntowne inspekcje powinny być jedną z głównych trosk UWL”¹¹⁵. Natomiast w marcu 1933 r. zapowiedziano przeprowadzenie lustracji przez A. Robaczewskiego, działającego z ramienia Biura Usprawniania Administracji Publicznej (przy Prezydium Rady Ministrów). Miała być ona ukierunkowana na zbadanie efektów reformy kancelaryjnej z przełomu lat 1931–1932¹¹⁶.

¹¹³ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 853, k. 227v; sygn. 854, k. 181; sygn. 853, k. 5, 226v i 227v; sygn. 854, k. 65. Dz. Urz. MSW 1930, nr 12, poz. 242; 1938, nr 7, poz. 28. Na wykorzystanie tego typu informacji przez samo MSW zwrócono uwagę w okólniku z 14 IX 1928 r. (Dz. Urz. MSW 1928, nr 6, poz. 3).

¹¹⁴ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 860, k. 148v; 871, k. 136; 859, k. 438; 858, k. 424–424v.

¹¹⁵ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 854, k. 418–419 i 420v.

¹¹⁶ APL, Okręgowy Urząd Ziemski w Lublinie, sygn. 259. R. Hausner, *Poczynania...*, s. 235.

* * *

Kancelaria nie tylko stanowiła narzędzie wykonywania władztwa administracyjnego, ale sama była też przedmiotem zarządzania. Kierowały nią zarówno czynniki znajdujące się strukturach starostw (kierownicy kancelarii i starostowie), jak i organy nadrzędne (szczególnie wojewodowie i MSW). W mechanizmach kierowania kancelarią istotną rolę odgrywały akty normatywne z instrukcjami kancelaryjnymi na czele, które można rozpatrywać jako przejaw zjawiska formalizacji. Ważnym narzędziem kierowania były też działania kontrolne i nadzorcze, przy pomocy których starano się reagować na zmieniające się potrzeby administracji, korygować nieprawidłowości oraz podnosić sprawność obsługi kancelaryjnej.

Organizacja kancelarii

3.1. Podział obowiązków związanych z wykonywaniem czynności kancelaryjnych

Modele rozmieszczenia w strukturach organizacyjnych zadań składających się na obsługę kancelaryjną mogą być klasyfikowane w różny sposób. Pierwszą możliwością stanowi podział kancelarii na scentralizowane i zdecentralizowane. Z kancelarią scentralizowaną mamy do czynienia wtedy, gdy czynności kancelaryjne wykonywane są wyłącznie przez wyspecjalizowane ogniwa organizacyjne, także wówczas, gdy obowiązki te są podzielone pomiędzy kancelarię ogólną (obsługującą cały urząd) a oddziały kancelaryjne przy poszczególnych komórkach organizacyjnych urzędu. Pod drugim określeniem rozumie się przekazanie niektórych czynności kancelaryjnych referentom (zwłaszcza takich jak rejestracja akt, sporządzanie brulionów i przechowywanie akt). Za kryterium w tej klasyfikacji przyjmuje się więc fakt obciążenia lub nie obowiązkami kancelaryjnymi pracowników merytorycznych (referentów).

Drugą możliwością otwiera kryterium liczby ogniw organizacyjnych (komórek organizacyjnych lub pojedynczych stanowisk pracy) wykonujących czynności kancelaryjne, czyli rozmieszczenia zadań kancelaryjnych w skali całej struktury organizacyjnej. Mianem koncentracji czynności kancelaryjnych można określić powierzenie ich jednemu ogniwu organizacyjnemu obsługującemu cały urząd, zaś odpowiednio dekoncentracji – wykonywanie ich przez wiele ogniw bez względu na status zatrudnionych przy tym osób (referenci lub pracownicy kancelaryjni). W szczególności dekoncentracja może dotyczyć ewidencjonowania czy też przechowywania dokumentacji, a przejawem tego jak się wydaje jest odpowiednio wielość równolegle prowadzonych pomocy ewidencyjnych (np. dzienników podawczych) i wielość registratur¹.

¹ Na kwestię rozmieszczania elementów wykonujących określone zadania w strukturach

Do opisu obowiązujących w badanych urzędach modeli organizacji kancelarii zastosowano metodę graficzną w postaci schematów obiegu pism przedstawiających kolejność wykonywania czynności kancelaryjnych (z odsyłaczami do odpowiednich paragrafów analizowanych instrukcji kancelaryjnych), rodzaje stanowisk pracy, którym były one powierzone i wreszcie drogi przesyłania dokumentacji będącej przedmiotem tych manipulacji. Stanowiska pracy klasyfikowano według ustalonych dla poszczególnych pracowników zakresów ich zadań oraz związanych z tym uprawnień i odpowiedzialności. Inna nasuwająca się możliwość, oparcia się o formalne tytuły służbowe urzędników (por. tabele 1–3), nie została wykorzystana, gdyż potwierdzona źródłami praktyka wskazuje na istnienie rozbieżności pomiędzy oficjalnymi określeniami a rodzajem faktycznie wykonywanych obowiązków. Jako punkt odniesienia przyjęto stosowany w badanym okresie oraz przedstawiony już w rozdziale pierwszym podział urzędniczych stanowisk pracy pod względem charakteru przypisanych im zadań na kierownicze (starosta), referenckie (związane z merytorycznym załatwianiem spraw) oraz kancelaryjne, jako jedną z grup stanowisk pomocniczych².

Liczebności kancelaryjnych stanowisk pracy należy rozpatrywać na tle całej struktury kadrowej starostw. Uczynić to można przez porównanie liczby tych pierwszych do ogółu urzędników oraz do liczby referentów, czyli tych stanowisk pracy, które pod względem kancelaryjnym wymagały obsługi. Z powodów niedostatków bazy źródłowej porównania te zostały wykonane tylko w obrębie etatu MSW (bez uwzględnienia lekarzy powiatowych i służby budowlanej). W przypadku tzw. personelu fachowego występują po pierwsze trudności z odróżnieniem stanowisk referentów od ich pomocników. Drugi problem dotyczy urzędników wykonujących czynności służbowe w kilku powiatach. Jakkolwiek byli oni pracownikami tego starostwa, w którym mieli swą siedzibę, lecz i w innych urzędach wymagali także obsługi kancelaryjnej i to nie tylko w czasie swego tam pobytu. Dodatkowo należy mieć na uwadze, iż funkcje referentów starostw pełnili też pracownicy biur wydziałów powiatowych³.

W katalogu czynności (operacji) uwzględnionych w schematach obiegu znalazło się przeglądanie wpływu przez starostę czy też sporządzanie brulionu i jego aprobowanie. W myśl przyjętych w tej pracy założeń nie są to czynności kancelaryjne (można je natomiast uznać za czynności aktotwórcze *sensu largo*), lecz ich ujęcie jest niezbędne dla spójnego przedstawienia całego obiegu pism i powiązania go z szerszą procedurą załatwienia sprawy urzędowej (szczegółowiej opisaną w rozdziale czwartym). Ponadto samo przekazywanie dokumenta-

organizacyjnych jako na jeden z dylematów ich projektowania oraz na związane z tym problemy terminologiczne zwraca uwagę M. Bielski, *op. cit.*, s. 201.

² Por.: M. Jełowicki, *Teoria...*, s. 74. *Funkcjonariusze...*, s. 26. APL, UWL Wyd. Og., sygn. 854, k. 196–222.

³ Por.: W. Klonowska, *op. cit.*, s. 189–204.

cji do i od dekretującego lub aprobowanego można już uznać za czynność kancelaryjną. Sytuacje związane z wyłączeniem starosty z wykonywania tych działań i ich konsekwencje dla obiegu pism zostaną omówione dalej. Czynność kancelaryjna określona jako przechowywanie akt odnosi się zarówno do przechowywania akt oczekujących na wznowienie biegu załatwiania sprawy (tzw. akt terminowych), jak i dokumentacji spraw ostatecznie załatwionych (czyli prowadzenia registratury).

Zaproponowano też rozróżnienie w schematach obiegu pism form dokumentacji – takich jak wpływ (pismo wpływające), brulion (zwany ówczesznie też referatem) i czystopis (pismo wychodzące). Dla podniesienia czytelności schematów obieg wpływu (pisma wpływającego) zaznaczono jedynie fragmentarycznie – pomiędzy czynnością jego przyjęcia a sporządzeniem brulionu odpowiedzi.

Warto dodać, iż instrukcje dopuszczały pewne odchylenia od modelowego obiegu pism. Po pierwsze brulion mógł być sporządzony na piśmie, które do urzędu wpłynęło i na które udzielana była odpowiedź. Jeden brulion mógł też stanowić podstawę sporządzenia kilku czystopisów kierowanych w jednej sprawie do różnych adresatów. Druga możliwa odmienność kryje się pod ówczesną nazwą „załatwienia odręcznego”. Przy zastosowaniu tego trybu postępowania referent załatwiając sprawę osobiście sporządzał czystopis (najczęściej w formie rękopiśmiennej). Mógł to zrobić także na piśmie wpływającym, co zwykle wiązało się z zastrzeżeniem zwrotu pisma przez adresata po udzieleniu na nie odpowiedzi. Konsekwencją tych rozwiązań był brak brulionu w postaci odrębnego fizycznie pisma, który mogły zastąpić adnotacje uczynione na wpływie, w pomocach kancelaryjnych lub urzędowych ewidencjach.

Wskazane tu warianty mają charakter uproszczeń obiegu pism, powodujących rezygnację z niektórych czynności kancelaryjnych i brak niektórych form dokumentacji (przynajmniej w odrębnej fizycznie postaci), a tym samym ograniczających udział niektórych stanowisk pracy w wykonywaniu czynności kancelaryjnych. Z tego względu na schematach został przedstawiony obieg w najpełniejszej wersji, obejmującej manipulację wpływem, brulionem i czystopisem.

Najstarsza instrukcja kancelaryjna, wprowadzona w życie w 1919 r. jeszcze w powiatowych komisariatach rządowych i nadal stosowana po przekształceniu ich w starostwa, przewidywała podział czynności kancelaryjnych pomiędzy kancelarię ogólną a oddziały kancelaryjne, co ilustruje schemat 1.

Schemat 1. Obieg pism według instrukcji kancelaryjnej dla starostw województwa lubelskiego z 1919 r.

Czynności	Numery odnośnych paragrafów instrukcji	Personel		Referent	Starosta
		kancelarii ogólnej	oddziału kancelaryjnego		
przyjęcie wpływu	5	•			
oznaczenie przydziału wpływu do oddziału kancelaryjnego	2 i 5	•			
przegląd wpływu wraz z dekretacją	5 i 8				•
oznaczenie wpływu prezentą	4 i 9		•		
rejestracja wpływu	9, 10 i 12		•		
łączenie akt sprawy	9		•		
sporządzenie brulionu	13			•	
aprobata brulionu	13				•
odnotowanie załatwienia	19		•		
sporządzenie czystopisu wraz z kolacjonowaniem	16 i 17	•			
podpisanie czystopisu	17				•
wysyłka czystopisu	18	•			
przechowywanie akt	19 i 20		•		

..... wpływ (pismo wpływające) – fragment
 brulion
 — czystopis (pismo wychodzące)

Przepisy instrukcji nie zawierają wyraźnego określenia, do czyich obowiązków należało nanoszenie na brulion daty podpisania czystopisu ani czy do podpisu staroście przekazywany miał być jedynie czystopis, czy całe akta sprawy (konstruuując schemat przyjęto tę drugą możliwość). Pewnym wyjątkiem od przewidywanego modelowego obiegu pism było otwieranie korespondencji poufnej nie w biurze podawczym, lecz przez kierownika urzędu. Wyraźnie sformułowano też zakaz przyjmowania pism poza biurem podawczym (par. 5).

Wprowadzona tą instrukcją organizacja obsługi kancelaryjnej, jak się wydaje, należy do typu kancelarii scentralizowanej, choć zastosowano w niej częściową dekoncentrację czynności kancelaryjnych. O ile przyjmowanie pism wpływających, sporządzanie czystopisów i ich wysyłanie były skoncentrowane w jednym dla całego urzędu biurze podawczym i ekspedyturze, to prowadzenie dzienników podawczych, skorowidzów oraz registratur należało do oddziałów kancelaryjnych, oznaczonych cyframi rzymskimi. Nawiasem mówiąc właśnie powierzone im czynności jako całość instrukcja określała mianem „kancelarii”. Prowadzone z zasady przez jednego urzędnika oddziały miały obsługiwać określonych

referentów. Podział podlegającej manipulacjom dokumentacji opierał się na kryterium rzeczowym (zalecano nie rozdzielać spraw rzeczowo pokrewnych pomiędzy różne oddziały), choć jednocześnie zastrzeżono, by na oddział kancelaryjny nie przypadało więcej niż 40 spraw dziennego wpływu. O niemożności zakwalifikowania tego rozwiązania organizacyjnego do typu kancelarii zdecentralizowanej przesądzał status pracowników prowadzących oddziały kancelaryjne, którzy należeli do grupy personelu kancelaryjnego i podporządkowani byli kierownikowi kancelarii, nie zaś referentom, których obsługiwali.

Drukowane wydanie przedmiotowej instrukcji kancelaryjnej jako załącznik zawiera fragment niedatowanych przepisów adresowanych jeszcze do komisarzy rządu, nakazujących utworzenie czterech oddziałów kancelaryjnych (w tym jednego dla spraw poufnych)⁴. Jednolity schemat podziału na oddziały kancelaryjne dostosowany do nowej sytuacji ustrojowej powstałej po przekształceniu komisariatów rządowych w starostwa wprowadzono okólnikiem MSW z 9 VI 1920 r. Przewidziano w nim utworzenie oddziału prezydialnego celem załatwiania spraw poufnych i personalnych oraz pięciu oddziałów, oznaczonych cyframi rzymskimi, z których pierwszemu przypisano sprawy samorządowe, przemysłowe, wyznaniowe, obywatelskie i budżetowo-gospodarcze; drugiemu – bezpieczeństwa i wojskowe; trzeciemu – sanitarne, rolne, weterynaryjne, łowieckie, wodne, budowlane, opieki społecznej; czwartemu – administracyjno-karne; wreszcie piątemu – aprowizacyjne. Podział ten nie musiał się pokrywać z podziałem powyższych materii pomiędzy referentów. Przy mniej niż 30 sprawach wpływających dziennie prowadzenie dwóch oddziałów mogło zostać skupione w rękach jednego urzędnika. W razie przewyższenia liczby 40 wpływających spraw w ciągu dnia oddział kancelaryjny winien był mieć obsadę dwuosobową⁵.

W omawianym okresie zostały też przyjęte pewne istotne zasady organizacyjne, stosowane aż do roku 1939. Pierwsza z nich przewidywała, iż personel stanowiący obsługę kancelaryjną administracji zespolonej zatrudniony jest na etacie MSW. Okólnikiem MSW z 27 XII 1919 r., regulującym zasady przekształcenia starostw w urzędy administracji zespolonej, nakazano kancelistów samodzielnych dotąd urzędów (m. in. lekarzy powiatowych czy organów administracji rolnej) włączyć w skład starostw do czasu jednolitego zorganizowania kancelarii w myśl instrukcji, po czym zbędnych pracowników należało zwolnić. Po drugie biuro wydziału powiatowego (a więc organu samorządu terytorialnego), pozostające pod zwierzchnictwem starosty jako jego przewodniczącego, miało odrębną od starostwa kancelarię, która obsługiwała też inżyniera drogowego (później kierownika powiatowego zarządu drogowego). Podkreślono przy tym konieczność

⁴ Por. fragment instrukcji dla komisarzy powiatowych z 1919 r. przytoczony [w:] K. W. Kumański, *Ustrój państwowych władz...*, Kraków 1920, s. 77–78.

⁵ Dz. Urz. MSW 1920, nr 10, poz. 146.

ściślej współpracy obu urzędów, z zaleceniem ustnej formy porozumiewania się pomiędzy pracownikami⁶.

Znane źródła pozwalają szczegółowo przedstawić w tabeli 18 strukturę stanowisk pracy w czasie obowiązywania najstarszej instrukcji kancelaryjnej jedynie dla trzech starostw w okresie od grudnia 1920 do kwietnia 1921 r.

Tabela 18. Stanowiska pracy z etatu MSW w starostwach województwa lubelskiego w okresie grudzień 1920 r. – czerwiec 1921 r.

Starostwo	Urzędnicy razem	Starostowie	Referenci	Pomocnicy referentów	Personel oddziałów kancelaryjnych	Personel kancelarii ogólnej
Komisariat Rządu w Lublinie	15	1	3	3	4	4
lubartowskie	17	1	10	-	3	3
radzyńskie	12	1	4	-	3	4

Na podstawie: APL, Komisarz Rządu RP na Miasto Lublin, sygn. 2, k. 3; UWL Wydz. Og., sygn. 865, k. 6–8; sygn. 870, k. 3.

Warto zwrócić uwagę, iż w komisariacie rządu w Lublinie dwa z oddziałów kancelaryjnych były prowadzone przez jednego pracownika, natomiast w starostwie radzyńskim istniały tylko dwa oddziały, obsadzone jednakże przez trzy osoby. W tych trzech urzędach kancelaryjne stanowiska pracy stanowiły od 35 do 58% ogółu stanowisk obsadzonych przez resort spraw wewnętrznych⁷.

W stosunku do niektórych starostw dla okresu od stycznia do czerwca 1921 r. dysponujemy mniej precyzyjnymi informacjami. W protokołach lustracyjnych wykazywano urzędników podając jedynie ich tytuły urzędowe, niekiedy tylko określając wykonywane przez nich czynności. Tabelę 19 zestawiono, zaliczając do personelu kancelaryjnego urzędników noszących tytuły służbowe: naczelników kancelarii, starszych kancelistów, kancelistów, maszynistek oraz sekretarzy, o ile źródła nie wskazywały wyraźnie na wykonywanie przez którąś z tych osób czynności o innym charakterze niż kancelaryjne. Razem zostali też ujęci urzędnicy etatowi, nieetatowi oraz dietariusze (z czego m. in. wynikają rozbieżności wobec danych przedstawionych w tabeli 4)⁸.

⁶ APL SPHrubieszowskie, sygn. 1 s. 5–9; źródło opublikowane: *Przejęcie obcych instytucji administracyjnych I instancji i unifikacja urzędów starościńskich w latach 1918–1920*, opr. J. Ziemiński, [w:] *Zapiski Krasnostawskie. Z przeszłości Krasnegostawu i okolic*, red. M. Nowosadzki, W. Fedorowicz, P. Kardela, t. 2, Lublin 1994, s. 218–228. Dz. Urz. MSW 1920, nr 10, poz. 146. R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 71.

⁷ APL, Komisarz Rządu RP na Miasto Lublin, sygn. 2, k. 3; UWL Wydz. Og., sygn. 870, k. 3.

⁸ W starostwie siedleckim kierownikiem kancelarii był urzędnik noszący tytuł pomocnika referenta (APL, UWL Wydz. Og., sygn. 871, k. 2).

Tabela 19. Stanowiska pracy z etatu MSW w starostwach województwa lubelskiego w okresie styczeń – czerwiec 1921 r.

Starostwo	Urzednicy	W tym personel kancelaryjny
biłgorajskie	14	9
garwolińskie	16	9
janowskie	17	12
siedleckie	23	15
sokołowskie	14	10
tomaszowskie	17	11
węgrowskie	17	11
zamojskie	20	14

Na podstawie: APL, UWL Wydz. Og., sygn. 858, k. 25; sygn. 860, k. 2; sygn. 862, k. 5; sygn. 871, k. 2; sygn. 872, k. 341; sygn. 873, k. 2; sygn. 874, k. 2; sygn. 876, k. 5.

W przedstawionych urzędach ponad połowa personelu z etatu MSW miała tytuły służbowe urzędników kancelaryjnych. Biorąc pod uwagę, że niektórzy z nich mogli wykonywać innego rodzaju czynności urzędowe, należy te wielkości skorygować i przyjąć, iż kancelaryjne stanowiska pracy stanowiły około połowy wszystkich.

Najwcześniejszego okresu funkcjonowania starostw dotyczą nieliczne wzmianki źródłowe o pracownikach mających tytuły kancelistów i pozostających na etacie Ministerstwa Rolnictwa i Dóbr Państwowych. W starostwie białskim było takich osób sześć (w grudniu 1920 r.), w starostwie zamojskim jedna (w styczniu 1921 r.), podobnie jak w janowskim w czerwcu tego samego roku. Nie sposób jednak stwierdzić, czy personel ten wykonywał czynności kancelaryjne, czy pracę innego rodzaju⁹.

Kwestię obsługi kancelaryjnej referatów aprowizacyjnych naświetlają protokoły z lustracji przeprowadzanych w nich przez urzędników departamentu aprowizacyjnego UWL. Podkreślić należy przy tym specyfikę tych referatów, wynikającą z ich wcześniejszego bytu jako samodzielnych i to dość sporych urzędów, które także po zespoleniu mogły zachować w ramach starostw pewną niezależność. Nie bez znaczenia może być przy tym fakt niezwyklej wagi zadań administracji w zakresie zaopatrzenia ludności w artykuły pierwszej potrzeby w warunkach powojennych. Z formalnego punktu widzenia kancelaryjną obsługę referatu aprowizacyjnego zapewnił jeden z oddziałów kancelaryjnych starostwa. Tabela 20 zawiera dane zarówno o wielkości obsady, jak i zakresie czynności kancelaryjnych wykonywanych w takich oddziałach kancelaryjnych. Zestawiono ją na podstawie protokołów z lustracji przeprowadzonych w 14 starostwach i jednej ekspozyturze pomiędzy grudniem 1920 a majem 1921 r., a więc w końcowym już okresie funkcjonowania tych referatów.

⁹ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 857, k. 17; sygn. 876, k. 5; sygn. 862, k. 5.

Tabela 20. Obsługa kancelaryjna referatów aprowizacyjnych starostw województwa lubelskiego w okresie grudzień 1920 r. – maj 1921 r.

Starostwo	Urzednicy z etatu Ministerstwa Apropowizacji		Personel kancelaryjny z etatu MSW	Czynności kancelaryjne wykonywane przez oddział kancelaryjny obsługujący referat aprowizacyjny		
	razem	w tym personel kancelaryjny		Rejestracja akt	Prowadzenie registratury i łączenie akt	Sporządzanie czystopisów
bialskie	7	1	-	+	+	
biłgorajskie	3	-	2	+	+	+
hrubieszowskie	6	-	-			+
janowskie	3	-	1	+	+	
konstantynowskie	4	-	2	+	+	+
lubartowskie	5	-	2	+	+	+
lubelskie	9	1	?	?	?	?
łukowskie	5	-	-			
puławskie	6	-	-			
siedleckie	6	2	-	+	+	+
sokołowskie	6	-	-	?	?	?
tomaszowskie	4	-	1	+	+	
węgrowskie	4	-	-			
włodawskie	5	-	-			
włodawskie – ekspozytura w Parczewie	2	1	-	+	+	

Uwaga: symbol „+” oznacza fakt wykonywania danego rodzaju czynności w oddziale kancelaryjnym.

Na podstawie: APL, UWL Wydz. Og., sygn. 857, k. 3–5; sygn. 858, k. 9; sygn. 861, k. 308–310; sygn. 862, k. 363; SPKonstantynowskie, sygn. 1, k. 30; UWL Wydz. Og., sygn. 865, k. 15–16; sygn. 866, k. 1–1v; sygn. 868, k. 1–2; sygn. 869, k. 19–20; sygn. 871, k. 755–756; sygn. 872, s. 329; sygn. 873, k. 378–378v; sygn. 874, k. 116; sygn. 875, k. 12–13 i 3–4.

Jak widać, oddział kancelaryjny obsługujący referat, o ile w ogóle istniał, był obsługiwany albo przez urzędników z etatu MSW albo Ministerstwa Apropowizacji. Czynności przyjmowania wpływów i ekspedycji pism zawsze były wykonywane w kancelarii ogólnej, natomiast co do pozostałych stosowano rozmaite rozwiązania. W skrajnych przypadkach wszystkie te czynności były wykonywane albo w oddziale kancelaryjnym obsługującym referat, albo w kancelarii ogólnej (oba warianty dotyczyły czterech urzędów). Modelami pośrednimi było ograniczenie zadań oddziału kancelaryjnego do rejestrowania i przechowywania akt (4 starostwa) albo wyłącznie do sporządzania maszynopisów (w jednym urzędzie). Dla dwóch urzędów nie udało się znaleźć wzmianek źródłowych na ten temat.

Porównanie powyższych danych z protokołami lustracji przeprowadzonych pomiędzy październikiem a grudniem 1920 r. pozwala dla referatów aprowizacyjnych niektórych starostw prześledzić ewolucję organizacji ich obsługi kancelaryjnej. Oprócz różnic w wielkości obsady w Lubartowie cała obsługa kancelaryjna była wcześniej na etacie Ministerstwa Aprowizacji, zaś w Hrubieszowie i Puławach dziennik podawczy i registraturę prowadzono wtedy jeszcze w referacie (oddziale kancelaryjnym). Ciekawa sytuacja istniała w starostwie węgrowskim, gdzie kancelaria ogólna sporządzała czystopisy oraz prowadziła dziennik podawczy i registraturę wspólne dla referatów aprowizacyjnego i rolnego¹⁰.

Połowa roku 1921 przyniosła likwidację odrębnych referatów aprowizacyjnych w starostwach. Najpierw zakazano przydzielania urzędników z etatu MSW do wyłącznego prowadzenia kancelarii tych referatów, później obsadę tychże zredukowano do pojedynczych osób, przenosząc pozostałe do innych zadań lub zwalniając i w końcu nieliczne już sprawy aprowizacyjne powierzono urzędnikom z etatu MSW¹¹.

Przy okazji przeprowadzonych w 1919 r. przez MSW lustracji stwierdzono przypadki nieprzestrzegania zasad tworzenia oddziałów kancelaryjnych, o czym wspomniano w okólniku MSW z 22 VII 1919 r., odnosząc się do całego obszaru późniejszych województw centralnych. Na przełomie lat 1920 i 1921 w województwie lubelskim dyrektywy dotyczące podziału na oddziały kancelaryjne były już respektowane, między innymi w Białej Podlaskiej, Garwolinie i Janowie. Jedynie starostwo radzyńskie w grudniu 1920 r. miało mniejszą od przewidywanej liczbę oddziałów kancelaryjnych, co starosta tłumaczył brakami etatowymi¹².

Druga obowiązująca w badanych urzędach instrukcja kancelaryjna, wprowadzona w życie w połowie roku 1921, ustanawiała typ kancelarii scentralizowanej z jednoczesnym wysokim poziomem koncentracji czynności kancelaryjnych, gdyż nie tylko przyjmowanie wpływów i ekspedycja pism wysyłanych, ale i prowadzenie dziennika podawczego wraz ze skorowidzami, registratury, łączenie akt oraz sporządzanie maszynopisów było powierzone kancelarii ogólnej starostwa. Ilustruje to schemat 2.

¹⁰ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 865, k. 9–10; sygn. 861, k. 299–300; sygn. 869, s. 1–2; sygn. 874, k. 72, 75 i 111.

¹¹ APL, SPLubelskie, sygn. 26.

¹² APL, SPKonstantynowskie, sygn. 1, k. 221; UWL Wydz. Og., sygn. 857, k. 15; sygn. 860, k. 1; sygn. 862, k. 4; sygn. 870, k. 2.

Schemat 2. Obieg pism według instrukcji kancelaryjnej dla starostw województwa lubelskiego z 1921 r.

Czynności	Numerы odnośnych paragrafów instrukcji	Personel kancelaryjny	Referent	Starosta
przyjęcie wpływu	10	•		
oznaczenie przydziału wpływu do referenta	12	•		
oznaczenie wpływu prezentą	12	•		
przegląd wpływu wraz z dekreacją				•
rejestracja pisma wpływającego	13–14	•		
łączenie akt sprawy	14	•		
sporządzenie brulionu	40		•	
aprobata brulionu	42			•
odnotowanie załatwienia	19–20	•		
sporządzenie czystopisu wraz z kolacjonowaniem	27–30	•		
uzupełnienie odnotowania załatwienia	20	•		
podpisanie czystopisu	30			•
wysyłka czystopisu	31–32	•		
odnotowanie na brulionie daty podpisania czystopisu	33	•		
przechowywanie akt	21	•		

..... wpływ (pismo wpływające) – fragment
 brulion
 ————— czystopis (pismo wychodzące)

Tekst instrukcji nie odnosił się wprost do przeglądania przez starostę pism wpływających, wspominając jedynie, iż pisma tajne, poufne, personalne, prezydialne i pochodzące od władz przełożonych naczelnik kancelarii miał nieotwar- te wręczać staroście. W ramach nowelizacji z 1922 r. dodano wyraźny zakaz od- dawanie brulionów do sporządzenia czystopisów z pominięciem odnotowania ich w dzienniku i książce doręczeń. Zwraca uwagę, iż zapis w części drugiej dzien- nika (dla pism wychodzących) uzupełniano o wyznaczony termin lub znak akt według planu registratury dopiero po powrocie brulionu z ekspedytury po sporzą- dzeniu czystopisu (par. 10, 27 i 20).

W zarządzeniu wojewody z początków obowiązywania przedmiotowej in-strukcji wyznaczono limit zatrudnienia w kancelarii ogólnej wynoszący sześć osób (nie licząc kierownika kancelarii), a w starostwach o większym wpływie

dziennym (ponad 100 spraw) – siedem osób. Pomiędzy tych pracowników należało podzielić poszczególne zadania kancelarii¹³.

Dostępne źródła pozwalają określić liczebność kancelaryjnych stanowisk pracy w niektórych starostwach w okresie od marca do sierpnia 1922 r., co przedstawiono w tabeli 21. Nie ma możliwości odniesienia tych danych do ogólnej liczebności urzędników, choćby tylko z etatu MSW.

Tabela 21. Kancelaryjne stanowiska pracy w starostwach województwa lubelskiego w okresie marzec – sierpień 1922 r.

Starostwo	Personel kancelaryjny
biłgorajskie	6
chełmskie	8
garwolińskie	7
janowskie	6
lubartowskie	5
siedleckie	6
sokołowskie	6
tomaszowskie	7
węgrowskie	6
włodawskie	7

Na podstawie: APL, UWL Wydz. Og., sygn. 858, k. 19; sygn. 859, k. 5; sygn. 860, k. 12; sygn. 862, k. 17; sygn. 865, k. 27; sygn. 871, k. 11; sygn. 872, s. 351; sygn. 873, k. 10; sygn. 874, k. 9; sygn. 875, k. 29.

Zmiany liczebności kancelaryjnych stanowisk pracy na tle innych ich rodzajów można natomiast prześledzić dla starostwa lubelskiego (tabela 22). Dobrze widoczny jest wzrost zatrudnienia po likwidacji w połowie roku komisariatu rządu w Lublinie i włączeniu obszaru miasta Lublina do powiatu lubelskiego, a także dokonane niedługo potem redukcje personalne.

Tabela 22. Stanowiska pracy z etatu MSW w starostwie lubelskim w 1922 r.

Data	Urzędnicy razem	Starosta	Referenci	Pomocnicy referentów	Personel kancelaryjny
19 IV 1922	16	1	8	-	7
7 X 1922	26	1	11	3	11
15 XII 1922	17	1	8	1	7

Na podstawie: APL, SPŁubelskie sygn. 33, UWL Wydz. Og., sygn. 866, k. 7–16.

¹³ APL, SPŁukowskie, sygn. 38, k. 1.

Liczebność różnych kategorii stanowisk pracy obsadzonych z etatu MSW w niektórych urzędach pomiędzy majem a październikiem 1923 r. prezentuje tabela 23. Jak widać, kancelaryjne stanowiska pracy stanowiły w nich od 40 do 61% całej obsady urzędów.

Tabela 23. Stanowiska pracy z etatu MSW w starostwach województwa lubelskiego w okresie maj – październik 1923 r.

Starostwo	Urzednicy razem	Starostowie	Referenci	Pomocnicy referentów	Personel kancelaryjny
biłgorajskie	12	1	5	-	6
konstantynowskie	10	1	3	-	6
łukowskie	13	1	3	3	6
puławskie	13	1	3	1	8
sokołowskie	12	1	3	2	6
tomaszowskie	15	1	5	3	6

Na podstawie: APL, UWL Wydz. Og., sygn. 858, k. 43; sygn. 863, k. 51–52; sygn. 868, k. 23v–24v i 32; sygn. 869, k. 392–393; sygn. 872, k. 387–388; sygn. 873, k. 21 i 25.

Porównanie liczby kancelaryjnych stanowisk pracy z okresów obowiązywania instrukcji kancelaryjnej z 1919 r. i z 1921 r. jest wielce utrudnione. Skutkiem wprowadzenia nowej organizacji mogło być zwolnienie ze służby z dniem 31 VII 1921 r. dwudziestu dziewięciu pracowników starostw w stopniach służbowych od IX do XI¹⁴. Tylko dla starostwa lubartowskiego można oprzeć się na dość dokładnych danych, które wskazują na spadek liczby tych stanowisk z sześciu w grudniu 1920 r. do pięciu w lipcu 1922 r. Dla innych urzędów można wykorzystać jedynie przybliżone dane z pierwszej połowy roku 1921. W liczbach bezwzględnych nastąpił najprawdopodobniej spadek z około dziesięciu stanowisk do około sześciu na starostwo, choć w stosunku do całej obsady z etatu MSW wciąż stanowiły blisko jej połowę. Wobec obowiązujących wytycznych określających liczebność kancelistów rzeczywisty stan zatrudnienia także był nieco niższy.

Wkrótce po wprowadzeniu w życie opracowanej w 1921 r. instrukcji kancelaryjnej zostały w niektórych starostwach podjęte próby zmodyfikowania zakładanego w niej sposobu zorganizowania czynności kancelaryjnych. Najwcześniejsza informacja o tego rodzaju zmianie pochodzi z Siedlec, gdzie podczas lustracji w marcu 1922 r. inspektor stwierdził, iż czterech kancelistów zostało przydzielonych do pięciu referentów dla prowadzenia registratur („składcic akt spraw załatwionych”), a pozostałe czynności kancelaryjne wykonywał sześciuosobowy personel kancelarii ogólnej. Stosowanie tego niezgodnego z instrukcją rozwiązania organizacyjnego stwierdził także podczas lustracji kancelaryjnej naczelnik Kancelarii Głównej UWL w sierpniu tego samego roku. Wystąpił on do wojewody

¹⁴ Dz. Urz. Woj. Lub. 1921, nr 6–7, poz. 192.

z wnioskiem o zaakceptowanie takiego podziału czynności kancelaryjnych, motywując to przyzwyczajeniem urzędników sięgającym czasów rosyjskich i dobrym stanem registratury. Zażądał jedynie, by bruliony pism były przekazywane przez referentów do kancelarii celem odnotowania załatwienia w dzienniku, a następnie przez kancelarię zwracane referentowi za pokwitowaniem w książce doręczeń. Referent miał prowadzić składnicę akt (w układzie rzeczowym) oraz pomoce związane z kontrolą terminowości (terminarz, terminatka, wykaz sprawozdań). Wniosek ten został przez wojewodę zaakceptowany w październiku tego roku. W marcu 1923 r. obsługę tego starostwa zapewniało trzech pomocników referentów oraz sześciu pracowników wykonujących czynności kancelaryjne skoncentrowane. W zarządzeniu polustracyjnym z kwietnia 1927 r. zalecono przechowywanie w składnicach referatowych wyłącznie akt spraw załatwionych, terminowych zaś w kancelarii ogólnej¹⁵.

Podobna modyfikacja została przeprowadzona w starostwie łukowskim. Tamtejszy starosta 8 I 1923 r. wydał instrukcję ustanawiającą przy każdym referacie „archiwum roku bieżącego”. Przydzielony do niego kancelista, pozostający pod nadzorem naczelnika kancelarii, miał prowadzić registraturę, dołączać akta poprzednie do pism wpływających, prowadzić terminatkę i terminarz oraz wystawiać ponaglenia. Skorowidz, podobnie jak dziennik podawczy, miał być prowadzony dla całego urzędu. Jeszcze w lutym 1923 r. starosta uzupełnił te wytyczne zarządzeniem nakazującym umieszczanie w znaku pisma oznaczenia referatu, w październiku tego roku skorygowano ten podział obowiązków, zwiększając nieco udział pomocników referentów w czynności łączenia akt, zaś 3 I 1924 r. zarządzono przechowywanie w registraturach referenckich także akt z roku poprzedniego. Starsza dokumentacja miała trafiać do archiwum obsługującego cały urząd. Z protokołu lustracji przeprowadzonej w roku 1923 pochodzi informacja, iż urzędnikom przydzielonym do referentów prowadzenie registratur wraz z łączeniem akt oraz kontrolowaniem terminowości zajmowało około dwu godzin dziennie. Pozostały czas był przeznaczony na pomoc w czynnościach referenckich. Z tego względu można te stanowiska pracy uznać za należące do grupy pomocników referentów, obciążone jedynie wykonywaniem niektórych czynności kancelaryjnych¹⁶.

Pismem z 30 IV 1923 r. wojewoda zaakceptował wniosek reorganizacji obsługi kancelaryjnej w starostwie lubelskim, zgłoszony ustnie przez starostę. Przewidziano w nim mianowicie utworzenie oddziałów kancelaryjnych obsługujących poszczególnych referentów w zakresie prowadzenia dzienników podawczych wraz ze skorowidzami oraz registratur. Zakładano obciążenie oddziałów wpływem dziennym na poziomie 40–50 spraw, co przy wpływie do starostwa wynoszącym 214 spraw dziennie pozwalało na utworzenie czterech oddziałów.

¹⁵ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 871, k. 11v, 21v, 29a, 233v–234v, 304v.

¹⁶ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 248; SPŁukowskie, sygn. 33, k. 180 i 194; sygn. 37, k. 36; sygn. 38, k. 22; UWL Wydz. Og., sygn. 868, k. 24.

Funkcjonowanie tak zorganizowanej kancelarii w starostwie lubelskim potwierdzają protokoły lustracji przeprowadzonych w listopadzie 1923 r. i w lutym 1924 r. Oddziały kancelaryjne prowadziły więc dzienniki ze skorowidzami, registratury, a także przechowywały akta terminowe. Ich obsadę stanowiło sześć osób w roku 1923 (dwa oddziały były dwuosobowe) i pięć w roku 1924 (jeden dwuosobowy), zaś czynności skoncentrowane w kancelarii ogólnej wykonywało odpowiednio czterech i pięciu urzędników¹⁷.

Po przeprowadzeniu w roku 1924 lustracji kancelarii tego urzędu w poufnym piśmie W. Górski poinformował wojewodę o zbyt pochopnych zamierzeniach starosty A. Krauzego, w którego замыśle każdy z czterech oddziałów kancelaryjnych miał samodzielnie ekspediować pisma za odrębną książką doręczeń i przy pomocy osobnego woźnego, a akta mieli przechowywać i łączyć referenci, nie zaś personel oddziałów kancelaryjnych. W rozmowie ze starostą W. Górski zwrócił uwagę na nieracjonalność tych pomysłów (zwiększone zużycie kopert i zapotrzebowanie na etaty woźnych) oraz ich niekorzystne następstwa (wzrost ryzyka zaginięć akt) i pod wpływem tej perswazji starosta cofnął wydane już przez siebie zarządzenia. Z 1927 r. pochodzi informacja o tym, iż przekazanie akt z biura podawczego do oddziału kancelaryjnego i z oddziału do ekspedytury odbywało się za pokwitowaniami¹⁸.

Przykładem ewolucji organizacji pracy kancelaryjnej, rozpoczętej także w roku 1923, jest starostwo tomaszowskie. Podczas lustracji w czerwcu tego roku okazało się, że czynności przechowywania akt z roku bieżącego i poprzedniego, a także dołączanie ich do wpływu zostały zdekoncentrowane na referentów, którym przydzielono trzech pomocników do ich wykonywania. Modyfikację tę odnotowano też w protokole lustracji ze stycznia 1925 r. (jedynie liczba pomocników zmniejszyła się do dwóch, a czynności kancelaryjne skoncentrowane wykonywało pięć osób). Stwierdzono wtedy też istnienie w starostwie tendencji do pogłębienia dekoncentracji, co uzależniano od uzyskania aprobaty UWL. Można przypuszczać, że UWL taką zgodę wyraził, gdyż już od marca 1925 r. prowadzone były dzienniki podawcze dla poszczególnych referatów, a ich liczba w roku 1927 sięgnęła ośmiu¹⁹.

Rok 1924 przyniósł reorganizację pracy kancelaryjnej w starostwie chełmskim, w swych założeniach podobną do dokonanej już w Lublinie. Jej przeprowadzenie sugerował w połowie 1923 r. wojewódzki inspektor starostw, a w życie weszła od 1 stycznia 1924 r. Utworzono 4 jednoosobowe oddziały kancelaryjne, prowadzące dzienniki, liczbowniki oraz terminarze i terminatki. W marcu 1925 r. nadal czterech pracowników prowadziło oddziały kancelaryjne, zaś trzech było zatrudnionych w kancelarii ogólnej²⁰.

¹⁷ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 866, k. 46–46v, 44, 62–63, 65.

¹⁸ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 866, k. 64–65 i 214.

¹⁹ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 873, k. 21, 90–91, 219–220v i 254.

²⁰ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 859, k. 46v, 111–112v.

Podobne modyfikacje organizacji pracy kancelaryjnej, choć słabiej udokumentowane i zapewne efemeryczne, próbowano przeprowadzić jeszcze w co najmniej dwóch urzędach. Wskazuje na to podział czynności starostwa lubartowskiego z 1 I 1926 r., według pisma starosty do UWL obowiązujący jeszcze w początkach następnego roku. Mowa jest w nim o prowadzeniu czterech dzienników podawczych, lecz dość niejasne sformułowania nie wykluczają możliwości, iż wszystkie te dzienniki prowadziła jedna osoba. Przemawiałby za tym też fakt, iż jeden z referentów nie miał przydzielonego pomocnika. Z kolei starosta biłgorajski z początkiem stycznia 1927 r. wprowadził podział czynności, przewidujący dekoncentrację prowadzenia dzienników podawczych, skorowidzów, terminetek i składnic akt na siedem „działów czyli referatów”, przy czym pięciu referentów miało mieć przydzielonych pomocników. Skoncentrowane czynności przyjmowania wpływów, ewidencjonowania ich, maszynopisania, ekspediowania i prowadzenia archiwum miały wykonywać dwie osoby. UWL zareagował na to negatywnie i najprawdopodobniej skończyło się tylko na tej próbie, gdyż podział czynności tego starostwa z końca stycznia przewidywał już prowadzenie jednego dziennika, co potwierdzają też protokoły zdawczo-odbiorcze urzędu zarówno z kwietnia 1926 r., jak i z grudnia 1927 r. Podobne, bliżej nieokreślone tendencje do dekoncentracji składnicy akt, choć niewchodzące jeszcze w fazę realizacji, wojewódzki inspektor starostw zauważył w Zamościu. Znane źródła nie potwierdzają przeprowadzenia tam tego rodzaju reorganizacji²¹.

Na zaakceptowanie przez UWL tendencji do dekoncentracji obsługi kancelaryjnej wskazuje odnalezione w aktach starostwa lubelskiego niedatowany tekst nowego paragrafu (oznaczonego jako 26a) uzupełniającego instrukcję kancelaryjną pochodzącą z 1922 r. Dopuszczono w nim tworzenie oddziałów kancelaryjnych za uprzednią zgodą wojewody, jeśli dzienny wpływ do starostwa przekraczał, jak to określono, 150 pism (akt). Oddziały te, obsługujące pod względem kancelaryjnym referentów w zakresie jednego lub kilku działów planu registratury, miały prowadzić dzienniki podawcze, skorowidze i inne pomoce kancelaryjne z wyjątkiem liczbowników i książek przydziałów. Likwidacji miał ulec ogólny dziennik podawczy starostwa, a znaki pism miały być uzupełnione o symbol oddziału²².

Przedstawione powyżej reorganizacje obsługi kancelaryjnej w poszczególnych urzędach stawały się przedmiotem ówczesnych ocen, formułowanych zwykle przy okazji lustracji. Zatem dekoncentrację czynności kancelaryjnych w starostwie lubelskim uważano w roku 1923 za odpowiednią ze względu na znaczną ilość wpływających do tego urzędu pism. Podczas lustracji starostwa łukowskiego w tym samym roku inspektor stwierdził, iż powierzenie pomocnikom referen-

²¹ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 248; sygn. 858, k. 263 i 281–281v; sygn. 871, k. 49.

²² APL, SPLubelskie, sygn. 37.

tów prowadzenia registratur ułatwiało urzędnikom merytorycznym dostęp do akt, zaoszczędzało czas, a także pozwalało w razie potrzeby użyć pomocników jako zastępców referentów. Jedynie w odniesieniu do starostwa siedleckiego zwrócono uwagę na sprzeczność utrzymywania czterech stanowisk pomocników referentów prowadzących registratury z dążeniami do oszczędności personalnych²³.

Pod koniec okresów obowiązywania omówionych modyfikacji w podziale obowiązków kancelaryjnych zaczęto zwracać uwagę na niekorzystne zjawiska z nimi związane. Niemal wszędzie praktycznie nie był wykonywany nadzór nad personelem oddziałów kancelaryjnych czy pomocnikami referentów, zarówno ze strony kierownika kancelarii jak i samych referentów. W odniesieniu do starostwa lubelskiego w 1927 r. negatywnie oceniono również przewlekłość manipulacji kancelaryjnych, będącą zdaniem inspektora skutkiem wielokrotnych rejestracji pism wpływających, w biurze podawczym jak i w oddziale kancelaryjnym. W anonimowej opinii z roku 1927, prawdopodobnie pochodzącej z tego starostwa, zauważono, iż równoległe prowadzenie wielu dzienników podawczych powoduje przypadki rejestrowania dokumentacji jednej sprawy raz w jednym, raz w innym dzienniku, co znacznie utrudnia także jej merytoryczne załatwienie²⁴.

Nie miały tak poważnego charakteru pewne odmienności w obsłudze kancelaryjnej niektórych referentów, najczęściej lekarzy powiatowych. Niekiedy dozorczy sanitarni (będący funkcjonariuszami niższymi) bywali określani mianem pomocników kancelaryjnych lekarzy (na przykład w roku 1926 w Janowie i Puławach). Jakkolwiek w świetle instrukcji kancelaryjnej z 1921 r. referenci praktycznie nie byli obciążeni wykonywaniem czynności kancelaryjnych, to jednak w niektórych urzędach występowała przynajmniej dekoncentracja (o ile nie decentralizacja) czynności kancelaryjnych. Lekarze w Chełmie i Hrubieszowie prowadzili w roku 1926 własne dzienniki podawcze, przy czym dziennik pierwszego z nich nie był co do zawartych w nim zapisów zgodny z dziennikiem podawczym starostwa. W starostwie biłgorajskim w roku 1924 lekarz miał własną „kontrolę ekspedycyjną” oraz składnicę akt. Ta specyfika obsługi kancelaryjnej lekarzy powiatowych mogła wynikać z ich urzędowania w mieszkaniach prywatnych, gdzie częstokroć prowadzili jednocześnie własne praktyki²⁵.

Należy dodać, iż co najmniej dwukrotnie (w stosunku do starostwa biłgorajskiego w roku 1924 i chełmskiego w roku 1925) takie rozwiązania spotkały się

²³ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 866, k. 44; sygn. 868, k. 24 i 22–22v; sygn. 871, k. 11v.

²⁴ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 859, k. 353v–354; sygn. 868, k. 82; sygn. 873, k. 254–255; sygn. 866, k. 214–216; SPKonstantynowskie, sygn. 1, k. 74–76. Na innym egzemplarzu tej opinii (APL, SPLubelskie, sygn. 34, s. 231–235) jest odcisnięty fragment datownika z datą „kwiecień 1927”. Być może była ona przygotowana na wzmiankowaną już konferencję starostów Lublinie w kwietniu 1927 r. poświęconą usprawnieniom w administracji.

²⁵ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 862, k. 223; sygn. 869, s. 506; sygn. 859, k. 365v–366v; sygn. 861, k. 57 i 58; sygn. 858, k. 103v.

z negatywną oceną inspektora starostw A. Wiszniewskiego. Uznał on je za przejaw nieuzasadnionego uprzywilejowania lekarzy w dobie oszczędności personalnych, powodujących przeciążenie pracą urzędników innych działów administracji. Wystąpienie inspektora dotyczące starostwa chełmskiego (gdzie lekarz oprócz dozorczy sanitarnego dysponował także urzędnikiem sanitarno-obyczajowym) spotkało się z dość ostrą reakcją naczelnika Wydziału Zdrowia Publicznego UWL w postaci pisma do wojewody z 14 IX 1925 r. Stwierdzono w nim, iż wielkość obsady referatu sanitarnego w Chełmie jest uzasadniona, a inspektor starostw nie powinien wypowiadać się na temat fachowej działalności lekarza powiatowego. Na te zarzuty inspektor odpowiedział również pisemnie, podtrzymując swoją opinię i uzasadniając jej sformułowanie troską o sprawność i oszczędność działania administracji zespolonej jako całości²⁶.

Tego rodzaju odrębności rzadziej dotyczyły referentów z innych działów administracji. W starostwie hrubieszowskim w latach 1925–1927 odrębne dzienniki podawcze prowadzono nie tylko dla lekarza powiatowego, ale też dla referenta wojskowego oraz powiatowego lekarza weterynarii. Weterynarz starostwa puławskiego urzędował w swym mieszkaniu i tam przechowywał akta oraz sporządzał maszynopisy, czego wojewoda w 1927 r. nakazał zaniechać. Natomiast od przeprowadzającego lustrację kancelarii w starostwie radzyńskim naczelnika Kancelarii Głównej UWL tamtejszy architekt powiatowy zażądał (bezsukcesownie zresztą) przydzielenia sobie kancelisty, powołując się przy tym na fakt otrzymania od Okręgowej Dyrekcji Robót Publicznych (będącej wydziałem UWL) oprócz ksiąg kasowych także dziennika podawczego²⁷.

Dane o liczebności obsady wszystkich starostw i strukturze stanowisk pracy w nich istniejącej pod koniec okresu obowiązywania instrukcji kancelaryjnej z 1921 r. zawiera tabela 24. Pochodzą one z informacji o obowiązujących podziałach czynności, nadesłanych przez starostwa na żądanie UWL w ciągu stycznia i lutego 1927 r.

W większości urzędów kierownik kancelarii obarczony był także prowadzeniem referatu spraw budżetowo-gospodarczych. W Łukowie i Siedlcach pomocnicy referentów mieli w swych zakresach obowiązków prowadzenie registratur, przy czym w starostwie łukowskim dwu pomocników obsługiwało trzech referentów. Z kolei w Chełmie (1926) dwaj urzędnicy prowadzący oddziały kancelaryjne, a w Siedlcach kierownik kancelarii pełnili zarazem funkcje pomocników referentów²⁸.

Kancelaryjne stanowiska pracy stanowiły od 33 do 54% (w większości urzędów jednak poniżej połowy) obsady z etatu MSW, zaś dla łącznej liczby urzędni-

²⁶ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 858, k. 130-131; sygn. 859, k. 112v, 177, 313v i 319-321.

²⁷ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 861, k. 57, 58 i 423v; sygn. 869, k. 173 i 202; sygn. 870, k. 13.

²⁸ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 248; sygn. 859, k. 353-354.

Tabela 24. Stanowiska pracy w starostwach województwa lubelskiego w okresie styczeń – luty 1927 r.

Starostwo	Urzednicy z etatu MSW*						Referenci fachowi**
	Ra- zem	Staro- stowie	Refe- renci	Pomoc- nicy refe- rentów	Personel kancelarii ogólnej	Personel oddziałów kancelaryjnych	
bialskie	11	1	3	1	6	-	4
biłgorajskie	11	1	4	2	4	-	2
chełmskie	13	1	4	2	2	4	4
garwolińskie	11	1	2	2	6	-	2
hrubieszowskie	10	1	4	-	5	-	2
janowskie	11	1	4	1	5	-	2
konstantynowskie	7	1	3	-	3	-	2
krasnostawskie	11	1	5	-	5	-	2
lubartowskie	12	1	5	2	4	-	2
lubelskie	23	1	9	5	4	4	5
łukowskie	11	1	3	2	5	-	2
puławskie	11	1	3	1	6	-	2
radzyńskie	10	1	3	1	5	-	4
siedleckie	13	1	4	3	5	-	6
sokołowskie	9	1	3	1	4	-	2
tomaszowskie	11	1	4	1	1	4	3
węgrowskie	9	1	3	1	4	-	2
włodawskie	11	1	5	-	5	-	3
zamojskie	12	1	4	2	5	-	3
razem	217	19	75	27	84	12	54

* Bez służby zdrowia

** Personel służby zdrowia z etatu MSW oraz urzędnicy z etatów innych ministerstw

Na podstawie: APL, UWL Wydz. Og., sygn. 248.

ków w województwie 44%. W większości starostw na jedno stanowisko kancelaryjne przypadało więcej niż jedno referencje z etatu MSW, choć w niektórych urzędach był to stosunek 1:1, a tylko w dwóch przewagę liczebną mieli referenci. Oceniając obciążenie kancelistów pracą, należy wziąć też pod uwagę referentów fachowych. We wszystkich starostwach był to lekarz powiatowy i powiatowy lekarz weterynarii. Architekci powiatowi (ewentualnie wraz z technikami budowlanymi) urzędowali tylko w niektórych urzędach, lecz wykonywali swe czynno-

ści także w innych powiatach i tam również potrzebowali obsługi kancelaryjnej. Tylko niektóre urzędy miały dodatkowych referentów odbudowy (por. tabela 5).

W oparciu o posiadane informacje źródłowe można podjąć próbę porównania liczebności personelu kancelaryjnego w początkach oraz u kresu obowiązywania organizacji pracy kancelaryjnej wprowadzonej w roku 1921 (tylko w niektórych starostwach nieco zmodyfikowanej), co przedstawiono w tabeli 25.

Tabela 25. Kancelaryjne stanowiska pracy w starostwach województwa lubelskiego na tle całej obsady z etatu MSW w latach 1923 i 1927

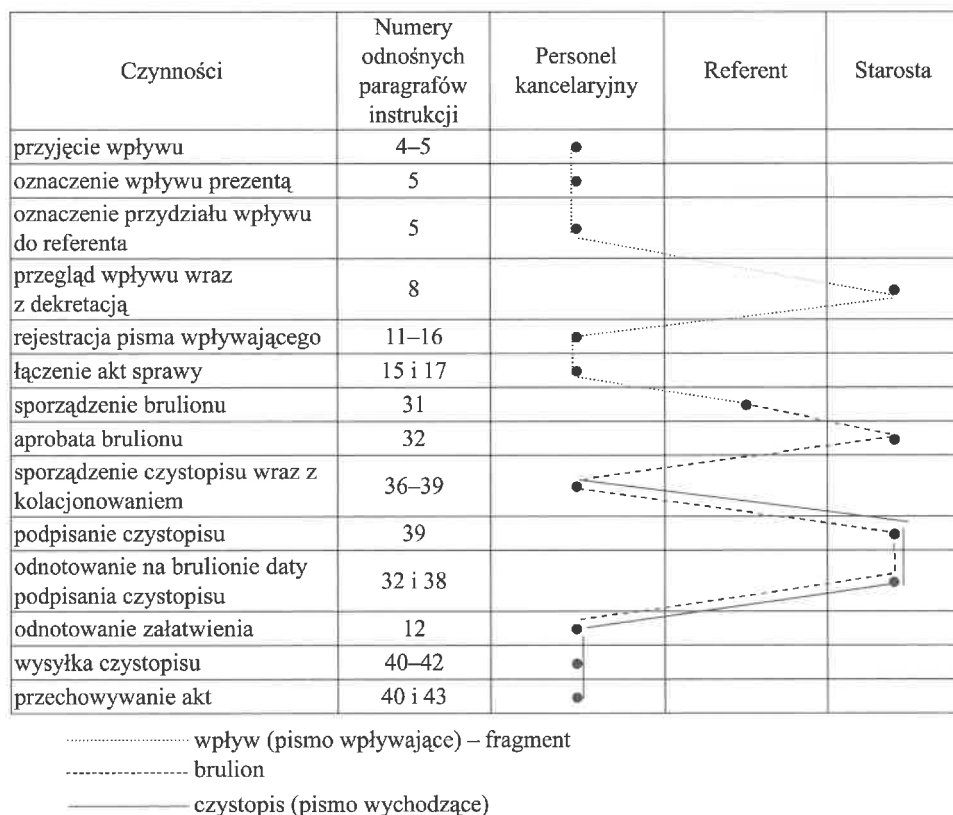
Starostwo	Urzędnicy z etatu MSW		W tym personel kancelaryjny	
	1923	1927	1923	1927
biłgorajskie	12	11	6	4
konstantynowskie	10	7	6	3
łukowskie	13	11	6	5
puławskie	13	11	8	6
sokołowskie	12	9	6	4
tomaszowskie	15	11	6	5
razem	75	61	38	27

Na podstawie: APL, UWL Wydz. Og., sygn. 858, k. 43; sygn. 863, k. 51–52; sygn. 868, k. 23v–24v i 32; sygn. 869, k. 392–393; sygn. 872, k. 387–388; sygn. 873, k. 21 i 25; sygn. 248.

Ogólnie obsada z etatu MSW zmniejszyła się w urzędach będących przedmiotem porównań o 19%, a liczba kancelistów o 29%. Spadek liczby tych ostatnich dotknął także te starostwa, w których zasady podziału pracy kancelaryjnej uległy modyfikacjom (łukowskie i tomaszowskie). Sumaryczne dane o liczebności etatu MSW dla całego województwa lubelskiego (przedstawione w rozdziale pierwszym) wskazują na jego zmniejszenie się w tym samym okresie o 13%. Oznacza to, że liczba kancelaryjnych stanowisk pracy uległa redukcji poważniejszej niż inne kategorie stanowisk. Można na tej podstawie sformułować tezę, iż w tym okresie wzrosło obciążenie pracą personelu kancelaryjnego, który w starostwach pozostał, przy obowiązywaniu przez cały ten czas tych samych zasad prowadzenia kancelarii.

Instrukcja kancelaryjna stosowana w starostwach województwa lubelskiego od drugiej połowy 1927 r. ponownie wprowadziła częściową dekoncentrację czynności kancelaryjnych, a zarazem ich również częściową decentralizację. Zostało to dokonane przez zastosowanie dwóch odrębnych trybów postępowania z dokumentacją, przedstawionych odpowiednio na schematach 3 i 4.

Schemat 3. Obieg pism według instrukcji kancelaryjnej dla starostw województwa lubelskiego z 1927 r. – tryb zwykły



Tryb zwany rejestrowym dotyczył enumeratywnie wyliczonych spraw typowych i w jego ramach rejestracja oraz przechowywanie akt stało się obowiązkiem referentów, którzy sprawy z tej grupy załatwiali. Wykonywanie pozostałych czynności kancelaryjnych dla trybu rejestrowego (czyli przyjmowanie wpływów, sporządzanie czystopisów i ich ekspedycja) oraz ogółu czynności dla trybu zwykłego pozostało nadal skoncentrowane w kancelarii ogólnej starostwa.

Odmienności w zakresie obiegu dotyczyły pism tajnych, mobilizacyjnych, poufnych, adresowanych do rąk własnych starosty oraz pochodzących od władz wyższych, które osobiście miał otwierać i rozdzielać starosta. Tekst instrukcji w wydaniu z 1929 r. przewidywał dokonanie podziału dokumentacji na oba tryby postępowania jednocześnie z czynnością rozdziału na referentów, a przed przekazaniem jej staroście do przejrzenia (par. 5 i 4).

Schemat 4. Obieg pism według instrukcji kancelaryjnej dla starostw województwa lubelskiego z 1927 r. – tryb rejestrowy

Czynności	Numery odnośnych paragrafów instrukcji	Personel kancelaryjny	Referent	Starosta
przyjęcie wpływu	4–5	•		
oznaczenie wpływu prezentą	5	•		
oznaczenie przydziału wpływu do referenta	5	•		
przegląd wpływu wraz z dekreacją	8			•
rejestracja sprawy	19–20		•	
łączenie akt sprawy	27		•	
sporządzenie brulionu	31		•	
aprobata brulionu	32			•
sporządzenie czystopisu wraz z kolacją	36–39	•		
podpisanie czystopisu	39			•
odnotowanie na brulionie daty podpisania czystopisu	32 i 38			•
odnotowanie załatwienia	19 i 24		•	
wysyłka czystopisu	40–42	•		
przechowywanie akt	25		•	

- wpływ (pismo wpływające) – fragment
 brulion
 ————— czystopis (pismo wychodzące)

W myśl zarządzenia wojewody z 17 VI 1927 r. obsada kancelarii ogólnej starostwa winna była wynosić do 4 – 5 osób (w tym kierownik kancelarii i jedna lub dwie maszynistki). Resztę dotychczasowych kancelistów miano przydzielić referentom jako pomocników. Ten limit został wkrótce ograniczony, gdyż w drukowanym wydaniu instrukcji z końca 1929 r. jest już mowa o trzech lub czterech stanowiskach pracy (a za zezwoleniem UWL – pięciu). Osiągnąć to miano poprzez obciążenie kierownika kancelarii czynnościami o charakterze wykonawczym oraz poprzez traktowanie obsługi kancelaryjnej jako całości i elastyczność w przydzielaniu składających się na nią zadań poszczególnym pracownikom. Z kolei zarządzenie wojewody o wewnętrznej organizacji starostw z 16 XII 1930 r.

zaleciło przydzielenie pomocnika każdemu referentowi²⁹. Liczebność i strukturę stanowisk pracy w niektórych starostwach ilustruje tabela 26, zestawiona na podstawie podziałów czynności i protokołów lustracji pochodzących z okresu od stycznia do czerwca 1928 r.

Tabela 26. Stanowiska pracy z etatu MSW w starostwach województwa lubelskiego w okresie styczeń – czerwiec 1928 r.

Starostwo	Urzednicy razem*	Starostowie	Referenci	Pomocnicy referentów	Personel kancelaryjny
bialskie	10	1	3	3	3
biłgorajskie	10	1	4	1	4
garwolińskie	11	1	3	3	4
janowskie	12	1	4	3	4
konstantynowskie	9	1	4	1	3
krasnostawskie	10	1	5	-	4
lubartowskie	10	1	4	2	3
lukowskie	11	1	4	2	4
puławskie	12	1	4	3	4
radzyńskie	10	1	4	2	3
siedleckie	13	1	4	4	4
tomaszowskie	11	1	4	2	4

* Bez służby zdrowia

Na podstawie: APL, UWL Wydz. Og., sygn. 248; sygn. 858, k. 355; sygn. 860, k. 197–198 i 217–218; sygn. 863, k. 242–243; sygn. 865, k. 175; sygn. 869, k. 156; sygn. 870, k. 83–84; sygn. 871, k. 633–634; sygn. 873, k. 252–253.

Porównanie powyższych informacji z danymi z początków 1927 r. wskazuje, iż w większości przypadków zmniejszyła się liczba kancelaryjnych stanowisk pracy, wzrosła natomiast pomocników referentów. O ile kanceliści w 1927 r. stanowili od 33 do 54%, to już w 1928 r. od 30 do 40% ogółu urzędników z etatu MSW. Warto podkreślić, iż w niektórych z wyżej wymienionych starostw (w bialskim, lukowskim i puławskim) pomocnicy byli przydzieleni do dwóch referentów i wykonywali swe obowiązki u jednego i u drugiego w kolejne dni na przemian albo w określone dni tygodnia. W Konstantynowie i Łukowie funkcje pomocników referentów spełniali też kanceliści wykonujący czynności kancelaryjne skoncentrowane. W początkach roku 1928 liczebność kancelaryjnych stanowisk pracy była zgodna z wytycznymi, a nawet utrzymywała się poniżej wyznaczonego limitu. Podobnie było też w latach 1930–1931, gdy w starostwach bialskim, biłgorajskim, krasnostawskim i zamojskim były po trzy kancelaryjne stanowiska pracy, a w Krasnymstawie jeszcze w roku 1929 inspektor zalecił ograniczenie obsady kancelarii ogólnej do dwu osób³⁰.

²⁹ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 249 i 250.

³⁰ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 248; SPBialskie, sygn. 601; UWL Wydz. Og., sygn. 858, k. 430; sygn. 864, k. 322–322v; sygn. 876, k. 213–214; sygn. 864, k. 257.

Uwagi na temat skutków wprowadzenia przewidzianego w omawianej instrukcji podziału obowiązków kancelaryjnych zawarte są w protokołach lustracyjnych starostw chełmskiego, janowskiego, puławskiego i tomaszowskiego. W pierwszym z tych urzędów (gdzie wcześniej funkcjonowały oddziały kancelaryjne) osiągnięto pewną oszczędność czasu trwania manipulacji, podobnie jak w starostwie krasnostawskim, w którym wpływ w sprawach „rejestrowych” docierał do referentów tego samego dnia, a w pozostałych – nazajutrz. W dyskusji na zjeździe starostów w grudniu 1927 r. stwierdzono, iż nowa instrukcja okazała się w praktyce dobra, a zmniejszenie obciążenia pracą kancelarii ogólnej pozwoliło skierować część dotychczasowego jej personelu do pracy referenckiej³¹.

Kolejną zmianę, polegającą na całkowitej decentralizacji obsługi kancelaryjnej, przyniosła instrukcja obowiązująca od 1 I 1932 r. Obieg pism według jej szczegółowych uregulowań prezentuje schemat 5.

Schemat 5. Obieg pism według instrukcji kancelaryjnej dla starostw województwa lubelskiego z 1931 r.

Czynności	Numery odpowiednich paragrafów instrukcji	Personel kancelaryjny	Referent	Starosta
przyjęcie wpływu	8	•		
oznaczenie wpływu prezentą	8–9	•		
oznaczenie przydziału wpływu do referenta	8	•		
przegląd wpływu wraz z dekreacją	8			•
rejestracja sprawy	10		•	
łączenie akt sprawy	3		•	
sporządzenie brulionu	11		•	
aprobata brulionu	13			•
sporządzenie czystopisu wraz z kolacjonowaniem	12	•		
podpisanie czystopisu	13			•
odnotowanie na brulionie daty podpisania czystopisu	14	•		
wysyłka czystopisu	15	•		
przechowywanie akt	16–17		•	

----- wpływ (pismo wpływające) – fragment
 ————— brulion
 ————— czystopis (pismo wychodzące)

³¹ APL, UWL Wyd. Og., sygn. 859, k. 450; sygn. 862, k. 238; sygn. 869, k. 157; sygn. 873, k. 255; sygn. 859, k. 447; sygn. 864, k. 189. Dz. Urz. Woj. Lub. 1928, nr 18.

Dodać należy, iż pracownik przyjmujący wpływ nie otwierał korespondencji adresowanej imiennie, a także tajnej, mobilizacyjnej i poufnej. Instrukcja dopuszczała też przyjmowanie wpływu przez referentów. Dotyczyło to osobiście składanych przez petentów podań w sprawach typowych, dla których prowadzone były rejestry (z wyjątkiem spraw karno-administracyjnych) oraz podań wnoszonych ustnie do protokołu. Urzędnik przyjmujący pismo zobowiązany był do zaopatrzenia go w prezentę z datą wpływu i wpisania do kontroli wpływów. Ten ostatni wymóg zniesiono w nowelizacji instrukcji w 1933 r. Jeszcze jednym odchyleniem od typowego obiegu pism była możliwość zastrzeżenia sobie przez referenta osobistego sprawdzenia czystopisu (par. 9, 8 i 12).

Jako czynności skoncentrowane dla całego starostwa przedmiotowa instrukcja wskazała: przyjmowanie i przydział pism, prowadzenie kontroli wpływów, sporządzanie czystopisów, wysyłanie korespondencji oraz przechowywanie w składnicy akt (archiwum bieżącym) dokumentacji niepotrzebnej już w bieżącym urzędowaniu. Instrukcja dopuszczała pod tym względem uzasadnione wyjątki co do maszynowego sporządzania czystopisów oraz przyjmowania wpływów, które to czynności mogły być powierzone referentom. Obawiając się tendencji dekoncentracyjnych, w ramach przygotowań do zespolenia ze starostwami powiatowych urzędów ziemskich urząd wojewódzki zwrócił uwagę, by przyszłym referatom rolnictwa i reform rolnym, mającym się mieścić w osobnych budynkach, tak zorganizować obsługę kancelaryjną, aby nie naruszyć zasady skoncentrowania przyjmowania i ekspedycji pism w kancelarii dla całego starostwa. Natomiast zdekoncentrowane były czynności rejestracji, łączenia i przechowywania akt, stanowiące obowiązek referentów, integralnie związany z prowadzeniem powierzonych im spraw, co w instrukcji podkreślono, odsyłając do odpowiednich przepisów rozporządzenia MSW z roku 1930 o wewnętrznej organizacji starostw³².

Najpełniejsze informacje o strukturze stanowisk pracy w starostwach w latach trzydziestych, pochodzące z zestawienia urzędników z etatu MSW sporządzonego w UWL według stanu na 1 VII 1936 r., prezentuje tabela 27. Natomiast liczebność poszczególnych kategorii stanowisk pracy określoną na podstawie podziałów czynności obowiązujących pomiędzy lutym a czerwcem 1938 r., a więc pod koniec badanego okresu, ilustruje dla niektórych urzędów tabela 28 (por. też tabela 6). Porównanie przedstawionych danych oraz odnalezionych informacji na temat obsady niektórych starostw w latach 1932–1933 wskazuje, iż dominująca była sytuacja istnienia dwóch kancelaryjnych stanowisk pracy w każdym z urzędów. Równie powszechną praktyką było włączenie w zakres obowiązków jednego z tych stanowisk prowadzenia spraw budżetowo-gospodarczych, co według założeń miało zająć od 25 do 40% czasu pracy urzędnika³³.

³² APL, UWL Wydz. Og., sygn. 216.

