

Marek Konstankiewicz
(Archiwum Państwowe w Lublinie)

Ustrój starostw województwa lubelskiego w latach 1919-1939

W ustroju administracyjnym II Rzeczypospolitej istotną rolę odgrywała administracja ogólna (zwana też zespoloną), którą na szczeblu powiatów sprawowali starostowie, posługując się aparatem pomocniczym w postaci starostw¹. Cezurą początkową niniejszych rozważań jest rok 1919 – gdy na obszarze części byłego zaboru rosyjskiego ukształtowane zostały podstawy ustroju powiatowej administracji ogólnej, takie jak nazewnictwo organów, ich zespolony charakter tudzież podporządkowanie administracji wojewódzkiej. Cezurę końcową stanowi wybuch II wojny światowej w 1939 kończący funkcjonowanie tego aparatu.

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. Dla okupacji niemieckiej analogiczną podstawę do przejęcia 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”

¹ Rozróżnienie organu administracji (w tym przypadku starosty) od jego aparatu pomocniczego (czyli starostwa) wynika z ówczesnych norm ustrojowych oraz ustaleń doktryny prawa administracyjnego; por. E. Ochendowski, *Centralne organy administracji*, [w] *System prawa administracyjnego* t. 2, red. J. Jendrośka, Wrocław 1977, s. 56. Z tego względu w pierwszej części niniejszego artykułu przedstawiono pozycję ustrojową starosty, zaś w drugiej organizację wewnętrzną starostw. Zagadnienia ustrojowe powiatowej administracji zespolonej, w odniesieniu do województwa łódzkiego, omówiła ostatnio T. Kurzyk, *Powstanie i ustrój łódzkiego starostwa powiatowego w latach 1919-1939*, „Studia Iuridica Lublinensia” t. 3 (2004), s. 101-124.

(rejon Białej Podlaskiej) mogła nastąpić dopiero po przejęciu tego terenu od armii niemieckiej, co ostatecznie nastąpiło w pierwszych dniach lutego 1919 r.²

W początkowym okresie nazewnictwo organów administracji powiatowej pozostawało niestabilizowane. 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”, podczas gdy za gabinetu Jana Paderewskiego w niektórych aktach normatywnych MSW występuje już nazwa „komisarz powiatowy” i zamiennie „komisarz rządowy”. W praktyce utarło się i zostało ustalone okólnikiem MSW z 10 IV 1919 r. określenie „powiatowy komisarz rządowy”³.

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-administracyjnego⁴. Oprócz tego na szczeblu powiatu funkcjonowały inne, podporządkowane odpowiednim ministrom organy administracji, takie jak architektki powiatowi, lekarze powiatowi, weterynarze powiatowi czy inspektorzy rolnictwa⁵.

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. Równocześnie 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 one wyraźnej 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 wojewody⁶.

² Dz. P. Kr. P 1918, nr 15, poz. 33. Monitor Polski (dalej: MP) 1918, nr 205; R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie administracji spraw wewnętrznych*, Warszawa 1939, s. 23 i 56; P. Łossowski, *Jak Feniks z popiołów. Oswobodzenie ziem polskich spod okupacji w listopadzie 1918*, Łowicz 1998, s. 268-270.

³ Dziennik Praw Królestwa Polskiego (dalej: Dz. P. Kr. P.) 1918, nr 15, poz. 33; Dziennik Urzędowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (dalej: Dz. Urz. MSW) 1919, nr 25, poz. 322; K. W. Kumaniecki, *Ustrój państwowych władz administracyjnych na ziemiach polskich*, Kraków 1920, s. 66-67.

⁴ Dz. Urz. MSW 1919 nr 15, poz. 178; K. W. Kumaniecki, *Ustrój państwowych władz...*, Kraków 1920, s. 77-78.

⁵ Archiwum Państwowe w Lublinie (dalej: APL), Starostwo Powiatowe Konstantynowskie z siedzibą w Janowie Podlaskim 1919-1932 (dalej: SP Konstantynów), 1, k. 8; K. W. Kumaniecki, *Ustrój państwowych władz...*, Kraków 1920, s. 91 i 94-95.

⁶ Dziennik Praw Państwa Polskiego (dalej: Dz. P. P. P.) 1919, nr 65, poz. 395; Dziennik Ustaw RP (dalej: Dz. U.) 1919, 72, poz. 426; R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 72.

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 grodzki⁷. Wymienione akty normatywne miały wiodące znaczenie dla prawa administracyjnego ustrojowego w zakresie administracji ogólnej.

Obowiązujący w okresie okupacji państw centralnych podział byłego Królestwa Polskiego 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 zamojski⁸.

W podziale terytorialnym omawianego obszaru zmiany następowały aż do wybuchu II wojny światowej. Najistotniejszymi 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 siedleckiego⁹. 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 warszawskim¹⁰.

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 lubelskiego¹¹. Dopiero rozporządzenie Rady Ministrów z marca 1928 r. w sprawie powiatów miejskich dało pod-

⁷ Dz. U. 1928, nr 11, poz. 86.

