

Marek Konstankiewicz

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej

Zróźnicowanie kulturowe jako kontekst funkcjonowania dokumentacji w administracji publicznej II Rzeczypospolitej

Okres II Rzeczypospolitej w historii administracji na ziemiach polskich nieodmiennie kojarzy się z różnorodnością. Dotyczy to także funkcjonowania dokumentacji w administracji, zarówno wewnątrz jej aparatu, jak i w relacjach z podmiotami administrowanymi, przede wszystkim z obywatelami. Proces kształtowania się nowoczesnego aparatu państwowego na ziemiach polskich w XIX w. przebiegał odmiennie w każdym z państw zaborczych. W Prusach i Austrii powstała nowoczesna administracja, choć dla tych państw ziemie polskie stanowiły obszary peryferyjne, cechujące się niższym poziomem rozwoju stosunków społecznych, których odrębności, a wręcz zapóźnienia były w pewnym zakresie nawet podtrzymywane ze względów politycznych. Z kolei w Rosji funkcjonowały specyficzne rozwiązania ustrojowe, nieraz krańcowo odmienne od modelu administracji dziewiętnastowiecznych państw europejskich, w tym Prus i Austrii. Na takim tle szczególnie wyraziste stają się różnice w funkcjonowaniu administracji Królestwa Polskiego (przynajmniej do rozpoczęcia unifikacji ustroju po powstaniu styczniowym) w porównaniu z pozostałą częścią imperium rosyjskiego.

Wyzwaniem dla odrodzonego w 1918 r. państwa polskiego było zbudowanie jednolitego organizmu z terenów zamieszkałych przez ludność mającą różne doświadczenia związane z administracją publiczną. Opanowanie odziedziczonego po okresie zaborów zróźnicowania wymagało podejmowania działań unifikujących, zaś szybkie przemiany cywilizacyjne pierwszej połowy XX w. skłaniały do poczynań modernizacyjnych, czyli wprowadzania rozwiązań nowocześniejszych niż zastane po zaborcach, choć niekiedy opartych o wybrane doświadczenia tych ostatnich. Nawiasem mówiąc, zróźnicowanie ustrojowe Polski, mające swą genezę w okre-

sie zaborów, nie zostało przełamane do końca istnienia II Rzeczypospolitej i w niektórych kwestiach miało znaczenie także po II wojnie światowej.

Spowodowane zawiłościami dziejowymi zróżnicowanie dotyczyło także kontekstu kulturowego posługiwania się dokumentem przez administrację w stosunkach wewnętrznych oraz w jej kontaktach z obywatelami. Chodzi tu między innymi o to, jak postrzegano dokument, jaką wagę przykładano do jego formy oraz reguł postępowania z nim, jakie elementy formalne pojawiają się w ówczesnej dokumentacji oraz w jakich sferach rzeczywistości jaką rolę dokument odgrywał, łącznie z obszarami, gdzie takowy w ogóle nie występował. Kultura posługiwania się dokumentem stanowi fragment kultury administrowania i kultury prawnej, te zaś związane są z różnicami pomiędzy poszczególnymi obszarami, wynikającymi nie tylko z litery prawa, ale i praktyki jego stosowania.

Terytorium II Rzeczypospolitej składało się z kilkunastu obszarów odrębnych co do podstaw prawnych objęcia ich granicami Polski oraz, co za tym idzie, zróżnicowanych pod względem prawnoustrojowym. Zróżnicowanie to miało dość długotrwały charakter, gdyż niemal do końca lat trzydziestych granice województw pokrywały się z granicami państwowymi z 1914 r. (z jednym tylko wyjątkiem)¹. W fachowej literaturze pochodzącej z interesującego nas okresu przyjęta była klasyfikacja województw, nawiązująca do przeszłości ustrojowej ich obszarów, dzieląca je na zachodnie, południowe, centralne i wschodnie.

Województwa zachodnie (pomorskie, poznańskie i śląskie) to terytorium zasadniczo należące poprzednio do Prus, w ich skład wchodziły obszary włączone w granice Polski w trakcie powstania wielkopolskiego, przejęte od Niemiec na mocy traktatu wersalskiego i niewielkie tereny otrzymane w wyniku plebiscytu na Warmii i Mazurach. Przejęta od Niemiec część Górnego Śląska połączona z należącym wcześniej do Austrii Śląskiem utworzyła autonomiczne województwo śląskie.