³³ APL, SPHrubieszowskie, sygn. 14, s. 126; SPLubelskie, sygn. 35, k. 1–7; SGL, sygn. 4, k. 14; SPLukowskie, sygn. 40, s. 47; UWL Wydz. Og., sygn. 869, s. 303–304; sygn. 871, k. 523–523v.

Tabela 27. Stanowiska pracy z etatu MSW w starostwach województwa lubelskiego w dniu 1 VII 1936 r.

Starostwo	Urzednicy razem*	Starostowie	Referenci	Pomocnicy referentów	Personel kancelaryjny
bialskie	12	1	5	4	2
biłgorajskie	10	1	4	3	2
chełmskie	13	1	4	6	2
garwolińskie	11	1	4	4	2
hrubieszowskie	11	1	4	3	3
janowskie	10	1	5	3	1
krasnostawskie	11	1	4	4	2
lubartowskie	11	1	4	4	2
lubelskie	13	1	4	6	2
lubelskie grodzkie	12	1	4	5	2
łukowskie	11	1	4	4	2
puławskie	11	1	4	4	2
radzyńskie	9	1	4	2	2
siedleckie	13	1	5	5	2
sokołowskie	9	1	4	2	2
tomaszowskie	11	1	4	4	2
węgrowskie	10	1	4	3	2
włodawskie	10	1	4	3	2
zamojskie	12	1	5	4	2
razem	210	19	80	73	38

* Bez służby budowlanej z etatu MSW

Na podstawie: APL, UWL Wydz. Og., sygn. 284.

Tabela 28. Stanowiska pracy w starostwach województwa lubelskiego w okresie luty – czerwiec 1938 r.

Starostwo	Urzednicy z etatu MSW*					Urzednicy z etatów innych ministerstw	
	Razem	Starostowie	Referenci	Pomocnicy referentów	Personel kancelaryjny	Referenci	Pomocnicy referentów
chełmskie	13	1	6	4	2	6	4
janowskie	11	1	6	2	2	3	1
lubartowskie	11	1	4	4	2	3	2
lubelskie	12	1	4	5	2	6	7
łukowskie	11	1	7	1	2	3	1
tomaszowskie	11	1	5	3	2	3	1
zamojskie	11	1	5	3	2	5	4

* Bez służby budowlanej z etatu MSW

** Wraz z personelem służby budowlanej z etatu MSW

Na podstawie: APL, UWL Wydz. Og., sygn. 857–876.

S. Lohman, *Inspekcja działów budżetowo-gospodarczych w urzędach wojewódzkich i starostwach i jej wyniki oszczędnościowe*, Warszawa 1933, s. 13.

W stosunku do sytuacji z roku 1928 (a więc z czasu obowiązywania poprzedniej instrukcji kancelaryjne) liczebność personelu kancelaryjnego spadła z 30–40% do 20–27% ogólnej liczby urzędników z etatu MSW w roku 1936 (18% w skali województwa). Natomiast w wielu starostwach (spośród tych, dla których można dokonać tego rodzaju porównań) wzrosła liczebność pomocników referentów. W roku 1938, odnosząc się do etatu MSW, na jedno kancelaryjne stanowisko pracy przypadało średnio od dwu do ponad trzech referentów, a uwzględniając referentów fachowych – do sześciu.

Udało się odnaleźć dwie dotyczące tej organizacji kancelarii oceny sformułowane wcześniej. Autorem pierwszej był Antoni Rzeszowski, zajmujący w owym czasie najprawdopodobniej stanowisko referenta w starostwie w Krasnymstawie. Jako najpoważniejszą zaletę wprowadzonych rozwiązań wskazał on przekazanie kontroli nad dokumentacją w ręce referentów. Jego zdaniem umożliwiło to szybsze udzielanie informacji stronom oraz ułatwiło orientowanie się w całokształcie załatwianych spraw i kontrolowanie wyznaczonych terminów. Za niezbędny warunek powodzenia zmian uznał wysoki poziom kwalifikacji i sumienności personelu. Braki w tym zakresie mogły łatwo doprowadzić do gubienia akt i trudności w odszukaniu niezbędnych dokumentów, przy jednocześnie mocno ograniczonych możliwościach kontroli zaległości, co w ostatecznym rozrachunku udaremniałoby zalety nowego systemu. Za konieczne uznał też przydzielenie referentom pomocników jako wykonawców czynności kancelaryjnych³⁴.

Drugą opinię, a właściwie zwięzłe zreferowanie całego ich szeregu zawiera protokół z konferencji urzędników starostwa łukowskiego, która odbyła się 10 XII 1932 r., zgodnie z zarządzeniem MSW nakazującym przedyskutowanie w takiej formie efektów funkcjonowania nowych rozwiązań. Pozytywnie wprowadzenie systemu bezdziennikowego oceniło osiem osób, negatywnie – pięć (w tym kancelistka i dwu pomocników referentów). Głosy sprzeciwu wicestarosta Bolesław Górny skomentował jako skutek przyzwyczajenia się do systemu dziennikowego podczas długiej z nim pracy. Podczas dyskusji dwóch urzędników (prowadzących referat wojskowy i mob.) stwierdziło, że dopiero po reformie panuje w używanej przez nich dokumentacji ład i porządek, gdyż sami go mogą pilnować. Dwóch innych pracowników podniosło trudności związane z układaniem akt ewidencjonowanych w rejestrach spraw prowadzonych alfabetycznie. Wreszcie starosta stwierdził, iż w starostwie łukowskim nowa manipulacja kancelaryjna umożliwiła szybszy obieg pism i tym samym przyspieszyła tok urzędowania³⁵.

W czasie obowiązywania wszystkich omówionych instrukcji przedmiotem zainteresowania inspektorów starostw był też podział obowiązków pomiędzy kancelaryjne stanowiska pracy. Kilkakrotnie negatywnie oceniono rozwiąza-

³⁴ APL, SPKrasnostawskie, sygn. 7, k. 93–93v.

³⁵ APL, SPŁukowskie, sygn. 41, k. 42–44.

nie przyjęte w starostwie chełmskim w latach 1926–1927, upatrując w nim źródła niektórych usterek. Czynności ekspedycyjne były tam wykonywane w godzinach pozaurzędowych przez kolejno dyżurujących urzędników. Podobnie w roku 1925 r. zorganizowano wpisywanie wpływu do dziennika podawczego w starostwie łukowskim, co powodowało przeciążenie personelu i brak poczucia odpowiedzialności za wykonywanie tych zadań³⁶.

Starostwu chełmskiemu w 1927 r. wytknięto, iż maszynistki nie mają oprócz sporządzania czystopisów powierzonych żadnych innych obowiązków, a gdyby choć jedna z nich pomagała też w czynnościach ekspedycyjnych, podniosłaby się sprawność obsługi kancelaryjnej. Podobnie nierównomierny podział obowiązków pomiędzy personelem kancelaryjnym w Zamościu w 1930 r. był zdaniem inspektora przyczyną częstej pracy tych urzędników w godzinach pozaurzędowych³⁷.

Na wydajność pracy kancelistów wpływ miały też przypadki obciążania ich czynnościami innymi niż kancelaryjne. Być może opierając się na już poczynionych obserwacjach w okólniku MSW z 9 IX 1919 r. z naciskiem podkreślono, iż osoby zajmujące kancelaryjne stanowiska pracy nie mogą być obarczane innymi rodzajami obowiązków. Podczas lustracji starostwa lubelskiego podobne zastrzeżenia poczyniono względem obsady oddziałów kancelaryjnych. Natomiast w Białej Podlaskiej w roku 1928 wytknięto praktykę zlecania kancelistom wypisywania wezwań pomimo tego, iż referenci mieli tam już przydzielonych pomocników. Podobną nieprawidłowość stwierdzono w Konstantynowie w tym samym roku³⁸.

Analizując przedstawione wyżej modele organizacji obsługi kancelaryjnej z punktu widzenia obciążenia składającymi się na nią obowiązkami poszczególnych kategorii pracowników, wypada zauważyć, iż największe zmiany dotyczyły referentów (pracowników merytorycznych). Już w okresie obowiązywania instrukcji kancelaryjnej z 1921 r. spoczywał na nich obowiązek kwalifikowania akt do odpowiednich działów rzeczowych przewidzianych planem registratury. Kolejna instrukcja z roku 1927 przyniosła obciążenie ich ewidencjonowaniem i przechowywaniem dokumentacji niektórych spraw, podlegającej manipulacji w tzw. trybie rejestrowym, a od 1932 r. dotyczyło to już całości akt. Tak więc od roku 1927 częściowo, a pod rządami następnej instrukcji całkowicie został zastosowany model kancelarii zdecentralizowanej.

Drugi rodzaj obowiązków kancelaryjnych obciążających referentów, a nawet samych starostów i to przez cały niemal badany okres, związany był z obiegiem dokumentacji niejawnej. O osobistym prowadzeniu przez starostę dziennika taj-

³⁶ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 859, k. 354 i 446; sygn. 248; sygn. 868, k. 81v.

³⁷ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 859, k. 446; sygn. 876, k. 216 i 218.

³⁸ Dz. Urz. MSW 1919, nr 48–49, poz. 696. APL, UWL Wydz. Og., sygn. 866, k. 44; sygn. 857, k. 181; sygn. 863, k. 256.

nego mowa jest w instrukcji kancelaryjnej z 1921 r. Zarządzenie o postępowaniu z dokumentacją mobilizacyjną z 1926 r. powierzało wykonywanie czynności kancelaryjnych referentowi i zezwalało na przepisywanie przez maszynistkę jedynie dłuższych pism. Wykonując rozporządzenie z 1930 r. o wewnętrznej organizacji starostw, wojewoda w tym samym roku zezwolił na prowadzenie dziennika i akt poufnych przez referenta lub zasługującego na pełne zaufanie urzędnika kancelaryjnego, a dziennika i akt tajnych przez zastępcę starosty lub referenta bezpieczeństwa, ewentualnie w zakresie poszczególnych spraw przez innych godnych zaufania referentów. Nie ograniczało to odpowiedzialności starosty za zachowanie tajemnicy służbowej³⁹.

W związku z przedstawionymi wyżej zmianami coraz bardziej istotną dla funkcjonowania obsługi kancelaryjnej rolę odgrywali pomocnicy referentów. Przykładem może być podział czynności wprowadzony zarządzeniem starosty zamajskiego z 15 VII 1936 r., w którym do obowiązków każdego z pomocników zaliczono między innymi utrzymywanie porządku w rejestrach, registraturze i zbiorach normatywów; prowadzenie rejestrów i ewidencji; sporządzanie wykazów zestawień, odpisów i schematycznych pism oraz załatwianie stereotypowych spraw, a w przypadku jednego z nich także przygotowywanie czystopisów. Przepisy regulujące organizację wewnętrzną starostw z lat 1930 i 1932 czyniły referentów przełożonymi przydzielonych im pomocników, za których czynności byli odpowiedzialni. Pewne odmienności dotyczyć mogły pomocników referentów fachowych, których podstawową rolą było wykonywanie prac technicznych, choć zapewne i oni byli obarczani troską o przechowywanie dokumentacji. Po roku 1927 byli to przez krótki czas pomocnicy lekarzy powiatowych, a w latach trzydziestych personel referatów inwalidzkich oraz pomocnicy komisarzy ziemskich (referentów rolnych) i referentów melioracyjnych⁴⁰.

Przed rokiem 1927 pomocnicy referentów, z wyjątkiem tylko niektórych starostw stosujących nietypową organizację, nie wykonywali czynności kancelaryjnych. Liczba tych stanowisk podlegała tylko nieznacznym wahaniom, a w niektórych urzędach w ogóle one nie występowały. Ze zmianami kolejnych instrukcji, stopniowo coraz bardziej obciążającymi referentów wykonywaniem czynności kancelaryjnych, pokrywa się zjawisko wzrostu liczby pomocników referentów. Jego skalę w niektórych urzędach w odniesieniu wyłącznie do etatu MSW przedstawia tabela 29.

Przydzielenie do referentów pomocników po roku 1927, a tym bardziej od 1932 r., wydaje się mieć związek ze zmianami stosowanych modeli zorganizowania kancelarii, zmierzającymi do obciążenia referentów wykonywaniem czynności kancelaryjnych (decentralizacja kancelarii). W praktyce, jak widać, miało ono

³⁹ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 868, k. 130; 250.

⁴⁰ APL, SPKonstantynowski, sygn. 1, k. 99-112. Dz. U. 1930, nr 55, poz. 446. APL, UWL Wydz. Og., sygn. 250. Lub. Dz. Woj. 1932, nr 13a, poz. 106.

Tabela 29. Stanowiska pomocników referentów w starostwach województwa lubelskiego w 1927, 1928 i 1936

Starostwo	1927	1928	1936
bialskie	1	3	4
biłgorajskie	2	1	3
garwolińskie	2	3	4
janowskie	1	3	3
konstantynowskie	-	1	x
krasnostawskie	-	-	4
lubartowskie	2	2	4
łukowskie	2	2	4
puławskie	1	3	4
radzyńskie	1	2	2
siedleckie	3	4	5
tomaszowskie	1	2	4

Uwaga: symbol „x” oznacza, iż urząd w danym roku nie istniał.

Na podstawie: APL, UWL Wydz. Og., sygn. 248; sygn. 284; sygn. 858, k. 355; sygn. 860, k. 197–198 i 217–218; sygn. 863, k. 242–243; sygn. 865, k. 175; sygn. 869, k. 156; sygn. 870, k. 83–84; sygn. 871, k. 633–634; sygn. 873, k. 252–253.

tylko częściowo bezpośredni charakter, gdyż rzeczywistymi wykonawcami tych czynności stali się właśnie pomocnicy referentów. Inspiracja do stosowania tego rozwiązania płynęła zresztą z wyższych szczebli, zalecano bowiem przenoszenie części dotychczasowego personelu kancelaryjnego właśnie na stanowiska pomocników referentów, jak choćby w zarządzeniu wojewody z 17 VI 1927 r.⁴¹

Oprócz prowadzenia ewidencji dokumentacji i samych akt pomocnicy wykonywali też drobniejsze i prostsze czynności merytoryczne, a także całą gamę innych pomocniczych, znajdujących się na pograniczu czynności merytorycznych i kancelaryjnych. W związku z tym warto podkreślić umowność podziałów stanowisk pracy i zaliczania ich do grupy referenckich bądź kancelaryjnych. Z punktu widzenia udziału poszczególnych rodzajów stanowisk pracy w obsłudze kancelaryjnej (syntetycznie przedstawionego na schematach obiegu dokumentacji) pomocnicy referentów pełnili rolę podobną do referentów, gdyż tych ostatnich w wykonywaniu czynności kancelaryjnych wyręczali. Co więcej, to referenci ponosili odpowiedzialność za poczynania przydzielonych sobie pomocników.

Wykonywanie czynności kancelaryjnych przypisanych referentom w myśl instrukcji kancelaryjnych – z 1927 r. a zwłaszcza z 1931 r., wzbudzało zainteresowanie inspektorów starostw. Starostom biłgorajskiemu w 1928 r., chełmskiemu w 1931 r. i garwolińskiemu w 1932 r. zalecano przydzielenie pomocników refe-

⁴¹ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 249.

rentom karno-administracyjnym celem odciążenia tych ostatnich od prowadzenia rejestrów karnych i wypisywania orzeczeń. Odmienna sytuacja miała miejsce w Radzynie, gdzie w 1932 r. inspektor za niestosowne uznał prowadzenie dziennika tajnego w referacie bezpieczeństwa przez pomocnika, nie zaś przez samego referenta⁴². Podczas lustracji referatu inwalidzkiego w Starostwie Powiatowym Lubelskim w roku 1936 zwrócono uwagę na fakt, iż jego pracownicy sami przepisują na maszynie i zszywają akta, co powodowało zaległości w załatwianiu spraw. W odpowiedzi starosta wyjaśnił, że dysponuje tylko jedną maszynistką obsługującą wszystkich referentów i w związku z tym nie może odciążyć personelu referatu inwalidzkiego od obowiązków o charakterze kancelaryjnym⁴³.

Odnalezione źródła pozwalają w skali całego województwa (wyłącznie dla etatu MSW bez urzędników fachowych) zilustrować postawioną wcześniej tezę o rozbieżności pomiędzy posiadanymi przez poszczególne osoby tytułami służbowymi kancelistów a rodzajem rzeczywiście wykonywanych obowiązków. Pierwszą taką sposobność daje zestawienie informacji o organizacji starostw, przygotowane przez UWL na polecenie MSW pod koniec roku 1929. Ogółem wykazano w nim zatrudnienie 116 urzędników należących do kategorii III (przy łącznej liczbie 223 urzędników). Dla tego okresu można przyjąć, iż w starostwach wszystkie te osoby powinny posiadać formalne tytuły służbowe wskazujące na przynależność do personelu kancelaryjnego (naczelnik kancelarii, adiunkt kancelaryjny, rejestrator, kancelista). Z tych 116 osób 15 wykonywało czynności referenckie, gdy tymczasem istniało 117 stanowisk pomocników referentów i kancelistów. Deficyt ten był wyrównany przez powierzenie tych stanowisk urzędnikom II kategorii. Dokonanie drugiego porównania umożliwia zestawienie personelu starostw z dnia 1 VII 1936 r. Na podstawie użytych w nim tytułów służbowych (kierownik kancelarii, pomocnik kancelaryjny i pomocnik administracyjny) do III kategorii urzędniczej można zaliczyć 97 osób (z 210 łącznie). Spośród nich 37 obsadzało stanowiska kancelaryjne (na 38 istniejących), 50 było pomocnikami referentów (na ogólną liczbę 73 stanowisk tego rodzaju), a 10 było referentami⁴⁴.

Spośród personelu starostw wyróżnić należy ze względu na odmienny status prawny kategorię funkcjonariuszy niższych, którzy także byli zaangażowani w obsługę kancelaryjną urzędu. Woźni i gońcy zajmowali się przede wszystkim odbieraniem korespondencji z poczty i doręczaniem przesyłek miejscowych. Znane są też przypadki zatrudniania tych pracowników do oznaczania wpływu prezentą (Chełm 1927) i pomocy przy ekspedycji pism (Garwolin 1922). W tym

⁴² APL, UWL Wydz. Og., sygn. 858, k. 356; sygn. 859, k. 586–588; sygn. 860, k. 302; sygn. 870, k. 184.

⁴³ APL, SPLubelskie, sygn. 35.

⁴⁴ Według obliczeń własnych na podstawie UWL Wydz. Og., 854, k. 196–222 oraz UWL Wydz. Og., 284.

ostatnim starostwie, a także w lubelskim (1927) istniało też stanowisko litografa. Szczególną rolę odgrywali dozorczy sanitarni (od roku 1927 będący pracownikami samorządowymi), pełniący funkcje pomocników lekarzy powiatowych także w zakresie czynności biurowych⁴⁵.

Wymagający odrębnego potraktowania ze względu na swój status pracownicy biur wydziałów powiatowych, którzy wykonywali swe obowiązki na rzecz starostw, występowali w obu przedstawionych już rolach. Inspektorzy gmin, prowadzący sprawy nadzoru nad samorządem, oraz kierownicy powiatowych zarządów drogowych (będący urzędnikami państwowymi), mający powierzone niektóre sprawy budowlane, byli referentami i jako tacy wymagali obsługi kancelaryjnej. Ponadto urzędnicy samorządowi lub opłacane z funduszy samorządowych osoby pełniły niekiedy funkcje pomocników referentów starostw (np. w Hrubieszowie, Janowie i Krasnymstawie w latach 1928–1929) lub wykonywały w nich czynności kancelaryjne (w Hrubieszowie w 1927 r.). Także bezpłatni praktykanci byli zatrudnieni w charakterze kancelistów (na przykład w starostwie biłgorajskim w 1928 r.) lub pomocników referentów (starostwo tomaszowskie w tym samym roku)⁴⁶.

W tym miejscu zasygnalizować warto wielce doniosłe zagadnienie przygotowania personelu wykonującego czynności kancelaryjne, będące czynnikiem, który należało przy wszelkich usprawnieniach wziąć pod uwagę i który też wymagał szczególnej troski. Nieraz przy okazji lustracji, jak np. w starostwie konstantynowskim w 1928 r., wskazywano jako na przyczynę złej jakości pracy kancelarii „niewyrobienie personelu”, czego nie mogła skompensować być może autentyczna chęć do pracy wykazywana przez urzędników⁴⁷.

Także starosta lubartowski w swym memorandum z roku 1927 na temat usprawnienia kancelarii, a szerzej toku urzędowania, poświęcił sporo miejsca personelowi, uważając jego kwalifikacje za istotniejsze w sprawności kancelarii niż wybór tego czy innego systemu jej prowadzenia. Jako jedną z przyczyn niezadowalającej jakości pracy kancelistów wskazał na zbyt duży wśród nich odsetek kobiet, które pracując krótko, bo tylko do momentu zamążpójścia, nie miały możliwości nabycia odpowiedniego doświadczenia administracyjnego. To właśnie w braku praktyki miały źródło trudności wręcz w rozumieniu korespondencji urzędowej, co przekładało się na powolne i mimo to błędne prowadzenie dzienników i skorowidzów, a w dalszej konsekwencji niewłaściwe łączenie akt. Od poziomu wyrobienia personelu przeto autor tej opinii uzależniał możliwość rezygnacji z prowadzenia dziennika podawczego, a nawet z wewnętrznych ksiąg doręczeń⁴⁸.

⁴⁵ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 859, k. 447; sygn. 860, k. 17, i 2; sygn. 248.

⁴⁶ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 248; sygn. 864, k. 256–257; sygn. 861, k. 186; sygn. 858, k.355; sygn. 873, k. 253.

⁴⁷ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 863, k. 246.

⁴⁸ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 248.

W ramach poczyniń usprawnieniowych zwrócono też uwagę na potrzebę przygotowania personelu nie tylko na właściwym poziomie, ale też w odpowiednio uniwersalny sposób. Wynikało to z dającej się zaobserwować pod koniec lat dwudziestych tendencji do uelastyczniania zakresów obowiązków kancelaryjnych. Redukcja kancelaryjnych stanowisk pracy powodowała, iż poszczególni urzędnicy nie mogli już wykonywać tylko jednego rodzaju obowiązków (na przykład tylko wpisywać pisma wpływające do dziennika). W wydaniu instrukcji kancelaryjnej z 1929 r. z naciskiem wręcz podkreślono, iż obsługę kancelaryjną starostwa należy traktować jako całość i wszyscy kanceliści (łącznie z kierownikiem kancelarii) winni sobie wzajemnie pomagać, zastępować się i uzupełniać w wykonywaniu poszczególnych czynności, elastycznie reagując na okresowe zmiany w natężeniu pracy⁴⁹.

Stąd też zarządzeniami MSW i wojewody, odpowiednio z sierpnia i października 1926 r., określono jako podstawowy wymóg dla pracowników zajmujących kancelaryjne stanowiska pracy wszechstronną znajomość wszystkich „działów biurowości”, łącznie z umiejętnością biegłego pisania na maszynie (to ostatnie dotyczyło też pomocników referentów). W związku z powyższym w styczniu 1927 r. rozesłano do starostw po jednym egzemplarzu podręcznika pisanie na maszynie. Nawiasem mówiąc założenia te wywoływały chyba pewne opory u najbardziej zainteresowanych, o czym świadczy jeden z wątków dyskusji na zebraniu urzędników starostwa łukowskiego w 1932 r., poświęconej ocenie nowej instrukcji kancelaryjnej. Podniesione zostały wtedy trudności występujące w nauce maszynopisanie oraz wątpliwości co do zasad aprobowania pism sporządzanych od razu na maszynie. Wicestarosta uznał jednak te obiekcje za bezzasadne⁵⁰.

Ponieważ na funkcjonowanie kancelarii wpływ (często objawiający się nieprzestrzeganiem odnośnych postanowień instrukcji kancelaryjnych) miały też merytoryczne (referenckie) stanowiska pracy, wojewoda lubelski zarządzeniem z 6 VII 1927 r. nakazał zaliczanie jedno- lub dwutygodniowych praktyk kancelaryjnych przez osoby odbywające służbę przygotowawczą (praktykantów referenckich)⁵¹.

3.2. Systemy kancelaryjne

Systemy kancelaryjne stosowane w badanych urzędach podlegały zmianom, podstawowymi cezurami były momenty wprowadzania kolejnych instrukcji kancelaryjnych. Najistotniejszymi wyróżnikami poszczególnych systemów był spo-

⁴⁹ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 250.

⁵⁰ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 283; SPLukowskie, sygn. 38, k. 37; sygn. 33, k. 47v; sygn. 41, k. 42–44.

⁵¹ APL, SPLubelskie, sygn. 29.

sób rejestrowania narastającej dokumentacji oraz nadawania jej układu i na tych kwestiach skupiona jest treść niniejszego podrozdziału. Zamyka go omówienie obowiązujących trybów postępowania z dokumentacją spraw zakończonych i praktyki w tym zakresie – ważnego zagadnienia z pogranicza funkcjonowania kancelarii i działalności archiwalnej.

Skutkiem przewidzianego w instrukcji kancelaryjnej z 1919 r. istnienia kilku oddziałów kancelaryjnych było prowadzenie odpowiadającej im liczby dzienników podawczych, do których pisma przydzielano na podstawie ich treści. Nie przewidywano w niej natomiast dziennika głównego ani żadnej innej pomocy ewidencjonującej cały wpływ do starostwa. Rejestracja w dzienniku dotyczyła spraw (oznaczanych kolejnymi liczbami), zaś poszczególne pisma wpływające w toku ich załatwiania kolejno numerowano. W związku z tym znak pisma miał postać ułamka, gdzie licznikiem był numer sprawy, a mianownikiem numer kolejny pisma, całość zaś uzupełniał symbol dziennika podawczego (oznaczany cyframi rzymskimi), w którym dokonano zapisu. Blankiet dziennika przewidywał możliwość odnotowywania pięciu pism wpływających i pięciu pism wysyłanych w jednej sprawie. W razie wyczerpania tych miejsc sprawę należało przenieść pod nowy numer, wiążąc oba zapisy przy pomocy wzajemnych odesłań. Przewidywano też odnotowywanie w dzienniku treści pism wpływających i wychodzących, terminów wyznaczonych na odpowiedź na pismo starostwa oraz dat ewentualnych ponagleń tejsze. Dziennik należało się prowadzić na luźnych arkuszach oprawianych po upływie kwartału (par. 10 i 19).

W razie zażądania przez starostwo w toku załatwiania sprawy odpowiedzi od wielu urzędów (np. wszystkich urzędów gminnych w powiecie) należało założyć tzw. arkusz zbiorczy. Odnotowywano w nim otrzymaną od każdego urzędu korespondencję w danej sprawie oraz ewentualnie wysłane ponaglenia, a po upływie terminu wyznaczonego na zebranie odpowiedzi arkusz z kompletem wpływów miał być traktowany jak zwykły, pojedynczy wpływ (par. 19).

Kolejna instrukcja, z 1921 r., wprowadziła zasadę rejestrowania w dzienniku podawczym starostwa pojedynczych pism – w części pierwszej wpływających, a w części drugiej wychodzących. Z ewidencjonowania wyłączono gazety i druki niestanowiące przedmiotu sprawy, oferty tudzież dowody doręczeń. Swoistym wyjątkiem od zasady rejestracji pism była instytucja arkusza zbiorczego znanego poprzedniej instrukcji, który po odnotowywaniu na nim pism w jednej sprawie pochodzących od wielu nadawców opatrywano prezentą i traktowano w manipulacji jak pojedynczy wpływ. W sprawach wszczynanych z urzędu, a więc gdy nie istniało pismo inicjujące bieg sprawy, referent winien był sporządzić tzw. przypomnienie z urzędu, które podlegało rejestracji w dzienniku jak każdy wpływ. Przez dziennik przechodziły również przypomnienia o terminie sporządzenia sprawozdania, wystawiane przez naczelnika kancelarii na podstawie wykazu sprawozdań periodycznych. Były to swoiste formy korespondencji wewnętrznej urzędu, traktowanej tak jak korespondencja przychodząca z zewnątrz (par. 45, 13, 17 i 38).

Pod rządami wprowadzonej w roku 1927 nowej instrukcji kancelaryjnej sposób prowadzenia dziennika podawczego początkowo się nie zmienił. Także oparty był o rejestrację poszczególnych pism wraz z odnotowaniem ich treści. Podlegały jej wewnętrzne notatki dla spraw wszczynanych z urzędu (zastępujące wpływ inicjujący sprawę), natomiast wyłączono z niej akta podlegające manipulacji w trybie rejestrowym, gazety, druki, dowody doręczeń, ponaglenia oraz wpływy zapisywane do arkuszy zbiorczych. Odrębnych numerów nie otrzymywały także ponaglenia wysyłane przez starostwo (par. 12, 17, 34, 44). Dopiero nowelizacja dokonana w 1928 r. wprowadziła od początku roku 1929 istotną zmianę. Odtąd rejestrowane miały być sprawy, w konsekwencji czego wszystkie pisma w danej sprawie nosić musiały ten sam numer. Blankiet dziennika przewidywał rubryki do zapisania ośmiu pism składających się na sprawę (4 wpływów i 4 pism wychodzących), w razie zaś wystąpienia ich większej liczby należało zapisy kontynuować pod nową pozycję dziennika (par. 12).

Podczas lustracji starostw w prowadzeniu dzienników podawczych wytykano głównie usterki dotyczące formułowania zapisów określających przedmiot sprawy (pisma). Bywał on ujmowany albo zbyt formalistycznie, bez uproszczeń (starostwo konstantynowskie w 1929 r.), albo zbyt ogólnie (starostwo łukowskie w 1919 r.) z użyciem wyłącznie określeń w rodzaju: „okólnik”, „oferta”, „zażalenie”. W tym czasie też w obu wymienionych urzędach, wbrew instrukcji, nie wypełniano rubryk pierwszej części dziennika (przeznaczonych dla pism wchodzących) w przypadku spraw wszczynanych z urzędu (a więc bez wpływu inicjującego sprawę)⁵².

Oszczędność pracy w prowadzeniu dziennika podawczego można było osiągnąć przez stosowanie tzw. arkuszy zbiorczych, które pozwalały wiele pism wpływających w jednej sprawie potraktować jako pojedynczy wpływ. W starostwie janowskim w roku 1928 zauważono słabe wykorzystywanie tej możliwości, zaś w starostwie lubelskim rok wcześniej zdarzało się, że część wpływów w tej samej sprawie była ewidencjonowana łącznie w arkuszu zbiorczym, część zaś bezpośrednio w dzienniku podawczym pod odrębnymi pozycjami⁵³.

Uwagę inspektorów wojewódzkich zwracała też kwestia wyłączenia niektórych rodzajów wpływów z rejestracji w dziennikach. Dla starostwa bialskiego w roku 1928 zalecono wyłączyć z niej raportyienne komendanta powiatowego policji, zaś dla biłgorajskiego — materiały do sprawozdań sytuacyjnych o stanie bezpieczeństwa. W 1923 r. zaaprobowano praktykę starostwa janowskiego, polegającą na nieodnotowywaniu korespondencji powiatowych komend uzupełnień kierowanej za jego pośrednictwem do zarządów gmin. W Puławach w roku 1927 stwierdzono zapisywanie w dzienniku korespondencji w sprawach zgromadzeń

⁵² APL, UWŁ. Wydz. Og., sygn. 863, s. 324; SPŁukowskie, sygn. 35, k. 19v; SPKonstantynowskie, sygn. 1, k. 189; SPŁukowskie, sygn. 35, k. 19v.

⁵³ APL, UWŁ. Wydz. Og., sygn. 862, k. 237; sygn. 866, k. 215.

i widowisk, choć podlegały one trybowi rejestrowemu. Błędy w kwalifikowaniu spraw do trybów rejestracji przewidzianych instrukcją z roku 1927 miały także miejsce w starostwie chełmskim, co skutkowało zbyt dużym wpływem do dziennika. W Hrubieszowie i w Lublinie zaś niepotrzebnie rejestrowano potwierdzenia doręczeń pism wysyłanych przez starostwa. Zdarzały się też usterki polegające na bezpodstawnym zaniechaniu rejestracji w dzienniku. W starostwie radzyńskim nie wpisywano ponagieł (1921), w janowskim korespondencji w sprawach podwodowych (1923), a w konstantynowskim (1928) wycinków z wykazów normatywów ogłoszonych w Lubelskim Dzienniku Wojewódzkim⁵⁴.

Odrębne dzienniki podawcze były przewidziane do rejestrowania dokumentacji o charakterze niejawnym. W instrukcji z 1921 r. przewidziano prowadzony przez starostę osobny dziennik podawczy ze skorowidzem dla spraw tajnych i personalnych. Po zmianie instrukcji w roku 1922 były to już dwa odrębne dzienniki – spraw tajnych personalnych oraz mobilizacyjnych (par. 14, 15, 20, 29, 10). Ten ostatni od 1926 r. miał być uzupełniany rejestrem liczb obcych⁵⁵. W instrukcji z 1927 r. mowa jest o dziennikach spraw tajnych i poufnych oraz mobilizacyjnych. Dalsze stosowanie dzienników podawczych spraw tajnych i mobilizacyjnych było już tylko wyjątkiem od wprowadzonego instrukcją z 1931 r. systemu kancelarii bezdziennikowej.

Podobnej natury uwagi, jak przytoczono wyżej, formułowali inspektorzy starostw odnośnie do prowadzenia dzienników podawczych służących ewidencjonowaniu dokumentacji niejawnej. W starostwie chełmskim i garwolińskim (1928 – 1929) wytykano niedokładności w prowadzeniu dziennika odpowiednio tajnego i poufnego, a szczególnie brak odesłań pomiędzy pozycjami odnoszącymi się do tej samej sprawy. W starostwie sokołowskim w 1927 r. nie było skorowidza do dziennika poufnego, zaś w biłgorajskim w dniu inspekcji w roku 1932 wpływ pozostawał w nim niezarejestrowany od 20 dni⁵⁶.

Zwykle nie poprzestawano na prowadzeniu jednego dziennika podawczego dokumentacji niejawnej. W starostwie łukowskim był to w roku 1919 dodatkowy dziennik „personalny”, w hrubieszowskim (1924) prezydialny i tajny, w lubartowskim (1928) poufny i tajny, a w krasnostawskim (1927) dwa dzienniki poufne (spraw politycznych oraz prezydialnych i personalnych). Powodem prowadzenia w Łukowie w roku 1925 dziennika tajnego równoległe z prezydialnym była dekonspiracja tego ostatniego (nie wiadomo, na czym dokładnie polegająca). Dodatkowo, dla zabezpieczenia poufności, w dzienniku prezydialnym nie zapisy-

⁵⁴ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 857, k. 181; UWL Wydz. SP, sygn. 1628, k. 21; UWL Wydz. Og., sygn. 862, k. 97; sygn. 869, k. 157; sygn. 859, k. 445–446; sygn. 866, k. 214; sygn. 861, k. 455; sygn. 870, k. 12; sygn. 862, k. 97; sygn. 863, k. 258.

⁵⁵ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 868, k. 130.

⁵⁶ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 860, k. 197; sygn. 859, k. 564–565; sygn. 872, k. 42; sygn. 858, k. 455.

wano treści rejestrowanych pism. W starostwie garwolińskim dziennik tajny obok dotychczasowego poufnego zaczęto prowadzić stosunkowo późno, bo w 1931 r. Oprócz tego odrębne dzienniki używane były do ewidencjonowania korespondencji w sprawach mobilizacyjnych (określanych jako „mob.”) od roku 1922⁵⁷.

Jednoczesne prowadzenie wielu dzienników podawczych inspektorzy często oceniali negatywnie. W starostwie janowskim stosowany obok dziennika prezydialnego dziennik tajny dla spraw szczególnej wagi uznano za niepotrzebny, zważywszy na to, iż poufny charakter dziennika prezydialnego winien być należycie zagwarantowany. W starostwie hrubieszowskim w 1926 r. prowadzono aż cztery tego rodzaju dzienniki – szyfrowy, ściśle tajny (spraw zakwalifikowanych tak przez UWL), tajny oraz prezydialny (pozostałej korespondencji z Wydziału Prezydialnego UWL), choć zdaniem inspektora wystarczyłby dziennik szyfrowy i prezydialny. Odejście od jednoczesnego prowadzenia dzienników prezydialnych i tajnych sugerowano też starostom chełmskiemu, lubartowskiemu i tomaszowskiemu w latach 1928–1929⁵⁸.

Z wielością dzienników wiązał się problem braku ścisłych kryteriów rozdziału pomiędzy nie wpływu. Skutki tego dały o sobie znać w starostwie janowskim, gdzie w 1923 r. dokumentacja niektórych spraw była częściowo rejestrowana w dzienniku prezydialnym, a częściowo w tajnym. W Hrubieszowie zaś doszło do podziału ewidencji dokumentacji pewnej sprawy pomiędzy dziennik poufny i ogólny (jawny)⁵⁹.

Jeszcze jeden oddzielny dziennik podawczy był przewidziany dla spraw z zakresu właściwości rzeczowej starosty, lecz przekazanych do prowadzenia w biurze wydziału powiatowego, w szczególności spraw samorządowych (nadzoru nad gminami). Początkowo, w czerwcu 1927 r., zarządzono przechowywanie akt tych spraw w starostwie i rejestrację ich w dzienniku podawczym starostwa. Jednak okólnikiem wojewody z 23 XII 1927 r. nakazano założenie odrębnego dziennika podawczego wraz ze skorowidzem, poprzedzanie w znaku pisma numeru pozycji dziennika skrótem „Sm” i przechowywanie akt przez urzędnika wydziału powiatowego, z obowiązkiem przekazywania ich po roku do składnicy akt staro-

⁵⁷ APL, SPŁukowskie, sygn. 35, k. 19; UWL Wydz. Og., sygn. 861, k. 24 i 27v; sygn. 865, k. 180; sygn. 864, k. 188; sygn. 868, k. 85; sygn. 860, k. 293. Dzienniki „mob.” pojawiły się dopiero w tym właśnie roku jest potwierdzone dla starostw konstantynowskiego, krasnostawskiego i węgrowskiego (APL, UWL Wydz. Og., sygn. 863, s. 192; sygn. 864, k. 151; sygn. 874, k. 32). Dając się zaobserwować, zwłaszcza w latach dwudziestych, utożsamianie spraw tajnych z prezydialnymi (choćby w nazewnictwie) mogło wynikać stąd, iż zapewne dotyczyły one głównie kwestii politycznych i bezpieczeństwa, zaś oddział bezpieczeństwa publicznego do roku 1925 wchodził w skład Wydziału Prezydialnego UWL, W. Kozyra, *Urząd...*, s. 99.

⁵⁸ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 862, k. 102; sygn. 861, k. 60; sygn. 859, k. 564–565; sygn. 865, k. 180–181; sygn. 873, k. 324.

⁵⁹ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 865, k. 180–181; sygn. 862, k. 77; sygn. 861, k. 452.

stwa. Co ciekawe, podczas lustracji starostwa sokołowskiego w 1928 r. inspektor M. Bużański uznał taki specjalny dziennik za zbędny w sytuacji, gdy oba urzędy zajmowały ten sam budynek⁶⁰.

Istotnym rodzajem pomocy kancelaryjnej, ściśle związanej z dziennikiem podawczym, były skorowidze. Instrukcja z 1919 r. przewidywała prowadzenie jednego skorowidza obejmującego zarazem hasła rzeczowe i osobowe. Prowadzić go należało w oddzielnych zeszytach dla każdej litery i wypełniać na podstawie określenia treści sprawy wpisanego do dziennika. Pozwalało to na wykonywanie tej czynności już po przekazaniu wpływu referentom (par. 12).

W myśl instrukcji z 1921 r. skorowidz miał dzielić się na części „spraw osobowych” i „spraw rzeczowych”. Hasła tej ostatniej powinny być ujęte w specjalnym kluczu w celu zapewnienia ich jednolitości. Zapisów do skorowidza należało dokonywać na podstawie akt, nie zaś wpisów do dziennika podawczego. Dla haseł rzeczowych odnoszących się do częściej powtarzających się spraw należało zarezerwować odpowiednią ilość miejsca. Sprawy w skorowidzu rzeczowym zalecano wpisywać pod wieloma hasłami. Następna instrukcja (1927) istotnych zmian w kwestii prowadzenia tej pomocy nie przyniosła.

Natomiast szczególnie w obu instrukcjach potraktowano akty normatywne. W myśl starszej „wszelkie pisma, okólniki, rozporządzenia urzędu wojewódzkiego” podlegały wpisaniu do skorowidza nie tylko pod odpowiednim hasłem rzeczowym, ale także pod zgłoską „Wo” (jak „Województwo”) z podaniem numeru okólnika, daty i znaku pisma nadawcy (par. 14). W instrukcji z 1927 r. utrzymano zasadę czynienia takich dodatkowych zapisów do skorowidza, tym razem wyraźniej stwierdzając, że chodzi tu o pisma mające charakter normatywów (par. 13–16).

Skorowidze rzeczowe do dzienników podawczych były rodzajem pomocy kancelaryjnej, której sposób prowadzenia wywoływał wiele zastrzeżeń organów kontrolnych. Wielokrotnie stwierdzano, iż były one zbyt rozbudowane, a w konsekwencji nieprzejrzyste, co mogło wynikać z braku klucza zawierającego katalog stosowanych haseł. Nie zawsze szczęśliwy był też dobór tych ostatnich. Na przykład w Lubartowie w 1928 r. sprawy rejestracji samochodów wpisano pod hasłem „drogi”. Podstawową trudność dla personelu kancelaryjnego stanowiło zapisywanie pod jednym i stałym hasłem korespondencji w tej samej lub podobnych sprawach. Wytykano to w wielu starostwach praktycznie przez całe lata dwudzieste (w Węgrowie w 1922 r., w Tomaszowie w 1923 r., w Biłgoraju w 1924 r. i w 1928 r.). Także w cytowanej już anonimowej opinii z roku 1927, dotyczącej wad funkcjonowania kancelarii i możliwości ich usunięcia, zwrócono uwagę na istotną rolę prowadzenia skorowidza i konieczność powierzenia tej niełatwej czynności odpowiednio doświadczonemu pracownikowi⁶¹.

⁶⁰ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 872, k. 154.

⁶¹ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 859, k. 448; sygn. 870, k. 87 i 12; sygn. 865, k. 183; sygn. 874,

Nieco mniej uwag dotyczyło zwykle skorowidza imiennego, choć w starostwie łukowskim w roku 1919 wpisywano tam nie osoby, których pismo dotyczyło, lecz te, które je do urzędu wniosły. Zalecano też zapisy w tej pomocy uzupełniać wskazaniem miejsc zamieszkania interesantów (Konstantynów 1919 i Lubartów 1922)⁶².

Kłopotliwy okazał się przepis instrukcji kancelaryjnej z 1921 r. nakazujący dodatkowo ewidencjonować w skorowidzu rzeczowym pod głoską „Wo” pisma z UWL stanowiące akty normatywne. Albo nie robiono tego w ogóle (Lubartów 1922 i Radzyń 1928), albo wpisywano tam całą korespondencję pochodzącą z UWL. Taką sytuację w roku 1927 stwierdzono w Krasnymstawie (we wrześniu), Lublinie (na przełomie czerwca i lipca) oraz we Włodawie (w maju). Najprawdopodobniej jej przyczyną były niezbyt jasne sformułowania instrukcji i być może pod wpływem obserwowanych nieprawidłowości w tekście instrukcji kancelaryjnej z 1927 r. precyzyjniej wskazano, iż chodzi tu wyłącznie o pisma mające charakter normatywny⁶³.

Inspektorzy wytykali również czynienie zapisów w skorowidzu na podstawie dziennika podawczego, nie zaś akt (starostwo lubartowskie i radzyńskie w latach 1921–1922), a przede wszystkim zaległości w prowadzeniu tej pomocy. W starostwie siedleckim w początkach marca 1923 r. nie zaczęto prowadzić jeszcze skorowidza rzeczowego dla nowego roku, zaś w sokołowskim dodatkowo zapisywanie pism z UWL było opóźnione o kilka tygodni⁶⁴.

Badając sposób prowadzenia skorowidzów, organy inspekcyjne nie zawsze natykały się na zjawiska zasługujące na negatywną ocenę. Wobec nagminnych uchybień w tym zakresie musiał zapewne zwracać uwagę wyjątek, jakim było wolne od nich w roku 1923 było starostwo janowskie. Także w konstantynowskim i to dwukrotnie (w roku 1923 i 1926) stwierdzano staranne i dokładne prowadzenie dziennika i skorowidza oraz łączenie akt⁶⁵.

Przy okazji nowelizacji przepisów instrukcji kancelaryjnej dokonanej w roku 1922 ustanowiono jeszcze jedną pomoc kancelaryjną związaną ściśle z dziennikiem podawczym – liczbownik. Prowadzić go należało jedynie w starostwach o większym wpływie dziennym (czyli ponad 100 spraw, choć raczej miano na myśli pisma). Pomoc ta służyła do odnotowywania przy numerach pism (w układzie jak w dzienniku), miejsca gdzie się one znajdują (pod jaką datą w układzie akt terminowych lub w jakim dziale registratury). Liczbownik wraz ze skorowidzami umożliwiały łączenie priorów z wpływem bez użycia dziennika podawczego,

k. 26; sygn. 873, k. 22; sygn. 858, k. 91 i 57; SPKonstantynowskie, sygn. 1, k. 74–76; SPLubelskie, sygn. 34, s. 231–235.

⁶² APL, SPŁukowskie, sygn. 35, k. 19v; SPKonstantynowskie, sygn. 1, k. 189; UWL Wydz. Og., sygn. 865, k. 27–27v.

⁶³ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 865, k. 27–27v; sygn. 870, k. 87; sygn. 864, k. 189; sygn. 866, k. 214–215; sygn. 875, k. 237.

⁶⁴ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 865, k. 121v; sygn. 870, k. 12; sygn. 871, k. 234; sygn. 872, k. 389.

⁶⁵ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 862, k. 76; sygn. 863, k. 62 i 141.

w którym w tym samym czasie inny urzędnik mógł dokonywać wpisów. Liczbownik nie znalazł się w katalogu pomocy kancelaryjnych przewidzianych przez instrukcję z 1927 r.

Charakterystyczny dla instrukcji kancelaryjnej z 1927 r. był funkcjonujący obok dziennika podawczego tryb rejestracji spraw zwany rejestrowym i centralna w nim rola rejestru jako pomocy kancelaryjnej. Zakres stosowania tego trybu obejmował sprawy, dla których przepisy prawa administracyjnego materialnego przewidywały prowadzenie specjalnych rejestrów, jak np. rejestr wydanych dowodów osobistych, paszportów zagranicznych czy pozwoleń na broń. Rejestrom tym przypisana została dodatkowa funkcja kancelaryjna – rejestracji dokumentacji narastającej w toku załatwiania poszczególnych spraw danej kategorii. Posługiwanie się nimi w tej roli ułatwiać miał skorowidz prowadzony do każdego rejestru. Znak sprawy, której dokumentacja była ewidencjonowana w tym systemie, składał się z numeru pozycji danego rejestru oraz jego literowego symbolu. Dalsze pisma wysyłane w danej sprawie miano oznaczać kolejnymi numerami po ukośnej kresce (par. 11, 20, 19 i 27).

Pierwotny tekst instrukcji przewidywał rejestry dla 11 rodzajów spraw. Jeszcze w grudniu roku 1927 dwoma okólnikami dodano łącznie sześć nowych kategorii, a w 1928 r. kolejnych sześć z zakresu prawa przemysłowego⁶⁶. Wykaz rejestrów wraz z ich symbolami według najwcześniejszego tekstu instrukcji przedstawia tabela 30. Katalog uwzględniający szereg późniejszych zmian zawiera tekst instrukcji zamieszczony w aneksie.

Tabela 30. Rejestry spraw typowych przewidziane w najwcześniejszej wersji tekstu instrukcji kancelaryjnej dla starostw województwa lubelskiego z 1927 r.

Określenie rejestru	Znak rejestru
podania o stwierdzenie i uznanie obywatelstwa	Ob.
podania o dowody osobiste	D.O.
podania o paszporty zagraniczne	P
podania o wizy	Wi.
podania o pozwolenia na broń i karty łowieckie	Br.
podania o zezwolenia na widowiska, zabawy, odczyty, wiece, zgromadzenia i kwesty	Zgr.
podania o karty rowerowe	Row.
sprawy administracyjno-karne mandatowe	Kr.M.
sprawy administracyjno-karne – postępowanie zwykłe	Kr.
sprawy pobytu obcokrajowców (rejestracja i podania o karty pobytu, azylu i ich prolongatę)	C.
rejestracja zakładów rękodzielniczych	Rz.
rejestracja kotłów parowych	Par.

Na podstawie: APL, SPLubelskie, 38, s. 8.

⁶⁶ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 249; SPLubartowskie, sygn. 2, k. 1; SPLubelskie, sygn. 38, k. 5v i 8.

Budowa rejestru jako pomocy (w sensie układu rubryk) uzależniona była od jego przeznaczenia. Zawsze jednak winny się tam były znajdować rubryki przewidziane do wpisywania: liczby porządkowej, imienia i nazwiska strony oraz uwag. Ta ostatnia służyła do czynienia adnotacji o sposobie załatwienia sprawy (treść i data wysłanego pisma). Do tych założeń miały być dostosowane rejestry już prowadzone w chwili wejścia w życie instrukcji, które nie pełniły dotąd funkcji kancelaryjnej. Od początku 1928 r. nakazano stosowanie nowych wzorów rejestrów, w pełni dostosowanych do celów rejestracji korespondencji, przygotowanych przez drukarnię sejmikową w Zamościu. Akta spraw wymagających obszerniejszej korespondencji miały być przechowywane w okładkach, pełniących jednocześnie rolę spisu pism otrzymywanych i wysyłanych w danej sprawie (z uwzględnieniem ich dat i treści) (par. 22–23)⁶⁷.

Niemal natychmiast po przekazaniu referentom obowiązku rejestracji korespondencji w określonych sprawach typowych w protokołach lustracyjnych (starostw konstantynowskiego, lubartowskiego, puławskiego i radzyńskiego) pojawiły się uwagi o nieprzestrzeganiu zasad wykonywania tej czynności oraz braku porządku i systematyczności w prowadzeniu odnośnych pomocy, co powodowało trudności w odszukaniu akt. Na przykład w starostwie chełmskim w roku 1927 ponad 2 tysiące doniesień karno-administracyjnych nie miało ani daty wpływu, ani nie było wpisanych do rejestru karnego⁶⁸.

Kilkakrotnie też (w Lublinie w 1923 r., w Garwolinie w 1928 r. i w Węgrowie w 1938 r.) wytykano brak skorowidza do rejestru karnego (lub jego niesystematyczne prowadzenie), co wysoce utrudniało sprawdzanie poprzedniej karalności obwinionych. Stwierdzano również brak skorowidza do rejestru poświadczeń obywatelstwa (w Janowie w 1933 r. i w Węgrowie w 1935 r.) oraz przedsiębiorców handlowych (w tym ostatnim urzędzie)⁶⁹.

Znaczną różnorodność rozwiązań w zakresie rejestracji akt dopuściła instrukcja kancelaryjna z 1931 r. W myśl sformułowanych w jej tekście zasad ogólnych rejestracja sprawy miała być dokonywana tylko raz, pod jedną pozycją porządkową, w odniesieniu tylko do spraw mających istotne znaczenie dla interesu urzędu i obywateli lub powikłanych kompetencyjnie oraz obejmować jedynie odchylenia od normalnej drogi obiegu akt, a docelowo miał ją zastąpić układ samych akt. Odrębne zasady rejestracji z użyciem dzienników i skorowidzów przewidziano jedynie dla dokumentacji tajnej i mobilizacyjnej. Natomiast dokumentacja poufna miała być z reguły prowadzona wraz z dokumentacją jawną, a więc i w ten sam sposób rejestrowana (par. 10 i 4).

⁶⁷ APL, SPHrubieszowskie, sygn. 11, k. 82–84; SPLubartowskie, sygn. 2, k. 1.

⁶⁸ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 869, k. 157; sygn. 863, k. 258; sygn. 870, k. 87; sygn. 865, k. 183; sygn. 859, k. 450.

⁶⁹ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 866, k. 55v; sygn. 860, k. 211; sygn. 874, k. 545; sygn. 862, k. 382; sygn. 874, k. 528.

Dla dokumentacji jawnej instrukcja przewidywała trzy warianty postępowania. Pierwszym była rejestracja spraw typowych w znanych z instrukcji z 1927 r. rejestrach prowadzonych na podstawie przepisów prawa administracyjnego materialnego. Drugi wariant – odnotowanie w spisie spraw, dotyczył spraw ważniejszych, mających istotne znaczenie dla interesu urzędu lub obywateli, spraw powikłanych kompetencyjnie, wymagających dłuższej korespondencji lub załatwianych przez dłuższy okres. Wreszcie trzecią możliwością było zaniechanie jakiegokolwiek rejestracji wszystkich innych rodzajów spraw niż wskazane wcześniej. O wyborze dla danej sprawy trybu rejestracji (lub rezygnacji z takowej) decydował referent, co było o tyle istotne, iż dokonanie każdorazowej oceny z punktu widzenia znaczenia sprawy dla urzędu lub obywateli czy możliwości wystąpienia powikłań kompetencyjnych wymagało odpowiedniej wiedzy, zwłaszcza wobec nieostrego charakteru tych przesłanek (par. 10 i 10b). Nie można wykluczyć, że docelowo przewidywane było całkowite zaniechanie rejestrowania dokumentacji, na co wskazuje sformułowana w przepisach instrukcji zasada, iż akt szukać należy w teczce, nie zaś w zapiskach (par. 7). Byłoby to zgodne z poglądami formułowanymi w ówczesnej literaturze⁷⁰.

Rejestry spraw typowych mogły mieć formę kartotekową lub książkową i układ alfabetyczny lub chronologiczny (ten ostatni dopuszczono dopiero od 1933 r.). Spisy spraw (obejmujące numer porządkowy sprawy, jej treść i adnotacje o załatwieniu) należało założyć dla każdej teczki i na każdy rok. Spisy dla wszystkich prowadzonych przez siebie teczek referent miał przechowywać razem, a do odnośnych teczek dołączać dopiero oddając akta do składnicy akt (par. 7 i 10).

Z czynnością rejestracji związane było nadanie sprawie znaku, którego stałym elementem był symbol teczki według wykazu akt. Natomiast zależnie od zastosowanego trybu rejestracji następowało po nim oznaczenie pozycji rejestru i ewentualnie roku (dla spraw dłużej prowadzonych), pozycji rejestru, litery i ewentualnie roku (dla rejestrów alfabetycznych) lub też pozycji spisu spraw. Jeśli sprawa nie podlegała rejestracji, sygnowano ją tylko znakiem odpowiedniej teczki (par. 6).

Praktyczne wątpliwości budziła czasem wielość trybów rejestracji spraw przewidzianych instrukcją z roku 1931, łącznie z możliwością zaniechania rejestracji. W 1933 r. wytknięto odnotowywanie w starostwie grodzkim lubelskim korespondencji w sprawach zbiorów publicznych w rejestrze zbiorów, nie zaś w spisach spraw. Z zarzutem tym nie zgodził się starosta, stwierdzając, iż prowadzenie spisu spraw obok rejestru „uważa za niecelowe i sprzeczne z zasadami systemu bezdziennikowego”. Wyłączanie pewnych spraw spod rejestracji wzmiankuje się w dokumentacji kontrolnej starostwa biłgorajskiego w 1932 r., chełm-

⁷⁰ W. Siewierski, *op. cit.*, s. 13. Przeglądu stanowisk w tej kwestii dokonuje H. Robótka, *Kancelaria...*, s. 44.

skiego w 1935 r. (w odniesieniu do spraw zasiłków wojskowych) i zamojskiego w 1938 r. (w odniesieniu do dokumentacji komisarza ochrony lasów). Jako działania niezgodne z instrukcją kancelaryjną można by to jednak uznać tylko wtedy, gdy nie respektowano określonych w niej przesłanek wyłączających obowiązek rejestracji⁷¹.

W praktyce we wciąganiu spraw do rejestrów inspektorzy starostw stwierdzali nieraz zaległości, jak np. sięgające 5 dni w starostwie garwolińskim czy aż 20 dni w biłgorajskim (oba w 1932 r.). Inspektor R. Frankiewicz wypowiadając się na zjeździe starostów w 1932 r., stwierdził, iż sprawy są odnotowywane w rejestrach nawet z kilkunastodniowym opóźnieniem, „w zależności od czasu i chęci zabrania się do tej czynności przez referenta czy też jego siłę pomocniczą”⁷².

Obowiązek prowadzenia spisów spraw także nie zawsze był wypełniany, jak np. w starostwie hrubieszowskim w 1935 r., siedleckim w 1936 r. (w referatach rolnych) czy radzyńskim w 1937 r. (w referatach bezpieczeństwa, administracyjno-prawnym i weterynaryjnym). W referacie rolnym starostwa łukowskiego praktykowano przenoszenie z początkiem roku do nowo zakładanych spisów spraw niezalatwionych w roku poprzednim. Nieprawidłowe kwalifikowanie spraw do teczek przewidzianych w wykazie akt zostanie szczegółowiej przedstawione w dalszej części rozważań, jednak konsekwencją tego była też rejestracja danej sprawy (o ile w ogóle była ona rejestrowana) w spisie spraw właściwej teczki⁷³.

Przedstawionym wyżej pomocom kancelaryjnym towarzyszył cały szereg innych urządzeń służących kontroli obiegu pism, lecz niewpływających na ich układ czy nadawane im znaki. Instrukcja z 1919 r. wyliczała: książeczki przydziału prowadzone w układzie numerów dziennika, w których potwierdzano otrzymanie akt przez referenta oraz odnotowywano datę ich załatwienia, a także książeczkę doręczeń rejestrującą przekazywanie akt między oddziałami kancelaryjnymi i wreszcie tzw. książeczkę prac pomocników kancelaryjnych, w której przyjęcie brulionu potwierdzał urzędnik sporządzający czystopisy. Uzupełniał to skorowidz liczb obcych wyższych urzędów, pozwalający odnaleźć otrzymane pismo na podstawie znaku nadanego mu przez nadawcę. Był on prowadzony w biurze podawczym dla całego urzędu, w związku z czym obce znaki pism mia-

⁷¹ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 867, k. 33; SGL, sygn. 4, k. 42; UWL Wydz. Og., sygn. 858, k. 453; UWL Wydz. Wojsk., sygn. 19, k. 77; UWL Wydz. RiRR, sygn. 2130, k. 23v.

⁷² APL, UWL Wydz. Og., sygn. 860, k. 306; sygn. 858, k. 455; sygn. 191a, k. 88.

⁷³ APL, UWL Wydz. RiRR, sygn. 1645, k. 69 i 76; UWL Wydz. Og., sygn. 870, k. 200; UWL Wydz. RiRR, sygn. 1645, k. 74. W wspomnianym już referacie rolnym starostwa siedleckiego jedyną ewidencję stanowiła kontrola wpływów (przewidziana zresztą przepisami instrukcji dla całego urzędu), lecz niezawierająca adnotacji o sposobie załatwienia sprawy. Być może, jest to przykład próby pozostawiania przy rozwiązaniach kancelarii dziennikowej (APL, UWL Wydz. RiRR, sygn. 1645, k. 76).

no wpisywać w chwili rozdziału wpływu, zaś znaki własne musiały podać oddziały kancelaryjne po zarejestrowaniu pism w swoich dziennikach (par. 11, 16 i 27). Wymienionych wyżej pomocy można było nie stosować, w myśl okólnika MSW z 5 III 1920 r., w urzędach, w których „należycie wyszkolony personel pracuje sumiennie”. Potwierdzenia doręczenia pism odnotowywano w „księdze miejscowych doręczeń”, a fakt nadania na pocztę w „księdze pocztowych doręczeń”. Poza instrukcją kancelaryjną okólnikiem ministerialnym z 22 VII 1919 r. katalog pomocy wzbogacono jeszcze o „Sumaryczny wykaz pism wpływających do urzędu”, przeznaczony do odnotowywania ilości pism wpływających każdego dnia z uwzględnieniem ich podziału na poszczególne oddziały kancelaryjne⁷⁴.

W instrukcji z 1921 r. katalog takich pomocy tworzyły: książeczki przydziału referentów i książka doręczeń do ekspedytury rejestrujące odpowiednio przekazywanie akt do załatwienia merytorycznego i sporządzenia czystopisów, ponadto kontrolka ekspedytury służąca odnotowywaniu dat przepisania i zwrotu akt do składnicy oraz książki doręczeń (miejscowych i pocztowych).

Dopiero wprowadzając nową instrukcję w 1927 r. zlikwidowano książki przydziału służące kwitowaniu przekazania akt referentowi oraz kontrolkę ekspedytury. Takie czynności, jak przepisanie i skolecjonowanie czystopisu oraz jego wysyłka i zwrot brulionu do akt, odnotowywano już tylko w odcisku specjalnej pieczęci ekspedycyjnej przystawianej na brulionie (par. 9 i 36).

Warto też wspomnieć o przewidzianej w instrukcji z 1931 r. kontroli wpływów (par. 9 i 9a), która również miała charakter porządkowy. Jej wzór przewidywał odnotowanie daty otrzymania pisma, jego numeru, nadawcy i przydziału. Pierwotnie miała być ona prowadzona oddzielnie dla każdego referatu, jednak od 1933 r. przewidziano jedną kontrolę dla całego starostwa. Nieotwierane przez urzędnika przyjmującego wpływ pisma tajne, poufne, mobilizacyjne oraz adresowane do rąk własnych urzędników podlegały wpisowi do kontroli na podstawie danych zawartych na kopertach, a adnotację o przydziale pism poufnych można było wpisać dopiero po przejrzaniu ich przez starostę. Sprawy podlegające rejestracji w rejestrach miały być odnotowywane sumarycznie, tylko co do daty wpływu i ich ilości. Nie podlegały odnotowywaniu pisma w myśl dotychczas obowiązującej instrukcji nierejestrowane w dzienniku podawczym, a więc gazety, druki, dowody doręczeń i ponaglenia. Od 1933 r. wyłączono z tego także podania składane bezpośrednio referentom. Ewentualne zmiany przydziału pisma miały być w kontroli odnotowane. Oprócz tego instrukcja przewidywała prowadzenie wspólnej dla całego urzędu kontroli otrzymywanych ponagleń.

Spśród tego typu pomocy kancelaryjnych, szczególnie mających zastosowanie do manipulacji pismami wpływającymi, niektóre były przez organy kontrolne uznawane za zbędne. Naczelnik kancelarii głównej UWL W. Górski w roku

⁷⁴ Dz. Urz. MSW 1920, nr 8, poz. 24. APL, SPKonstantynowskie, sygn. 1, k. 221.

1922 zniósł prowadzony w starostwie chełmskim skorowidz liczb obcych (przewidziany w nieobowiązującej już instrukcji kancelaryjnej z 1919 r.). Podczas lustracji starostwa lubelskiego w 1927 r. uznano za niepotrzebne i spowalniające pracę tzw. dziennik wpływu (ewidencjonujący cały wpływ w biurze podawczym) oraz księgi doręczeń służące kwitowaniu przekazywania akt z oddziałów kancelaryjnych do ekspedycji. Funkcjonowanie tych pomocy było zapewne wynikiem dokonanej w tym urzędzie wtórnej dekoncentracji prowadzenia dzienników podawczych i registratur na cztery oddziały kancelaryjne. Jeszcze w roku 1928 w Hrubieszowie był prowadzony nieprzewidziany instrukcją kalendarz liczb obcych, który także nakazano zlikwidować⁷⁵.

W prowadzeniu tego rodzaju pomocy kancelaryjnych też zdarzały się nieprawidłowości. W 1919 r. w starostwie konstantynowskim do skorowidza liczb obcych nie wpisywano liczb własnych urzędu, zaś w Siedlcach w roku 1922 kontrola przydziałów wprowadzie była, lecz nie odnotowywano w niej załatwienia pism. Z kolei starosta łukowski zarządził w roku 1921, by wypełniać ją w kolejności pozycji dziennika podawczego, zaś sprawy pilne wpisywać kolorem czerwonym. Usterką pochodzącą z późniejszego okresu był brak kontrolki ponagleń, stwierdzony w starostwie tomaszowskim w 1938 r.⁷⁶

Co do pomocy związanych z przygotowywaniem pism wychodzących w roku 1922 starostom siedleckiemu i włodawskiemu wytknięto brak kontrolki ekspedycji, zaś w starostwie lubartowskim zalecono jej prowadzenie w porządku arytmetycznym pozycji dziennika podawczego. Na odstępianie od prowadzenia tej pomocy inspektor zezwolił w starostwie hrubieszowskim, najprawdopodobniej ze względu na ulokowanie maszynistki w pomieszczeniu, w którym prowadzono dziennik podawczy. Natomiast w roku 1927 w Puławach i Sokołowie nie była na bruliony przystawiana tak zwana pieczęć ekspedycyjna (służąca odnotowaniu czynności ekspedycyjnych). W tym ostatnim urzędzie prowadzono zamiast tego aż pięć pomocy (takich jak książka kontroli ekspedytury, książka doręczeń akt zaaprobowanych oddanych przez naczelnika kancelarii do dziennika, książka doręczeń akt oddanych z dziennika do ekspedytury, książka doręczeń akt oddanych z ekspedytury do dziennika i wreszcie kontrola aktów oddanych na maszynę), które wszystkie nakazano znieść⁷⁷.

Istotną dla całego toku urzędowania czynnością kancelaryjną było łączenie pisma wpływającego z dokumentacją, która w związku z prowadzeniem danej sprawy już w urzędzie narosła. Dochodziło do tworzenia pewnej całości informacyjnej, jaką były akta sprawy – stanowiące niezbędną podstawę podjęcia przez re-

⁷⁵ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 859 k. 5v; sygn. 866, k. 214; sygn. 861, k. 456.

⁷⁶ APL, SPKonstantynowskie, sygn. 1, k. 189; UWL Wydz. Og., sygn. 871, k. 94; SPŁukowskie, sygn. 33, k. 74; UWL Wydz. Og., sygn. 873, k. 357.

⁷⁷ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 871, k. 22; sygn. 875, k. 29; sygn. 865, k. 27–27v; sygn. 861, k. 3; sygn. 869, k. 160; sygn. 872, k. 44.

ferenta merytorycznego rozstrzygnięcia. Istotnym problemem było przy tym rozgraniczanie poszczególnych spraw. Na przykład w starostwie łukowskim w 1927 r. jako jedną sprawę traktowano poszukiwanie wszystkich uchylających się od poboru mieszkańców danej gminy. Utrudniało to ewidencjonowanie tak formowanej dokumentacji oraz zaciemniało obraz samej sprawy⁷⁸.

Częściej występowały usterki w łączeniu akt, które skutkowały niemożnością powiązania wpływającego pisma w prowadzonej już sprawie z posiadaną przez urząd dokumentacją. W takiej sytuacji wpływ był traktowany i załatwiany w taki sposób, jakby inicjowało dopiero nową sprawę. Przyczyna tego zjawiska tkwiła najpewniej w sygnalizowanych już wadach prowadzenia skorowidzów, zwłaszcza rzeczowych, które były zbyt rozbudowane i nieprzejrzyste. Trudno też było wymagać prawidłowego łączenia akt, skoro w starostwie konstantynowskim w roku 1928 czynność tę wykonywano przed odnotowaniem wpływu w skorowidzu⁷⁹.

Skutki tych nieprawidłowości może ilustrować sytuacja wykryta w starostwie lubartowskim, gdzie dwa wpływy (wpisane pod dwiema różnymi pozycjami do dziennika) pozostawały niezłatwione, podczas gdy referent sprawę załatwił *ex officio*, co odnotowano w dzienniku pod odrębną – trzecią już pozycją. Z niewłaściwego łączenia akt wynikało wiele przypadków braku odnotowania w dzienniku spraw w rzeczywistości załatwionych, powodując zawyżenie liczby spraw niezłatwionych w sprawozdawczości urzędu, na co zwrócono uwagę podczas lustracji starostwa garwolińskiego w roku 1924. Zjawisko to mogło mieć szersze tło (przedstawione dalej), jakim było skupienie przez referentów uwagi na załatwianiu pisma, nie zaś sprawy, której dane pismo jako jedno z wielu dotyczyło⁸⁰.

Problematykę układu nadawanego narastającej dokumentacji należy rozpatrywać w odniesieniu do tego, w jakim momencie swego biegu sprawa się znajdowała. Inny bowiem układ nadawano aktom w trakcie wykonywania różnych czynności kancelaryjnych bądź merytorycznych, w innym układzie dokumentacja się znajdowała, jeśli bieg sprawy ulegał wstrzymaniu w oczekiwaniu na upływ wyznaczonego terminu lub wykonanie innej czynności urzędowej, w odmiennym zaś, gdy sprawa już została załatwiona ostatecznie. Pierwszy z wymienionych związany był z przechodzeniem pism pomiędzy punktami zatrzymania w ich obiegu i przybierał postać teczek porządkowych. Tak je określiła instrukcja kancelaryjna z 1931 r., wyliczając między innymi te czki opatrzone tytułami „sprawy do załatwienia”, „do podpisu”, „do wysłania”.

Więcej uwagi warto poświęcić układowi akt kryjącemu się pod ówczesnym określeniem „akt terminowych”. Znajdował on zastosowanie, niekiedy wraz ze

⁷⁸ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 868, k. 234.

⁷⁹ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 858, k. 357; sygn. 862, k. 237; sygn. 863, k. 258.

⁸⁰ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 866, k. 215; sygn. 860, k. 116 i 279.

specjalnymi pomocami kancelaryjnymi, wobec dokumentacji spraw, których tok załatwiania uległ wspomnianemu już wstrzymaniu. Z tym wiązała się konieczność wznowienia biegu sprawy po upływie wyznaczonego terminu, a także w razie potrzeby wyegzekwowania jego przestrzegania.

Oba wskazane układy akt miały charakter czasowy, ściśle związany z tokiem załatwiania spraw. Natomiast z samego założenia trwałością cechował się układ akt spraw załatwionych. Ich przechowywanie w analizowanych instrukcjach kancelaryjnych (z wyjątkiem ostatniej) określano mianem prowadzenia składnicy akt, niekiedy również używano terminu „registratura”.

