

Dzieje biurokracji na ziemiach polskich

tom I

Marek Konstankiewicz
(Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej)

Rola starosty powiatowego w załatwianiu spraw urzędowych w okresie II Rzeczypospolitej

Jednym z istotnych zagadnień funkcjonowania biurokratycznych struktur aparatu administracyjnego jest sposób wykonywania w ich obrębie zadań kierowniczych, a w szczególności udział osób sprawujących funkcje organów administracji w podejmowaniu decyzji i ich współdziałanie w tym zakresie z personelem urzędniczym. Wiąże się to z biurokracją w znaczeniu literalnym, czyli znalezieniem się rzeczywistej władzy w rękach urzędników oraz problemem formalnych ram tego zjawiska w postaci mechanizmu upoważniania tych ostatnich do samodzielnego podejmowania decyzji.

W niniejszym referacie podjęto próbę przedstawienia tej problematyki na przykładzie jednego z ogniw aparatu administracji państwowej II Rzeczypospolitej, czyli starostw. Starostwo powiatowe, grodzkie lub morskie stanowiło wówczas urząd obsługujący organ administracji rządowej zespolonej, jakim był starosta, wykonujący kompetencje powiatowej władzy administracji ogólnej (w rozumieniu przepisów ustrojowych z 1928 r.). Mianowany przez Ministra Spraw Wewnętrznych (dalej: MSW) starosta, podporządkowany służbowo wojewodzie, wykonywał na obszarze powiatu administrację z zakresu resortu spraw wewnętrznych (bezpieczeństwo i porządek publiczny, nadzór nad stowarzyszeniami, prasą, widowiskami i zgromadzeniami, sprawy obywatelstwa, ewidencji ludności, poboru i mobilizacji za wypadek wojny, tudzież nadzór nad samorządem gminnym), zaś z zakresu innych resortów m.in. administrację wyznaniową, zdrowia publicznego, opieki społecznej, aprowizacji, przemysłową, rolnictwa, rybołówstwa, weterynaryjną, ochrony lasów, przebudowy ustroju rolnego, budowlaną i opieki nad zabytkami. Starosta był również przedstawicielem rządu na obszarze powiatu. Podporządkowane mu były organy samorządu gminnego (wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast) w zakresie wykonywania zadań administracji państwowej oraz

policja w zakresie utrzymania bezpieczeństwa i spokoju publicznego. Starosta był też z urzędu przewodniczącym sejmiku powiatowego (od 1933 r. rady powiatowej) i wydziału powiatowego. Miał on stałego zastępcę, od roku 1933 noszącego tytuł wicestarosty, który w myśl przepisów z 1930 r. odpowiadał za stan organizacyjny i tok urzędowania starostwa oraz władz i urzędów starostwie podlegających.

Starostwa wydają się być interesującym obszarem analizy zjawisk związanych z wykonywaniem funkcji kierowniczych w administracji. Stojący na ich czele starostowie mieli szeroki zakres kompetencji rzeczowych, wpływających na sytuację licznych grup obywateli (sprawy obywatelskie, obowiązków wojskowy), przedsiębiorców (sprawy przemysłowe, ochrony lasów prywatnych, wodne) oraz kształtujące ogół stosunków społecznych (nadzór nad prasą czy zgromadzeniami). Z tego tytułu oraz z racji reprezentowania rządu, w różnych formach współdziałali z wieloma innymi organami administracji publicznej. Tym samym powiatowa administracja zespolona była jednym z kluczowych elementów aparatu administracji rządowej ówczesnej Polski. Zarazem, szczególnie w latach dwudziestych, jej kompetencje oraz organizacja wewnętrzna wykazywały znaczne zróżnicowanie w obrębie poszczególnych części kraju, wynikające z kontynuacji rozwiązań zaborczych i rozciągniętego w czasie procesu unifikacji ustrojowej.

Niniejszy referat jest próbą zasygnalizowania niektórych problemów związanych z wykonywaniem funkcji kierowniczych przez starostów powiatowych. Ograniczono się przy tym do kwestii funkcjonowania starosty jako organu administracji rządowej (czyli bez uwzględniania jego roli w samorządzie terytorialnym), a w tym zakresie do udziału starosty w załatwianiu spraw urzędowych i konsekwencji tego dla form i obiegu dokumentacji aktowej narastającej w starostwach. Pominięte zostaną inne, jakkolwiek istotne obowiązki starosty, takie jak czuwanie nad organizacją pracy podległego mu urzędu wraz z instruowaniem i kontrolowaniem personelu (w czym współdziałał ze swym zastępcą) czy udział w pracy organów kolegialnych funkcjonujących na szczeblu powiatu (zwykle w charakterze przewodniczącego).

Niniejsze omówienie koncentruje się na aspekcie normatywnym przedmiotowych zjawisk, jakimi są formalne ramy funkcjonowania starosty i wykonywanie przezeń kierowniczych obowiązków. Punkt wyjścia analiz stanowią przepisy prawa administracyjnego ustrojowego. W odniesieniu do lat dwudziestych było to rozporządzenie Rady Ministrów z 28 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji powiatowych władz administracji ogólnej na obszarze b. zaboru rosyjskiego oraz dwa wykonawcze w stosunku do niego rozporządzenia Rady Ministrów z 13 listopada 1919 r. Dotyczyły się one początkowo obszaru byłego Królestwa Polskiego, a w ciągu lat 1921-1922 ich moc obowiązująca została rozciągnięta na pozostałą część zaboru rosyjskiego. Starostwa na pozostałej części terytorium Polski funkcjonowały w oparciu o przepisy odpowiednich państw

zaborczych, które nie będą tu bliżej omawiane¹.