⁸ 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.

⁹ Dz. U. 1932, nr 6, poz. 33; W. Ćwik, J. Reder, *Lubelszczyzna. Dzieje rozwoju terytorialnego, podziałów administracyjnych i ustroju władz*, Lublin 1977, s. 131 – tu nie wymieniono gminy Łysów.

¹⁰ Dz. U. 1938, nr 27, poz. 240; W. Ćwik, J. Reder, dz. cyt., s. 131; R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, Kraków 1920, s. 59; J. Przygodzki, *Problematyka reform administracji w pracach rządowych komisji do usprawnienia administracji w II RP*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” t. 288 (2004), s. 295.

¹¹ Dz. U. 1920, nr 20, poz. 106; Dz. U. 1922, nr 56, poz. 510; R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 86.

stawę do ponownego wydzielenia Lublina w odrębną jednostkę podziału terytorialnego – powiat grodzki. Ze względów budżetowych nie utworzono jednak od razu samodzielnego starostwa grodzkiego, lecz 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., 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 miejskich¹².

Tak więc pierwotna liczba 19 powiatów województwa lubelskiego utrzymywała się najdłużej, jedynie w latach 1920 – 1922 oraz 1931 – 1932 wzrastając do 20 a od 1 IV 1939 r. zmniejszając się do 16. Oprócz tego dwukrotnie zaszyły 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 poleskim¹³. W latach 1922 – 1933 miała miejsce jeszcze pewna liczba korekt granic powiatów, nie naruszających kształtu terytorialnego województwa¹⁴.

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 terenowych¹⁵.

Trudności w skoordynowaniu działalności zbudowanej w ten sposób 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, określone 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 rozczłon-

¹² Dz. U. 1928, nr 45, poz. 426; nr 11, poz. 86; Lubelski Dziennik Wojewódzki (dalej: Lub. Dz. Woj.) 1930, nr 11, poz. 95; APL, Urząd Wojewódzki Lubelski – Wydział Ogólny 1919 – 1939 (dalej: UWL Wydz. Og.), sprawy osobowe indywidualne, 1400, k. 94; Lub. Dz. Woj. 1931, nr 25, poz. 256; APL, UWL Wydz. Og., 253. Dz. U. 1932, nr 41, poz. 408; R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 86; K.D., Powiaty miejskie, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1930 nr 5, s. 153-157.

¹³ Dz. U. 1927, nr 8, poz. 58; nr 29, poz. 237; 1933, nr 94, poz. 719; W. Ćwik, J. Reder, dz. cyt., s. 131.

¹⁴ Szczegółowo przedstawia je W. Ćwik, J. Reder, dz. cyt., s. 131-132.

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

kowanym aparacie administracyjnym, trudności w koordynacji jego działań oraz wzrost wydatków budżetowych na administrację skłoniły do powrotu do koncepcji zespolenia administracji¹⁶.

Pierwszym krokiem na drodze ku temu, było podporządkowanie komisarzom rządowym z dniem 1 VIII 1919 r. referatów aprowizacyjnych¹⁷. Nie przypadkiem dotyczyło to nader 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 wojaskowej, 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)¹⁸.

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 inwentarza¹⁹.

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 przedstawicielowi rządu powierzono staroście koordynowanie działań administracji rządowej na obszarze powiatu, co ówczesnie nazywano niekiedy „zespoleniem pośrednim”. Realizacji tego służył obowiązek uzgadniania z nim 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 2 VII 1931 r. o stanowisku wojewodów i starostów jako przedstawicieli rządu określając sposób

¹⁶ Dz. Urz. MSW 1919, nr 11, poz. 133; K. W. Kumaniecki, *Ustrój państwowych władz...*, Kraków 1920, s. 71-73; R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 70.

¹⁷ MP 1919, nr 172; K. W. Kumaniecki, *Ustrój państwowych władz...*, Kraków 1920, s. 75-76.

¹⁸ Dz. U. 1919, nr 72, poz. 426; Dz. U. 1928, nr 11, poz. 86; R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 68-69.

¹⁹ Dz. U. 1919, nr 90, poz. 488.

uzgadniania działalności administracji poprzez wymianę informacji i uzgadnianie projektów zarządzeń (wraz z możliwością przekazania starostom uprawnień wojewodów w tym zakresie) oraz tryb odbywania wspomnianych zebrań periodycznych²⁰.

Jeśli chodzi o kompetencje starosty jako organu administracji zespolonej, to wyliczyło je jedno z rozporządzeń ustrojowych Rady Ministrów z roku 1919, lecz podstawowe znaczenie w ich określeniu miały poszczególne normy prawa administracyjnego materialnego²¹. 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 również 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)²².

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 przemysłowymi²³. 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 instancji²⁴. 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.

²⁰ 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.

²¹ Dz. U. 1919, nr 90, poz. 489.