Według najstarszej analizowanej instrukcji kancelaryjnej akta spraw oczekujących na odpowiedź należało przechowywać według wyznaczonych terminów w terminatce, czyli szafce o 30 przegródkach odpowiadających dniom miesiąca, prowadzonej w każdym oddziale kancelaryjnym. Znajdować się w niej miały też arkusze zbiorcze w czasie kompletowania oczekiwanych odpowiedzi oraz akta spraw, w których wezwano uczestników postępowania lub wyznaczono rozprawę. Ponadto wszelkie akta terminowe należało odnotować pod odpowiednią datą w pomocy zwanej terminarzem (par. 19).

Przepisy następnej instrukcji – z 1921 r. – wprowadziły pewne zamieszanie terminologiczne. W odróżnieniu od poprzedniej regulacji szafka o 30 przegródkach dla poszczególnych dni miesiąca została nazwana terminarzem. Przechowywać w nim miano akta spraw, w których starostwo oczekiwało odpowiedzi oraz pisma w jednej sprawie nadsyłane przez większą liczbę nadawców podczas ich kompletowania, wraz z zawierającym ich ewidencję arkuszem zbiorczym. Wyjątek stanowiły natomiast akta spraw, w których wysłano wezwania do uczestników postępowania nieprzechowywane w terminarzu, lecz zwracane referentom (par. 16, 17, 36 i 41).

Numery pism wysłanych w tzw. trybie odręcznym (czyli bez sporządzenia czystopisu), na które oczekiwano odpowiedzi w określonym terminie, należało oprócz odnotowania w dzienniku wpisywać do pomocy kancelaryjnej, którą z kolei w tej instrukcji zwano terminatką. W myśl nowelizacji instrukcji akta poprzednie spraw, w których zastosowano ten tryb załatwienia, podlegały przechowywaniu w terminarzu. Jak widać, doszło więc do zamiany znaczeń pojęć terminarza i terminatki. Po drugie warto zauważyć, iż w przeciwieństwie do poprzednich uregulowań dokumentacja przechowywana w terminarzu nie podlegała już dodatkowo odnotowywaniu w terminatce (par. 19). Także dopiero łącznie potraktowana zawartość terminarza i terminatki przedstawiała akta wszystkich spraw oczekujące upływu wyznaczonych terminów. Odrębny terminarz (w postaci teczki) był przeznaczony dla dokumentacji mobilizacyjnej⁸¹.

W myśl instrukcji kancelaryjnej z 1927 r. przechowywaniu akt oczekujących na upływ odpowiedniego terminu, jak dotychczas, służył terminarz (szafka o od-

⁸¹ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 868, k. 130.

powiedniej liczbie przegródek lub teczki), zaś tego rodzaju sprawy załatwione odręcznie były rejestrowane w pomocy zwanej terminatką. Konsekwencją dualizmu w zasadach postępowania z dokumentacją było też przewidzenie oprócz terminarza i terminatki ogólnej starostwa także terminarzy i terminetek referatowych. Prowadzić je mieli referenci dla potrzeb dokumentacji podlegającej manipulacji w trybie rejestrowym, a terminy miały być też odnotowywane w rejestrach. W jednej z nowelizacji dodano zalecenie przechowywania ważniejszych akt (nawet ewidencjonowanych w dzienniku podawczym) właśnie w terminarzach referatowych (par. 25, 29, 43, 28, 35, 24, 39).

Wreszcie według najpóźniejszej instrukcji do przechowywania akt spraw wyczekujących odpowiedzi w określonym terminie (spraw terminowych) służyć miała szafka podzielona na przegródki dla poszczególnych dni miesiąca, ewentualnie zastąpiona przez odpowiednie teczki. Powrócono do określenia jej mianem „terminatki”, co stanowi o podobieństwie pod tym względem do instrukcji z 1919 r. i o różnicy terminologicznej wobec normatywów z lat dwudziestych. Prowadzenie terminatki także należało do referenta. Jednocześnie dopuszczono przechowywanie dokumentacji mającej wyznaczony dłuższy termin razem z aktami spraw ostatecznie załatwionych. Natomiast w przeciwieństwie do poprzednio obowiązujących regulacji nie było specjalnej pomocy służącej do zapisywania pod poszczególnymi terminami znaków spraw. Adnotacje o wyznaczonych terminach miały być teraz czynione ołówkiem w rejestrach lub spisach spraw. W przypadku spraw, które załatwiono w trybie „odręcznym”, a więc bez pozostawienia brulionu, który można by do terminatki włożyć, była to jedyna podstawa kontroli terminowości. Jeśli zaś w ten sposób załatwiona sprawa nie podlegała rejestracji (czyli gdy nie było gdzie odnotować wyznaczonego terminu), należało sporządzić specjalną notatkę – tzw. kartę zastępczą i włożyć ją do terminatki (par. 16).

W badanych materiałach kontrolnych stosunkowo często zawarte są wzmianki dotyczące usterek w układzie akt spraw znajdujących się w toku załatwiania, a także pomocy kancelaryjnych służących kontroli wyznaczonych w związku z tym terminów. Niekiedy wiele do życzenia pozostawiało samo oddzielenie dokumentacji spraw załatwionych od tych, które znajdując się jeszcze swym biegu, oczekiwały upływu terminów, co stwierdzono w starostwie łukowskim w 1919 r. i biłgorajskim w 1930 r.⁸²

W 1919 r. w starostwie łukowskim wytknięto, iż do terminarza (pomocy kancelaryjnej) wpisywane są tylko numery pism sporządzonych w trybie odręcznym (a więc bez sporządzania brulionu), nie zaś wszystkich. Odwrotna sytuacja zaistniała w starostwie hrubieszowskim w początkach roku 1927, gdzie do terminarza zapisywano numery wszystkich pism (tak jak nakazywała poprzednio obowiązująca instrukcja), a nie zaś tylko tych załatwionych odręcznie. Wreszcie w Gar-

⁸² APL, SPLubelskie, sygn. 33; UWL Wydz. Og., sygn. 858, k. 439.

wolinie w 1924 r. dokumentacja spraw karno-administracyjnych w czasie oczekiwania na wyznaczony termin rozprawy, wbrew literze instrukcji, przechowywana była w prowadzonej w kancelarii terminatce, nie zaś u właściwego referenta. Odwrotne znaczenia nazw „terminarz” i „terminatka” w instrukcjach z lat 1919 i 1921 spowodowały, iż w wielu urzędach te pojęcia były mylone i rozumiane w sposób niezgodny z intencją przepisów, co wytknął wojewoda swym pismem z 12 VII 1926 r.⁸³

Oprócz tego nie wypełniano terminarza spraw odręcznych, a nawet jeśli to robiono (nieraz z zaległościami) i bruliony przechowywano w terminatce, to i tak nie zawsze kontrolowano przestrzegania wyznaczonych terminów albo nie uwzględniano faktu otrzymania oczekiwanych pism. Skutkiem tego w sprawach z przekroczonymi terminami na nadejście korespondencji nie wysyłano ponaśleń, czego konsekwencją była przewlekłość załatwiania spraw. Inspektorowie nieprawidłowości tego rodzaju obserwowali w Chełmie w latach 1927 i 1928, w Janowie w latach 1923 i 1928 (gdy w marcu znaleziono sprawy nieponaglane od stycznia) czy w Lublinie w roku 1923⁸⁴.

W latach trzydziestych obowiązek przechowywania akt, także tych będących w toku załatwiania bądź oczekujących upływu terminów, spadł na referentów. Pierwsze z nich należało umieszczać w teczce opisanej jako „do załatwienia”, drugie – w terminatce (która mogła mieć postać szafki lub teczek). Rzeczywistość odbiegała od tych założeń, np. w niektórych referatach starostwa łukowskiego w 1932 r. W roku 1937 nie mieli teczek na akta terminowe lekarz powiatowy i weterynarz w Janowie oraz komisarz ziemski i lekarz w Krasnymstawie. W Sokołowie w tym samym czasie w teczkach „do załatwienia” inspektor znalazł pisma niepołączone z poprzednikami i aż od roku 1935 leżące bez nadanego biegu⁸⁵.

Według instrukcji kancelaryjnej z 1919 r. akta spraw załatwionych otrzymać miały układ w kolejności arytmetycznej numerów spraw z uwzględnieniem podziału na oddziały kancelaryjne (dzienniki). Jeśli sprawa była zarejestrowana pod wieloma numerami, to odnośną dokumentację miano scalić pod numerem najwyższym. Akta danej sprawy należało ująć w okładki lub spoić sznurkiem, zaś większa ilość takich jednostek tworzyć miała tzw. zwój. Jednocześnie dopuszczono możliwość formowania odrębnych „zwojów” oznaczonych hasłami rzeczowymi z dokumentacji obszerniejszych spraw (par. 20). Do stosowania tego ostatniego trybu, a wręcz rzeczowego układu akt w składnicy zachęcał okólnik MSW

⁸³ APL, SPŁukowskie, sygn. 35, k. 19v; UWL Wydz. Og., sygn. 861, k. 186; sygn. 860, k. 127; SPLubelskie, sygn. 29.

⁸⁴ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 859, k. 449, 529 i 534; sygn. 862, k. 97 i 237; sygn. 866, k. 44v.

⁸⁵ APL, SPŁukowskie, sygn. 41, k. 42; UWL Wydz. Og., sygn. 862, k. 369; sygn. 864, k. 363–365; sygn. 872, k. 273.

z 10 VI 1919 r., uzasadniając to mniejszą podatnością takiego rozwiązania na skutki błędów w prowadzeniu skorowidzów⁸⁶.

W następnym normatywie kancelaryjnym do przechowywania akt spraw załatwionych (w instrukcji używano równolegle terminów „składnica akt” i „rejestratura” w tekście z 1921 r. lub „registratura” w wersji z roku następnego) przewidziano układ rzeczowy, według planu registratury o budowie dwuszczeblowej (działy oznaczone cyframi rzymskimi i poddziały oznaczone cyframi arabskimi). Upoważniono starostów do tworzenia nowych działów i poddziałów, zalecając jednak unikanie przy tym haseł „różne” i „ogólne”. Dokumentację symbolem odpowiedniej grupy rzeczowej oznaczał referent w momencie ostatecznego załatwienia sprawy. W obrębie teczek rzeczowych akta otrzymać miały układ według numerów pozycji dziennika, a zbyt obszerne objętościowo teczki podlegały podziałowi na tomy (par. 21). Układ akt mobilizacyjnych był określony w ogólnej instrukcji mobilizacyjnej⁸⁷.

Porównanie budowy planów registratury – załączonego w charakterze wzoru do instrukcji kancelaryjnej (w wersji z roku 1922) oraz wprowadzonego zarządzeniem starosty łukowskiego z 27 VII 1921 r. zawiera tabela 31.

Tabela 31. Budowa planu registratury w okresie obowiązywania instrukcji kancelaryjnej dla starostw województwa lubelskiego z 1921 r.

Symbol działu	Tytuł działu	Liczba poddziałów	
		we wzorze planu załączonym do instrukcji	w planie starostwa łukowskiego z 1921 r.
P	Prezydialny (poufny)	-	9
I	Bezpieczeństwo publiczne	15	17
II	Budżetowo-gospodarcze	6	5
III	Wojskowe	11	11
IV	Administracyjno-karne	8	8
V	Wyznaniowe	8	8
VI	Kultura i sztuka	6	6
VII	Samorząd	12	15
VIII	Sanitarne	28	25
IX	Rolne	14	14
X	Weterynaryjne	14	14
XI	Apro wizacja	3	3
XII	Przemysłowe	4	5
XIII	Praca i opieka społeczna	8	8
XIV	Roboty publiczne	8	7
XV	Skarbowe	6	-

Na podstawie: Archiwum Państwowe w Bydgoszczy, Urząd Wojewódzki Pomorski, 191. APL, SPŁukowskie, sygn. 40, k. 6–7v.

⁸⁶ APL, SPKonstantynowskie, sygn. 1, k. 223–224.

⁸⁷ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 868, k. 130. Tekstu instrukcji mobilizacyjnej nie udało się znaleźć. O rozróżnieniu pomiędzy planem a wykazem akt C. Biernat, *op. cit.*, s. 97. Oznaczanie w planie akt klas wyższego rzędu cyframi rzymskimi, a niższego arabskimi jest rozwiązaniem charakterystycznym dla kancelarii pruskiej – T. Manteuffel, *Wykaz akt. Wskazówki praktyczne*, ..., s. 22 oraz Idem, *Wykaz akt w kancelarii urzędu*, „Archeion” t. 19–20, 1951, s. 183.

Instrukcja z 1927 r. nie wprowadziła w tym zakresie istotniejszych zmian. Akta spraw prowadzonych w trybie rejestrowym po ostatecznym załatwieniu miały być przechowywane przez referentów, w oddzielnych teczkach dla każdego rejestru. Po roku należało je przekazać do ogólnej składnicy akt, gdzie znajdowały się też od momentu ostatecznego załatwienia akta spraw podlegających manipulacji w trybie dziennikowym. Dla całej przechowywanej w niej dokumentacji przewidziano rzeczowy układ akt, oparty o ustalany na początku każdego roku plan registratury, mający budowę dwuszczeblową (działy i poddziały) (par. 25, 30, 46-48). Porównanie budowy planu registratury według wzoru zawartego w instrukcji oraz pochodzącego ze starostwa lubelskiego prezentuje tabela 32.

Tabela 32. Budowa planu registratury w okresie obowiązywania instrukcji kancelaryjnej dla starostwa województwa lubelskiego z 1927 r.

Symbol działu	Tytuł działu	Liczba poddziałów	
		we wzorze planu załączonym do instrukcji	w planie starostwa lubelskiego z 1928 r.
I	Bezpieczeństwo publiczne	13	13
II	Przynależność państwowa i ruch ludności	8	12
III	Organizacyjne, personalne i budżetowo-gospodarcze	3	1
IV	Wojskowe	13	14
V	Administracyjno-karne	5	5
VI	Wyznaniowe	4	5
VII	Samorządowe	13	13
VIII	Przemysłowe, wodne, odbudowa i danina lasowa	11	13
IX	Rolne	5	6
X	Praca i opieka społeczna	2	3
XI	Architekt	4	4
XII	Sanitarne	14	14
XIII	Weterynaryjne	7	8

Na podstawie: APL, SPLubelskie, sygn. 38, s. 27–30 i 79–81.

Wewnątrz teczek obowiązywał układ według numerów pism, zaczynający się od wierzchu teczki. Dokumentację do rzeczowego działu i poddziału planu registratury klasyfikował referent załatwiający sprawę (par. 46).

W myśl instrukcji kancelaryjnej z 1931 r. akta spraw ostatecznie załatwionych miały być przechowywane przez referentów w teczkach założonych i ułożonych według wykazu akt, stanowiącego załącznik do instrukcji. Ustalenie wykazu i dokonywanie w nim zmian należało do kompetencji wojewody, natomiast przewidziane wykazem teczki mogły się dzielić na podteczki lub tomy, co pozo-

należało do odpowiednich teczek powkładać kartki z odsyłaczami. Dopiero w 1933 r. wprowadzono do instrukcji zapis o niezszywaniu i niesklejaniu akt, lecz spajaniu mechanicznym. Obszerniejszą dokumentację spraw należało ujmować w okładki (par. 5 i 17).

Szczególną uwagę warto poświęcić wykazowi akt, który był kluczowym elementem przewidzianego przepisami omawianej instrukcji systemu zarządzania dokumentacją. W literaturze wyróżniane są dwa zasadnicze rodzaje wykazów akt: strukturalne, klasyfikujące dokumentację z jednoczesnym odwzorowaniem w swej budowie struktury organizacyjnej aktotwórcy i jednolite rzeczowe, w przypadku których taka zależność nie występuje. Podział ten wydaje się względny, gdyż akta o treści specyficznej tylko dla określonej komórki organizacyjnej oraz powiązane treściowo i tak mogą stanowić jedną klasę nawet w jednolitym rzeczowym wykazie akt⁸⁸.

Zakwalifikowanie obowiązującego w starostwach województwa lubelskiego wykazu akt do któregoś z tych rodzajów może budzić pewne wątpliwości. Występujące w hasłach klas wyższego rzędu określenie „referat” wskazuje na przynależność do kategorii wykazów strukturalnych. Warto w tym miejscu jednak przypomnieć (co już przedstawiono w rozdziale pierwszym), iż w świetle całego szeregu ówczesnych normatywów starostwo jako urząd nie miało w swym składzie komórek organizacyjnych, zaś mianem referatu określano pewną grupę spraw rzeczowych, powiązanych pod względem prawnym lub faktycznym. Tak pojmowany referat mógł być decyzją starosty przydzielony do prowadzenia w całości jednemu urzędnikowi – referentowi (ewentualnie wraz z innymi referatami) lub też podzielony pomiędzy kilku nawet pracowników. Obok tego funkcjonowało także pojęcie referatu jako całości spraw przydzielonych danemu urzędnikowi do prowadzenia⁸⁹.

Wątpliwości może wzbudzić porównanie wykazu akt (opracowanego pod koniec 1931 r.) z zarządzeniem wojewody o wewnętrznej organizacji i trybie urzędowania starostw z 27 V 1932 r. To ostatnie, jako należące do referatu administracyjnego, wyliczyło między innymi sprawy odbudowy, wyznaniowe, kultury i sztuki, wodne, przemysłowe, aprowizacyjne i rolne⁹⁰. Tymczasem w wykazie akt niektóre z tych kategorii rzeczowych są odzwierciedlone przez klasy wyższego rzędu określone jako referaty (odbudowy i rolne), inne znów jako grupy spraw w referacie administracyjnym lub karno-administracyjnym, a sprawy kultury występują jako pojedynczateczka. Jest więc tu wyraźna niespójność wykazu akt z podstawowym normatywem organizacyjnym starostw pochodzącym z tego sa-

⁸⁸ C. Biernat, *op. cit.*, s. 100–101. A. Muszyński, *Rola wykazu akt w kształtowaniu narastającego zasobu aktowego*, „Archeion” t. 60, 1974, s. 24–26. I. Radtke, *Jednolite rzeczowe wykazy akt*, „Archeion” t. 44, 1966, s. 38.

⁸⁹ Por: S. Poprawska, E. Długajczyk, *op. cit.*, s. 142–143

⁹⁰ Lub. Dz. Woj. 1932, nr 13a, poz. 106.

mego okresu. Przy tym nie udało się stwierdzić, by ową rozbieżność w którąkolwiek stronę korygowano.

Wreszcie za słabym w praktyce związkiem wykazu akt ze strukturami organizacyjnymi starostw (z podziałami obowiązków pomiędzy referentów) może przemawiać fakt, iż w roku 1932 starosta łukowski, dokonując zmian w podziale czynności, poszczególnym swym podwładnym przydzielał sprawy należące do różnych referatów (w rozumieniu klas wykazu akt) wraz z przypisanymi im teczkami, lecz oznaczeń tych teczek nie zmieniał⁹¹.

Tabela 33. Budowa wykazu akt starostw województwa lubelskiego z 1931 r.

Referat – grupa spraw	Znak	Liczba teczek (haseł)
1	2	3
referat ogólny	O	6
referat organizacyjny	Org.	8
sprawy budżetowo-gospodarcze	B.G.	9
referat bezpieczeństwa – sprawy polityczne i ogólnego bezpieczeństwa	B.	23
referat bezpieczeństwa – sprawy porządku publicznego	B.P.	22
referat administracyjno-prawny – sprawy ogólnie administracyjne	A.A.	6
referat administracyjno-prawny – sprawy obywatelstwa, stanu cywilnego, statystyki i ruchu ludności	A.C.	12
referat administracyjno-prawny – sprawy wyznaniowe	A.Wz.	8
referat administracyjno-prawny – sprawy wodne	A.Wod.	7
referat administracyjno-prawny – sprawy przemysłowe	A.P.H.	18
referat wojskowy	Wojsk.	19
referat karno-administracyjny – sprawy karno-administracyjne	K.	6
referat karno-administracyjny – sprawy aprowizacyjne	K.Apr.	5
referat odbudowy	Odb.	7
referat spraw gminnych i innych samorządowych	Sam.	8
referat opieki społecznej	O.P.	17
referat rolny	Rol.	6
referat sanitarny	Z.	25
referat weterynaryjny	Wet.	14
referat budowlany	Bud.	9
referat ochrony lasów	L.	7
referat inwalidów wojennych	Inw.	13

Na podstawie: Lub. Dz. Woj. 1931, nr 28a, poz. 290.

⁹¹ APL, SPŁukowskie, sygn. 41, k. 64. Nawiasem mówiąc doszło przy tej okazji do nieporozumienia pomiędzy starostą a UWL, wyjaśnionego w toku dalszej korespondencji, a wynikającego ze wspomnianej już wieloznaczności pojęcia referatu (APL, SPŁukowskie, sygn. 41, k. 64, 60, 58, 56).

Jak wspomniano, w konstrukcji wykazu poszczególne teczki (hasła) zostały pogrupowane w klasy wyższego rzędu, określone jako „referaty”. Niektóre z nich zawierały jeszcze pośredni szczebel, który można określić jako grupy spraw (wykaz nie posługuje się żadnym odrębnym określeniem). Dla uproszczenia obrazu w dalszych rozważaniach ujęto konstrukcję wykazu jako dwuszczeblową poprzez uznanie grup spraw za klasy wyższego rzędu na równi z referatami, jednocześnie pomijając poziom podteczek, na które teczki mogły się dzielić (o czym dalej).

Każdateczka oznaczona była literowym symbolem referatu lub grupy spraw, do której należała oraz kolejną liczbą, przy czym każda klasa wyższego rzędu miała odrębną numerację rozpoczynającą się od zera. W tabeli 33 przedstawiono pierwotną postać wykazu akt (z 1931 r.), wskazując określenia klas wyższego rzędu, ich literowe symbole oraz liczbę haseł (teczek) w ich obrębie.

W pierwotnej postaci wykaz zawierał 22 klasy wyższego rzędu (referaty i grupy), a w nich 255 teczek. Specyficznym rodzajem tych ostatnich były teczki oznaczone symbolem „0” (zero) i hasłem „Przepisy, okólniki, instrukcje i zarządzenia ogólne”, przewidziane we wszystkich klasach wyższego rzędu (a więc łącznie 22). Był to pewien element jednolitości w budowie wykazu. Co ciekawe, tego rodzaju teczki w wykazie akt UWL wprowadzone zostały dopiero w 1935 r. Teczki określone hasłem „inne”, które w literaturze uchodzą za przykład nieprawidłowości w budowie wykazu akt, były tylko trzy, co przy rozmiarach wykazu nie wydaje się liczbą zbyt dużą⁹².

Nowelizacja instrukcji ze stycznia 1933 r. przyniosła też zmiany w wykazie akt. Najpoważniejszą było podniesienie grupy spraw aprowizacyjnych do rangi referatu. Pewna liczba teczek została usunięta z wykazu (poprzez połączenie z innymi teczkami), pewna dodana, jedną przeniesiono do innej klasy wyższego rzędu. Oprócz tego dokonano zmian tytułów teczek – zarówno o charakterze merytorycznym (w tym dość istotnych w referacie budowlanym), jak i redakcyjnych, mających doprecyzować określenia ich zawartości rzeczowej. Zakres zmian obejmujących 12 klas wyższego rzędu sumarycznie ilustruje tabela 34⁹³.

Kolejna poważna modyfikacja wykazu akt spowodowana była włączeniem do starostw likwidowanych powiatowych urzędów ziemskich oraz reorganizacją resortu rolnictwa i reform rolnych. Polegała ona na zastąpieniu dotychczasowych referatów rolnego, weterynaryjnego i ochrony lasów nowymi klasami oraz na dodaniu haseł obejmujących nowe kompetencje starosty⁹⁴. Znaki i liczbę teczek nowych klas wyższego rzędu prezentuje tabela 35.

⁹² Lub. Dz. Woj. 1935, nr 33, poz. 224. M. Konstankiewicz, *Plany i wykazy akt Urzędu Wojewódzkiego Lubelskiego 1920–1939*, [w:] *Pamiętnik II Ogólnopolskiego Zjazdu Studentów Archiwistyki*, red. I. Mamczak-Gadkowska, Poznań 1998, s. 66–67. T. Manteuffel, *Wykaz akt. Wskazówki praktyczne*, ..., s. 34. Idem, *Wykaz akt w kancelarii* ..., s. 190.

⁹³ Lub. Dz. Woj. 1933, nr 2, poz. 14.

⁹⁴ APL, SPKonstantynowskie, sygn. 1, k. 92–93

Tabela 34. Zmiany w wykazie akt starostw województwa lubelskiego wprowadzone z dniem 16 I 1933 r.

Referaty – grupy spraw objęte zmianami	Znak	Liczba teczek (haseł) objętych zmianami	W tym	
			liczba teczek (haseł) dodanych	liczba teczek (haseł) zlikwidowanych
referat ogólny	O	1	1	
referat organizacyjny	Org.	2		
referat bezpieczeństwa – sprawy polityczne i ogólnego bezpieczeństwa	B.	4		3
referat administracyjno-prawny – sprawy ogólnoadministracyjne	A.A.	5	4	
referat administracyjno-prawny – sprawy obywatelstwa, stanu cywilnego, statystyki i ruchu ludności	A.C.	1		
referat administracyjno-prawny – sprawy wyznaniowe	A.Wz.	1		
referat wojskowy	Wojsk.	2	2	
referat spraw gminnych i innych samorządowych	Sam.	1	1	
referat opieki społecznej	O.P.	3		
referat weterynaryjny	Wet.	2	1	
referat budowlany	Bud.	8	2	
referat ochrony lasów	L.	3	3	
razem		33	14	3

Na podstawie: Lub. Dz. Woj. 1933, nr 2, poz. 14.

Tabela 35. Zmiany w wykazie akt starostw województwa lubelskiego wprowadzone z dniem 31 III 1934 r.

Referaty – grupy spraw objęte zmianami	Znak	Liczba teczek (haseł)
referat rolnictwa i reform rolnych – sprawy ogólne	RO	11
referat rolnictwa i reform rolnych – sprawy dotyczące Oddziału Urzędzeń rolnych UWL	RU	6
referat rolnictwa i reform rolnych – sprawy opieki nad rolnictwem	Roł.	5
referat rolnictwa i reform rolnych – sprawy dotyczące Oddziału Finansowego UWL	RF	11
referat rolnictwa i reform rolnych – sprawy dotyczące Oddziału Wodno-Melioracyjnego UWL	RM	1
referat rolnictwa i reform rolnych – sprawy dotyczące Oddziału Pomiarów rolnych UWL	RP	1
referat weterynaryjny	RW	17
referat ochrony lasów	RL	14

Na podstawie: APL, SPKonstantynowskie, sygn. 1, k. 92–93.

Łącznie zmiana ta dotyczyła 8 klas wyższego rzędu i 66 teczek. Wśród nich przewidziano trzy teczki o symbolu „0” dla normatywów oraz jedną teczkę o haśle „inne”. Układ klas wyższego rzędu był wzorowany na strukturze organizacyjnej Wydziału Rolnictwa i Reform Rolnych UWL. Natomiast nie stwierdzono podobieństw powyższego uzupełnienia do wykazu akt obowiązującego wcześniej w powiatowych urzędach ziemskich, wprowadzonego tam na podstawie pisma okólnego Prezesa Okręgowego Urzędu Ziemskiego w Lublinie z 21 XI 1931 r. Wreszcie w roku 1936 grupa spraw dotyczących Oddziału Wodno-Melioracyjnego UWL (symbol RM) została zastąpiona klasą wyższego rzędu „referat melioracyjny” (o takim samym znaku) liczącą 11 teczek, w tym po jednej dla normatywów i dla spraw „różnych”⁹⁵.

Oprócz tego w wykazie akt przeprowadzane były zmiany o znacznie mniejszej skali. Odbywały się one, zgodnie z instrukcją kancelaryjną, w drodze wniosków starostów przedkładanych wojewodzie do zatwierdzenia. Udało się znaleźć dotąd cztery takie wnioski z lat 1932–1934, dotyczące pięciu teczek, z których dwa złożył starosta biłgorajski, jeden zamojski, a autor jednego nie został wskazany w źródle. Dotyczyły one tworzenia pojedynczych teczek lub ich przenoszenia do innych grup rzeczowych. Spośród dwóch takich zmian z roku 1932 – jedna została uwzględniona w nowelizacji wykazu dokonanej w roku następnym, inna z tą samą nowelizacją pozostawała w kolizji. Przykładem modyfikacji wykazu z tej ich grupy może być utworzenie teczek o symbolu „B.P.21” i hasło „Biura pisania podań do władz administracyjnych i sądowych”, co wynikało z rozszerzenia kompetencji starostów o nadzór nad prowadzeniem biur pisania podań⁹⁶.

W wyniku przedstawionych przekształceń wykaz akt w roku 1936 zwiększył swą objętość do 27 klas wyższego rzędu (referatów i grup), liczących 314 teczek (haseł). Zmiany w nim dokonane w przeważającej części były wynikiem rozszerzania się kompetencji starostów (głównie w sprawach rolnych) i polegały na dodawaniu całych grup rzeczowych lub pojedynczych teczek, co przy zastosowanej budowie wykazu nie było bynajmniej kłopotliwe. Tylko część zmian korygowała przyporządkowanie poszczególnych teczek do klas wyższego rzędu⁹⁷.

W myśl instrukcji akta w obrębie teczek miały być pogrupowane w podteczki. Należało założyć odrębne podteczki dla akt spraw wpisywanych do spisu

⁹⁵ APL, Powiatowy Urząd Ziemski w Janowie Podlaskim, sygn. 40, k. 1–1v i 18–18v; SPKonstantynowskie, sygn. 1, k. 98. W. Kozyra, *Urząd...*, s. 104–105.

⁹⁶ APL, SPHrubieszowskie, sygn. 12, s. 125. Pozostałe zmiany: APL, SPŁukowskie, sygn. 42, k. 46 i 41; SPHrubieszowskie, sygn. 12, s. 275. Pierwotny tekst wykazu akt znajdujący się w egzemplarzu Lubelskiego Dziennika Urzędowego z 1931, nr 28a ze zbiorów biblioteki APL (sygn. Cz. 104), o nieznannej proveniencji zawiera rękopiśmienne poprawki odpowiadające większości opisanych wyżej zmian do wykazu. Podobnie, choć w mniejszym zakresie, egzemplarz z akt UWL – APL, UWL Wydz. Og., sygn. 250, k. 199v.

⁹⁷ Na nieuniknioną zmian w wykazie akt spowodowanych modyfikacjami zadań urzędów zwrócił uwagę T. Manteuffel, *Wykaz akt w kancelarii...*, s. 192. O wpływie budowy wykazu akt na łatwość jego modyfikowania, C. Biernat, *op. cit.*, s. 101.

spraw (układając je według pozycji tego spisu) wyłączonych z ewidencji (z układem chronologicznym według daty wpływu lub załatwienia) i ewentualnie spraw rejestrowanych w rejestrze (według pozycji rejestru). W razie małej ilości dokumentacji można było wymienionych podteczek nie zakładać. Zawartość teczek o symbolu „0” (przeznaczonych na normatywy) miała być ułożona przedmiotowo, a następnie chronologicznie, z wydzielonymi zarządzeniami własnymi. Jeszcze inne, odmienne układy wewnątrz niektórych teczek (według osób, instytucji lub obiektów) wskazane były w uwagach do wykazu akt. Przykłady takich podteczek, określanych też jako okładki, przedstawiono w tabeli 36.

Tabela 36. Przykłady układów dokumentacji w teczkach przewidzianych w wykazie akt starostw województwa lubelskiego z 1931 r.

Znak teczki	Tytuł teczki (hasło)	Układ akt wewnątrz teczki
Org.5	Sprawy osobowe urzędników i funkcjonariuszy niższych	podteczka dla każdej osoby
B.8	Stowarzyszenia i związki	podteczka dla każdej organizacji
B.P.5	Cudzoziemcy o nieustalonej przynależności	okładka dla każdego cudzoziemca
B.P.14	Obwody łowieckie [...]	okładka dla każdego obwodu łowieckiego
Bud.1	Administracja budynków państwowych	podteczka dla każdego obiektu
L.4	Plany gospodarstw leśnych [...]	podteczka dla każdego obiektu

Na podstawie: Lub. Dz. Woj. 1931, nr 28a, poz. 290.

Ciekawego przykładu zastosowania rozwiązań kancelarii bezdziennikowej do prowadzenia dokumentacji niejawniej dostarczają akta starostwa łukowskiego. W tamtejszym referacie bezpieczeństwa stosowany był w latach trzydziestych wykaz akt (o budowie jednoszczeblowej, liczący 17 teczek, w tym teczkę „0” przeznaczoną na normatywy i teczkę „różne”), a tajną dokumentację ewidencjonowano w spisach spraw dla poszczególnych teczek⁹⁸.

W praktyce funkcjonowania starostw dotkliwie było nieprzestrzeganie ciągłego na referentach obowiązku nanoszenia na akta spraw załatwionych znaku wynikającego z rzeczowego planu registratury. Nieprawidłowość ta była wskazywana w starostwie puławskim w roku 1921 i ponownie w roku 1929. Musiała mieć dość powszechny charakter, gdyż wspomina o niej również S. Stosyk w swym komentarzu do przepisów o przechowywaniu akt⁹⁹. Oprócz tego bruliony trafiające do registratury nie były opatrywane datą załatwienia sprawy, a nawet zdarzało się, że były to akta niezałatwione (Radzyń 1921) lub też zawierające gotówkę (Zamość 1923)¹⁰⁰.

⁹⁸ APL, SPŁukowskie, sygn. 236, k. 2.

⁹⁹ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 869, k. 343 i 264. S. Stosyk, *Przepisy o przechowywaniu...*, s. 35.

¹⁰⁰ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 870, k. 12v; sygn. 876, k. 20v.

Wielokrotnie stwierdzano (w Janowie, Siedlcach i Sokołowie w latach 1922–1923) przechowywanie dokumentacji w nieładzie, rozproszonej po wszystkich pomieszczeniach urzędu. Sami referenci (zwłaszcza fachowi) przetrzymywali bez uzasadnionej potrzeby akta, co sprzyjało wspomnianym już lukom w zapisach w drugiej części dziennika podawczego, przeznaczonej dla pism wychodzących. Wytykano to w starostwie bialskim (1921 i 1928), konstantynowskim (1921) i radzyńskim (1930). W starostwie lubelskim (1927) i puławskim (1929) referenci (zwłaszcza fachowi) samowolnie, bez wiedzy urzędników kancelaryjnych, zabierali z registratury akta (które częstokroć później ginęły), a nawet czynili zapiski w dzienniku podawczym. Zarządzeniem z 25 I 1927 r. wojewoda zakazał architektom powiatowym zabierania ze sobą akt podczas wyjazdów służbowych, które ci odbywali prowadząc sprawy budowlane w kilku starostwach jednocześnie¹⁰¹.

Referenci z formalnie nałożonych na siebie obowiązków prowadzenia registratur też nie zawsze wywiązywali się właściwie. Brak porządku i systematyczności w tej dziedzinie, wiodący do trudności w odszukaniu akt, stwierdzano w starostwie radzyńskim podczas kolejnych lustracji w latach 1928, 1929 i 1930. Komisarzowi ziemskiemu w Hrubieszowie (1935) zarzucono nieprzestrzeganie zasady chronologicznego układu akt, zaś sytuację w referatach rolnych w Garwolinie i Siedlcach (odpowiednio w latach 1934 i 1936) określono w materiałach kontrolnych mianem chaosu¹⁰².

Nader istotne dla funkcjonowania kancelarii bezdziennikowej były usterki, związane ze stosowaniem, zajmującego w niej naczelne miejsce, wykazu akt. Zmiana symboli literowych niektórych klas wyższego rzędu wykazu, dokonana w roku 1934, nie we wszystkich urzędach została uwzględniona. Komisarze ochrony lasów w Chełmie i Siedlcach w roku 1935, a weterynarz powiatowy starostwa sokołowskiego jeszcze w roku 1937 posługiwali się nieaktualnymi symbolami (odpowiednio „L” zamiast „RL” i „Wet.” zamiast „RW”). Z kolei w 1935 r. weterynarz powiatowy w Siedlcach nie miał założonych trzech teczek dodanych do wykazu akt w roku poprzednim, zaś w referacie rolnym starostwa bialskiego dokumentację gromadzono w teczkach utworzonych całkowicie niezgodnie z wykazem akt i oznaczonych symbolami od „0/1” do „0/28” oraz w teczce „administracja”¹⁰³.

Samowolne założenie nieprzewidzianych wykazem akt teczek B.P.17m „poświadczenia emerytalne” i A.P.H.17 „nawozy sztuczne” wytknięto podczas lustra-

¹⁰¹ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 862, k. 97; sygn. 871, k. 94 i 48; sygn. 874, k. 123; sygn. 857, k. 28–28v i 181–182; sygn. 870, k. 167; sygn. 863, s. 19; sygn. 866, k. 215; sygn. 869, k. 263; sygn. 252.

¹⁰² APL, UWL Wydz. Og., sygn. 870, k. 87; sygn. 870, k. 127–127v i 166; UWL Wydz. RiRR, sygn. 1645, k. 69, 24 i 76.

¹⁰³ APL, UWL Wydz. RiRR, sygn. 2130, k. 27; UWL Wydz. Og., sygn. 871, k. 742–743; sygn. 872, k. 274; sygn. 871, k. 742–743; UWL Wydz. RiRR, sygn. 1645, k. 63.

cji Starostwa Grodzkiego Lubelskiego w 1933 r. Co do pierwszej z nich starosta grodzki lubelski w swych zastrzeżeniach do protokołu lustracyjnego dowodził, iż utworzona została jedynie podteczka (dla teczki B.P.17 „Świadectwa moralności, o stanie majątkowym i wspólności małżeńskiej”), co w myśl instrukcji kancelaryjnej nie wymagało zgody wojewody, a było uzasadnione znaczną ilością świadectw moralności i zaświadczeń o stanie majątkowym (odpowiednio 450 i około 300), których wydawanie powierzone było dwóm urzędnikom¹⁰⁴.

Najpoważniejsza grupa nieprawidłowości związanych ze stosowaniem wykazów akt polegała na wadliwym kwalifikowaniu spraw pod względem rzeczowym. W ogólny sposób wytykano to przy okazji inspekcji referatów rolnych w Hrubieszowie i Radzynie w roku 1935 oraz podczas zjazdów starostów w latach 1936, 1937 i 1939. Zestawienie szczegółowo wskazanych w dokumentacji kontrolnej usterek (w kolejności haseł uznanych przez inspektorów za właściwe) zawiera tabela 37¹⁰⁵.

Tabela 37. Błędy w klasyfikowaniu dokumentacji według wykazu akt wykryte podczas kontroli starostw województwa lubelskiego w latach 1932–1935

Sprawa (sprawy)	Znak i tytuł teczki zastosowany niewłaściwie zdaniem kontrolującego	Znak i tytuł teczki właściwy zdaniem kontrolującego	Miejsce wystąpienia błędu – starostwo, rok
urlopy wypoczynkowe w 1935 r.	Org.0 – Przepisy, okólniki, instrukcje [...]	Org.2 – Organizacja i tryb urzędowania starostwa [...]	radzyńskie, 1935
wykaz stanu osobowego	Org.2 – Organizacja i tryb urzędowania starostwa [...]	Org.5 – Sprawy osobowe urzędników [...]	biłgorajskie, 1935
wykaz b. stypendystów Muzeum Przemysłu	j. w.	j. w.	biłgorajskie, 1935
j. w.	B.P.2 – Przepisy porządkowe z dziedziny policji budowlanej, ogniowej, obyczajowej [...]	j. w.	hrubieszowskie, 1935
j. w.	RO15 – teczka nieprzewidziana w wykazie akt	j. w.	włodawskie, 1935
udzielenie urlopu lekarzowi powiatowemu	Org.2 – Organizacja i tryb urzędowania starostwa [...]	j. w.	hrubieszowskie, 1935
legitymacje urzędnicze	Org.0 – Przepisy, okólniki, instrukcje [...]	j. w.	radzyńskie, 1935

¹⁰⁴ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 867, k. 32; SGL, sygn. 4, k. 41–41v.

¹⁰⁵ APL, UWL Wydz. RiRR, sygn. 1645, k. 69 i 71; UWL Wydz. Og., sygn. 193, s. 92; sygn. 194 i 196.

Sprawa (sprawy)	Znak i tytuł teczeki zastosowany niewłaściwie zdaniem kontrolującego	Znak i tytuł teczeki właściwy zdaniem kontrolującego	Miejsce wystąpienia błędu – starostwo, rok
funkcjonariusze kawalerowie Virtuti Militari	O.5 – Akcje społeczne kierowane lub popierane przez starostę	j. w.	zamojskie, 1935
przekazywanie wkładek emerytalnych	Org.0 – Przepisy, okólniki, instrukcje [...]	j. w.	zamojskie, 1935
kontrola rachunkowości i gospodarki	B.G.0 – Przepisy, okólniki, instrukcje [...]	B.G.1 – Sprawy budżetowe i zaliczki	włodawskie, 1935
kontrola rachunkowości	B.G.4 – Inwentarz biurowy	j. w.	zamojskie, 1935
zapotrzebowanie druków	B.G.2 – Koszta podróży, diety, płace	B.G.5 – Materiały pisarskie i druki	włodawskie, 1935
opinie	O [brak dokładnego wskazania]	B.21 – Opinie	zamojskie, 1933
ulgowe paszporty do Czechosłowacji	B.P.0 – Przepisy, okólniki, instrukcje [...]	B.P.7 – Paszporty zagraniczne	biłgorajskie, 1935; zamojskie, 1935
ulgowe paszporty do Austrii	j.w.	j. w.	włodawskie, 1935
wydobycie metryki / wyciągu z księgi ludności stałej	A.A.4 – Sprawy związane z postępowaniem administracyjnym	[brak wskazania]	janowskie, 1933
zaopatrzenie emerytalne	B.P.17 – Świadczenia moralności, o stanie majątkowym [...]	A.C. [brak dokładnego wskazania]	zamojskie, 1933
konsularne	A.A.0 – Przepisy, okólniki, instrukcje [...]	A.C.6 – Sprawy konsularne	puławskie, 1932
świadczenia zdolności do zawarcia małżeństwa zagranicą	A.C.5 – Sprawy metrykalne [...]	A.C.7 – Zawieranie małżeństw [...]	garwolińskie, 1935
wynik poboru	Wojsk.10 – Zmiany w listach poborowych	Wojsk.1 – Pobór do wojska	garwolińskie, 1935
regulaminy aresztów miejskich i gminnych	B.P.1 – Przepisy porządkowe [...]	K.4 – Więziennictwo, areszty gminne	radzyńskie, 1935
doniesienie o gradobicu	Rol.4 – Sprawy wykonania ustawy o rybołówstwie	Rol.5 – Inne sprawy	hrubieszowskie, 1935
szczepienia	Z.22 – Walk z chorobami wenerycznymi [...]	Z.19 – Szczepienia ochronne	biłgorajskie, 1935
dezynfekcja odzieży	j.w.	Z.20 – Walka z chorobami zakaźnymi...	biłgorajskie, 1935

Na podstawie: APL, UWL Wydz. Og., sygn. 870, k. 195; sygn. 858, k. 464; sygn. 861, k. 543; sygn. 875, k. 368; sygn. 861, k. 543; sygn. 870, k. 195; sygn. 876, k. 265; sygn. 875, k. 368; sygn. 876, k. 251; sygn. 858, k. 464; sygn. 876, k. 266; sygn. 875, k. 368; sygn. 862, k. 382; sygn. 876, k. 251; sygn. 869, k. 318; sygn. 860, k. 315; sygn. 870, k. 195; sygn. 861, k. 543; sygn. 858, k. 464–465.

Blisko 30% wyliczonych tu nieprawidłowości stanowią błędy klasyfikowania spraw do teczek przeznaczonych na przechowywanie normatywów. Być może wynikało to z trudności w określeniu, czy dane pismo dotyczy sprawy indywidualnej, czy zawiera wytyczne o charakterze generalnym i względnie trwałe. Część nieprawidłowości mogła też być skutkiem lakoniczności czy niejednoznaczności niektórych haseł lub niejasności kryteriów ich rozgraniczenia¹⁰⁶.

Odrębnie uregulowane było nadawanie układu aktom normatywnym, których zbiory miały stanowić wyodrębnione części registratur. Według przepisów instrukcji kancelaryjnej z 1921 r. starostwa miały otrzymywać okólniki urzędu wojewódzkiego w dwóch egzemplarzach, z których jeden traktowany miał być jak każde inne pismo wpływające, natomiast drugi podlegał rejestracji w specjalnej ewidencji i przechowywaniu w zbiorze ogólnym okólników, prowadzonym przez naczelnika kancelarii. Ich wyszukiwanie miało ułatwiać specjalnie prowadzony skorowidz rzeczowy. Jak już wspomniano, okólniki te miano równolegle ewidencjonować (w zasadzie chronologicznie) w skorowidzu do dziennika podawczego (par. 39).

Natomiast instrukcja kancelaryjna z 1927 r. przewidywała, iż starostwo otrzymywać miało okólniki UWL w czterech egzemplarzach, z których jeden, traktowany jak zwykły wpływ, trafiał do akt sprawy, pozostałe zaś do zbiorów okólników odpowiednio u starosty, w danym referacie i do zbioru ogólnego. Okólniki MSW otrzymywane w dwu egzemplarzach rozdzielano do akt sprawy i do ogólnego zbioru. Tenże ogólny zbiór miał prowadzić kierownik kancelarii, układając normatywy rocznikami, a w ich obrębie według działów rzeczowych. W ramach nowelizacji instrukcji zastąpiono to układem według roczników, a następnie numerów okólników, zaś posługiwanie się zbiorem miało ułatwić skorowidz rzeczowy (par. 51). Instrukcja referendarska z tego samego roku wspomina też o skorowidzach do referatowych zbiorów normatywów (pkt 20).

W protokołach lustracyjnych przewijają się jednak uwagi o tym, iż zbiory normatywów (szczególnie referenckie) są niekompletne, nieuporządkowane i nieaktualizowane (chełmskie w 1928 r. i grodzkie lubelskie w 1933 r.). Na zjeździe starostów w roku 1932 jako przykład wskazujący na nieprzestrzeganie zasad postępowania z nadesłanymi okólnikami podano przypadek odnalezienia przez inspektora w registraturze pewnego starostwa wszystkich czterech egzemplarzy okólnika, nierozdzielonych zgodnie z obowiązującymi zasadami pomiędzy odpowiednie zbiory. Fakt nieprzestrzegania przez referentów obowiązku prowadzenia zbiorów i skorowidzów normatywów był wytknięty również podczas zjazdu starostów w 1936 r. Starosta krasnostawski próbując poprawić sytuację w tej mierze nakazał w roku 1937 uporządkowanie normatywów, co najprawdopodobniej nie odniosło spodziewanego skutku, bo zarządzenie to powtórzył w roku 1939¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Por.: T. Manteuffel, *Wykaz akt w kancelarii...*, s. 190.

¹⁰⁷ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 859, k. 528; sygn. 867, k. 31; sygn. 191a, k. 48; sygn. 193, s. 90; SPKrasnostawskie, sygn. 7, k. 217–220.

Inspekcja ministerialna w 1933 r. stwierdziła, że wśród normatywów znajdują się pisma, które charakteru normatywnego nie mają i winny znaleźć się w ogólnym układzie akt. Natomiast odwrotna sytuacja miała miejsce w referacie bezpieczeństwa starostwa włodawskiego w 1928 r., gdzie normatywy były przechowywane razem z pozostałymi aktami. Usterki dotyczyły także zbiorów normatywów własnych, wydawanych przez starostę. Zaległość w jego prowadzeniu stwierdzona w starostwie hrubieszowskim w 1927 r. sięgała jeszcze roku 1921. Sprawne posługiwanie się zbiorami normatywów ułatwiać miały skorowidze do nich. Brak tej przewidzianej instrukcją kancelaryjną pomocy wystąpił w roku 1922 w starostwach biłgorajskim, chełmskim i janowskim¹⁰⁸.

W latach trzydziestych charakter referenckich zbiorów normatywów miały teczki przewidziane wykazem akt i oznaczone we wszystkich grupach rzeczowych symbolami „0”. W zarządzeniach wydanych po lustracji starostw garwolińskiego i hrubieszowskiego w 1936 r. podkreślono, iż teczki te, wyposażone w rzeczowy skorowidz zarządzeń, mają charakter ciągły i stały, w związku z czym nie podlegają przekazywaniu do składnicy akt, natomiast należy z nich wyłączać i archiwizować normatywy zdezaktualizowane. W referacie wojskowym starostwa łukowskiego stwierdzono, iż normatywy są przechowywane w poszczególnych teczkach rzeczowych i razem z nimi trafiają później do archiwum urzędu¹⁰⁹.

W praktyce badanych urzędów dość różnorodne rozwiązania spotykało się przy przechowywaniu akt tajnych. Układ rzeczowy stosowano np. w starostwie garwolińskim w 1928 r., gdzie obejmował on pięć działów, czy w konstantynowskim w 1923 r., przewidującym je w liczbie dziesięciu. Wobec pierwszego z tych urzędów postawiono zresztą zarzut zastosowania nie dość ścisłego podziału rzeczowego. Pewną ewolucję można zaobserwować w starostwie biłgorajskim. Układ przewidujący cztery działy z roku 1923 w roku 1926 był już rozbudowany do czterech działów pierwszego rzędu, z których każdy liczył od 2 do 16 poddziałów drugiego rzędu. Rzeczowo układano również akta mobilizacyjne, dzieląc je na trzy grupy w starostwie sokołowskim w 1923 r. (gdzie notabene przechowywane były w prywatnym kufrze starosty) lub na 12 grup w starostwie krasnostawskim w roku 1926¹¹⁰.

W niektórych urzędach (np. w starostwie lubartowskim w 1928 r. czy puławskim w 1925 r.) dla całości lub części dokumentacji niejawnej przyjęty był układ liczbowy, czyli oparty na numeracji pism według dziennika podawczego. W latach 1927–1929 przy okazji lustracji w Chełmie, Garwolinie, Janowie, Ra-

¹⁰⁸ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 854, k. 420; UWL Wydz. SP, sygn. 1628, k. 59; UWL Wydz. Og., sygn. 861, k. 189; sygn. 858, k. 19; sygn. 859, k. 5v; sygn. 862, k. 17v.

¹⁰⁹ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 860, k. 322; SPHrubieszowskie, sygn. 12, s. 225–226; UWL Wydz. Wojsk. sygn. 19.

¹¹⁰ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 860, k. 197; sygn. 863, k. 54; sygn. 858, k. 49 i 250; sygn. 872, k. 374–375; sygn. 864, k. 151.

dzyniu, Siedlcach i Sokołowie zalecano przechodzenie na układ rzeczowy, co w tym ostatnim starostwie napotykało na pewien opór¹¹¹.

Narastająca w urzędach dokumentacja, po upływie pewnego czasu od załatwienia spraw, których dotyczyła i wraz z malejącą przydatnością w bieżącym urzędowaniu, podlegała archiwizacji. Obszernie potraktowano to zagadnienie w najstarszej instrukcji kancelaryjnej, według której po upływie pięciu lat od załatwienia sprawy akta ważniejsze miały być przekazywane z oddziałów kancelaryjnych do archiwum (według określenia instrukcji), zaś pozostałe brakowane. Akta zakwalifikowane do wybrakowania wpisać należało do specjalnego spisu, który podpisywał kierownik urzędu. Fakt wybrakowania należało odnotować przy odnośnych pozycja dziennika, dołączając doń także ów spis akt. Dokumentacja znajdująca się w archiwum bieżącym podlegała zewidencjonowaniu, co łączyło się z nadaniem specjalnych sygnatur archiwalnych określających jej układ. Sygnatury te należało odnotować w dziennikach podawczych, a ewidencję archiwum uzupełniał skorowidz. W instrukcji tej nie przewidywano w ogóle przekazywania dokumentacji do archiwum historycznego, mowa jest tylko o przedawnieniu się akt znajdujących się w archiwum, co miało stanowić przesłankę do ich zniszczenia (par. 20 i 23).

Kolejna instrukcja – z 1921 r. – w kwestii archiwizowania oraz brakowania narastającej w starostwach dokumentacji zapowiadała jedynie (par. 25) wydanie odpowiednich przepisów, co jednakowoż w okresie jej obowiązywania nie nastąpiło. Wojewoda okólnikiem z 30 X 1924 r. przypomniał jedynie o konieczności uzyskania zgody państwowej służby archiwalnej na brakowanie akt. Ponadto w roku 1923 określono termin przechowywania kopert z otrzymanej korespondencji na 6 miesięcy, a w 1927 r. przekazano starostom informację, iż Archiwum Państwowe w Lublinie nie przyjmuje jeszcze akt wytworzonych po roku 1918. Nieaktualną dokumentację mobilizacyjną należało natomiast niszczyć przez spalanie po uzyskaniu zgody władz przełożonych, odnotowując datę i numer protokołu zniszczenia w dzienniku podawczym Mob¹¹².

Kompleksową regulację postępowania z dokumentacją tracącą bieżącą przydatność stanowiły dopiero wydane w 1936 r. przepisy o przechowywaniu akt. Dokumentacja w komórkach organizacyjnych urzędu (w przypadku starostw u referentów) miała znajdować się tak długo, jak długo potrzebna była do pracy bieżącej, a następnie, po uporządkowaniu według systemu kancelaryjnego obowiązującego w chwili ostatecznego załatwienia sprawy, podlegała przekazaniu składnicy akt. Ta ostatnia stanowiła część kancelarii i z zasady miała być wspólna dla całego urzędu, choć dopuszczono wyjątki, także polegające na tworzeniu skład-

¹¹¹ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 865, k. 180; sygn. 869, s. 477; sygn. 859, k. 565; sygn. 860 k. 279; sygn. 862, k. 234; sygn. 870, k. 83; sygn. 871, k. 632; sygn. 872, k. 142.

¹¹² APL, SPHrubieszowskie, sygn. 10, s. 604; SPLubelskie, sygn. 28; SPHrubieszowskie, sygn. 11, k. 86; UWL Wydz. Og., sygn. 868, k. 130–131.

nic wspólnych dla wielu urzędów. Łączny okres przechowywania dokumentacji w urzędzie (w komórkach organizacyjnych i w składnicy akt) określono poprzez odesłanie do przepisów ramowych oraz do odrębnych zarządzeń (par. 2, 1 i 5). Te pierwsze jako zasadniczy okres przechowywania wskazały 10 lat z zastrzeżeniem, iż nie powinien on być krótszy niż dwa lata i nie dłuższy niż 35 lat¹¹³.

Całość wytworzonej w urzędzie dokumentacji podlegała podziałowi na dokumentację kategorii A – przewidzianą do wieczystego przechowywania i kategorii B – o czasowej przydatności. Omawiane przepisy wyliczyły rodzaje dokumentacji, która winna zostać zakwalifikowana do kategorii A. W roku 1938 wyliczenie to zostało nieco rozszerzone, a ponadto nakazano (w odniesieniu do m.in. starostw województwa lubelskiego) zaliczenie do kategorii A wszystkich akt zaborczych oraz polskich wytworzonych przed rokiem 1921. Jeśli idzie o akta kategorii B, to ustalenie okresów przechowywania poszczególnych ich rodzajów należało do wicestarosty (par. 7 i 8). Znaleźć można tylko dwa publikowane zarządzenia MSW z roku 1939, określające ogólnie okresy przechowywania kart poborowych oraz grzbietów bloków doraźnych mandatów karnych¹¹⁴.

Po 10 latach przechowywania dokumentacji winno nastąpić jej ostateczne zakwalifikowanie do kategorii A lub B, ustalenie akt podlegających dalszemu przechowywaniu w składnicy jako wiążących się z pracą bieżącą, przekazanie akt kategorii A do archiwum państwowego, zniszczenie dokumentacji kategorii B oraz wyłączenie dokumentów stanowiących własność prywatną (par. 9). Ogólne zasady tej ostatniej czynności (wobec niemożność sformułowania ścisłych zaleceń) określiło specjalne zarządzenie MSW z 21 III 1936 r. Zwrócono w nim uwagę na konieczność uwzględnienia istnienia prawnego obowiązku zachowania dokumentu w aktach sprawy, możliwości uzyskania przez stronę innych jego egzemplarzy (z uwzględnieniem kosztów i trudności z tym związanych) oraz dokonania oceny, czy dokument ma dla sprawy istotne znaczenie¹¹⁵.

Adnotacje określające kwalifikację akt mogli na nich umieszczać już referenci w momencie załatwiania sprawy. Początkowo miał to być ich bezwzględny obowiązek, lecz przepis został sformułowany jako fakultatywny w związku ze sprzeciwem niektórych wojewodów. Wynikało to z panującej rozbieżności opinii co do powierzenia czynności kwalifikowania akt do wieczystego przechowywania bądź to referentowi załatwiającemu sprawę, bądź to urzędnikowi prowadzącemu składnicę akt (par. 6)¹¹⁶.

¹¹³ MP 1932, nr 2, poz. 3. S. Stosyk, *Przepisy o przechowywaniu...*, s. 22.

¹¹⁴ Dz. Urz. MSW 1938, nr 38, poz. 228; 1939, nr 7, poz. 55; nr 2, poz. 8.

¹¹⁵ Dz. Urz. MSW 1936, nr 9, poz. 46. S. Stosyk, *Przepisy o przechowywaniu...*, s. 18–19, zwraca uwagę na konieczność ochrony dokumentów stanowiących własność prywatną (traktowanych jak depozyt), często składanych niepotrzebnie w toku załatwiania spraw z powodu niejasności przepisów lub braku orientacji urzędników.

¹¹⁶ Za kwalifikowaniem akt wyłącznie w składnicy z udziałem fachowego urzędnika opo-

Powyżej przedstawione zasady dotyczyły też akt niejawnych, z tym że wybrakowana dokumentacja miała być niszczona przez spalanie, zaś akta tajne obligatoryjnie, a poufne na zarządzenie starosty miały być przechowywane poza składnicą akt z zastosowaniem odrębnych przepisów (par. 1 i 12)¹¹⁷.

Objęte badaniami źródła zawierają wzmianki dotyczące archiwów bieżących starostw, między innymi poświadczające obecność w nich dokumentacji wytworzonej przez innych aktotwórców. Akta sprzed roku 1918 znajdowały się w Lubartowie i Łukowie (w obu urzędach w stanie nieuporządkowanym). Wynikało to prawdopodobnie z konieczności zabezpieczenia akt zastanych przez tworzącą się administrację odrodzonej Polski. Do roztoczenia takiej opieki nad dokumentacją komend powiatowych MSW zarządzeniem z 28 III 1919 r. zobligowało jeszcze komisarzy powiatowych. Nieco inny charakter miała obecność w archiwach starostw akt narosłych w zlikwidowanych już urzędach. Zapewne przynajmniej w części znalazły się one tam jako sukcesja kancelaryjna w momencie przejmowania przez starostów kompetencji organów administracji tracących swą samodzielność ustrojową. W roku 1926 w archiwum starostwa tomaszowskiego znajdowała się dokumentacja urzędu aprowizacyjnego, inspektora rolnego, biura odbudowy, komisji szacunkowej szkód wojennych czy biura oficera ewidencyjnego¹¹⁸.

Systematycznie w materiałach kontrolnych przewijają się stwierdzenia o pozostawaniu archiwów bieżących urzędów w stanie nieuporządkowania. Zmianę tej sytuacji nakazano w 1927 r. staroście chełmskiemu, w 1928 r. białskiemu i biłgorajskiemu, w 1932 r. puławskiemu i w 1935 r. garwolińskiemu. Formułując tego typu zalecenia w roku 1936 dla starostw w Białej, Siedlcach i Węgrowie, wskazywano na przewidywane wejście w życie przepisów o przechowywaniu akt, z czym UWL wiązał chyba nadzieje na postawienie archiwów starostw na właściwym poziomie. Z pisma tego urzędu z grudnia 1937 r. wynika, że prace porządkowe w składnicach akt mieli przeprowadzić okresowo zatrudniani dietariusze¹¹⁹.

Z innych usterek w funkcjonowaniu archiwów bieżących w roku 1923 w Radzynie stwierdzono archiwizowanie akt spraw niezłatwionych, a w Lublinie nie ewidencjonowano dokumentacji wydawanej z archiwum urzędnikom ani też ni-

wiadał się S. Stosyk, *Przepisy o przechowywaniu...*, s. 32–36. Przeciwny temu był J. Stojanowski w recenzji pracy S. Stosyka („Archeion” t. 15, 1937–1938, s. 118) i G. Kaleński, *Brakowanie akt*, Warszawa 1934, s. 35–37. R. Degen, *Urzednicy, selekcja i brakowanie dokumentacji w Polsce w XX wieku*, [w:] *Dzieje biurokracji na ziemiach polskich*, t. 3, cz. 2, red. A. Górak, K. Łatawiec, D. Magier, Lublin–Siedlce 2010, s. 549–551.

¹¹⁷ S. Stosyk, *Przepisy o przechowywaniu...*, s. 40.

¹¹⁸ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 865, k. 122; APL (registratura własna), sygn. 34, k. 1–22; SPKonstantynowski, sygn. 1, k. 55; UWL Wydz. Og., sygn. 873, k. 219.

¹¹⁹ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 859, k. 450; sygn. 857, k. 181; sygn. 858, k. 358; sygn. 869, k. 318; sygn. 860, k. 316; sygn. 857, k. 221; sygn. 871, k. 749; sygn. 874, k. 540; SPZamojskie, sygn. 7, s. 25–26.

komu nie była powierzona opieka nad nim. Częstym przedmiotem krytycznych uwag inspekcyjnych były warunki lokalowe, w jakich przechowywano dokumentację z lat poprzednich. We Włodawie w roku 1927 akta znajdowały się w koszach stojących na korytarzu, w Sokołowie w 1928 r. – w pokoju, w którym dyżurowali i nocowali woźni, a w Janowie w 1930 r. (mimo wcześniejszych uwag) – na strychu. Wreszcie w starostwie konstantynowskim ułożone w ciasnej komórce akta dzieliły los równie kłopotliwego depozytu, jakim były egzemplarze skonfiskowanej broni, stanowiące dowody w postępowaniach karno-administracyjnych¹²⁰.

Na podstawie znanych źródeł zakres rzeczywistych ingerencji państwowej służby archiwalnej w przebiegające w administracji zespolonej procesy archiwizacji można uznać za nader skromny. Nie udało się stwierdzić przeprowadzania przez archiwa państwowe wizytacji składnic akt w badanych starostwach. Jedynie w maju 1928 r. Wydział Archiwów Państwowych Ministerstwa Wyznań i Oświecenia Publicznego rozesał kwestionariusz, który służył zebraniu informacji o przechowywanych w urzędach aktach pochodzących sprzed roku 1918. Również jeśli chodzi o stosowanie środka nadzorczego w ścisłym znaczeniu, jakim było zastrzeżenie zezwolenia państwowej służby archiwalnej na brakowanie akt, to przynajmniej w latach 1925–1939 ani starostwa, ani UWL nie występowały do Archiwum Państwowego w Lublinie z wnioskami w tym przedmiocie¹²¹.

Niekiedy jednak interwencje prowokowały samodzielnie podejmowane w niektórych urzędach próby brakowania dokumentacji, zapewne dyktowane problemami lokalowymi. Gdy jeden ze starostów (najprawdopodobniej chełmski) postanowił wybrakować bliżej nieokreślone akta rewindykowane ze Związku Radzieckiego, wojewoda zarządzeniem z 29 I 1924 r. zwrócił wszystkim starostom uwagę na konieczność uzyskania w takim przypadku zgody państwowej służby archiwalnej. Być może to właśnie pod wpływem tej sprawy wydano już wzmiankowany okólnik wojewody z roku 1924 uzupełniający instrukcję kancelaryjną o wyrażne takie ograniczenie. Wreszcie przejmowanie akt przez archiwa państwowe także nie dotyczyło dokumentacji wytwarzanej po roku 1918. Wojewoda Lubelski zarządzeniem z 6 VII 1927 r. przekazał starostom wytyczne dyrektora Archiwum Państwowego w Lublinie dotyczące przekazywania dokumentacji do archiwum, zawierające jednocześnie zastrzeżenie, iż archiwum nie przejmuje akt powstałych po roku 1918¹²².

¹²⁰ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 870, k. 38; sygn. 866, k. 45; sygn. 875, k. 234; sygn. 872, k. 145; sygn. 862, k. 330; sygn. 863, s. 321.

¹²¹ *Sprawozdanie z działalności...*: w roku 1935, „Archeion” t. 14, 1936, s. 85–100; w roku 1936, „Archeion” t. 15, 1937–1938, s. 141–153. A. Rybarski, *Sprawozdanie z działalności Wydziału...*, s. 133–154. Idem, *Sprawozdanie z działalności archiwów...*: Rok 1935, „Archeion” t. 14, 1936, s. 101–170; Rok 1936, „Archeion” t. 15, 1937–1938, s. 154–208; Rok 1937, „Archeion” t. 16, 1938–1939, s. 155–216.

¹²² APL, SPŁukowskie, sygn. 33, k. 199. E. Kus, op. cit., s. 59. APL, SPHrubieszowskie,

* * *

Zasady zorganizowania obsługi kancelaryjnej oraz wykonywania składających się na nią czynności w objętych badaniami urzędach ulegały przekształceniom. Mielśmy tu do czynienia z kancelarią dziennikową, opartą o różne zasady prowadzenia dziennika podawczego, oraz bezdziennikową wykorzystującą wykaz akt. Stosowanie obu typów rozdzielał okres przejściowy, cechujący się dualizmem trybów manipulacji. Występujące w jednym z nich rejestry spraw typowych wydają się pewnego rodzaju zapowiedzią rozwiązań kancelarii bezdziennikowej. Wykorzystywano również rozmaite modele rozmieszczenia obowiązków kancelaryjnych w strukturach organizacyjnych, od pełnej ich centralizacji i zarazem koncentracji w kancelarii ogólnej aż po powierzenie wielu z nich pracownikom merytorycznym, czyli zastosowanie modelu zdecentralizowanego.

Odnosząc się do sytuacji panującej w innych województwach, jako charakterystyczne wskazać można dwa momenty. Po pierwsze, stosunkowo wcześniej w województwie lubelskim nastąpiło odejście od koncepcji oddziałów kancelaryjnych. Po drugie, mimo iż nowa instrukcja kancelaryjna dla tutejszych starostw została opracowana pod koniec lat dwudziestych, to wdrożenie ogólnopolskiej reformy z początku lat trzydziestych nie doznało wyraźniejszego opóźnienia¹²³.

sygn. 10, s. 604; sygn. 11, k. 86. Jedynie ze starostwa łukowskiego Archiwum Państwowe w Lublinie przejęło akta dziewiętnastowieczne – APL, APL (registratura własna), sygn. 34, k. 1–22 i 28–31, por.: E. Kus, *op. cit.* s. 60. Przejęcie akt starostwa siedleckiego przez Archiwum Akt Nowych w Warszawie w roku 1939 wzmiankuje W. Wysocki, *Archiwum Akt Nowych w Warszawie 1930–1946. Dzieje i działalność*, „Teki Archiwalne. Seria Nowa” t. 8, 2004, s. 24. W szerszym kontekście przejmowanie najnowszej dokumentacji przez ówczesne archiwa państwowe przedstawia I. Mamczak-Gadkowska, *op. cit.*, s. 185–187.

¹²³ H. Robótka, *Kancelaria...*, s. 155 i 168–169.

ROZDZIAŁ IV

Rola kancelarii w toku urzędowania

4.1. Kancelaria a model załatwiania spraw urzędowych

Dogodnym punktem wyjścia do rozważań o roli kancelarii i dokumentacji w funkcjonowaniu starostw może być typologia form działania administracji, opracowana przez Jerzego Starościa. Wyróżnił on wśród nich: stanowienie norm ogólnie obowiązujących (wydawanie aktów normatywnych), wydawanie aktów administracyjnych, zawieranie porozumień administracyjnych, zawieranie umów, prowadzenie działalności społeczno-organizatorskiej i wykonywanie czynności materialno-technicznych. Formy te można jeszcze dodatkowo podzielić na działania administracji w sferze zewnętrznej – skierowane do podmiotów niepowiązanych z organem administracji zależnością służbową i w sferze wewnętrznej – gdy taka zależność między jednostkami organizacyjnymi lub osobami występuje¹.

Spośród tych form działania za najdonioślejsze dla badanych urzędów można uznać: wydawanie aktów normatywnych, wydawanie aktów administracyjnych i wykonywanie czynności materialno-technicznych (odpowiednio w sferze zewnętrznej lub wewnętrznej). Dwie pierwsze formy, w odróżnieniu od czynności materialno-technicznych, wywołują skutek w postaci pojawienia się nowej normy prawnej – nakazu określonego zachowania. Różnica między aktem normatywnym a administracyjnym tkwi natomiast w konkretności oznaczenia adresata i sytuacji, której norma dotyczy. Akt normatywny jest kierowany do kręgu niewskazanych konkretnie podmiotów i znajduje zastosowanie w wielu sytuacjach – ma więc charakter generalny, w odróżnieniu od indywidualnego w charakterze aktu administracyjnego².

¹ J. Starośćiak, *Prawne formy...*, s. 42–45. R. Gałęski, *Czynności materialno-techniczne w systemie prawnych form działania administracji publicznej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa” t. 48, 2001, s. 125–144.

² J. Starośćiak, *Prawne formy...*, s. 48–49, 55 i 63.

W sferze działań wewnętrznych administracji występują akty kierownictwa wewnętrznego (określane też jako polecenia służbowe), które również mogą mieć charakter indywidualny (wtedy stanowią odpowiednik aktu administracyjnego) lub ogólny (odpowiadając aktom normatywnym). Tworzą one normy obowiązujące jednostki (inne organy) lub osoby powiązane z wydającym je organem stosunkiem zależności organizacyjnej. Wykonanie tych norm jest zabezpieczone sankcjami służbowymi oraz dyscyplinarnymi i tylko pośrednio wpływają one na sytuację podmiotów niepodporządkowanych organizacyjnie administracji³.