Województwa południowe (krakowskie, lwowskie, stanisławowskie i tarnopolskie) stanowiły wcześniej obszar Austro-Węgier. Można wyróżnić w ich granicach byłe Królestwo Galicji i Lodomerii (z wyodrębniającą się ze względu na okres walk polsko-ukraińskich i rozstrzygnięcia dyplomatyczne częścią wschodnią) oraz Spisz i Orawę, stanowiące wcześniej terytorium Królestwa Węgier. Należąca do Austrii część Śląska, jak wspomniano, znalazła się w granicach województwa śląskiego zaliczanego do województw zachodnich.

¹ A. J. Mielcarek, *Podziały terytorialno-administracyjne II Rzeczypospolitej w zakresie administracji zespolonej*, Warszawa 2008, s. 59.

Województwa centralne (białostockie, warszawskie wraz z miastem stołecznym Warszawą, łódzkie, lubelskie i kieleckie) to obszar dawnego Królestwa Polskiego, w latach pierwszej wojny światowej podzielony na części okupowane przez Niemcy, Austro-Węgry i wydzielone obszary znajdujące się pod zarządem armii niemieckiej. Rejon Białegostoku, choć znajdował się do 1914 r. po za granicami Królestwa Polskiego, to od zakończenia I wojny światowej dzielił losy ustrojowe pozostałych terytoriów zaliczanych do województw centralnych.

Wreszcie województwa wschodnie (wileńskie, nowogródzkie, poleskie, wołyńskie), stanowiące dawniej gubernie imperium rosyjskiego, odziedziczyły zróżnicowane rozwiązania pozostawione przez administracje terenów zaplecza frontu I wojny światowej, a następnie wojny polsko-bolszewickiej, zaś obszar Litwy Środkowej stanowił krótko terytorium formalnie niezależnego państwa.

Kształt terytorialny nadany Polsce w początkach lat dwudziestych został zmodyfikowany w 1938 r. po przejęciu terytoriów czechosłowackich, w tym Zaolzia. Ponadto w określonym zakresie administracja polska działała na terytorium niezależnego podmiotu prawnomiędzynarodowego, jakim było Wolne Miasto Gdańsk.

Czynnikiem o charakterze prawnym, mającym szczególnie doniosłe znaczenie dla funkcjonowania dokumentacji w administracji, było pojawienie się w XIX w. sądownictwa administracyjnego. Spośród państw zaborczych nowoczesną postać przybrało ono w Austrii i Prusach. Zakorzeniona w powszechnej świadomości historycznej Polaków sprawa Michała Drzymały jest właśnie przykładem sporu sądowo-administracyjnego, mającego w swym tle kwestie pruskiej polityki narodowościowej. Odrodzona Polska zasadniczo przyjęła model sądownictwa administracyjnego ukształtowany w Austrii, w postaci jednoinstancyjnego Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Odmienne rozwiązania pruskie, choć poddawane dalszym, już polskim modyfikacjom, pozostawiono jako część systemu sądownictwa, ograniczoną do obszaru województw zachodnich².

Pod wpływem orzecznictwa sądów administracyjnych kształtowało się procesowe prawo administracyjne regulujące przebieg postępowania administracyjnego, prowadzącego do wydania aktu administracyjnego. To właśnie te normy określały w istotnym stopniu miejsce i rolę dokumentacji w toku urzędowania. Ważkim dokonaniem II Rzeczypospolitej była

² A. Tarnowska, *Sądownictwo administracyjne II RP a pruski model sądownictwa administracyjnego*, „Studia z dziejów państwa i prawa polskiego” 2006, t. 9, cz. 2, s. 427–432, 434–438 i 443–444.

kodyfikacja procedury administracyjnej w postaci rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 1928 r. o postępowaniu administracyjnym³, uzupełnionego przez rozporządzenia z tego samego roku o postępowaniu karno-administracyjnym i egzekucyjnym⁴. Wykorzystano w niej dorobek austriackiego orzecznictwa sądowo-administracyjnego, nauk administracyjnych oraz praktyki tamtejszych urzędów. Kodyfikację tę cechowały pewne podobieństwa do wyrosłych z tych samych tradycji oraz stworzonych w tym samym czasie regulacji austriackiej, czechosłowackiej i jugosłowiańskiej⁵. Silne wpływy wzorów austriackich wydają się dość zrozumiałe z racji stosunkowo szerokiego dostępu Polaków do stanowisk w administracji publicznej Austrii w okresie zaborów oraz znacznego odsetka w korpusie urzędniczym odrodzonej Polski osób mających taką praktykę.

