

Marek Konstankiewicz, *Kancelaria starostw województwa lubelskiego w latach 1919–1939*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2011, ss. 290

Starosta powiatowy (wraz ze starostwem – jako podległym mu urzędem, powołanym do jego obsługi) zajmował w latach 1919–1939 ważne miejsce w strukturze administracji rządowej Drugiej Rzeczypospolitej. Starosta powoływany był przez ministra spraw wewnętrznych, personalnie i służbowo podlegając wojewodzie, stał na czele powiatu i był przedstawicielem rządu i zwierzchnikiem ogólnej administracji rządowej oraz działów administracji z nią zespolonej na terenie swego powiatu.

Stanowisko starosty – urzędu o bardzo szerokich kompetencjach rzeczowych i jednocześnie urzędu I instancji w hierarchii administracji ogólnej państwa polskiego, czyli w pierwszej kolejności „narażonego” na kontakty ze społeczeństwem, a jednocześnie w teź hierarchii ulokowanego najbliższej społeczności lokalnych – wymagało stałego dopływu informacji o sytuacji na podległym terenie. Stąd też tak bardzo istotne dla sprawnego i skutecznego funkcjonowania urzędu starościńskiego były: obieg pism (czyli zawartych w nich informacji) oraz przejrzysty układ archiwaliów zgromadzonych w składnicy akt urzędu, niepotrzebnych w pracy bieżącej, ale – w razie zaistnienia takiej konieczności – łatwych do szybkiego odnalezienia.

Zagadnieniu organizacji pracy kancelaryjnej urzędów starościńskich województwa lubelskiego w okresie dwudziestolecia międzywojennego poświęcona

została publikacja Marka Konstankiewicza, adiunkta w Zakładzie Archiwistyki Instytutu Historii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, zatytułowana *Kancelaria starostw województwa lubelskiego w latach 1919–1939*.

Praca podzielona została na cztery zasadnicze części, dotyczące: ustroju administracji zespolonej szczebla powiatowego województwa lubelskiego (omówione tu zostały kompetencje merytoryczne starostów oraz organizacja podległych im urzędów starościńskich i ich personel), zarządzania pracą kancelaryjną w starostwach (zaprezentowano kompetencje i obowiązki osób kierujących pracą tej komórki organizacyjnej urzędu, normatywy regulujące ową pracę oraz kwestie jej kontroli), organizacji kancelarii (w rozumieniu podziału obowiązków związanych z wykonywaniem czynności biurowych w urzędzie oraz stosowanych systemów kancelaryjnych), roli kancelarii w toku urzędowania (omówione zostały w tej części: rola komórek kancelaryjnych w załatwianiu spraw urzędowych oraz ogólny wpływ sprawności działania kancelarii na funkcjonowanie administracji publicznej), uzupełnione stosownym wstępem i zakończeniem. Za materiał ilustracyjny posłużyła autorowi fotokopia fragmentu tekstu przepisów o trybie urzędowania starostw województwa lubelskiego z listopada 1929 r., w części poświęconej ich instrukcji kancelaryjnej.

Wstęp publikacji zawiera przegląd stanu dotychczasowych badań nad różnymi aspektami organizacji i działalności kancelarii urzędów polskiej administracji państwowej okresu dwudziestolecia międzywojennego, omówienie wykorzystanych przez autora źródeł archiwalnych, konstrukcję pracy i charakterystykę jej celów badawczych. Celami takimi były „...pogłębienie znajomości organizacji obsługi kancelaryjnej starostw” (s. 15) oraz „...określenie miejsca czynności kancelaryjnych w szerokim kontekście funkcjonowania administracji [zespolonej szczebla powiatowego]” (s. 16). Pierwszy z owych celów badawczych objął zagadnienia sposobu wykonywania czynności, wchodzących w skład szeroko rozumianego zarządzania dokumentacją w starostwach powiatowych oraz rozmieszczenia obowiązków z tym związanych w strukturach organizacyjnych urzędu starościńskiego, drugi – rozpoznanie potrzeb informacyjnych badanych urzędów poprzez wskazanie komórek organizacyjnych, uczestniczących w wymianie informacji oraz więzi informacyjnych, które znajdowały odzwierciedlenie w trakcie obiegu i narastania dokumentacji w urzędzie. Autor przeanalizował więc przebieg procesu archiwizacyjnego w urzędach starościńskich, rozumianego jako ukazanie „...funkcjonowania dokumentacji, a przede wszystkim systemu obsługującego jej obieg, jako instrumentu wykonywania władzy” (s. 13–14), ograniczając się jednak tylko do analizy samego procesu aktotwórczego, uzupełnionego „...o ten fragment fazy archiwizacji, który przebiega w ramach struktury or-