Czynności materialno-techniczne to grupa działań o niejednorodnym charakterze (stąd trudna do klasyfikowania), których cechą wyróżniającą jest wywoływanie skutków prawnych nie przez bezpośrednie tworzenie nowej normy zachowania, lecz poprzez sam fakt ich wykonania. Jako przykład można tu wymienić wydawanie zaświadczeń i pokwitowań, doręczanie pism urzędowych, prowadzenie ewidencji, wykonywanie zestawień statystycznych czy niektóre działania w ramach przeprowadzania egzekucji administracyjnej. Także i te formy działań mogą być skierowane do aparatu administracyjnego lub do podmiotów niepodporządkowanych⁴.

Wskazać należy w tym miejscu problem nieostrości przedstawionego podziału form działania oraz fakt współwystępowania różnych form w praktycznej realizacji zadań postawionych przed administracją. Przykładem takiego zbiegu form mogą być kompetencje starosty w zakresie kształtowania cen artykułów rolniczych, na które składało się wydawanie trzech rodzajów aktów administracyjnych oraz wykonywanie czynności kontrolnych i ewidencyjnych⁵.

Odnosząc się do przedmiotu niniejszego opracowania, należy stwierdzić, iż tryb wykonywania przez administrację czynności mieszczących się w poszczególnych rodzajach form jej działania był regulowany przepisami prawa powszechnie obowiązującego (prawo administracyjne proceduralne) jak i aktami kierownictwa wewnętrznego, choć na bardzo różnym poziomie szczegółowości. Przykładem takiej kodyfikacji w przepisach wewnętrznych, dotyczącej niemal wszystkich form działań starostów jako organów administracyjnych, może być instrukcja referendarska dla starostw województwa lubelskiego wprowadzona w życie w 1927 r., zastąpiona w roku 1932 przez regulamin pracy dla starostw⁶.

Akty normatywne powszechnie obowiązujące (a więc mieszczące się w działaniach zewnętrznych administracji) starosta mógł wydawać na podstawie artykułu 8 rozporządzenia Rady Ministrów z 13 XI 1919 r. o tymczasowej organiza-

³ J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 32–35. J. Starościak, *Prawne formy...*, s. 45 i 69.

⁴ *Ibidem*, s. 108–110. Odmiennie poglądy na charakter prawny wydawania zaświadczeń przedstawia Z. R. Kmiecik, *Instytucja zaświadczenia w prawie administracyjnym*, Lublin 2002, s. 30–31.

⁵ J. Starościak, *Prawne formy...*, s. 49. Lub Dz. Woj. 1938, nr 26, poz. 247.

⁶ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 249. Lub, Dz. Woj. 1932, nr 13a, poz. 106.

cji powiatowych władz administracji ogólnej w przypadkach przewidzianych prawem oraz na podstawie upoważnienia wojewody. Winny były one być podane do publicznej wiadomości w sposób w danej miejscowości przyjęty, co obejmować mogło też ich publikację w dzienniku urzędowym starostwa, o ile taki był wydawany. Upoważnienie to zostało uchylone przez rozporządzenie Prezydenta RP z 19 I 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej. W myśl jego przepisów rozporządzenia wykonawcze i porządkowe (te ostatnie mające na celu ochronę bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego) mógł wydawać jedynie wojewoda (także z mocą obowiązującą jedynie na części obszaru województwa), publikując je w dzienniku urzędowym wojewódzkim⁷.

Procedurę wydawania aktów administracyjnych (postępowanie administracyjne ogólne) określała początkowo instrukcja MSW dla komisarzy powiatowych z 1919 r., wzorowana na austriackiej instrukcji dla politycznych władz powiatowych z 1885 r. Prawo powszechnie obowiązujące zawierało jedynie fragmentaryczną regulację dotyczącą wnoszenia odwołań od orzeczeń administracyjnych najpierw w postaci ustawy z 1 VIII 1923 r. w sprawie środków prawnych od orzeczeń władz administracyjnych. Kompleksowej kodyfikacji w akcie rangi ustawowej dokonało rozporządzenie Prezydenta RP z 22 III 1928 r. o postępowaniu administracyjnym⁸.

W procedurze administracyjnej starosta występował najczęściej jako organ orzekający w pierwszej instancji, choć np. na podstawie rozporządzenia Prezydenta RP z 1924 r. rozpatrywał też odwołania od orzeczeń zarządów miast niewydzielonych i gmin wiejskich wydawanych w zakresie zatwierdzania niektórych projektów budowlanych⁹. Ponadto mógł wystąpić jako wykonawca czynności (np. przesłuchania świadka) zleconych przez inny organ administracji prowadzący swoje postępowanie.

Spośród procedur administracyjnych szczególnych (unormowanych odmiennie od postępowania ogólnego) w praktyce starostw najistotniejsze było postępowanie karno-administracyjne, czyli orzekanie o winie i karze za popełnienie wykroczeń. Początkowo było ono regulowane dekretem Naczelnika Państwa z 7 II 1919 r. oraz przepisami wykonawczymi do niego. Oprócz tego częściowe regulacje proceduralne znajdowały się w licznych innych aktach prawnych, skutkiem czego zastosowanie miały różne środki odwoławcze w różnych rodzajach spraw. Również ten rodzaj procedury administracyjnej został zunifikowany i kompleksowo skodyfikowany w rozporządzeniu Prezydenta RP z 22 III 1928 r. o postępowaniu karno-administracyjnym, które odsyłało do rozporządzenia o po-

⁷ Dz. P. P. 1919, nr 90, poz. 489. Dz. U. 1928, nr 11, poz. 86.

⁸ Dz. U. 1923, nr 91, poz. 712; 1928, nr 36, poz. 341. R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 120. Nieogłoszoną w żadnym dzienniku urzędowym instrukcję z 1919 r. omawia K. W. Kumaniecki, *Ustrój państwowych władz...*, Kraków 1920, s. 77–84.

⁹ Dz. U. 1924, nr 36, poz. 383.

stępowaniu administracyjnym m.in. w kwestiach wnoszenia podań, wezwań, doręczeń czy określania terminów¹⁰.

Szczegółowo w rozporządzeniu Prezydenta RP z 22 III 1928 r. o postępowaniu przymusowym w administracji uregulowano postępowanie egzekucyjne. Starosta pełnił w nim rolę władzy egzekucyjnej zarządzającej egzekucję obowiązków nałożonych przez przepis prawa lub akt administracyjny, którą wykonywały organy egzekucyjne (m. in. organy gminne). W roku 1932 z właściwości starostów jako władzy egzekucyjnej wyłączono na rzecz administracji skarbowej sprawy świadczeń pieniężnych, pozostawiając im tylko egzekucję kar pieniężnych i grzywien (do 1937 r. gdy przymusowe ściąganie i tych rodzajów należności zostało przekazane organom resortu skarbu). Z szeregu różnorodnych czynności materialno-technicznych wykonywanych przez starostów jedynie w aktach kierownictwa wewnętrznego była regulowana procedura wydawania zaświadczeń, dokonywania legalizacji aktów stanu cywilnego w obrocie prawnym z zagranicą (czyli poświadczanie podpisów i zgodności aktu z prawem), jak też prowadzenie rejestrów, ewidencji, sprawozdawczości i statystyki¹¹.

Formy działań wewnętrznych starostów mogły być kierowane bądź do personelu starostw, bądź do organów starostwie podporządkowanych, w szczególności przełożonych gmin (co do poruczonego zakresu działania samorządu gminnego) i posterunków policji. W związku z tym zasady stosowania tych form były regulowane przepisami prawa administracyjnego ustrojowego (w tym też samorządowego i dotyczącego policji) oraz urzędniczego, a także aktami kierownictwa wewnętrznego. Zabezpieczone sankcjami dyscyplinarnymi polecenia służbowe wydawano, co jest dla nich charakterystyczne, w trybie uproszczonym w stosunku do działań administracji w sferze zewnętrznej¹².

Ogół czynności urzędowych podejmowanych w ramach realizacji większości działań powyżej scharakteryzowanych można ująć w pewien modelowy ciąg – bieg sprawy. Rozpoczyna go wpłynięcie sprawy, po którym następuje gromadzenie danych niezbędnych do jej rozstrzygnięcia, a po rozstrzygnięciu co do meritum końcowym etapem jest przekazanie tego rozstrzygnięcia adresatowi (czyli uzewnętrznienie woli organu administracyjnego)¹³.

¹⁰ Dz. P. P. P. 1919, nr 14, poz. 154. MP 1919, nr 46. Dz. Urz. MSW 1919, nr 16, poz. 184. APL, UWL Wydz. Og., sygn. 185, s. 29-30. Dz. U. 1928, nr 38, poz. 365. R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 121. O realizacji działalności karzącej administracji w postaci aktu administracyjnego J. Starościak, *Prawne formy...*, s. 45-46.

¹¹ Dz. U. 1928, nr 36, poz. 342; 1932, nr 32, poz. 328; nr 62, poz. 581; 1937, nr 43, poz. 341. Lub. Dz. Woj. 1934, nr 6, poz. 51. R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 122. Z. R. Kmiecik, *op. cit.*, s. 17-18.

¹² Dz. U. 1919, nr 90, poz. 489; 1933, nr 35, poz. 294. Dz. P. P. P. 1919, nr 61, poz. 363, Dz. U. 1928, nr 28, poz. 257. Dz. U. 1922, nr 21, poz. 164. J. Starościak, *Prawne formy...*, s. 69.

¹³ J. Starościak, *Zarys...*, s. 319 i 325. Podobnie bieg sprawy administracyjnej ukształtowany już w dobie osiemnastowiecznego absolutyzmu przedstawia H. Izdebski, *Historia administracji*, wyd. 4, Warszawa 2000, s. 59-60.

Wpłynięcie sprawy, czyli rozpoczęcie jej biegu, może być wywołane wniesieniem podania przez petenta, ale też informacją lub zapytaniem pochodzącym od organu niższego, doniesieniem o popełnieniu wykroczenia, nakazem lub zażaleniem organu nadrzędnego (w postaci normatywu lub zindywidualizowanego polecenia służbowego). Możliwe jest też zainicjowanie sprawy z urzędu, choć i w tym przypadku administracja opiera się na jakiś informacjach, które są przesłanką podjęcia przez nią aktywności. Bieg sprawy może kończyć nie tylko wydanie rozstrzygnięcia, ale też jej umorzenie, czyli używając już kancelaryjnego określenia — odłożenie *ad acta*.

Przedstawiony model wydaje się adekwatny dla takich form działania administracji, jak wydawanie aktów normatywnych i administracyjnych oraz dla niektórych przynajmniej czynności materialno-technicznych (np. wydawanie zaświadczeń). Punktem centralnym jest tu podjęcie decyzji o sposobie i treści rozstrzygnięcia sprawy, co wymaga zebrania niezbędnych informacji¹⁴.

Można zauważyć, iż informacja, w tym także przybierająca postać dokumentacji, odgrywa tu niebagatelną rolę, gdyż inicjuje bieg sprawy, jest niezbędna decydentowi do wydania rozstrzygnięcia i pozwala treść tego ostatniego zakomunikować adresatowi. Innymi słowy stosowanie prawa (także w trybie wydawania orzeczeń przez administrację) można w gruncie rzeczy sprowadzić do procesu przetwarzania informacji według programu ujętego m.in. w normach prawa proceduralnego¹⁵.

Z formalnego punktu widzenia rozstrzygnięcie sprawy było decyzją starosty — jako monokratycznego organu administracyjnego i kierownika urzędu. Wyrażnie podkreślono to w paragrafie 4 rozporządzenia MSW z 30 VI 1930 r. w sprawie wewnętrznej organizacji starostw oraz trybu ich urzędowania, mówiącym, iż „starostwo jako takie nie występuje na zewnątrz samodzielnie, lecz tylko w imieniu starosty”. W praktyce w proces decyzyjny oprócz starosty lub jego zastępcy zaangażowany był jeszcze co najmniej jeden uczestnik, mianowicie referent. Urzędnik ten przygotowywał pod względem merytorycznym projekt rozstrzygnięcia, który następnie był przedstawiany szefowi urzędu do zatwierdzenia (w terminologii ówczesnych źródeł do aprobaty). Podziału czynności i zakresu obowiązków, w tym także uprawnień do przygotowywania i aprobowania decyzji, dokonywano w formie wewnętrznych zarządzeń organizacyjnych. Mogły one także przewidywać upoważnienie referenta do samodzielnego podejmowania pewnych rodzajów decyzji. Ta ostatnia sytuacja określana jest jako dekoncentracja wewnętrzna, która jako konstrukcja prawna zakłada, że pracownik urzędu wykonując czynności urzędowe realizuje uprawnienia organu administracyjnego, nie zaś własne¹⁶.

¹⁴ Termin decyzja rozumiany tu jest jako synonim każdego rozstrzygnięcia, a nie rodzaj aktu administracyjnego, por. J. Starościak, *Prawne formy...*, s. 70.

¹⁵ M. Jełowicki, *Teoria organizacji...*, s. 131. J. P. Tarno, *op. cit.*, s. 3.

¹⁶ Dz. U. 1930, nr 55, poz. 464. H. Izdebski, *Historia administracji, ...*, s. 60. *Prawo admini-*

Tak więc jako ogniwa organizacyjne uczestniczące w modelowym dla starostw przebiegu procesu decyzyjnego należy wskazać przede wszystkim starostę jako kierownika oraz referenta przygotowującego pod względem merytorycznym projekt rozstrzygnięcia. Taki podział zadań miał ważne konsekwencje dla obiegu informacji towarzyszących procesowi decyzyjnym – a więc i obiegu dokumentacji, które zostaną szerzej przedstawione w dalszej części rozważań.

Rolę dokumentacji, ale też kancelarii obsługującej obieg tejże można przedstawić na przykładzie postępowania administracyjnego ogólnego, od strony proceduralnej uregulowanego w rozporządzeniu Prezydenta RP z 22 III 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (artykuły cytowane dalej bez bliższego określenia są artykułami tego właśnie rozporządzenia). Posługując się jako schematem rozważań przedstawionym wcześniej modelem biegu sprawy, można wskazać związki instytucji prawa administracyjnego procesowego, warunkującego w znacznej mierze przebieg tego postępowania, z czynnościami kancelaryjnymi i dokumentacją będącą ich przedmiotem¹⁷.

Wybór tej procedury administracyjnej jako przedmiotu analizy wynika z jej szczegółowego skodyfikowania w akcie rangi ustawowej oraz szerokiego zakresu stosowania (w wykonywaniu dużej części kompetencji rzeczowych starosty). Nie bez znaczenia jest fakt, iż postępowanie to prowadzi do wydania aktu administracyjnego uchodzącego za najdonioślejszą i typową formę działania administracji¹⁸. W dalszych rozważaniach wskazano także na niektóre odmienności postępowania karno-administracyjnego, będącego szczególnym trybem wydawania aktów administracyjnych przez starostę.

Uczestnikami każdego postępowania administracyjnego był organ administracji (według ówczesnych określeń – władza) właściwy miejscowo i rzeczowo dla danej sprawy – w naszym przypadku starosta oraz co najmniej jedna strona, czyli osoba uczestnicząca w sprawie na podstawie roszczenia prawnego lub prawnie chronionego interesu, ewentualnie zastępowana przez pełnomocnika lub zastępcę prawnego. Przepisy rozporządzenia posługiwały się też szerszym pojęciem „osoby interesowanej”, czyli każdego, kto żądał czynności organu, do kogo czynność organu się odnosiła lub czyjego interesu ta choćby pośrednio dotyczyła (art. 9).

stracyjne, red. J. Boć, wyd. 7 [Wrocław] 2001, s. 130–131. Z powyższym wiąże się problem udziału urzędników w podejmowaniu decyzji administracyjnych i politycznych, a tym samym skupienia w ich rękach wykonywania prawa i ustalonej przez rząd polityki administracyjnej, por: H. Izdebski, *Historia administracji a historia biurokracji*, ..., s. 70.

¹⁷ Dz. U. 1928, nr 36, poz. 341. Inspiracją co do kierunku analizy i sposobu ujęcia problemu była praca: J. P. Tarno, *op. cit.* Przedstawia ona postępowanie administracyjne ogólne jako proces informacyjny w ujęciu teorii informacji (szczególnie s. 71–118).

¹⁸ J. Łętowski, *op. cit.*, s. 184. J. Starościak, *Prawne formy...*, s. 56.

Dla wpłynięcia sprawy najistotniejsze było wniesienie podania — w formie pisemnej, telegraficznej lub ustnej utrwalonej w protokole. Winno ono być zawierać wskazanie organu, do którego jest skierowane, wskazanie orzeczenia którego wydania petent się domaga, datę, podpis, a na pierwszym piśmie w sprawie adres wnoszącego (art. 15–16). Przyjmowanie podań ustnych do protokołu nie było ograniczone żadnymi warunkami i MSW zalecało stosowanie tej formy jako istotnego ułatwienia dla osób niepiśmiennych i słabo piszących¹⁹.

Ponieważ organ administracji zobowiązany był do przestrzegania z urzędu swej właściwości, przeto podania wniesione niewłaściwie należało albo zwrócić wnoszącemu ze wskazaniem organu właściwego, albo skierować do organu właściwego, jednocześnie zawiadamiając o tym wnoszącego (art. 2). Tę drugą możliwość MSW także zalecało stosować jako zasadniczą. Przesyłanie podań niewłaściwie wniesionych do organu właściwego przewidziane było jeszcze przed kodyfikacją z 1928 r. w okólniku Wojewody Lubelskiego ze stycznia 1924 r. (wykonującym zarządzenie MSW) oraz w instrukcji referendarskiej dla starostw z roku 1927²⁰.

Z tym etapem załatwiania sprawy wiązała się kwestia potwierdzenia wniesienia podania na żądanie wnoszącego. Mogło to mieć formę specjalnego pokwitowania (jego wzór zawierała instrukcja kancelaryjna z 1927 r.) lub odpisu podania opatrzonego prezentą starostwa (art. 18)²¹. Dla wnoszącego mogło mieć to istotne znaczenie jako dowód dochowania terminu określonego na złożenie danego wniosku lub wypełnienia obowiązku. Jednocześnie prezenta na piśmie wpływającym do urzędu stanowiła potwierdzenie terminu jego złożenia dla samej administracji i wyznaczała początek biegu sprawy (istotny choćby przy obliczaniu terminu jej załatwienia).

Etap gromadzenia i przetwarzania informacji dla potrzeb wydania rozstrzygnięcia w biegu sprawy w rozporządzeniu o postępowaniu administracyjnym został określony jako postępowanie wyjaśniające. Jego zakres wyznaczały przepisy prawa, a w razie braku takiej regulacji określał organ rozpatrujący sprawę, kierując się przy tym względami celowości, szybkości, prostoty i oszczędności kosztów. Realizacji tych zasad miała służyć między innymi możliwość przeprowadzenia rozprawy ustnej, której przebieg i wynik wraz z dołączeniem złożonych na piśmie oświadczeń musiał być utrwalony w protokole (art. 44–48).

Ponadto zakres postępowania wyjaśniającego był limitowany zasadami wyrażonymi w artykule 68. Po pierwsze sprawy należało załatwiać bez niepotrzebnej zwłoki, a jeśli nie wymagały zbierania przedwstępnych informacji, dochodzeń i opinii, to bezzwłocznie. Po drugie określono tu terminy na załatwienie, które

¹⁹ Dz. Urz. MSW 1936, nr 5, poz. 22; 1926, nr 4, poz. 222.

²⁰ Dz. Urz. MSW 1936, nr 5, poz. 22. APL, SPKrasnostawskie, sygn. 6, s. 381; UWL Wydz. Og., sygn. 250.

²¹ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 212.

wynosiły dla spraw z zakresu właściwości MSW 3 miesiące lub 5 miesięcy, jeśli przepisy wymagały porozumienia się z inną władzą, zaś dla spraw z zakresów innych resortów – 6 miesięcy.

W postępowaniu wyjaśniającym dokumenty odgrywały doniosłą rolę jako środek dowodowy, czyli nośnik wiarygodnych informacji o okolicznościach istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy. Pod względem mocy dowodowej rozporządzenie proceduralne z 1928 r. rozróżniało dokumenty publiczne i prywatne. Pierwsze, uznane za takie przez obowiązujące przepisy albo wystawione przez władzę publiczną lub osobę zaufania publicznego w granicach jej kompetencji, stanowiły dowód tego, co według ich treści zostało stwierdzone, oświadczone lub zarządzone. Natomiast dokument prywatny stanowił zupełny dowód na to, iż zawarte w nim oświadczenie pochodzi od wystawcy, który ten dokument podpisał lub opatrzył „znakiem ręcznym”. Rozporządzenie dopuszczało dowodzenie nieprawdziwości obu rodzajów dokumentów, zaś o uznaniu danej okoliczności za udowodnioną decydował organ administracji na podstawie swobodnej oceny wyników postępowania wyjaśniającego (art. 51–55).

Szczególna była rola dokumentów znajdujących się w posiadaniu aparatu administracyjnego. Urzędy gromadziły wszak znaczne ilości różnego rodzaju informacji o wielu przejawach życia społecznego, budując na potrzeby jej przechowywania i wykorzystywania całe systemy informacyjne w postaci ewidencji, rejestrów itp. Przykładem może być tu skorowidz do rejestru karnego, który służył do ustalenia uprzedniej karalności obwinionego o popełnienie wykroczenia. Warto zauważyć, iż możliwość wykorzystania zgromadzonych w nim informacji była ograniczona instytucją prawną zatarcia skazania, uregulowaną w artykule 59 rozporządzenia o postępowaniu karno-administracyjnym. Po upływie pięciu lat od wydania orzeczenia skazującego nie mogło być ono uwzględniane ani przy wymierzaniu kar w postępowaniu karno-administracyjnym, ani w urzędowych zaświadczeniach.

Uwzględnić w tym miejscu trzeba też artykuł 56 rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym, w myśl którego w sytuacji, gdy osoba zainteresowana powoływała się na okoliczności możliwe do ustalenia na podstawie akt urzędowych, wskazując władzę lub urząd państwa polskiego, w którego posiadaniu akta się znajdowały, organ prowadzący postępowanie miał obowiązek sprowadzenia tychże akt lub dokonania ich oględzin na miejscu.

Jako środki dowodowe w postępowaniu rozporządzenie wskazywało też zeznania świadków, opinie biegłych oraz wyniki oględzin – wszystkie wymagające odpowiedniego udokumentowania. Dopuszczalne było składanie zeznań przez świadka w formie pisemnej, a także w trybie przesłuchania przez inny organ (równorzędnny lub niższy) właściwy dla miejsca pobytu wezwanego, w drodze tzw. rekwizycji (art. 32).

Gromadzenie informacji w toku toczącego się postępowania wymagało komunikacji (także pisemnej) zarówno wewnątrz urzędu obsługującego organ prowadzący sprawę, jak i z innymi ogniwami organizacyjnymi aparatu administracyjnego. Z kolei zwrócenie się do podmiotów niepodporządkowanych organizacyjnie administracji następowało w drodze wezwania do złożenia wyjaśnień lub do wzięcia udziału w innych czynnościach władzy. Przepisy procedury administracyjnej określały jego formę, sposób doręczenia, zaś niestawiennictwo było zagrożone nałożeniem kary pieniężnej i przymusowym doprowadzeniem do urzędu (art. 22 i 108).

Instytucja prawna doręczenia pisma miała nader istotne znaczenie, dotycząc nie tylko wezwań, ale i innych rodzajów pism kierowanych do uczestników postępowania administracyjnego. Doręczenie winno być nastąpić za pokwitowaniem, bezpośrednio w urzędzie lub poza nim, i dokonane mogło być za pośrednictwem własnych funkcjonariuszy organu, poczty lub innego organu, w szczególności przez urząd gminny (magistrat). Jako zastępcze formy przekazania informacji adresatowi, równoważne co do skutków prawnych z doręczeniem, przewidziano zawiadomienie w drodze obwieszczenia i dwukrotnego ogłoszenie w gazecie rządowej lub złożenie w urzędzie gminnym lub pocztowym na okres 30 dni z jednoczesnym pozostawieniem informacji o tym zależnie od sytuacji na drzwiach mieszkania odbiorcy lub lokalu mieszczącego zarząd nieruchomości względnie przedsiębiorstwa, albo na bramie nieruchomości (art. 23–30)²².

Wszelkie istotne dla sprawy informacje oraz dokonane czynności należało odpowiednio utrwalac w dokumentacji. Przepisy ustanawiały obowiązek sporządzenia protokołu nie tylko o przyjęciu podania ustnego czy ustnym ogłoszeniu decyzji, ale też o przesłuchaniu świadka lub biegłego, o oględzinach i ekspertyzach, o rozprawie ustnej tudzież zawsze wtedy, gdy organ uznał to za potrzebne. W razie braku podstawy do sporządzenia protokołu spostrzeżenia, wiadomości i zarządzenia mające znaczenie dla sprawy winny były ujęte być w podpisanych przez urzędnika adnotacjach na aktach. Formą komunikacji organu administracyjnego ze stroną postępowania, jakkolwiek wymagającą od tej ostatniej pewnej aktywności, była też instytucja dostępu do akt, wraz z możliwością wykonywania odpisów (za zezwoleniem organu), ograniczona jednak ochroną tajemnicy urzędowej (art. 19, 21 i 14).

Rozstrzygnięcie sprawy toczącej się w trybie postępowania administracyjnego ogólnego przybierało postać wydania decyzji administracyjnej. Jeśli następowało to w obecności strony, mogła zostać ona ogłoszona ustnie i utrwalona

²² Przesyłanie doręczanych pism jako poleconych, przechowywanie ich w urzędach pocztowych, a także odsyłanie zwrotnych potwierdzeń odbioru regulowało rozporządzenie Ministra Poczty i Telegrafów z 5 I 1931 r. (MP 1931, nr 17, poz. 29). Lub. Dz. Woj. 1931, nr 15, poz. 129. Obowiązki gmin w zakresie doręczania doprecyzowała ustawa z 11 I 1938 r. o doręczaniu pism urzędowych przez gminy (Dz. U. 1938, nr 3, poz. 16).

w protokole. Na żądanie strony, a także w razie wydania decyzji pod jej nieobecność obowiązywała forma pisemna. Decyzja zawierać musiała powołanie podstawy prawnej, datę wydania, osnovę, oznaczenie jej rodzaju, podpis wydającego, informację o przysługującym odwołaniu lub skardze oraz uzasadnienie prawne i faktyczne, jeśli decyzja była odmowna w części lub w całości (art. 75 i 80).

W postępowaniu karno-administracyjnym uzewnętrznienie woli organu następowało w formie orzeczenia skazującego, orzeczenia uniewinniającego lub innych orzeczeń przewidzianych dla tego trybu, które także mogły być wydane w formie ustnej lub pisemnej. Sposobem zakończenia biegu sprawy było też pozostawienie podania bez rozpoznania lub umorzenie sprawy wszczętej, jeśli brakowało podstaw prawnych lub faktycznych do merytorycznego jej załatwienia. Orzeczenie organu administracyjnego (decyzja) podlegało doręczeniu stronie postępowania (a więc adresatowi decyzji) według zasad przedstawionych wyżej (art. 71 oraz art. 23–25 rozporządzenia o postępowaniu karno-administracyjnym).

Z zakończeniem biegu sprawy związana jest też kwestia ostateczności wydanego orzeczenia, która może być rozpatrywana w aspekcie prawnym i kancelaryjno-archiwalnym. Stronie postępowania przysługiwało prawo złożenia odwołania w terminie 14 dni od doręczenia lub ogłoszenia decyzji (o ile ustawy nie przewidywały terminu krótszego). Odwołanie wniesić należało za pośrednictwem organu, który zaskarżoną decyzję wydał. Mógł on sam uznać odwołanie za zasadne i zmienić swe orzeczenie (o ile na jej podstawie nie nabyły praw osoby trzecie) lub też przesłać je wraz z aktami sprawy do organu wyższej instancji, zawiadamiając inne strony o wszczęciu postępowania odwoławczego (art. 83 i 89–90)²³.

W postępowaniu karno-administracyjnym środkiem weryfikacji orzeczenia było żądanie skierowania sprawy do sądu okręgowego (lub właściwego sądu wojskowego dla osób podlegających sądownictwu wojskowemu), które należało złożyć do starosty w terminie 7 dni od ogłoszenia lub doręczenia orzeczenia. O ile ten swego orzeczenia nie zmienił, przysyłał akta sądowi okręgowemu, w postępowaniu przed którym orzeczenie karno-administracyjne zastępowało akt oskarżenia. Przed sądem mógł występować starosta właściwy dla siedziby sądu zamiast tego, który wydał zaskarżone orzeczenie (art. 34–36 rozporządzenia o postępowaniu karno-administracyjnym).

Wniesienie i przyjęcie odwołania należało traktować jako rozpoczęcie nowej sprawy, tym razem toczącej się przed organem administracyjnym drugiej instancji, którego decyzja z kolei mogła być zaskarżona do sądu administracyjnego. Z kancelaryjnego punktu widzenia istotną kwestią było przesłanie akt do organu odwoławczego (lub sądu w sprawach karno-administracyjnych). W myśl powtarzanych parokrotnie okólników MSW dokumentacja ta winna była być ułożona

²³ Ustawa z 1 VIII 1923 r. w sprawie środków prawnych od orzeczeń władz administracyjnych (Dz. U. 1923, nr 91, poz. 712) także przewidywała czternastodniowy termin na wniesienie odwołania.

chronologicznie i obejmować także decyzję będącą przedmiotem odwołania, dowód jej doręczenia, pismo zawierające odwołanie oraz potwierdzenie dochowania terminu na wniesienie środka odwoławczego²⁴.

Po upływie terminu na wniesienie środka odwoławczego orzeczenie uprawomocniało się zyskując cechę ostateczności i podlegało wykonaniu, które było zabezpieczone możliwością zastosowania przymusu w ramach postępowania egzekucyjnego. Ponieważ starosta był jednocześnie władzą egzekucyjną, kierował bezpośrednio zarządzenia egzekucyjne do organów wykonawczych. W zakresie ściągania świadczeń pieniężnych od roku 1932 częściowo, a od roku 1937 w całości władzą egzekucyjną były organy administracji skarbowej i do nich należało przysyłać wnioski egzekucyjne²⁵.

Uprawomocnienie się orzeczenia zmieniało status akt danej sprawy w sensie kancelaryjnym. Dokumentacja oznaczona jako „ostateczne załatwienie”, po odpowiednim odnotowaniu w ewidencji (w dzienniku, rejestrze lub spisie spraw), winna była znaleźć swe miejsce w układzie akt spraw załatwionych. Można było też wyłączyć z niej dokumenty stanowiące własność prywatną i podlegające zwrotowi petentom czy też wpisać treść decyzji do rejestru przewidzianego instrukcją kancelaryjną z 1927 r. Sprawa od tego momentu nie musiała być też uwzględniana w okresowym wykazie zaległości. W dalszej perspektywie otwierała się możliwość wybrakowania akt lub przekazania ich do archiwum państwowego.

Rozporządzenie o postępowaniu administracyjnym przewidywało też nadzwyczajne środki weryfikacji decyzji ostatecznych. Na podstawie wyliczonych w przepisach przesłanek postępowanie mogło być wznowione, o czym rozstrzygał organ, który wydał decyzję ostateczną, lub też decyzja mogła być uchylona przez organ nadzorczy. Możliwość zastosowania niektórych z tych przesłanek była ograniczona do okresu trzech lat od uprawomocnienia się decyzji (art. 95–97 i 101).

Sprawy o wznowienie postępowania lub uchylenie decyzji mogły wymagać wykorzystania dokumentacji znajdującej się już w archiwum bieżącym urzędu, co należało uwzględnić przy określaniu czasu przechowywania w nim akt. Z tego zapewne powodu uchwała Rady Ministrów z 21 XII 1931 r. o przechowywaniu akt w urzędach administracji publicznej jako zasadniczy termin przechowywania przewidywała 10 lat²⁶.

Rolę dokumentacji i kancelarii w toku urzędowania, przedstawioną na przykładzie postępowania ogólnego, można uogólnić dla większości form działania

²⁴ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 211; SPŁukowskie, sygn. 1175. Lub. Dz. Woj. 1933, nr 2, poz. 15. Dz. Urz. MSW 1930, nr 12, poz. 251 oraz APL, SPHrubieszowskie, sygn. 11, k. 227–228.

²⁵ Dz. U. 1928, nr 36, poz. 342; 1932, nr 32, poz. 328; nr 62, poz. 581; 1937, nr 43, poz. 341. Tryb kierowania wniosków egzekucyjnych do administracji skarbowej określiła instrukcja Ministra Skarbu z 1937 r. (MP nr 143), por.: W. Dołżycki, *Czy nie za duża formalistyka?* „Gazeta Administracji” 1938, nr 2, s. 164–166.

²⁶ MP 1932, nr 2, poz. 3. G. Kaleński, *op. cit.*, s. 33.

administracji, odnosząc fazy obiegu pism i formy występującej przy tym dokumentacji do modelowego biegu spraw. Wpłynięciu sprawy odpowiadały procedury kancelaryjne związane z przyjęciem wpływu oraz potwierdzeniem tego faktu. Gromadzenie danych niezbędnych do wydania rozstrzygnięcia wywoływało zwykle wymianę korespondencji starostwa zarówno z uczestnikami postępowania znajdującymi się poza strukturą aparatu administracyjnego, jak i z innymi organami. Towarzyszyć temu mogło też przekazywanie akt sprawy innym referentom tego samego starostwa (np. celem zasięgnięcia opinii).

W ramach tej fazy wystąpić mogło wiele pełnych cykli obiegu pism (obejmujących czynności dotyczące pism wpływających i wysyłanych). Nie służyły one jeszcze bezpośrednio załatwieniu sprawy co do jej istoty, w związku z czym ówczasie określano taką korespondencję jako „załatwienia przedwstępne” lub „tymczasowe”. Przykładem takich pism mogą być wezwania świadków, zlecenia zebrania informacji lub prośby o opinie. Szczególnie predysponowaną ku temu była forma załatwienia odręcznego, gdy pismo sporządzał osobiście referent (bez pozostawiania brulionu w aktach). Częstokroć jednocześnie stosowano tryb tzw. do zwrotu, w którym adresat pisma zobowiązany był zwrócić je wraz z udzieloną przez siebie odpowiedzią. W konsekwencji pismo starostwa sporządzone na wpływie wracało do starostwa znów jako wpływ.

Oczekiwanie na odpowiedź innego uczestnika postępowania lub na wykonanie przezeń innej czynności wymagało natomiast odpowiedniego przechowywania już narosłej dokumentacji, z czym wiązało się nadawanie jej specjalnego układu (układ akt terminowych). Gromadzeniu danych dla rozstrzygnięcia sprawy służyło też każdorazowe łączenie wpływu z dokumentacją wcześniej zgromadzoną (priorami). Niezbędne były do tego skorowidze i ewentualnie liczbownik, zaś pod rządami instrukcji kancelaryjnej z 1931 r. wystarczał sam układ akt. Czynność łączenia akt pozwalała stworzyć pewną całość informacyjną niezbędną dla decydenta, jaką były „akta sprawy”. Występowały wśród nich różnego rodzaju dokumenty jako dowody w sprawie lub ich poświadczone kopie, a także protokoły z wykonanych czynności i adnotacje na aktach.

Odzwierciedleniem w dokumentacji samego rozstrzygnięcia sprawy, rozumianego jako proces decyzyjny, był brulion ostatecznego załatwienia (zwany referatem), sporządzony przez referenta i aprobowany przez starostę z ewentualnym naniesieniem poprawek. Uzewnętrznieniu woli organu administracyjnego służyło pismo sporządzone w należytej formie (na przykład decyzja administracyjna zawierająca wszystkie wymagane prawem elementy, w tym elementy uwierzytelniające, takie jak podpis czy odcisk pieczęci). Istotną rolę odgrywało też potwierdzenie doręczenia rozstrzygnięcia (np. decyzji), które stanowiąc podstawę obliczenia terminu na wniesienie odwołania pozwalało określić moment uprawomocnienia się orzeczenia lub uwzględnić dopuszczalność złożenia środka odwoławczego²⁷.

²⁷ Co do roli dowodu doręczenia Lub. Dz. Woj. 1933, nr 2, poz. 15.

Rola brulionu nie sprowadzała się tylko do pierwszego utrwalenia treści rozstrzygnięcia, potrzebnego jedynie do czasu sporządzenia czystopisu. Stanowił on też zapis informacji o sposobie załatwienia sprawy dla potrzeb samego urzędu, na co zwrócono uwagę m.in. w instrukcji referendarskiej z roku 1927. W świetle tego istotną kwestią było choćby naniesienie na brulion daty, którą opatrzony został ekspediowany czystopis (czynność tę instrukcje kancelaryjne powierzały albo podpisującemu czystopis, albo personelowi kancelaryjnemu). Z podobnych względów instrukcja z 1931 r. nakazywała sporządzanie dla akt kopii rękopiśmiennego brulionu, jeśli ten był trudny do odczytania. Formą zastępującą brulion mogła być adnotacja informująca o sposobie rozstrzygnięcia sprawy, uczyniona (także w formie odcisku pieczęci) na piśmie, które do urzędu wpłynęło, albo notatka w rejestrze prowadzonym dla danej kategorii spraw.

Z powyższych powodów bruliony jako rodzaj dokumentacji stanowiły obok pism otrzymanych z zewnątrz jeden z istotniejszych składników registratury urzędu, a więc pewnego rodzaju całości informacyjnej dokumentującej jego działalność. Zbliżoną rolę spełniały wszelkiego rodzaju specjalnie prowadzone ewidencje i rejestry oraz inne gromadzone materiały informacyjne (jak choćby przywoływany już rejestr ukaranych wraz ze skorowidzem czy ewidencja poborowych). W tym kontekście należy też widzieć cytowany już okólnik MSW z 21 III 1936 r., który określał zasady wyłączania z akt i zwracania dokumentów złożonych w toku postępowania przez jego uczestników, zalecając sporządzanie w razie potrzeby odpisów tych dokumentów dla urzędu²⁸.

Na zasadę pisemnego udokumentowania wszystkich istotnych faz procedury administracyjnej wskazują choćby przepisy rozporządzenia z 1928 r. o postępowaniu administracyjnym, zastrzegające pisemną formę wniesienia podania i decyzji oraz obowiązek odnotowania wszystkich istotnych elementów sprawy w postaci protokołów i adnotacji. Choć dopuszczono ustne wnoszenie podań i ogłaszanie decyzji, to również należało utrwalać je w protokołach.

O regulowanej prawem czynności doręczenia pisma urzędowego i jej prawnych konsekwencjach była mowa wcześniej. Pewnego komentarza wymaga jeszcze zjawisko korespondencji wymienianej w obrębie aparatu administracyjnego. Dotyczyło ono wszystkich form działania i wszystkich etapów załatwiania spraw, łącznie z udziałem w postępowaniu prowadzonym przez inny organ. Instrukcja referendarska dla starostw województwa lubelskiego z 1927 r. oraz zarządzenia o wewnętrznej organizacji i trybie ich urzędowania z 1932 r., a także rozporządzenie MSW z 1930 r. o wewnętrznej organizacji starostw formułowały wyraźny zakaz wymiany korespondencji, podlegającej normalnej manipulacji kancelaryjnej, pomiędzy urzędnikami tego samego starostwa. W razie potrzeby zasięgnięcia opinii innego referenta lub uzgodnienia z nim stanowiska należało zrobić to po-

²⁸ Dz. Urz. MSW 1936, nr 9, poz. 46.

przez przesłanie akt sprawy do wglądu i sporządzenie na nich adnotacji. Wyjątki dopuszczano w sprawach fachowych (za zgodą starosty) oraz przy porozumiewaniu się z urzędnikami wykonującymi czynności na obszarze wielu powiatów (np. z komisarzami ochrony lasów)²⁹.

Komunikację starosty i obsługującego go urzędu z innymi organami i jednostkami organizacyjnymi administracji publicznej można ujmować w kategoriach zachowania zasady drogi służbowej lub odchyłeń od niej. Zakładała ona istnienie więzi informacyjnych jedynie pomiędzy ogniwami bezpośrednio nadrzędnymi i bezpośrednio podporządkowanymi. Bez tego odpowiedzialność poszczególnych szczebli kierowania byłaby iluzoryczna, ponadto ograniczało to liczbę podmiotów kierowanych (rozpiętość kierowania) do poziomu umożliwiającego skuteczne wydawanie poleceń i kontrolowanie³⁰.

W ramach drogi służbowej starostwa były powiązane informacyjnie z UWL (do czasu jego uruchomienia w roku 1920 z odpowiednimi ministerstwami lub ich organami terenowymi wyższego szczebla) oraz z organami gmin i policji. Konsekwencją zasady drogi służbowej było sprowadzenie niekiedy organów administracji do roli biernych pośredników przekazujących informacje pomiędzy wyższymi i niższymi szczeblami, co skłaniało do innego kształtowania więzi informacyjnych. Przykładami odchyłeń od zasady drogi służbowej było bezpośrednie przysyłanie przez starostwa kwartalnych zestawień statystyki ruchu naturalnego ludności do Głównego Urzędu Statystycznego czy egzemplarzy obowiązkowych czasopism dostarczonych przez drukarnie do MSW, a także bezpośrednia korespondencja powiatowych komend uzupełnień z gminami w niektórych sprawach poborowych³¹.

Szczególne charakter miały kanały komunikacyjne, w których występował element zagraniczny. Z placówkami polskimi za granicą (służbą dyplomatyczną i konsularną) starostwa mogły korespondować bezpośrednio, z wyłączeniem spraw poufnych i politycznych. Jednocześnie pośredniczyły w tego rodzaju korespondencji pochodzącej od gmin oraz organów policji państwowej. Jeśli chodzi o placówki państw obcych w Polsce, to już w roku 1919 MSW, powołując się na zwyczaj międzynarodowy, nakazało korespondowanie z przedstawicielstwami dyplomatycznymi wyłącznie za pośrednictwem Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Natomiast dopuszczalna była bezpośrednia komunikacja z placówkami konsularnymi, choć też z pewnymi wyjątkami. Także i w tym przypadku starostwo było pośrednikiem dla policji. Wreszcie z urzędami państw obcych oraz

²⁹ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 250. Dz. U. 1930, nr 55, poz. 464. Lub, Dz. Woj. 1932, nr 13a, poz. 106.

³⁰ R. Hausner, *Droga służbowa*, GAI PP 1928, nr 10, s. 864–868.

³¹ Dz. Urz. MSW 1927, nr 1–2, poz. 5; 1928, nr 3, poz. 46. APL, SPHrubieszowskie, sygn. 10, s. 160.

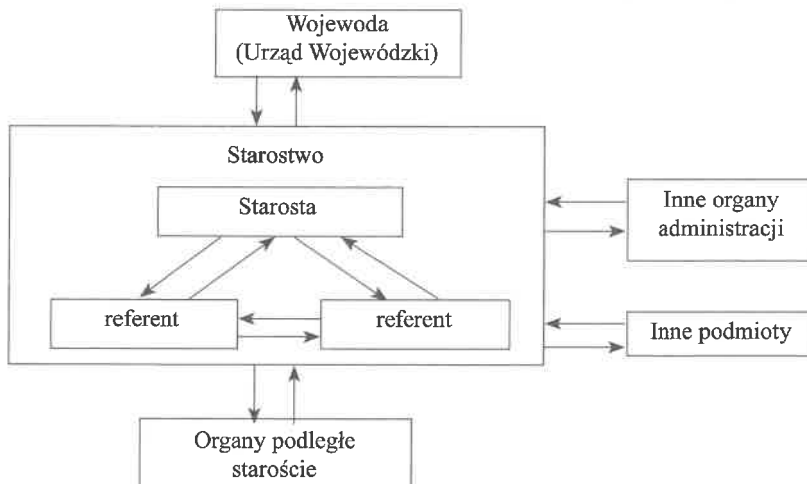
z cudzoziemcami przebywającymi za granicą powiatowa administracja zespolona mogła się kontaktować korzystając z drogi dyplomatyczno-konsularnej³².

Z teoretycznego punktu widzenia wśród więzi informacyjnych występujących w strukturach organizacyjnych można wyróżnić dwa rodzaje powiązań pionowych (w kierunku od wyższych szczebli zarządzania do niższych oraz w kierunku przeciwnym) tudzież komunikację poziomą pomiędzy równorzędnymi ogniwami³³.

Więzi informacyjne dla potrzeb niniejszych rozważań można rozpatrywać odnosząc się po pierwsze do starostwa jako systemu informacyjnego samego w sobie, wskazując na więzi informacyjne łączące starostę i poszczególnych referentów. Drugą możliwością jest zwrócenie uwagi na komunikację tego urzędu z innymi podmiotami składającymi się na jego otoczenie.

Starostwo jako system, a zarazem podsystem informacyjny, czyli uwzględniając oba punkty widzenia, ilustruje schemat 6, wskazując podstawowe więzi informacyjne obsługiwane w ramach czynności kancelaryjnych. Zawiera on pewne uproszczenie, gdyż o ile w zasadzie w stosunkach z otoczeniem (szczególnie z podmiotami znajdującymi się poza strukturą aparatu administracyjnego) samodzielnie występował jedynie starosta (jako organ administracyjny), to niekiedy więzi informacyjne dotyczyły poszczególnych referentów starostwa, zwłaszcza w sytuacji upoważnienia ich do samodzielnego podpisywania pism.

Schemat 6. Podstawowe więzi informacyjne obsługiwane przez kancelarię starostwa



³² Dz. Urz. MSW 1921, nr 10, poz. 320; 1923, nr 6, poz. 135. APL, SPHrubieszowskie, sygn. 10, s. 320-334; SPŁukowskie, sygn. 35, k. 26. Dz. Urz. MSW 1938, nr 23, poz. 139. Kompleksową kodyfikację w tym zakresie zawierało zarządzenie MSW z 25 IV 1931 r. (Dz. Urz. MSW 1931, nr 3, poz. 107). Józef Drażek-Drawicz, *Korespondencja zagraniczna władz państwowych i samorządowych*, GAI PP 1929, nr 10, s. 359-364.

³³ M. Jełowicki, *Teoria organizacji...*, s. 145-147. Analogicznie przedstawił to I. Ihnatowicz, *Źródła do historii...*, s. 6-8.

Wymiana informacji pomiędzy starostą a jednym z referentów związana była z rozłożeniem czynności procesu decyzyjnego na dwóch uczestników – referenta przygotowującego projekt załatwienia i starostę udzielającego mu wskazówek i projekt ten aprobującego. Natomiast gromadzenie danych niezbędnych do wydania rozstrzygnięcia oraz konieczność koordynacji działań administracji wymagały wzajemnej współpracy referentów danego starostwa, np. w formie udzielania sobie opinii lub informacji.

W otoczeniu starostwa jako organizacji wyróżnić należy podmioty wchodzące w skład aparatu administracji publicznej oraz nienależące do niego. Na tę drugą grupę składały się na przykład osoby będące uczestnikami postępowania administracyjnego ogólnego, występujące w charakterze stron, świadków czy biegłych.

Pionowe więzi informacyjne w obrębie struktury organizacyjnej administracji łączyły starostwo z organem nadrzędnym (wojewodą lubelskim wraz z obsługującym go urzędem wojewódzkim) tudzież z organami starostwie podporządkowanymi (organy samorządu gminnego i policji). Za pośrednictwem urzędu wojewódzkiego starostwo było powiązane informacyjnie z odpowiednimi ministerstwami właściwymi dla poszczególnych działów administracji. W kierunku poziomym, a więc z ogniwami, z którymi starosta nie pozostawał w stosunkach zależności lub podległości, występowała komunikacja ze starostwami, gminami i posterunkami policji innych powiatów oraz organami administracji specjalnej. Wynikała ona z konieczności współdziałania starosty z innymi organami w załatwianiu wielu konkretnych rodzajów spraw wchodzących w szeroki zakres rzeczowej właściwości administracji zespolonej oraz z roli starosty jako przedstawiciela rządu w powiecie.

Podział więzi informacyjnych na łączące starostwo z aparatem administracyjnym oraz z podmiotami innymi odpowiada podziałowi form działania administracji — na należące do sfer wewnętrznej i zewnętrznej. Odnosnie do komunikacji związanej z zewnętrzną sferą działania administracji warto zwrócić dodatkowo uwagę na jeszcze jedną kategorię form tych działań, jaką były te, które tworzyły lub zmieniały normy postępowania (ogólne i indywidualne, a więc w drodze aktów normatywnych lub administracyjnych). Z nimi wiązały się bowiem określone przez prawo sposoby komunikacji, takie jak ogłaszanie (aktu normatywnego) czy doręczanie (aktu administracyjnego).

Wszystkie powyżej przedstawione więzi informacyjne były odzwierciedlone w obiegu dokumentacji obsługiwanym przez kancelarię. W procesach informacyjnych przebiegających wewnątrz starostwa polegało to na przedkładaniu staroście pism wpływających do przejrzenia, brulionów do aprobaty oraz czystopisów do podpisu. Swoje miejsce miała tu też instytucja przesyłania akt spraw pomiędzy referentami, którą od pewnego momentu zaczęto zalecać jako jedyną formę wewnętrznej komunikacji pisemnej, podlegającą daleko uproszczonym zasadom manipulacji kancelaryjnej.

Komunikacja starostwa z innymi ogniwami administracji lub też podmiotami do administracji nienależącymi utrzymywana była w znacznej mierze poprzez korespondencję pisemną. Wśród różnorodnych typów wymienianych pism, odpowiadającym wielu lub tylko niektórym rodzajom więzi informacyjnych, można wskazać polecenia, zapytania, sprawozdania, doniesienia, opinie, podania, wezwania czy odwołania i skargi.

4.2. Kancelaria a wybrane aspekty funkcjonowania administracji

Przedstawienie w poprzednim podrozdziale roli obsługi kancelaryjnej w toku urzędowania starostw, ze szczególnym uwzględnieniem procedury prowadzącej do wydania aktu administracyjnego, nie wyczerpuje zagadnienia. Dokumentacja oraz rozwiązania organizacyjne i techniczne związane z jej obiegiem i przechowywaniem odgrywają istotną rolę także w wielu innych aspektach działania aparatu administracyjnego, takich jak sposób wykonywania funkcji kierowniczych, przestrzeganie terminowości w toku załatwiania spraw, ochrona informacji niejawnych czy sprawowanie kontroli nad pracą urzędów. Pozostają one w ścisłym związku z ogólnymi problemami organizacji kancelarii przedstawionymi w rozdziale trzecim.

Rolę starosty w toku urzędowania kierowanego przezeń rządu wyznaczało przyjęcie zasady monokratyczności w ustroju administracji zespolonej. Jej zewnętrznym wyrazem była choćby zasada adresowania wszelkich pism do szefa urzędu. Starosta ponosił jednoosobową odpowiedzialność za koordynowanie działalności starostwa i organów podległych oraz za celowe i jednolite załatwianie spraw zgodnie z przepisami prawa, dyrektywami wojewody oraz interesem publicznym, tudzież za celowość i jednolitość ich rozstrzygania. Niezależnie od tego referent, jako przygotowujący projekt załatwienia od strony merytorycznej, także odpowiadał za jego zgodność z prawem i stanem faktycznym oraz za celowość, szybkość, terminowość i oszczędność załatwienia³⁴.

Z tych przesłanek wynikała rola starosty w toku urzędowania, wyrażająca się wykonywaniem takich czynności, jak przeglądanie pism wpływających, aprobowanie przygotowanych przez referentów brulionów i wreszcie podpisywanie sporządzonych czystopisów. Pierwsza z tych czynności wiązała się przede wszystkim z funkcjami koordynacyjnymi szefa urzędu. Aprobowanie wynikało z nałożonej na starostę odpowiedzialności i było konsekwencją rozłożenia procesu decyzyjnego na referenta i kierownika urzędu. Podpisywanie czystopisu było już czynnością formalną, związaną z nadaniem należytej formy wysyланemu pismu.

³⁴ Dz. Urz. MSW 1935, nr 38, poz. 204. Dz. U. 1930, nr 55, poz. 464. APL, UWL Wyd. Og., sygn. 248. Szerzej o udziale starosty w toku załatwiania spraw M. Konstankiewicz, *Rola starosty...*, s. 419–430.

Przeglądanie wpływów pozwalało staroście ustosunkować się do spraw, zwłaszcza rozpoczynających bieg. Była to okazja do przydzielenia sprawy konkretnemu referentowi (lub zmiany takiego przydziału), oznaczenia jej jako pilnej lub tajnej (poufnej), a przede wszystkim do udzielenia wskazówek co do sposobu jej merytorycznego załatwienia. Wszystko to odbywało się w formie uwag czynionych na otrzymanym piśmie, czyli dekretacji. Starosta lubartowski w 1926 r. w wewnętrznym zarządzeniu podkreślił, iż dekretacja na pismach ma „charakter kierownictwa biegiem spraw i stanowi przywilej przełożonego urzędu”, jednocześnie zakazując referentom czynienia przez nich notatek na pismach³⁵.

Ówczesne normatywy w większości nakładały na starostę obowiązek przeglądania całej wpływającej do urzędu korespondencji. Zostało to wyraźnie zastrzeżone w paragrafie 25. rozporządzenia z 1930 r. o wewnętrznej organizacji starostw, a więc akcie prawnym wysokiej rangi. Tylko instrukcja kancelaryjna z 1927 r. zezwalała w starostwach większych, o dużym wpływie, na ograniczenie wykonywania tej czynności do korespondencji w sprawach ważniejszych oraz nieotwieranej w biurze podawczym (czyli niejawniej, adresowanej do rąk własnych i pochodzącej od władz wyższych). Instrukcja kancelaryjna z 1931 r. kładła nacisk na elastyczność w wykonywaniu tej czynności i (po nowelizacji z 1933 r.) na to, by nie powodowała ona opóźnień w doręczaniu wpływu referentom. Rygorystycznie sformułowany obowiązek przeglądania całego wpływu wywołał kontrowersje w toczącej się na łamach „Gazety Administracji” dyskusji na temat przepisów ustrojowych, w której podnoszono postulat odciążenia szefa urzędu od zajmowania się drobnymi bieżącymi sprawami³⁶.

Z końcem roku 1935 podjęto próbę klasyfikacji korespondencji ze względu na wagę poruszanych w niej spraw, a więc i ewentualną konieczność osobistego przeglądania przez starostę, poprzez zróżnicowanie form jej adresowania. Pisma podpisane osobiście przez wojewodę lub wicewojewodę, albo przez naczelnika wydziału lub kierownika oddziału w urzędzie wojewódzkim, o ile ci ostatni uznali to za uzasadnione wagą sprawy, miano adresować „do starosty” i przedkładać mu natychmiast do wglądu. Pozostałe pisma urząd wojewódzki miał wystosowywać pod adresem „do starostwa”, co stanowiło wyjątek od dotychczas powszechnie stosowanej zasady adresowania wszelkiej korespondencji do starosty³⁷.

Modelowy bieg sprawy, obejmujący osobiste aprobowanie i podpisywanie pism przez starostę, bywał modyfikowany w ramach dekoncentracji wewnętrznej poprzez upoważnienie referentów do podejmowania samodzielnych decyzji w toku załatwiania spraw. Wynikało to po pierwsze z konieczności odciążenia starosty od zajmowania się kwestiami w gruncie rzeczy drobnymi celem umoż-

³⁵ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 248.

³⁶ R. Hausner, *Rewizja przepisów...*, s. 65–66.

³⁷ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 214. Było to rozwiązanie analogiczne do zasad adresowania korespondencji pomiędzy MSW a wojewodami (Dz. Urz. MSW 1935, nr 38, poz. 204 i 205).

liwienia mu koordynowania pracy całej administracji rządowej i samorządowej w powiecie. Po drugie do rozstrzygnięcia niektórych spraw – np. z zakresu administracji sanitarnej, weterynaryjnej czy leśnej – niezbędna była wiedza z określonej dziedziny, którą posiadali wyłącznie referenci fachowi (np. lekarz powiatowy). Wreszcie, co charakterystyczne dla okresu objętego badaniami, w zarządzeniach MSW z 1926 r. i wojewody lubelskiego z 1927 r. zwrócono uwagę na rolę udzielania takich upoważnień w motywowaniu urzędników, a zwłaszcza podnoszeniu poczucia ich odpowiedzialności za powierzone obowiązki. Referent, któremu poruczono prawo samodzielnego podpisywania pism, ponosił dodatkową odpowiedzialność za zgodność sposobu załatwienia sprawy z przepisami, dyrektywami starosty i ogólnym interesem publicznym oraz z zasadami celowości i jednolitości w ich traktowaniu. Nie ograniczało to jednak odpowiedzialności ciążącej na staroście³⁸.

O zakresie udzielanych upoważnień decydowali starostowie, uwzględniając osobiste kwalifikacje podległych im funkcjonariuszy (w tym ogólne wyrobienie, obowiązkowość, skrupulatność). Normatywy władz wyższych kwestię tę mogły regulować jedynie poprzez sformułowanie ogólnych zasad. Granice w udzielaniu upoważnień wyznaczała konieczność zachowania przez starostę kontroli nad całokształtem toku urzędowania starostwa w zakresie wszystkich powierzonych mu spraw, a także przepisy ustrojowe. W rozporządzeniu z 1930 r. o wewnętrznej organizacji starostw do osobistej decyzji starosty zastrzeżono między innymi: sprawy wynikające z jego uprawnień i obowiązków jako reprezentanta rządu, szczególnie wątpliwe pod względem prawnym i rzeczowym, dotyczące podziału terytorialnego, wyborów samorządowych i mobilizacyjne, a także wydawanie instrukcji i okólników podległym organom, przedkładanie wojewodzie wniosków, opinii, sprawozdań i decyzji w sprawach osobowych oraz udzielanie temu ostatniemu odpowiedzi na pisma adresowane osobiście do starosty³⁹.

Jak widać, prawne możliwości upoważniania referentów do samodzielnego podpisywania pism były zakreślone stosunkowo szeroko, na co uwagę starostów zwracało i MSW. W myśl zarządzenia wojewody lubelskiego z 1930 r. mogło to dotyczyć przede wszystkim załatwień o charakterze informacyjnym i przygotowawczym, nieprzesądzających o ostatecznym rozstrzygnięciu sprawy pod względem prawnym lub faktycznym. Odpowiadało to etapowi gromadzenia informacji niezbędnych do załatwienia sprawy, a więc pismom w rodzaju wezwań do udziału w postępowaniu (na przykład w charakterze świadka) czy zwracania się o opinie, informacje lub wyjaśnienia. Mógł też starosta upoważnić referenta

³⁸ APL, SPLubelskie, sygn. 34; UWL Wydz. Og., sygn. 248. Dz. U. 1930, nr 55, poz. 464. Uwagi o kolektywnym podejmowaniu decyzji – H. Izdebski, *Kolegialność i jednoosobowość w zarządzie centralnym państwa nowożytnego*, Warszawa 1975, s. 6–7.

³⁹ Lub, Dz. Woj. 1932, nr 13a, poz. 106. APL, UWL Wydz. Og., sygn. 250. Dz. Urz. MSW 1927, nr 3–4, poz. 134. APL, SPLubelskie, sygn. 38, k. 125–126. Dz. U. 1930, nr 55, poz. 464.

do ostatecznego załatwiania spraw powtarzających się i załatwianych w ściśle określony sposób (zwłaszcza z użyciem blankietów), a szczególnie mających charakter masowy. Nader wyraźnie zalecano udzielanie możliwie szerokich upoważnień referentom fachowym w zakresie spraw wymagających wiedzy specjalistycznej⁴⁰.

O zakresach udzielonych referentom upoważnień do samodzielnego załatwiania spraw informują dane na ten temat, zebrane przez UWL w pierwszej połowie 1928 r. W większości starostw byli oni upoważnieni do samodzielnego podpisywania załatwień tzw. przedwstępnych, choć w starostwie konstantynowskim żaden urzędnik nie miał nawet takich uprawnień. W blisko połowie urzędów niektórzy referenci (najczęściej zastępcy starostów i referenci fachowi) mieli prawo, choć z różnymi ograniczeniami, do ostatecznego załatwiania spraw⁴¹.

Dekoncentracja wewnętrzna wyrażająca się w upoważnieniu referenta do samodzielnego podpisywania pism wystosowywanych na zewnątrz wpływała bezpośrednio na ich formę. W myśl rozporządzenia MSW z 1930 r. pismo z nagłówkiem w formie „starostwo” winno być opatrzone podpisem upoważnionego urzędnika z dodatkiem „za starostę”. Określenie to nie miało zastosowania jedynie w orzeczeniach fachowych lekarskich, lekarsko-weterynaryjnych i technicznych. Natomiast w sprawach zastrzeżonych staroście i przezeń aprobowanych sam czystopis mógł zostać podpisany przez odpowiednio upoważnionego urzędnika z formułą „z polecenia starosty”.

Dalszą konsekwencją dekoncentracji wewnętrznej była modyfikacja typowego obiegu pism przedstawionego wcześniej. Po pierwsze część pism wpływających nieprzeglądanych przez starostę mogła być bezpośrednio przekazywana referentom. Po drugie likwidacja aprobaty sporządzonego przez referenta projektu załatwienia także redukowałą liczbę czynności manipulacyjnych oraz nie angażowała starosty w procedurę sporządzenia czystopisu (poprzez jego podpisywanie). Upraszczało to i przyspieszało obieg dokumentacji, choć biorąc pod uwagę płaską strukturę organizacyjną starostwa (w rozumieniu nauk o organizacji, czyli cechującą się brakiem pośrednich szczebli kierowniczych), nie była to modyfikacja tak znaczna, jak w urzędach o strukturze wysmukłej, gdzie stosowano wielokrotne aprobowanie załatwień przez kierowników kolejnych szczebli⁴².

W swym funkcjonowaniu administracja związana była licznymi aktami normatywnymi, zarówno mającymi charakter powszechnie obowiązujący (akty rangi ustawowej i wykonawcze do nich), jak i wewnętrzny. Zwłaszcza te ostatnie, zróżnicowane co do form i organów je wydających, licznie napływały do organów niższych szczebli (jakimi byli starostowie), stając się w praktyce podstawą działania administracji⁴³.

⁴⁰ Dz. Urz. MSW 1936, nr 20, poz. 139. APL, UWL Wydz. Og., sygn. 250.

⁴¹ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 248.

⁴² Por.: M. Bielski, *op. cit.*, s. 190. C. Biernat, *op. cit.*, s. 113 oraz J. Starościak, *Zarys...*, s. 327.

⁴³ H. Izdebski, *Historia administracji, ...*, s. 200. Starościak, *Źródła prawa...*, s. 100.

Normatywy odgrywały doniosłą rolę w toku urzędowania, formułując dyrektywy mające zastosowanie na wszystkich etapach załatwiania spraw, co miało zapewnić jednolitość działania aparatu. Posługiwanie się nimi, ze względu na ich ilość oraz liczne wzajemne powiązania, wymagało tworzenia odpowiednich systemów informacyjnych. Ich zrębem były normatywy rozumiane jako rodzaj dokumentacji i układ, jaki im nadawano (w pewnym zakresie odbiegający od podstawowego układu akt). Powtarzającym się we wszystkich niemal instrukcjach kancelaryjnych elementem były ogólne zbiory normatywów, obejmujące cały zakres kompetencji starostwa, ewentualnie wraz z przynależnymi skorowidzami. Po drugie przewidywano prowadzenie zbiorów normatywów dla poszczególnych referatów, rozumianych jako grupy spraw wydzielone na podstawie kryterium rzeczowego. Ich odpowiednikiem wydają się teczki o symbolu „0” przewidziane w każdym referacie (klasie wyższego rzędu) wykazu akt z lat trzydziestych. W układzie tego rodzaju dokumentacji odrębnie traktowano normatywy własne, wydzielane często w osobne grupy w zbiorach lub teczkach, a także objęte specjalną ewidencją. Dostarczały one informacji niezbędnych do sprawowania kontroli nad ich przestrzeganiem przez organy podległe⁴⁴.

Oprócz tego niezbędne były pomoce informacyjne ułatwiające poruszanie się po tych zbiorach, jakimi były skorowidze, specjalnie dla tego rodzaju dokumentacji prowadzone. Podobną rolę, choć może z większym naciskiem na kontrolę kompletności zbioru, odgrywało wpisywanie wszelkich normatywów urzędu wojewódzkiego pod zgłoszkę „Wo” w skorowidzu prowadzonym wraz z dziennikiem podawczym, przewidziane instrukcjami kancelaryjnymi z lat 1921 i 1927. Z kolei wykazy okólników ogłoszonych w poszczególnych numerach Dziennika Urzędowego Województwa Lubelskiego (mające formę powielonych maszynopisów), przechowywane w ogólnym zbiorze okólników, służyły integracji informacyjnej dokumentacji aktowej z drukowanymi dziennikami urzędowymi, których egzemplarze nie podlegały zasadom manipulacji kancelaryjnej.

Normatywy obok materiałów ewidencyjno-sprawozdawczych i kontrolnych stanowiły podstawowy składnik akt ogólnych. Pozostając niejako na pozycji statycznej w stosunku do codziennego urzędowania, tworzyły podstawy wykonywania określonych zadań przez administrację, a w szczególności wydawania rozstrzygnięć⁴⁵.

⁴⁴ Ewidencjonowanie własnych normatywów starosty regulowała instrukcja referendarska z 1929 r. (APL, UWL Wydz. Og., sygn. 250).

⁴⁵ Z. Chmielewski, *Pozakancelaryjne...*, s. 146. Tam też potwierdzenie praktyki stosowania odrębnych pomocy ewidencyjnych dla zarządzeń władz wyższych, a także osobistego ich przeglądania i dekretowania przez szefa urzędu. Podobny charakter miały materiały informacyjne (w tym także te niepodlegające rejestracji w dzienniku – np. wycinków prasowych), których konieczność stałego gromadzenia dla potrzeb opracowywania sprawozdań sytuacyjnych podkreślono w okólniku wojewody lubelskiego z 28 X 1929 r. (APL, UWL Wydział Społeczno-Polityczny, sygn. 1629, k. 1-4).

Prawo administracyjne zakreślało liczne terminy na wykonywanie bądź to przez organy administracyjne, bądź to przez strony lub innych uczestników postępowania określonych czynności, z ich dochowaniem lub przekroczeniem wiążąc określone skutki prawne. W ramach postępowania administracyjnego ogólnego dotyczyło to niemal wszystkich jego etapów, począwszy od terminu wyznaczonego przez organ na uzupełnienie braków formalnych podania, poprzez ogólne określenie maksymalnego okresu załatwiania sprawy (od 3 do 6 miesięcy), aż po czternastodniowy termin na wniesienie przez stronę odwołania od wydanej decyzji. Liczne terminy przewidywały przepisy prawa administracyjnego materialnego⁴⁶. Poza tym był to istotny element toku urzędowania w zakresie wszystkich innych form działania administracji.

W związku z powyższym niebagatelną rolę odgrywało dokonywanie oceny dochowania terminu na złożenie pisma do urzędu (np. odwołania). W myśl rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym termin ten był zachowany, jeśli przed jego upływem pismo zostało nadane w polskim urzędzie pocztowym lub telegraficznym (art. 40). W takiej sytuacji jego dotrzymanie dokumentował praktycznie tylko odcisk stempla pocztowego na kopercie, w której pismo przysłało. Z tego względu kwestia przechowywania kopert w aktach sprawy urastała do rangi kluczowego problemu. Zwracała na to już uwagę instrukcja kancelaryjna z roku 1919, nakazując do akt spraw terminowych dołączać kopertę. W okólniku z 26 V 1930 r. MSW zarządziło, aby każdorazową decyzję o zachowaniu lub zniszczeniu koperty podejmował referent, nie zaś urzędnik kancelaryjny, właśnie z uwagi na jej poważne konsekwencje procesowe. Na częste braki kopert w aktach spraw karno-administracyjnych kierowanych na drogę sądową, uniemożliwiające stwierdzenie dochowania terminu na wniesienia środka odwoławczego, uskarżał się wymiar sprawiedliwości, o czym była mowa na zjeździe starostów w roku 1932⁴⁷.

Wysyłając w toku załatwiania sprawy pisma do różnych organów administracji, należało wyznaczyć w nich termin na udzielenie odpowiedzi. W roku 1923 zalecono, by wobec sprzeciwów niektórych urzędów nie wyznaczać terminów władzom wyższym, sądowym i urzędom administracji niezespolonej⁴⁸. Kontrola i egzekwowanie zakreślonych terminów wymagało zastosowania odpowiednich rozwiązań w pracy kancelaryjnej. Pierwszym był odpowiedni układ akt spraw oczekujących na upływ terminu (tzw. akt terminowych), drugim specjalna pomoc do odnotowywania znaków pism (spraw) pod odpowiednimi datami. Niestety w obowiązujących w starostwach województwa lubelskiego instrukcjach kance-

⁴⁶ Przykładowo: rozporządzenie Prezydenta RP z 7 VI 1927 r. o prawie przemysłowym (Dz. U. 1927, nr 53, poz. 468) i ustawa z 11 III 1932 r. o zgromadzeniach (Dz. U. 1933, nr 48, poz. 450).

⁴⁷ Dz. Urz. MSW 1930, nr 9, poz. 155. APL, SPŁukowskie, sygn. 49, k. 112.

⁴⁸ APL, SPKonstantynowskie, sygn. 1, k. 5. Dz. Urz. MSW 1923, nr 7, poz. 192 oraz APL, SPLubelskie, sygn. 28.

laryjnych panowało duże rozchwianie terminologiczne, gdyż oba te urządzenia kancelaryjne były zamiennie nazywane terminarzami i terminatkami. Dodatkowo wyznaczone terminy odnotowywane były w dzienniku i ewentualnie w rejestrach, zaś pod rządami instrukcji z 1931 r. rejestry i spisy spraw stanowić miały jedyne miejsce czynienia takich zapisków.