²² Co do kompetencji samorządowych Dz. P. P. 1918, nr 18, poz. 48; Dziennik Urzędowy Województwa Lubelskiego (dalej: Dz. Urz. Woj. Lub.) 1921, nr 6-7, poz. 147; Dz. U. 1933, nr 35, poz. 294; K. W. Kumaniecki, *Ustrój władz samorządowych na ziemiach polskich w zarysie*, Warszawa – Kraków [ok. 1921], s. 32 i 34.

²³ Co do spraw aprowizacyjnych Dz. Urz. MSW 1920, nr 9, poz. 118.

²⁴ 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 w istocie oznaczało zmiany zakresu zespolenia administracji powiatowej. W roku 1920 został jej przekazany zarząd nad państwowymi majątkami rolnymi (z wyjątkiem lasów), lecz już w 1923 r. zadania te otrzymał urząd wojewódzki²⁵. W dwu etapach, w latach 1921 – 1922 przejęto orzecznictwo w zakresie zwalczania lichwy wojennej (dotychczas należące do okręgowych urzędów walki z lichwą)²⁶. 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, prowadzenie tych spraw przejęła administracja skarbowa²⁷. 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 Państwa²⁸. Sprawy opieki nad inwalidami wojennymi i wojskowymi początkowo należące do kompetencji administracji wojskowej (powiatowych komend uzupełnień) dopiero w 1929 r. powierzono powiatowej administracji ogólnej²⁹. 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 gruntów³⁰. Jako ostatnie, w roku 1936 przekazano starostom sprawy projektowania i wykonywania robót melioracyjnych, dotychczas załatwiane na szczeblu wojewódzkim³¹.

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 nie zastrzeżone 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 rozpo-

²⁵ Dz. U. 1920, nr 114, poz. 752. Sprawozdanie z dorobku..., s. 37.

²⁶ 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.

²⁷ *Sprawozdanie z dorobku dziesięciolecia działalności władz administracji ogólnej na terenie województwa lubelskiego (w latach 1918 do 1928)*, Lubelski Dziennik Wojewódzki 1929, nr 33a, s., 81; Dz. U. 1932, nr 51, poz. 479.

²⁸ Dz. U. 1927, nr 57, poz. 504.

²⁹ APL, Urząd Wojewódzki Lubelski - Wydział Pracy, Opieki, Zdrowia 1919 – 1939 (dalej: UWL Wydz. POZ), 274.

³⁰ Dz. U. 1933, nr 85, poz. 635; APL, UWL Wydz. Og., 216; R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 70; K. W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Kraków 1929, s. 706 i 724.

³¹ APL, UWL Wydz. Og., 273.

rządzenia lub przepisy przewidują właściwość władz już nieistniejących i nie można ustalić kto przejął ich uprawnienia³².

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)³³.

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 nowoutworzonych urzędów wojewódzkich oznaczało to bezpośrednią podległość starostów bądź to poszczególnym ministrom, bądź to dotychczasowym organom terenowym wymienionych resortów. Do tych ostatnich należały: Inspektorowie Przemysłowi w Lublinie i Białej Podlaskiej oraz Okręgowy Urząd Zdrowia tudzież Inspektor Weterynaryjny w Lublinie³⁴.

Po mianowaniu wojewody lubelskiego i wraz z uruchamianiem kolejnych departamentów (od 1921 r. wydziałów) Urzędu Wojewódzkiego Lubelskiego, w zakresie poszczególnych działów administracji starostowie byli stopniowo podporządkowywani wojewodzie³⁵. Jako pierwsze, z dniem 15 II 1920 r., zostały uruchomione departamenty resortu spraw wewnętrznych – Prezydialny, Administracyjny i Samorządowy³⁶. Od 1 III 1920 r. funkcjonowały departamenty Zdrowia Publicznego i Aproprowizacji, zaś od 1 IV Rolnictwa i Weterynarii oraz Departament Przemysłowy³⁷. Departament Pracy i Opieki istniejący od połowy 1920 r., przez długi czas nie miał sprecyzowanych kompetencji w stosunku do organów niższego szczebla przy równoczesnym (aż do roku 1922) funkcjonowaniu niezależnych od

³² Dz. U. 1919, nr 90, poz. 489; 1928, nr 11, poz. 86; nr 36, poz. 341.

³³ Problematykę współdziałania starostów z innymi organami administracji przedstawiono w *Zakres działania władz administracji ogólnej ze szczególnym uwzględnieniem resortów niezespolonych*, red. R. Hausner, t. 1-3, Warszawa 1936-1938.

³⁴ Dz. U. 1919, nr 90, poz. 489; Dz. Urz. MSW 1920, nr 2, poz. 784; APL, SP Konstancynów, 1, k. 306; Dz. Urz. Woj. Lub. 1920, nr 2, poz. 22; występowały też inne nazwy: „Okręgowe Urzędy Przemysłowe” i „Okręgowe Dyrekcje Zdrowia” – Dz. Urz. MSW 1920, nr 7, poz. 4; „Urzędy Przemysłowe” – APL, *Wstęp do inwentarza zespołu Urząd Wojewódzki Lubelski Wydział Przemysłowy*, opr. A. Moskała, Lublin 1958, s. 1.

