

Waldemar KOZYRA

**Ustrój Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie w okresie II Rzeczypospolitej.
Lata przed unifikacją administracji ogólnej (1919–1928)**

Die Struktur des Wojewodschaftsamtes in Lublin zur Zeit der II. Republik Polen.
Die Jahre vor der Unifikation der Regierungsverwaltung (1919–1928)

1

W okresie międzywojennym, a także współcześnie pojęciem urzędu wojewódzkiego określa się aparat pomocniczy organu administracji państwowej drugiego stopnia, wojewody. W pierwszych latach Polski Niepodległej ustrój urzędów wojewódzkich ulegał znacznym zmianom. Znalazło to wyraz także w prawnoorganizacyjnym kształcie Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie w latach 1919–1928.¹

Ustrój urzędu wojewódzkiego to prawne określenie jego pozycji zewnętrznej w ramach ogólnych struktur administracji rządowej, a zwłaszcza jego organizacji wewnętrznej. Dotyczy to szczególnie zakresu kompetencji poszczególnych jednostek organizacyjnych, także zakresu odpowiedzialności za sprawy w urzędzie załatwiane przez wojewodę i poszczególnych urzędników.² Ustrój ten określono w odpowiednich aktach prawnych. Pierwszym z nich była *Ustawa*

¹ Pomijamy wiele problemów jeszcze do końca nie zbadanych, a związanych z działalnością Urzędu Wojewódzkiego, zwłaszcza wpływu na jego działalność ogólnej sytuacji w kraju w omawianym czasie (np. r. 1920 i r. 1926). O jego obsadzie personalnej na razie można powiedzieć tylko tyle, że w latach 1920–1921 liczba pracowników wynosiła 120 osób, a w r. 1928 — 98; Archiwum Państwowe w Lublinie, Zespół Akt Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie, Wydział Ogólny [dalej cyt. skrót: APL, UWL, WO], sygn. 269, s. 5.

² Szerzej na temat ustroju administracji państwowej w okresie międzywojennym piszą: A. Ajnenkiel: *Administracja w Polsce, Zarys historyczny*, Warszawa 1977; R. Hausner: *Pierwsze dwudziestolecie administracji spraw wewnętrznych*, Warszawa 1939; *Historia państwa i prawa Polski, Część I*, pod red. F. Ryszk i, Warszawa 1962.

tymczasowa z 2 VIII 1919 r. o organizacji administracji ogólnej II stopnia³, powołująca 5 województw pierwszych w Polsce, w tym województwo lubelskie⁴. Normowała ona przede wszystkim pozycję wojewody w strukturze administracji rządowej, zajmowała się sprawami natury ogólnej, tylko więc pośrednio wpływała na kształt organizacyjny przyszłych urzędów wojewódzkich. W art. 2 tej ustawy czytamy: „Na czele województwa stoi wojewoda, mianowany przez Naczelnika Państwa na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych, uchwalony przez Radę Ministrów.” Dalej art. 2 stanowił, że wojewoda, jako przedstawiciel rządu centralnego, sprawujący z jego mandatu władzę państwową, jest odpowiedzialny przed nim za zarząd województwem. Był zatem odpowiedzialnym wykonawcą zaleceń poszczególnych ministrów i zwierzchnikiem władz i urzędów, które mu podlegały oraz służbowym przełożonym urzędników tych władz i urzędów.

Ustawa nadawała stanowisku wojewody podwójny charakter: a) przedstawiciela rządu na terenie województwa, b) zwierzchnika nad administracją rządową drugiej instancji i szefa podległego mu aparatu urzędniczego. Do zakresu jego działania należały wszystkie sprawy administracji rządowej, z wyjątkiem dziedzin należących do administracji specjalnej: wojskowej, sądowniczej, skarbowej, szkolnej, kolejowej, pocztowo-telegraficznej oraz urzędów ziemskich (art. 3). Przy wojewodzie funkcjonować miała Rada Wojewódzka, organ opiniodawczy w sprawach określonych przez wojewodę, a ponadto mający prawo wydawania postanowień w sprawach przekazanych jej przez ustawy. Składała się z przedstawicieli sejmików i rad miejskich miast wydzielonych oraz z przedstawicieli poszczególnych działów administracji ogólnej (art. 4 i 5). Wojewoda miał uprawnienia do wydawania aktów prawnych na podstawie ustaw lub rozporządzeń natury ogólnej z rygiorem ważności, zamieszczanych w specjalnym organie urzędowym, jakim był „Dziennik Wojewódzki.”

Dopiero rozporządzenie wykonawcze do omawianej ustawy z 13 XI 1919 r.⁵ zajmowało się bliżej organizacją urzędów wojewódzkich. W art. 37 czytamy: „Urząd Wojewódzki składać się będzie z departamentów, a mianowicie: Prezydialnego, Administracyjnego, Samorządowego, Zdrowia Publicznego (Wojewódzki Urząd Zdrowia), Aprowizacyjnego, Rolnictwa i Weterynarii, Przemysłowego, Pracy i Opieki Społecznej, Okręgowej Dyrekcji Robót Publicznych oraz Kancelarii Głównej.” Departamenty te miały dzielić się na oddziały. Na czele każdego departamentu miał stać jego naczelnik. Etaty dla każdego departamentu wyznaczał właściwy minister w porozumieniu z Ministrem Skarbu

³ Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej [dalej cyt.: Dz. U. RP] 1919, nr 65, poz. 395.