Posługiwanie się przez obywateli dokumentami w kontaktach z administracją uwarunkowane było samą umiejętnością czytania i pisania. Również w tej dziedzinie II Rzeczpospolita była państwem ogromnie zróżnicowanym regionalnie. W 1931 r. poziom analfabetyzmu wśród ludności w wieku powyżej 10 lat w skali ogólnokrajowej wynosił 23 procent, lecz w województwie śląskim było to tylko 1,5 procent, podczas gdy w poleskim sięgał 48 procent. W początkach lat dwudziestych rozpiętości były jeszcze większe. Ponadto wyraźnie zaznaczało się zróżnicowanie w tym względzie pomiędzy ludnością miejską i wiejską⁶.

Drugim czynnikiem istotnie wpływającym na posługiwanie się dokumentem w kontaktach z administracją (choć oczywiście nie tylko z nią) była kwestia odpowiedniego poziomu znajomości języka urzędowego. Potencjalnie trudności z tym związane mogła mieć jedna trzecia mieszkańców II Rzeczypospolitej, należąca do mniejszości narodowych. W pewnym stopniu niedogodności te łagodziły uprawnienia językowe mniejszości narodowych, oparte jednakowoż na częściowych regulacjach, mających ograniczony zakres stosowania. Funkcjonowanie istnej mozaiki zróżnicowanych rozwiązań wynikało z prowadzonej przez władze II Rzeczypospolitej polityki narodowościowej oraz objęcia niektórych obszarów Polski re-

³ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym, Dziennik Ustaw (dalej: Dz. U.) 1928, nr 36, poz. 341.

⁴ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu karno-administracyjnym, Dz. U. 1928, nr 38, poz. 365 oraz Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu przymusowym w administracji Dz. U. 1928, nr 36, poz. 342.

⁵ W. Klonowiecki, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938, s. 26–27.

⁶ *Mały rocznik statystyczny 1938*, Warszawa 1938, s. 28.

gulacjami prawa międzynarodowego, ustanawiającego również uprawnienia językowe⁷.

Na większej części terytorium Polski obowiązywała ustawa z 1924 r. o języku państwowym i języku urzędowania rządowych i samorządowych władz administracyjnych⁸. Określała ona zasady posługiwania się językiem ukraińskim na terenie województwa lwowskiego, tarnopolskiego, stanisławowskiego, wołyńskiego i poleskiego; językiem białoruskim na obszarze województwa poleskiego, nowogródzkiego i wileńskiego oraz części województwa białostockiego tudzież językiem litewskim w części województwa wileńskiego. Na wskazanych terenach podania do organów administracji mogły być składane w wyliczonych językach. Administracja z kolei miała obowiązek udzielenia odpowiedzi w dwóch językach (języku polskim i języku podania), z tym że w województwach południowych z urzędu, na pozostałym obszarze tylko na życzenie strony. Na analogicznym obszarze dość podobne uprawnienia przyznano w zakresie posługiwania się tymi trzema językami w postępowaniach przed organami ochrony prawnej⁹.

W województwie poznańskim i pomorskim przez cały interesujący nas okres formalnie obowiązywała regulacja tymczasowa, pochodząca z okresu kształtowania się granic i ustroju państwa. Na jej podstawie język niemiecki mógł być używany tylko pomocniczo, o ile bieg sprawy tego wymagał, za zezwoleniem organów administracji ogólnej¹⁰.

Odrębne regulacje dotyczyły województwa śląskiego i były one wykonaniem zawartej na 15 lat konwencji niemiecko-polskiej, podpisanej w Genewie w 1922 r. Ustawa śląska z 1923 r. na całym obszarze województwa

⁷ Prawny kontekst posługiwania się językami innymi niż polski, między innymi w administracji, przedstawia szczegółowo J. Ogonowski, *Uprawnienia językowe mniejszości narodowych w Rzeczypospolitej Polskiej 1918–1939*, Warszawa 2000.