Gdy oczekiwana odpowiedź na pismo starostwa nadeszła, łączono wpływ z aktami przechowywanymi jako terminowe i doręczano referentowi. Natomiast w razie bezskutecznego upływu terminu, co można było stwierdzić na podstawie codziennego przeglądania terminarza i terminatki, referent musiał podjąć decyzję o zmianie terminu lub wysłaniu ponaglenia. W instrukcjach kancelaryjnej i referendarskiej z 1927 r. wyróżniano ponaglenie pierwsze – podpisywane przez referenta prowadzącego sprawę i ponaglenie drugie – wysyłane w razie nieskuteczności pierwszego, podpisywane przez starostę, zawierające polecenie usprawiedliwienia opóźnienia i zbadania jego przyczyny wraz ze wskazaniem winnego. Odrębny wzór przewidziano dla ponagleń (jednego rodzaju) kierowanych do władz równorzędnych.

Ponieważ także starostwom inne władze (w szczególności hierarchicznie wyższe) wyznaczały terminy na wykonanie określonych czynności, potrzebne były narzędzia służące utrzymaniu dyscypliny ich przestrzegania. Wojewoda w styczniu 1927 r. nakazał przeglądanie przez starostów korespondencji od władz wyższych oraz prowadzenie specjalnej ewidencji otrzymanych ponagleń, także przedstawianej systematycznie staroście do wglądu. Co ciekawe, instrukcja kancelaryjna z 1927 r. nie przewidywała już specjalnej pomocy służącej rejestrowaniu ponagleń, a powróciła ona dopiero w przepisach instrukcji z roku 1931 (par. 9a). Pomocnicze znaczenie w dochowywaniu terminów miały też wykazy sprawozdań okresowych, na których podstawie z odpowiednim wyprzedzeniem miało przedkładać referentom materiały niezbędne do przygotowywania odnośnych sprawozdań⁴⁹.

Wszystkim instrukcjom kancelaryjnym była znana instytucja korespondencji pilnej. Pisma tak oznaczone przez nadawcę lub starostę należało poddawać manipulacji kancelaryjnej w pierwszej kolejności, wyróżniając je zwykle podczas obiegu czerwonymi okładkami. Można uznać, iż było to rozwiązanie służące z założenia zapewnieniu większej elastyczności w działaniach administracji. Regulamin starostw z 1932 r. precyzował, ażeby jako pilną traktować korespondencję z Ministerstwem Spraw Zagranicznych i placówkami zagranicznymi, z sądami karnymi, dotyczącą sprostowań prasowych oraz spraw, w których przemawiały za tym względy publiczne lub poważny interes strony, i wreszcie oznaczoną w ten sposób przez przełożonych⁵⁰.

⁴⁹ APL, SPŁukowskie, sygn. 33, k. 305.

⁵⁰ Lub, Dz. Woj. 1932, nr 13a, poz. 106.

Przepisy prawa urzędniczego nakładały na funkcjonariuszy państwowych ogólny obowiązek przestrzegania tajemnicy. W myśl ustawy z 1922 r. o państwowej służbie cywilnej urzędnik miał obowiązek zachowania w tajemnicy informacji, które powziął w związku z wykonywaniem swych obowiązków służbowych i które zostały wyraźnie uznane za poufne. Obowiązek ten rozciągał się też na okres po przejściu urzędnika w stan nieczynny, na emeryturę lub po rozwiązaniu z nim stosunku służbowego⁵¹.

Potrzeba objęcia ochroną tego rodzaju informacji prowadziła do wyróżnienia dokumentacji niejawnej oraz wykształcenia się odmiennego z nią postępowania. Z czasem dokonało się także zróżnicowanie informacji niejawnych ze względu na różne poziomy ich ochrony, co dotyczyło także akt będących ich nośnikami. Najstarszym odnalezionym normatywem zawierającym rozróżnienie akt tajnych od poufnych był okólnik MSW z 16 XI 1928 r., a następnie powtórzono je w paragrafie 17 rozporządzenia z 1930 r. o wewnętrznej organizacji starostw. Charakter wykonawczy w stosunku do tego ostatniego przepisu miała instrukcja z 28 VII 1931 r. w sprawie ochrony tajemnicy służbowej, będąca zarazem kompleksową kodyfikacją podstawowych zasad postępowania z dokumentacją niejawną. Pod względem stopni ochrony tajemnicy służbowej wyróżniała ona informacje poufne, tajne i – odsyłając do przepisów odrębnych – mobilizacyjne. Informacje oznaczone klauzulą „poufne” objęte były tajemnicą obowiązującą na zewnątrz urzędu, w związku z czym odnośne akta dostępne były w zasadzie wszystkim urzędnikom referującym (w zakresie potrzeb urzędowania), ale wyłączone z przeglądania przez strony postępowania administracyjnego. Użycie klauzuli „tajne” pociągało za sobą obowiązek zachowania tajemnicy także wewnątrz urzędu, wobec urzędników niebiorących udziału w załatwianiu danej sprawy⁵².

Odrębna kategoria dokumentacji niejawnej, związanej z przygotowaniem do mobilizacji na wypadek wojny i określana jak mobilizacyjna lub w skrócie „mob.”, została wyodrębniona najprawdopodobniej w 1922 r. Dopiero bowiem nowelizacja instrukcji kancelaryjnej z tego właśnie roku przewidywała dla jej rejestrowania odrębny dziennik, co potwierdzają też źródłowe wzmianki o rozpoczęciu prowadzenia takich dzienników w starostwach⁵³.

O nadaniu sprawie klauzuli niejawności decydowała władza wyższa lub starosta. Jako poufne miano oznaczać te, które z chwilowych względów wymaga-

⁵¹ Dz. U. 1922, nr 21, poz. 164. S. Stosyk, *Obowiązek tajemnicy służbowej w świetle przepisów*, GAIPP 1934, nr 9, s. 277–287.

⁵² Dz. Urz. MSW 1928, nr 8, poz. 9. APL, SPKonstantynowskie, sygn. 1, k. 522–522v i 523v. W latach dwudziestych nie było tego rodzaju kodyfikacji, a jedynie wydawano ogólne napomnienia o konieczności zabezpieczenia tajemnicy służbowej, jak na przykład okólnik MSW z 7 VII 1923 r. (APL, SPLubelskie, sygn. 28). Podobna sytuacja występowała w wojsku, por.: J. A. Igielski, *op. cit.*, s. 26–27.

⁵³ W wojsku pojęcie dokumentacji „Mob.” funkcjonowało od roku 1919, lecz wyodrębniono ją jako rodzaj dopiero w roku 1926, J. A. Igielski, *op. cit.*, s. 27 i 33.

ły objęcia tajemnicą, lecz po załatwieniu lub upływie pewnego czasu mogły być ujawnione. Do kategorii „tajne” sprawę można było zakwalifikować ze względu na interes Państwa lub bardzo ważny interes strony. Dokumentacja niejawna, w szczególności tajna, dotyczyła przede wszystkim kluczowych zagadnień polityki wewnętrznej (ruchy polityczne, wybory, stosunki wyznaniowe i narodowościowe, zgromadzenia, strajki, prasa) oraz przygotowań do mobilizacji wojska i gospodarki na wypadek wybuchu wojny⁵⁴. Uznanie akt za poufne, a tym bardziej za tajne, uniemożliwiało ich przeglądanie przez stronę danego postępowania administracyjnego, co wynikało z przepisów rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym.

Ochronie informacji niejawnych zawartych w aktach urzędowych służył cały szereg rozwiązań kancelaryjnych. Podstawowe znaczenie miała tu odrębna rejestracja tego rodzaju dokumentacji. W starostwach województwa lubelskiego w latach dwudziestych prowadzono odrębne dzienniki podawcze zwane prezydialnymi. Pozostawienie dzienników jako pomocy, także po przejściu na system kancelarii bezdziennikowej, związane było z koniecznością rejestrowania całego obiegu pism tajnych, co było filarem systemu ich ochrony. Z tego względu kwitowaniu podlegało każde przekazanie przedmiotowej dokumentacji pomiędzy stanowiskami pracy. W świetle instrukcji kancelaryjnej z 1931 r. był to podstawowy wyjątek od przyjętej w niej zasady braku pokwitowań w obiegu akt⁵⁵.

Ochronie podlegały pisma wszelkich typów (bruliony, notatki), w tym też sporządzone z błędami, a także kalki maszynowe, które należało liczyć podczas wydawania do użytku, przechowywać z zapewnieniem takich samych środków ochrony jak dla akt, a później niszczyć. Czystopisy pism niejawnych mogły być sporządzane tylko w ilości odpowiadającej rozdzielnikowi. Kolejne instrukcje kancelaryjne przewidywały właśnie dla pism niejawnych wyjątek od zasady otwierania i rozdzielania wpływającej korespondencji w biurze podawczym. Czynności te, a już szczególnie w odniesieniu do korespondencji tajnej, winien był wykonywać osobiście starosta. Zasadą było też przysyłanie korespondencji tajnej w podwójnych kopertach. Dopiero jednak okólnik Wojewody Lubelskiego z 22 XI 1922 r. nakazał, żeby zewnętrzna z tych kopert nie nosiła żadnych oznaczeń wskazujących na obecność w niej pism niejawnych. Od tej pory konsekwentnie

⁵⁴ APL, SPKonstantynowskie, sygn. 1, k. 522–522v i 523v; SPŁukowskie, sygn. 236; SPKraśnostawskie, sygn. 6, s. 241. Warto w tym miejscu zasygnalizować kwestię rozgraniczenia dokumentacji tajnej dotyczącej spraw wojskowych od dokumentacji mobilizacyjnej, M. Konstankiewicz, *Kancelaria tajna...*, s. 115.

⁵⁵ Nazwa dzienników prezydialnych zaczerpnięta została najprawdopodobniej z rozwiązań kancelarii austriackiej, choć pod pojęciem „prezydialnej” mogła się kryć zarówno korespondencja tajna, jak i dotycząca spraw ważnych, por.: J. Gaul, *Kancelaria Generalnego Gubernatorstwa Wojskowego w Lublinie 1915–1918*, Warszawa 1998, s. 32. H. Robótka, *Kancelaria...*, s. 149. Por.: J. A. Igielski, *op. cit.*, s. 31.

tę zasadę powtarzały wszystkie znane późniejsze normatywy⁵⁶. Instrukcja kancelaryjna z 1931 r., wydana w tym samym okresie, gdy wprowadzono podział dokumentacji niejawnej na tajną i poufną, dla tej ostatniej kategorii dopuściła pewne uproszczenia w zakresie jej ochrony. Akta poufne miano bowiem prowadzić „z reguły z jawnymi”, co wskazuje na możliwość zastosowania zwykłego trybu rejestracji spraw, lecz wysyłać należało je już w podwójnych kopertach, tak jak tajne.

Podwyższeniu poziomu ochrony informacji niejawnych służyło szyfrowanie korespondencji, mające szczególne zastosowanie w przypadku telefonogramów lub depeš telegraficznych. Wzmianka o przekazaniu starostwom województwa lubelskiego klucza szyfru dotyczy już roku 1921. Udało się znaleźć wskazówki dotyczące postępowania z taką formą korespondencji, pochodzące z około roku 1929. Według nich otrzymaną zaszyfrowaną depešę należało odszyfrować i zapisać tekst otwarty (jednak ze zmienioną redakcją i doбором słów) w dwa egzemplarzach. Jeden z nich podlegał rejestracji w dzienniku podawczym szyfrogramów (numer pozycji łamany przez symbol „Sz”) i przechowywaniu w specjalnej teczce, drugi miano odnotowywać w dzienniku podawczym tajnym. Tekst zaszyfrowany należało bezwzględnie zniszczyć. Zakazane też było przechowywanie w jednym miejscu szyfrogramu, tekstu otwartego i klucza, co miało chronić przed dekonspiracją szyfru⁵⁷.

Oprócz tego ochronie dokumentacji niejawnej służył cały szereg innych środków. Przeznaczone do jej przechowywania lokale musiały być należycie zabezpieczone (kraty w oknach, wzmocnione drzwi) i chronione przed dostępem osób postronnych. Akta mobilizacyjne nakazywano przechowywać w szafach metalowych zamykanych na dwa zamki, zaś klucze do nich miały być rozdzielone pomiędzy starostę i jednego z referentów. Ujawnieniu ewentualnych prób dostania się do pomieszczenia lub szafy służyło plombowanie drzwi. Za najważniejszy środek zabezpieczenia informacji niejawnych uważano jednakowoż powierzanie prowadzenia takiej dokumentacji odpowiednio dobranym urzędnikom, cieszącym się jak najlepszą opinią, których cechowała „powaga, wyrobienie i dyskrecja w życiu służbowym i prywatnym”. Stąd też wynikało obciążenie referentów, a nawet samych starostów osobistym wykonywaniem czynności kancelaryjnych w zakresie dokumentacji niejawnej⁵⁸.

⁵⁶ APL, SGL, sygn. 369; SPKonstantynowskie, sygn. 1, k. 525v; SPHrubieszowskie, sygn. 1, s. 22; SPHrubieszowskie, sygn. 11, k. 40. M. Konstankiewicz, *Kancelaria tajna...*, s. 115.

⁵⁷ APL, SPLubelskie, sygn. 27. Wskazówki o postępowaniu z korespondencją szyfrowaną zawiera teka szyfrogramów, stanowiąca fizyczną całość z dziennikiem podawczym szyfrogramów, używana w Starostwie Powiatowym Konstantynowskim, a następnie w Starostwie Grodzkim Lubelskim – APL, SGL, sygn. 341. Por.: M. Konstankiewicz, *Kancelaria tajna...*, s. 115–117.

⁵⁸ APL, SPKonstantynowskie, sygn. 1, k. 522v–523 i 525v; SGL, sygn. 369, s. 36–40. M. Konstankiewicz, *Kancelaria tajna...*, s. 115.

Wymóg ochrony informacji w istotny sposób wpływał też na sposób postępowania z dokumentacją niejawną, która utracił już swą przydatność. Naczelną zasadą było jej brakowanie, z jednoczesnym zastrzeżeniem palenia jako sposobu niszczenia akt. W stosunku do dokumentacji mobilizacyjnej w latach trzydziestych obowiązywała zasada niszczenia materiałów przysyłanych z zewnątrz na polecenie ich autora, zaś wytworzonych w starostwie na podstawie decyzji starosty. Zniszczenie akt poprzez spalenie dokumentowano w protokole, którego jeden egzemplarz wpisywany był do specjalnej księgi, drugi zaś wysyłany do organu zlecającego zniszczenie, natomiast numer protokołu spalania odnotowywano w dzienniku podawczym przy zapisie danego pisma, który jednocześnie wykreślano. O ile dokumentacja nie uległa zniszczeniu, mogła być archiwizowana, choć nadal z zastosowaniem odpowiednich ograniczeń w dostępie do niej, co przewidywały zarówno przepisy z 1936 r. o przechowywaniu akt w urzędach wojewódzkich i starostwach, jak i artykuł 9 dekretu Naczelnika Państwa z 7 II 1919 r. o organizacji archiwów państwowych i opiece nad archiwialiami⁵⁹.

Rejestracja prowadzona w dziennikach podawczych oraz w stosowanych do 1927 r. książkach przydziałów dokumentowała fakt przekazania urzędnikowi odpowiedzialności za akta i prowadzoną na ich podstawie sprawę. Na traktowanie dziennika podawczego jako kompletnego rejestru całości załatwianych spraw wskazują zapisy wszystkich przewidujących system dziennikowy instrukcji kancelaryjnych, odnoszące się do wszczynania spraw z urzędu. Ponieważ były to sprawy, których nie inicjowało pismo wpływające z zewnątrz, w związku z tym referent musiał sporządzić specjalne „przypomnienie urzędowe”, które podlegało normalnej rejestracji w dzienniku podawczym jako substytut wpływu.

Wiązało się to z jeszcze jedną istotną funkcją pomocy kancelaryjnych, mianowicie z ich rolą w kontroli pracy starostwa jako całości, a szczególnie urzędników załatwiających sprawy merytorycznie, czyli referentów. Celowi temu służyło przedkładanie specjalnych sprawozdań, w których wykazywano ilość załatwionych spraw. Znane były one już instrukcji kancelaryjnej z 1919 r., która przewidywała dwa ich rodzaje, zestawiane właśnie na podstawie zapisów w dzienniku podawczym. Pierwszym były miesięczne wykazy zaległości (zwane szczegółowymi), przedkładane staroście, w których wyliczano numery pozycji dziennika spraw niezałatwionych w ogóle i niezałatwionych ostatecznie przez danego referenta. Natomiast dla władz zwierzchnich należało sporządzać kwartalne wykazy zaległości (zwane sumarycznymi), zawierające tylko ogólne ilości spraw niezała-

⁵⁹ Dz. Urz. MSW 1936, nr 6, poz. 26. APL, SGL, sygn. 375. Dz. P. P. P. 1919, nr 14, poz. 182. Na prawną dopuszczalność przejmowania przez archiwa państwowe dokumentacji tajnej zwrócił uwagę J. Stojanowski w zamieszczonej w „Archeionie” (t. 15, 1937–1938, s. 121) recenzji pracy S. Stosyka, *Przepisy o przechowywaniu akt w urzędach administracji publicznej (komentarz)*, Warszawa 1936. M. Konstankiewicz, *Kancelaria tajna...*, s. 117–119. Wątpliwą zasadność dokumentacji dla ochrony zawartych w niej informacji oraz sprzeczność tego z założeniami funkcjonowania archiwów podkreśla J. A. Igielski, *op. cit.*, s. 36–40.

twionych. Zarządzeniem MSW z 31 VIII 1919 r. polecono owe kwartalne wykazy zaległości uzupełniać osobnymi dodatkami dla każdego oddziału kancelaryjnego, zawierającymi dane o ilości wpływu, wpływie przeciętnym dziennym oraz ilości referentów i kancelistów. Sprawozdania powyższe przedkładane były Inspektoratowi MSW, a od roku 1920 urzędowi wojewódzkiemu, który dodatki do wykazów przysyłał jeszcze do MSW⁶⁰.

Podobnie rzecz uregulowała instrukcja z 1921 r., przewidując miesięczne wykazy zaległości (przedkładane starości), wskazujące numery pism, oraz kwartalne (adresowane do wojewody), zawierające tylko dane ilościowe. Pewną zmianę w zawartości tych sprawozdań przyniósł okólnik MSW z 19 II 1927 r. Nakazano w nim przyjęcie za przedmiot obliczeń nie pism, lecz spraw, których załatwieniu wymiana korespondencji służyła. Pozostawiono uznaniu wojewodów określenie poziomu szczegółowości kwartalnych wykazów zaległości przedkładanych przez starostwa, lecz z naciskiem podkreślono konieczność traktowania jako spraw niezakończonych (a tym bardziej zaległych) także tych, w których zastosowano już załatwienia przedwstępne, lecz których jeszcze nie rozstrzygnięto pod względem merytorycznym. Istotną przy tym rolę odgrywało oznaczanie brulionów przez referentów znakiem „ostateczne załatwienie”, gdyż była to podstawowa wskazówka co do statusu sprawy i ewentualnej konieczności wykazania jej jako zaległej, na co zwracano uwagę w zarządzeniach wojewody z lat 1927 i 1928. W wykonaniu powyższego okólnika MSW z 1927 r. dwie ostatnie obowiązujące w starostwach województwa lubelskiego instrukcje kancelaryjne przewidywały jedynie sporządzanie kwartalnych sprawozdań, które w przepisach z roku 1927 nazwano wykazami czynności i zaległości, a z 1931 r. – wykazami ruchu spraw. Pierwsza z tych instrukcji za podstawę sporządzania wykazów przyjmowała zapisy w dzienniku podawczym i rejestrach spraw typowych, druga zaś prowadzoną dla całego urzędu kontrolę wpływu⁶¹.

Czynności kancelaryjne były związane z innymi jeszcze aspektami funkcjonowania aparatu administracyjnego. Urzędnicy przyjmujący podania musieli czuwać nad przestrzeganiem przepisów o opłatach skarbowych (ówcześnie zwanych stemplowymi). Książka doręczeń pocztowych była z kolei podstawą rozliczania wydatków pocztowych. W roku 1936 Wojewoda przekazał starostom prośbę Dyrekcji Okręgowej Pocht i Telegrafów w Lublinie o pomoc w ściganiu wykroczeń polegających na wysyłaniu do urzędów podań od wielu petentów w jednej przesyłce (tzw. zbiorowej). Stosowanie należytej formy korespondencji, a zwłaszcza podpisu czy sposobu jej adresowania, było też istotnym elementem kultury administracyjnej i przestrzegania swoistej kurtuazji urzędowej⁶².

⁶⁰ APL, SPKonstantynowskie, sygn. 1, k. 202; SPŁukowskie, sygn. 36; SPKonstantynowskie, sygn. 1, k. 293. Dz. Urz. MSW 1920, nr 8, poz. 24.

⁶¹ Dz. Urz. MSW 1927, nr 1–2, poz. 55. APL, SPŁukowskie, sygn. 33, k. 311; UWL Wydz. Og., sygn. 3.

⁶² APL, SPHrubieszowskie, sygn. 18; sygn. 12, s. 324.

4.3. Wpływ sprawności kancelarii na funkcjonowanie administracji

Wpływ obsługi kancelaryjnej badanych urzędów na sprawność działania aparatu administracyjnego stanowił przedmiot zainteresowania ówczesnych czynników odpowiedzialnych za sprawne jego funkcjonowanie, w szczególności ministra spraw wewnętrznych oraz wojewody lubelskiego. Poniżej przedstawiono obraz rzeczywistego wykonywania czynności kancelaryjnych i ich związków ze sprawnością funkcjonowania administracji, wyłaniający się z materiałów kontrolnych, oraz zasygnalizowano działania podejmowane dla usprawnienia toku urzędowania starostw, lokujące się na pograniczu kwestii ściśle kancelaryjnych.

Wykorzystane w tej pracy źródła archiwalne dostarczają przykładów ogólnych ocen działania kancelarii, zarówno pozytywnych jak i negatywnych, formułowanych przez organy inspekcyjne (zwłaszcza inspektorów starostw). Pierwsze zawiera dokumentacja kontrolna starostwa garwolińskiego, w którym w 1921 r. stwierdzono dobre i skrupulatne prowadzenie kancelarii. Podobnie było w starostwie janowskim w 1930 r. i węgrowskim w 1926 r. W tym ostatnim urzędzie stwierdzono wręcz, iż „personel kancelarii [jest] zbyt szczupły przy ujawnionej tendencji do zachowania przy jej prowadzeniu wszystkich szczegółów instrukcji”⁶³.

Zdarzały się jednak i takie sytuacje, gdy znaczna ilość i ciężar gatunkowy usterek oraz nieprawidłowości w funkcjonowaniu kancelarii skłaniały do formułowania ogólnych ocen ujemnych oraz sięgania po nadzwyczajne środki naprawy. Inspektor Stefan Mańkowski po wizycie w starostwie chełmskim w roku 1923 stwierdził, że „kancelaria znalazła się w stanie zupełnej dezorganizacji [...] jej funkcjonowanie jest zaporą w załatwianiu spraw urzędowych”. Wpływ doręczano referentom po kilku dniach, znaczna liczba pism wychodzących nie była odnotowana w dzienniku, akta były porozkładane na stołach i półkach, skutkiem czego ich odszukanie zajmowało wiele godzin, i co oczywiste, sytuacji tej nie mogło poprawić nawet staranne prowadzenie skorowidza. Na wniosek inspektora został do Chełma wydelegowany naczelnik Kancelarii Głównej UWL W. Górski, który w pierwszych dniach lipca pokierował pracami nad uporządkowaniem obsługi kancelaryjnej⁶⁴.

Podobna sytuacja miała miejsce w starostwie siedleckim, które w 1922 r. zostało określone przez inspektora jako „niezorganizowane pod względem funkcjonowania kancelarii”. Także i tu jej reorganizacją pokierował w początkach lute-

⁶³ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 860, k. 1; sygn. 862, k. 332; sygn. 874, k. 189.

⁶⁴ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 859, k. 46v, 93v-94 i 15-15v. Nieprawidłowości w starostwie chełmskim musiały budzić niepokój już wcześniej, gdyż w ciągu kwietnia 1923 r. od wszystkich oddziałów kancelaryjnych UWL były zbierane informacje o nienadesłanych w terminie przez to starostwo pismach, a do starosty zwracano się z żądaniem udzielenia wyjaśnień i likwidacji zaległości (APL, UWL Wydz. Og., sygn. 859, k. 18–20).

go 1923 r. W. Górski, co polegało na ustaleniu wraz ze starostą nowego podziału czynności, uporządkowaniu akt oraz pouczeniu urzędników o obowiązujących zasadach manipulacji kancelaryjnej⁶⁵.

W ogólnych ocenach funkcjonowania obsługi kancelaryjnej, dokonywanych przy okazji lustracji urzędów, jako miarę jej sprawności traktowano długość okresu upływającego pomiędzy wniesieniem podania a jego doręczeniem do rąk referenta oraz pomiędzy aprobowaniem brulionu a wysłaniem sporządzonego na jego podstawie czystopisu. Należy to rozpatrywać w powiązaniu z kolejnymi obowiązującymi w starostwach instrukcjami kancelaryjnymi oraz uwzględnić, iż czynności kancelaryjne przeplatane były działaniami o innym charakterze, jak w szczególności przeglądanie całości bądź części wpływu przez starostę oraz podpisywanie przez niego lub upoważnionego urzędnika pism wychodzących.

U podstaw trybu manipulacji kancelaryjnej przewidzianego postanowieniami instrukcji z roku 1919 leżało założenie, by w ciągu kilku godzin od wniesienia pisma do urzędu mogła zostać wysłana na nie odpowiedź, jak to wyjaśniono w okólniku MSW z 3 IV 1919 r., wprowadzającym instrukcję w życie. Z kolei okólnik MSW z 5 III 1920 r. ustalał pożądaną wydajność pracy personelu kancelaryjnego. Prowadzący oddział kancelaryjny powinien był w ciągu dnia poddać manipulacji co najmniej 30 pism, a maksymalnie 40, choć pracownik dobrze wyszkolony i pilny mógł osiągnąć nawet 60. Wydajność pracy maszynistki została określona na poziomie 6 stron przepisanych w ciągu godziny przy założeniu, iż strona tekstu liczy 24 wiersze po 14 zgłosek. Norma 40 pism obsłużonych w ciągu dnia była uwzględniana i w latach późniejszych, np. w projekcie modyfikacji organizacji pracy kancelaryjnej w starostwie lubelskim w roku 1923⁶⁶.

Praktyka mogła nieco odbiegać od powyższych założeń. W starostwie węgrowskim pisma wpływające docierały do referenta aprowizacyjnego dopiero na trzeci dzień po złożeniu, w związku z czym referent codziennie jeszcze w biurze podawczym przeglądał wpływ i pilne sprawy załatwiał przed otrzymaniem odnośnej korespondencji⁶⁷.

Na zrekonstruowanie postulowanego tempa pracy kancelaryjnej przebiegającej według postanowień instrukcji kancelaryjnej z 1921 r. pozwalają zalecenia i wnioski sformułowane na podstawie lustracji starostw krasnostawskiego z 1924 r. i hrubieszowskiego z 1927 r. Zatem pismo wpływające winno było znaleźć się w rękach referenta w następnym dniu po dacie wpływu, pilne zaś jeszcze tego samego dnia. Podobnie ekspedycji należało dokonać na drugi dzień po zaaprobowaniu brulionu, a w przypadku spraw pilnych również tego samego dnia⁶⁸.

⁶⁵ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 871, k. 48 i 39–40.

⁶⁶ APL, SPŁukowskie, sygn. 36. Dz. Urz. MSW 1920, nr 8, poz. 24.

⁶⁷ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 874, k. 77.

⁶⁸ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 864, k. 47v; sygn. 861, k. 192.

Inspektorom zdarzało się stwierdzać nieprzestrzeganie tych założeń. W Hrubieszowie (1924) i Lublinie (1927) referenci otrzymywali wpływ przeciętnie na trzeci dzień, co w tym drugim urzędzie było spowodowane prowadzeniem wewnętrznych pokwitowań. W starostwie radzyńskim w roku 1923 okres pomiędzy wpłynięciem pisma a przekazaniem go referentowi wydłużał się nawet do 14 dni. W starostwie hrubieszowskim w roku 1927 pisma błędnie skierowane do starostwa, a więc niewymagające z jego strony wykonania żadnych czynności, leżały ponad miesiąc, nim zostały odesłane do właściwego adresata. Nie lepiej bywało w fazie załatwiania sprawy. Z protokołu tej samej lustracji pochodzi przykład pisma noszącego datę 14 stycznia, które zostało wysłane dopiero 12 lutego⁶⁹.

Jeśli chodzi o okres obowiązywania późniejszej instrukcji, z 1927 r., to mianem sprawnej określono obsługę kancelaryjną starostwa łukowskiego (1930) i radzyńskiego (1929), gdzie referenci otrzymywali pocztę w dniu wpływu. Przekazywanie wpływu na drugi dzień (Chełm 1928) określono jako zbyt późne, choć w Puławach zostało to uznane za objaw poprawy funkcjonowania kancelarii, dokonanej od czasu poprzedniej lustracji. Szczególnie podkreślano wagę przekazywania w dniu wpływu referentom dokumentacji spraw typowych, podlegającej manipulacji w tzw. trybie rejestrowym, co miało umożliwić załatwienie interesantów w ciągu jednego dnia. Nadal wytykano opóźnienia w manipulacji, która pomiędzy aprobowaniem brulionu a wysłaniem czystopisu mogła trwać nawet ponad dwa tygodnie (Janów 1928)⁷⁰.

Poziom wymagań odnośnie do czasu upływającego pomiędzy wpływem pisma do biura podawczego a doręczeniem go referentowi został jeszcze podniesiony pod rządami instrukcji kancelaryjnej z 1931 r. Podczas lustracji starostwa białskiego w roku 1936 i biłgorajskiego w roku 1932 otrzymanie korespondencji przez referentów tego samego dnia około godziny dwunastej lub trzynastej uznano za zbyt późne⁷¹.

Analizując związki kancelaryjnego obiegu pisma z modelowym biegiem załatwiania spraw, wypada zacząć od jednej z pierwszych czynności wykonywanych w jego ramach, czyli od opatrzenia pisma wpływającego prezentą, zawierającą datę wpływu. Podczas lustracji starostwa węgrowskiego w roku 1922 zwrócono uwagę, iż zasada ta nie była stosowana do wszelkich pism trafiających do urzędu. Poważną nieprawidłowość wykryto w starostwie puławskim w roku 1927. Pisma wpływające były opatrywane prezentą dopiero na drugi dzień po tym, jak trafiły do urzędu, skutkiem czego figurująca na nich data wpływu była późniejsza o jeden dzień od rzeczywistej. Inspektor uznał taką praktykę za niedopuszczalną ze względu na jej poważne konsekwencje prawno-procesowe, zwłaszcza w kwe-

⁶⁹ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 861, k. 24; sygn. 866, k. 214–216; sygn. 870, k. 37; sygn. 861, k. 188.

⁷⁰ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 868, k. 285; sygn. 870, k. 124; sygn. 859, k. 563; sygn. 869, k. 263; sygn. 865, k. 182; sygn. 862, k. 238.

⁷¹ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 857, k. 220; sygn. 858, k. 451.

stii oceny dochowania terminu na złożenie określonego pisma. Występowanie podobnej usterki stwierdzono w tym samym czasie w starostwie hrubieszowskim⁷².

Na zjeździe starostów w dniach 30–31 X 1931 r. inspektor starostw zalecił, aby podania w sprawach typowych, składane osobiście przez strony, były przyjmowane bezpośrednio przez referentów, co miało przyspieszyć załatwianie spraw i ułatwić dokładniejsze informowanie petentów. Zalecenie to wyprzedziło postanowienia instrukcji kancelaryjnej z 1931 r., które taką możliwość wprost dopuszczały. W roku 1935 przy okazji inspekcji referentowi rolnemu starostwa łukowskiego wytknięto, iż przyjęte przez niego wpływy nie są opatrzone prezentą, co było zarzutem niesłusznym, odkąd nowelizacja instrukcji dokonana w 1933 r. zniosła obowiązek przystawiania prezenty do pism w tym trybie do urzędu wnoszonych⁷³.

Wydawanie przez starostę lub w jego imieniu władczego rozstrzygnięcia w postaci aktu administracyjnego wymagało zgromadzenia odpowiednich informacji co do stanu faktycznego i prawnego mającego istotne znaczenie dla danej sprawy. Przybierało to postać wymiany korespondencji z uczestnikami postępowania (strony, świadkowie, biegli, inne organy administracyjne). Skutkiem tego w toku załatwiania danej sprawy mogło dochodzić do wielokrotnego powtarzania czynności składających się na obieg pisma i całego szeregu tzw. załatwień przedwstępnych.

W praktyce przy zbyt mechanicznym podejściu personelu do urzędowania mogło to nabrać cech patologii. Referenci starali się załatwić pismo, które wpłynęło, nie zaś sprawę, co skutkowało mnożeniem załatwień przedwstępnych, oddalających moment podjęcia merytorycznej decyzji poprzez zbieranie informacji w istocie zbędnych z merytorycznego punktu widzenia. Wytknięcia niewłaściwości tego rodzaju postępowania płynęły z najwyższych szczebli, czego przykładem może być pismo prezesa Rady Ministrów z 9 XII 1921 r., powtórzone następnie w formie okólników MSW i wojewody lubelskiego. Na potrzebę dążenia do wszechstronnego wyjaśnienia sprawy przy jak najmniejszej liczbie załatwień przedwstępnych zwrócono uwagę w zarządzeniu MSW z 11 II 1925 r. oraz wojewody lubelskiego z 3 XII 1926 r.⁷⁴

⁷² APL, UWL Wydz. Og., sygn. 874, k. 123; sygn. 869, k. 157–158; sygn. 861, k. 191.

⁷³ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 191, s. 26. Delegacja dla wojewodów do uregulowania kwestii przyjmowania podań od interesantów bezpośrednio przez referentów zawarta była w ramowych przepisach kancelaryjnych dla starostw, wydanych jako okólnik MSW 14 XII 1931 r. (Dz. Urz. MSW 1931, nr 21, poz. 338). APL, UWL Wydz. RiRR, sygn. 1645, k. 74.

⁷⁴ APL, SPŁukowskie, sygn. 33, k. 115; UWL Wydz. Og., sygn. 211; SPŁukowskie, sygn. 33, k. 284. Patologia ta w swej istocie polegała na autonomizacji środków, czyli zastąpieniu celów końcowych danej organizacji przez cele pośrednie, będące jedynie środkiem do osiągnięcia tych pierwszych, por. M. Bielski, *op. cit.*, s. 101. M. Jełowicki, *Nauka administracji...*, s. 260. M. Omeljanowicz, *Proszę złożyć podanie*, „Przegląd Organizacji” 1935, nr 7–8, s. 273–275.

Zjawisko to zostało szeroko opisane i polecone uwadze osób zajmujących stanowiska kierownicze w zarządzeniu MSW z 9 XII 1935 r. Wskazano w nim na nadmierną ilość załatwień przedwstępnych (zbieranie informacji, opinii, wyjaśnień), które służyły niekiedy zepchnięciu sprawy na inny organ lub stronę i wynikały z nieznamomości przepisów czy z przeciążenia urzędników pracą. Podkreślano również sprzeczności tej praktyki z artykułami 44 i 68 rozporządzenia z 1928 r. o postępowaniu administracyjnym oraz paragrafem 31 rozporządzenia z roku 1930 o wewnętrznej organizacji starostw tudzież fakt, iż podważa ona zaufanie obywateli do administracji. Jeszcze jednym tego niepożądanym skutkiem był wzrost obiegu dokumentacji i obciążenia urzędów, nie mówiąc już o wydatkach na opłaty pocztowe. Podobnie przepisy instrukcji referendarskiej z 1927 r. wyraźnie formułowały obowiązujące referentów zasady ograniczenia wymiany korespondencji i dążenia do ostatecznego załatwienia sprawy, najlepiej przy pomocy jednego pisma⁷⁵.

Wydanie poleceń zebrania informacji organom niższych szczebli było jednak prostszym i łatwiejszym sposobem załatwienia sprawy. Wytknięto to np. lekarzowi powiatowemu w Puławach, który sam nie posiadając danych dotyczących liczby studni w powiecie (mimo ciężącego na nim takiego obowiązku), na pismo UWL w tej sprawie zareagował wysłaniem odpowiednich zapytań do zarządów gmin, wyznaczając im jednocześnie zaledwie kilkudniowy termin na udzielenie odpowiedzi⁷⁶.

Odnosnie do przestrzegania trybów przygotowywania pism wychodzących podczas lustracji starostwa puławskiego referentowi rolnemu, weterynarzowi i architektowi powiatowemu wytknięto, iż nie stosują oni odpowiednich znaków określających, czy sporządzone przez nich pismo jest brulionem i należy je przepisać, czy już gotowym czystopisem, który wymaga tylko wyekspediowania. Z kolei w jednym z oddziałów kancelaryjnych starostwa łukowskiego inspekcja ministerialna w 1919 r. stwierdziła sporządzanie do akt kopii załatwień odręcznych, co było sprzeczne z samą istotą tego trybu. We wnioskach z lustracji starostwa hrubieszowskiego z 1927 r. znalazł się postulat jak najszybszego stosowania załatwień odręcznych (jako mniej pracochłonnych) oraz stwierdzenie niedopuszczalności maszynowego sporządzania czystopisów w tych sprawach, dla których przewidziane zostały blankiety⁷⁷.

Spśród czynności kancelaryjnych odpowiadających fazie załatwiania sprawy sporo uwag w protokołach i zarządzeniach lustracyjnych dotyczyło sporządzania maszynopisów. W latach 1924–1925 podczas lustracji starostw bialskiego, garwolińskiego i puławskiego zalecono prowadzenie kontrolki pracy maszy-

⁷⁵ Dz. Urz. MSW 1935, nr 38, poz. 208.

⁷⁶ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 869, k. 271.

⁷⁷ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 869, k. 343; SPŁukowskie, sygn. 35, k. 19; UWL Wydz. Og., sygn. 861, k. 192.

nistek. Środek ten miał też zaradzić przeciążeniu maszynistek pracą, stwierdzonemu w Janowie w 1923 r. i w Konstantynowie w 1926 r. Temu ostatniemu zjawisku sprzyjał też zbyt wąski zakres stosowania trybu odręcznego (Krasnystaw 1929) oraz blankietów (Węgrów 1926). Problemem bywał też nie najlepszy stan maszyn do pisania. W starostwie włodawskim w roku 1927 jedyna maszyna do pisania była zepsuta, w związku z czym obszerniejsze pisma były przepisywane w innych urzędach, a mimo to zaległości w ich sporządzaniu nie było. Błąd w podziale czynności związanych z nadaniem ostatecznej formy pismu wysyłanemu wytknięto w tym urzędzie w roku 1929. Polegał on na tym, iż datę na czystopisie wstawiała maszynistka, nie zaś podpisujący, jak to nakazywała instrukcja kancelaryjna⁷⁸.

Warto w tym miejscu wspomnieć o usterkach dotyczących formy wytwarzanej w starostwach dokumentacji. Na powszechne występowanie niektórych z nich zdaje się wskazywać duża liczba zarządzeń organów różnych szczebli, wydawanych przez cały badany okres, w których wciąż przypomniano o zasadach sporządzania pism urzędowych. Spore problemy musiało wywoływać stosowanie na nich prawidłowej formy podpisu. Rozporządzenie z 1930 r. o organizacji starostw wprowadziło bowiem formy podpisów „za starostę”, „z polecenia starosty” i „p. o. starosty”, stosownie do tego, czy upoważniony urzędnik sam aprobował załatwienie, czy tylko podpisywał czystopis w zastępstwie starosty, czy też poruczono mu pełnienie funkcji tego ostatniego. Przed wejściem w życie tej regulacji posługiwano się też formą „w. z. starosty” i co najmniej trzykrotnie w latach 1930–1932 wojewoda lubelski przypominał o konieczności zaniechania jej stosowania. Jednak już w roku 1932 MSW wprowadziło formę „starosta w/z” dla zastępców starostów lub urzędników pełniących ich funkcje⁷⁹.

Podpisu starosty lub jego zastępcy wymagały odpowiedzi udzielane na pisma zaadresowane „do starosty” (w przeciwieństwie do adresowanych „do starostwa”). O przestrzeganiu tej zasady, wynikającej z wprowadzonego w 1935 r. różnicowania form adresowania pism, przypomniano starostom na ich zjeździe w 1936 r. W dyskusji toczącej się na łamach „Gazety Administracji” pod koniec lat trzydziestych, wśród różnych opinii co form podpisów i stylizacji pism, znalazł się postulat ujednolicenia tych zasad, gdyż różnice pomiędzy przesłankami ich stosowania mogły być zbyt subtelne⁸⁰.

Często spotykaną usterką pism wychodzących ze starostw był brak elementów pomagających w ich powiązaniu z innymi dokumentami. W szczególności

⁷⁸ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 857, k. 61; sygn. 860, k. 116; sygn. 869, s. 469; sygn. 862, k. 77; sygn. 863, k. 142; sygn. 864, k. 260; sygn. 874, k. 191–192; sygn. 875, k. 237; sygn. 875, k. 341.

⁷⁹ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 250; SPŁukowskie, sygn. 43, k. 72; SPHrubieszowskie, sygn. 12, k. 97. Dz. Urz. MSW 1932, nr 19, poz. 261. Por.: M. Konstankiewicz, *Rola starosty...*, s. 421–422 i 427.

⁸⁰ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 193, s. 90. R. Hausner, *Rewizja przepisów...*, s. 28–29.

chodziło tu o podawanie przedmiotu sprawy (co ułatwiało stosowanie skorowidzów), a także o powoływanie się na znaki i daty pism, na które starostwo udzielało odpowiedzi. Zarządzenia MSW przypominające o konieczności umieszczania na pismach tych elementów pochodzą z lat 1919, 1926 i 1936. Na kwestie te zwracało uwagę też Ministerstwo Aprowizacji w 1920 r. i UWL w 1922 r. i 1927 r. MSW w roku 1921 zwróciło się też do Prezydium Rady Ministrów, informując, iż na wielu pismach (zapewne pochodzących od administracji niezespolonej) nie jest podawany przedmiot sprawy, co wymusza prowadzenie w kancelariach starostw skorowidzów liczb obcych. Z kolei dla unikania zbędnej wymiany korespondencji i ułatwienia orientacji w pismach wysyłanych jednocześnie do wielu adresatów MSW w 1924 r. zalecało zamieszczanie rozdzielnika⁸¹.

Gubieniu załączników do pism miało zapobiec ujmowanie ich w arkusz papieru (pełniący rolę okładki) oraz opatrywanie znakami pisma, do którego przynależały. Podczas konferencji urzędników starostwa łukowskiego w grudniu 1932 r. wicestarosta zwracał uwagę na wciąż zdarzające się przypadki niedołączania załączników do wysyłek. W roku 1919 Ministerstwo Przemysłu i Handlu w piśmie do MSW skarżyło się, że komisarze powiatowi nie zwracają oryginałów podań stron i innych akt, przesłanych im z zastrzeżeniem zwrotu, lecz przesyłają odpisy tłumacząc, że oryginały zostały wszyte do akt⁸².

Niekiedy w drodze korespondencji urzędowej wymieniano większe całości dokumentacyjne, jakimi były akta spraw, co także wywoływało w praktyce pewne trudności. W roku 1925 MSW zwróciło uwagę, iż do zarządzenia wykonania orzeczenia karno-administracyjnego przesyłanego do organów wykonawczych nie należy dołączać całej korespondencji dotyczącej sprawy. W samych tylko latach 1929–1934 wydano sześć zarządzeń regulujących postępowanie przy przekazywaniu akt spraw administracyjnych i karno-administracyjnych do organów odwoławczych oraz sądów, co obejmowało także kwestie nadawania odpowiedniej formy przekazywanym aktom⁸³.

Odnośnie do rejestracji pism wychodzących w starostwie bialskim w 1929 r. jako nieracjonalną wytknięto praktykę czynienia tego przed sporządzeniem maszynopisu lub przed podpisaniem pisma (nawet przez samego referenta) sporządzonego w trybie odręcznym. Charakter wręcz chroniczny miała nieprawidłowość (stwierdzona w latach 1927–1930 w starostwach konstantynowskim, krasnostawskim, radzyńskim i włodawskim) polegająca na nieodnotowywaniu w dzien-

⁸¹ Dz. Urz. MSW 1919, nr 50, poz. 746; 1926, nr 4, poz. 263; 1936, nr 15, poz. 98. APL, SPKonstantynowskie, sygn. 1, k. 320; UWL Wydz. Og., sygn. 211. Dz. Urz. Woj. Lub. 1927, nr 2, poz. 31. APL, UWL Wydz. Og., sygn. 212; SPLubelskie, sygn. 28.

⁸² APL, SPHrubieszowskie, sygn. 10, s. 37; sygn. 18; SPLukowskie, sygn. 41, k. 42; SPLubelskie, sygn. 26.

⁸³ Dz. Urz. MSW 1925, nr 2, poz. 261; 1929, nr 9, poz. 189; nr 6, poz. 122; 1930, nr 12, poz. 251. Lub. Dz. Urz. 1933, nr 2, poz. 15. APL, SPLukowskie, sygn. 1175. Dz. Urz. MSW 1934, nr 19, poz. 181.

niku faktu załatwienia sprawy (poprzez wysłanie pisma lub złożenie *ad acta*). W starostwie siedleckim w 1922 r. to zjawisko dotyczyło 32% pozycji dziennika w jednym ze sprawdzonych przez inspektora jego fragmentów. Konsekwencją tych usterek była rozbieżność pomiędzy dziennikiem podawczym a wykazami zaległości. Sytuacja zapewne była podobna i w latach trzydziestych. Referentom rolnym starostw lubartowskiego i radzyńskiego w roku 1935 wytknięto braki adnotacji o sposobie załatwienia spraw w spisach spraw. Status sprawy jako załatwionej musiał być też odzwierciedlony przez odpowiednie oznakowanie dokumentacji. Brak takiego oznakowania stwierdzono w Białej Podlaskiej w roku 1921 (u architekta powiatowego) i w Zamościu w roku 1930 (zwłaszcza u weterynarza powiatowego i komisarza ochrony lasów)⁸⁴.

Czynności kancelaryjne związane z załatwieniem sprawy polegały nie tylko na ekspedycji pism, ale też na odpowiednim udokumentowaniu sposobu rozstrzygnięcia sprawy. Podstawową rolę pełniły w tym bruliony pozostające w registraturze urzędu, lecz niekiedy wady ich sporządzenia powodowały osłabienie tych walorów dokumentacyjnych. Najczęściej stwierdzano brak na brulionie odnotowania dat aprobaty i podpisania czystopisu oraz samych podpisów referenta sprawę załatwiającego i aprobanta, który także podpisywał czystopis. By przeciwdziałać nieczytelnemu oznaczaniu dat na brulionach, wojewoda zarządzeniem z 15 XII 1932 r. zalecił wpisywanie jej w obrębie odcisku pieczęci z tekstem „czystopis datowano”. W starostwie białskim w roku 1928 stwierdzono z kolei przypadki rozbieżności pomiędzy datą widniejącą na czystopisie i na brulionie⁸⁵.

Zaniedbania tego rodzaju powodowały niemożność ustalenia, z jaką datą pismo zostało wysłane przez starostwo (utrudniającą powoływanie się na nie w ewentualnej dalszej korespondencji) oraz kto je podpisał, co było istotne zwłaszcza w sytuacji upoważnienia referentów danego starostwa do podpisywania pism. Kwestia podpisu (na brulionie i na czystopisie) wiązała się też z ponoszoną przez referenta i starostę odpowiedzialnością prawną za sposób załatwiania spraw. Braki w oznaczeniach dat utrudniały też kontrolę długości czasu zużytego na wykonanie manipulacji kancelaryjnych od momentu zaaprobowania do ekspedycji, co szczególnie interesowało inspektorów.

Zdarzały się też i inne usterki w dziedzinie dokumentowania działalności urzędowej. W starostwie chełmskim w roku 1929 stwierdzono, iż referenci nie utrwalają w formie pisemnej treści wydanych decyzji ustnych, co było obowiązkiem wynikającym z rozporządzenia z 1928 r. o postępowaniu administracyjnym.

⁸⁴ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 857, k. 213; sygn. 863, k. 257; sygn. 864, k. 259; sygn. 870, k. 166; sygn. 875, k. 237; sygn. 871, k. 93; sygn. 861, k. 24; UWL Wydz. RiRR, sygn. 1645, k. 65 i 71; UWL Wydz. Og., sygn. 857, k. 28–28v; sygn. 876, k. 220.

⁸⁵ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 864, k. 28v, 47v–48 i 190; sygn. 865, k. 242; sygn. 869, k. 264; sygn. 871, k. 304v i 715; sygn. 873, k. 322; SPŁukowskie, sygn. 42, k. 39; UWL Wydz. Og., sygn. 857, k. 181.

W składnicach akt starostw biłgorajski (1930) i garwolińskiego (1928) ujawniono akta pozbawione jakichkolwiek nawet notatek o sposobie załatwienia sprawy. Podobne konsekwencje miało niedokładne prowadzenie rejestrów spraw w Chełmie w roku 1928, gdzie adnotacje z założenia miały zastępować bruliony. W starostwie puławskim w 1927 r. wysyłając do zarządów gmin orzeczenia karno-administracyjne celem ich doręczenia nigdzie nie notowano ani treści tych orzeczeń, ani wyznaczonego terminu zwrotu dowodów doręczeń. Skutkiem tych nieprawidłowości narastająca w urzędzie dokumentacja nie odzwierciedlała w dostatecznym stopniu sposobu załatwienia spraw. Skrajna sytuacja, gdy urząd sam się pozbawiał akt dokumentujących jego działalność, miała miejsce w referacie aprowizacyjnym starostwa bialskiego, gdzie wraz z czystopisami wysyłane były całe akta spraw, łącznie z brulionami, co stwierdzono podczas lustracji w roku 1921⁸⁶.

Na uproszczenie toku urzędowania, także poprzez eliminację niektórych czynności, a nawet ograniczenie wymiany korespondencji, wpływało upowszechnianie się stosowania blankietów (formularzy), czyli druków akcydensowych. Mogły one służyć zarówno do składania podań przez petentów, jak i do formułowania pism pochodzących od administracji. W obu przypadkach ich stosowania przynosiło korzyści, na które parokrotnie zwracano uwagę w zarządzeniach MSW⁸⁷.

Przy składaniu podań i innych wniosków do urzędu były one poważnym ułatwieniem dla petentów, zwłaszcza wobec niemałego poziomu analfabetyzmu oraz niskiej kultury prawnej społeczeństwa, na czym zresztą żerowali różnej maści pokątni doradcy. Blankiety pozwalały na eliminację długich i zawile sformułowanych pism, a także zapobiegały składaniu podań niekompletnych (bez istotnych dla sprawy informacji). Takie przypadki powodowały konieczność wzywania wnioskodawców do uzupełniania braków, przyczyniając się do zwiększenia nieproduktywnej pracy i obiegu korespondencji.

Z kolei użycie blankietów przez sam urząd także ułatwiało formułowanie kompletnych we wszystkie niezbędne elementy pism, ujednolicało sposób załatwiania spraw, a przede wszystkim pozwalało na szybsze sporządzanie czystopisów i to nawet osobiście przez referenta lub jego pomocnika. Nie przypadkiem zarządzenie wojewody z 1930 r. o wewnętrznej organizacji starostw wskazywało na rodzaje spraw załatwiane z użyciem blankietów jako na szczególnie predysponowane do objęcia upoważnieniami do samodzielnego orzekania w nich referentów⁸⁸.

Stosunkowo wcześniej, bo w roku 1923, wprowadzono do użytku większą liczbę wzorów blankietów w starostwie łukowskim. Inspektor zwrócił w pi-

⁸⁶ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 859, k.564; sygn. 858, k. 439; sygn. 860, k. 202; sygn. 859, k. 529; sygn. 869, k. 167; sygn. 857, k. 4–5 i 12.

⁸⁷ Dz. Urz. MSW 1923, nr 7, poz. 206; 1926, nr 4, poz. 222; 1929, nr 9, poz. 178–179.

⁸⁸ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 250.

śmie do wojewody uwagę, iż jest to inicjatywa słuszną, a wzory warto rozpo-
wszechnić wśród innych urzędów. Odgórne wprowadzenie do użytku 167 wzor-
ów blankietów (z zakresu właściwości resortu spraw wewnętrznych, w tym
15 o przeznaczeniu kancelaryjnym) dokonane zostało zarządzeniem wojewody
z 8 X 1927r. Były one przeznaczone do sporządzania brulionów (także dla wie-
lu pism jednocześnie wysyłanych w jednej sprawie do różnych odbiorców), a tak-
że czystopisów, przy czym te ostatnie, zawierające polecenia i zapytania kiero-
wane do policji lub zarządów gmin, służyć miały też do udzielania na nie od-
powiedzi (w trybie odręcznym). W sprawozdaniu z działalności administracji
w województwie, wydanym w roku 1929, mowa jest już o ponad 300 wzorach
blankietów opracowanych dla starostw⁸⁹.

W latach trzydziestych wyraźnie jest widoczna w tej kwestii działalność or-
ganów szczebla centralnego. Obejmowała ona normalizację stosowanych wzor-
ów w skali całego państwa oraz centralizację produkcji i zaopatrywania w nie
administracji. Być może szersze stosowanie blankietów pozwoliło w latach trzy-
dziestych ograniczyć liczbę stanowisk maszynistek do jednego na starostwo, przy
jednocześnie postępującym rozszerzaniu się zakresu zadań stojących przed tymi
urzędami. Ujednolicanie blankietów mieści się także w szerszym nurcie działań
unifikacyjnych. Wzorem innych państw także i w Polsce przeprowadzono nor-
malizację formatów papieru, zatwierdzając stosowne normy w roku 1926, a na-
stępnie w latach 1934 i 1937 oraz nakazując ich przestrzeganie w użytku urzędo-
wym⁹⁰.

Z niebagatelną rolą informacji w administrowaniu wiąże się też problem jej
obiegu pomiędzy właściwymi ogniwami aparatu administracyjnego i przy pomo-
cy właściwych kanałów komunikacyjnych. W okresie funkcjonowania starostw
bezpośrednio podporządkowanych ministerstwu początek swój miały niepra-
widłowości dające się we znaki po utworzeniu urzędów wojewódzkich. Jeszcze
w latach 1921–1922 stwierdzano, iż starostwa, dozory kościelne i gminy wy-
znaniowe żydowskie korespondują w sprawach wyznaniowych bezpośrednio
z Ministerstwem Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, pomijając
UWL. Samo ministerstwo też nie pozostawało bez winy, gdyż podobnie jak Mini-
sterstwo Przemysłu i Handlu przesyłało swe okólniki wprost do starostw, a te póź-

⁸⁹ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 868, k. 22–22v; SPLubelskie, sygn. 38, s. 62–75. *Sprawozda-
nie z dorobku...*, s. 5.

⁹⁰ Dz. Urz. MSW 1935, nr 13, poz. 69. E. Tymiński, *Zagadnienie normalizacji druków
w MSW*, GAIIP 1935 nr 2, s. 45–52. Idem, *Wyniki prac nad normalizacją i racjonalizacją druków
w MSW*, GAIIP 1935 nr 20, s. 637–643. Idem, *Normalizacja i racjonalizacja druków oraz centra-
lizacja zamówień*, „Gazeta Administracji” 1937, nr 2, s. 82–90. O działaniach organów szczebla
centralnego w kwestii normalizacji blankietów W. Kozyra, *Polityka...*, s. 321, 418, 507–508 i 604.
Dz. Urz. MSW 1927, nr 3–4, poz. 22; 1934, nr 9, poz. 85; 1937, nr 16, poz. 120. K. Jabłowski,
Organizacja pracy biurowej, Warszawa 1928, s. 116.

niej otrzymywały je powtórnie od urzędu wojewódzkiego. Uwaga o przypadkach pomijania UWL w sprawach, dotycząca też innych działów administracji, zawarta jest w zarządzeniu wojewody z 15 VI 1921 r.⁹¹

Czynnikiem znacząco wpływającym na sprawność obiegu informacji pomiędzy urzędami były panujące ówczesne warunki komunikacyjne i możliwości wymiany korespondencji. W czasie wojny polsko-radzieckiej zarządzeniem wojewody z 11 VII 1920 r. zorganizowana została łączność kurierska pomiędzy UWL a starostwami, którą zlikwidowano we wrześniu tego roku. Natomiast w okresie normalnego funkcjonowania państwa starostwa z zarządami gmin korespondencję wymieniały albo za pośrednictwem poczty, albo posłańców gminnych. Na przykład w powiecie łukowskim w roku 1923 z pierwszego sposobu korzystało 10 gmin, a z drugiego 13. Jakość komunikacji pocztowej pozostawiała jednak wiele do życzenia i odbijała się na szybkości urzędowania. W powiecie tomaszowskim w roku 1923 poczta do niektórych gmin docierała w ciągu trzech dni, a w powiecie włodawskim (1924) nawet w dwa tygodnie. Właśnie ze względu na poważne opóźnienia w otrzymywaniu przez ekspozyturę parczewską starostwa włodawskiego okólników UWL w 1921 r. wojewoda zaaprobował propozycję wysyłania ich wprost do Parczewa z pominięciem Włodawy. Dla załatwiania spraw pilnych stosowane były telegramy i telefonogramy, a wymieniana w ten sposób korespondencja musiała być również opatrywana znakami spraw (pism), o czym w 1925 r. przypomniało MSW⁹².

Jedną z konsekwencji stosowania zasady drogi służbowej, zakładającej porozumiewanie się poszczególnych ogniw organizacyjnych wyłącznie z ogniwami bezpośrednio nadrzędnymi i podrzędnymi, było nadmierne obciążenie kancelarii urzędów. W toku załatwiania wielu spraw starostwo pełniło jedynie funkcję pośrednika w wymianie informacji pomiędzy urzędem wojewódzkim a zarządami gmin lub stronami postępowań administracyjnych. Związaną z tym korespondencję nazywano ówczesnie „pośrednią”. By zmniejszyć obciążenia stąd wynikające, zarządzeniem wojewody z 9 II 1929 r. nakazano kierowanie pism UWL bezpośrednio do zarządów gmin i posterunków policji, z pominięciem starostw. Bardziej cząstkowy charakter miały zarządzenia wojewody z lat 1922, 1926 i 1931, nakazujące pomijanie starostw w korespondencji zarządów gmin z powiatowymi komendami uzupełnień czy z urzędami miar i wag w niektórych rodzajach spraw⁹³.

⁹¹ Dz. Urz. Woj. Lub. 1921, nr 6–7, poz. 145. APL, UWL Wydz. Og., sygn. 866, k. 11; sygn. 869, k. 343–344. Dz. Urz. Woj. Lub. 1921, nr 9, poz. 227.

⁹² APL, SPŁukowskie, sygn. 33, k. 1–2 i 4; UWL Wydz. Og., sygn. 868, k. 24v–25; sygn. 873, k. 23; sygn. 875, k. 38 i 26. Dz. Urz. MSW 1925, nr 1, poz. 22. Uwagi o niezadowalającej szybkości działania poczty K. Arct, *Środki łączności a naukowa organizacja pracy*, „Przegląd Organizacji” 1928, nr 9, s. 278–280.

⁹³ APL, SPLubelskie, sygn. 38, s. 129–130. *Sprawozdanie z dorobku...*, s. 5. APL, SPHru-

Z podobnych przesłanek wynikały pojawiające się od pewnego czasu zakazy stosowania korespondencji wewnątrz starostw, wymienianej pomiędzy referentami i poddawanej normalnej manipulacji kancelaryjnej. W instrukcji referendarskiej z roku 1927 i w regulaminie urzędowania starostw z 1932 r. nakazywano porozumiewanie się ustne urzędników (oraz telefoniczne), a w razie potrzeby przekazywanie akt sprawy do wglądu i czynienie na nich adnotacji. Wyjątki dopuszczono w odniesieniu do urzędników fachowych pełniących swe obowiązki w kilku powiatach (np. komisarzy ochrony lasów). A tymczasem jeszcze instrukcja kancelaryjna z 1921 r. sama nakazywała sporządzanie przez naczelnika kancelarii pisemnych, rejestrowanych w dzienniku podawczym „przypomnień” o zbliżających się terminach na złożenie sprawozdań (par. 38).

W praktyce zdarzało się nieprzestrzeganie wyraźnych zakazów stosowania korespondencji wewnętrznej i poddawanie jej normalnej manipulacji kancelaryjnej. W starostwie węgrowskim w roku 1926 odnotowywano w dzienniku przekazywanie akt pomiędzy referentami. W starostwie lubelskim (1927) i krasnostawskim (1929) lekarz powiatowy korespondował z referentem wojskowym. Podobną praktykę stwierdzano w Białej (w 1929 r., znów w odniesieniu do referentów fachowych) oraz w Garwolinie (jeszcze w 1932 r.). Być może wpisywanie do dziennika korespondencji wewnętrznej wynikało z chęci zapewnienia kontroli nad jej obiegiem, albo też mogło służyć zwiększeniu liczby załatwianych spraw wykazywanych w sprawozdaniach zestawianych na podstawie zapisów w dzienniku⁹⁴.

Jednym z obszarów podejmowanych w badanym okresie działań, zmierzających do podniesienia sprawności administracji, były próby ograniczenia ilości dokumentacji krążącej po całej strukturze administracji publicznej, a tym samym zmniejszenia obciążenia kancelarii pracą. Mieściły się one w nurcie zgłaszanych postulatów oszczędnościowych i znajdowały oparcie w teoretycznych koncepcjach racjonalizowania systemu zbierania i opracowywania informacji przez aparat administracyjny. Według ówczesnych szacunków w samych tylko 92 starostwach województw centralnych (wraz z Warszawą) w 1934 r. załatwiano blisko 2,9 milionów spraw, a w 1935 r. – 2,7 miliona. Wielkości te należy powiększyć o około 10%, uwzględniając sprawy niejawne, zaś na jedną sprawę przypadało przeciętnie 2,5 pisma. W roku 1936 MSW ogłosiło ankietę na temat sposobów ograniczenia ilości krążącej pomiędzy urzędami dokumentacji⁹⁵.

Racjonalizacja obiegu informacji w skali całego aparatu administracyjnego wymagała rozwiązania problemu sprawozdawczości, obciążającej urzędy wszyst-

bieszkowskie, sygn. 10, s. 160; UWL Wydz. Og., sygn. 211 i 7. R. Hausner, *Droga służbowa*, ..., s. 864–868.

⁹⁴ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 874, k. 192; sygn. 866, k. 216; sygn. 864, k. 259; sygn. 857, k. 214; sygn. 860, k. 303.

⁹⁵ Dz. Urz. MSW 1936, nr 10, poz. 142, R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie*..., s. 159. W. Kozyra, *Polityka*..., s. 506–507 i 602–604.

kich szczebli. Kilkakrotnie, jeszcze w latach dwudziestych, zwracano uwagę na brak uzasadnienia dla takiego właśnie sposobu gromadzenia informacji przez wyższe instancje i zakazywano nadmiernego obciążania urzędów niższych szczebli obowiązkiem przedkładania sprawozdań, zwłaszcza okresowych. Wnioski zmierzające do zmniejszenia liczby lub zwiększenia częstotliwości tych ostatnich przedstawiał wojewódzki inspektor starostw tudzież sami starostowie (na zapytanie UWL). Na przykład w 1928 r. starosta siedlecki wskazał na nieracjonalność sporządzania kwartalnych wykazów wysiedlonych cudzoziemców w sytuacji, gdy w powiecie od lat ani jeden taki przypadek nie miał miejsca⁹⁶.

Znaczniejszą akcję redukcji sprawozdawczości przeprowadzono w roku 1931. Dane dotyczą co prawda sprawozdań przedkładanych przez urzędy wojewódzkie do MSW, ale zapewne w większości zestawiano je w oparciu o sprawozdania starostw. Ze 158 sprawozdań pozostawiono tylko 69, w tym 37 rocznych. W nurcie redukcji sprawozdawczości mieści się też dokonana wraz z wejściem w życie instrukcji kancelaryjnej z 1927 r. (także pod wpływem okólnika MSW) likwidacja miesięcznych wykazów zaległości w załatwianiu spraw. Mimo tych działań pod koniec lat trzydziestych znów podnoszona była potrzeba weryfikacji sprawozdań i ograniczenia obciążeń z nimi związanych⁹⁷.

Podobny charakter miały dążenia do ograniczenia liczby wszelkiego rodzaju ewidencji i rejestrów, których prowadzenie przez starostwa także generowało niekiedy niepotrzebną wymianę korespondencji. Pomiedzy lipcem a październikiem 1926 r. UWL na podstawie zarządzeń MSW uchylił obowiązek prowadzenia 44 ewidencji. Pod koniec lat trzydziestych ich liczba w starostwach wahała się około setki⁹⁸.

Wreszcie jako istotniejszy kierunek usprawniania administracji, dający nadzieje na zmniejszenie obiegu dokumentacji, należy wskazać modyfikację rozmieszczenia uprawnień decyzyjnych w strukturze aparatu administracyjnego, czyli dekoncentrację. Był to jeden z głównych nurtów prac Komisji dla Usprawnienia Administracji, a konkretnie istniejącej w jej ramach sekcji dekoncentracji, i przybierał on dwie postacie. Po pierwsze było to przekazanie dotychczasowych kompetencji organów wyższych szczebli niższym instancjom. Załatwianie spraw, zwłaszcza o charakterze indywidualnym, przez wyższe szczeble i tak pociągało za sobą zaangażowanie w to aparatu terenowego (choćby do zbierania niezbędnych informacji), co z kolei wymagało wymiany pism. Postulat dekoncentracji

⁹⁶ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 211. Dz. Urz. MSW 1923, nr 7, poz. 206. APL, UWL Wydz. Og., sygn. 213; sygn. 873, k. 329.

⁹⁷ Dz. Urz. MSW 1931, nr 21, poz. 339; 1927, nr 1–2, poz. 55. R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 162–163.

⁹⁸ APL, SPŁukowskie, sygn. 33, k. 314–315. R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 163. O problematyce racjonalizacji sprawozdawczości i prowadzonych ewidencji w całym badanym okresie W. Kozyra, *Polityka...*, s. 322, 417–418, 507 i 604.

zrealizowano przekazując starostom dotychczasowe kompetencje organów wyższych poprzez zmianę całego szeregu aktów prawnych rangi ustawowej rozporządzeniem Prezydenta RP z 28 XII 1934 r. o unormowaniu właściwości władz i trybów postępowania w niektórych działach administracji państwowej. Istotną dla administracji powiatowej formą dekoncentracji była też możliwość upoważniania organów samorządowych i policji do wymierzania kar za popełnienie wykroczeń w drodze doraźnych nakazów karnych (mandatów)⁹⁹.

Drugim jej przejawem była tzw. dekoncentracja wewnętrzna, do której przeprowadzania UWL zachęcał starostów. Polegała ona na udzieleniu upoważnień urzędnikom (referentom) do samodzielnego załatwiania spraw. Pozwalało to na eliminację z toku urzędowania i ze związanego z nim obiegu pism takich czynności, jak przekazywania staroście brulionu do aprobaty i czystopisu do podpisu, co dawało wyraźne oszczędności w czasie. Wiązać ją też można z wyłączeniem pewnych kategorii pism wpływających z przeglądania przez starostę, a w każdym razie z bardziej elastycznym podejściem do wykonywania tej czynności.

Stanowisko starosty, ze względu na swój kierowniczy charakter, odgrywało szczególną rolę jako ogniwo w systemie obiegu dokumentacji. Jednym z newralgicznych punktów tego ostatniego było przeglądanie przez starostę pism wpływających. Na zjeździe starostów w roku 1931 podkreślono, iż jest to jeden z istotnych elementów pozwalających szefowi urzędu „opanować całokształt urzędowania”. Niekiedy praktykowano przeglądanie przez starostę tylko pism pochodzących od władz wyższych oraz dotyczących spraw ważniejszych (np. w Hrubieszowie w 1927 r.). W Chełmie w 1925 r. nawet w ogóle rezygnowano z tej czynności, co zostało negatywnie ocenione podczas lustracji¹⁰⁰.

Ważkie znaczenie z punktu widzenia realizacji obowiązków kierowniczych starosty miały czynności aprobowania brulionów oraz podpisywania czystopisów, lecz sposób ich wykonywania mógł mieć negatywny wpływ na sprawność funkcjonowania urzędu. Stwierdzono taką sytuację w 1927 r. w starostwie hrubieszowskim, gdzie starosta doprowadził do skrajnej, zdaniem inspektora, centralizacji, zastrzegając sobie aprobatę nawet poleceń doręczeń orzeczeń karno-administracyjnych. Nieregularne wykonywanie tej czynności powodowało opóźnienia w obiegu dokumentacji, a jej mechaniczny i powierzchowny charakter stawiał pod znakiem zapytania racjonalność całej procedury¹⁰¹.

Jedną z dróg usprawnień (obok dekoncentracji wewnętrznej) była rezygnacja z czynności aprobowania brulionów, z czym wiązało się przedstawianie staroście od razu do podpisu czystopisów. Propozycja ta znalazła się we wnioskach z lustracji starostwa hrubieszowskiego z roku 1927 (w odniesieniu do spraw mniejszej

⁹⁹ Dz. U. 1934, nr 110, poz. 976. *Sprawozdanie z dorobku...*, s. 5. R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 100–101. R. Hausner, *Poczynania...*, s. 201.

¹⁰⁰ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 191, s. 25–26; sygn. 248; sygn. 859, k. 111v i 175.

¹⁰¹ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 861, k. 187.

wagi i załatwianych z użyciem blankietów) oraz w memorandum starosty lubartowskiego w sprawie usprawnienia toku urzędowania z tego samego roku. Pozytywnie taką modyfikację wprowadzoną w starostwie zamojskim ocenił inspektor starostw w roku 1930 r. Pozwalało to zaoszczędzić czas, gdyż obieg dokumentacji skracał się o jedną czynność, a uwzględnienie ewentualnych zastrzeżeń starosty (nawet jeśli wymagało ponownego przepisania pisma) nie wstrzymywało ekspedycji pozostałej korespondencji¹⁰².