Od 1928 r. na obszarze całej Rzeczypospolitej z wyjątkiem województwa śląskiego zaczęły obowiązywać zunifikowane przepisy ustrojowe dla administracji ogólnej, czyli rozporządzenie Prezydenta RP z 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej, na podstawie którego Minister Spraw Wewnętrznych wydał 30 czerwca 1930 r. rozporządzenie w sprawie wewnętrznej organizacji starostw oraz trybu ich urzędowania (dalej cytowane jako rozporządzenie z 1930 r.)². Aktom tym poświęcono w niniejszym omówieniu szczególną uwagę ze względu na znacznie wyższy poziom szczegółowości ich treści oraz niemal ogólnopolski zakres stosowania. Oprócz prawa powszechnie obowiązującego wykorzystano akty kierownictwa wewnętrznego wydawane przez MSW oraz poszczególnych wojewodów. Z pośród tych ostatnich analizie poddano zarządzenia regulujące organizację wewnętrzną starostw wydane w wykonaniu rozporządzenia z 1930 r. pochodzące z czterech województw – lubelskiego, poznańskiego, stanisławowskiego i wołyńskiego – a więc po jednym z każdego obszaru wyróżnianego już w ówczesnej literaturze przedmiotu ze względu na odrębności prawno-ustrojowe.

Jedną z podstawowych zasad ustroju administracji zespolonej II Rzeczypospolitej dotyczącą również szczebla powiatowego był jednoosobowy charakter organu administracyjnego, jakim był starosta. To starosta, w granicach określonych prawem, działał samodzielnie i ponosił za to osobistą odpowiedzialność. Starostwo, rozumiane jako urząd, stanowiło jedynie aparat pomocniczy starosty, w konsekwencji czego nie występowało na zewnątrz samodzielnie, lecz zawsze w imieniu starosty jako organu administracyjnego, co podkreślono w rozporządzeniu z 1930 r. Dotyczyło to wszystkich form działania administracji zespolonej, w szczególności wydawania indywidualnych aktów administracyjnych, co od roku 1928 odbywało się w ramach procedur skodyfikowanych w rozporządzeniach Prezydenta RP z 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym oraz o postępowaniu karno-administracyjnym³.

Udział starosty w procedurze prowadzącej do orzeczenia o prawach i obowiązkach stron postępowania administracyjnego, czyli w załatwianiu sprawy urzędowej mógł przybierać postać osobistego i samodzielnego załatwiania spraw, bądź współdziałania w tym z co najmniej jednym urzędnikiem starostwa. Pierwsza z tych możliwości stosowana była w ograniczonym zakresie z racji obciążenia starosty innymi obowiązkami. Przepisy ustrojowe z roku 1919 obligowały starostę do osobistego prowadzenia spraw osobowych personelu, zaś w 1930 r. wskazano jako wymagające takiego traktowania sprawy tajne (łącznie z przechowywaniem

¹ Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Dz. U.) 1919, nr 72, poz. 426; nr 90, poz. 488 i 489; R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie administracji spraw wewnętrznych*, Warszawa 1939, s. 72-74.

² Dz. U. 1928, nr 11, poz. 86; 1930, nr 55, poz. 464.

³ Dz. U. 1930, nr 55, poz. 464, § 4; 1928, nr 36, poz. 341; nr 38, poz. 365.

niejawnej dokumentacji), dopuszczając zarazem powierzanie tych czynności za zgodą wojewody innym urzędnikom⁴.

Podstawowy tryb załatwiania spraw i związany z tym obieg dokumentacji oparty był na kolektywnym działaniu starosty i co najmniej jednego urzędnika przygotowującego projekt załatwienia sprawy – czyli referenta. Udział starosty sprowadzał się po pierwsze do przeglądania wpływającej korespondencji i opatrzenia jej dekretoacjami a po drugie do aprobowania projektu załatwienia sprawy⁵.

Przeglądanie wpływów było okazją do przydzielenia sprawy konkretnemu referentowi (lub zmiany takiego przydziału dokonanego wcześniej na podstawie podziału czynności urzędników starostwa), 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 dekretoacji, będących w istocie formą wydania poleceń służbowych. Starosta lubartowski w 1926 r. w wewnętrznym zarządzeniu podkreślił, iż dekretoacja na pismach ma „charakter kierownictwa biegiem spraw i stanowi przywilej przełożonego urzędu”, jednocześnie z tych względów zakazując referentom czynienia przez nich notatek na pismach⁶.

W § 25 rozporządzenia z 1930 r. rygorystycznie sformułowano obowiązek przeglądania przez starostę całości pism wpływających. Było to odmienne od dotychczasowej praktyki przynajmniej niektórych urzędów i Wojewoda Lubelski w swym piśmie z 12 listopada 1930 r. szczególnie na ten przepis zwracał uwagę, podkreślając zarazem, iż starostwie winni różnicować poziom szczegółowości przeglądania wpływu. Obligatoryjność wykonywania tej czynności w tak szerokim zakresie wywołała też kontrowersje w toczącej się w latach trzydziestych na łamach „Gazety Administracji” dyskusji na temat przepisów ustrojowych, w której podnoszono postulat odciążenia szefa urzędu od zajmowania się drobnymi bieżącymi sprawami⁷.

Z końcem roku 1935 podjęto próbę klasyfikacji korespondencji ze względu na jej wagę poprzez zróżnicowanie form jej adresowania. Pisma podpisane osobiście przez wojewodę lub wicewojewodę, a podpisane przez naczelnika wydziału lub kierownika oddziału w urzędzie wojewódzkim, tylko o ile ci ostatni uznali to za uzasadnione, miano adresować „do starosty”, w konsekwencji czego winny one być

⁴ Dz. U. 1919, 90, poz. 488, art. 2 oraz poz. 489, art. 10; 1930, nr 55, poz. 464, § 17.