³⁵ W. Kozyra, *Urząd wojewódzki w Lublinie w latach 1919 – 1939*, Lublin 1999, s. 45-46.

³⁶ MP 1920, nr 48; Dz. Urz. MSW 20, nr 7, poz. 1 i 4.

³⁷ Dz. Urz. Woj. Lub. 1920, nr 2, poz. 22; W. Kozyra, *Urząd...*, s. 34-35; APL, *Wstęp do inwentarza zespołu Urząd Wojewódzki Lubelski Wydział Przemysłowy*, ..., s. 1.

wojewody organów tego resortu³⁸. W skład Urzędu Wojewódzkiego Lubelskiego, jako departament weszła też, uruchomiona jeszcze w styczniu 1920 r. Okręgowa Dyrekcja Robót Publicznych³⁹.

Zachodzące później zmiany ustrojowe dotyczyły już tylko wewnętrznej organizacji urzędu wojewódzkiego natomiast na szczeblu centralnym, czyli pośrednio tylko nadrzędnym w stosunku do starostw, polegały także na zmianach właściwości rzeczowej ministrów⁴⁰. W związku z normalizowaniem się sytuacji gospodarczej odrodzonego państwa z dniem 15 VII 1922 r. Ministerstwo Apropowizacji zostało postawione w stan likwidacji, a od dnia 1 I 1922 r. jego już skromne zadania przejęło MSW. Dopiero w obliczu zbliżającej się wojny przygotowania apropowizacyjne powierzono Ministerstwu Rolnictwa i Reform Rolnych⁴¹. W grudniu 1923 r. zniesione zostało Ministerstwo Zdrowia Publicznego, a większość jego kompetencji przejęło MSW. Z kolei w roku 1932 sprawy zdrowia (z wyjątkami) zostały przekazane Ministerstwu Pracy i Opieki Społecznej, które rychło zmieniło nazwę na Ministerstwo Opieki Społecznej⁴². W 1927 r. Ministerstwu Rolnictwa i Dóbr Państwowych zmieniono nazwę na Ministerstwo Rolnictwa, zaś w 1932 r. połączono je z dotychczasowym Ministerstwem Reform Rolnych w Ministerstwo Rolnictwa i Reform Rolnych, które także przejęło sprawy melioracyjne po zlikwidowanym w tym samym roku Ministerstwie Robót Publicznych⁴³. Ta zmiana dotyczyła też szczebla wojewódzkiego, gdyż od roku 1932 na czele Okręgowego Urzędu Ziemskiego stał wojewoda, zaś od II 1934 r. został on bezpośrednio włączony do urzędu wojewódzkiego. Towarzyszyło temu zespolenie ze starostwami dotychczasowych powiatowych urzędów ziemskich⁴⁴. W związku z likwidacją Ministerstwa Robót Publicznych administracja budowlana znalazła się w MSW, zaś sprawy kultury i sztuki, po zniesieniu w 1922 r. Ministerstwa Sztuki i Kultury przekazano Ministerstwu Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego⁴⁵.

Po znacznych reorganizacjach z pierwszej połowy lat 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 społecznej.

Organami podporządkowanymi starostom byli wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast w zakresie wykonywania zadań administracji państwowej (w tak zwanym zakresie poruczonym). Było to przykładowo prowadzenie ewidencji lud-

³⁸ *Sprawozdanie z dorobku...*, s. 92; APL, *Wstęp do inwentarza zespołu Urząd Wojewódzki Lubelski Wydział Pracy, Opieki, Zdrowia*, opr. S. Janicki, Lublin 1958, s. 3-4; APL, UWL Wydz. POZ, 11, s. 21 i 34.

³⁹ APL, SP Konstantynów, 1, k. 316; W. Kozyra, *Urząd...*, s. 35.

⁴⁰ Zmiany organizacyjne w Urzędzie Wojewódzkim Lubelskim przedstawia W. Kozyra, *Urząd...*, s. 99-116.

⁴¹ Dz. U. 1921, nr 63, poz. 389; 1921, nr 106, poz. 774; 1938, nr 13, poz. 89; L. Urdziński, *Polski plan aprowizacji wojennej z września 1939 roku*, Toruń 2000, s. 51-63.

⁴² Dz. U. 1923, nr 131, poz. 1060; 1924, nr 9, poz. 86; 1932, nr 52, poz. 493; nr 64, poz. 597.

⁴³ Dz. U. 1927, nr 38, poz. 337; 1932, nr 51, poz. 480; nr 26 poz. 235; nr 51, poz. 479.

⁴⁴ Dz. U. 1932, nr 19, poz. 129; 1933, nr 85, poz. 635; W. Kozyra, *Urząd...*, s. 59 i 104-105.