Organy inspekcyjne stwierdzały też nieprawidłowości związane z zastosowaniem w badanych urzędach dekoncentracji wewnętrznej. Na zjeździe starostów w 1931 r. inspektor wskazał na zdarzające się jednak wady w tym zakresie. Zarówno starostowie osobiście podpisywali pisma w drobnych sprawach, do których załatwiania wcześniej upoważnili referentów, jak i referenci przekraczali udzielone im upoważnienia. Zdaniem inspektora wynikało to m.in. z zaniedbań tych ostatnich, polegających na niezamieszczeniu na brulionach wskazówek określających, kto ma pismo podpisać. W takiej sytuacji maszynistki wszystkim piśmom nadawały taką formę, jakiej wymagał podpis starosty, co częściowo tłumaczy też wzmiankowane już błędy w stosowaniu właściwych form podpisów¹⁰³.

Problemy wywoływały też sytuacje, gdy pismo wpływające nie wymagało żadnej reakcji i decydowano jedynie o jego złożeniu do akt. Miało to jednak charakter ostatecznego załatwienia sprawy i jako takie wymagało zwykle osobistej aprobaty starosty. W starostwie lubartowskim w roku 1928 dekretacje *ad acta* podpisane przez referentów zostały uznane przez inspektora za uczynione z naruszeniem przyznanych tym urzędnikom upoważnień, gdyż te dotyczyły jedynie załatwień nieostatecznych. Również wicestarosta łukowski wytknął to urzędnikom w 1932 r.¹⁰⁴

Jak już wspomniano wielokrotnie, spotykaną nieprawidłowością był nieład w zbiorach normatywów. Będąca jego skutkiem niezajomość obowiązujących w danym momencie norm oraz wiążących wytycznych ich stosowania mogła mieć poważne konsekwencje dla toku urzędowania, szczególnie legalności i celowości podejmowanych rozstrzygnięć. Brak uporządkowanego zbioru własnych normatywów starosty stawiał też pod znakiem zapytania egzekwowanie ich przestrzegania od podległych mu organów samorządu gminnego. Trudności związane z prowadzeniem tego szczególnego rodzaju dokumentacji, jednocześnie wzmagające negatywne skutki niedociągnięć w tym zakresie, wynikały z dotykającego cały aparat administracyjny zjawiska inflacji prawa. Polegało ono na masowym wydawaniu normatywów, często wadliwych z punktu widzenia techniki legislacyjnej, licznych i niekiedy doraźnych ich nowelizacjach przy braku kompleksowych kodyfikacji, co niepomierne komplikowało system obowiązujących norm.

¹⁰² APL, UWL Wydz. Og., sygn. 861, k. 191; sygn. 248; sygn. 876, k. 219.

¹⁰³ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 191, s. 25.

¹⁰⁴ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 865, k. 183; SPŁukowskie, sygn. 41, k. 42.

Kryła się za tym niekiedy irracjonalna wiara w moc sprawczą dyrektyw tego rodzaju tudzież łatwość ich tworzenia i rozpowszechniania (wynikająca z rozwoju techniki biurowej). W konsekwencji personel organów niższych był ograniczony w swej samodzielności i przeciążony nawałą normatywów, aż do całkowitego na nie zobojętnienia¹⁰⁵.

Zagadnieniem koncentrującym uwagę wyższych szczebli administracji była szybkość jej działania i przestrzeganie terminów, a zwłaszcza nieprawidłowości w tej mierze prowadzące do długotrwałości i przewlekłości załatwiania spraw. W drodze okólników (z lat 1929–1930) i zarządzeń polustracyjnych (Chełm 1933) zwracano uwagę starostom na konieczność przestrzegania terminów wyznaczonych przez prawo, jak np. 3-lub 6-miesięcznego terminu na załatwienie sprawy lub 7-dniowego na przekazanie odwołania z aktami sprawy do organu drugiej instancji¹⁰⁶.

Innym rodzajem nieprawidłowości tego typu było przekraczanie terminów wyznaczonych przez władze wyższe na dokonania określonych czynności, co powodowało wysyłanie ponagleń. Skala problemu musiała budzić zaniepokojenie, skoro na zjeździe starostów w roku 1932 stwierdzono wprost, iż część urzędów reaguje na zarządzenia dopiero po ponagleniach, a inspektor ministerialny w 1933 r. skonstatował wręcz zakorzenienie się w niektórych starostwach i urzędach gmin przeświadczenia, iż sprawa nieponaglana jest nieaktualna. Z lustracji starostwa chełmskiego z 1926 r. pochodzi przykład sprawy rozliczenia kosztów leczenia, która od roku pozostawała niezakończona przez zarząd gminy Świerże, pomimo dwu ponagleń z UWL i trzech ze starostwa. W powiecie garwolińskim w 1932 r. stwierdzono brak reakcji zarządu gminy na nawet siedmiokrotne ponaglenie. Do starostwa hrubieszowskiego zaś w początkach roku 1927 dziennie wpływało od 20 do 30 ponagleń¹⁰⁷.

Na podstawie stosunkowo licznych zarządzeń władz wyższych możliwe jest wskazanie obszarów działania administracji szczególnie wrażliwych na przewlekłość i nieterminowość załatwiania spraw. Należały do nich bez wątpienia sprawy z udziałem podmiotów zagranicznych, szczególnie paszportowe i metrykalne, załatwiane przez obywateli polskich przebywających za granicą za pośrednictwem konsulatów (stąd zwano je sprawami konsularnymi). Wielokrotnie nakazywano traktować je jako pilne (w latach 1926, 1931 i 1934) i równie często stwierdzano nieprzestrzeganie tych zaleceń (1920, 1936), co przejawiało się także ponagleniami ze strony konsulatów¹⁰⁸.

¹⁰⁵ R. Hausner, *Przygotowywanie i ogłaszanie obowiązujących przepisów, Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, t. 7, Warszawa 1932, s. 38–40. H. Izdebski, *Historia administracji*, ..., s. 200. J. Starościak, *Źródła prawa*..., s. 115–116.

¹⁰⁶ APL, SPLubelskie, sygn. 30; UWL Wydz. Og., sygn. 859, k. 610.

¹⁰⁷ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 191a, k. 48; sygn. 854, k. 425; sygn. 859, k. 450; sygn. 860, k. 303–304; sygn. 861, k. 186.

¹⁰⁸ APL, SPLukowskie, sygn. 33, k. 264. Dz. Urz. MSW 1934, nr 14, poz. 142. APL, SPLu-

Troska o terminowość i szybkość działania winna była dotyczyć także szeroko rozumianych kwestii bezpieczeństwa. Przypominano o tym odnosząc się do rozpatrywania zgłoszeń zgromadzeń, załatwiania spraw karno-administracyjnych, wydawania pozwoleń na broń czy udzielania pomocy sędziom śledczym. Podobnie rzecz się miała ze sprawozdaniami sytuacyjnymi z dziedziny bezpieczeństwa. W myśl zarządzeń wojewody z lat 1927–1928 sprawozdania tygodniowe na podstawie danych dostarczonych przez posterunki policji należało w starostwie zestawić i wysłać najpóźniej we środę (listem ekspresowym), gdyż UWL musiał swoje z kolei sprawozdanie wysłać w sobotę, tak by w poniedziałek znalazło się ono w MSW. Skutkiem nieuniknionego przy tej okazji pośpiechu była schematyczność treści sprawozdań, a co za tym idzie — ich problematyczna niekiedy wartość merytoryczna, co wojewoda wytknął zarządzeniem z 1 X 1928 r.¹⁰⁹

Bardziej ogólną ocenę stopnia przestrzegania zasady szybkości i w pewnym zakresie też terminowości w urzędowaniu starostw umożliwiały sprawozdania o ruchu spraw, w których wykazywano ilość spraw niezakończonych, zarazem podając, jak dawno zostały wszczęte (przez wskazanie kwartałów i lat ubiegłych). Takie roczne lub półroczne zestawienia wyszczególniające wszystkie starostwa województwa za lata 1935–1938 wraz z krótkimi komentarzami były rozesłane starostom. Na wielkość zaległości, wynikającą ze sprawozdań, zwracano też uwagę na zjazdach starostów w latach 1936, 1937 i 1939¹¹⁰.

Próbując określić przyczyny zjawiska powstawania zaległości, wskazać należy dwie ich grupy. Pierwsza dotyczy funkcjonowania samych starostw i sprowadzić ją można do przewlekłości postępowania wyjaśniającego (zbierania informacji w postaci zeznań, opinii, poświadczeń). Pomijając już rzeczywiste potrzeby prowadzenia takich działań i występujące przy tym przeszkody, kryła się za tym opisywana już chęć odroczenia załatwienia sprawy przez urzędnika oraz obciążenia trudami tego innych uczestników postępowania. Przyczynę tkwiącą w wykonywaniu czynności urzędowych o charakterze merytorycznym ilustruje przypadek wykryty podczas lustracji starostwa sokołowskiego w 1930 r. Sprawy konsularne nie były tam załatwiane, mimo napływających ponagieł, gdyż referent miał wątpliwości prawne co do sposobu ich potraktowania¹¹¹.

belskie, sygn. 26; UWL Wydz. Og., sygn. 857, k. 221–222. Zbyt opieszałe traktowanie spraw konsularnych wytknięto w starostwie garwolińskim w roku 1935 i ponownie w roku 1936 (APL, UWL Wydz. Og., sygn. 860, k. 318 i 322).

¹⁰⁹ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 13. Dz. Urz. MSW 1934, nr 23, poz. 215. APL, UWL Wydz. Og., sygn. 870, k. 125v; SPKonstantynowskie, sygn. 1, k. 326; SPHrubieszowskie, sygn. 11, k. 75–79 i 89–90; sygn. 12, s. 140. W związku z powyższymi wymaganiami starosta hrubieszowski zażądał w roku 1931, żeby tygodniowe sprawozdania sytuacyjne posterunków policji docierały do starostwa już we wtorki (APL, SPHrubieszowskie, sygn. 12, s. 155).

¹¹⁰ APL, SPLubelskie, sygn. 35; SPZamojskie, sygn. 7, s. 66–67 i 86–87; UWL Wydz. Og., sygn. 193, s. 68 i 92; sygn. 194 i 196.

¹¹¹ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 872, k. 236.

Druga grupa przyczyn powstawania zaległości dotyczyła organów podporządkowanych staroście (zarządów gmin i organów policji), z którymi współdziałanie było w toku załatwiania wielu spraw niezbędne. W sposób syntetyczny scharakteryzowano te problemy w zarządzeniu MSW z 29 IV 1927 r., a mniej lub bardziej fragmentarycznie wskazywano na nie w wielu innych. Po pierwsze starostwa wyznaczały podległym urzędom nieracjonalnie krótkie terminy (nawet siedmiodniowe), których dotrzymanie, zwłaszcza przy istniejących warunkach komunikacyjnych, nie było możliwe. Nadmiernie też szafowano określaniem spraw jako pilnych, bez rzeczywistej tego potrzeby. Trzeba w tym momencie zauważyć, iż mogło to wynikać niekiedy z faktu, iż podobnie krótkie terminy organy wyższe wyznaczały starostwom na załatwienie spraw przechodzących przez kilka instancji. Podczas lustracji starostwa białskiego w 1929 r. zarzucono referentom fachowym, iż oznaczają sprawy jako pilne, by zniwelować skutki własnej opieszałości w ich załatwianiu¹¹².

Po drugie zawodziły mechanizmy egzekwowania przestrzegania nakazywanych terminów. Zostały już wyżej przytoczone przykłady nieprawidłowości w prowadzeniu akt terminowych oraz pomocy kancelaryjnych służących kontroli terminowości. W zarządzeniu wojewody z 2 XII 1936 r. wytknięto też jako nagminne nieprzeglądanie terminatek, a w starostwie włodawskim w 1927 r. ponagleń nie wysyłało przez ponad pół roku. Nie posługiwano się także prawnymi środkami dyscyplinującymi organy podległe, co zarzucono staroście chełmskiemu w 1928 r., wskazując, iż pomimo znacznych zaległości w załatwianiu spraw przez zarządy gmin rejestr kar dyscyplinarnych nałożonych na funkcjonariuszy samorządowych za rok 1927 był pusty. Trudno jednak, by mogło być inaczej, skoro w starostwie tym nie było tekstu ukazu z 2 III (19 II) 1864 r. o samorządzie gmin wiejskich, zawierającego podstawę prawną odpowiedzialności dyscyplinarnej wójtów, sołtysów i pisarzy gminnych. Do tego dochodziło zbyt mechaniczne wysyłanie ponagleń, także wtedy, gdy były już bezprzedmiotowe¹¹³.

Skutkiem wskazanych tu zjawisk, zwłaszcza wyznaczania nierealnych terminów oraz braku skuteczności w ich egzekwowaniu, następowało zubożenie organów podległych staroście, przeradzające się nawet w traktowanie spraw nieponaglanych jako nieaktualnych (co już sygnalizowano). Na dalsze konsekwencje nieprzestrzegania terminów i przewlekłego załatwiania spraw zwracały uwagę organy wyższych szczebli. Podkreślano, że nieprawidłowości te niekorzystnie odbijają się na życiu gospodarczym i sytuacji obywateli, a także dyskredytu-

¹¹² Dz. Urz. MSW 1927, nr 1–2, poz. 107. APL, SPŁukowskie, sygn. 33, k. 325–326. Dz. Urz. MSW 1924, nr 2–6, poz. 92. APL, UWL Wydz. Og., sygn. 857, k. 213.

¹¹³ APL, SPLubelskie, sygn. 35; UWL Wydz. Og., sygn. 875, k. 237; sygn. 859 k. 524–524v. Dz. Urz. MSW 1927, nr 1–2, poz. 107. Dz. Urz. Woj. Lub. 1921, nr 6–7, poz. 147. K. W. Kumaniecki, *Ustrój władz samorządowych...*, s. 28. B. Wasiutyński, *Ustrój władz administracyjnych państwowych i samorządowych*, Poznań 1929, s. 107.

ją administrację i źle świadczą o urzędach. Wskazywano również na istotne znaczenie szybkiego obiegu informacji w zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego. Przewlekłość postępowań generowała też zbędny obieg pism w rodzaju ponagleń, pytań czy wyjaśnień przyczyn opóźnień oraz obciążała aparat administracyjny nieproduktywną w gruncie rzeczy pracą (choćby manipulacjami kancelaryjnymi) z tym związaną¹¹⁴.

Zarówno MSW, jak i UWL podejmowały próby walki z tego rodzaju patologiami funkcjonowania administracji. W okólnikach wojewody z lat 1920 i 1927 mowa była o szybkim załatwianiu spraw. Zwracano też uwagę na potrzebę wyznaczania organom podległym realnych terminów w zakresie uzasadnionym okolicznościami oraz wymuszania ich przestrzegania. Adresowano to zarówno do urzędów wojewódzkich (zarządzenie MSW z 21 VI 1924 r.), jak i do starostw. W tym ostatnim przypadku przybrało to nawet postać wyraźnego nakazu, zawartego w treści instrukcji referendarskiej z 1927 r., wskazywania racjonalnych i możliwych do dotrzymania terminów oraz wyraźnego ich oznaczania na pismach. We wnioskach z lustracji starostwa hrubieszowskiego z roku 1927 proponowano modyfikację blankietów ponagleń w kierunku wydłużenia 8-dniowego terminu na załatwienie ponaglonej sprawy jako nierealnego¹¹⁵.

Działania wyższych szczebli administracji wobec starostw i ich urzędników prowadziły też do intensyfikacji kontroli nad urzędowaniem. W roku 1919 MSW zaleciło osobiste otwieranie poczty przez starostów, co miało zaradzić przypadkom naruszania wyznaczonych terminów, a nawet braku reakcji na ponaglenia. Wojewoda lubelski zarządzeniem z 27 I 1927 r. nakazał starostom osobiste przeglądanie całej korespondencji od władz wyższych, kontrolowanie miesięcznych wykazów zaległości oraz przeglądanie co sobotę specjalnej ewidencji otrzymanych ponagleń, prowadzonej przez personel kancelaryjny. Co ciekawe, inspektor starostw jeszcze w 1927 r., po przeprowadzeniu lustracji we Włodawie, zasugerował anulowanie powyższego okólnika i rezygnację ze stosowania owej ewidencji¹¹⁶.

Za nieterminowe załatwianie poleceń wojewody i przedkładanie sprawozdań grożono sankcjami dyscyplinarnymi już w 1921 r. W roku 1935 wojewoda poinformował w swym okólniku o przeniesieniu na podstawie orzeczenia komisji dyscyplinarnej pewnego urzędnika w stan spoczynku za opieszałe traktowanie spraw konsularnych i przetrzymywania korespondencji z placówkami zagranicznymi. Na zjeździe starostów z 1937 r. poinformowano o zaprzestaniu wysyłania

¹¹⁴ Dz. Urz. MSW 1927, nr 1–2, poz. 107; 1936, nr 5, poz. 22. APL, SPKonstantynowskie, sygn. 1, k. 304; UWL Wydz. Og., 211.

¹¹⁵ APL, SPLubelskie, sygn. 26; SPBialskie, sygn. 1, k. 4–5. Dz. Urz. MSW 1924, nr 2–6, poz. 92. APL, UWL Wydz. Og., sygn. 861, k. 191.

¹¹⁶ APL, SPLubelskie, sygn. 26; SPŁukowskie, sygn. 33, k. 305; UWL Wydz. Og., sygn. 875, k. 238 i 200.

przez UWL drugich i trzecich ponagleń w tych samych sprawach. W tym samym roku starosta hrubieszowski zagroził organom samorządu gminnego wdrażaniem dochodzeń służbowych zamiast wysyłania ponagleń¹¹⁷.

W tym kontekście można też postrzegać troskę UWL o odzwierciedlenie sprawnego funkcjonowania aparatu administracyjnego w danych liczbowych zawartych w wykazach ruchu spraw, zwłaszcza że ich sumaryczne zestawienia dla całego województwa trafiały do MSW. Kilkakrotnie wojewoda nakazywał załatwienie spraw figurujących jako niezałatwione ostatecznie, w drodze zarządzeń z 17 XII 1921 r., 13 III 1923 r., 8 III 1924 r. (wobec zaległości z 1922 r. i 1923 r.), 17 XII 1928 r. i 29 I 1932 r. Za pierwszym razem wyznaczono na wykonanie tego termin około dwu tygodni, w następnych zarządzeniach były to już terminy miesięczne i dłuższe. Jednak systematyczne powtarzanie się tego rodzaju wystąpień wojewody wskazuje samo w sobie na ich nieskuteczność, gdyż nawet jeśli zaległości likwidowano (rzeczywiście – kosztem pracy w godzinach pozaurzędowych lub pozornie – w drodze manipulacji danymi o ruchu spraw), to sytuacja z czasem wracała do stanu poprzedniego. Jako usprawnienie likwidacji zaległości w zarządzeniu po lustracji starostwa łukowskiego z 1925 r. zasugerowano szerokie stosowanie załatwień w tzw. trybie odręcznym. Natomiast za działanie niewłaściwe wojewoda w swym zarządzeniu z 10 II 1927 r. uznał samowolne powoływania urzędników gminnych przez starostów do załatwiania zaległych spraw w starostwach¹¹⁸.

Co do zabezpieczenia poufności niektórych informacji przetwarzanych przez administrację istotnym problemem wydaje się zbyt pochopne nadawanie dokumentom klauzul tajności. Zwrócono uwagę na to w zarządzeniu MSW z 10 IX 1930 r., a także w okólniku z 28 VII 1931 r., wprowadzającym instrukcję w sprawie ochrony tajemnicy służbowej, w którym mowa była także o sporządzaniu nadmiernej liczby egzemplarzy pism tajnych i zbyt szerokim upowszechnianiu niejawnych informacji w obrębie aparatu administracyjnego¹¹⁹.

Jeszcze w roku 1926 wojewoda zakazał przesyłania tajnych zarządzeń do gmin i posterunków policji, dopuszczając jedynie komunikowanie ich treści bez dosłownego jej przytaczania. O tym i podobnych zarządzeniach musiano znów przypomnieć w roku 1932, gdy w biurze zarządu nieokreślonej bliżej gminy dokonana została kradzież dokumentacji mobilizacyjnej, która tam w ogóle nie powinna się znajdować (a w każdym razie oznaczona jako niejawna – sprawcę skusiły dobrze widoczne oznaczenia tajności). Rychło Starostwo Grodzkie Lubelskie odebrało z magistratu miasta Lublina znajdującą się tam dokumentację tajną

¹¹⁷ APL, SPŁukowskie, sygn. 33, k. 40; SPHrubieszowskie, sygn. 12, s. 303; UWL Wydz. Og., sygn. 194; SPHrubieszowskie, sygn. 12, s. 333.

¹¹⁸ APL, SPŁukowskie, sygn. 33, k. 97; SPHrubieszowskie, sygn. 17, k. 118; UWL Wydz. Og., sygn. 3; SPHrubieszowskie, sygn. 12, s. 231; UWL Wydz. Og., sygn. 868, k. 108; SPLubelskie, sygn. 29.

¹¹⁹ Dz. Urz. MSW 1930, nr 14, poz. 297. APL, SPKonstantynowskie, sygn. 1, k. 521-521.

i „mob.”. Objawem tego typu nieprawidłowości było też wpisywanie do dzienników poufnych i tajnych korespondencji spraw tego niewymagających. Wytknięto to podczas lustracji starostw krasnostawskiego (1929) i włodawskiego (1928)¹²⁰.

Do najpoważniejszych nieprawidłowości w zakresie postępowania z dokumentacją niejawną należały te, które prowadziły do jej zaginięcia. W piśmie Samodzielnego Referatu Informacyjnego Dowództwa Okręgu Korpusu nr 2 w Lublinie z 5 IV 1938 r. UWL został zapytany o fakt zaginięcia w starostwie chełmskim tajnej instrukcji MSW o wydawaniu paszportów zagranicznych. Starosta chełmski 8 kwietnia poinformował UWL o bezskutecznych poszukiwaniach tekstu instrukcji, zaś 1 maja doniósł o jej odnalezieniu. Z kolei naczelnik Wydziału Bezpieczeństwa Publicznego w trakcie prac nad planem lustracji na rok 1926 zwrócił się do inspektora starostw z wnioskiem o sprawdzenie funkcjonowania obsługi kancelaryjnej spraw tajnych w starostwie krasnostawskim, gdyż urząd ten często informował o nieotrzymaniu tajnych przesylek¹²¹.

Spośród uchybień wobec kancelaryjnych środków zabezpieczenia niejawności można wymienić to, że wbrew przepisom używano pojedynczych kopert albo również w jednej kopercie umieszczano pisma jawne i tajne. Naruszano też zasadę odpowiedniego niszczenia nieaktualnych akt tajnych. Okólnik MSW z 19 IV 1922 r. jako postępowanie niewłaściwe wskazał sporządzanie sposobem gospodarczym kopert z wydawnictw poufnych (potraktowanych jako makulatura), zaś w Hrubieszowie w roku 1927 inspektor ujawnił egzemplarz „ogólnych wskazówek mob.” z roku 1925, który miał zostać rzekomo spalony, co wynikało z protokołu podpisanego przez starostę i dwóch urzędników¹²².

Do obowiązków personelu kancelaryjnego należało sporządzanie sprawozdań (zwanych często wykazami zaległości), które miały obrazować natężenie i jakość pracy urzędu, wskazując liczbę spraw załatwianych oraz zalegających u każdego z referentów. Był to środek kontroli nad całym tokiem urzędowania starostw. Praktyczna realizacja tej funkcji nasuwała niekiedy zastrzeżenia, jednocześnie poddając w wątpliwość wartość informacji zawartych w sprawozdaniach. Ogólne napomnienia w tej kwestii udzielone zostały przy okazji zjazdu starostów w roku 1936¹²³.

Jeśli chodzi o szczegółowe usterki, to w starostwie siedleckim w ogóle nie były sporządzane miesięczne wykazy czynności i zaległości (przedkładane w myśl

¹²⁰ APL, SPHrubieszowskie, sygn. 1, s. 67; SGL, sygn. 370; UWL Wydz. Og., sygn. 864, k. 255–256; sygn. 875, k. 305. Podobne tendencja do wzrostu ilości akt tajnych ponad niezbędną potrzebę obserwowano ówczesnie i w wojsku, czemu także starano się przeciwdziałać przez ograniczanie korespondencji tajnej do niezbędnych rozmiarów, załatwianie drobnych spraw ustnie i telefonicznie oraz redukowanie rozdzielników, J. A. Igielski, *op. cit.*, s. 29, 32–34 i 39.

¹²¹ APL, UWL Wydz. SP, sygn. 1628, k. 95, 97 i 98; UWL Wydz. Og., sygn. 855, k. 35.

¹²² APL, SPHrubieszowskie, sygn. 18; UWL Wydz. Og., sygn. 211; sygn. 861, k. 153.

¹²³ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 193, s. 92. Na usterki w sporządzaniu wykazów wskazuje S. Stosyk, *Racjonalna organizacja biurowości (ciąg dalszy)*, GAIPP 1930, nr 7, s. 242–243.

instrukcji staroście). Poważnym problem było posługiwanie się niemiarodajnymi źródłami danych uwzględnianych w wykazach. W Chełmie w 1927 r. opierano się na niedbale prowadzonym terminarzu i terminatce oraz nie zawsze prawdziwych oświadczeniach referentów co do tego, że sprawę załatwili. W Konstantynowie w 1921 r. stwierdzono niezgodność wykazów z zapisami dziennika podawczego, a w dwa lata później sytuacja mogła być podobna, gdyż wykazy zestawiano jedynie na podstawie informacji dostarczonych przez referentów, nie zaś dziennika i kontroli przydziałów¹²⁴.

Błędem było też przyjmowanie niewłaściwego przedmiotu sprawozdawczości. Wojewoda okólnikiem z 12 VII 1926 r. wytknął wykazywanie spraw zamiast pism (jak nakazywała instrukcja kancelaryjna), co prowadziło do niezgodności wykazów z zapisami w dziennikach podawczych. Odwrotna sytuacja wręcz nągminnie występowała w latach trzydziestych, gdy liczono pisma zamiast spraw (w Białej Podlaskiej i Chełmie w 1935 r.). Przyczynę tego wskazano bezpośrednio w dokumentacji kontrolnej starostw biłgorajskiego, garwolińskiego, janowskiego i lubelskiego z lat 1932–1935. Polegała ona na obliczaniu wielkości wpływu na podstawie kontroli wpływu prowadzonej przez biuro podawcze, w której to pomocy zapisywane były pisma, nie zaś sprawy. Paradoksalnie wykorzystanie wspomnianej kontroli do zestawiania wykazów zaległości wprost nakazywała instrukcja kancelaryjna 1931 r. (w paragrafie 9a), podczas gdy inspektor sugerował posługiwanie się spisami i rejestrami spraw¹²⁵.

Co do danych obrazujących liczbę pism lub spraw, które do urzędu wpłynęły, to zdarzały się przypadki pomijania części z nich, co powodowało niekompletność sprawozdań. W starostwie lubartowskim w 1922 r. stwierdzono, że w wykazach nie uwzględnia się zaległości pochodzących sprzed wejścia w życie nowej instrukcji kancelaryjnej (1921). W roku 1928 okazało się, że wykazy zaległości starostwa garwolińskiego nie zawierały spraw prowadzonych w trybie rejestrowym, zaś starostwa lubartowskiego (1935) – spraw tajnych. W roku 1936 w starostwie sokołowskim wykryto, iż w sprawozdawczości pomijano całkowicie referat rolny, przez co urząd ten wykazywał wielkość wpływu poniżej przeciętnej dla województwa¹²⁶.

Całkowita liczba załatwianych spraw bywała niekiedy również zawyżana. W roku 1927 zarzucono taką praktykę starostwu hrubieszowskiemu, gdzie pod odrębnymi pozycjami w dzienniku podawczym figurowały np. potwierdzenia doręczeń poszczególnych pism. Odsetek zbędnych wpisów oceniono tam na 20%. Nie można wykluczyć, iż czyniono to dla wykazania dużego obciążenia urzędu pracą, gdyż na tego rodzaju praktyki zwrócono uwagę w cytowanym już okólniku MSW z 19 II 1927 r., regulującym statystykę ruchu spraw. Także w referacie bez-

¹²⁴ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 871, k. 22; sygn. 859, k. 448; sygn. 863, s. 18–19 i 62.

¹²⁵ APL, SPLubelskie, sygn. 29; UWL Wydz. Og., sygn. 857, k. 225; sygn. 859, k. 619; sygn. 858, k. 453; sygn. 860, k. 316; sygn. 862, k. 379; SPLubelskie, sygn. 35.

¹²⁶ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 865, k. 122v; sygn. 860, k. 202; sygn. 865, k. 272; sygn. 872, k. 267.

pieczeństwa starostwa bialskiego w 1935 r. miało miejsce zawyżenie liczby spraw nowo otrzymanych¹²⁷.

Drugi obszar nieprawidłowości w statystce ruchu spraw to liczba spraw zaległych. Jej zawyżanie wynikało raczej z niedbalstwa, albowiem nie zawsze odnotowywano fakt załatwienia sprawy (pisma) w dzienniku podawczym, co powodowało ciągłe traktowanie jej jako niezakończonych przy zestawianiu sprawozdań. Stwierdzano to m.in. w starostwie bialskim w 1924 r., a także w biłgorajskim w tym samym i w poprzednim roku¹²⁸.

Natomiast zaniżanie liczby niezakończonych (zaległych) spraw mogło już być wynikiem celowej manipulacji. Sprzyjającą temu atmosferę wytwarzały choćby systematycznie ukazujące się okólniki polecające przeprowadzenie w krótkim terminie likwidacji wszystkich zaległości. Umiarkowana liczba spraw zaległych w sprawozdaniu mogła poprawić wizerunek starosty i jego urzędu w oczach organów wyższych. Że nadzieje na to nie były płonne, może świadczyć pismo z listopada 1926 r. (przesłane do wiadomości wszystkich starostów województwa), w którym wojewoda podziękował staroście biłgorajskiemu Ignacemu Bobkowi za doprowadzenie do redukcji zaległości w powierzonym mu urzędzie. Właśnie chęć otrzymania podobnej pochwały, zdaniem inspektora starostw, pchnęła z kolei starostę hrubieszowskiego Bolesława Zamościka do wydania polecenia sfałszowania danych zawartych w wykazie zaległości za czwarty kwartał roku 1926 (w czym uczestniczył też jego zastępca)¹²⁹.

Przykładów zaniżania liczby spraw niezakończonych dostarcza także dokumentacja kontrolna starostw lubelskiego (1935), puławskiego (1923) czy radzyńskiego (1929). O skali problemu może świadczyć ujawnienie przez inspektora w 1935 r. u referenta karno-administracyjnego starostwa biłgorajskiego 979 niezakończonych spraw, przy wykazywanych w sprawozdaniach jedynie 319. W roku 1930 w starostwach lubartowskim i sokołowskim wykryto mechanizm polegający na przenoszeniu z początkiem nowego roku spraw niezakończonych w roku minionym pod nowe pozycje dziennika podawczego. Podobnie czyniono w referacie rolnym starostwa łukowskiego w 1935 r. (w odniesieniu do spisów spraw). Z tego rodzaju praktykami wiązało się zjawisko ukrywania akt. Przy okazji ujednolicania sposobu zagospodarowania szaf referentów w okólniku wojewody z 31 VIII 1929 r. z całym naciskiem podkreślono, iż każdy wykryty przypadek przechowywania dokumentacji poza przeznaczonym dla niej miejscem (w szczególności szafą) będzie traktowany jako próba ukrywania niezakończonych akt¹³⁰.

¹²⁷ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 861, k. 178. Dz. Urz. MSW 1927, nr 1–2, poz. 55. APL, UWL Wydz. Og., sygn. 857, k. 225.

¹²⁸ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 857, k. 45; sygn. 858, k. 45 i 90v.

¹²⁹ APL, SPLubelskie, sygn. 29; UWL Wydz. Og., sygn. 861, k. 179 i 256.

¹³⁰ APL, SPLubelskie, sygn. 35; UWL Wydz. Og., sygn. 869, k. 397; sygn. 870, k. 125; sygn. 858, k. 465; sygn. 865, k. 242; sygn. 872, k. 238; UWL Wydz. RiRR, sygn. 1645, k. 74; sygn. 250.

Rolę kontroli obiegu dokumentacji w nadzorze nad urzędnikami ilustrują nieprawidłowości wykryte w starostwie puławskim. W marcu i kwietniu 1938 r. przeprowadzono dochodzenie wstępne, na którego podstawie sformułowano zarzuty wobec tamtejszego referenta karno-administracyjnego oraz jego pomocnika. Urzędnicy ci mieli nie tylko sami powolnie załatwiać sprawy i tolerować opieszałość organów gminnych w egzekwowaniu nałożonych kar, ale też nie wciągali ani do rejestru, ani do spisu spraw doniesień karnych przekazywanych gminom do ukarania w drodze nakazu karnego. To zaś nasunęło podejrzenia co do celowego ukrywania, usuwania lub niszczenia akt spraw celem zmniejszenia pracy jak też uchylenia odpowiedzialności osób protegowanych, co mogło również stanowić działanie dla zysku. Podejrzenia te uzasadniała rozbieżność pomiędzy liczbą pism wpływających zapisanych w kontroli wpływów a dokumentacją odnotowaną w rejestrze karnym¹³¹.

Być może sytuacja stwierdzona w Puławach wpłynęła po części na treść tez przygotowanych w UWL na zjazd wicestarostów w sprawach karno-administracyjnych, planowany na 15 III 1939 roku. Oprócz zalecenia wpisywania doniesień karno-administracyjnych do rejestru najpóźniej w ciągu trzech dni od wpływu mowa jest w nich o zabieraniu niekiedy przez starostów akt spraw i później ich niezwracaniu. Ponieważ możliwe było popełnianie w ten sposób nadużyć i ukrywanie doniesień karnych jako rzekomo przedłożonych staroście, zalecono, by starosta żądając akt, własnoręcznie wypełniał i podpisywał rewers na nie, zawierający też oznaczenie obwinionego i rodzaj zarzucanego mu wykroczenia. Nakazano też zastrzec do osobistej aprobaty starosty decyzje umarzające postępowanie i uniewinniające, gdyż te wymykały się wszelkiej kontroli w przeciwieństwie do orzeczeń skazujących, które przy okazji zastosowania środków odwoławczych mogły zostać poddane kontroli władz wyższych. To ostatnie wiąże się z sygnalizowanym przy okazji lustracji problemem kontroli nad załatwianiem spraw przez odłożenie pism *ad acta*¹³².

Niemal przez cały interesujący nas okres personelowi starostw zwracano uwagę na konieczność przestrzegania zasad oszczędności. W odniesieniu do kwestii kancelaryjnych chodziło tu najczęściej o ograniczenie zużycia papieru i innych materiałów biurowych. Jeszcze w maju 1920 r. MSW zaleciło sporządzanie brulionów na wpływach, przygotowywanie jednego brulionu dla kilku pism w tej samej sprawie, używanie niezadrukowanych stron pozostałych po okupantach blankietów. Podczas ekspedycji należało wszystkie pisma do jednego adresata wkładać do jednej koperty, powtórnie wykorzystywać koperty, w których

¹³¹ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 869, k. 329–333. Zapewne w obawie przed tego rodzaju nadużyciami instrukcja kancelaryjna z 1931 r. wyraźnie wyłączyła pisma w sprawach karno-administracyjnych z przyjmowania bezpośrednio przez referentów.

¹³² APL, UWL Wydz. Og., sygn. 196.

starostwo otrzymało wpływ, a nawet w ogóle nie stosować kopert w korespondencji miejscowej. W 1921 r. przy okazji przypomnienia wcześniejszych zarządzeń oszczędnościowych zwrócono uwagę na ponoszoną przez kierowników kancelarii odpowiedzialność za nieproduktywne zużywanie lub niszczenie papieru przez podległy personel. Zarządzenia oszczędnościowe powtarzano jeszcze w roku 1924 (dwukrotnie) i w roku 1929, dodając do powyższych nakaz wydzielania do użytku urzędu czystych arkuszy papieru z wpływów i akt znajdujących się już w registraturze, a także zalecając sporządzanie brulionów na papierze gorszej jakości, czystopisów zaś z zastosowaniem pojedynczych odstępów między wierszami i zakazując ponownego ich przepisywania z powodu drobnych poprawek. O obowiązku oszczędności MSW (a za nim UWL) przypomniało też w roku 1931, marnotrawstwo ilustrując przykładem sporządzania dekretacji *ad acta* nie na wpływie, lecz na osobnej połówce arkusza. Jako znak czasu potraktować chyba można dopuszczenie w 1932 r. przez Ministerstwo Poczty i Telegrafów do użytku w zwykłej korespondencji urzędowej kopert wykonanych z makulatury (z wyjątkiem papieru gazetowego)¹³³.

Oszczędności miał też przynieść zaprowadzony zarządzeniem wojewody z 3 I 1928 r. nowy tryb posługiwania się telefonogramami, w którym UWL przekazywał telefonogram do kilku jedynie starostw, te zaś kierowały go do pozostałych (według ustalonego przedtem porządku). Jednak już w listopadzie 1929 r. trzeba było zwrócić uwagę na konieczność przestrzegania tej zasady¹³⁴.

Zarządzenia oszczędnościowe popadały czasem w sprzeczność z treścią innych normatywów. Jako przykład marnotrawstwa MSW okólnikiem z 23 IX 1927 r. wskazało stosowanie całych arkuszy papieru jako okładek załączników do pism, chociaż to samo ministerstwo taki sposób postępowania nakazało zarządzeniem z 3 VII 1919 r. O konflikcie pomiędzy wymogami procedury administracyjnej a oszczędnością świadczy cytowana już uwaga, podniesiona na zjeździe starostów w roku 1932, a dotycząca konieczności przechowywania i dołączania do akt spraw kopert w celu stwierdzenia dochowania przez stronę postępowania terminu na wniesienie środka odwoławczego. Gdy jeden z sądów okręgowych rozpatrując sprawę karno-administracyjną zażądał takiej koperty, starostwo stwierdziło, iż ze względów oszczędnościowych nie są one przechowywane, lecz używa się ich powtórnie do korespondencji¹³⁵.

Stosowanie zasad oszczędności nie mogło być bezwzględne i musiało mieć jednak pewne granice. Okólnik MSW z 23 X 1924 r. nakazał kopertom używanym

¹³³ Dz. Urz. MSW 1920, nr 10, poz. 140; 1921, nr 9, poz. 294. APL, SPHrubieszowskie, sygn. 12, k. 130; sygn. 17, k. 180. Dz. Urz. MSW 1929, nr 20, poz. 433. APL, SPHrubieszowskie, sygn. 17, k. 204. Dz. Urz. MSW 1932, nr 8, poz. 108.

¹³⁴ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 250 i 8.

¹³⁵ Dz. Urz. MSW 1927, nr 3-4, poz. 133. APL, SPHrubieszowskie, sygn. 10, s. 37; SPŁukowskie, sygn. 49, k. 112.

do korespondencji zagranicznej „nadawać możliwie stosowny wygląd”, gdyż jak informowały konsulaty, lichej jakości koperty czyniły złe wrażenie. Podczas lustracji starostwa krasnostawskiego w tym samym roku stwierdzono, iż czystopisy sporządzane na kawałkach papieru i starych drukach wyglądają nieestetycznie¹³⁶.

Jakkolwiek wiarygodność danych o wielkości wpływu, zawartych w zestawianych przez ówczesne starostwa sprawozdaniach, może budzić pewne wątpliwości, to jednak ilość pism wpływających do urzędu odzwierciedla w pewnej mierze zjawiska, a w tym i patologie bardzo różnej natury. Nie przypadkiem dane o wielkości wpływów stanowiły przedmiot zainteresowania organów wyższych szczebli. Nawet minister spraw wewnętrznych Felicjan Sławoj Składkowski, wizytując w lutym 1927 r. starostwo bialskie, zaniepokoił się dużą jego zdaniem ilością wpisów do dziennika podawczego, podejrzewając nieprzestrzeganie przepisów o zakresie rejestracji wpływu. Starosta wyjaśniał to wzrastającą aktywnością gospodarczą powiatu oraz licznymi sprawami wojskowymi (zwłaszcza poborowymi). Także przy okazji kontroli starostwa chełmskiego w 1927 r. duży wpływ do dziennika uznano za przejaw niesprawnego funkcjonowania samego starostwa oraz zarządów gmin i zalecono (powtarzając to także w roku następnym) dążenie do jego zmniejszenia, m.in. poprzez ograniczenie liczby ponagleń i spraw wznawianych¹³⁷.

W zmianach ilości zapisów w dziennikach podawczych odzwierciedlenie znajdowały modyfikacje zasad manipulacji kancelaryjnej. W tabeli 38 przedstawiono, publikowane już w roku 1929, dane o wielkości wpływu rejestrowanego w dziennikach podawczych we wszystkich starostwach województwa oraz w trzech wybranych urzędach w przeciągu pierwszych półroczy kolejnych trzech lat.

Tabela 38. Ilości pism wpływających do starostw województwa lubelskiego w ciągu pierwszych półroczy lat 1927–1929

Pierwsze półrocze roku	Ogółem starostwa województwa lubelskiego	Starostwo garwolińskie	Starostwo lubelskie	Starostwo puławskie
1926	327279	17510	37032	20973
1927	312054	17820	31777	15721
1928	248381	12141	33204	10273
1929	173708	8875	21679	7731

Na podstawie: *Sprawozdanie z dorobku...*, s. 5.

¹³⁶ APL, SPLubelskie, sygn. 28; UWL Wyd. Og., sygn. 864, k. 28v.

¹³⁷ APL, UWL Wyd. Og., sygn. 857, k. 154 i 152; sygn. 859, k. 446, 448, 464 i 518.

Wyraźnie widoczny jest tu systematyczny spadek liczby dokonanych zapisów. Różnicę pomiędzy analogicznymi okresami roku 1927 i 1928 ówczasnie wyjaśniano wyłączeniem z rejestracji w dzienniku wpływów w sprawach podlegających trybowi rejestrowemu (a więc i odrębnie ewidencjonowanych). Jedynie w starostwie lubelskim spadek ten został skompensowany przyrostem korespondencji, spowodowanym wejściem w życie rozporządzenia prezydenta RP z 1927 r. o prawie przemysłowym. Kolejne zmniejszenie się tych wielkości w roku 1929 wynika również z modyfikacji zasad prowadzenia rejestracji, mianowicie przejścia na traktowanie sprawy jako jednostkowego przedmiotu zapisu w dzienniku podawczym¹³⁸.

Tendencje spadkowe wywołane zmianą instrukcji kancelaryjnej potwierdzają też dane z pojedynczych urzędów (Biłgoraja, Garwolina, Lubartowa, Radzyna i Siedlec), zbierane przy okazji lustracji. W ciągu roku 1927, w okresie obowiązywania nowej instrukcji, przeciętny dzienny wpływ (rejestrowany w dzienniku) zmniejszył się o 43 – 56% w stosunku do tej części roku, w której stosowano stare zasady¹³⁹.

Podobnie rzecz się miała ze zmianą zasad prowadzenia dziennika na przełomie roku 1928 i 1929. Z przygotowanego przez UWL dla potrzeb MSW zestawienia wynika zmniejszenie się przeciętnej liczby dokonywanych każdego dnia zapisów w dzienniku o około od 20 do 57%. W źródle tym przytoczono też dla porównania dane pochodzące z dodatkowo prowadzonych w dwóch starostwach kontrollek rejestrujących ilość wpływających pojedynczych pism. Porównując oba lata, w starostwie lubelskim ich liczba wzrosła o około 3%, podczas gdy liczba zapisów w dzienniku spadła o 17%, a w tomaszowskim obie wielkości zmniejszyły się odpowiednio o około 7 i 36%. Widoczne rozbieżności pomiędzy urzędami mogą wynikać z różnic w kwalifikowaniu pism jako przynależnych do już zarejestrowanych spraw lub wszczynających nowe. Ponadto niektóre starostwa jeszcze przed rokiem 1929 stosowały zasadę rejestracji spraw¹⁴⁰.

Z punktu widzenia funkcjonowania urzędu i jego obsługi kancelaryjnej, a zwłaszcza jej systematyczności, istotne było też utrzymywanie się wielkości wpływu na stabilnym poziomie. Źródła przynoszą jednak informacje o okresach wzrostu obciążenia obiegiem dokumentacji i perturbacjach tym wywołanych. W 1928 r. Powiatowa Komenda Uzupełnień w Łukowie porządkowała swe ewidencje i do starostwa radzyńskiego skierowała 3 tysiące spraw poszukiwania rezerwistów (nawet po tysiąc jednorazowo), co zaburzyło też pracę zarządów gmin. Później okazało się zresztą, że stosunek tych osób do służby wojskowej był już w większości przypadków ustalony, a komenda miała to odnotowane na listach poborowych. Do starostwa łukowskiego w 1929 r. jednego dnia wpłynęło zaś

¹³⁸ *Sprawozdanie z dorobku...*, s. 4–5.

¹³⁹ Obliczenia własne na podstawie: APL, UWL Wydz. Og., sygn. 858, k. 357; sygn. 860, k. 200; sygn. 865, k. 183–184; sygn. 870, k. 86; sygn. 871, k. 638.

¹⁴⁰ Obliczenia własne na podstawie: APL, UWL Wydz. Og., sygn. 854, k. 191 i 196–222.

z UWL ponad 100 spraw o skreślenia z ksiąg ludności stałej. Przyczyną wywołującą zatory w terminarzu w starostwie puławskim w roku 1927 było wyznaczanie gminom stałych terminów na załatwianie spraw (na przykład 1, 10 i 15 dzień miesiąca) przez samych referentów¹⁴¹.

Zjawisko wzrostu ilości znajdującej się w obiegu dokumentacji występowało też w dłuższych przedziałach czasowych. Na cykliczne obciążenia starostw związane z poborem zwrócono uwagę w komentarzu UWL do wojewódzkiej statystyki ruchu spraw w pierwszym półroczu 1936 r. Podobne zaburzenia mogły występować w początkach roku, gdy termin składania sprawozdań miesięcznych pokrywał się z terminem sprawozdań rocznych. Z ówczesnej literatury pochodzi informacja (dotycząca połowy lat trzydziestych) o przygotowywaniu przez starostwa w ciągu roku 421 sprawozdań, z których aż 61 przedkładać należało w styczniu¹⁴².

W jeszcze dłuższym horyzoncie czasowym w obciążeniu kancelarii mogły się odbijać zmiany przepisów prawa. Stosunkowo liczne kodyfikacje różnych dziedzin prawa administracyjnego, które następowały zwłaszcza w drugiej połowie lat dwudziestych, nie tylko częstokroć rozszerzały kompetencje starostów, ale też powodowały nieraz konieczność zakładania nowych rejestrów i ewidencji. Na przykład podczas lustracji starostwa węgrowskiego w roku 1928 zwrócono uwagę na przebieg prac związanych z założeniem i prowadzeniem nowych rejestrów – stowarzyszeń, obwodów łowieckich, rzemieślników i przedsiębiorstw handlowych oraz przemysłowych. Także po wejściu w życie ustawy z 1937 r. o szkodnictwie leśnym i polnym, przekazującej orzecznictwo w tych sprawach w ręce starostów, zauważono trzydziestoprocentowy wzrost wpływu do referatów karno-administracyjnych¹⁴³.

* * *

Wykonywanie obsługi kancelaryjnej należy uznać za jedną z pomocniczych funkcji administracji publicznej, niezbędną wszakże w skutecznym wykonywaniu podstawowych jej celów. Wiele form działania ówczesnej administracji było w gruncie rzeczy procesem przetwarzania informacji, zaś dokumentacja pisana występowała we wszystkich jego fazach. Obsługując jej obieg kancelaria była elementem systemu informacyjnego w skali poszczególnych urzędów, aparatu administracyjnego i wreszcie całego państwa i społeczeństwa. Zarazem w istotny

¹⁴¹ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 870, k. 86 i 95; sygn. 868, k. 269; sygn. 869, k. 263.

¹⁴² APL, SPLubelskie, sygn. 35. M. Klenowicz, *Sprawozdawczość w administracji*, GAIiPP 1935 nr 7, s. 232–233.

¹⁴³ APL, UWL Wydz. Og., sygn. 874, k. 460, 461, 469, 470 i 282. W cytowanym już, wydanym w 1929 r., sprawozdaniu z działalności administracji województwa lubelskiego także zwrócono uwagę na skutki wejścia w życie nowego prawa przemysłowego dla wielkości wpływu do starostwa lubelskiego, *Sprawozdanie z dorobku...*, s. 5.

sposób wpływała na sprawność działania urzędów w takich między innymi aspektach, jak odpowiedzialność osób pełniących funkcje organów administracyjnych, terminowość działania czy ochrona informacji objętych tajemnicami.

Powyżej przedstawione uwagi dotyczą także rzeczywistego funkcjonowania kancelarii starostw województwa lubelskiego. Nie bez znaczenia jest szczególna perspektywa wykorzystanych tu materiałów kontrolnych, w których nacisk kładziono na zjawiska o charakterze negatywnym, a dobrze funkcjonujące kancelarie jedynie z rzadka były w nich wzmiankowane. Z drugiej strony syntetyczny charakter źródeł ułatwił wskazanie zjawisk, które zdają się mieć charakter typowy. Opisane niedoskonałości w funkcjonowaniu kancelarii w wielu przypadkach wynikały z wad systemu prawa administracyjnego czy z poziomu przygotowania zawodowego urzędników. Jednocześnie uchybienia w obsłudze kancelaryjnej prowadziły do obniżenia ogólnej sprawności działania administracji. Wskazanie rzeczywiście zachodzących związków pomiędzy stosunkowo wąsko rozumianymi czynnościami kancelaryjnymi a całym tokiem urzędowania administracji oraz szerszymi zjawiskami organizacyjnymi w niej występującymi potwierdza teoretyczne założenia, które stały się podstawą tej pracy.

Zakończenie

Koncepcja niniejszej pracy opierała się na czterech zasadniczych celach badawczych. Pierwszym było poznanie organizacji obsługi kancelaryjnej starostw województwa lubelskiego jako istotnych ogniw aparatu administracji państwowej II RP. Obejmowało to zarówno ustalenie zakresu i sposobów wykonywania czynności składających się na zarządzanie wykorzystywaną przez te urzędy dokumentacją, jak i zasad rządzących rozmieszczeniem obowiązków o charakterze kancelaryjnym w ich strukturach organizacyjnych. Dalsze cele wiązały się z próbą ukazania zarządzania dokumentacją w szerszym kontekście funkcjonowania administracji. Dotyczyły one miejsca czynności kancelaryjnych w całym toku urzędowania i wykrycia przynajmniej niektórych wzajemnych zależności pomiędzy formalnymi a merytorycznymi aspektami działalności administracji. Z tym też wiązała się kwestia kierowania obsługą kancelaryjną i zastosowania do tego typowych dla biurokratycznej struktury narzędzi. Z ustalenia roli zarządzania dokumentacją w sprawności całego aparatu administracyjnego wpływał ostatecznie z postawionych problemów, czyli określenie miejsca licznie podejmowanych w badanym okresie prób usprawnienia obsługi kancelaryjnej na tle szerszych reform administracji.

Czynności kancelaryjne w starostwach województwa lubelskiego w latach 1919–1939 wykonywano w oparciu o cztery kolejno po sobie obowiązujące instrukcje kancelaryjne. Wchodziły one w życie odpowiednio w latach 1919, 1921, 1927 oraz w 1932 i daty te stanowią istotne dla niniejszych rozważań cezury. Wszystkie instrukcje, z wyjątkiem najwcześniejszej, poddawane były też jednorazowym lub wielokrotnym nowelizacjom, odpowiednio w latach 1922, 1927–1929 oraz 1933. Najstabilniejsze w sensie długości okresu obowiązywania były regulacje pochodzące z lat 1921 i 1931 (obowiązująca od 1932).

Odnosząc się do jednej z możliwych typologii systemów kancelaryjnych, opartej na sposobie prowadzenia rejestracji dokumentacji, wypada zauważyć, iż pierwsze dwie ze wskazanych instrukcji ustanawiały system kancelarii dzienniko-

wej. W myśl wcześniejszej należało prowadzić równolegle wiele dzienników podawczych (według wytycznych MSW – sześć, w tym jeden prezydialny), pomiędzy które podlegające rejestracji akta miały być rozdzielane na podstawie kryterium rzeczowego. Z kolei od roku 1921 przewidywano już tylko jeden dziennik, uzupełniony jednym lub dwoma przeznaczonymi na sprawy poufne oraz jeszcze jednym dla dokumentacji mobilizacyjnej. Niektóre tylko starostwa powróciły niebawem do równoległego prowadzenia wielu dzienników¹.

Częściowy wyłom w stosowaniu systemu dziennikowego przyniosła instrukcja z 1927 r. Z jednej strony zachowała ogólny dziennik podawczy, uzupełniany, podobnie jak poprzednio, przez dzienniki tajne oraz dla spraw samorządowych prowadzonych przez urzędnika wydziału powiatowego. Jednocześnie dokumentacja w sprawach typowych, enumeratywnie wyliczonych, podlegała ewidencjonowaniu wyłącznie w specjalnych rejestrach, dla każdego z tych rodzajów spraw odrębnie prowadzonych. Był to tzw. tryb rejestrowy, początkowo oparty na 11 rejestrach, a z czasem ich liczba wzrosła do 22. Według danych za rok 1927, obrazujących skutki wprowadzenia tej zmiany, w kilkunastu rejestrach zapisywana była blisko połowa wpływających pism, co uwidacznia masowy charakter stosunkowo nielicznej kategorii spraw typowych.

Wreszcie opracowana w 1931 r. instrukcja wprowadziła kancelarię bezdziennikową. Jako podstawowe formy rejestracji dokumentacji wskazano w niej stosowane już rejestry spraw typowych oraz spisy spraw prowadzone dla poszczególnych teczek założonych według wykazu akt. Używanie dzienników podawczych zostało ograniczone do dokumentacji tajnej i mobilizacyjnej, co wynikało z konieczności właściwej jej ochrony, choć w starostwie łukowskim także dokumentację tajną rejestrowano w spisach spraw prowadzonych dla teczek przewidzianych w specjalnym wykazie akt tajnych. Jednocześnie instrukcja ta wprowadziła możliwość odstąpienia od jakiejkolwiek formy rejestracji dokumentacji w sprawach niemających istotnego znaczenia dla interesu urzędu i obywateli oraz nierodzających powikłań kompetencyjnych. Prawdopodobnie miało to doprowadzić do całkowitej rezygnacji z rejestracji akt i zastąpienia jej wyłącznie ich układem, co było zbieżne z postulatami ówczesnej literatury.

Swoistą ewolucję przechodziło też określenie przedmiotu prowadzonej rejestracji. Według pierwszej instrukcji jednostkowy zapis w dzienniku podawczym miał odnosić się do całej sprawy, a dopiero w dalszej kolejności do pism składających się na jej dokumentację. W następnej instrukcji przyjęto ewidencjonowanie w dzienniku poszczególnych pism wpływających i wychodzących. Jedynym wyjątkiem od tej zasady były tzw. arkusze zbiorcze, które pozwalały jako jeden

¹ O likwidacji w 1921 r. oddziałów kancelaryjnych i równoległego prowadzenia wielu dzienników w starostwach województwa łódzkiego A. Piasta, *Kancelaria starostwa powiatowego piotrkowskiego 1919–1939*, „Archeion” t. 108, 2005, s. 288.

wpływ potraktować pisma nadesłane w tej samej sprawie przez wielu nadawców (np. sprawozdania z zarządów gmin).

Instrukcja z 1927 r. początkowo przewidywała w tej mierze swoisty dualizm. W dzienniku rejestrowano nadal pojedyncze pisma, lecz w rejestrach spraw typowych jednostką ewidencyjną była sprawa. W niektórych urzędach już w ciągu roku 1928, a we wszystkich starostwach od początku 1929 r. nastąpiło ujednolicenie zasad rejestracji dla obu trybów i w dziennikach podawczych także zaczęto odnotowywać sprawy. Skutkiem tej zmiany liczba zapisów w dziennikach w roku 1929 w porównaniu z rokiem poprzednim zmniejszyła się o niemal połowę. Również w latach trzydziestych kancelarie starostw rządziły się zasadą rejestracji spraw.

Jak się wydaje, rejestracja pojedynczych pism jest czynnością łatwiejszą, gdyż nie wymaga dokonywania każdorazowej oceny, czy dany wpływ inicjuje nową sprawę, czy należy go dołączyć do już wszczętej. Stąd też za racjonalne można uznać przyjęcie zasady rejestracji spraw jednocześnie z przekazaniem tej czynności pracownikom merytorycznym, jako lepiej orientującym się w całym toku urzędowania².

Uwagę warto jeszcze skupić na rodzaju pomocy kancelaryjnej, jaki pojawił się w starostwach w roku 1927, czyli na rejestrach spraw typowych. Nie różniły się one w swej istocie od wprowadzonych kilka lat później spisów spraw. Tak samo były prowadzone przez referentów dla dokumentacji należącej do poszczególnych grup rzeczowych i w oparciu o zasadę ewidencjonowania pod jedną pozycją całej sprawy, wraz z dotyczącą jej korespondencją. Z tego względu można sformułować ostrożną tezę, iż wprowadzenie trybu rejestrowego było pierwszym etapem wcielenia w życie zasad kancelarii bezdziennikowej, ustanowionej jako podstawowy system w 1931 r. Potwierdzić to może zarządzenie Ministra Reform Rolnych z 1931 r., które w okręgowych urzędach ziemskich i fakultatywnie w powiatowych urzędach ziemskich wprowadziło system rejestrowy dla spraw typowych, z zachowaniem dotychczasowego dziennikowego dla pozostałych. Wyrażnie przy tym uzasadniano ten zabieg jako przygotowanie do wdrożenia opracowywanej wtedy reformy kancelaryjnej. Ponadto w instrukcji kancelaryjnej dla starostw województwa lubelskiego z 1931 r. rejestry były potraktowane jako pomoce równorzędne spisom spraw oraz miały swe rzeczowe odpowiedniki wśród haseł (teczek) wykazu akt³.

² Na to, iż rejestracja spraw wymaga posiadania przez personel większego wyrobienia zwrócono uwagę przy okazji lustracji starostwa puławskiego w 1927 r., APL, UWL Wydz. Og., sygn. 869, k. 158–159.

³ Por.: H. Robótka, *Kancelaria...*, s. 178. APL, Powiatowy Urząd Ziemski w Janowie Podlaskim, sygn. 40, k. 4v–5v. O wprowadzeniu trybu rejestrowego w Urzędzie Wojewódzkim Kieleckim w roku 1929 K. Kasperek, *op. cit.*, s. 126; zaś o przedmiotowym zjawisku w skali ogólnopolskiej H. Robótka, *Kancelaria...*, s. 159.

W starostwach prowadzony był szereg innych jeszcze pomocy kancelaryjnych, których liczba, patrząc z perspektywy całego badanego okresu, ulegała stopniowemu ograniczeniu. W instrukcji z roku 1919 mowa jest o skorowidzu liczb obcych, a w roku 1922 w większych urzędach dopuszczono stosowanie liczbownika. Była to pomoc powtarzająca zawarte w dzienniku podawczym informacje o miejscu przechowywania poszczególnych pism, dzięki czemu możliwe było jednocześnie wypełnianie dziennika i dołączanie priorów⁴. Obie zaś instrukcje nakazywały prowadzenie całego szeregu zapisków, służących kwitowaniu przekazywania pism pomiędzy poszczególnymi stanowiskami pracy oraz kontrolki ekspedytury do odnotowywania czynności związanych ze sporządzaniem i wysyłką czystopisów. Dekoncentracja czynności kancelaryjnych sprzyjała mnożeniu pomocy tego rodzaju, jak np. w Lublinie, gdzie rejestrowano oprócz tego przekazywanie wpływu z biura podawczego do oddziałów kancelaryjnych. Zmianę przyniósł rok 1927, gdy w wyraźny sposób skasowano pomoce służące kwitowaniu wewnętrznego obiegu pism oraz kontrolkę ekspedytury, którą zastąpiły adnotacje na brulionach, czynione w obrębie odcisku specjalnej pieczęci ekspedycyjnej.

Czynnością kancelaryjną bardzo ważną w załatwianiu spraw urzędowych jako takich było łączenie akt. Polegało ono na formowaniu z napływających do starostwa pism (a także z wytwarzanych w samym urzędzie) tzw. akt sprawy, będących pewną całością informacyjną, stanowiących podstawę merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy. W kancelarii dziennikowej ciężar dołączenia kolejnych pism do poprzedników spoczywał na urzędnikach kancelaryjnych, posługujących się skorowidzami imiennym i rzeczowym. Była to czynność niełatwa, zwłaszcza dla słabo wykształconych i częstokroć niedoświadczonych pracowników, a ówczesne materiały kontrolne wskazują na liczne uchybienia w prowadzeniu skorowidza (zwłaszcza rzeczowego) i będące ich skutkiem nieprawidłowości w łączeniu pism.

W roku 1927 w zakresie trybu rejestrowego, a w roku 1931 w całości, czynnością tą obarczono pracowników merytorycznych (referentów lub ich pomocników). Biuro podawcze otrzymaną korespondencję dzieliło już tylko pomiędzy referentów (starosta przeglądający wpływ mógł przydział skorygować), zaś o zakwalifikowaniu wpływu do teczki przewidzianej wykazem akt, w obrębie której należało odnaleźć poprzednie pisma w danej sprawie, decydował urzędnik załatwiający ją pod względem merytorycznym. Znajomość prowadzonych spraw dawała nadzieję na zmniejszenie liczby nieprawidłowości⁵.

W postanowieniach kolejnych instrukcji uproszczeniu ulegały zasady postępowania z dokumentacją oczekującą na wznowienie toku załatwiania sprawy po

⁴ Por. w odniesieniu do kancelarii Urzędu Wojewódzkiego Kieleckiego K. Kasperek, *op. cit.*, s. 125. O liczbowniku w znaczeniu skorowidza liczb obcych H. Robótka, *Kancelaria...*, s. 160 i załącznik nr 27. Pomocy tej nie wymienia M. Motas, *Pomoce...*, s. 110.

⁵ Por.: T. Manteuffel, *Wykaz akt. Wskazówki praktyczne, ...*, s. 31.

upływie określonego terminu. Najczęściej były to bruliony pism wysłanych przez starostwo, na które urząd oczekiwał odpowiedzi. Początkowo należało przechowywać je według terminów w przegródkach specjalnej szafki – terminatki, a dodatkowo ewidencjonować w pomocy zwanej terminarzem. W myśl instrukcji z 1921 r. (w której zamieniono znaczenie tych określeń) zapisowi do tej ostatniej pomocy podlegały już tylko znaki pism wysłanych w trybie odręcznym, a więc bez pozostawienia w starostwie brulionu. Wreszcie ostatnia obowiązująca instrukcja przewidywała wyłącznie terminatkę. W przypadku załatwień odręcznych terminy miano zapisywać w rejestrach lub spisach spraw, a w razie wyłączenia sprawy z rejestracji specjalnie sporządzona notatka winna była się znaleźć w odpowiedniej przegródce terminatki.

Co do akt spraw ostatecznie załatwionych, to poza okresem obowiązywania pierwszej instrukcji przewidującej nadawanie im układu według numerów pozycji dziennika podawczego (choć też z dopuszczalnymi odstępstwami), wszystkie pozostałe konsekwentnie nakazywały stosowanie układu rzeczowego. Wynikał on z planu registratury (o dwuszczeblowej budowie), a od 1932 r. z wykazu akt. W roku 1936 wydane zostały przepisy regulujące selekcję, brakowanie i archiwizowanie akt, które utraciły bieżącą przydatność dla urzędowania, co było nie tylko istotnym dopełnieniem systemu zarządzania dokumentacją, ale i realizacją postulatów środowiska archiwalnego.

Przewidziane postanowieniami poszczególnych instrukcji sposoby podziału obowiązków kancelaryjnych w obrębie urzędów można sprowadzić do pewnych modeli. Za kryterium posłużyć może fakt skupienia w jednym ogniwie organizacyjnym wykonywania danych czynności na rzecz całego urzędu (a więc ich koncentracja) lub odwrotnie – rozłożenia określonego obowiązku na wiele ogniw jednocześnie (czyli dekoncentracja). Trzeba mieć na uwadze względność tej typologii oraz fakt, iż w praktyce trudno sobie wyobrazić dekoncentrację wszystkich czynności kancelaryjnych (na przykład ekspedycji pism). W każdym razie dokonanie przez autorów ówczesnych uregulowań wyboru pomiędzy tymi modelami wymagało uwzględniania choćby konieczności zapewnienia jednolitości w wykonywaniu czynności kancelaryjnych i skutecznego nadzoru nad nimi czy też racjonalnego wykorzystania pracowników i ich specjalizacji oraz sprzętu (maszyn do pisania)⁶.

Najwyższy poziom koncentracji czynności kancelaryjnych ustanawiała instrukcja z 1921 r., co zresztą podkreślano w okólniku wprowadzającym ją w życie. Praktycznie wszystkie czynności kancelaryjne, od przyjmowania wpływów, przez prowadzenia dziennika, registratury i łączenie akt, aż po sporządzanie i wysyłkę czystopisów, były wykonywane centralnie dla całego urzędu w „kancelarii ogólnej”.

⁶ M. Bielski, *op. cit.*, s. 201. J. Kościółek, *op. cit.*, s. 112.

Pozostałe instrukcje wcielały w życie modele dekoncentracji, różniąc się wszelako zakresem i sposobem jej przeprowadzenia. W najwcześniejszym okresie funkcjonowania starostw pomiędzy oddziały kancelaryjne obsługujące poszczególnych referentów załatwiających sprawy z określonych grup rzeczowych podzielono prowadzenie dzienników wraz ze skorowidzami, przechowywanie dokumentacji (z wyjątkiem starszej – znajdującej się w archiwum bieżącym urzędu) oraz łączenie wpływów z poprzednikami. Znane są jednak z ówczesnej praktyki przypadki, gdy dekoncentracja ta przybierała mocno ograniczony charakter w sytuacji, gdy jeden kancelista prowadził dwa oddziały kancelaryjne (a więc dwa dzienniki i dwie registratury).

W niektórych starostwach w latach 1923–1927 nastąpił odwrót od ówczesnie obowiązującego modelu organizacji obsługi kancelaryjnej. Polegało to albo jedynie na dekoncentracji prowadzenia registratur (starostwa łukowskie, siedleckie i początkowo tomaszowskie), albo również rejestracji akt (starostwa chełmskie, lubelskie, a w późniejszym okresie też tomaszowskie). Tendencje te były w pewnej mierze akceptowane przez urząd wojewódzki.

Dwie ostatnie obowiązujące w badanych urzędach instrukcje oparte były na zasadzie decentralizacji czynności kancelaryjnych, a więc obciążały nimi pracowników merytorycznych (referentów). W 1927 r. zrealizowano tę koncepcję częściowo, w zakresie niektórych rodzajów dokumentacji. Referenci mieli ewidencjonować oraz nadawać układ i przechowywać wyłącznie akta podlegające wspomnianemu już trybowi rejestrowemu. Dalej poszły przepisy z roku 1931, które personelowi kancelaryjnemu pozostawiły jedynie przyjmowanie wpływów, sporządzanie czystopisów (choć w obu przypadkach z wyjątkami), ekspediowanie pism oraz prowadzenie składnicy akt (archiwum bieżącego).

Odnosząc się do całokształtu funkcjonowania aparatu administracyjnego, obsługę kancelaryjną należy uznać za jedną z jego pomocniczych funkcji, niezbędną wszakże w skutecznym wykonywaniu zadań przed nim postawionych. Wiążące rozstrzyganie o prawach i obowiązkach podmiotów administrowanych (przede wszystkim w formie indywidualnych aktów administracyjnych), a także wiele innych form działania administracji (szczególnie tak zwanych czynności materialno-technicznych) jest w gruncie rzeczy procesem przetwarzania informacji. W praktyce powiatowej administracji ogólnej II RP nośnikiem owej informacji była dokumentacja pisana (a w pewnym zakresie także techniczna i kartograficzna), a jej skomplikowany obieg oraz potrzeba jej przechowywania wymagały właśnie odpowiedniej obsługi kancelaryjnej.

Do modelu załatwiania spraw urzędowych można odnieść fazy obiegu pism i formy występujące w jego ramach dokumentacji. Wpłynięciu sprawy odpowiadały procedury kancelaryjne związane z przyjęciem wpływu, jego odpowiednim zewidencjonowaniem i potwierdzeniem tego faktu (przy pomocy prezenty). Rozstrzygnięcie sprawy także było uzewnętrzniane w postaci pisma, sporządzonego

w odpowiedniej formie, a dla potrzeb samego starostwa było udokumentowane przy pomocy brulionu (choć czasem i w innej postaci).

Gromadzenie danych, stanowiących niezbędną podstawę merytorycznego rozstrzygnięcia, wymagało zwracania się do wielu innych podmiotów o opinie, potwierdzenia, wyjaśnienia, zeznania itp. W ramach tej fazy postępowania wystąpić mogło więc wiele cykli obiegu pism. Pisma wysyłane, jako że nie służyły jeszcze bezpośrednio załatwieniu sprawy co do jej istoty, nazywano ówczesznie „korespondencja przedwstępna” lub „załatwieniami tymczasowymi”. Pisma wpływające, odpowiednio łączone z poprzednikami, narastały tworząc akta sprawy.