⁵ Jako referenta zdefiniowano w § 31 rozporządzenia z 1930 r. urzędnika przygotowującego załatwienie spraw urzędowych bez względu na posiadany stopień i przynależność do kategorii. Związany z tym obieg pism w starostwach przedstawia Halina Robótka, *Kancelaria urzędów administracji państwowej II Rzeczypospolitej (procesy aktotwórcze)*, Toruń 1993, s. 157-164 i 171-175.

⁶ Archiwum Państwowe w Lublinie (dalej: APL), Urząd Wojewódzki Lubelski Wydział Ogólny (dalej: UWL WO), sygn. 248, k. 43-45.

⁷ Tamże, sygn. 250, k. 103-105; R. Hausner, *Rewizja przepisów o organizacji urzędów wojewódzkich i starostw*, Warszawa 1938, s. 65-66.

natychmiast przedkładane temu ostatniemu do wglądu. Pozostałe pisma urząd wojewódzki miał wystosowywać pod adresem „do starostwa”. Uczynienie takiego wyjątku od zasady manifestowania jednoosobowości organów administracji szczebla powiatowego w formie adresowania pism, jak się wydaje, miało być jedynie sposobem zwrócenia uwagi jej szefa na korespondencję w sprawach ważniejszych – czyli podpisaną przez wysokiej rangi urzędników, nie zaś przesłanką do zwolnienia starosty z obowiązku przeglądania pism zaadresowanych „do starostwa”. Zastosowanie formy adresowania „do starosty” pociągało za sobą konieczność osobistego podpisania przez starostę odpowiedzi udzielanej na takie pismo⁸.

Drugim momentem w biegu sprawy urzędowej wymagającym osobistego udziału starosty było aprobowanie przezeń projektowanego sposobu załatwienia sprawy, z racji czego starostę określano mianem aprobanta. Wiązało się to z wykonaniem odpowiednich czynności manipulacyjnych – przekazaniem brulionu pisma aprobantowi, a po naniesieniu ewentualnych poprawek oraz podpisaniu – sporządzeniem na jego podstawie czystopisu i podpisaniem tegoż przez aprobującego. Czynność aprobaty i związana z tym dokumentacja w postaci zaaprobowanego brulionu odpowiada w istocie rozstrzygnięciu danej sprawy co do meritum. Sporządzenie i podpisanie czystopisu były już czynnościami formalnymi, służącymi uzewnętrznieniu w przepisanej formie woli organu administracyjnego.

Aprobowanie brulionów stanowiło wyraz odpowiedzialności starosty za sposób załatwienia sprawy, a zwłaszcza za wydane orzeczenie administracyjne. W szczególności, według sformułowań § 24 rozporządzenia z 1930 r., była to odpowiedzialność za jednolitość w traktowaniu spraw, koordynację działalności całego starostwa i organów staroście podległych, zgodność rozstrzygnięcia z prawem, aktami wewnętrznymi, dyrektywami wojewody i z interesem publicznym oraz za jego celowość. Przepisy tego rozporządzenia dawały szerokie możliwości włączenia zastępcy starosty w wykonywanie tego rodzaju czynności, gdyż mógł go starosta upoważnić do aprobowania spraw załatwianych przez wszystkich referentów starostwa (§ 29). W § 36 przewidziano tryb nadzwyczajny, czyli samodzielne podjęcie niezbędnych rozstrzygnięć przez każdego referenta w wypadku niecierpiącym zwłoki ze względu na interes publiczny lub szczególnie ważny interes prywatny, o ile uzyskanie aprobaty nie było możliwe.

Powyższy tryb załatwienia sprawy z udziałem starosty jako aprobanta znajdował swe odzwierciedlenie w formie pisma wychodzącego, kierowanego do adresatów. W myśl § 4 cytowanego rozporządzenia, winno być ono opatrzone nagłówkiem „starosta” z dodaniem przymiotnikowego określenia powiatu oraz podpisem „Starosta”. Okólnik MSW nr 157 z 20 grudnia 1932 r. dopuścił stosowanie podpisu „starosta w/z” przez zastępcę starosty lub urzędnika zastępującego starostę.

⁸ Okólnik MSW nr 79b z 6 XII 1935 r., Dziennik Urzędowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (dalej: Dz. Urz. MSW) 1935, nr 38, poz. 205 oraz wydany w wykonaniu tego aktu okólnik Wojewody Lubelskiego nr 6 z 31 XII 1935 r. APL, UWL WO, sygn. 214.

Wprowadzenie tej dodatkowej formy Wojewoda Lubelski uzasadnił nieporozumieniami z organami administracji niezespolonej⁹.

Innym trybem załatwiania spraw urzędowych w starostwie mogło być wyposażenie referenta w kompetencję do samodzielnego rozstrzygnięcia spraw w imieniu i z upoważnienia starosty. Chodzi tu o dekoncentrację wewnętrzną, która jako konstrukcja prawna zakłada, że pracownik urzędu wykonując czynności urzędowe realizuje uprawnienia organu administracyjnego nie zaś własne. Jest to usamodzielnienie urzędników pod względem decyzyjnym, a w konsekwencji przekazanie w ich ręce wykonywania prawa i ustalonej przez rząd polityki administracyjnej¹⁰.

W myśl rozporządzenia z 1930 r., pomimo udzielenia upoważnienia referentowi do samodzielnego podejmowania decyzji w toku załatwiania sprawy, starosta nadal ponosił odpowiedzialność za poczynania podwładnego i miał obowiązek ogólnego kontrolowania sposobu załatwiania tych spraw, a w kwestiach ważnych z punktu widzenia interesu publicznego – sprawdzania całokształtu spraw. Służyć temu miało udzielanie referentom wiążących wskazówek co do kierunku postępowania, choćby w formie dekretacji czynionych przy okazji przeglądania wpływu oraz możliwość zastrzeżenia sobie do wglądu akt pojedynczych spraw lub ich kategorii po wysłaniu pism, co było w istocie kontrolą następczą. Upoważniony referent ponosił również odpowiedzialność za zgodność załatwianych przez siebie spraw z prawem i aktami wewnętrznymi, z interesem publicznym, z politycznymi i rzeczowymi dyrektywami starosty oraz za ich celowość i jednolitość w traktowaniu¹¹.