⁴⁵ Dz. U. 1932, nr 51, poz. 479; 1922, nr 14, poz. 128.

ności, 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 niezepolonej (przykładowo w sprawach szkolnych). Jej organy mogły wydawać polecenia lub zarządzenia tylko za pośrednictwem starostów (nie dotyczyło to władz wojskowych)⁴⁶.

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 zawieszac 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 publicznego⁴⁷. Również organa ochrony kolei w zakresie nakładania grzywien w drodze doraźnych nakazów karnych podlegały administracji ogólnej⁴⁸.

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 nie włączone 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 Społecznej⁴⁹. W województwie lubelskim, w marcu 1920 r. 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 1933⁵⁰. Na podstawie rozporządzenia Prezydenta RP z 1933 r. i przepisów wykonawczych państwowe urzędy

⁴⁶ 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, *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*, Warszawa 1931, s. 113.

⁴⁷ Dz. P. P. P. 1919, nr 61, poz. 363; Dz. U. 1928, nr 28, poz. 257; R. Litwiński, *Policja Państwowa w województwie lubelskim w latach 1919 – 1939*, Lublin 2001, s. 25, 37, 51-54 i 84-91.

⁴⁸ Dz. U. 1934, nr 32, poz. 285.

⁴⁹ Dz. P. P. P. 19, nr 11, poz. 127; Dz. U. 1919, nr 90, poz. 488; APL, SP Konstantynów, 1, k. 152; UWL Wydz. POZ, 11, s. 61; *Sprawozdanie z dorobku...*, s. 92; Archiwum Akt Nowych w Warszawie, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych 1918-1939, 90, k. 93-94; Lub Dz. Woj. 1924, nr 6, poz. 100.

⁵⁰ APL, UWL Wydz. POZ, 11, s. 9-10; *Sprawozdanie z dorobku...*, s. 92 wzmiankuje też Państwowy Urząd Pośrednictwa Pracy w Białej Podlaskiej; APL, UWL Wydz. Og., 286; Lub. Dz. Woj. 1933, nr 3, poz. 27.

pracy i opieki nad wychodźcami zostały zlikwidowane, a ich kompetencje przejął Fundusz Bezrobocia i w pewnym zakresie administracja ogólna. Terminy zniesienia tych urzędów wyznaczono na marzec roku 1934⁵¹.

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 miało miejsce 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 Lublina⁵².

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 komunalnych⁵³. Drugim istotnym zadaniem z zakresu administracji rządowej powierzonym samorządowi powiatowemu było wykonywanie administracji drogowej. Dla 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 (wydziałowi urzędu wojewódzkiego). Od roku 1929 określani byli jako kierownicy powiatowych zarządów drogowych, a po zniesieniu Ministerstwa Robót Publicznych podporządkowano ich za pośrednictwem wojewodów Ministrowi Komunikacji. Należy tu podkreślić, iż nie byli oni urzędnikami starostw, a staroście podlegali jako przewodniczącemu wydziału powiatowego⁵⁴. Nadzór nad powiatowymi związkami komunalnymi (podobnie jak nad miastami wydzielonymi

⁵¹ Dz. U. 1933, nr 84, poz. 621; 1934, nr 22, poz. 169.

⁵² 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.

⁵³ Dz. P. P. P. 1919, nr 13, poz. 141; K. W. Kumaniecki, *Ustrój władz samorządowych...*, s. 47-49.

⁵⁴ 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.

z powiatowych związków komunalnych) sprawował początkowo Minister Spraw Wewnętrznych, później zaś część tych kompetencji przekazano wojewodom⁵⁵.

Jakkolwiek starosta był monokratycznym organem administracji, na szczeblu powiatu funkcjonowały także organy kolegalne. Przedstawiały one całą mozaikę rozwiązań ustrojowych, co do składu (urzędnicze, obywatelskie, mieszane), sposobu powoływania i trybu pracy, a przede wszystkim charakteru ich działań (rozstrzygające i opiniujące wraz z kwestią obligatoryjności lub fakultatywności uwzględniania ich opinii). Liczbę organów kolegalnych starano się ograniczyć przy okazji wydania rozporządzenia ustrojowego z 1928 r. w myśl, którego likwidacji miały ulec wszystkie kolegia, z wyjątkiem wyraźnie wskazanych w rozporządzeniu Rady Ministrów. Ich kompetencje miały przejść odpowiednio sejmiki i wydziały powiatowe, zaś w powiatach grodzkich składy rad miejskich i magistratów⁵⁶.