W toku urzędowania starostwo w drodze wymiany korespondencji, od strony technicznej obsługiwanej właśnie przez kancelarię, komunikowało się z wojewodą (i obsługującym go urzędem wojewódzkim) jako szczeblem hierarchicznie wyższym, z organami sobie podporządkowanymi (zarządami gmin oraz policją), z innymi organami administracyjnymi (z którymi nie łączyły go więzi hierarchiczne) oraz z podmiotami nienależącymi do struktury aparatu administracji publicznej (strony postępowania administracyjnego, świadkowie itp.). Zważywszy na obszerny zakres kompetencji rzeczowych starosty jako organu administracyjnego, krąg podmiotów uczestniczących w tych procesach komunikacyjnych był bardzo szeroki.

Ścisły związek obsługi kancelaryjnej z całym tokiem urzędowania obrazują choćby zamieszczone w pracy schematy obiegu pism, na których zaznaczone czynności kancelaryjne przeplatają się z czynnościami o innych charakterze. Obieg dokumentacji był integralną częścią zajmujących tu centralną pozycję procesów decyzyjnych. W praktyce rozłożone one były bowiem na co najmniej dwóch uczestników – referenta przygotowującego projekt załatwienia pod względem merytorycznym i aprobanta (zwykle starostę), który projekt ów zatwierdzał, ponosząc za sposób rozstrzygnięcia sprawy odpowiedzialność.

Podkreślenia też wymagają w tym miejscu związki manipulacji kancelaryjnej z materią prawa administracyjnego procesowego, które dobrze ilustruje pojęcie ostatecznego załatwienia sprawy. W ujęciu prawnym można je utożsamić z uprawomocnieniem się orzeczenia administracyjnego, które następowało w momencie upływu terminu na wniesienie środka odwoławczego i wyłączało możliwość zmiany lub uchylenia tego orzeczenia (chyba że przez zastosowanie środków nadzwyczajnych). Z punktu widzenia kancelaryjnego jak i archiwalnego kryje się za tym początek procesu utraty przez akta danej sprawy bieżącej przydatności dla urzędowania, co pociągało za sobą poddanie tej dokumentacji w dalszej perspektywie albo procedurze archiwizacji, albo brakowania.

Kancelaria, oprócz zapewnienia sprawnej wymiany informacji z użyciem dokumentacji pisemnej, musiała zabezpieczyć też pewne dodatkowe potrzeby administracji. Istotną rolę w toku urzędowania odgrywało przestrzeganie terminów wyznaczonych samemu starostwu, jak i innym podmiotom na wykonanie po-

szczególnej czynności (na przykład na udzielenie odpowiedzi na zapytanie, złożenie wniosku czy przedłożenie sprawozdania). Po pierwsze nie było to obojętne z punktu widzenia sprawności administracji, zwłaszcza szybkości jej reakcji na zmieniającą się sytuację. Po drugie chodziło o przestrzeganie terminów określonych przez obowiązujące przepisy prawa, a więc i legalność działań administracji. Rodziło to potrzebę nadawania odpowiedniego układu aktom oczekującym na upływ wyznaczonych terminów (tzw. aktom terminowym) oraz stosowanie odpowiednich zapisów w pomocach kancelaryjnych.

Podobnie konieczność zapewnienia poufności niektórych informacji znajdujących się w posiadaniu administracji również wymagała zabezpieczeń przez stosowanie odpowiednich rozwiązań kancelaryjnych. Najbardziej charakterystyczne wydają się tu zachowanie systemu dziennikowego jako skutecznego narzędzia kontroli obiegu dokumentacji niejawnej oraz ograniczenie procesu jej archiwizowania na rzecz brakowania (odbywającego się poprzez palenie akt). Wreszcie zapisy w pomocach kancelaryjnych były też podstawą kontroli pracy urzędników, czego przykładem jest sporządzanie na ich podstawie sprawozdań o ilości spraw załatwionych i zalegających w urzędzie.

Obsługa kancelaryjna starostw, podobnie jak wszystkie niemal sfery działalności administracji, była w znacznym stopniu sformalizowana. Wykonywaniem czynności na nią się składających regulowały stosunkowo liczne zasady, wynikające nie tylko z przepisów instrukcji kancelaryjnych, ale też z całego szeregu innych aktów wewnętrznych, o mniej lub bardziej generalnym i abstrakcyjnym charakterze. Faktyczne warunki funkcjonowania kancelarii starostw, a w szczególności przestrzeganie obowiązujących norm stanowiło z kolei przedmiot zainteresowania urzędów hierarchicznie wyższych, które posługiwały się przede wszystkim metodą okresowych bezpośrednich kontroli (zwanymi lustracjami i inspekcjami). W ten i w inny sposób wykryte nieprawidłowości korygowano w drodze przypominania i zmieniania normatywów już wydanych oraz formułowania nowych zarządzeń i innego rodzaju napomnień. Powyższe działania były podejmowane zarówno przez szczebel bezpośrednio nadrzędny (czyli wojewodę lubelskiego wraz z UWL), jak i pośrednio nadrzędny (czyli MSW, a w pewnym zakresie i Prezydium Rady Ministrów). Towarzyszyło temu zjawisko wieloszczelowości regulacji, a więc pojawianie się całych ciągów normatywów wydawanych przez organy coraz niższych szczebli.

Jednego tylko aspektu zarządzania dokumentacją urzędową, mianowicie jej selekcji i archiwizacji, dotyczyły pozahierarchiczne ingerencje państwowej służby archiwalnej. Obowiązujące ówczesne przepisy przewidywały w tym zakresie zarówno stosowanie środków o charakterze kontrolnym, jak i nadzorczym. Odnalezione źródła wskazują, iż w odniesieniu do starostw województwa lubelskiego służba archiwalna tylko w znikomym stopniu korzystała z tych uprawnień,

ograniczając swe zainteresowania niemal wyłącznie do znajdujących się niekiedy w tych urządach akt wytworzonych przed rokiem 1918.

Warto w tym momencie zauważyć, iż dla funkcjonowania kancelarii istotny był nie tylko personel kancelaryjny, ale też urzędnicy, czasem wysokiej rangi, jak choćby inspektorzy ministerialni i wojewódzcy czy wicewojewodowie oraz pracownicy odpowiednich działów organizacyjnych. Ich rola nie ograniczała się tylko do przygotowywania kolejnych instrukcji kancelaryjnych, ale obejmowała też kontrolę ich przestrzegania oraz podejmowanie działań korygujących nieprawidłowości i dostosowujących system zarządzania dokumentacją do zmieniającej się sytuacji. Złożoność tego ostatniego w badanym okresie i jego ścisłe związki z innymi sferami działania administracji wymuszały systematyczne i metodyczne nim zarządzanie⁷.

Na miejsce czynności kancelaryjnych w funkcjonowaniu starostw II RP można spojrzeć również od strony poszczególnych rodzajów stanowisk pracy w nich istniejących. Konieczne jest tu oparcie się nie na formalnych tytułach urzędowych posiadanych przez pracowników, lecz na rzeczywistym zakresie ich obowiązków. Pewien poziom niezgodności pomiędzy jednym a drugim zdaje się mieć charakter stały i być znamienym przykładem sztywności struktury formalnej. W centrum zainteresowania znajdują się oczywiście kancelaryjne stanowiska pracy, a więc te których podstawowym zadaniem było wykonywanie czynności kancelaryjnych. Piastowali je urzędnicy posiadający niskie stopnie służbowe i także w codziennym funkcjonowaniu zajmujący raczej niskie pozycje w społeczności urzędniczej.

Rola stanowiska kierowniczego (czyli starosty) ujawniała się w wykonywaniu przezeń czynności doniosłych dla toku urzędowania i mających niebagatelny wpływ na obieg dokumentacji, takich jak przeglądanie wpływu, aprobowanie projektów załatwień i podpisywanie czystopisów. Ponadto ponosił on odpowiedzialność za prawidłowe funkcjonowanie starostwa, a więc i sprawność obsługi kancelaryjnej.

Zakres zadań referentów (pracowników merytorycznych) o charakterze kancelaryjnym w badanym okresie ewoluował. Początkowo zajmowali się oni co najwyżej dokumentacją tajną, a w odniesieniu do jawnej mieli obowiązek oznaczać akta spraw znakami wynikającymi z planu registratury. Z czasem, najpierw w zakresie spraw rejestrowych, później w zakresie wszystkich, przekazano im ewidencjonowanie i przechowywanie dokumentacji. Podobnie kształtowała się sytuacja pomocników referentów.

⁷ O konieczności odpowiednio zorganizowanego dostosowywania wykazu akt do zmieniających się potrzeb aktotwórcy: T. Manteuffel, *Wykaz akt. Wskazówki praktyczne*, ..., s. 40 oraz Idem, *Wykaz akt w kancelarii* ..., s. 192–193. A. Pawłowska, *op. cit.*, s. 13. Na obecność problematyki kancelaryjnej w działalności nadzorczej urzędu wojewódzkiego nad starostwami zwrócił uwagę W. Kozyra, *Urząd*..., s. 241–262.

Te zmiany modeli zorganizowania obsługi kancelaryjnej wiązały się z przekształceniami w strukturze stanowisk pracy starostw. Jako podstawową w tej mierze tendencję należy wskazać spadek liczby kancelaryjnych stanowisk pracy, wyrażający się zarówno w liczbach bezwzględnych, jak i w procentowym stosunku do całej obsady personalnej urzędów. Przyczyna tego zjawiska tkwiła w upraszczaniu manipulacji (redukcji liczby pomocy kancelaryjnych), a przede wszystkim w postępującej od końca lat dwudziestych decentralizacji kancelarii.

Wypada przy tym zwrócić uwagę na zmianę pozycji stanowiska kierownika kancelarii. Zmniejszenie liczebności podporządkowanego mu personelu kancelaryjnego, obarczenie go obowiązkami o charakterze wykonawczym i powierzenie niektórych czynności kancelaryjnych referentom doprowadziły w końcu do formułowania postulatów likwidacji tego stanowiska pracy.

Jednocześnie ze zmniejszaniem się liczebności kancelistów przybywało stanowisk pomocników referentów (praktycznie kompensując tamten spadek), co wyraźnie jest widoczne z wchodzeniem w życie instrukcji z lat 1927 i 1931. Pomocnicy stawali się rzeczywistymi wykonawcami obowiązków kancelaryjnych obciążających referentów. Tym samym znaleźli się na pograniczu grupy stanowisk kancelaryjnych i merytorycznych, wykonując oba rodzaje pracy.

Zarysowany tu kierunek zmian mógł też przyczynić się do ożywienia w latach trzydziestych dyskusji nad statusem referatów jako komórek organizacyjnych starostw. Jakkolwiek przepisy prawa ustrojowego wyraźnie stanowiły, iż starostwa na komórki organizacyjne się nie dzielą, to jednak sytuacje, gdy referent miał przydzielonego pomocnika (a nawet dwóch), którego pracą miał kierować i za którego czynności ponosił odpowiedzialność, sugerowały coś odmiennego.

Analiza materiałów kontrolnych zwraca uwagę na jeszcze jedno charakterystyczne zjawisko, dotyczące tzw. urzędników fachowych (głównie lekarzy powiatowych i lekarzy weterynarii), którzy na ogół zajmowali etaty innych ministerstw niż MSW. Stosunkowo często wytykano im nieprzestrzeganie instrukcji kancelaryjnych, a także tendencje do utrzymywania odrębności w obsłudze kancelaryjnej. Podejmowane próby ukrócenia tych ostatnich napotykały na pewien opór, co dotyka szerszego problemu relacji „międzyresortowych” w administracji. Być może nieco specyficzny stosunek tej grupy urzędników do spraw kancelaryjnych mógł wynikać z posiadania przez nich wysokich stopni służbowych, często wyższego wykształcenia, przyzwyczajenia do większej samodzielności w pracy, a zapewne też z niechęci do skrępowania szczegółowymi przepisami i nieufności do nie zawsze dobrze działających kancelarii.

Istnienia ścisłych zależności pomiędzy czynnościami kancelaryjnymi a funkcjonowaniem administracji jako całości dowodzą wzajemne związki nieprawidłowości o charakterze ściśle kancelaryjnym z patologiami organizacyjnymi dotyczącymi całego aparatu, których licznych przykładów dostarczyła analiza materiałów kontrolnych. Choćby zaległości i brak systematyczności w odkładaniu akt

do terminatki i jej przeglądaniu zwykle oznaczały też nieprzestrzeganie wyznaczonych podległym staroście organom terminów na dokonanie czynności urzędowych. W dalszej konsekwencji tego krążyły pomiędzy instancjami ponaglenia i wyjaśnienia, które same w sobie do załatwienia danej sprawy się nie przyczyniały, a wymagały przeprowadzenia odpowiednich manipulacji, obciążając kancelarie. Podobne przeciążenia wynikały z wadliwego rozmieszczenia uprawnień decyzyjnych w strukturze administracji (zwykle w postaci nadmiernej centralizacji). Powodowało to znów konieczność wymiany korespondencji pomiędzy organami, co przy rygorystycznym stosowaniu zasady drogi służbowej niepomrotnie przedłużało czas merytorycznego załatwiania spraw.

Towarzyszyło temu, uchodzące za typowy objaw „mentalności biurokratycznej”, skupienie uwagi urzędnika na piśmie, które wpłynęło i należało załatwić (najlepiej najmniejszym wysiłkiem, czyli odsyłając komu innemu), nie zaś na rozstrzygnięciu sprawy co do jej istoty, które w ten sposób odsuwano w przyszłość (czasem bliżej nieokreśloną). Był to objaw autonomizacji środków, czyli sytuacji, gdy cele działania zastępowane były przez środki służące osiągnięciu tych celów, w naszym przypadku przez formalne elementy toku urzędowania. Dobrym tego przykładem mogą być tygodniowe sprawozdania sytuacyjne, przy których przedkładaniu terminowość stawiała się ważniejsza od ich zawartości merytorycznej. Typowym dla struktur przeformalizowanych przerostem działań kontrolnych formalnych nad merytorycznymi były pomoce kancelaryjne, służące wzajemnemu kwitowaniu przekazywania sobie akt przez urzędników, albo manipulowanie statystyką ruchu spraw dla poprawy swego wizerunku w oczach zwierzchników.

O konieczności podejmowania działań zmierzających do podniesienia sprawności administracji, w tym także obsługi kancelaryjnej, przekonywały choćby wyniki kontroli toku urzędowania – przede wszystkim lustracji, których mechanizm przedstawiono w pracy. Żmudna droga drobnych usprawnień i korekt funkcjonowania starostw to niekończące się wydawanie zarządzeń pokontrolnych, zaleceń, wyjaśnień oraz przypominanie i nowelizowanie obowiązujących normatywów. Drugim rozwiązaniem było wprowadzanie jednorazowych i rozległych zmian w zasadach funkcjonowania kancelarii, co zwykle się określać mianem reform kancelaryjnych.

Głębokie zmiany w funkcjonowaniu kancelarii, zwłaszcza te dokonywane na przełomie lat dwudziestych i trzydziestych, widzieć należy w szerszym aspekcie reform przeprowadzanych wówczas w administracji. W warunkach II RP miały one również charakter unifikacji, służąc zniesieniu odrębności będących dziedzictwem zaborów. Nieprzypadkowa jest tu zbieżność chronologiczna oraz zaangażowanie tych samych organów w ich przygotowywanie i wdrażanie. Wynikało to z ówczesnie panujących poglądów oraz rzeczywiście istniejącego związku czynności kancelaryjnych z całym kontekstem funkcjonowania urzędów jako elementów większej struktury.

Kompleksowe w swym charakterze reformy polegały na przeprowadzeniu szeregu kodyfikacji i zarazem unifikacji prawa administracyjnego ustrojowego, materialnego i procesowego. Z zakresu tego ostatniego fundamentalne znaczenie dla toku urzędowania (nie tylko starostw) miało rozporządzenie Prezydenta RP z 22 III 1928 r. o postępowaniu administracyjnym. Także w korpusie norm wewnętrznych administracji dokonały się zmiany istotne też dla posługiwania się przez nią dokumentacją. W roku 1930 wprowadzona została instrukcja o inspekcji wojewódzkiej, a w następnym instrukcje o ochronie tajemnicy służbowej i o korespondencji zagranicznej oraz przeprowadzono redukcję sprawozdawczości⁸.

Te dające się zauważyć tendencje reformatorskie, utrzymywanie się wręcz specyficznej atmosfery, były częścią szerszego zjawiska – całej fali postulatów i podejmowanych prób usprawnienia i reformowania administracji, obserwowanej w wielu krajach po zakończeniu pierwszej wojny światowej. Ich cechą charakterystyczną była też inspiracja młoda, lecz dynamicznie rozwijającą się w owym czasie nauką o organizacji i zarządzaniu⁹.

W szerszej perspektywie tłem tego był po pierwsze wzrost zakresu zadań administracji od końca XIX wieku, wynikający ze zwiększającej się ingerencji państwa w mechanizmy gospodarcze oraz rozszerzania praw socjalnych, co pociągało za sobą konieczność gromadzenia i przetwarzania coraz większych ilości informacji. Z drugiej strony następował rozwój narzędzi i metod, pozwalający te zwiększone potrzeby informacyjne władz publicznych zaspokoić, lecz zarazem narzucający konieczność dokonywania pewnych przekształceń w zasadach funkcjonowania administracji¹⁰.

W podejmowanie różnorodnych działań usprawniających zaangażowanych było wiele ośrodków. Także sprawy kancelaryjne były przedmiotem troski organów centralnych (zwłaszcza MSW) oraz UWL, bezpośrednio odpowiedzialnego za funkcjonowanie administracji powiatowej. Istotny wpływ wywierało na nie środowisko archiwistów, dbające o zabezpieczenie przyszłego zasobu archiwalnego. Rzeczą godną podkreślenia jest też nakłanianie poszczególnych urzędników do aktywnego udziału w tych poczynaniach. Służyło temu ogłaszanie konkursów na projekty oraz ankiet, a także ułatwianie przepływu informacji i doświadczeń przy pomocy kursów, wycieczek, a przede wszystkim literatury i czasopiśmiennictwa. Wprowadzenie każdej z zaprezentowanych reform rozpoczynały dyskusje o jej założeniach, po których następowało wydanie i wdrożenie nowej instrukcji kancelaryjnej. Wieńczyły to działania kontrolne, służące ocenie efektów reorgani-

⁸ H. Izdebski, *Historia administracji*, ..., s. 213–215. A. Ajnenkiel, *Administracja w Polsce. Zarys historyczny*, wyd. 2, 1977, s. 91.

⁹ H. Izdebski, *Historia administracji*, ..., s. 202–205 i 212–215. J. Przygodzki, *op. cit.*, s. 282.

¹⁰ H. Izdebski, *Historia administracji*, ..., s. 188. A. Pawłowska, *op. cit.*, s. 12 i 71–72.

zacji, a na podstawie wypływających stąd wniosków korygowano postanowienia nowych instrukcji w drodze ich nowelizacji.

Dla problematyki niniejszej rozprawy najistotniejsze znaczenie ma ośrodek lubelski, do którego zaliczyć należy pracowników UWL oraz starostw. Szczególnie lata dwudzieste jawią się jako okres jego stosunkowo samodzielnych poczynań, wzbudzających też pewne zainteresowanie w pozostałych częściach kraju. Jego dorobkiem było opracowanie dwóch instrukcji kancelaryjnych (1921, 1927). Druga z nich recypowała nowe rozwiązania kancelaryjne w postaci trybu rejestrowego, stanowiącego krok w kierunku zintegrowania czynności kancelaryjnych z merytorycznymi. Ponadto w UWL, została dokonana adaptacja przepisów ramowych z 1931 r. Równolegle prowadzone były tu też prace nad normatywami kancelaryjnymi dla samego UWL (również zakończone wydaniem instrukcji w roku 1927)¹¹.

Warto wymienić co najmniej dwóch urzędników, którym możemy z pewnością dozą prawdopodobieństwa przypisać autorstwo wspomnianych instrukcji – W. Górskiego, naczelnika kancelarii głównej UWL, oraz M. Bużańskiego, wojewódzkiego inspektora starostw. Ponadto w prace nad usprawnieniem zarządzania dokumentacją zaangażowani byli pozostali inspektorzy starostw (niestrudzenie przeprowadzający lustracje), a także niektórzy starostowie oraz podlegli im urzędnicy. Brali oni udział w toczących się w ramach zjazdów i konferencji dyskusjach, przedstawiali i czasem realizowali projekty mniej lub bardziej kompleksowych usprawnień czy też wypowiadali swe opinie w ramach ankiet. Wspomnieć w tym miejscu wypada także o wojewodzie lubelskim S. W. Moskalewskim, który w latach 1923–1926 pełnił funkcję nadzwyczajnego komisarza oszczędnościowego i pod którego auspicjami rozpoczęto prace o zasięgu ogólnopolskim nad usprawnieniem kancelarii¹².

Łącznie rozpatrując obowiązujące kolejno w starostwach województwa lubelskiego instrukcje kancelaryjne, a szczególnie dwie ostatnie jako opracowywane w ramach szerszych usprawnień, można pokusić się o próbę oceny zaproponowanych w nich rozwiązań w kilku aspektach. Przede wszystkim miały one służyć podniesieniu ogólnej szybkości toku urzędowania, a na tę wpływał sposób ukształtowania dróg obiegu dokumentacji. W literaturze formułowano postulaty redukcji liczby punktów zatrzymań, skracania czasu oczekiwania pisma na wykonanie danej czynności oraz skracania czasu samego wykonywania tych czynności¹³.

¹¹ M. Konstankiewicz, *Plany i wykazy...*, s. 65. W. Kozyra, *Urząd...*, s. 121. Znane do tej pory źródła nie wskazują na aktywność pracowników Archiwum Państwowego w Lublinie w dziedzinie kształtowania zasad zarządzania dokumentacją przedarchiwalną.

¹² W. Kozyra, *Urząd...*, s. 64–66. H. Robótka, *Kancelaria...*, s. 32–33.

¹³ *Zasady racjonalnej pracy...*, s. 15. A. G. Dąbrowski, *Obieg pism...*, s. 540–542.

Z tego stanowiska pozytywnie należy ocenić widoczny w perspektywie kolejnych instrukcji trend likwidacji pomocy kancelaryjnych rejestrujących wewnętrzny obieg akt. Zarazem był to jeden z najbardziej kontrowersyjnych elementów zmian. Nader często wyrażano ówczas obawy o wzrost ryzyka gubienia czy nawet celowego ukrywania dokumentacji, a wykryta w 1938 r. w starostwie puławskim afera potwierdza, iż nie była to li tylko teoretyczna możliwość. Z drugiej strony zupełnie słusznie podnoszono, iż zarejestrowanie akt nie chroni ich przed zaginięciem, a wykrycie winnych tego typu zdarzeń brakującej dokumentacji nie przywróci¹⁴.

Patrząc na problem z ogólniejszego punktu widzenia, przytoczyć należy fakt, iż o ile w początkach latach dwudziestych czas upływający pomiędzy złożeniem pisma w biurze podawczym a doręczeniem go referentowi był liczony w dniach, to w latach trzydziestych wyrażano go już w godzinach.

Istotne było też kompleksowe traktowanie czynności kancelaryjnych wraz z całym obiegiem informacji. Koncepcja ta legła u podstaw trybu rejestrowego, propagowanego przez A. Robaczewskiego i przyjętego do stosowania także w badanych urzędach. Jego istotą była integracja pomocy kancelaryjnych z innymi urzędowymi ewidencjami, prowadzonymi do tego czasu praktycznie w ramach czynności merytorycznych, w wykonaniu nałożonych przez prawo obowiązków. Odtąd rejestry te (np. rejestr wydanych dowodów osobistych) służyć miały także jako miejsca odnotowywania obiegu dokumentacji dotyczącej danej sprawy (zastępując dzienniki), a także dokumentowały sposób jej rozstrzygnięcia (co w zasadzie było domeną przechowywanych w urzędzie brulionów). Zlikwidowano w ten sposób wielokrotne rejestrowanie spraw i związanych z nimi pism¹⁵.

Dalszym krokiem w kierunku integralnego traktowania obiegu dokumentacji wraz z innymi procesami informacyjnymi, tak ściśle wiążącymi się z większością czynności urzędowych, było powierzenie rejestracji i przechowywania dokumentacji pracownikom merytorycznym (referentom), czyli zastosowanie modelu kancelarii zdecentralizowanej. Co prawda przeciwnicy tego rozwiązania wyrażali obawę, czy rzeczywiście najracjonalniejszą rzeczą jest obarczanie pracownika przygotowanego do wykonywania czynności merytorycznych (trudniejszych i bardziej odpowiedzialnych) obowiązkami o charakterze pomocniczym, które mogli wykonywać urzędnicy słabiej wykwalifikowani, ale w praktyce większość referentów mogła wyręczać się w tym przydzielonymi pomocnikami. Zaletą był łatwiejszy dostęp do akt i bezpośredni wpływ na ich układ (zwłaszcza w świetle mających dość ramowy charakter przepisów instrukcji kancelaryjnej z 1931 r.), przy możliwości bardziej elastycznego podziału obowiązków pomiędzy referentów i ich pomocników.

¹⁴ W. Siewierski, *op. cit.*, s. 13 i 3–36.

¹⁵ Przykład rejestru spraw stworzonego według takich założeń podaje W. Siewierski, *op. cit.*, s. 27.

Na marginesie można zauważyć, iż rzeczowe usystematyzowanie dokumentacji według wykazu akt ułatwiało orientowanie się w całokształcie danego działu spraw prowadzonych w starostwie, choćby staroście czy inspektorowi starostw (w ramach działań kontrolnych) względnie następcy lub zastępcy referenta¹⁶.

W badanych reformach istotny był także aspekt oszczędnościowy, zwłaszcza sprowadzający się do redukcji zatrudnienia w administracji. Wprowadzenie instrukcji kancelaryjnej z 1921 r., a szczególnie dokonanie na jej podstawie skoncentrowania całej obsługi kancelaryjnej starostwa, UWL uzasadnił wprost oszczędnościami personalnymi. Braki w posiadanym materiale źródłowym nie pozwalają z całą pewnością potwierdzić osiągnięcia tego celu. Można natomiast postawić tezę, iż do podjęcia trudów związanych z kolejną reformą kancelaryjną i dalszych uproszczeń mogły przyczynić się właśnie ograniczenia w obsadzie starostw. W ciągu lat 1923 – 1927 liczba kancelaryjnych stanowisk pracy zmniejszała się blisko dwukrotnie szybciej niż ogólna wielkość zatrudnienia, co oznaczało wzrost obciążenia tych pracowników, którzy w urzędach pozostali.

Nadzieje na zmniejszenie personelu wiązano też chyba z reformą kancelaryjną początków lat trzydziestych. Jej skutkiem było co prawda wyraźne ograniczenie liczby stanowisk pracy o wyłącznie kancelaryjnym charakterze, jednakowoż nastąpił zarazem wzrost liczby stanowisk pomocników referentów. Był to jednak bardziej elastyczny, a więc korzystniejszy z punktu widzenia administracji sposób wykorzystania pracowników, którzy jednocześnie wykonywali czynności kancelaryjne i prostsze merytoryczne.

Jak się wydaje, efekt oszczędnościowy reformy z przełomu lat dwudziestych i trzydziestych jednak osiągnęły. Wyrażał się on faktem, iż od końca lat dwudziestych etat MSW (z którego były obsadzane kancelaryjne stanowiska pracy) w starostwach województwa lubelskiego pozostawał na zasadniczo stałym poziomie. W tym samym zaś okresie rozszerzały się kompetencje starostów, co zapewne wpływało na zwiększenie się obiegu dokumentacji. Wskazać należy tu włączenie do starostw powiatowych urzędów ziemskich, przekazanie spraw inwalidzkich i melioracyjnych, a także stopniowe rozszerzanie się zakresu spraw podlegających orzecznictwu karno-administracyjnemu. Nie bez znaczenia był też wzrost spowodowany zwiększaniem się liczby ludności, rozwojem gospodarczym, a pod koniec badanego okresu toczącymi się przygotowaniami do wojny.

Wreszcie na przeprowadzone zmiany w zasadach funkcjonowania kancelarii spojrzeć można z punktu widzenia podejmowanych nieustannie prób zwalczania patologii typowych dla struktur biurokratycznych. Jedną z nich była tendencja do przewlekania załatwiania spraw poprzez wykonywanie czynności formalnych, zwykle generujących dodatkowy obrót dokumentacji. Czynnikiem sprzyjającym występowaniu tego zjawiska mogło być rejestrowanie w dzienniku po-

¹⁶ Z. Chmielewski, *Pozakancelaryjne...*, s. 140 i 155.

dawczym pojedynczych pism, które właśnie samodzielnie i w oderwaniu od całokształtu sprawy jawiły się referentowi jako przedmiot wymagający załatwienia. Natomiast wprowadzona od roku 1927 częściowo, a od roku 1929 całkowicie zasada rejestrowania spraw mogła przyczyniać się do skupiania uwagi właśnie na sprawie wymagającej merytorycznego rozstrzygnięcia. Podobnie rzecz się miała z oparciem statystyki zaległości na wykazywaniu spraw, nie zaś pism.

Drugą patologią było przeformalizowanie całej administracji, dotyczące też bezpośrednio samej obsługi kancelaryjnej. Na dążenia do ograniczenia poziomu formalizacji wskazuje wiele wprowadzanych zmian, takich jak ograniczanie liczby pomocy kancelaryjnych, służących tylko formalnej kontroli prawidłowości obiegu pism. Dość radykalnym krokiem zdaje się wprowadzona w instrukcji z 1931 r. fakultatywność rejestracji, choć praktycznemu jej stosowaniu mógł na przeszkodzie stanąć ocenny charakter przesłanek upoważniających do jej zaniechania.

Jednakże poziom sformalizowania wyrażający się liczbą obowiązujących norm i stopniem ich rygorystyczności można uznać za wysoki przez cały czas. Co prawda zmniejszała się objętość samych instrukcji kancelaryjnych, a ostatnia z nich zawierała nieco przepisów o charakterze fakultatywnym. Zarazem jako jej istotne uzupełnienie należy potraktować przepisy o przechowywaniu akt w urzędach dotyczące archiwizacji, a więc dotyczące materii do tej pory szczególnie nieuregulowanej. Nawet szersze wprowadzenie blankietów, niewątpliwie podnoszące sprawność administracji i ułatwiające petentom kontakt z nią, też w swej istocie było podniesieniem poziomu formalizacji przez wtłoczenie całej różnorodności sytuacji życiowych w rubryki formularzy. Z kolei redukcja sprawozdawczości przeprowadzona w roku 1931 nie dała trwałego efektu, gdyż pod koniec lat trzydziestych znów podnoszona była potrzeba weryfikacji sprawozdań i ograniczenia obciążeń związanych z ich zestawianiem.

Nie można też zapominać o samym procesie formalizowania obsługi kancelaryjnej w aspekcie częstotliwości wydawania nowych normatywów. W starostwach województwa lubelskiego przez 20 lat ich funkcjonowania obowiązywały cztery instrukcje kancelaryjne (nie licząc ich nowelizacji), a najkrótszy okres pozostawania w mocy jednej z nich wynosił nieco ponad dwa lata.

Źródłem wielu nieprawidłowości organizacyjnych jest skomplikowana natura zachowań ludzi – najmniej przewidywalnego czynnika wszelkich organizacji. Dobrotliwe skutki najlepiej nawet opracowanej instrukcji mogły zostać zniweczone, jeśli obowiązany do jej stosowania personel się z nią nie zapoznał, a sytuacje takie nieraz konstatowali inspektorzy starostw. Spowodowane tym trudności w funkcjonowaniu zreformowanej kancelarii kładzono wtedy na karb wad nowego systemu.

Przedstawione w pracy ustalenia nie wyczerpują katalogu problemów badawczych odnoszących się do funkcjonowania dokumentacji w starostwach

województwa lubelskiego w okresie II RP. Otwartym problemem pozostaje precyzyjne wskazanie stosowanych w nich rozwiązań (nie tylko ściśle związanych z kancelarią), swą genezą sięgających okresu zaborów i I wojny światowej. W tym kontekście wielce interesujące wydają się badania nad personelem urzędniczym, zwłaszcza w aspekcie jego wykształcenia oraz wcześniej nabytych doświadczeń. Ponadto jako obszar dociekań można wskazać formę akt wytwarzanych i narastających w tych urzędach. Ciekawą możliwość stanowi prześledzenie zmian obciążenia pracą poszczególnych starostw, zarówno występujących cyklicznie (np. związanych z przeprowadzaniem poboru), jak i jednorazowych (np. wynikających z licznych kodyfikacji poszczególnych działów w prawa). Pożądane byłoby też pogłębienie badań nad rzeczywistym funkcjonowaniem kancelarii i dokumentacji w administracji powiatowej województwa lubelskiego, gdyż wykorzystane tutaj materiały kontrolne z pewnością nie odzwierciedlały wszystkich aspektów tego zagadnienia. Do tych i innych dociekań ustalenia zawarte w niniejszej pracy mogą okazać się przydatne.

Koncepcja tej pracy została oparta na wyekstrahowaniu stosunkowo wąsko rozumianych czynności kancelaryjnych, a następnie na pokazaniu ich licznych, ścisłych i wzajemnych związków z całokształtem funkcjonowania administracji. Szczególną uwagę poświęcono tu miejscu obiegu dokumentacji w toku urzędowania, dokonując próby uzgodnienia modeli jego opisu wykształconych na gruncie nauk administracyjnych i prawnych oraz badań nad kancelariami.

Można mieć też nadzieję, iż zaproponowane spojrzenie na czynności kancelaryjne i ich miejsce w funkcjonowaniu administracji publicznej znajdzie zastosowanie w badaniach nad innymi urzędami, także w innych okresach historycznych. Trzeba mieć tylko na uwadze pewną specyfikę starostw jako urzędów stosunkowo niewielkich, mających płaską strukturę organizacyjną i załatwiających znaczną ilość spraw typowych. Tego rodzaju ustrojowo-organizacyjne uwarunkowania miały istotny wpływ na przyjmowanie określonych rozwiązań do stosowania w kancelariach oraz na ich funkcjonowanie. Z drugiej strony wypada sformułować postulat objęcia badaniami większych fragmentów struktur organizacyjnych administracji. Skłania do tego istnienie licznych i skomplikowanych więzi informacyjnych pomiędzy organami i urzędami różnych szczebli i resortów oraz oddziaływań ogniw hierarchicznie wyższych na niższe (przybierających postać formalizacji). Choćby związane z tą problematyką zjawisko dekoncentracji również winno być rozpatrywane w skali całego aparatu władzy.

Przydatność zaprezentowanych w pracy ustaleń można rozpatrywać z kilku punktów widzenia. Po pierwsze pogłębiają one naszą wiedzę na temat rozwiązań stosowanych w kancelariach w okresie II RP i ich związków z całym kontekstem funkcjonowania ówczesnej administracji. Nie ogranicza się to tylko do tego konkretnego okresu historycznego, gdyż przyjęte przed rokiem 1939 rozwiązania odcisnęły swe piętno na funkcjonowaniu kancelarii po roku 1944, a nawet

i współcześnie¹⁷. Choć nie było to podstawowym zamierzeniem badawczym, nie można wykluczyć znaczenia poczynionych uwag dla problemów opracowania dokumentacji archiwalnej pochodzącej z okresu II RP, zaś pewne uwarunkowania organizacyjne funkcjonowania kancelarii oraz problematyka wprowadzania w niej usprawnień zdają się mieć charakter uniwersalny.

Przedstawione w pracy uwagi mogą być jednym z punktów wyjścia do badań nad kształtowaniem się treści akt, czyli procesem aktotwórczym *sensu largo*. Należałoby w nich uwzględnić zarówno skomplikowany aspekt formalny (w szczególności rolę prawa i polityki administracyjnej), jak i czynniki mające swe korzenie w zjawiskach organizacyjnych, także o patologicznym charakterze, a wpływające na treść wytwarzanej dokumentacji. Mogłoby to być przydatne dla krytyki źródeł historycznych wytworzonych przez aparat administracyjny¹⁸.

Wreszcie można poruszoną problematykę lokować w szerszym nurcie badań nad historią II RP, a szczególnie funkcjonowaniem jej aparatu państwowego. Same starostwa mogą być z tego punktu widzenia całkiem doniosłym obiektem zainteresowań. Po pierwsze szerokie kompetencje starostów dotyczyły niemal wszystkich sfer życia społecznego. Nawet jeśli nie pełnili w jakimś dziale administracji roli wiodącej, to organy administracji niezespólonej w wielu dziedzinach musiały ze starostami współdziałać. Z drugiej strony patrząc, jeśli obywatele ówczesnej Polski stykali się z administracją, to nader często było to zetknięcie się z właśnie z urzędami powiatowej administracji zespolonej (obok urzędów gminnych i policji, które starostom w pewnym zakresie były podporządkowane). W tym kontekście praca ta może być też przyczynkiem do poznania mechanizmów funkcjonowania nowoczesnego aparatu władzy oraz relacji tegoż ze społeczeństwem poprzez pryzmat narzędzia przechowywania i przekazywania informacji, jakim była dokumentacja pisana. Jest to tym istotniejsze, iż ciągu XX wieku nastąpił dynamiczny rozwój środków zarządzania informacją, mający poważne konsekwencje dla jednostek, organizacji i całych społeczeństw.

¹⁷ Na problem stosowania rozwiązań przyjętych w kancelariach II RP po zakończeniu II wojny światowej w odniesieniu do urzędów administracji rządowej terenowej zwracają uwagę R. Degen, *Kancelaria wojewódzkich...*, s. 218–219; A. Piasta, *Kancelaria starostw powiatowych...*, s. 184–185; A. Przywuska, *op. cit.*, s. 98.

¹⁸ B. Ryszewski, *Problemy i metody...*, s. 89–90. B. Ryszewski, *Rozwój form kancelaryjnych...*, s. 75–76 i 88–89. Zjawisko przeinaczania informacji w organizacjach sygnalizuje M. Jełowicki, *Teoria organizacji...*, s. 148–149 oraz J. Staniszkis, *op. cit.*, s. 118–119.

Bibliografia

Źródła archiwalne

Archiwum Akt Nowych w Warszawie:

- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych 1918–1939, sygn. 90.

Archiwum Państwowe w Lublinie:

- Urząd Wojewódzki Lubelski:
 - Wydział Ogólny 1919–1939, sygn.: 1, 3, 7–9, 12–13, 185–191, 191a, 191b, 192–196, 211–214, 216–217, 219, 248–250, 252–253, 255–259, 273, 283–284, 286, 288–289, 303, 307, 853–855, 857–876.
 - Wydział Ogólny, akta osobowe 1920–1939, sygn. 1400.
 - Wydział Społeczno-Polityczny 1919–1939, sygn.: 1628–1629.
 - Wydział Wojskowy 1925–1939, sygn. 19.
 - Wydział Komunikacyjno-Budowlany 1919–1939, sygn.: 3238.
 - Wydział Rolnictwa i Reform Rolnych 1919–1939, sygn.: 1645, 2130, 2139.
 - Wydział Pracy, Opieki, Zdrowia 1919–1939, sygn.: 11, 274, 281, 311–312.
 - Wydział Przemysłowy 1920–1939, sygn. 706.
- Starostwo Powiatowe Bialskie 1919–1939, sygn.: 1, 601.
- Starostwo Powiatowe Hrubieszowskie 1919–1939, sygn.: 1, 10–12, 14, 17–18.
- Starostwo Powiatowe Konstantynowskie z siedzibą w Janowie Podlaskim 1919–1932, sygn. 1.
- Starostwo Powiatowe Krasnostawskie 1919–1939, sygn.: 6–7.
- Starostwo Powiatowe Lubartowskie 1919–1939, sygn. 2.
- Starostwo Powiatowe Lubelskie 1919–1939, sygn.: 26–30, 33–38.
- Komisarz Rządu RP na Miasto Lublin 1920–1922, sygn. 2.
- Starostwo Grodzkie Lubelskie 1928–1939, sygn.: 4, 341, 369, 370.
- Starostwo Powiatowe Łukowskie 1919–1939, sygn.: 33, 35–38, 40–43, 49, 62, 236, 1175.
- Starostwo Powiatowe Zamojskie 1919–1939, sygn. 7.
- Okręgowy Urząd Ziemski w Lublinie 1918–1933, sygn. 259.
- Powiatowy Urząd Ziemski w Janowie Podlaskim 1919–1932, sygn. 40.
- Archiwum Państwowe w Lublinie 1918–1939, sygn. 34.

Archiwum Państwowe w Bydgoszczy:

- Urząd Wojewódzki Pomorski 1919–1939, sygn. 191.

Dzienniki urzędowe

- „Dziennik Praw Królestwa Polskiego” 1918
- „Dziennik Praw Państwa Polskiego” 1918–1919
- „Dziennik Urzędowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych” 1918–1939
- „Dziennik Urzędowy Województwa Lubelskiego” 1920–1928
- „Dziennik Ustaw RP” 1919–1939
- „Lubelski Dziennik Wojewódzki” 1928–1939
- „Monitor Polski” 1919–1939

Ważniejsze akty normatywne

- Instrukcja biurowa dla polskich Urzędów powiatowych, [1919], APL, SPŁukowskie, sygn. 36, k. 13–53.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 28 VIII 1919 r. o tymczasowej organizacji władz administracyjnych pierwszej instancji na obszarze byłego zaboru rosyjskiego (Dz. U. 1919, 72, poz. 426).
- Rozporządzenie wykonawcze Rady Ministrów z 13 XI 1919 r. określające zasady zespolenia urzędów i organów powiatowej administracji państwowej (Dz. U. 1919, nr 90, poz. 488).
- Rozporządzenie wykonawcze Rady Ministrów z 13 XI 1919 r. o tymczasowej organizacji władz administracyjnych pierwszej instancji na obszarze byłego zaboru rosyjskiego (Dz. U. 1919, nr 90, poz. 489; sprost. nr 92, poz. 502).
- Instrukcja biurowa dla Starostw, [1921], APL, SPLubelskie, sygn. 37.
- Instrukcja biurowa dla Starostw, [1922], APL, SPLubelskie, sygn. 37.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 19 I 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dz. U. 1928, nr 11, poz. 86; sprost. nr 53, poz. 512).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 III 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. 1928, nr 36, poz. 341).
- Instrukcja kancelaryjna dla Starostw, w: Przepisy normujące tryb urzędowania w Starostwach województwa lubelskiego, Łuków 1928.
- Instrukcja kancelaryjna dla Starostw, w: Przepisy normujące tryb urzędowania w Starostwach województwa lubelskiego, Lublin 1929.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 30 VI 1930 r. w sprawie wewnętrznej organizacji starostw i trybu ich urzędowania (Dz. U. 1930, nr 55, poz. 446; sprost. nr 92, poz. 724).
- Przepisy kancelaryjne dla starostw, wydane przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, łącznie z przepisami szczegółowymi Wojewody Lubelskiego dla starostw Województwa Lubelskiego (Lub. Dz. Woj. 1931, nr 28a, poz. 290; zm. 1933, nr 2, poz. 14; sprost. nr 6, poz. 42).

Inne źródła drukowane

- *Funkcjonariusze państwowej służby cywilnej. Wynik spisu ze stycznia 1923 r.*, opr. Stanisław Pszczółowski, *Statystyka Polski*, t. 6, Warszawa 1925.
- Konstankiewicz Marek, *Kresy wschodnie w sprawozdaniach starostów województwa lubelskiego – uczestników wycieczek instrukcyjnych z lat 1928–1930*, „Wschodni Rocznik Humanistyczny” t. 3, 2006, s. 343–354.
- *Przejęcie obcych instytucji administracyjnych I instancji i unifikacja urzędów starościńskich w latach 1918–1920*, opr. Janusz Ziemiński, [w:] *Zapiski Krasnostawskie. Z przeszłości Krasnegostawu i okolic*, red. Marek Nowosadzki, Władysław Fedorowicz, Piotr Kardela, t. 2, Lublin 1994, s. 206–228.
- Rybarski Antoni, *Sprawozdanie z działalności archiwów państwowych. Rok 1935*, „Archeion” t. 14, 1936, s. 101–170; Rok 1936, „Archeion” t. 15, 1937–1938, s. 154–208; Rok 1937, „Archeion” t. 16, 1938–1939, s. 155–216.
- Rybarski Antoni, *Sprawozdanie z działalności Wydziału Archiwów Państwowych w roku 1937*, „Archeion” t. 16, 1938–1939, s. 133–154.

- *Sprawozdanie z dorobku dziesięciolecia działalności władz administracji ogólnej na terenie województwa lubelskiego (w latach 1918 do 1928)*, Lubelski Dziennik Wojewódzki 1929, nr 33a.
- *Sprawozdanie z działalności Wydziału Archiwów Państwowych: w roku 1935*, „Archeion” t. 14, 1936, s. 85–100; w roku 1936, „Archeion” t. 15, 1937–1938, s. 141–153.
- Twardo Stanisław, *Pierwszy kurs przeszkolenia dla starostów*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1927, nr 2, s. 159–161.
- *Uruchomienie starostwa grodzkiego w Lublinie*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1930, nr 8, s. 303.

Opracowania

- Ajnenkiel Andrzej, *Administracja w Polsce. Zarys historyczny*, wyd. 2, 1977.
- *Archiwum Państwowe w Lublinie i jego oddziały w Chełmie, Kraśniku i Radzynie Podlaskim. Przewodnik po zasobie archiwalnym*, t. 1, red. Franciszek Cieślak, Maria Trojanowska, Lublin 1997.
- Arct Karol, *Badania racjonalnej organizacji pracy w urzędach*, „Przegląd Organizacji” 1928, nr 1, s. 17–20.
- Arct Karol, *Środki łączności a naukowa organizacja pracy*, „Przegląd Organizacji” 1928, nr 9, s. 278–281.
- Bagieński Włodzimierz, *Procesy archiwotwórcze akt miejskich na Mazowszu na przykładzie Piaszeczna w latach 1815–1950*, Warszawa 1999.
- Bielski Marcin, *Organizacje. Istota, struktury, procesy*, wyd. 3, Łódź 2001.
- Biernat Czesław, *Problemy archiwistyki współczesnej*, Warszawa 1977.
- Bużański Mikołaj, *Podział czynności w starostwach*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1933, nr 5, s. 165–168.
- Byszuk Dariusz, *Kancelaria Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie 1944–1950*, „Prace Historyczno-Archiwalne” t. 1, 1993, s. 37–63.
- Byszuk Dariusz, *Kancelarie starostw powiatowych województwa rzeszowskiego 1944–1950*, „Prace Historyczno-Archiwalne” t. 2, 1994, s. 55–70.
- Chmielewski Zdzisław, *Pozakancelaryjne uwarunkowania procesu aktotwórczego w urzędach administracji 1807–1980*, Szczecin 1992.
- Chmielewski Zdzisław, *Procesy aktotwórcze w polskich urzędach miejskich 1918–1939*, Szczecin 1983.
- Ćwik Władysław, Reder Jerzy, *Lubelszczyzna. Dzieje rozwoju terytorialnego, podziałów administracyjnych i ustroju władz*, Lublin 1977.
- Dąbrowski Adam Grzegorz, *Obieg pism w centrali Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w Warszawie w latach 1918–1939*, [w:] *Dzieje biurokracji na ziemiach polskich*, t. 3, cz. 2, red. Artur Górak, Krzysztof Latawiec, Dariusz Magier, Lublin–Siedlce 2010, s. 527–543.
- Dąbrowski Adam Grzegorz, *Projekt przepisów archiwalnych dla urzędów administracji publicznej autorstwa Gustawa Kaleńskiego z 1928 r.*, „Teki Archiwalne. Seria Nowa” t. 6, 2001, s. 71 015 015–81.
- Dąbrowski Adam Grzegorz, *Rzeczowe wykazy akt Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w Warszawie z lat 1931–1939*, „Teki Archiwalne. Seria Nowa” t. 9, 2006, s. 5–21.
- Degen Robert, *Kancelaria wojewódzkich urzędów administracji ogólnej na Ziemiach Odzyskanych w latach 1945–1950*, Warszawa 2005.
- Degen Robert, *Kancelarie i archiwisci. Garść uwag na temat wpływu pracowników archiwów państwowych na mechanizmy pracy biurowej administracji w Polsce po 1918 roku*, [w:] *Dzieje biurokracji na ziemiach polskich*, t. 2, red. Artur Górak, Dariusz Magier, Lublin–Siedlce 2009, s. 267–277.

- Degen Robert, *Urzednicy, selekcja i brakowanie dokumentacji w Polsce w XX wieku*, [w:] *Dzieje biurokracji na ziemiach polskich*, t. 3, cz. 2, red. Artur Górak, Krzysztof Latawiec, Dariusz Magier, Lublin–Siedlce 2010, s. 545–555.
- Dereszyńska-Romaniuk Melania, *Kancelarii Urzędu Wojewódzkiego Pomorskiego w Toruniu w latach 1919–1939*, Warszawa 1998.
- Długajczyk Edward, *Kancelaria i pozostałość aktowa Policji Województwa Śląskiego (1922–1939)*, „Archeion” t. 88, 1990, s. 23–46.
- Dobrowolski Henryk, *Samorząd miasta Krakowa, jego organizacja i kancelaria w latach 1918–1939*, „Archeion” t. 23, 1954, s. 49–71.
- Dobrowolski S., *W kwestii „wzorowego starostwa”*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1935, nr 2, s. 42–45.
- Dołżycki W., *Czy nie za dużą formalistyką?* „Gazeta Administracji” 1938, nr 2, s. 164–166.
- Dołżycki W., *Podział czynności w starostwach*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1932, nr 13, s. 443–445.
- Drażek-Drawicz Józef, *Korespondencja zagraniczna władz państwowych i samorządowych*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1929, nr 10, s. 359–364.
- Emerson Harrington, *Dwanaście zasad wydajności*, tłum. Karol Adamiecki, Warszawa 1925
- Fayol Henry, *Administracja przemysłowa i ogólna oraz nauka administracji w zastosowaniu do państwa*, tłum. J. A. Teslar, Warszawa 1926
- Filipowicz Andrzej, *Pojęcie i funkcje nadzoru w administracji*, Wrocław 1984.
- Gałęski Robert, *Czynności materialno-techniczne w systemie prawnych form działania administracji publicznej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa” t. 48, 2001, s. 125–144.
- Gałęski Robert, *Miejsce zwyczaju w działaniach administracji publicznej państwa prawnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” t. 57, 2003, s. 89–106
- Gaul Jerzy, *Kancelaria Generalnego Gubernatorstwa Wojskowego w Lublinie 1915–1918*, Warszawa 1998.
- Grygier Tadeusz, *Zarząd aktami. Problem centralny archiwistyki współczesnej*, „Archiwa Biblioteki i Muzea Kościelne” t. 36–38, 1978–1979.
- Hausner Roman, *Droga służbowa*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1928, nr 10, s. 864–868.
- Hausner Roman, *Organizacja urzędów wojewódzkich i starostw*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1930, nr 9, s. 317–322.
- Hausner Roman, *Pierwsze dwudziestolecie administracji spraw wewnętrznych*, Warszawa 1939.
- Hausner Roman, *Poczynania organizacyjno-oszczędnościowe w Polsce w latach 1918–1934*, Warszawa 1935.
- Hausner Roman, *Przygotowywanie i ogłaszanie obowiązujących przepisów, Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, t. 7, Warszawa 1932.
- Hausner Roman, *Rewizja przepisów o organizacji urzędów wojewódzkich i starostw*, Warszawa 1938.
- Hausner Roman, *Zagadnienie zmniejszenia obiegu papierów w urzędach*, Warszawa 1937.
- Horoch Emil, Koprukowniak Albin, Szczygiel Ryszard, *Dzieje Parczewa 1401–2001*, Parczew–Lublin 2001.
- Igielski Jan Andrzej, *Wpływ przepisów o ochronie tajemnicy wojskowej na kształtowanie zasobów akt instytucji wojskowych w latach 1918–1939*, „Biuletyn Wojskowej Służby Archiwalnej” 1973, nr 5, s. 26–41.
- Ihnatowicz Ireneusz, *Nauki pomocnicze historii a sprawa warsztatu historyka czasów najnowszych*, „Dzieje Najnowsze” 1969, nr 4, s. 115–122
- Ihnatowicz Ireneusz, *Proporcje polskiej powojennej literatury archiwistycznej*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici. Historia” t. 19, 1984, s. 223–234.

- Ihnatowicz Ireneusz, *Źródła do historii XIX i XX wieku*, „Studia Źródłoznawcze” t. 19, 1974 s. 1–11.
- Izdebski Hubert, *Historia administracji*, wyd. 4, Warszawa 2000.
- Izdebski Hubert, *Historia administracji a historia biurokracji*, „Państwo i Prawo” 1975, z. 5, s. 60–72.
- Izdebski Hubert, *Kolegialność i jednoosobowość w zarządzie centralnym państwa nowożytnego*, Warszawa 1975.
- Jabłońska-Bonca Jolanta, „Prawo powielaczowe”. Studium z teorii państwa i prawa, Gdańsk 1987.
- Jabłowski Kazimierz, *Organizacja pracy biurowej*, Warszawa 1928.
- Jełowicki Marcin, *Nauka administracji. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 1987.
- Jełowicki Marcin, *Teoria organizacji i kierowania*, Lublin 1978.
- K.D., *Powiaty miejskie*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1930, nr 5, s. 153–157.
- Kaleński Gustaw, *Brakowanie akt*, Warszawa 1934.
- Karwalska Beata, *Starostwo Grodzkie Miasta Poznania w latach 1920–1939. Dzieje urzędu i wartość źródłowa akt*, „Poznański Rocznik Archiwalno-Historyczny” R. 10–11, 2003–2004, s. 213–227.
- Kasperek Krystyna, *Proces archiwizacji w Urzędzie Wojewódzkim Kieleckim (1918–1939)*, „Archeion” t. 71, 1981, s. 123–132.
- Klenowicz Marian, *Sprawozdawczość w administracji*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1935, nr 7, s. 232–233.
- Klonowska Weronika, *Próby usprawnienia kancelarii (biurowości) urzędów administracji centralnej w latach 1945–1952*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici. Historia” t. 8, 1973, s. 189–204.
- Kmiecik Zbigniew R., *Instytucja zaświadczenia w prawie administracyjnym*, Lublin 2002.
- Kołacz Włodzimierz, *Kancelaria wojskowa okresu międzywojennego 1918–1939*, „Rocznik Archiwalno-Historyczny Centralnego Archiwum Wojskowego” 2009, nr 2, s. 17–51.
- Kołodziej Edward, *Organizacja i kancelarie polskich placówek dyplomatycznych i konsularnych w latach 1918–1939*, „Archeion” t. 69, 1979, s. 175–196.
- Konstankiewicz Marek, *Kancelaria starostw województwa lubelskiego w latach 1919–1939*, „Dzieje Najnowsze” 2006, nr 3, s. 137–143.
- Konstankiewicz Marek, *Kancelaria tajna Referatu Wojskowego Starostwa Grodzkiego Lubelskiego w okresie II Rzeczypospolitej*, [w:] *Pamiętnik III Ogólnopolskiego Zjazdu Studentów Archiwistyki w Lublinie*, red. Janusz Łosowski, Lublin 2000, s. 109–122.
- Konstankiewicz Marek, *Plany i wykazy akt Urzędu Wojewódzkiego Lubelskiego 1920–1939*, [w:] *Pamiętnik II Ogólnopolskiego Zjazdu Studentów Archiwistyki*, red. Irena Mamczak-Gadkowska, Poznań 1998, s. 63–68.
- Konstankiewicz Marek, *Rola starosty powiatowego w załatwianiu spraw urzędowych w okresie II Rzeczypospolitej*, [w:] *Dzieje biurokracji na ziemiach polskich*, t. 1, red. Artur Górak, Ireneusz Łuć, Dariusz Magier, Lublin–Siedlce 2008, s. 417–431.
- Konstankiewicz Marek, *Ustrój starostw województwa lubelskiego w latach 1919–1939*, „Wschodni Rocznik Humanistyczny” t. 2, 2005, s. 277–297.
- Kościółek Jan, *Organizacja i technika pracy w biurach i urzędach*, Warszawa 1947.
- Kozyra Waldemar, *Działalność nadzorcza wojewodów lubelskich w sprawach policyjno-porządkowych w latach 1919–1939*, [w:] *Prawo i przemoc. Z badań nad organami porządku publicznego w dobie najnowszej*, red. Tadeusz Radzik, „Res Historica” 2000, nr 11, s. 49–67.
- Kozyra Waldemar, *Polityka administracyjna ministrów spraw wewnętrznych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1918–1939*, Lublin 2009.

- Kozyra Waldemar, *Procesy kancelaryjne i decyzyjne w Urzędzie Wojewódzkim Lubelskim w latach 1919–1939*, „Rocznik Chełmski” t. 7, 2001, s. 169–185.
- Kozyra Waldemar, *Urząd wojewódzki w Lublinie w latach 1919–1939*, Lublin 1999.
- Kozyra Waldemar, *Z dziejów korpusu urzędniczego na Lubelszczyźnie w XX wieku. Skład osobowy Wydziału Prezydialnego – Wydziału Ogólnego w Urzędzie Wojewódzkim Lubelskim w latach 1919–1939*, „Rocznik Chełmski” t. 9, 2003, s. 195–215.
- Kumaniecki Kazimierz Władysław, *Ustrój państwowych władz administracyjnych na ziemiach polskich*, Kraków 1920.
- Kumaniecki Kazimierz Władysław, *Ustrój państwowych władz administracyjnych na ziemiach polskich*, wyd. 2, Kraków 1921.
- Kumaniecki Kazimierz Władysław, *Ustrój władz samorządowych na ziemiach polskich w zarysie*, Warszawa–Kraków [ok. 1921].
- Kumaniecki Kazimierz Władysław, Langrod Jerzy, Wachholz Szczesny, *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego*, Kraków 1939.
- Kumaniecki Kazimierz Władysław, Wasiutyński Bohdan, Panejko Jerzy, *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Kraków 1929.
- Kurnal Jerzy, *Zarys teorii organizacji i zarządzania*, wyd. 2, Warszawa 1970.
- Kus Ewa, *Z dziejów Archiwum Państwowego w Lublinie 1918–1939*, [w:] *Archiwum Państwowe w Lublinie. Dzieje i zasób*, red. Elżbieta Wierzbicka i Ludwik Zabielski, Warszawa 2003, s. 38–72.
- Litwiński Robert, *Policja Państwowa w województwie lubelskim w latach 1919–1939*, Lublin 2001.
- Lohman Stanisław, *Inspekcja działów budżetowo-gospodarczych w urzędach wojewódzkich i starostwach i jej wyniki oszczędnościowe*, Warszawa 1933.
- Łętowski Janusz, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990.
- Łossowski Piotr, *Jak Feniks z popiołów. Oswobodzenie ziem polskich spod okupacji w listopadzie 1918*, Łowicz 1998.
- Łukasiewicz Jan, *Prawne uwarunkowania skuteczności działania administracji państwowej*, Lublin 1990.
- Łukasiewicz Jan, *Szkic o potrzebie badań nad formalizacją administracji państwowej*, „Organizacja Metody Technika” 1986, nr 6, s. 1–7.
- Mamczak-Gadkowska Irena, *Archiwa państwowe w II Rzeczypospolitej*, Poznań 2006.
- Manteuffel Tadeusz, *Początki współczesnej państwowej biurowości polskiej jako materiał do organizacji registratur w urzędach państwowych (1917–1920)*, „Archeion” t. 5, 1929, s. 45–58.
- Manteuffel Tadeusz, *Wykaz akt. Wskazówki praktyczne*, Warszawa 1935.
- Manteuffel Tadeusz, *Wykaz akt w kancelarii urzędu*, „Archeion” t. 19–20, 1951, s. 178–193.
- Mika Stanisława, *Starostwo Grodzkie Krakowskie i jego akta z lat (1854) 1919–1939*, „Archeion” t. 59, 1973, s. 143–158.
- Moraczewski Adam, *Sprawa przekazywania akt administracji rządowej do archiwów państwowych w świetle obowiązujących przepisów*, „Archeion” t. 15, 1937–1938, s. 35–48.
- Motas Mieczysław, *Kancelarie, registratury i archiwa Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz placówek zagranicznych RP w latach 1918–1933*, „Archeion” t. 53, 1970, s. 132–152.
- Motas Mieczysław, *Kształtowanie narastającego zasobu archiwalnego*, „Archeion” t. 61, 1974, s. 54–55.
- Motas Mieczysław, *Pomoce kancelaryjne w centralnych urzędach i instytucjach w okresie międzywojennym*, „Archeion” t. 35, 1961, s. 105–129.
- Motas Mieczysław, *Z dziejów kancelarii Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w latach 1931–1939*, „Archeion” t. 44, 1966, s. 213–219.

- Motas Mieczysław, *Zarys dziejów kancelarii Ministerstwa Spraw Wewnętrznych 1918–1931*, „Archeion” t. 43, 1966, s. 155–164.
- Mrozek Teresa, *Akta „Starostwa powiatowego tarnobrzskiego” z lat (1889–1918) 1919–1939 (1940–1946) w zasobie AP w Przemyślu*, „Rocznik Historyczno-Archiwalny” t. 17, 2003 s. 175–186.
- Muszyński Adam, *Rola wykazu akt w kształtowaniu narastającego zasobu aktowego*, „Archeion” t. 60, 1974, s. 23–44.
- Müller Roman, *Obowiązki wicestarostów jako referentów organizacyjnych*, „Gazeta Administracji” 1937, nr 17, s. 955–971.
- Niepokulczycki Hipolit, *Na marginesie ankiety dotyczącej zmniejszenia obiegu papierowego*, „Gazeta Administracji” 1937, nr 14, s. 778–782.
- Ochendowski Eugeniusz, *Centralne organy administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 2, red. Jan Jendrośka, Wrocław 1977, s. 5–82.
- Omeljanowicz Mikołaj, *Proszę złożyć podanie*, „Przegląd Organizacji” 1935, nr 7–8, s. 273–275.
- Pawłowska Agnieszka, *Zasoby informacyjne w administracji publicznej w Polsce. Problemy zarządzania*, Lublin 2002.
- Piasta Aleksy, *Kancelaria starostw powiatowych w województwie łódzkim – organizacja, procesy archiwalne (1945–1950)*, „Archeion” t. 109, 2006, s. 180–191.
- Piasta Aleksy, *Kancelaria starostwa powiatowego piotrkowskiego 1919–1939*, „Archeion” t. 108, 2005, s. 284–302.
- Piwowarski Eugeniusz, *Plan mobilizacyjny „S” (1926–1938) i problemy związane z możliwością jego realizacji na wypadek wojny*, „Kwartalnik Historyczny” 1995, nr 3–4, s. 169–195.
- Podkowski Marek, *Czynności kancelaryjne zarządu gminy wiejskiej w II RP*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 2003, nr 285, s. 305–318.
- Poprawska Stanisława, Długajczyk Edward, *Okręgowe urzędy górnicze w Zagłębiu Dąbrowskim i ich kancelarie w latach 1919–1945*, „Archeion” t. 54, 1970, s. 135–154.
- *Prawo administracyjne*, red. Jan Boć, wyd. 7 [Wrocław] 2001.
- Przygodzki Jacek, *Problematyka reform administracji w pracach rządowych komisji do usprawnienia administracji w II RP*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” t. 288, 2004, s. 281–296.
- Przywuska Aniela, *Starostwa powiatowe oraz powiatowe rady narodowe i wydziały powiatowe województwa gdańskiego w latach 1945–1950 (ustrój, kancelarie, akta)*, „Archeion” t. 52, 1969, s. 83–108.
- Rabska Teresa, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, [w:] *System prawa adm.* t. 1, red. Jerzy Starościak, Wrocław 1977, s. 256–365.
- Radtke Irena, *Jednolite rzeczowe wykazy akt*, „Archeion” t. 44, 1966, s. 31–49.
- Radtke Irena, *Kancelaria współczesna*, „Archeion” t. 100, 1999, s. 28–50.
- Robaczewski Antoni, *Biurowość w Polsce*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1930, nr 19, s. 683–691.
- Robaczewski Antoni, *Kartoteka w biurowości władz i urzędów państwowych i samorządowych. Uproszczenie i usprawnienie kancelarii*, Warszawa 1929.
- Robótka Halina, *Archiwa państwowe i reforma biurowości w Polsce międzywojennej*, „Archeion” t. 93, 1994, s. 83–95.
- Robótka Halina, *Co o wykazach akt wiedzieć należy (część I)*, „Archiwista Polski” 2005, nr 1, s. 69–82.
- Robótka Halina, *Kancelaria urzędów administracji państwowej II Rzeczypospolitej (procesy aktotwórcze)*, Toruń 1993.
- Robótka Halina, *Recenzja (Kozyra Waldemar, Urząd wojewódzki w Lublinie w latach 1919–1939, Lublin 1999)*, „Archeion” t. 103, 2001, s. 215–218.

- Rostocki Władysław, *Organizacja kancelarii urzędów administracji państwowej jako czynnika aktywności za Księstwa Warszawskiego*, [w:] *Księga pamiątkowa 150-lecia Archiwum Głównego Akt Dawnych w Warszawie*, red. Adam Stebelski, Warszawa 1958, s. 317–349.
- Ryszewski Bohdan, *O niektórych podstawowych pojęciach archiwalnych (kancelaria, registratura, zespół archiwalny. archiwum)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika. Historia” t. 5, 1969, s. 93–120.
- Ryszewski Bohdan, *Problemy i metody badawcze archiwistyki*, Toruń 1985.
- Ryszewski Bohdan, *Rozwój form kancelaryjnych w Polsce w XIX i XX w. Stan badań i postulaty badawcze*, [w:] *Nauki pomocnicze historii na XI. Powszechnym Zjeździe Historyków Polskich w Toruniu*, red. Andrzej Tomczak, Warszawa–Łódź 1976, s. 74–89.
- Siewierski Wiesław, *Rejestracja spraw i obieg akt w urzędach*, Warszawa 1935.
- Staniszkis Jadwiga, *Patologie struktur organizacyjnych (próba podejścia systemowego)*, Ossolineum 1972.
- Starościek Jerzy, *Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 3, red. Teresa Rabska, Janusz Łętowski, Wrocław 1978, s. 39–129.
- Starościek Jerzy, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971.
- Starościek Jerzy, *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1, red. Jerzy Starościek, Wrocław 1977, s. 86–197.
- Staryszak Jerzy, *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*, Warszawa 1931.
- Stelina Jakub, *Prawo urzędnicze w II Rzeczypospolitej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” t. 15, 2006, s. 333–348.
- Stojanowski Józef, Recenzja (Stosyk Stefan, *Przepisy o przechowywaniu akt w urzędach administracji publicznej «komentarz»*. Warszawa 1936), „Archeion” t. 15, 1937–1938, s. 112–122.
- Stosyk Stefan, *Działalność inspekcji wojewódzkiej w latach 1935/36 i 1936/37*, „Gazeta Administracji” 1937, nr 24, s. 1411–1422.
- Stosyk Stefan, *Obowiązek tajemnicy służbowej w świetle przepisów*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1934, nr 9, s. 277–287.
- Stosyk Stefan, *Przepisy kancelaryjne dla urzędów administracji publicznej w teorii i praktyce*, Warszawa 1934.
- Stosyk Stefan, *Przepisy o przechowywaniu akt w urzędach administracji publicznej. (Komentarz)*. Warszawa 1936.
- Stosyk Stefan, *Racjonalna organizacja biurowości*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1930, nr 6, s. 200–204; 1930, nr 7, s. 237–243; 1930, nr 8, s. 279–283.
- Tarakanowska Maria, *Problem brakowania akt w Polsce w świetle przepisów i literatury archiwalnej w latach 1918–1965*, „Archeion” t. 46, 1967, s. 43–55.
- Tarno Jan Paweł, *Przepływ informacji w organach administracji a przepisy normujące administracyjne postępowanie ogólne*, Łódź 1986, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica” t. 23, 1986.
- Teter Lucjan, *Biurowość wojskowa w latach 1928–1939*, „Biuletyn Wojskowej Służby Archiwalnej” 1971, nr 3, s. 18–34.
- Tomaszewicz Stanisław, *Zarys zasad naukowej organizacji pracy oraz ich zastosowanie w biurowości – system bezdziennikowy*, Warszawa 1930.
- Tymiński Edward, *Zagadnienie normalizacji druków w MSW*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1935, nr 2, s. 45–52.
- Tymiński Edward, *Wyniki prac nad normalizacją i racjonalizacją druków w MSW*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1935, nr 20, s. 637–643.
- Tymiński Edward, *Normalizacja i racjonalizacja druków oraz centralizacja zamówień*, „Gazeta Administracji” 1937, nr 2, s. 82–90.

- Wasiutyński Bohdan, *Ustrój władz administracyjnych państwowych i samorządowych*, Poznań 1929.
- Wysocki Waldemar, *Archiwum Akt Nowych w Warszawie 1930-1946. Dzieje i działalność*, „Teki Archiwalne. Seria Nowa” t. 8, 2004, s. 19–29.
- *Zakres działania władz administracji ogólnej ze szczególnym uwzględnieniem resortów niezespolonych*, red. Roman Hausner, t. 1–3, Warszawa 1936–1938.
- *Zasady racjonalnej pracy kancelaryjnej*, red. Jan Litwiniuk, Warszawa 1969.
- Żarnowski Janusz, *Struktura społeczna inteligencji w Polsce w latach 1918–1939*, Warszawa 1964.

Opracowania niepublikowane

- Archiwum Państwowe w Lublinie, *Wstęp do inwentarza zespołu archiwalnego Urząd Wojewódzki Lubelski Wydział Ogólny*, opr. Wojciech Zyśko, Lublin b.d.
- Archiwum Państwowe w Lublinie, *Wstęp do inwentarza zespołu archiwalnego Starostwo Powiatowe Lubelskie*, opr. Józef Mroszczyk, Lublin b.d.
- Archiwum Państwowe w Lublinie, *Wstęp do inwentarza zespołu archiwalnego Starostwo Grodzkie Lubelskie*, opr. Stefan Janicki, Lublin 1958.