Każdorazowe udzielenie referentowi upoważnienia do samodzielnego załatwiania spraw i określenie jego zakresu zawsze było decyzją starosty. Starosta mógł też zastrzec do swojej aprobaty każdą należącą do jego kompetencji konkretną sprawę lub ich określoną kategorię. W zarządzeniach wojewodów podkreślano, iż kwestie te winny być uregulowane w formie pisemnych zarządzeń wewnętrznych, przykładowo w województwie lubelskim zawartych w treści tak zwanego „szczegółowego podziału czynności”, a w województwie wołyńskim jako wpis w księdze zarządzeń wewnętrznych starostwa¹².

Decyzje starosty odnośnie zakresu udzielanych referentom upoważnień były ograniczone, po pierwsze, przepisami prawa powszechnie obowiązującego, a po drugie, aktami kierownictwa wewnętrznego wydawanymi przez organy nadrzędne. Rozporządzenie z 1930 r. zawierało wyraźne upoważnienie dla wojewodów do

⁹ Dz. Urz. MSW 1932, nr 19, poz. 261; APL, Starostwo Grodzkie Lubelskie, sygn. 4, k. 5, Okólnik Wojewody Lubelskiego nr 7 z 23 I 1933 r.

¹⁰ *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, wyd. 7 [Wrocław] 2001, s. 130-131; H. Izdebski, *Historia administracji a historia biurokracji*, „Państwo i Prawo”, 1975, z. 5, s. 70.

¹¹ Dz. U. 1930, nr 55, poz. 464, § 23, 25 oraz 34.

¹² Dz. U. 1930, nr 55, poz. 464, § 28; APL, UWL WO, sygn. 250, k. 151v-152; Wołyński Dziennik Wojewódzki (dalej: Woł. Dz. Wojew.) 1931, nr 6, poz. 68.

ingerowania w te kwestie, choć i przed jego wydaniem również tak czyniono. Administracja szczebla wojewódzkiego, w wykonaniu ciężącego na niej obowiązku nadzoru nad działalnością podległych jej władz, kontrolowała sposób korzystania przez starostów z prawa do cedowania uprawnień decyzyjnych i w razie potrzeby podejmował działania korygujące. Badanie obowiązujących w starostwach podziałów czynności i zakresów odpowiedzialności urzędników obok sposobu wykonywania przez starostów czynności aprobowania załatwień należało do obowiązków wojewódzkich inspektorów starostw w myśl obowiązujących ich instrukcji. W okólniku MSW nr 155 z 20 sierpnia 1930 r. zalecono również naczelnikom wydziałów urzędów wojewódzkich, aby na podstawie analizy przedkładanych im w toku urzędowania akt czuwali nad tym, by zakres samodzielności referentów starostw nie był zbyt wąski lub zbyt szeroki¹³.

Pierwszym ze sposobów określenia dopuszczalnych granic upoważniania referentów było wskazanie rodzajów spraw obligatoryjnie zastrzeżonych do aprobaty starosty. Rozporządzenie Rady Ministrów z 1919 r. odnosiło się w ten sposób do zarządzeń kierowanych do ogółu ludności oraz zarządzeń i orzeczeń kierowanych do urzędów publicznych (dopuszczając aprobowanie ich przez zastępcę starosty)¹⁴.

Znacznie obszerniejsze wyliczenie negatywnych przesłanek udzielania upoważnień zawierały § 26-27 rozporządzenia z 1930 r. Do aprobaty starosty zastrzeżono w nich wszystkie sprawy wynikające z jego uprawnień i obowiązków jako reprezentanta rządu. Jedynie zastępca starosty mógł zostać w ich zakresie upoważniony do podpisywania załatwień przedwstępnych z wyjątkiem korespondencji z organami i urzędami nie podlegającymi staroście. Starosta powinien aprobować również pisma w sprawach wyróżnionych ze względu na ich przedmiot. W tej grupie znalazły się, między innymi, zarządzenia wewnętrzne, wnioski do wojewody w sprawach organizacji i trybu urzędowania administracji powiatowej, sprawy polityczne (a wśród nich interpelacje poselskie, nadzór nad prasą, sprawy poruszane w prasie „w oświetleniu ujemnym dla administracji”), a także sprawy osobowe, budżetowe, wyborów do związków komunalnych i mobilizacyjne. Nie mogły być również przekazane do samodzielnej decyzji referentów sprawy z udziałem Kontroli Państwowej i Prokuraturii Generalnej RP oraz wydawanie instrukcji i okólników dla organów i urzędów podległych staroście. Ostatnią grupę wyłączeń można wyróżnić na podstawie wystąpienia szczególnych okoliczności konkretnych już spraw urzędowych. Chodziło tu o sprawy szczególnie wątpliwe pod względem prawnym i rzeczowym (czyli będące przedmiotem sporu

¹³ Przykładowo okólnik Wojewody Lubelskiego nr 175 z 23 XII 1927, APL, UWL WO, sygn. 248, k. 96-96v; Dz. U. 1928, nr 11, poz. 86, art. 31, pkt 4; Przykładowo: instrukcja dla inspektorów starostw wydana przez MSW 17 XII 1925 r. § 4; APL, UWL WO, sygn. 853, k. 221-221v oraz instrukcja dla inspekcji wojewódzkiej wprowadzona okólnikiem MSW nr 127 z 16 VII 1930, § 11; Dz. Urz. MSW 1930, nr 12, poz. 242; Woł. Dz. Wojew. 1931, nr 6, poz. 67.