⁸ Ustawa z dnia 31 lipca 1924 r. o języku państwowym i języku urzędowania rządowych i samorządowych władz administracyjnych, Dz. U. 1924, nr 73, poz. 724. Na stosowanie przepisów tej ustawy istotny wpływ wywierały normy zawarte w rozporządzeniu wykonawczym Rady Ministrów z dnia 24 września 1924 r. do ustawy z dnia 31 lipca 1924 r. o języku państwowym i języku urzędowania rządowych i samorządowych władz administracyjnych, Dz. U. 1924, nr 85, poz. 820, zmienionym rozporządzeniem z 21 stycznia 1925 r., Dz. U. 1925, nr 8, poz. 59.

⁹ Ustawa z dnia 31 lipca 1924 r. o języku urzędowania sądów, urzędów prokuratorskich i notariatu, Dz. U. 1924, nr 78, poz. 757.

¹⁰ Rozporządzenie Ministra byłej Dzielnicy Pruskiej z dnia 10 marca 1920 r. o języku urzędowym władz administracyjnych, Dziennik Urzędowy Ministerstwa b. Dzielnicy Pruskiej 1920, nr 18, poz. 171. W zakresie działania organów ochrony prawnej charakter trwałej regulacji miała ustawa z dnia 31 marca 1925 r. o języku urzędowym sądów, urzędów prokuratorskich i notariuszy w okręgach sądów apelacyjnych w Poznaniu i Toruniu, Dz. U. 1925, nr 32, poz. 226.

przyznała prawo wnoszenia do organów administracji podań w języku niemieckim. Odpowiedzi na nie mogły być udzielane w języku niemieckim lub polskim z ewentualnym dołączeniem tłumaczenia na niemiecki, jeśli wnoszący tego zażądał¹¹. Po wygaśnięciu konwencji z 1922 r. nowa ustawa śląska z 1937 r. dopuściła stosowanie języka niemieckiego tylko pomocniczo na takich samych zasadach, jak w pozostałych województwach zachodnich. Jej postanowienia zostały w 1938 r. rozciągnięte na przejęte od Czechosłowacji Zaolzie, z dopuszczeniem do pomocniczego stosowania języka czeskiego¹².

Z założenia załatwianie spraw administracyjnych oparte było o posługiwanie się dokumentem, tak przez stronę postępowania (zwłaszcza poprzez wniesienie podania), jak i przez prowadzący je organ (w szczególności w postaci decyzji). Wskazane wyżej czynniki utrudniające pisemną komunikację pomiędzy petentami a aparatem administracyjnym stanowiły *ratio legis* instytucji prawnych wprowadzonych rozporządzeniem z 1928 r. o postępowaniu administracyjnym.

W jego art. 15 wśród dopuszczalnych form wnoszenia podań do organów administracji wskazano składanie podań ustnych. Przyjmujący podanie składane w takiej formie urzędnik winien sporządzić protokół ujmujący treść składanego przez stronę oświadczenia, a osoba wnosząca podanie powinna ów protokół podpisać. W razie odmowy lub niemożności podpisania protokołu należało uczynić o tym stosowną w nim wzmiankę (art. 20). W okólniku Ministra Spraw Wewnętrznych z 1936 r., skierowanym do organów administracji ogólnej, wyraźnie zalecono szerokie stosowanie przyjmowania podań do protokołu, zwłaszcza na terenach wiejskich ze względu na petentów niepiśmiennych lub słabo piszących i nałożono na urzędy obowiązek proponowania stronom takiej formy komunikowania¹³.

Z kolei w art. 16 rozporządzenia określono konieczne elementy podania, czyli wskazanie władzy, do której podanie jest kierowane, wskazanie żądania, datę, podpis petenta oraz jego adres na pierwszym poda-

¹¹ Konwencja niemiecko-polska dotycząca Górnego Śląska podpisana w Genewie dnia 15 maja 1922 r., Dz. U. 1922, nr 44, poz. 370. Ustawa z dnia 16 stycznia 1923 r. w przedmiocie języka urzędowego na obszarze województwa śląskiego, Dziennik Ustaw Śląskich (dalej: Dz. U. Śl.) 1923, nr 5, poz. 34.