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

- komisja egzaminacyjna dla ubiegających się o zezwolenia na prowadzenie biur pisania podań⁵⁷,
- komisja poborowa orzekająca w sprawach obowiązku służby wojskowej⁵⁸,
- powiatowy komitet wychowania fizycznego i przysposobienia wojskowego⁵⁹,
- komisja do walki z alkoholizmem określająca liczbę miejsc sprzedaży napojów alkoholowych w powiecie i opiniująca w sprawach nakładania kar administracyjnych⁶⁰,
- komisja sanitarno-obyczajowa orzekająca o stwierdzeniu zawodowego uprawiania nierządu⁶¹,
- komisja aprowizacyjna i komisja kontyngentowa zajmujące się w latach 1920-1921 rozkładem kontyngentu obowiązkowych dostaw płodów rolnych⁶²,
- pożyczkowa komisja odbudowy orzekająca o wysokości pożyczek na odbudowę i o ulgach w ich spłacie⁶³,

⁵⁵ 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.

⁵⁶ Dz. U. 1928, nr 11, poz. 86; nr 81, poz. 708-711; APL, UWL Wydz. Og., 253; R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 90-91 i 95; tam też (s. 98-99) szersze wyliczenie organów kolegalnych.

⁵⁷ Dz. U. 1933, nr 75, poz. 544.

⁵⁸ Dz. U. 1924, nr 61, poz. 609; 1925, nr 37, poz. 252; 1934, nr 83, poz. 757; 1939, nr 20, poz. 131.

⁵⁹ Dz. U. 25, nr 45, poz. 314; 1927, nr 10, poz. 77.

⁶⁰ 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 Wydz. Og., 212; K. W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, dz. cyt., s. 347-350.

⁶¹ Dz. U. 1922, nr 78, poz. 715; utrzymana – Dz. U. 1928, nr 81, poz. 708; K. W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, dz. cyt., s. 350-352.

⁶² 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.

- komisja wojskowo-lekarska, a później inwalidzka komisja rewizyjno-lekarska orzekająca o uprawnieniach do zaopatrzenia inwalidzkiego⁶⁴.

Organizacja wewnętrzna starostw jako urzędów, była uregulowana przepisami licznych aktów normatywnych. Wśród nich jako wiodące 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 udzielanie upoważnień do aprobaty)⁶⁵.

Dla nakreślenia obrazu wewnętrznej struktury starostw kluczowe jest pojęcie referatu. Przepisy organizacyjne wojewody 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 aparatu administracyjnego, miało poprawiać koordynację działań w poszczególnych dziedzinach⁶⁶.

Przepisy o organizacji starostw, wydane przez wojewodę w 1930 r. wyliczały referaty: ogólny (obejmujący 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, włączenie referatów rolnego i samorządowego do administracyjno-prawnego oraz usunięcie referatu odbudowy (w związku

⁶³ Dz. U. 1924, nr 49, poz. 492; utrzymana – Dz. U. 1928, nr 81, poz. 710.

⁶⁴ Dz. U. 1929, nr 53, poz. 429; 1930, nr 86, poz. 665; 1931, nr 24, poz. 143; 1932, nr 26, poz. 238.

⁶⁵ Dz. U. 1919, nr 90, poz. 488-489; APL, UWL Wydz. Og., 249; Dz. U. 1930, nr 55, poz. 446; sprost. nr 92, poz. 724; APL, UWL Wydz. Og., 250; Lub. Dz. Woj. 1932, nr 13a, poz. 106; oraz APL, Starostwo Powiatowe Łukowskie 1919 – 1939 (dalej: SP Łuków), 41, k. 71v-81; R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 72.

⁶⁶ APL, UWL Wydz. Og., 249. Dz. U. 1930, nr 55, poz. 446; R. Hausner, *Organizacja urzędów wojewódzkich i starostw*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 30, nr 9, s. 321.

z likwidacją prowadzenia tych spraw w starostwach). W roku 1934 dodano natomiast referat rolnictwa i reform rolnych, a w 1936 r. melioracyjny⁶⁷.

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 pracownik prowadził kilka referatów⁶⁸. 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 ostatni zaś pozostawać mieli w bezpośredniej zależności od kierowników referatów i od nich jako od bezpośrednich przełożonych otrzymywać polecenia⁶⁹.

Postulat wyraźnego nadania referatom charakteru komórek organizacyjnych, co pewien czas był jednak podnoszony. W roku 1927 MSW sprzeciwiło się temu, motywując to obawą rozbicia starostw jako całości organizacyjnych, zbyt dalekiej specjalizacji, a wręcz zasklepienia się urzędników w wąskich zakresach działania oraz obciążenia kierowników referatów pracą kierowniczą kosztem pracy referendarskiej, przy jednoczesnej niemożności ustalenia jednolitego dla całego państwa podziału na referaty⁷⁰. Także w toczącej się pod koniec lat trzydziestych na łamach „Gazety Administracji” dyskusji na temat organizacji wewnętrznej urzędów administracji ogólnej pojawiły się tego rodzaju propozycje, zgłoszone między innymi przez Urząd Wojewódzki Lubelski⁷¹. Nawet wysokiej rangi urzędnik MSW Roman Hausner w swej publikacji stwierdzał, iż referaty w starostwach są de facto komórkami organizacyjnymi⁷².