¹⁴ Dz. U. 1919, nr 90, poz. 488, art. 4.

kompetencyjnego oraz te, których załatwienie odbiegało od stosowanej praktyki, interpretacji albo uprzednich dyrektyw wojewody), te, co do których referenci starostwa nie osiągnęli porozumienia, w których wojewoda wystosował do starosty pismo *ad personam* oraz zastrzeżone do aprobaty starosty na żądanie wojewody.

Ponadto w aktach normatywnych wskazywano obszary funkcjonowania administracji powiatowej, na których stosowanie upoważnień było zalecane. W cytowanym wyżej rozporządzeniu sformułowano ogólną zasadę, iż zakres upoważnień powinien być jak najszerszy w granicach osobistych kwalifikacji referenta (i przy respektowaniu wskazanych już wyłączeń). Dodano, iż zasadniczo należy uprawnienia decyzyjne przyznawać urzędnikom I kategorii przy dopuszczalności udzielenia ich poszczególnym urzędnikom II kategorii. Uzależniono w ten sposób zalecany zakres udzielanych upoważnień od formalnego wykształcenia urzędników, gdyż w myśl pragmatyki służbowej z 1922 r. i rozporządzeń wykonawczych do niej warunkiem zaliczenia urzędnika państwowego do I kategorii było posiadanie przezeń wykształcenia wyższego, zaś do II – średniego ogólnokształcącego lub zawodowego. Zarazem te formalne przesłanki mogły być skorygowane przez odniesienie się do indywidualnych kwalifikacji konkretnego funkcjonariusza, co pozostawiono do decyzji starosty¹⁵.

Drugim zalecanym obszarem samodzielnego działania referentów było wykonywanie kompetencji starosty poza siedzibą urzędu. Najbardziej zaawansowaną organizacyjnie formą tego mogło być ustanowienie ekspozytury starostwa w miejscowości innej niż miasto powiatowe, której kierownik (ewentualnie też urzędnicy) z samej istoty tego rozwiązania winni posiadać określone uprawnienia decyzyjne. Ze względów personalnych i organizacyjnych ekspozytury starostw nie były rozwiązaniem stosowanym zbyt szeroko. Przepisy ustrojowe dopuszczały również tak zwane załatwianie spraw w drodze objazdowej przez urzędników starostwa lub samego starostę, zwykle przy okazji wykonywania czynności urzędowych na terenie powiatu. Kwalifikowaną formę tego stanowiły roki urzędowe, czyli cykliczne załatwianie spraw w wyznaczonych miejscowościach na terenie powiatu. Do wojewody należało określenie, między innymi, rodzajów spraw załatwianych w ten sposób oraz wskazanie dopuszczalnego zakresu udzielania upoważnień referentom do samodzielnego w nich orzekania¹⁶.

Swoistym komentarzem do przepisów rozporządzenia z 1930 r., a zarazem wiążącą dyrektywą dla wojewodów, co do sposobu wykonania przez nich postanowień prawa administracyjnego ustrojowego, był okólnik MSW nr 155 z 20 sierpnia 1930 r. Wskazano w nim trzy dodatkowe rodzaje spraw predysponowanych do przekazania referentom do samodzielnego załatwiania. Po pierwsze, miały być to pisma o charakterze przedstanowczym, co należy rozumieć jako czynności wykonywane w toku postępowania administracyjnego, takie jak wezwania

¹⁵ Dz. U. 1924, nr 64, poz. 631; nr 24, poz. 630; 1927, nr 56, poz. 493.

¹⁶ Dz. U. 1930, nr 55, poz. 464, § 13-16 oraz 19-22; R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 75.

świadków, zapytania innych organów o informacje bądź opinie tudzież inne służące przygotowaniu rozstrzygnięcia sprawy. Były więc one związane z postępowaniem wyjaśniającym przewidzianym w procedurze administracyjnej i oznaczało to pozostawienie do aprobaty starosty jedynie decyzji kończących dane postępowanie. Po drugie, w okólniku MSW zalecono upoważnianie referentów do ostatecznego orzekania w sprawach mniejszej wagi (bez bliższego zdefiniowania tego określenia), a po trzecie, w sprawach dla załatwiania których były przewidziane blankiety. To ostatnie było rozwiązaniem technicznym pozwalającym ująć czynności urzędowe w pewien schemat postępowania, narzucony przez rubryki blankietu na którym sporządzano w urzędzie pismo służące załatwieniu danej sprawy¹⁷.

Starosta musiał uwzględnić również postanowienia zarządzeń poszczególnych wojewodów, regulujących na obszarze ich działania organizację wewnętrzną i funkcjonowanie starostw, wydanych w wykonaniu delegacji zawartych w rozporządzeniu z 1930 r., oraz w oparciu o zalecenia okólnika MSW nr 155 z tego samego roku. W przebadanych zarządzeniach z czterech województw (co jak się wydaje może stanowić pewną reprezentację stosowanych rozwiązań) powtarzano niemal dosłownie, choć wybiórczo, zapisy aktów wyższego rzędu odnośnie zakresów udzielanych upoważnień. Na kryterium osobowe w ich określeniu, a więc regułę upoważniania urzędników I kategorii przy dopuszczalności stosowania tego wobec poszczególnych urzędników II kategorii zwrócili uwagę Wojewodowie Poznański i Stanisławowski. Do rodzajów załatwionych spraw odnieśli się z kolei Wojewodowie Lubelski (w zarządzeniu z 1930 r.) i Wołyński. Ten pierwszy obok spraw szablonowych wskazał również sprawy o charakterze masowym oraz dodał pomocnicze kryterium wykształcenia zalecając „nadzór i kierunek osobisty starosty lub zastępcy” nad referentem karno-administracyjnym, jeśli by ten nie miał wykształcenia prawniczego. Ponadto rychło, bo już w 1932 r., wydano dla starostw województwa lubelskiego nowe zarządzenie, w którym z kolei wskazano na kryterium wykształcenia urzędników. Natomiast Wojewoda Wołyński nakazał, co do zasady udzielać upoważnień w zakresie załatwień przedstanowczych i wykonawczych, pozostawiając uznaniu starostów rozszerzenie tego na decyzje ostateczne w sprawach mniejszej wagi¹⁸.