ganizacyjnej aktotwórcy i utożsamiany może być z zakresem działania [jego] archiwum bieżącego” (s. 14).

Przybliżając organizację i kompetencje administracji szczebla powiatowego (rozdział pierwszy pracy), autor omówił na wstępie koncepcje i tworzenie administracji terenowej odrodzonego państwa polskiego, podstawy prawne jej funkcjonowania, wreszcie kształtowanie się administracji rządowej pierwszej instancji województwa lubelskiego. I tak obowiązujący do listopada 1918 r. podział administracyjny terytorium województwa lubelskiego (na dziewiętnaście powiatów) utrzymany został także po odzyskaniu niepodległości, w latach późniejszych wprowadzano do niego jedynie niewielkie zmiany (kiedy to istniało ich szesnaście oraz dwadzieścia). Podstawą prawną funkcjonowania administracji terenowej Drugiej Rzeczypospolitej stały się zapisy ustawy z 1919 roku o organizacji władz administracyjnych drugiej instancji, rozporządzenia Rady Ministrów z tegoż roku o tymczasowej organizacji władz administracyjnych pierwszej instancji na obszarze byłego zaboru rosyjskiego, rozporządzenia Prezydenta RP z 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej, rozporządzenia Rady Ministrów z 1920, 1928 i 1932 roku w kwestii powiatów miejskich. Kompetencje z kolei uregulowane zostały stosownymi rozporządzeniami Rady Ministrów (z lat 1919 i 1931) – w myśl przyjęcia zasady administracji zespolonej: starosta wykonywał administrację z zakresu właściwości rzeczowych resortów spraw wewnętrznych, aprowizacji, pracy i opie-

ki społecznej, przemysłu i handlu, robót publicznych, rolnictwa, leśnictwa, zdrowia publicznego, kultury i sztuki. Starostom podlegali wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast (w poręczonym zakresie zadań administracji państwowej), także organy Policji Państwowej. Dodatkowo odgrywali oni również ważną rolę w funkcjonowaniu samorządu powiatowego i gminnego.

Organizacja wewnętrzna urzędów starościńskich województwa lubelskiego ukształtowana została rozporządzeniami Rady Ministrów z 1919 r. oraz Prezydenta RP z 1928 r., uzupełnionymi stosownymi aktami normatywnymi wojewody lubelskiego (z lat 1927, 1930 i 1932) oraz ministra spraw wewnętrznych z 1930 roku. Kierownikiem urzędu był starosta, którego zastępował wicestarosta (tytuł ten obowiązywał od 1933 r.), zadania merytoryczne wykonywali referenci. Pomimo występowania w dokumentach statutowych starostw pojęcia „referatu”, stan ten nigdy nie został formalnie uregulowany, dlatego – jak słusznie zauważył autor – struktura organizacyjna starostwa powinna być rozpatrywana z punktu widzenia stanowisk pracy, czyli podziału obowiązków służbowych pomiędzy poszczególnych urzędników (s. 37). Autor wysnuwa w tym miejscu przypuszczenie, że wynikało to z przyczyn finansowych – oficjalne bowiem uznanie referatów jako komórek organizacyjnych urzędu pociągałoby za sobą konieczność przyznania ich zwierzchnikom dodatków kierowniczych (s. 37). Rozdział kończy interesująca charakterystyka personelu urzędów starościńskich, przeprowadzona pod ką-

tem stopni służbowych, kategorii płacy, etatów poszczególnych ministerstw (s. 43–53). Szkoda tylko, że nie zaprezentowano danych dotyczących ogólnej liczby (choćby przykładowej) pracowników urzędów starościńskich omawianego okresu.