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 ko-

⁶⁷ APL, UWL Wydz. Og., 250; Lub. Dz. Woj. 1932, nr 13a, poz. 106; Dz. Urz. MSW 1934, nr 9, s. 271-273; 1936, nr 13, s. 215-218.

⁶⁸ Podobnie w administracji górniczej (w stosunkowo niewielkich urzędach) utożsamiano referat z konkretnym urzędnikiem mającym przydzieloną określoną grupę spraw, por. S. Poprawska, E. Długajczyk, *Okręgowe urzędy górnicze w Zagłębiu Dąbrowskim i ich kancelarie w latach 1919-1945*, „Archeion” t. 54 (1970), s. 142-143.

⁶⁹ Dz. U. 1930, nr 55, poz. 446; APL, UWL Wydz. Og., 250. Lub. Dz. Woj. 1932, nr 13a, poz. 106; brak podziału na komórki organizacyjne podkreśla R. Hausner, *Organizacja urzędów...*, s. 321.

⁷⁰ Dz. Urz. MSW 1927, nr 1-2, poz. 145.

⁷¹ 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.

⁷² R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 106.

mórki organizacyjnej. Być może przyczyną, dla której nie usankcjonowano w przepisach faktycznego stanu organizacyjnego, były względy budżetowe, wszak ustanowienie referatów jako komórek organizacyjnych pociągnęłoby za sobą konieczność przyznania ich kierownikom dodatków kierowniczych do uposażeń.

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 starostwie⁷³.

W wypełnianiu funkcji kierowniczych starostę zastępował wyznaczony urzędnik I kategorii z etatu MSW, od roku 1933 noszący tytuł wicestarosty. Jego szczególna rola polegała także na tym, iż był pomocnikiem starosty w sprawach organizacyjnych urzędu, odciażającym 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 terenowej⁷⁴.

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

⁷³ Dz. U. 1919, nr 90, poz. 488-489; APL, Starostwo Powiatowe Lubelskie 1919 – 1939 (dalej: SP Lublin), 38, s. 125-126; Dz. U. 1930, nr 55, poz. 446; R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 103.

⁷⁴ 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.

zasad oszczędności oraz występowania wobec starosty z inicjatywą, co do wydania niezbędnych zarządzeń wynikających z przepisów lub stanu faktycznego⁷⁵.

Z pośród personelu referendarskiego 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 oni 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 w tych sprawach winien mieć 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 aprowizacyjni⁷⁶.

Występujące w strukturze organizacyjnej starostw urzędnicze stanowiska pracy o charakterze pomocniczym można podzielić na dwie grupy. Pierwsza to personel kancelaryjny, druga to pomocnicy referentów, pod ich bezpośrednim kierunkiem wykonujący czynności schematyczne, lecz bez prawa do podpisywania pism⁷⁷. 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 regulowano i później, zalecając starostom kierowanie się w tej mierze teoretycznym i praktycznym przygotowaniem oraz innymi indywidualnymi cechami urzędników. Jako samodzielnych referentów miano wykorzystywać w pierwszym rzędzie urzędników I kategorii, w razie potrzeby i możliwości powierzając tego rodzaju obowiązki urzędnikom II kategorii. Uwzględnić należało też różny po-

⁷⁵ APL, SP Lublin, 38, s. 125-126; Dz. U. 1930, nr 55, poz. 446.

⁷⁶ 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.

⁷⁷ APL, UWL Wydz. Og., 250; Lub. Dz. Woj. 1932, nr 13a, poz. 106.

ziom skomplikowania i pracochłonności załatwiania poszczególnych rodzajów spraw⁷⁸.

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 (nie mających 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 odbudowy⁷⁹.

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, polegające 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 urzędowych⁸⁰.

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 w okólniku 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 bu-

⁷⁸ Dz. Urz. MSW 1919, nr 48-49, poz. 696; APL, UWL Wydz. Og., 249; Lub. Dz. Woj. 1932, nr 13a, poz. 106; M. Bużański, *Podział czynności w starostwach*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1933 nr 5, s. 165-168; W. Dołycki, *Podział czynności w starostwach*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1932 nr 13, s. 443-445.

⁷⁹ APL, UWL Wydz. Og., 249 i 284; referenci odbudowy w latach 1925 – 1927 urzędowali (choć nie jednocześnie) w Białej Podlaskiej, Chełmie, Hrubieszowie, Tomaszowie i Włodawie (APL, UWL Wydz. Og., 303; 873, k. 91; 248), a w 1929 r. tylko w Białej Podlaskiej oraz we Włodawie (APL, UWL Wydz. Og., 854, k. 190).

⁸⁰ Dz. U. 1919, nr 90, poz. 488; 1928, nr 11, poz. 86; K. W. Kumaniecki, *Ustrój państwowych władz...*, Kraków 1920, s. 125-126.

dowlani. Dla obszaru Lublina sprawy z zakresu zarządu nieruchomości państwowych prowadzone były w urzędzie wojewódzkim⁸¹.

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 województwa⁸².

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 Lubelskiego⁸³.