¹² Ustawa z dnia 16 lipca 1937 r. o języku urzędowym władz i urzędów administracyjnych w województwie śląskim, Dz. U. Śl. 1937, nr 14, poz. 34. Ustawa z dnia 27 października 1938 r. o rozciągnięciu mocy obowiązującej niektórych przepisów prawnych na odzyskane Ziemie Śląska Cieszyńskiego, Dz. U. Śl. 1938, nr 18, poz. 34.

¹³ Okólnik Ministra Spraw Wewnętrznych nr 10 z dnia 12 lutego 1936 r. o wytycznych postępowania władz przy załatwianiu spraw administracyjnych, Dziennik Urzędowy MSW 1936, nr 5, poz. 22.

niu w sprawie. Dla podań będących odwołaniami od decyzji administracyjnych sformułowano wymóg, by wyrażone w nich było niezadowolenie z zaskarżanej decyzji i prośba o jej zmianę, jednocześnie wyraźnie zastrzegając, iż nie jest wymagane uzasadnienie (art. 85). Koresponduje z tym przywoływana w ówczesnej literaturze teza z wyroku Najwyższego Trybunału Administracyjnego z 1935 r., iż „organ administracji winien tłumaczyć wszystkie wnioski strony, zwłaszcza nieposiadającej wykształcenia, nie wyłącznie według ich brzmienia, lecz według istotnej woli wynikającej z całokształtu sprawy”. Zdaniem sądu życzenie strony rozpatrzenia sprawy przez instancję wyższą (co stanowi istotę odwołania) mogło być wyrażone przez samo wskazanie władzy odwoławczej w adresie odwołania¹⁴.

Ułatwieniu kontaktów obywateli z organami administracji służył nie tylko niski poziom wymagań formalnych stawianych podaniom, ale również instytucje prawne pozwalające niedoskonałości w tym zakresie niwelować, przy jednoczesnym ograniczeniu szkód dla wnoszącego (*favor petitionis*). Pierwszą z nich była możliwość wyznaczenia przez organ administracji terminu na uzupełnienie braków formalnych podania, między innymi takich jak brak podpisu (art. 16). Uzupełnione w ten sposób podanie uważało się za wniesione w terminie pierwotnym. Decyzja o zastosowaniu tego trybu należała jednak do swobodnego uznania władzy. Druga wiąże się z wniesieniem podania do organu niewłaściwego w danej sprawie. Winien on takie podanie skierować do organu właściwego lub zwrócić wnoszącemu z pouczeniem, gdzie powinno być ono skierowane (art. 2 ust. 3). Wybór jednej z tych możliwości należał do organu administracji. Z braku odmiennych uregulowań skutki prawne wniesienia podania do niewłaściwego organu polegające na niezachowaniu terminu ponosił petent¹⁵.

Na tle tego typu problemów praktycznych rozwijały się biura pisania podań. Ich funkcjonowanie zostało objęte ogólnopolską regulacją ustawową w 1933 r. Z jednej strony biura niwelowały bariery w kontaktach z administracją, wynikające między innymi z analfabetyzmu czy nieznajomości języka, ale również z braku umiejętności potrzebnych do samodzielnego udziału w toku spraw urzędowych. Z drugiej strony przyjęte w cytowanej ustawie rozwiązania wskazywały, iż biura postrzegane były jako konkurencja dla adwokatury, działalność oparta o wykorzystywanie słabej

¹⁴ W. Klonowiecki, dz. cyt., s. 173–174.

¹⁵ I. Wajnes, *Ochrona praw i interesów jednostki w postępowaniu administracyjnym*, Wilno 1939, s. 52–53; W. Klonowiecki, dz. cyt., s. 68–69 i 84–86; E. Iserzon, *Postępowanie administracyjne. Komentarz – orzecznictwo – okólniki*, wyd. 2, Kraków 1937, s. 10–11.

orientacji ich klientów, aż po popełnianie oszustw czy też przykrywka dla zachowań korupcyjnych¹⁶.