Drugi rozdział omawianej pracy poświęcony został kwestiom kierowania kancelarią – tu rozumianą jako zorganizowana obsługa obiegu dokumentacji (s. 55) – rozpatrywanym w aspektach ogniw kierujących kancelarią, normatywów dotyczących wykonywania czynności kancelaryjnych oraz kontroli nad funkcjonowaniem kancelarii. Bezpośrednim kierowaniem obsługi kancelaryjnej starostw zajmował się kierownik kancelarii, który odpowiadał za właściwe funkcjonowanie całej kancelarii oraz przestrzeganie przepisów biurowych, ponadto był on instruktorem wszystkim pracownikom urzędu, wykonującym obowiązki kancelaryjne. Do innych zadań kierownika kancelarii należało m.in. otwieranie poczty i jej rozdział, kierowanie brulionów do przepisania, uzyskiwanie podpisów na czystopisach i nadzór nad ich późniejszą ekspedycją, rozdzielanie materiałów biurowych, przechowywanie pieczęci urzędu, prowadzenie biblioteki i zbioru okólników, nadzór nad pracą gońców i woźnych. Analiza roli kierownika kancelarii urzędu starościńskiego na przestrzeni omawianego okresu pozwoliła na wyciągnięcie wniosku o stopniowym zmniejszaniu się rangi tego stanowiska, co przejawiało się w ograniczaniu liczby podległego mu personelu i obowiązków, wykonywanych przez ten personel. Wpływ na to

miało też wprowadzenie zdecentralizowanego typu kancelarii, przerzucającego szereg czynności kancelaryjnych na referentów merytorycznych i ich pomocników (s. 58).

Przepisy kancelaryjne dla starostw powiatowych publikowane były kolejno w 1919 r. („Instrukcja biurowa dla polskich urzędów powiatowych”), 1921 r. („Instrukcja biurowa dla starostw”, znowelizowana w 1922 r. i 1926 r.), 1927 r. („Instrukcja kancelaryjna dla starostw”), 1931 r. („Przepisy kancelaryjne dla starostw, wydane przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, łącznie z przepisami szczegółowymi wojewody lubelskiego dla starostw województwa lubelskiego”, znowelizowane w 1933 r.). Bliższe omówienie ich zapisów zawarł autor w kolejnym – trzecim – rozdziale recenzowanej pracy, w tym miejscu skupiając się m.in. na kwestii formalizacji obsługi kancelaryjnej i rygorystyczności przepisów badanych urzędów, wynikających z konieczności ujednoczenia i skoordynowania metod postępowania personelu, wykonującego czynności kancelaryjne, czy też z powodu niskich kwalifikacji tegoż personelu (s. 81–83). Rozdział kończy charakterystyka przepisów, regulujących prowadzenie kontroli urzędów starościńskich (w tym w kontekście spraw kancelaryjnych), ich częstotliwości, przebiegu, wyników.

Trzecią część omawianej publikacji – dotyczącą organizacji kancelarii starostw powiatowych – otwiera bardzo istotny podrozdział, traktujący o podziale obowiązków, związanych z wykonywaniem czynności kancelaryjnych. Czynności owe poddane zostały anali-

zie pod względem podziału na typy kancelarii – scentralizowanej i zdecentralizowanej (czyli pod względem miejsca wykonywania poszczególnych czynności kancelaryjnych), oraz pod względem kryterium liczby komórek organizacyjnych urzędu, wykonujących owe czynności – czyli ich koncentracji bądź dekoncentracji.