Uzasadnieniem wyposażania referentów w samodzielne uprawnienia decyzyjne był zamiar odciążenie starosty od zajmowania się drobnymi i licznymi sprawami, toczącymi się na ogół według utartych schematów. Miało to umożliwić mu poświęcenie uwagi kwestiom istotniejszym, w szczególności kierowaniu urzędem administracji państwowej ale też i działalnością samorządu powiatowego. W tym kontekście w okólniku MSW nr 56 z 11 lipca 1936 r. o metodach pracy

¹⁷ Woł. Dz. Wojew. 1931, nr 6, poz. 67.

¹⁸ Poznański Dziennik Wojewódzki 1932, nr 14, poz. 21; Stanisławowski Dziennik Wojewódzki 1934, nr 9, poz. 39; APL, UWL WO, sygn. 250, k. 147v-148 oraz 150v-151v; Lubelski Dziennik Wojewódzki 1932, nr 13a, poz. 106; Woł. Dz. Wojew. 1931, nr 6, poz. 68.

starostów zwracano uwagę na istniejące w przepisach rozporządzenia z 1930 r. podstawy prawne do maksymalnego rozszerzenia prawa samodzielnej decyzji urzędników i ograniczenia liczby spraw zastrzeżonych do osobistej aprobaty starosty do niezbędnego poziomu. W piśmie MSW 15 października 1926 r. zwrócono również uwagę na walor motywacyjny udzielania przedmiotowych upoważnień w stosunku do personelu¹⁹.

Czynnikiem działającym przeciwstawnie była nie tylko konieczność czuwania starosty nad sprawami szczególnie skomplikowanymi i ważnymi z punktu widzenia administracji rządowej, ale również względy swoistej kurtuazji urzędowej. Refleks ich dostrzec można w przytaczanym już wyliczeniu spraw obligatoryjnie zastrzeżonych do aprobaty starosty, takich jak kierowane do wojewody wnioski i wyjaśnienia czy adresowane do organów i urzędów podległych staroście okólniki i instrukcje.

Posiadaniem szczególnych uprawnień decyzyjnych cieszyli się urzędnicy zajmujący w starostwach takie stanowiska jak lekarz powiatowy, powiatowy lekarz weterynarii, architekt powiatowy, komisarz ochrony lasów, komisarz ziemski, referent melioracyjny, a także referent rolny lub aprowizacyjny. Art. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 13 listopada 1919 r. porzucił na wyliczeniu części z tych stanowisk. Rozporządzenie z 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej objęło zajmujących je urzędników zbiorczym określeniem „referentów fachowych”, odnosząc to zarówno do powiatowego jak i wojewódzkiego szczebla administracji zespolonej. Status referentów fachowych posiadali funkcjonariusze piastujący takie stanowiska służbowe, których zajmowanie wymagało wykazania się specjalnym teoretycznym wykształceniem fachowym, z wyłączeniem wykształcenia prawniczego, i którzy mieli załatwiać sprawy o przeważającym charakterze fachowym, czyli wymagające wiedzy zawodowej przeciwstawionej w ujęciu przepisów wykształceniu prawniczemu²⁰.

Według pierwszego z cytowanych rozporządzeń, urzędnikom określonym później jako referenci fachowi miało być obligatoryjnie poruczone „wydawania zarządzeń i orzeczeń opartych wyłącznie na zawodowej wiedzy odnośnego referenta”. W poufnym okólniku MSW nr 839 z 27 grudnia 1919 r. podkreślono rolę tego przepisu w przełamaniu separatyzmów wytworzonych podczas funkcjonowania samodzielnych dotąd organów podporządkowanych różnym ministrom i oporów związanych z włączeniem ich personelu do administracji zespolonej²¹.

Także rozporządzenie z 1930 r. w § 35 dotyczącym referentów fachowych

¹⁹ Dz. Urz. MSW 1936, nr 20, poz. 139; APL, Starostwo Powiatowe Lubelskie, sygn. 34, k. 196.

²⁰ Dz. U. 1919, nr 90, poz. 488; 1928, nr 11, poz. 86, art. 34; 1930, nr 55, poz. 464, § 12 w związku z § 7.

²¹ Dz. U. 1919, nr 90, poz. 488, art. 4; APL, Starostwo Powiatowe w Hrubieszowie, sygn. 1, s. 5-9. Tekst okólnika MSW nr 839 z 1919 r. został opublikowany w: *Zapiski Krasnostawskie. Z przeszłości Krasnostawu i okolic*, red. M. Nowosadzki, W. Fedorowicz, P. Kardela, t. 2, Lublin 1994, s. 218-228.

formułowało generalną zasadę udzielania im upoważnień do samodzielnego załatwiania spraw opartych w przeważającej mierze na ich zawodowej wiedzy. Staroście przysługiwało prawo wydawania im wiążących dyrektyw o charakterze ogólnym (co wynikało z istoty konstrukcji prawnej administracji zespolonej) oraz zastrzeżenia do swej osobistej aprobaty poszczególnych spraw większej wagi. Zarazem starosta mógł ze względów służbowych zastrzec sobie czasowo aprobatę wszystkich spraw załatwianych przez danego referenta fachowego, lecz jako sytuacja wyjątkowa wymagało to zawiadomienia wojewody z podaniem uzasadnienia takiego kroku. Referenci fachowi ponosili dodatkowo całkowitą odpowiedzialność za załatwienie sprawy zgodnie z wymaganiami odpowiedniej gałęzi wiedzy fachowej. Podobnie kwestię tą ujęto w rozporządzeniu z 1919 r. (art. 4). W istocie podstawową przesłanką udzielenia upoważnień referentom fachowym było posiadanie przez nich specjalistycznego wykształcenia, koniecznego dla sprawnego administrowania daną dziedziną życia.