Posługiwanie się dokumentem w relacjach wewnątrz aparatu administracji mogło być nieco łatwiejsze, ze względu na wymóg znajomości języka polskiego jako urzędowego, stawiany funkcjonariuszom publicznym, choć i tu mogły mieć realne znaczenie problemy znajomości języka np. wśród osób prowadzących akta stanu cywilnego z ramienia instytucji wyznaniowych. Wspomniana już ustawa z 1924 r. o języku państwowym i języku urzędowania rządowych i samorządowych władz administracyjnych dopuszczała w pewnym zakresie posługiwanie się językami mniejszościowymi podczas obrad organów kolegialnych samorządu terytorialnego oraz w korespondencji pomiędzy jednostkami samorządu na obszarze obowiązywania ustawy.

Zróznicowanie podejścia do dokumentacji wśród urzędników mogło wynikać też z pewnych odrębności resortowych i zawodowych. W materiałach kontrolnych starostw powiatowych województwa lubelskiego przewijają się informacje o utrzymywaniu odrębnej obsługi kancelaryjnej dla tak zwanych referentów fachowych – najczęściej lekarzy powiatowych, ale też powiatowych lekarzy weterynarii i architektów powiatowych. Wbrew obowiązującym instrukcjom urzędnicy ci samodzielnie przechowywali akta (nie przekazując ich do registratur lub archiwów urzędów) oraz samodzielnie prowadzili pomoce kancelaryjne. Sprzyjało temu wiele czynników – posiadanie własnego personelu pomocniczego, urzędowanie w domu (powiązane z prowadzeniem prywatnych praktyk lekarskich), ale również specyficzne wykształcenie (medyczne lub techniczne) czy posiadanie szczególnego statusu (zakładającego dużą ich samodzielność) jako referentów fachowych i zatrudnienie na etatach innych resortów niż ich zwierzchnicy. Wszystko to mogło sprzyjać specyficznemu traktowaniu zasad pracy kancelaryjnej, niekiedy wręcz ze swoistą nonszalancją¹⁷.

Na marginesie można dodać, iż stosunek poszczególnych grup w korpusie urzędniczym do dokumentacji i do reguł funkcjonowania kancelarii może mieć związek z doświadczeniami wyniesionymi z okresu zaborów. Z jednej strony najliczniejszą grupę wśród funkcjonariuszy służby cywilnej stanowiły osoby, które wykształcenie lub praktykę urzędniczą zdobyły w Galicji. Tymczasem w niektórych działach administracji był duży odsetek absolwentów uczelni rosyjskich, znających także realia admini-

¹⁶ Ustawa z dnia 28 marca 1933 r. o biurach pisania podań oraz o zakazie udzielania porad prawnych i prowadzenia cudzych spraw, Dz. U. 1933, nr 31, poz. 269.

¹⁷ M. Konstankiewicz, *Kancelaria starostw województwa lubelskiego w latach 1919–1939*, Lublin 2011, s. 116–117.

stracji rosyjskiej. W początkach lat dwudziestych w administracji rolnej stanowili oni 42 procent, zaś w administracji robót publicznych 28 procent personelu¹⁸. Ponadto udział w korpusie urzędniczym osób urodzonych, wykształconych, a także mających staż pracy w poszczególnych państwach zaborczych był istotnie różny w poszczególnych regionach ówczesnej Polski.

Funkcjonowanie dokumentacji w nowoczesnej administracji jest zjawiskiem masowym, co stwarza pewne trudności w jej badaniu. Ciekawą propozycję można odnaleźć w literaturze administracyjnej pochodzącej z interesującego nas okresu. Oparto się w niej na danych dotyczących wielkości zapotrzebowania urzędów administracji ogólnej na znaczki pocztowe, przeznaczone do opłacania korespondencji urzędowej. Badane urzędy z województwa poznańskiego i pomorskiego w roku 1936 miały zużyć 30 procent puli znaczków przewidzianych dla całej administracji ogólnej. Tymczasem udział tych urzędów w globalnej liczbie wpływających spraw urzędowych w skali ogólnopolskiej kształtował się na poziomie 20 procent, a obszar ich właściwości zamieszkiwało jedynie 10 procent ludności kraju (z wyłączeniem Warszawy i Śląska).