W celu zilustrowania organizacji kancelarii autor wykorzystał graficzne schematy obiegu pism w urzędzie, wynikające z zapisów wymienionych wyżej, kolejnych instrukcji biurowych. Schematy te uwzględniają nazwy poszczególnych czynności, stanowiska pracy, które daną czynność realizują, drogę pokonywania dokumentu, ponadto różnicują formy dokumentacji (pismo wpływające, brulion, czystopis) oraz odsyłają do stosownych paragrafów instrukcji. Każdy schemat został dodatkowo „uzupełniony” narracją, omawiającą elementy obiegu pism niewymienione w instrukcjach, a faktycznie wykonywane. Podrozdział ten zawiera też tabelaryczne zestawienia liczebności personelu kancelaryjnego, zatrudnianego w starostwach województwa lubelskiego.

Wprowadzona w życie – instrukcją z 1919 r. – kancelaria należała do typu kancelarii scentralizowanych, przy jednoczesnej dekoncentracji niektórych czynności biurowych: przyjmowanie wpływów, sporządzanie oraz wysyłka czystopisów przypisane zostały do biura podawczego i ekspedytury, zaś prowadzenie dzienników podawczych, skrowidzów i registratury leżało w gestii oddziałów kancelaryjnych (prowadzonych zazwyczaj przez jednego urzędnika dla

określonej grupy referentów). Zmiany tego modelu nastąpiły wraz z wejściem w życie przepisów biurowych z 1927 r., które wprowadziły częściową dekoncentrację i decentralizację czynności kancelaryjnych w urzędach starościńskich. Całkowita z kolei decentralizacja obsługi kancelaryjnej nastąpiła wraz z początkiem obowiązywania instrukcji biurowej z 1931 roku.

Drugi podrozdział tej części publikacji traktuje o stosowanych w badanych urzędach systemach kancelaryjnych, jako ich wyróżniki traktując: sposób rejestrowania dokumentacji, nadawania jej układu, tryb postępowania z aktami spraw ostatecznie zakończonych oraz brakowanie. I tak w latach 1919–1931 rejestracja odbywała się w dziennikach podawczych oraz skorowidzach do nich (uzupełnionych od 1922 r. tzw. liczbownikami, od 1927 r. zaś tzw. rejestrami spraw typowych), a ewidencjonowaniu podlegały pojedyncze pisma wpływające do urzędu i z niego wychodzące. Od 1932 r. jednorazowej rejestracji podlegały sprawy (bez względu na ilość tworzących je pism), wynikające z kształtu rzeczowego wykazu akt, przy utrzymaniu funkcjonowania wcześniej stosowanych rejestrów i dodatkowym wprowadzeniu spisów spraw merytorycznych poszczególnych referentów. Z kolei problematykę układu narastającej dokumentacji autor rozpatrzył pod kątem momentu obiegu danego dokumentu, w sposób szczególnie koncentrując się na archiwaliach, określanych ówczasie jako „akta terminowe” (s. 145–148). Wiele uwagi poświęcono także aktom spraw ostatecznie załatwionych, które do 1931 r.

opierały się na planach akt, w okresie późniejszym – na rzeczowych wykazach akt (budowa stosowanych w urzędach starościńskich planów i wykazów akt scharakteryzowana została za pomocą tabel przeglądowych). Autor zauważa w tym miejscu, że najwięcej nieprawidłowości w pracy biurowej starostw odnotowywano właśnie przy stosowaniu wykazów akt – na nieprawidłowym kwalifikowaniu danych spraw pod stosowne hasła wykazu (s. 158–160).