Konsekwencją dekoncentracji wewnętrznej była modyfikacja obiegu pism, jaki towarzyszył trybowi załatwiania spraw z udziałem starosty. Likwidacja czynności aprobaty sporządzonego przez referenta projektu załatwienia redukowałą liczbę czynności manipulacyjnych (mianowicie o przekazanie brulionu najpierw do aprobaty a potem dopiero do przepisania) oraz nie angażowała starosty w formalną procedurę sporządzenia czystopisu (poprzez podpisywanie). Upraszczało to i przyspieszało obieg dokumentacji, choć biorąc pod uwagę płaską strukturę organizacyjną starostwa (brak pośrednich szczebli kierowniczych) nie była to modyfikacja tak znaczna, jak w urzędach o strukturze wysmukłej (w rozumieniu teorii organizacji i zarządzania), gdzie stosowano wielokrotne aprobowanie załatwień przez kierowników poszczególnych szczebli. Uproszczenie manipulacji jeszcze bardziej było widoczne w tak zwanym trybie odręcznym, gdy pismo wychodzące było sporządzane od razu przez referenta (zwykle w formie rękopisu lub poprzez uzupełnienie rubryk w blankiecie) i praktycznie od razu mogło być wyekspediowane. Był to tryb szczególnie przydatny właśnie przy załatwieniach przedwstępnych, co było zbieżne z zalecanym zakresem usamodzielniania urzędników.

Rezygnacja z aprobowania brulionu wpływała też na formę czystopisu pisma wychodzącego. Według § 4 rozporządzenia z 1930 r. opatrzone ono winno być nagłówkiem „starostwo” z dodaniem przymiotnikowego określenia powiatu (zamiast formy „starosta”). Podpis referenta na piśmie poprzedzać miało określenie „za starostę”, którego jednak nie należało stosować w pismach wewnętrznych, czyli kierowanych do ogniw organizacyjnych aparatu administracyjnego. Pewna odmienność dotyczyła referentów fachowych, których pisma miały być opatrzone w nagłówku dodatkowo określeniem stanowiska referenta (na przykład „lekarz powiatowy”) zaś na orzeczeniach i elaboratach fachowych mieli oni prawo umieszczać swój podpis bez określenia „za starostę” oraz stosować pieczęć okrągłą z herbem państwowym i nazwą swego stanowiska. Przewidziano również

umieszczanie oznaczenia ekspozytury starostwa w nagłówkach pism przez nią sporządzanych²².

Ponieważ starosta, mimo upoważnienia referentów do samodzielnego załatwiania spraw, nadal ponosił odpowiedzialność za ich poczynania, istotnego znaczenia nabierały mechanizmy koordynacji oraz kontroli i nadzoru nad urzędnikami. MSW w cytowanym już okólniku nr 56 z 1936 r. zwróciło uwagę na doniosłą rolę w tej mierze czynności przeglądania korespondencji wpływającej czy odbywania konferencji urzędników starostwa (przewidzianych w § 37 rozporządzenia z 1930 r.) służących koordynacji i uzgadnianiu sposobów postępowania. Celom kontrolnym służyć miały nie tylko przeprowadzane przez starostę (i jego zastępcę odpowiedzialnego za sprawy organizacyjne) lustracje poszczególnych referatów (czyli grup spraw powierzonych danemu referentowi), ale też czynienie obserwacji na temat pracy starostwa przy okazji przyjmowania interesantów oraz lustrowania urzędów gminnych (które w bardzo szerokim zakresie ze starostwami współdziałały)²³.

Osobisty udział starosty w załatwianiu spraw wyrażający się poprzez wykonywanie czynności przeglądania pism wpływających oraz aprobowania projektów treści pism wychodzących był konsekwencją uwarunkowań ustrojowych, w szczególności monokratycznego charakteru tego organu administracji. Stąd też wynikał podstawowy charakter tego trybu, którego stosowanie mogło być ograniczone jedynie decyzją starosty, ale i wtedy zachowywał on możliwość aprobowania załatwienia każdej sprawy.

Owo ograniczenie udziału starosty (ewentualnie jego zastępcy) w urzędowaniu w roli aprobanta polegało na upoważnieniu urzędników starostwa do samodzielnego rozstrzygnięcia w określonych kategoriach spraw. Oznaczało to przyznanie im pewnego zakresu samodzielności decyzyjnej w wykonywaniu czynności urzędowych w imieniu starosty, za które to działania odpowiedzialność ponosił i upoważniony urzędnik i starosta. Był to objaw zjawiska biurokracji w znaczeniu literalnym, polegającego na znalezieniu się w rękach urzędników uprawnień do władczego stosowania prawa.

Sprawy objęte upoważnieniami do samodzielnego załatwiania można ująć w trzech kategoriach. Pierwszą stanowiły tak zwane załatwienia przedwstępne, czyli czynności urzędowe nie służące jeszcze bezpośrednio załatwieniu sprawy co do jej istoty, a więc wykonywane choćby w ramach postępowania wyjaśniającego w procedurze administracyjnej. Po drugie chodziło tu o sprawy szablonowe, w tym załatwiane przy użyciu blankietów, oraz mające charakter masowy. Swoboda podejmowanych decyzji w toku tych pierwszych była istotnie ograniczona przepisami prawa lub normami wewnętrznymi administracji, a częstokroć rozstrzygnięcia te kształtowały sytuację prawną licznych podmiotów prawa. Objęcie

²² Dz. U. 1930, nr 55, poz. 464, § 5, § 5 oraz § 21.