Przytaczający te dane Roman Hausner wyraźną nadwyżkę zużycia znaczków pocztowych, świadczącą o obfitszej korespondencji, próbował wyjaśnić specyficznymi cechami administracji województw zachodnich – takimi jak rozbudowane ustawodawstwo i odmienne regulacje proceduralne oraz większą niż na innych obszarach liczbą urzędów (w obu województwach zachodnich znajdowało się 20 procent wszystkich starostw powiatowych)¹⁹. Wyjaśnienie to można jeszcze uzupełnić sformułowaniem hipotezy, iż na bardziej rozwiniętych gospodarczo obszarach województw zachodnich obywatele częściej mieli powody, by kontaktować się z administracją publiczną, a wielokrotnie niższy poziom analfabetyzmu dodatkowo sprzyjał pisemnej formie komunikacji.

Niniejszy tekst stanowi jedynie skromny rekonesans badawczy, sygnalizujący niektóre czynniki istotne dla funkcjonowania dokumentacji w kontaktach między administracją a obywatelami oraz w wewnętrznym działaniu aparatu władzy publicznej. Duże znaczenie mają tutaj pogranicza grup osób wyróżnionych według czynników wpływających na postrze-

¹⁸ A. Górak, M. Konstankiewicz, *Российская империя и формирование общественно-го сознания и государственной модели бюрократии в Польше*, [w:] *Славянские диалоги на границе Европы и Азии. Историческая память: арена войны „национальных историй” или основа для диалога и взаимопонимания*, red. J. S. Kirjakow, Jekaterynburg 2013, s. 15–17.

¹⁹ R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie administracji spraw wewnętrznych*, Warszawa 1939, s. 159–161.

ganie dokumentu i korzystanie z niego. U początków II Rzeczypospolitej przemożne znaczenie miały różnice wynikające z dotychczasowych doświadczeń nabytych w kontaktach z uchodzącą za względnie mało represyjną administracją austriacką, uważaną za bliską ideałowi pruską, specyficznie działającą rosyjską czy ze zdemoralizowanym aparatem okupacyjnym państw centralnych.

Po stronie obywateli (podmiotów administrowanych, petentów) uwidoczniał się ponadto podział na piśmiennych i niepiśmiennych, skrzyżowany ze zróżnicowaniem w zakresie znajomości języka polskiego jako urzędowego, odmiennościami środowisk miejskich i wiejskich oraz różnymi typami kultur prawnych. Po stronie aparatu administracyjnego ważne znaczenie zdają się mieć różnice resortowe i związane z rodzajem posiadanego wykształcenia, warunkujące podejście do dokumentu i procedur kancelaryjnych. Wszystkie te elementy, wraz z wieloma innym powodują duże zróżnicowanie administracji II Rzeczypospolitej oraz wpływają na różnorodność postaci archiwaliów po niej pozostałych.

Марек Констанкевич

Культурное разнообразие как контекст для функционирования документации в органах государственного управления Второй Речи Посполитой (1918–1945 гг.)

Резюме

Автор указывает на некоторые факторы, ключевые в функционировании документации в контактах между администрацией и гражданами Второй Речи Посполитой, а также с точки зрения функционирования аппарата публичной власти. В работе обращается внимание на влияние грамотности и знания польского языка как государственного языка, вариантов городской и сельской среды, а также различных типов правовых культур. Для административного аппарата были важны различия между ведомствами и квалификация чиновников. Все эти элементы, наряду со многими другими вели к большим различиям в администрации Второй Речи Посполитой и внесли свой вклад в разнообразие структуры и формы ее архивного наследия.

Marek Konstankiewicz

Cultural diversity as a context for the functioning of the documentation in the public administration of the Second Polish Republic (1918–1945)

Summary

The author points out some factors essential for the functioning of the documentation in contacts between the administration and the citizens of the Second Polish Republic and the functioning of the apparatus of public power. Draws attention to the impact of literacy and knowledge of the Polish language as an official language, the variants of urban and rural environments and different types of legal cultures. For administrative apparatus were important differences between the departments and qualifications officials. All of these elements, along with many others caused large differences in the administration of the Second Polish Republic and influence to the diversity of its archival heritage.