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 powiatów⁸⁴.

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. Orga-

⁸¹ Sprawozdanie z dorobku..., s. 74. APL, UWL Wydz. Og., 288; UWL Wydz. Og., 252. Lub. Dz. Woj. 1932, nr 11, poz. 80. Dz. U. 1932, nr 12, poz. 71.

⁸² Dz. Urz. Woj. Lub. 1927, nr 14, poz. 256; APL, SP Łuków, 43, k. 120; Lub. Dz. Woj. 1934, nr 21, poz. 176; 1936, nr 13, poz. 127; 1939, nr 7, poz. 63.

⁸³ Dz. Urz. MSW 1934, nr 33, s. 951-953; Lub. Dz. Woj. 1939, nr 7, poz. 63.

⁸⁴ Dz. Urz. MSW 1936, nr 13, s. 214-218; Lub. Dz. Woj. 1938, nr 7, poz. 50; APL, Starostwo Powiatowe Lubartowskie 1919 - 1939, 2, k. 35; Lub. Dz. Woj. 1939, nr 7, poz. 63.

nizacyjną konsekwencją tego rozwiązania było utworzenie referatów inwalidzkich, wraz ze specjalną obsadą (na etacie Ministerstwa Opieki Społecznej) tylko w wybranych starostwach, przy których czynne były 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 województwa⁸⁵.

Specyficznym rozwiązaniem organizacyjnym było powierzenie załatwiania pewnych spraw, z zakresu działania starosty pracownikom wydziałów powiatowych, a więc urzędów samorządowych, jednakowoż kierowanych przez starostów jako przewodniczących wydziałów powiatowych. W przepisach organizacyjnych dla starostw z 1927 r. zalecono by sprawy samorządowe (z zakresu starosty) 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.)⁸⁶. 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 budowlanych⁸⁷. Powyższe rozwiązania organizacyjne podyktowane były bądź względami oszczędnościowymi (w prowadzeniu spraw budowlanych), bądź dążeniem do zapewnienia lepszej koordynacji działań administracji (poprzez koncentrację w rękach jednego urzędnika kompetencji nadzorczych starosty i wydziału powiatowego w stosunku do samorządu gminnego).

Dla ułatwienia administrowania powierzonym terenem, a szczególnie dla 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 znane źródła trudno jest precyzyjnie określić jej właściwość rzeczową i terytorialną. Wiadomo jedynie, że w kwietniu

⁸⁵ APL, UWL Wydz. POZ, 274; SP Lublin, 35; Dz. U. 1933, nr 96, poz. 740; 1938, nr 21, poz. 189.

⁸⁶ APL, UWL Wydz. Og., 249 i 871, k. 4; SP Łuków, 41, k. 60; APL, UWL Wydz. Og., 873, k. 369.

⁸⁷ Lub. Dz. Woj. 1932, nr 11, poz. 80.

1921 r. w skład ekspozytury wchodził referat aprowizacyjny. Wzmianki źródłowe wskazują na jej funkcjonowanie, co najmniej od lipca 1920 do listopada 1921 r. Wyrażną 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 zakresie⁸⁸. 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 tak zwane roki urzędowe)⁸⁹.

Ukształtowane w 1919 r. rozwiązania ustrojowo-organizacyjne administracji rządowej szczebla powiatowego, na obszarze województwa lubelskiego obowiązywały przez cały okres II RP, z pewnymi tylko zmianami. Najpoważniejsze, dotyczące kompetencji i struktury administracji nastąpiły na przełomie lat dwudziestych i trzydziestych i wynikały z przemian we wszystkich działach prawa administracyjnego, obejmujących także jego unifikację w skali całego państwa.

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, obowiązki wojskowe), 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 pociągało za sobą na przykład różnice pomiędzy urzędami w liczebności obsady. Wszystko to nie pozostawało bez wpływu na funkcjonowanie starostw jako urzędów administracji zespolonej.

⁸⁸ APL, UWL Wydz. Og. 875, k. 2; wzmianki o ekspozyturze parczewskiej – APL, SP Łuków, 33, k. 1-2; UWL Wydz. Og., 875, k. 25 oraz w E. Horoch, A. Koprucki, R. Szczygiel, *Dzieje Parczewa 1401 – 2001*, Parczew-Lublin 2001, s. 206; R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie...*, s. 75.

⁸⁹ 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.

Summary

Political system of starosties of the Lubelskie Voivodship between 1919 and 1939

The work analyses the political system of starosties of the Second Republic of Poland. This body of general territorial administration was presented in the light of the whole public administration with particular focus on its powers and internal organization. The starost and its office background was discussed under the example of the Lubelskie Voivodship.

Резюме

Строй староств в Люблинском воеводстве в гг. 1919 – 1939

Работа посвящена анализу строя староств во II Речи Посполитой. Староство как орган местной администрации указан на фоне общественной администрации, с особым учетом его компетенций и внутренней организации. Староство и его управленческая база представлены на примере Люблинского воеводства.