Kwestia postępowania z dokumentacją niepotrzebną już do bieżącej działalności urzędu uregulowana została przepisami z 1936 r. (okólnik ministra spraw wewnętrznych, wprowadzający tymczasowe przepisy o przechowywaniu akt w urzędach wojewódzkich i starostwach), uzupełnionymi nieznacznie w 1938 r. (także okólnikiem szefa resortu spraw wewnętrznych). W myśl tych zapisów akta spraw zamkniętych – po ich uporządkowaniu przez referentów, prowadzących dane sprawy – powinny być przekazywane do składnicy akt, stanowiącej część kancelarii urzędu. Całość zgromadzonej tam dokumentacji podlegała następnie podziałowi na kategorię A (mającą być skierowaną do archiwum państwowego) i na kategorię B (przeznaczoną do zniszczenia).

Rozdział czwarty – ostatni omawianej tu publikacji – dotyczy zagadnień roli kancelarii i roli dokumentacji w toku urzędowania starostw powiatowych, rozpatrywanych w aspektach wydawania aktów normatywnych, wydawania aktów administracyjnych, wykonywania czynności materialno-technicznych. Akty normatywne starosty powiatowe-

go miały charakter generalny (były powszechnie obowiązujące), mógł on wydawać je w okresie 1919–1927, później stały się prerogatywą wojewody. Z kolei akty administracyjne wydawał starosta głównie jako organ orzekający w pierwszej instancji, dodatkowo rozpatrujący odwołania od orzeczeń w pewnych kwestiach szczegółowych zarządów miast wydzielonych i gmin wiejskich oraz występując jako wykonawca czynności zleconych przez inny organ administracyjny. Wreszcie przez czynności materialno-techniczne rozumiano działania wywołujące skutki prawne przez sam fakt ich wykonania (przykładowo – wydanie zaświadczenia). Efektywność wykonania wszystkich tych aspektów – w mniejszym lub większym stopniu – zależała od powiązań informacyjnych starostwa z ogniwami nadrzędnymi, podporządkowanymi, równorzędnymi oraz wewnętrznego przepływu informacji, czyli również zależała od obsługującego starostę systemu kancelaryjnego. Owa obsługa – jak trafnie zauważa autor – stanowiła jedną z pomocniczych funkcji administracji publicznej, jednak niezbędną dla skutecznej i sprawnej realizacji nałożonych na nią obowiązków (s. 222–223).

Oczywiście odrębne regulacje prawne obowiązywały w kwestiach rejestracji, obiegu i przechowywania dokumentacji niejawnej i mobilizacyjnej w starostwach powiatowych, które to zagadnienia autor również przedstawił w swojej pracy (s. 126, 135–136, 140, 143, 161–162, 190–193, 214–215), traktując je jako uzupełnienia analizy postępowania z dokumentacją jawną.

Narracja uzupełniona jest trzydziestoma ośmioma tabelami, sześcioma schematami, jedną mapą (niestety, ich wykaz nie posiada odnośników do konkretnych stron publikacji, co nieznacznie utrudnia sprawne posługiwanie się tym wykazem, ale absolutnie nie umniejsza walorów publikacji) oraz fotokopią fragmentu tekstu przepisów o trybie urzędowania starostw powiatowych województwa lubelskiego z 1929 roku, w części poświęconej ich instrukcji kancelaryjnej.

Przystępując do analizy organizacji i działalności kancelarii starostw powiatowych województwa lubelskiego okresu Drugiej Rzeczypospolitej, autor przeprowadził bardzo szeroką kwerendę archiwalną, obejmującą dokumentację wybranych zespołów akt z zasobu Archiwum Akt Nowych w Warszawie oraz archiwów państwowych w Lublinie, Bydgoszczy, Siedlcach i oddziału w Otwocku Archiwum Państwowego m.st. Warszawy (te dwa ostatnie nie wymienione w bibliografii). Kwerenda ta nie ograniczyła się jednak tylko do zachowanych tekstów przepisów biurowych i archiwalnych urzędów starościńskich, ale objęła także materiały sprawozdawcze i kontrolne, choć, jak sam autor przyznał, nie były one wolne od wad. Zachowane materiały sprawozdawcze są bowiem niekompletne, a dane w nich zawarte – niekiedy manipulowane (s. 19), z kolei w materiałach kontrolnych nacisk kładziony był na wszelkie zjawiska negatywne, a prawidłowo funkcjonujące kancelarie raczej nie były tam wzmiankowane (s. 19, 223). Bazę źródłową z zasobów archiwów państwowych uzupełniły wydawnictwa urzędowe, normatywy i źró-