Spis tabel, schematów i map

Tabele

1. Tytuły służbowe personelu kancelaryjnego obowiązujące w starostwach województwa lubelskiego w 1921 r.
2. Tytuły służbowe personelu kancelaryjnego obowiązujące w starostwach województwa lubelskiego w latach 1924–1934
3. Tytuły służbowe personelu kancelaryjnego obowiązujące w starostwach województwa lubelskiego od 1938 r.
4. Personel starostw województwa lubelskiego według etatów ministerstw w dniu 28 II 1921 r.
5. Personel starostw województwa lubelskiego według etatów ministerstw w okresie styczeń–luty 1927 r.
6. Personel starostw województwa lubelskiego według etatów ministerstw w okresie luty–czerwiec 1938 r.
7. Personel starostw województwa lubelskiego z etatu MSW w 1921, 1929 i 1936 r.
8. Etat MSW przyznany i faktycznie obsadzony w starostwach województwa lubelskiego w latach 1921–1936
9. Uczestnicy kursów dla starostów z województwa lubelskiego
10. Uczestnicy wycieczek dla starostów i zastępców starostów z województwa lubelskiego
11. Podział na jednostki redakcyjne tekstów instrukcji kancelaryjnych dla starostw województwa lubelskiego
12. Kontrole przeprowadzone przez wojewódzkiego inspektora starostw w starostwach województwa lubelskiego w latach 1920–1929
13. Kontrole przeprowadzone przez wojewódzkiego inspektora starostw w starostwach województwa lubelskiego w latach 1930–1938
14. Kontrole przeprowadzone przez naczelnika Kancelarii Głównej UWL w starostwach województwa lubelskiego w latach 1921–1924
15. Kontrole przeprowadzone przez Departament Aprowizacyjny UWL w starostwach województwa lubelskiego w latach 1920–1921
16. Kontrole przeprowadzone przez Wydział Rolnictwa i Reform Rolnych UWL w referatach rolnictwa i reform rolnych oraz referatach melioracyjnych starostw województwa lubelskiego w latach 1934–1936
17. Kontrole przeprowadzone przez Wydział Rolnictwa i Reform Rolnych UWL w referatach ochrony lasów starostw województwa lubelskiego w latach 1933–1938
18. Stanowiska pracy z etatu MSW w starostwach województwa lubelskiego w okresie grudzień 1920 r.–czerwiec 1921 r.

19. Stanowiska pracy z etatu MSW w starostwach województwa lubelskiego w okresie styczeń–czerwiec 1921 r.
20. Obsługa kancelaryjna referatów aprowizacyjnych starostw województwa lubelskiego w okresie grudzień 1920 r.–maj 1921 r.
21. Kancelaryjne stanowiska pracy w starostwach województwa lubelskiego w okresie marzec–sierpień 1922 r.
22. Stanowiska pracy z etatu MSW w starostwie lubelskim w 1922 r.
23. Stanowiska pracy z etatu MSW w starostwach województwa lubelskiego w okresie maj–październik 1923 r.
24. Stanowiska pracy w starostwach województwa lubelskiego w okresie styczeń–luty 1927 r.
25. Kancelaryjne stanowiska pracy w starostwach województwa lubelskiego na tle całej obsady z etatu MSW w 1923 i 1927 r.
26. Stanowiska pracy z etatu MSW w starostwach województwa lubelskiego w okresie styczeń–czerwiec 1928 r.
27. Stanowiska pracy z etatu MSW w starostwach województwa lubelskiego w dniu 1 VII 1936 r.
28. Stanowiska pracy w starostwach województwa lubelskiego w okresie luty–czerwiec 1938 r.
29. Stanowiska pomocników referentów w starostwach województwa lubelskiego w latach 1927, 1928 i 1936
30. Rejestry spraw typowych przewidziane w najwcześniejszej wersji tekstu instrukcji kancelaryjnej dla starostw województwa lubelskiego z 1927 r.
31. Budowa planu registratury w okresie obowiązywania instrukcji kancelaryjnej dla starostw województwa lubelskiego z 1921 r.
32. Budowa planu registratury w okresie obowiązywania instrukcji kancelaryjnej dla starostwa województwa lubelskiego z 1927 r.
33. Budowa wykazu akt starostw województwa lubelskiego z 1931 r.
34. Zmiany w wykazie akt starostw województwa lubelskiego wprowadzone z dniem 16 I 1933 r.
35. Zmiany w wykazie akt starostw województwa lubelskiego wprowadzone z dniem 31 III 1934 r.
36. Przykłady układów dokumentacji w teczках przewidzianych w wykazie akt starostw województwa lubelskiego z 1931 r.
37. Błędy w klasyfikowaniu dokumentacji według wykazu akt wykryte podczas kontroli starostw województwa lubelskiego w latach 1932–1935
38. Ilości pism wpływających do starostw województwa lubelskiego w ciągu pierwszych półroczy lat 1927–1929

Schematy

1. Obieg pism według instrukcji kancelaryjnej dla starostw województwa lubelskiego z 1919 r.
2. Obieg pism według instrukcji kancelaryjnej dla starostw województwa lubelskiego z 1921 r.
3. Obieg pism według instrukcji kancelaryjnej dla starostw województwa lubelskiego z 1927 r. – tryb zwykły
4. Obieg pism według instrukcji kancelaryjnej dla starostw województwa lubelskiego z 1927 r. – tryb tak zwany rejestrowy
5. Obieg pism według instrukcji kancelaryjnej dla starostw województwa lubelskiego z 1931 r.
6. Podstawowe więzi informacyjne obsługiwane przez kancelarię starostwa

Mapy

1. Podział terytorialny województwa lubelskiego w latach 1919–1932

SUMMARY

The book presents the secretarial services in the starost offices of Lubelskie Voivodship for the years 1919-1939 in the wide context of general administration functioning on the Poviast level. The key concept of a secretariat is based on the scope of activities, such as accepting incoming documents, sending outgoing documents and maintaining files kept in the office. Since file documentation at that time was the basic media for information storage, the circulation of documents constituted a key factor determining administrative efficiency. This is the reason why the current research survey has been expanded to include an analysis of the secretarial services role during the resolution of administrative matters and by establishing at least some of relations between the formal and substantive aspects of administration functioning.

Files from the surveyed starost offices and supervisory organs have been used – especially those from the Lubelskie Voivodship Office. Normative acts take an important place among the resources, secretarial instructions being the most important. The secretarial instructions have been also analysed within the formal aspect as tools used to manage secretarial services. An important role may be also attributed to materials connected with supervision over secretariats functioning in starost offices, but it should be noted that they shed a very specific light on the analysed phenomena.

The first chapter of this work presents political issues as well as issues connected with internal organisation and the personnel of the analysed offices. The second chapter refers to secretariat management and describes the role of separate organisational bodies, the role of basic normative acts and the applied control mechanisms. The third chapter describes the ever-changing concepts of responsibility division in connection with employment structure in starost offices as well as the main characteristic features of secretarial systems used in offices – especially the manner of documentation registration. The fourth chapter includes a model description of secretarial service role during office operation and attempts

to present the relations between secretarial services and the efficiency of an office. The appendix presents secretarial instructions for starost offices of the Lubelskie Voivodship from the year 1929 as an example of the manner of regulating contemporary secretariat functioning.

The proposed research survey may be applied to research documents in other offices as well as in larger organisational structures. It may also constitute one of the starting points for researching the manner in which the content of acts was created, which may be useful in the critique of historic mass sources. Last but not least it enables researchers to understand administration functioning and its relation to society, as seen from the angle of documentation used as a governing tool.

The book is addressed to all people interested in public administration functioning as well as documentation management in various administrative bodies, not only in the past but also in the present day. It may be of a great help for historians who use sources created by modern administrations and for archivists taking interest in such documentation. It may be also useful in university didactics, especially within the scope of history, archival science and administration.

Aneks

Przepisy normujące tryb urzędowania w Starostwach województwa lubelskiego [fragmenty: strona tytułowa, wstęp oraz część II Instrukcji kancelaryjnej dla Starostw], Lublin 1929 – Archiwum Państwowe w Lublinie, Urząd Wojewódzkie Lubelski 1919–1939 Wydział Ogólny, sygn. 250.

PRZEPISY

normujące tryb urzędowania w Starostwach
WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

OBEJMUJĄCE:

1. URZĄDZENIE BIURA
2. INSTRUKCJĘ KANCELARYJNĄ
3. INSTRUKCJĘ REFERENDARSKĄ
4. SCHEMAT PODZIAŁU CZYNNOŚCI

WYDANE I OBOWIĄZUJĄCE OD CZERWCA 1927 R.
UZUPEŁNIONE W LISTOPADZIE 1929 r.

Lublin, w listopadzie 1929 r.

LUBLIN
DRUKARNIA PAŃSTWOWA
1929.

W S T Ę P

Instrukcja ma na celu ujęcie w jedną całość zasad i wskazówek, ułatwiających urzędnikom spełnianie powierzonych im zadań.

Zadania te mogą być osiągnięte, gdy każdy z urzędników przystępując do spełniania poszczególnych czynności uprzytomni sobie, że od szybkiego, dokładnego i sumiennego wykonania przez niego czynności tych zależnem jest sprawne działanie całego urzędu.

Przyspieszone tętno życia w dobie powojennej wymaga celowego i szybkiego załatwiania spraw wpływających do urzędu możliwie najkrótszą drogą, dlatego też wszyscy urzędnicy ze względu na dobro publiczne dołożyć muszą wszelkich starań, aby zawarte w instrukcji zasady były ściśle przestrzegane.

Każdy urzędnik pamiętać musi stale o tem, że instrukcja, będąca niejako planem działania dla poszczególnych działów urzędu, nie spełni swego zadania, jeżeli nie będzie mieć zapewnionego dobrego wykonania ze strony urzędników, którzy w poczuciu szczytnego spełnienia obowiązków urzędnika — obywatela przyjmą sobie za dewizę postępowania w pracy swej: **„Sprawność Urzędu zależy od szybkiej, dokładnej i sumiennej pracy w poszczególnych działach Urzędu”**.

Część II.

Instrukcja kancelaryjna dla Starostw.

ROZDZIAŁ I

§ 1.

Podział czynności
urzędowych
w Starostwie.

Czynności urzędowe Starostwa dzielą się na:

- 1) Referatowe t. j. merytoryczne załatwianie spraw. Czynności te wykonywują urzędnicy referendarscy i ew. przydzieleni im do pomocy urzędnicy.
- 2) Kancelaryjne t. j. przyjmowanie pism wpływających do Starostwa, ich rejestrowanie, utrzymywanie w ewidencji, sporządzanie i wysyłka czystopisów, oraz przechowywanie aktów.

§ 2.

Odpowiedzialność
urzędników
kancelaryjnych.

Urzędnicy kancelaryjni ponoszą odpowiedzialność za szybkie, dokładne i sumienne zgodnie z niniejszą instrukcją, wykonywanie powierzonych im czynności.

Wszyscy urzędnicy kancelaryjni podlegają Kierownikowi Kancelarii, który jest ich bezpośrednim zwierzchnikiem i instruktorem.

ROZDZIAŁ II.

Przyjmowanie i rozdzielanie poczty.

§ 3.

Przyjmowanie
wpływającej
poczty.

Przyjmowanie i potwierdzanie odbioru korespondencji wpływającej do Starostwa, oraz podań składanych osobiście przez petentów, należy do Kierownika kancelarii.

Korespondencję z poczty odbiera upoważniony do tej czynności woźny.

§ 4.

Rozdział poczty.
Przesyłki tajne
mob. i poufne.

Przesyłki mob., tajne, poufne, adresowane do rąk własnych Starosty, oraz pocztę od władz wyższych oddaje Kierownik Kancelarii nierozpieczętowaną Staroście, wzgl. w razie jego nieobecności Zastępcy, do rozpieczętowania, przejrzania i przydzielenia referentom.

Korespondencja
swyżka.

Pozostałą korespondencję otwiera Kierownik Kancelarii i dzieląc ją od razu na dziennikową i rejestrową, sprawdza czy zawartość koperty zgadza się z liczbami wypisanymi na niej, czy do pism dołączone są wymienione w niej załączniki i wyciska tuż pod treścią pisma po środku pieczęć wpływu (w/g. podanego poniżej wzoru), wpisuje na niej datę wpływu pisma i ilość załączników,

STAROSTWO LUBELSKIE	
OTRZYMANO	
Lublin, dnia	
załączników	
Znacznik	pocztowe
	stempl.

a obok z lewej strony umieszcza znak referenta do którego w/g rzeczowego podziału czynności załatwienie sprawy należy, kładąc dany akt osobno dziennikowy i osobno rejestrowy do przedziałki oznaczonej nazwiskiem danego referenta (w odpowiednio urządzonej półeczce znajdującej się na biurku lub obok pod ręką).

Równocześnie sprawdza czy na podaniach naklejono w odpowiedniej wysokości opłatę stemplową, a naklejone marki stemplowe kasuje przez przekreślenie w sposób ustalony ustawą stemplową, za wyjątkiem marek przeznaczonych na zaświadczenia.

W razie stwierdzenia braków w piśmie lub podaniu otrzymanym z poczty (brak załączników, opłaty stemplowej) należy zrobić odpowiednią uwagę na akcie stwierdzoną podpisem danego urzędnika.

§ 5.

Przyjmowanie podań, składanych osobliście przez interesantów.

Przyjmując podanie od interesanta należy sprawdzić:

- 1) czy podanie jest podpisane i czy podano na niem adres petenta,
- 2) czy dołączono powołane w podaniu, wzgl. wymagane w danej sprawie załączniki,
- 3) czy uszczono od podania i załączników należne opłaty stemplowe,
- 4) czy podanie nie zawiera kilku różnych żądań, z których każde powinno być objęte oddzielnym podaniem.

W razie stwierdzenia braków wzywa urzędnik przyjmujący podanie petenta do usunięcia ich, a w razie nie zastosowania się do wezwania przyjmuje podanie pouczając oddawcę o skutkach nieusunięcia braków a na przyjętym podaniu robi adnotację jak wyżej w § 4.

§ 6.

Potwierdzenie odbioru podania.
(Wzór Nr. 1).

Na żądanie petenta należy mu wydać potwierdzenie odbioru podania lub depozytu, opłacone w/g karv ustalonej ustawą stemplową (20 gr.) Potwierdzenie to podpisuje Kierownik Kancelarii.

§ 7.

Depozyty. Księga depozytowa.
(Wzór Nr. 2).

Na pismach i podaniach, do których dołączone są pieniądze, papiery wartościowe lub dowody rzeczowe, umieszcza Kierownik Kancelarii obok pieczęci wpływu z lewej strony pieczęć depozytową,

DEPOZYT L.	
Złożono dnia	19
Hość	
Jakość	
Wydane dn.	do L.

zapisując niezwłocznie załączony przedmiot do księgi depozytowej.

§ 8.

Oddawanie poczty Starości do przejrzania.

Przyjętą i podzieloną na poszczególnych referentów pocztę, (w/g wskazówek podanych w § 5 i 6) wkłada Kierownik Kancelarii do oddzielnych dla każdego referenta teczek i oddaje do przejrzania Starości, wzgl. w razie jego nieobecności Zastępcy.

Uwagi: W Starostwach większych, w których dzienny wpływ dochodzi do kilkuset spraw, może Starosta zarządzić, by zwykłej codziennej korespondencji nie przedkładano mu do przejrzania, zastrzegając sobie do przejrzania tylko sprawy, które w myśl powyżej podanych wskazówek powinny mu być doręczone nierozpieczętowane, z pozostałej zaś poczty tylko sprawy ważniejsze.

Sprawy pilne oddawane są Starości do przejrzania natychmiast po otrzymaniu.

§ 9.

Po przejrzaniu wpływu Starosta oddaje:

- 1) Pisma tajne i poufne urzędnikowi prowadzącemu dziennik poufny (jeśli sam nie prowadzi tego dziennika).
- 2) pisma mob. referentowi mobilizacyjnemu,
- 3) pozostałą korespondencję Kierownikowi Kancelarii, celem wpisania do Dziennika i skorowidza, wzgl. bezpośredniego doręczenia referentom (Sprawy rejestrowe).

§ 10.

Sprawy pilne.

Pisma oznaczone przez władzę wysyłającą, wzgl. przez Starostę przy przeglądaniu poczty jako „pilne” muszą być natychmiast przemanipulowane w kancelarii i oddane w oddzielnych czerwonych teczkach referentom do załatwienia.

W takichże czerwonych teczkach oddawane są sprawy pilne Starości do przejrzania oraz na maszyny do przepisania.

ROZDZIAŁ III.

Dziennik korespondencji.

§ 11.

Ewidencja spraw
wpływających do
Starostwa.

W celu utrzymania spraw wpływających do Starostwa w ewidencji wpisuje się je do Dziennika.

Nie wpisuje się do dziennika spraw, dla których prowadzone są w referatach specjalne rejestry, (§ 17), również gazet, obowiązkowych egzemplarzy druków, dowodów doręczenia pism urzędowych, ponaśleń, oraz pism, przeznaczonych do arkusza zbiorczego.

Na ponaślaniach otrzymanych z innych urzędów wpisuje się tylko liczbę sprawy ponaślanej, jej tok w g dziennika podawczego i datę otrzymania ponaślania, poczem przedkłada się je do wglądu Starości.

Odnosnie spraw przejściowych zwraca się uwagę na okólnik Nr. 40 z dn. 9/II-29 r. L. 553/Pr. (dołączony do niniejszej instrukcji).

§ 12.

1.
Zasadniczy podział
Dziennika.

Dziennik Korespondencji składa się z trzech zasadniczych części: A. B. C. Część A przeznaczona jest dla oznaczenia daty wpływu, liczby i znaku referenta; B dla oznaczenia przedmiotu sprawy, Urzędu lub petenta, od którego sprawa pochodzi, daty i liczby obcej aktu. Część C, składająca się z 8 rubryk i przeznaczoną jest dla krótkiego notowania przebiegu załatwienia sprawy.

2.
Sposób prowadzenia
Dziennika.

Praktycznie sposób prowadzenia Dziennika przedstawia się następująco: Urzędnik prowadzący Dziennik dzieli otrzymany dzienny wpływ na dwie zasadnicze grupy: a) sprawy wpływające do Urzędu poraz pierwszy i b) sprawy w których była już przeprowadzona korespondencja i które dzięki temu już figurują w Dzienniku.

a) sprawy nowe — wpisuje się przez wypełnienie części A i B Dziennika, a mianowicie: w górnej części rubryki A wpisuje się datę wpływu, w środkowej liczbę w dolnej zaś znak referenta, (pierwsze litery nazwiska, tak jednak, aby nie było wątpliwości co do osoby referenta). W rubryce B u góry wpisuje się nazwę Urzędu lub nazwisko osoby nadsyłającej akt, jego datę i liczbę oraz w skróceniu przedmiot sprawy. Załatwienie sprawy odnotowuje się w części C w rubryce „Dokąd”, odnotowując w przedziale węższej datę pisma wysyłanego i w szerszej adres wysyłki. Nazwy Urzędów należy notować w skrótach, których wykaz załącza się. Ewentualne nowe skróty, zaprowadzone przez Starostwo, winny być natychmiast wnoszone do wykazu skrótów, który winien być umieszczony na stole prowadzącego Dziennik. Treści załatwienia wpisywać nie należy. Ostatnia wąska przedziałka w rubryce „Dokąd” przeznaczona jest dla odnotowania terminu, wyznaczonego dla odpowiedzi, który w razie prolongaty lub ponaślania

zostaje skreślony i na nowo wpisany poniżej. O ile sprawa została skierowana odręcznie należy to zaznaczyć za pomocą właściwej pieczątki „odr.”.

Wpływające odpowiedzi, czyli sprawy drugiej grupy B jako już figurujące w Dzienniku notuje się w rubryce „Skąd” (w grupie C załatwienie”) wpisując w przedziale pierwszej (wąskiej) datę wpływu oraz w przedziale szerszej Urząd, datę i liczbę pisma. Akta otrzymują L. la mane przez 1, 2, 3 i t. d. stosownie do kolejności wpływu i rubryki, w której są wpisane.

3.
Arkusz Zbiorczy.

O ile odpowiedzi mają wpływać w większej ilości np. wszystkie Urzędy Gminne, posterunki i t. p. należy założyć z chwilą nadejścia pierwszej odpowiedzi arkusz zbiorczy i zaznaczyć to w rubryce „skąd” skrótem „ark. zb.” Arkusz Zbiorczy przechowuje się w terminarzu wraz z aktem do upływu wyznaczonego w referacie terminu, a po upływie tego terminu oraz ew. po naganiach z chwilą nadejścia ostatniej odpowiedzi wyciska się na niej u dołu pośrodku pieczęć wpływu i po wstawieniu w odpowiedniej przedziale „skąd” daty wpływu, oddaje się akt referentowi.

Cała dalsza korespondencja odnotowuje się sposobem wyżej opisanym w następnych kolejno przedziałkach rubryki „załatwienie” w kolejności ich numeracji (po wypełnieniu rubryki Nr. 3 „skąd” dalszy bieg sprawy należy odnotować w rubryce Nr. 3 „dokąd”).

4.
Perjodyki.

Na początku roku prowadzący dziennik oddziela na pierwszych stronach dziennika odpowiednią ilość liczb, przeznaczając je dla „perjodyk”, czyli dla sprawozdań periodycznych, przedkładanych instancjom wyższym.

Pozostałe wolne rubryki „Skąd” i „Dokąd” przeznaczone są na załatwienia inne niż sprawozdania (Naprz. zmiana zarządzenia zasadniczego i t. p.).

O ile sprawozdania przedkładane są na podstawie sprawozdań otrzymanych z Urzędów gminnych lub poster. P. P., można to zaznaczyć w rubryce B „Przedmiot sprawy” u dołu po stronie prawej w formie skrótu: „Ark. Zbiorczy” (patrz p. 3 niniejszego §-fu).

5.
Ostateczne załatwienie sprawy i wznowienia.

Jeśli sprawa została załatwiona ostatecznie, należy to zaznaczyć pieczątką „ost. zał.” w ostatnio wypełnionej rubryce „Dokąd”, wpisując jednocześnie na właściwym miejscu ostatniej rubryki (znak akt.). Dział i Poddział, do którego sprawa zostaje złożona. O ile mimo ostatecznego załatwienia sprawy po pewnym czasie zostanie ona wznowiona bądź z Urzędu bądź przez nadejście nowej korespondencji, należy dalszy bieg sprawy odnotować w najbliższej wolnej rubryce „Skąd” aż do wyczerpania wszystkich rubryk załatwienia.

6.
Łączenie liczb.

W razie wyczerpania wszystkich ośmiu rubryk „Załatwienia” należy sprawę przenieść pod nową liczbę Dziennika, zanotowując ją w przedziale ostatniej w rubryce „L. n.” (Liczba następna) zaś w przedziale B nowej liczby przy literach „L. p.” (Liczba poprzednia) dotychczasową liczbę aktu.

Ze względu na szczupłość rubryk prowadzący Dziennik powinien starać się wypełniać je pismem drobnym **lecz bardzo wyraźnem**.

§ 13.

Skorowidz.
(Wzór Nr. 5).

W celu ułatwienia odszukiwania spraw wpisanych do dziennika prowadzi się skorowidz. Dla lepszej orientacji dzieli się go na 2 części: 1) spraw imiennych i 2) spraw rzeczowych.

Skorowidz prowadzi się przez cały rok na luźnych kartkach według liter alfabetu. Przy większej ilości spraw, wpisywanych do skorowidza wprowadza się ponadto dalszą segregację według samogłosek następujących po spółgłoskach, a więc n. p. oddzielne arkusze na Ka, Ke, Ko, Ki. Odnosi się to do części pierwszej skorowidza, zawierającej sprawy imienne. W części rzeczowej wskazane jest natomiast tworzenie grup spraw w ten sposób, by sprawy jednego rodzaju były pod tą samą literą i w tej samej grupie przez cały rok wpisywane. W tym celu po wpisaniu pierwszej sprawy z danej grupy pozostawia się wolne miejsce na wpisanie następnych spraw tej grupy.

§ 14.

Wpisywanie spraw
do skorowidza.

Do skorowidza wpisuje się tylko sprawy po raz pierwszy do dziennika wpływające w ten sposób, że do pierwszej rubryki wpisuje się przedmiot sprawy, względnie imię i nazwisko i przedmiot sprawy, wynikający z nagłówka względnie treści sprawy, do drugiej rubryki liczbę dziennika Korespondencji. Sprawy ważniejsze o przedmiocie trudnym do ujęcia wpisuje się pod kilku literami i przedmiotami.

§ 15.

Dołączanie aktów
poprzednich.

Wynotowane obok pieczęci wpływu liczby aktów (pkt. 2 § 15) wyszukuje się w dzienniku podawczym, który wskazuje gdzie akt jest przechowywany (w składnicy, czy terminarzu), poczem dołącza się do wpływu akta poprzednie zaznaczając tę czynność na akcie przy liczbie.

Jżeli akt poprzedni załatwiono odręcznie, odnotowuje się na akcie przy liczbie datę pisma i władzę, do której sprawę wysłano np. L. 2428 z 28/IV. odr. Magistrat Węgrów.

§ 16.

Doręczanie spraw
referentom.

Po skutecznieniu wyszczególnionych wyżej czynności oddaje się wpływ zapisany do dziennika korespondencji referentom w oddzielnych teczkach bez pokwitowań (§ 9 pkt. 3).

ROZDZIAŁ V.

Rejestry, zapisywanie spraw.

§ 17.

Wpisywanie spraw
do rejestru.

Sprawy wyszczególnione poniżej wpisują referenci natychmiast po otrzymaniu poczty do odpowiednich rejestrów w kolejności wpływu wypełniając tylko pierwsze rubryki rejestru t. j. „liczbę porządkową”, imię i nazwisko ew. rubrykę miejsce zamieszkania, w tych rejestrach, w których taka rubryka znajduje się i oznaczenie przekroczenia w rejestrach karanych.

Pozostałą rubrykę rejestrów wypełnia się dopiero po definitywnem załatwieniu sprawy, wzgl. w toku sprawy: (w sprawach karnych). Sprawy stowarzyszeń pozostają w dzienniku do czasu zatwierdzenia tychże przez Urząd Wojewódzki. Z chwilą powrotu akt nowopowstałych stowarzyszeń z Województwa po ich zatwierdzeniu stowarzyszenie należy wciągnąć pod kolejny Nr. w rejestrze stowarzyszeń i z tą chwilą dalsze wpływy w sprawie tego stowarzyszenia noszą już L. rejestru.

Oddziały legalnie istniejących stowarzyszeń wciągane są od razu do rejestru, o ile nie zachodzi żadna przeszkoda prawna do dopuszczenia danego oddziału stow. do działalności.

Liczbę rejestru, pod którą dana sprawa została wpisana, wpisuje się na akcie pieczęci wpływu umieszczając obok niej znak literowy rejestru, w/g następującego klucza:

- | | |
|--|-------------|
| 1) podania o stwierdzenie i uznanie obywatelstwa | znak Ob. |
| 2) " o paszporty zagraniczne | znak P. Z. |
| 3) " o wize | znak Wi. |
| 4) " o pozwolenie na broń i karty łowieckie | znak Br. |
| 5) " o zezwolenie na widowiska, zabawy, od-
czyty, wiece, zgromadzenia i kwesty | znak Zgr. |
| 6) podania o karty rowerowe | znak Row. |
| 7) sprawy administracyjno-karne: | |
| a) mandatowe | znak Kr. M. |
| b) postępowanie zwykłe rejestralne | znak Kr. |
| 8) sprawy pobytu obcokrajowców (rejestracja i podania
o karty pobytu, azylu i ich prolongatę) | znak C. |
| 9) rejestracja zakładów rękoźmienniczych | znak Rz. |
| 10) rejestracja kotłów parowych | znak Par. |
| 11) kosztta leczenia | znak Lecz. |
| 12) świadectwa lekarskie | znak S. L. |

Zapisywanie spraw rejestrowych do skorowidza.

Sprawy zapisane do rejestrów w sposób wyszczególniony w § 19 zapisuje się tegoż samego dnia do prowadzonego przy rejestrze skorowidza, zawierającego imię i nazwisko petenta, wzgl. nazwę instytucji i liczbę rejestru, pod którą dana sprawa została zapisana w rejestrze.

Okładki.

Sprawy rejestrowe, o ile ich przebieg wymaga większej ilości załatwień i dłuższej korespondencji względnie ciągnąć się mogą parę lat, tak naprz. ulgi wojskowe i odroczenia, sprawy przemysłowe, stowarzyszenia niektóre karne i t. p. mogą być zaopatrzone w specjalne okładki szare (wzór Nr 6 w dołączonym wykazie druków).

Na drugiej stronie okładki w odpowiednich rubrykach wpisuje się datę wpływu i jego treść, następnie odnotowuje się wszystkie załatwienia, jak np. wezwanie stron, przesyłanie doniesienia wzgl. wyjaśnienia datę wydania decyzji orzeczenia i t. d.

Po lewej stronie (jak w dzienniku podawczym) wpisuje się datę i treść pism wpływających, po prawej wszelkie załatwienia, tak ażeby z notatek tych widoczny był w każdej chwili dokładny przebieg sprawy, aż do definitywnego załatwienia.

Przy wszystkich załatwieniach, tak referatowych jak i odrębnych, teczka pozostaje w terminarzu referatowym, a po definitywnem załatwieniu sprawy składana jest razem z aktami do składnicy podręcznej.

**Sprawy wpisane
do rejestrów tryb
postępowania
przed ost. sął.**

Jeżeli sprawa wpisana do rejestru (§ 11 i § 19) nie może być odrazu załatwiona i wymaga uzupełnień lub wyjaśnień, sporządza się w sposób ogólnie obowiązujący załatwienie (odr. lub ref.) aby zaś sprawa nie wyszła z ewidencji odpowiaduje się to załatwienie w rejestrze, w rubryce uwagi w sposób następujący:

Przy załatwieniach w formie referatu, przy których akta pozostają w Starostwie w terminarzu referatowym, zapisuje się w rubryce rejestru „uwagi” termin wyznaczony na odpowiedź, pod którym sprawa złożona została do terminarza, wgl odpowiedniej teckzi.

Mając odnotowany w rejestrze termin, można każdej chwili wyjąć akta z terminarza (teczki) i stwierdzić bieg sprawy.

Przechowywanie aktów w referatach.

W każdym referacie załatwiający sprawy wpisywane do rejestru, winna znajdować się szafa do składania aktów ost. zał., a ponadto terminarz referatowy (patrz wzory).

Powinna również być prowadzona oddzielnie terminatka dla spraw odrębnie, nie ostatecznie załatwionych.

Terminarze referatowe, można urządzić w formie teczek ponumerowanych w/g dni miesiąca lub nawet dekad.

§ 22.

Ponaglanie spraw
zapisanych
w rejestrach.

Jeżeli w oznaczonym terminie nie nadejdzie odpowiedzi (co sprawdza się codziennie, przeglądając odpowiednie przegrodki terminarza, referent albo przedłuży termin przekreślając poprzedni, albo zarządzi sporządzenie ponaglenia wyznaczając nowy termin.

Ponagляjąc sprawy robi się na akcie pod poprzednio wyznaczonym terminem, a obecnie skreślonym, uwagę „ponagłono dnia . . . na termin . . .” i składa się akta do terminarza pod nowym terminem.

§ 23.

Odpowiedzi
w sprawach zapi-
sanych do rejestru.

Na odpowiedziach wpływających w sprawach zapisanych do rejestru kancelarja wyciska tylko pieczęć wpływu, wpisuje datę wpływu i oddaje je referentowi, który posługując się rejestrem wymie poprzednie akta z terminarza i dołączy je do odpowiedzi.

Dołączwszy akta poprzednie referent przekreśla w rejestrze termin i załatwia sprawę ostatecznie, wypełniając pozostałą rubrykę rejestru, wzgl. w razie nowego nieostatecznego załatwienia notuje w rejestrze nowy termin jak poprzednio (§ 26).

Przez cały czas sprawa ma jedną tylko liczbę, pod którą została wciągnięta do rejestru, a wszystkie załatwienia wysyłane są pod tą liczbą, łamane pod kolejną liczbą załatwienia np. L. 3 Br.—po raz drugi L. 3 I-Br.

§ 24.

Odrębne za-
łatwianie spraw za-
pisanych do re-
jestrów.

Przy załatwieniach odrębnych odnotowuje się w rubr. rejestrów „uwaga” oprócz terminu krótka treść załatwienia w sposób bardzo zwięzły np. „PP. do zaop.” (post. Pol. Państw. w do wyj.” (Urz. Gm. do wyjaśnienia) i t. p.

Terminy tych załatwień wpisuje referent przed wysyłką aktów do terminatki referatowej spraw odrębnie załatwionych.

Przy ponagleniu wpisuje referent w rejestrze nowy termin przekreślając poprzedni, a po nadejściu odpowiedzi przekreśla notatkę zupełnie.

§ 25.

Wypełnianie
rejestru po powzię-
ciu decyzji.

W sprawach, w których definitywne załatwienie może być przychylnie lub odmowne (a więc wszystkich oprócz karnych), należy w razie odmownego definitywnego załatwienia odnotować w rubrykach rejestru przeznaczonych do odnotowania pozytywnych załatwień „odmówiono”.

Dla przejrzystości rejestrów decyzję odmowną należy wypisywać czernym atramentem.

Odmowną decyzję wpisuje się do rejestrów dopiero po uprawomocnieniu się jej t. j. po zatwierdzeniu jej przez II instancję w razie wniesienia odwołania, wzgl. po upływie terminu 14-to dniowego, przysługującego do odwołania.

Przechowywanie
aktów przed upra-
womocnieniem się
decyzji.

W ciągu 14-to dniowego terminu wyznaczonego do wniesienia odwołania, akt przechowuje się w terminarzu wzgl. w specjalnie na ten cel przeznaczonej teczce.

§ 26.

Akta wpisywane
do rejestrów —
znak akt i odda-
wanie do składnicy.

1) Sprawy wpisane do rejestru (§ 11 i § 19) załatwione ostatecznie przechowywane są w referacie w oddzielnych teczках.

Każda kategoria spraw, dla których prowadzony jest specjalnie rejestr tworzy osobny dział, wzgl. poddział w ogólnym większym dziale i nie może być dzielona, ponieważ dla całej tej kategorii spraw może być używany tylko jeden znak akt.

2) Dla spraw wciągniętych do dziennika, a należących zasadniczo do kategorii spraw do dziennika niewciąganych, należy tworzyć w składnicy ogólnej oddzielne poddziały i teczki np. z pośród spraw administracyjno-karnych: egzekucja grzywien i przesłuchiwanie do rejestru w drodze rekwiizycji.

3) Z końcem marca każdego roku oddaje referent sprawy z ubiegłego roku w teczках do ogólnej składnicy.

ROZDZIAŁ VI.

Postępowanie z aktami.

§ 27.

Załatwianie akt.

Sprawy przydzielone referentom mogą być załatwione:

- 1) a) odręcznie — „odr. ost. zał.” — są to sprawy ostateczne załatwione,
b) odręcznie do zwrotu „odr. do zwrotu” — przy sprawach tych wznacza referent **termin** odpowiedzi.
- 2) a) referatem, załatwienie ostateczne — **ost. zał.**
b) referatem załatwienie nieost. z **terminem** na odpowiedź.

§ 28.

Aprobata aktów.

Załatwione w sposób przewidziany w § poprzednim akta podlegają aprobacie Starosty lub upoważnionego referenta.

Na referacie umieszcza referent obok skrótu nazwiska datę załatwienia, ponadto zaś u góry referatu z prawej strony nazwę miejscowości i pozostawia wolne miejsce na wpisanie przez podpisującego daty podpisu czystopisu.

§ 29.

Akta załatwione, postępowanie.

Akta otrzymane z aprobaty Starosty, wzgl. upoważnionego referenta rozkłada Kancelarię na załatwione odr. i referatem.

§ 30.

Akta załatwione odręcznie — wypisywanie w Dz. Kor.

Akta załatwione odręcznie (odr. i odr. do zwrotu) oddaje Kierownik Kancelarii niezwłocznie po otrzymaniu z podpisu prowadzącemu dziennik korespondencji, celem wypisania w cz. II dziennika korespondencji.

1) Przy sprawach odręcznie załatwionych w rubr. dziennika „uwaga” umieszcza się znak odr. i ost. zał.

2) przy sprawach załatwionych odr. do zwrotu umieszcza się w rubr. „termin” termin wyznaczony na odpowiedź.

Sprawy rejestrowe jako już odnotowane stosownie do § 26 oddaje wprost do Ekspedytu.

§ 31.

Terminatka. (Wzór Nr. 7).

Terminy odnotowane w dzienniku korespondencji przy sprawach odręcznie załatwionych (§ 27 pkt. 2) wpisuje się do terminatki ułożonej w/g dat kalendarzowych na każdy miesiąc.

§ 32.

Referatowe załatwienia.

Akta załatwione referatem oddaje Kierownik Kancelarii maszynistce do przepisania po uprzednim wyciśnięciu pod referatem — po prawej stronie uwag umieszczonych przez referenta dla kancelarii — pieczętki ekspedycyjnej,

EKSPEDYTURA.

Otrzymano dnia _____
Przepisano „ _____
referat _____
Porównano czystopis _____
Wysłano dn. _____
Zwrócono Oddz. Kanc. dn. _____

której rubrykę 1-ą sam wypełnia.

§ 33.

Aktów referato-
wych przepisy-
wanie.

Czystopisy referatów muszą być czytelne, bez błędu, czysto sporządzone i zupełnie zgodne z referatem.

W razie wątpliwości nie wolno przepisywać (wzgl. wogóle kancelarii) dokonywać zmian, może zaś uczynić to wyłącznie referent.

Czystopisy oddaje maszynistka Kierownikowi Kancelarii po wpisaniu w odnośnej przedziałce pieczęci ekspedycyjnej daty przepisania i sprawdzenia, oraz swego nazwiska.

Na czystopisie umieszcza maszynistka z lewej strony u dołu początkowe litery swego imienia i nazwiska.

§ 34.

Data czystopisu.

1) Aprobant aprobując referat stawia obok signum aprobaty datę tejże.
2) Daty tej maszynistka przepisując referat w czystopisie nie wstawia, a pozostawia obok nazwy miejscowości wolne miejsce do wpisania daty przez podpisującego czystopis.

Podpisujący datę czystopisu wstawia równocześnie w referacie (vide § 28).

§ 35.

Czystopisów i pism
odręcznych przy-
gotowania do
wysyłki.

Po przepisaniu i sprawdzeniu referatu, przedkłada Kierownik Kancelarii czystopisy razem z odnośnymi aktami w teczkach do podpisu Staroście, wzgl. upoważnionemu referentowi, a po podpisaniu oddaje urzędnikowi dokonywującemu wysyłki. Urzędnik wysyłający dołącza do czystopisów załączniki wymienione w referatach, wpisuje w pieczęci ekspedycji datę wysłania czystopisów i zwrócenia referatów kancelarii, oraz na wypadek przeoczenia przez podpisującego czystopis wstawia na referacie datę czystopisu a czystopisy oraz pisma załatwione odrębnie (§ 30) wkłada do odpowiednich przegródek w szafie adresowej.

Następnie całodzienną wysyłkę wybiera z poszczególnych przegródek szafki, kopertuje i pakuje (przy ew. pomocy woźnych), zapisuje do książki doręczeń i wysyła.

§ 36.

Pisma pilne,
wysyłka.

Pisma pilne muszą być natychmiast wysłane, wzgl. doręczone.
Jeżeli pismo jest ważnej treści lub też do pisma dołączone są ważne załączniki, należy je wysłać listem poleconym.

§ 37.

Pisma poufne,
wysyłka.

Pisma poufne wysyła się w dwóch kopertach. Na zewnętrznej umieszcza się zwykły adres a na wewnętrznej tylko napis „poufne” lub „do rąk Naczelnika Urzędu”.

§ 38.

Doręczanie i wy-
syłka pism wy-
czajnych.

Pisma doręczane miejscowym władzom i ew. interesantom mogą być niekopertowane.

Doręczanie pism urzędowych w miejscu wykonują woźni i gońcy.

Korespondencję do władz zamiejscowych przesyła się pocztą wzgl. w razie braku poczty w miejscu zamieszkania adresata (siedziby Urzędu) oddaje się posłańcom gminnym.

Po wysłaniu czystopisów i uskutecznieniu na referatach notatek omówionych w § 35, urzędnik dokonywujący wysyłki zwraca referaty prowadzącemu składnicę i terminarz, a korespondencję rejestrową referentom.

§ 39.

Terminarz.

Akta załatwione referatowo nie ostatecznie, z wyznaczonym terminem na odpowiedź, składa się po wypisaniu w dzienniku korespondencji i uskutecznieniu wysyłki czystopisu do terminarza pod odnośnym terminem.

Terminarz jest to szafka z 30-tu przegródkami oznaczonymi Nr. Nr. dni miesiąca.

W poszczególnych przegródkach przechowuje się akta oznaczone terminem jednego dnia bez względu na miesiąc.

Akta z terminem 30 i 31 składa się w ostatniej przegródce razem.
W terminarzu przechowuje się również akta, na podstawie których przedsięwzięta ma być jakaś czynność służbowa np. dochodzenie komisyjne, a na których referent umieścił uwagę, kancelarja zwrot ref. dnia.
Akta te zwraca się referentowi w przeddzień wyznaczonego terminu.
Zalecane jest przechowywanie ważniejszych aktów w terminarzu referatowym.

§ 40.

Ponaglanie pism załatwionych referentem.

Codziennie z rana urzędnik prowadzący terminarz przegląda wszystkie akta złożone do przegródki szafki odpowiedniego dnia i te, na których referent umieścił uwagę „zwrot ref. dnia” oddaje referentowi po uskuteczniczeniu w dzienniku korespondencji w uwadze „termin”, notatki zwrot referentowi „zwr. ref.”

Akta, na które odpowiedź w oznaczonym terminie nie wpłynęła, przedkłada kancelarja referentowi, który na podstawie aktów zdecydował, czy oznaczony na akcie termin jest właściwym i kancelarja ma sporządzić ponaglenie, czy też zmienił termin lub zdecydował, że ponaglenia należy wogóle zaniechać.

I-e ponaglenie podpisuje odpowiadny referent.

(Wzr. Nr. 7).

(Wzr. Nr. 8).

Jeżeli mimo pierwszego ponaglenia odpowiedź w oznaczonym w tem ponagleniu terminie nie została nadesłana, kancelarja przedkłada za pośrednictwem odpowiedniego referenta akt Staroście, który zarządzi II-e ponaglenie z żądaniem poznania przyczyn niezakończonych spraw w oznaczonych poprzednio terminach.

(Wzr. Nr. 10).

Ponaglenia do władz równorzędnych podpisuje Starosta, lub upow. ref. Ponaglenia nie otrzymują nowej liczby, lecz są sporządzane i odnotowywane w dzienniku pod ostatnią liczbą sprawy (identycznie w rejestrze).

§ 41.

Ponaglanie pism odręcznych.

Powyższy tryb odnosi się również do spraw załatwionych odręcznie (odr. do zwr.) z tą różnicą, że wobec braku aktów wysyłanych odręcznie kancelarja przedstawia referentowi stan sprawy ustnie, posługując się dziennikiem, wzgl. terminarką.

ROZDZIAŁ VII.

Składnica.

§ 42.

Składnica akt.

1) Akta załatwione ostatecznie składa się do składnicy w/g rzeczowego podziału spraw na działy i poddziały.

Rozkład rzeczowy.
(Wzr. Nr. 11).

Nad przegródkami szafy przeznaczonej do składania aktów załatwionych należy umieścić napis odpowiedniego działu i poddziału.

Oznaczenie działów.

2) Działy oznaczają się literami rzymskimi, poddziały arabskimi
np. dział III wojskowy } III.2.
poddział II odroczenia }

Takie same napisy należy umieścić na okładkach (teczkach) każdego poddziału.

Układanie akt w poddziałach.

3) Do każdego poddziału używa się oddzielnych teczek, w których akta danego poddziału składa się w porządku arytmetycznym.

Uwaga: Akta o liczbach najniższych znajdują się w teczkach na samym wierzchu. *

Znak akt.

4) Dział i poddział znak akt oznacza na załatwionym akcie u góry z prawej strony referent kolorowym ołówkiem, nigdy zaś kancelarja (III.2).

Ustalenie ilości działów i poddziałów.

5) Podział na działy i poddziały ustala się na początku roku według dołączonego rozkładu, można jednak w razie potrzeby tworzyć nowe działy i poddziały, unikając jednakże tworzenia poddziałów „różne” i „ogólne”.

Ważniejsze sprawy należy wzywać do teczek. Jeżeli tecka danego podziału będzie przepelniona aktami, można podział dzielić na tomy, oznaczając ich kolejno.

§ 43.

Wydawanie aktów ze składnicy.

Ze składnicy wydaje się akta tylko przy dołączaniu do pism następnych wpływających w tej samej sprawie do Starostwa, albo na żądanie referenta. W miejsce wydanych ze składnicy aktów referentowi pozostawia tenże podpisana przez siebie kartę zastępczą:

„Akt L z dnia r. podjąłem
Dnia podpis”.

§ 44.

Archiwum.

W składnicy przechowuje się akta z 3 ostatnich lat.
Akta starsze oddaje się rocznikami do archiwum.

§ 45.

Wykaz czynności i zaległości.

1) Na dzień 10 stycznia, kwietnia, lipca i października sporządza się na podstawie dziennika podawczego i rejestrów kwartalny wykaz czynności i zaległości z ostatniego i poprzednich kwartałów.

Przedkładanie wykazu zaległości
Urz. Wojew.
(Wzr. Nr. 12).

Wykaz ten sporządza się w 4 egz. z których 1 pozostaje w kancelarii po jednym otrzymuje Starosta i referent, a jeden odsyła się do Urzędu Wojewódzkiego.

2) Do dnia 10 stycznia i 10 lipca sporządza się półroczne wykazy zaległości za ubiegłe półrocze w 4 egz., z przeznaczeniem jak w p. 1.
Wykazywać należy sprawy a nie liczby.

§ 46.

Udzielanie wyjaśnień przez kancelarię.

Kancelaria przez kierownika kancelarii może udzielić interesantom wyjaśnień:

- 1) czy pismo ich wpłynęło do Starostwa,
 - 2) pod jaką liczbą zostało wpisane do dziennika korespondencji wzgl. któremu referentowi zostało oddane do załatwienia,
 - 3) czy i kiedy zostały załatwione,
 - 4) dokąd i kiedy zostały wysłane.
- Blizszych wyjaśnień może udzielić tylko referent, wzgl. Starosta.

ROZDZIAŁ VIII.

Kierownik Kancelarii.

§ 47.

Nadzór nad personelem.

1) Kierownikowi kancelarii podlegają wszyscy urzędnicy przydzieleni do pracy kancelaryjnej, oraz niżsi funkcjonariusze (woźni, stráže).

Kierownik Kancelarii:

2) wykonuje nadzór nad Kancelarią i sprawem jej działaniem (§ 3),

Księga przyjęć.

3) prowadzi książkę przyjęć interesantów przez Starostę,

Przyjmowanie i rozdzielanie poczty.

4) spełnia czynności wyszczególnione w §§ 3 — 10, 30 — 32, 35, 37 tj. przyjmuje korespondencję, rozdziela ją i w mniejszych starostwach osobiście prowadzi ekspedycję i t. p.

Uwierzytelnianie odpisów.

5) uwierzytelnia odpisy pism i dokumentów sporządzonych na żądanie władz i osób zainteresowanych, jak również załączników umieszczając na nich klauzulę:

„Zgodność z oryginałem potwierdzam:

Lublin, dnia r.

Kierownik Kancelarii”

Odpisy pism i dokumentów wydawane osobom prywatnym podlegają opłacie stempłowej w/g skali ustalonej ustawą stempłową.

Sprawy budżetowo-gospodarcze.

6) Załatwia sprawy budżetowo-gospodarcze prowadząc w związku z tem książki rachunkowe i gospodarcze (inwentarzowa, materiałowa, depozytów, podręcznych i rzeczowych, kontrolę blankietów i t. p.)

(Wzór Nr. 13).

Uwaga: a) Na wszystkie blankiety urzędowe jak paszporty, karty na broń i t. d. prowadzi się jedną książkę kontrolną podzieloną na oddzielne kolumny dla każdego rodzaju blankietów,
b) Kierownik Kancelarii wydaje referentom blankiety, znajdujące się stale pod zamknięciem, w miarę potrzeby,
c) Rozchód prowadzi się liczbowo, wpisując ilość wydanych referentom blankietów, z wyszczególnieniem numerów i serii blankietów,
d) Referenci kwitują każdorazowo odbiór blankietów.

Zamawia i rozdziela przybory kancelaryjne i ma nadzór nad inwentarzem i urządzeniem Starostwa

Utrzymanie porządku.

Jest intendentem starostwa i z tego tytułu ponosi odpowiedzialność oraz czuwa nad utrzymaniem porządku i czystości w Urzędzie i otoczeniu Urzędu, oraz nad należytem zabezpieczeniem pod każdym względem poszczególnych biur i całego Urzędu.

Zbiór i ewidencja okólników i rozporządzeń.

W dalszym ciągu do obowiązków Kierownika Kancelarii należy:

8) Prowadzenie zbioru rozporządzeń i okólników władz przełożonych, oraz skorowidza do tegoż zbioru.

Okólniki nadsyła Urząd Wojewódzki Starostwom w 4 egz., z których jeden składa się do aktów, drugi oddaje Staroście, trzeci referentowi do zbioru okólników referatowych, czwarty zatrzymuje Kierownik Kancelarii do ogólnego zbioru okólników

Uwaga: Jeżeli Starostwo otrzyma dwa egz. okólnika (M. S. Wzwa. nadsyłając będzie Starostwom okólniki za pośrednictwem Urzędu Wojewódzkiego tylko w 2 egz.), wówczas Kierownik Kancelarii składa jeden egz. do ogólnego zbioru okólników, 2-gi zaś po normalnym przeManipulowaniu kancelarii, przesyła referentowi do załatwienia.

Okólnik ten zostaje w akcie, a referent wkłada do podręcznego zbioru okólników dla pamięci kartkę z wyszczególnieniem przedmiotu i liczby okólnika, lub odwrotnie.

Ogólny zbiór okólników, znajdujący się w przechowywaniu Kierownika Kancelarii prowadzony jest rocznikami w/g kolejności numerów. Przy każdym roczniku winien Kierownik Kancelarii prowadzić skorowidz w/g rodzaju spraw (naprz. wodne, przemysłowe, wojskowe).

Periodyczne sprawozdania, wykaz.
(Wzór Nr. 14).

9) Prowadzenie wykazów wszystkich periodycznych sprawozdań, które przez Starostwo przedkładane być mają w oznaczonych terminach przełożonym władzom i czuwanie, by co najmniej na 5 dni przed terminem wysłania sprawozdania odnośny akt został wznowiony i oddany z potrzebnym materiałem właściwemu referentowi do przygotowania sprawozdania.

Prowadzenie biblioteki i katalogu do niej.

10) Powadzenie biblioteki urzędowej Starostwa, kompletowanie i utrzymywanie w porządku wydawnictw urzędowych (Dziennik Ustaw, Monitor, Dzienniki urzędowe i m.).

Biblioteka wciągnięta ma być do książki inwentarzowej, a ponadto prowadzić należy dokładny katalog książek w/g działu.

Dziennik Urz. Wojew. Lub.

11) Zarządzeń i okólników treści ogólnej, które winny dotrzeć do wiadomości szerszego ogółu, Urząd Woj. nie przesyła Starostwom w formie oddzielnych pism, lecz ogłasza je tylko w Dz. Urz. Województwa.

Ewentualne więc zarządzenia organom podległym wydają Starostwa posługując się tylko Dziennikiem Urz. Wojew.

Dla orientacji Administracja Dz. Urz. przesyłać będzie równocześnie z dziennikiem urzędowym 2 egz. wykazu okólników i zarządzeń ogłoszonych w Dz. Urz.

Jeden egz. wykazu przechowuje Kierownik Kancelarii w ogólnym zbiorze okólników, drugi zaś rozcina na oddzielne kartki, które przeprowadza przez manipulację kancelaryjną (Dziennik korespondencji, skorowidz) i przydziela poszczególnym referentom, jak zwykły akt do załatwienia.

Przechowywanie pieczęci.

12) Pieczęcie kancelaryjne, o których mowa w instrukcji, jak również pieczęć lakowa znajdują się w przechowywaniu u Kierownika Kancelarii.

Pieczęć okrągłą znajduje się u Starosty, który za należyte jej użycie ponosi wyłączną odpowiedzialność.

92

WYKAZ WZORÓW DRUKÓW
do Instrukcji kancelaryjnej dla Starostw.

1. Wzór Nr.	1	Poświadczenie złożenia podania	§ 6
2. " "	2	Książka depozytowa	§ 7
3. " "	3	Dziennik korespondencji	§ 11
4. " "	4	Arkusz zbiorczy	§ 12
5. " "	5	Skorewidz spraw	§ 13
6. " "	6	Okladka na akta karne i inne	§ 22
7. " "	7	Terminatka	§ 35
8. " "	8	Ponaglenie I-sze (kolor żółty)	§ 44
9. " "	9	" II-gie (kolor czerwony)	§ 44
10. " "	10	" do władz równorzędnych	§ 44
11. " "	11	Rozkład rzeczowy akt	§ 46
12. " "	12	Wykaz zaległości	§ 49
13. " "	13	Kontrola blankietów	§ 51
14. " "	14	Wykaz periodycznych sprawozdań	§ 51

STAROSTWO

data

192

L.

Potwierdzenie odbioru.

Potwierdzam odbiór podania, odwołania, zażalenia

złożonego w dniu

192 r. przez p.

w sprawie

Pożpis przyjmującego

Druk. Dzia. 263.1251111

[illegible]

A. Data o wyprawie, Lubomir, Kochanow	B. PRZEDMIOT SPRAWY	C. Z A Ł A T W I E N I E:							
		DOKŁĄD		SKŁĄD		DOKŁĄD		SKŁĄD	
		Data ADRES WYŚYŁKI	Data URZĄD, DATA I LICZBA OBCE	Data ADRES WYŚYŁKI	Data URZĄD, DATA I LICZBA OBCE	Data ADRES WYŚYŁKI	Data URZĄD, DATA I LICZBA OBCE	Data ADRES WYŚYŁKI	Data URZĄD, DATA I LICZBA OBCE
1	Z dn. L.	1	2	2	3				
	L. P.	3	4	4			L. N.	Znak akt	
2	Z dn. L.	1	2	2	3				
	L. P.	3	4	4			L. N.	Znak akt	
3	Z dn. L.	1	2	2	3				
	L. P.	3	4	4			L. N.	Znak akt	
4	Z dn. L.	1	2	2	3				
	L. P.	3	4	4			L. N.	Znak akt	
5	Z dn. L.	1	2	2	3				
	L. P.	3	4	4			L. N.	Znak akt	
6	Z dn. L.	1	2	2	3				
	L. P.	3	4	4			L. N.	Znak akt	
7	Z dn. L.	1	2	2	3				
	L. P.	3	4	4			L. N.	Znak akt	
8	Z dn. L.	1	2	2	3				
	L. P.	3	4	4			L. N.	Znak akt	
9	Z dn. L.	1	2	2	3				
	L. P.	3	4	4			L. N.	Znak akt	
0	Z dn. L.	1	2	2	3				
	L. P.	3	4	4			L. N.	Znak akt	

STAROSTWO _____

Termin: _____

Arkusz zbiorczy

sprawozdań przedłożonych na rozporządzenie Starostwa

z dnia _____ 192 r. Nr. _____ w sprawie _____

SPRAWOZDANIE PRZEDŁOŻYŁ						
L. p.	U r z ą d	Sprawozdania		Data przynaglenia		Uwagi
		Data	Liczba	1-go	2-go	
1						
2						
3						
4						
5						
6						
7						
8						
9						
10						
1						
2						
3						
4						
5						
6						
7						
8						
9						
10						
1						
2						

Starosta _____

L. dziennika
rejestru

AKTA

Sprawy _____

Z _____

Wzrost: _____
Ciężar ciała: _____

[illegible]

STAROSTA _____

Druk do instrukcji kancel. Wzór Nr. 2 § 44.
(Kolejny)

_____, dnia _____ 19__ r.

Przedmiot: _____

I. Posażenie

Do
Urzędu Gminnego (Magistratu)
Posterunku Pol. Państw.

W _____

Przypominam wykonanie polecenia _____
z dnia _____ 19__ r.

Sprawozdanie polecam przedłożyć Starostwu do dn. _____

Referent

Termin: _____

Druk. Urz. Woj. Lublin.

STAROSTA _____

_____, dnia _____ 19__ r.

II. Prysznienie

Do _____

Wykonanie polecenia mego z dnia _____ 19__ r. _____
w sprawie powyższej dostaje się w dniach 5-ku pod rygorem wydania postanowienia na koszt
p. Wniosk. i powozu gminnego po odbiorze każdego sprawozdania.

Starosta

Termin: _____

Wzrost: _____
Ak. § 22. Wzrost Star. dla Starosty
Druk. Urz. Woj. Lublin.

Starosta _____

Druk do instrukcji kancel. Wzór Nr. 10 § 44.

_____, dnia _____ 19__ r.

Przedmiot: _____

Do _____

W _____

Proszę o przyspieszenie załatwienia pisma (relacji — odczwy) z dnia _____
_____ w sprawie w przed-
miocie wymienionej.

Starosta

Termin: _____ 19__ r. załatwienia.

ROZKŁAD

SPRAW RZECZOWYCH DLA SKŁADNICZY.

Dział I. Bezpieczeństwo Publiczne.

- Poddziały:
1. Sprawozdanie sytuacyjne,
 2. Policja Państwowa — organizacyjne,
 3. Bezpieczeństwo Publiczne, ruch wywrotowy, aresztowania polityczne, ruch społeczny, zawodowy, narodowościowy, polityczny, zaburzenia i akcja przeciwpaństwowa,
 4. Porządek publiczny, bandytyzm, kradzieże, włóczęgostwo,
 5. Strajki,
 6. Inwigilacje,
 7. Świadectwa moralności i opinie,
 8. Widowiska, zjazdy, wiece, zebrania, kwesty, zabawy, odczyty,
 9. Stowarzyszenia, związki, organizacje,
 10. Prasa,
 11. Nadzór nad lokalami rozrywkowymi, szkoły tańców, godziny policyjne,
 12. Kary na broń i łowieckie,
 13. Handel bronią i amunicją.

Dział II. Przynależność Państwowa i ruch ludności.

- Poddziały:
1. Metrykalne, księgi stanu cywilnego, księgi ludności,
 2. Przynależność Państwowa,
 3. Paszporty zagraniczne,
 4. Wizy,
 5. Emigracja i reemigracja,
 6. Ewidencja cudzoziemców (rejestracja i karty pobytu),
 7. Zmiana nazwisk.

Dział III. Organizacyjne, personalne i budżetowo-gospodarcze.

- Poddziały:
1. Organizacyjne,
 2. Personalne, ogólne i niewciągnięte do dziennika poufnego,
 3. Budżetowo-gospodarcze, płace urzędników i pracowników.

Dział IV. Wojskowe.

- Poddziały:
1. Pobór (zarządzenia ogólne), ewidencja poborowych i poszukiwania,
 2. Odroczenia,
 3. Zezwolenia na związki małżeńskie,
 4. Zebrania kontrolne, ćwiczenia rezerwistów, ewidencja rezerw.
 5. Opłaty i taksy na rzecz wojska,
 6. Zasiłki dla rodzin rezerwistów,
 7. Kwaterunek, świadczenia i odszkodowania za straty poczynione przez wojsko,
 8. Meldunki rezerwy i pospolitego ruszenia,
 9. Sprawy inwalidów wojennych i ich rodzin,
 10. Ewidencja i klasyfikacja zwierząt pociągowych,
 11. " " wozów, rowerów i taboru samochodowego,
 12. Wychowanie fizyczne i przysposobienie wojskowe,
 13. Gołębie pocztowe.

Dział V. Administracyjno-karne.

- Poddziały:
1. Orzecznictwo mandatowe,
 2. " rejestralne,
 3. Zarządzenia ogólne i inne sprawy karne wpisywane do dziennika,
 4. Komisja antyalkoholowa,
 5. Walka z lichwą.

Dział VI. Wyznaniowe.

- Poddziały:
1. Sprawy rzymsko-katolickie i grecko-katolickie,
 2. " żydowskie,
 3. Sprawy innych wyznań,
 4. Sprawy seki.

Dział VII. Samorządowe.

- Poddziały:
1. Sprawy Sejmiku i Wydziału Powiatowego.
 2. Podział administracyjny powiatu na gminy,
 3. Wybory rad gminnych (miejskich i wiejskich), wójtów i burmistrzów,
 4. Wybory sołtysów,
 5. Koszta leczenia, opieka społeczna,
 6. Przynależność gminna,
 7. Spis ludności,
 8. Sprawy szkolne,
 9. Budowa i naprawa dróg i mostów,
 10. Dyscyplinarne,
 11. Podatki i składka ogniowa,
 12. Podwoły i inne,
 13. Ogólne sprawy poruczonego zakresu działania gmin i miast.

Dział VIII. Przemysłowe, wodne, odbudowa i danina lasowa.

- Poddziały:
1. Przemysłowe — uprawnienia przemysłowe i zgłoszenia przedsiębiorstw,
 2. Zakłady rzemieślnicze,
 3. Kotły parowe,
 4. Miary i wagi,
 5. Wodne — spółki spółki wodne, melioracje,
 6. Przedsiębiorstwa przewozowe,
 7. Szoferzy,
 8. Karty rowerowe,
 9. Poczty, telegrafy, telefony i koleje,
 10. Danina lasowa,
 11. Odbudowa.

Dział IX. Rolne.

- Poddziały:
1. Majątki państwowe,
 2. Ochrona lasów, zalesienia wydm piaszczystych,
 3. Komasacja i likwidacja serwitutów,
 4. Rybołówstwo,
 5. Klęski elementarne.

Dział X. Praca i Opieka Społeczna.

- Poddziały:
1. Ubezpieczenia społeczne,
 2. Zaświadczenia emerytalne.

Dział XI. Architekt.

- Poddziały:
1. Architektoniczno - budowlane,
 2. Regulacja osiedli,
 3. Zarząd gmachami państwowymi, ich budowa i remont,
 4. Zabytki nieruchome i ruchome, wykopaliska i znaleziska, inwentaryzacja i ochrona.

Dział XII. Sanitarne.

- Poddziały:
1. Lekarze, dytyści, felerzy i polozne,
 2. Szpitale państwowe, komunalne i prywatne,
 3. Uzdrowiska, zakłady kąpielowe i derynfekcyjne,
 4. Ambulatorja, apteki i składy apteczne, wytwórnie leków, wód mineralnych i środków leczniczych,
 5. Epidemie — szczepienia ochronne,
 6. Sanitaro-policyjne, nadzór nad wytwórniami artykułów spożywczych,
 7. Cmentarze, grzbanie zmarłych, ekshumacja i przewóz zwłok,
 8. Nadzór sanitarny nad mieszkaniem i zakładami przemysłowymi,
 9. Zakłady opiekuńcze i przytuliska, szkolne i opieka nad dziećmi,
 10. Walka z nierządem i chorobami wenerycznymi,
 11. Więzienia i sprawy sądowo-lekarskie,
 12. Zawiadzenia lekarskie, świadectwa zdrowotności,
 13. Rachunki — poswiadczenie,
 14. Zawodowo-lekarskie i inne.

Dział XII. Weterynaryjne.

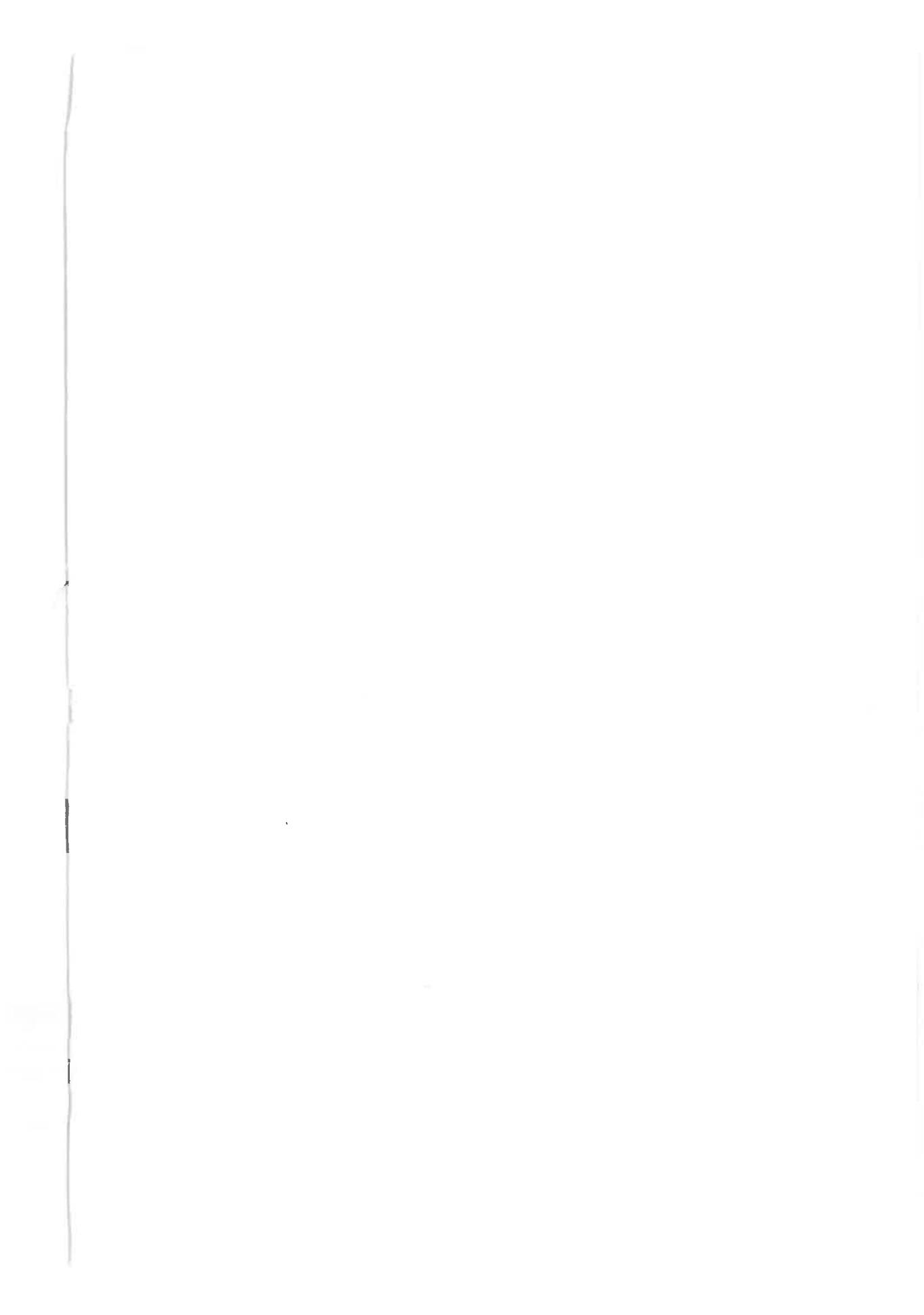
- Poddziały:
1. Lekarze weterynaryj, sanitariusze, felerzy,
 2. Rzeźnie, targowice, zakłady utylizacyjne (grzebowiska, rakarnie) wykazy uboju,
 3. Paszporty zwierzęce,
 4. Ogładacze zwierząt i mięsa,
 5. Walka z chorobami zaraźliwymi, wykazy i sprawozdania,
 6. Licencja i spisy zwierząt,
 7. Sprawy zawodowe i inne.

[illegible]

WYKAZ PERJODYCZ.

NYCH SPRAWOZDAŃ,

No. specimen?	Psychol. (clinical observation)	G. C. M. (17)	G. C. M. (17)				G. C. M. (17)
			Int.	Ext.	Int.	Ext.	
1							
2							
3							
4							
5							
6							
7							
8							
9							
10							
11							
12							
13							
14							
15							
16							
17							
18							
19							
20							
21							
22							
23							
24							
25							
26							
27							
28							
29							
30							
31							
32							
33							
34							
35							
36							
37							
38							
39							
40							
41							
42							
43							
44							
45							
46							
47							
48							
49							
50							
51							
52							
53							
54							
55							
56							
57							
58							
59							
60							
61							
62							
63							
64							
65							
66							
67							
68							
69							
70							
71							
72							
73							
74							
75							
76							
77							
78							
79							
80							



Książka przedstawia obsługę kancelaryjną starostw powiatowych województwa lubelskiego w latach 1919–1939 w szerokim kontekście funkcjonowania tych urzędów. Autor podjął próbę analizy roli obsługi kancelaryjnej w toku urzędowania oraz ustalenia jej wpływu na sprawność administracji. Publikacja jest adresowana do osób zainteresowanych problematyką funkcjonowania administracji publicznej oraz zarządzania dokumentacją, nie tylko w przeszłości ale i współcześnie. Może stanowić pomoc w warsztacie historyka korzystającego ze źródeł wytworzonych przez nowoczesną administrację oraz archiwisty zajmującego się dokumentacją o takiej właśnie proweniencji. Przydatna może być także w dydaktyce uniwersyteckiej, zwłaszcza w zakresie historii, archiwistyki i administracji.

Marek Konstankiewicz – absolwent Uniwersytetu Marii Curie Skłodowskiej, magister historii (2001 r.), magister administracji (2002 r.) oraz doktor nauk humanistycznych w zakresie historii (2005 r.), pracownik Archiwum Państwowego w Lublinie (w latach 2005–2006), adiunkt w Zakładzie Archiwistyki macierzystej uczelni (od 2006 r.). Zainteresowania badawcze: historia administracji i problematyka zarządzania dokumentacją ze szczególnym uwzględnieniem okresu II Rzeczypospolitej, archiwistyka, prawne i administracyjne aspekty działalności archiwalnej oraz historia kolejnictwa.



ARCHIWUM PAŃSTWOWE
W LUBLINIE