²³ Dz. Urz. MSW 1936, nr 20, poz. 139.

upoważnieniami obu tych kategorii spraw pozwalało odciążyć starostę od zajmowania się kwestiami drobnymi i formalnym, a w zamian mógł on poświęcić się kierowaniu aparatem administracji rządowej i samorządowej szczebla powiatowego oraz wykonywaniu obowiązków reprezentanta rządu.

Ostatnia grupa to tzw. sprawy fachowe. Obligatoryjność upoważniania referentów fachowych (takich jak lekarze czy architekci powiatowi) do samodzielnego ich załatwiania wynikała z posiadania przez nich specjalistycznej wiedzy. Za tym krył się problem zrównoważenia w działaniu administracji zespolonej aspektów fachowych, z aspektami prawno-administracyjnymi, a wręcz politycznymi.

Kwestią szczególnie istotną dla udzielania upoważnień, wynikającą z przepisów prawa powszechnie obowiązującego oraz podkreślaną w aktach kierownictwa wewnętrznego, było posiadanie odpowiedniego przygotowania zawodowego przez urzędnika. Chodziło tu o wykształcenie w odpowiedniej dziedzinie, w przypadku referentów fachowych, lub wykształcenie wyższe względnie średnie u pozostałych. Mechanizmem korygującym stosowanie tej formalnej w istocie przesłanki był obowiązek uwzględnienia przez starostę osobistych kwalifikacji danego urzędnika.

Udzielanie urzędnikom upoważnień do samodzielnego podejmowania decyzji przez starostę, a więc przez bezpośredniego zwierzchnika, obwarowane było ograniczeniami formalnymi oraz ingerencjami organów nadrzędnych przede wszystkim wojewodów. Podstawę do nich dawały przepisy prawa ustrojowego, w wykonaniu których wydawany był szereg wewnętrznych aktów normatywnych, przez kolejne, coraz to niższe, szczeble administracji (występowało więc tu zjawisko wieloszczeblowości regulacji) czemu towarzyszyły działania kontrolne.

Przełom lat dwudziestych i trzydziestych przyniósł, jak się wydaje, pewien wzrost formalizacji zasad upoważniania referentów, być może mający związek z przeprowadzoną w 1928 r. kodyfikacją procedury administracyjnej. W rozporządzeniu MSW z 1930 r. regulującym wewnętrzną organizację starostw, w przeciwieństwie do poprzednich aktów tego rzędu, poświęcono przedmiotowym zagadnieniom sporo uwagi. Sformułowano w nim generalną zasadę udzielania upoważnień w jak najszerszym zakresie, w parze z czym szło wyliczenie jedynie spraw zastrzeżonych do aprobaty starosty (jako wyjątków od tej zasady) oraz pozostawienie uznaniu szefa urzędu ostatecznej decyzji o upoważnieniu referentów uzależnionej od ich osobistych kwalifikacji. Akty wewnętrzne wydane w wykonaniu tego rozporządzenia (okólnik MSW oraz zarządzenia wojewodów) wskazywały już konkretne obszary działalności starostwa, na których zalecano przyznawanie referentom samodzielnich uprawnień decyzyjnych.

Upoważnienie referentów do samodzielnego załatwiania spraw modyfikowało zestaw czynności manipulacyjnych związanych z obiegiem dokumentacji towarzyszącej urzędowaniu i pociągało za sobą odpowiednie zmiany w jej formie zewnętrznej. Z drugiej strony konieczne były mechanizmy pozwalające

starości zachować kontrolę nad pracą swych podwładnych, za której efekty pozostawał odpowiedzialny. Udzielanie upoważnień było zarazem próbą podniesienia sprawności administracji, poprzez skrócenie czasu załatwiania spraw (w wyniku ograniczenia liczby czynności manipulacyjnych) oraz odciążenie starosty od zajmowania się sprawami indywidualnymi o niewielkim znaczeniu.

Autor nie rości sobie pretensji do wyczerpującego i wszechstronnego przeanalizowania w niniejszym referacie problemów udziału starostów w załatwianiu spraw urzędowych, ani tym bardziej wykonywania przez nich funkcji kierowniczych w okresie II Rzeczypospolitej. Chodziło raczej o wskazanie niektórych aspektów i problemów wartych szczegółowych analiz. Oparto się przy tym na aktach normatywnych, które dopiero od początku lat trzydziestych dotyczą działania administracji ogólnej na obszarze całej Polski. Dla okresu wcześniejszego uwagę skoncentrowano na terenie byłego zaboru rosyjskiego. Tymczasem badań wymaga administracja województw południowych i zachodnich przy uwzględnieniu rozwiązań stosowanych w tamtejszym aparacie przed odzyskaniem niepodległości i kontynuowanych w II Rzeczypospolitej. Interesujące wydają się również aspekty praktyczne przedstawionych zjawisk, co sprowadza się choćby do konieczności zbadania zakresów faktycznie udzielanych referentom upoważnień do samodzielnego załatwiania spraw oraz przypadków występowania nieprawidłowości z tym związanych i reakcji na nie. Wreszcie odrębną pozostaje kwestia funkcjonowania starosty jako organu samorządu powiatowego i zakresu formalizacji tej sfery jego działania.

Summary

The role of Poviast Starost in settling official matters during the Second Republic of Poland.

Poviast Office of the Starost constituted, during the Second Republic of Poland (1918 – 1939), the office servicing an organ of government administration united, namely the Starost, executing powers of Poviast authority of general administration. An author tries to present functioning of its bureaucratic structures, the way of executing of managerial tasks and particularly participation of people holding functions in administration of the offices of Starosts in making decisions and their cooperation in this sphere with office personnel. It is connected with bureaucracy in literal meaning, namely the actual power was in hands of officials as well as with the problem of formal scope of such phenomenon in the sphere of mechanism authorizing officials to make decision on their own.