dła publikowane oraz literatura – także z zakresu prawoznawstwa, nauk administracyjnych, teorii organizacji i zarządzania, ogólnej organizacji i funkcjonowania administracji publicznej.

Odnalezione i zanalizowane źródła oraz opracowania naukowe pozwoliły na wysnucie – zawartych w zakończeniu publikacji – podsumowujących całość wniosków i ocen na temat kancelarii starostw terenu województwa lubelskiego w latach 1919–1939. W kancelariach urzędów tych w latach 1919–1931 obowiązywał system dziennikowy (uzupełniony od 1927 r. tzw. rejestrami dla określonych rodzajów spraw typowych), natomiast w latach 1932–1939 system bezdziennikowy, według którego rejestracja i łączenie pism opierało się na rzeczowych wykazach akt; zaś z punktu widzenia podziału podstawowych zadań kancelaryjnych, w latach 1919–1927 kancelaria należała do typu kancelarii scentralizowanych, przy jednoczesnej dekoncentracji niektórych czynności biurowych, od 1927 r. nastąpiła częściowa dekoncentracja i decentralizacja czynności kancelaryjnych, wreszcie od 1932 r. – całkowita decentralizacja obsługi kancelaryjnej. Obsługa ta była w znacznym stopniu sformalizowana, a u podstaw tego zjawiska leżała konieczność ujednoczenia i skoordynowania metod postępowania personelu, wykonującego czynności kancelaryjne. Jak bowiem podkreślił autor, obieg pism stanowił jednocześnie niezwykle ważny element procesów decyzyjnych, oba te aspekty były ze sobą ściśle powiązane, co najklearniej zobrazowane zostało na graficznych schematach obiegu dokumentacji

w urzędach starościńskich. Stąd też nieustanna ewolucja obowiązującego systemu (przejawiająca się w podejmowaniu reform przepisów biurowych), mająca na celu jego usprawnienie.

Publikacja Marka Konstankiewicza jest pierwszą pracą monograficzną, poświęconą organizacji i funkcjonowaniu kancelarii urzędów administracji państwowej szczebla powiatowego; jej powstanie poprzedziła gruntowna kwerenda źródłowa i lektura dostępnych opracowań naukowych. W efekcie powstała bardzo wnikliwa, a jednocześnie interesująca analiza – układająca się w nader logiczną i przejrzystą całość – tytułowego zagadnienia. Ukazane zostało ono z perspektywy kształtu i sposobu realizacji zapisów normatywów kancelaryjnych i archiwalnych przez poszczególne komórki organizacyjne urzędu i ich personel, jego zadań i roli na kolejnych punktach zatrzymania obiegu pism. W dalszej części zaprezentowany i scharakteryzowany został udział wszystkich „uczestników” procedur biurowych urzędu w procesie merytorycznego przygotowywania i publikowania decyzji (normatywów bądź aktów) administracyjnych. Dlatego też publikacja stanowi cenną pomoc nie tylko dla badań kancelarii okresu dwudziestolecia międzywojennego, ale także dla badań ogólnych wzorców funkcjonowania administracji tamtego okresu, dla których kwestie kancelaryjne są istotnym elementem uzupełniającym szeroko rozumianego trybu urzędowania.

Adam Grzegorz Dąbrowski

Archiwum Akt Nowych w Warszawie