⁴ Dokładniejszą charakterystykę województwa lubelskiego w latach 1918–1939 dają: S. Krzykała: *W Polsce Niepodległej [w:] Dzieje Lubelszczyzny*, pod red. T. Mencła, t. II, Warszawa 1974, s. 748 i n.; W. Ćwik, J. Reder: *Lubelszczyzna, Dzieje rozwoju terytorialnego, podziałów administracyjnych i ustroju władz*, Lublin 1977, ss. 130–138.

⁵ Dz. U. RP 1919, nr 90, poz. 490.

i wojewodą. Wydatki osobowe i rzeczowe każdego departamentu lub oddziału obciążać miały budżet właściwego ministerstwa. Jedynie wydatki Kancelarii Głównej i Archiwum pokrywało MSW. Każdy departament powinien posiadać własną kancelarię. Ekspozytura i Archiwum Główne miały być wspólne dla wszystkich departamentów.

Dalszą konkretyzację przyniosło nowe rozporządzenie wykonawcze z 30 III 1921 r.⁶ do ustawy z 2 VIII 1919 r., a nowelizujące wyżej omówione unormowania. W art. 37 tego rozporządzenia dokładniej niż poprzednio określono ustrój i zakres kompetencji poszczególnych departamentów, przy czym równocześnie zmieniono ich nazwy na wydziały. „Urząd Wojewódzki składa się z wydziałów, wydziały dzielą się na oddziały [...] Wydziały: Prezydialny, Administracyjny, Samorządowy załatwiają sprawy z zakresu działania Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Do Wydziału Prezydialnego należą nadto sprawy pozostające w związku z funkcjonowaniem wojewody jako przedstawiciela Rządu oraz wszystkie sprawy personalne urzędników urzędu wojewódzkiego i urzędów wojewodzie podległych, natomiast sprawy personalne niższych funkcjonariuszy załatwiać będzie Wydział Budżetowo-Gospodarczy. Wydział Administracyjny załatwia wszystkie sprawy administracyjno-prawne Urzędu Wojewódzkiego nie należące do zakresu działania innych wydziałów. [...] Sprawy należące do zakresu działania Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego oraz Sztuki i Kultury przekazuje się Wydziałowi Administracyjnemu. Wydział Aprowizacyjny załatwia sprawy z zakresu działania Ministerstwa Aprowizacji. Wydział Zdrowia Publicznego (Wojewódzki Urząd Zdrowia) sprawy z zakresu Ministerstwa Zdrowia Publicznego. Wydział Rolnictwa i Weterynarii sprawy z zakresu Ministerstwa Rolnictwa i Dóbr Państwowych. Wydział Przemysłu sprawy z zakresu działania Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej. Wydział Budżetowo-Gospodarczy sprawy budżetowe, rachunkowo-kasowe i finansowo-gospodarcze całego Urzędu Wojewódzkiego, z wyjątkiem Okręgowej Dyrekcji Robót Publicznych, która posiada swój własny Oddział Budżetowo-Gospodarczy. Sprawy rachunkowe związane z orzeczeniami i zarządzeniami poszczególnych wydziałów załatwiają funkcjonariusze Wydziału Budżetowo-Gospodarczego pod kierownictwem odpowiedzialnych naczelników właściwych wydziałów. Okręgowa Dyrekcja Robót Publicznych załatwia sprawy należące do zakresu działania tej dyrekcji. Wszystkie sprawy administracyjno-prawne z zakresu Ministerstwa Robót Publicznych przekazuje wojewoda jednemu z działów Wydziału Administracyjnego.”

Przytoczyliśmy prawie w całości długi art. 37, aby ukazać, jak dokładnie została określona struktura organizacyjna urzędów i zakres kompetencji wydziałów w akcie prawnym wysokiego rzędu, jakim było rozporządzenie wykonawcze do ustawy. Jak się później okazało, płynęły z takiego unormowania

⁶ Dz. U. RP 1921, nr 39, poz. 236.

wielorakie konsekwencje. W art. 38 tegoż rozporządzenia wprowadzano nieznaczne zmiany formalne w określeniu etatów dla poszczególnych wydziałów. Zachowywał on jednak podstawową myśl unormowania poprzedniego, gdzie dla każdego niemal wydziału etaty ustalali właściwi ministrowie resortowi w porozumieniu jedynie z Ministerstwem Skarbu i wojewodą. Tak określony model ustrojowy urzędów wojewódzkich utrzymał się do r. 1924.

Jak wspominaliśmy wyżej, województwo lubelskie zostało erygowane na mocy *Ustawy tymczasowej z dnia 2 VIII 1919 r.* Stąd też powstanie Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie należy datować na 2 VIII 1919 r. Jednakże jest to data zupełnie umowna, gdyż pierwszy wojewoda lubelski, Stanisław Moskalewski⁷, rozpoczął swoje urzędowanie dopiero 17 XI 1919 r., a w rzeczywistości jeszcze później. Oficjalnie działalność pierwszych 5 urzędów wojewódzkich w Polsce, w tym i lubelskiego, miała rozpocząć się 15 II 1920 r., zgodnie z postanowieniem okólnika Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z 31 I 1920 r., w którym czytamy: „Z dniem 15 lutego 1920 roku rozpoczynają czynności urzędowe, utworzone na zasadzie ustawy z dnia 2 sierpnia 1919 roku [...], urzędy wojewódzkie w Warszawie, Łodzi, Kielcach, Lublinie i Białymstoku.”⁸

W momencie rozpoczynania działalności Urząd w Lublinie nie był w pełni zorganizowany. Jego pierwszą strukturę organizacyjną i obsadę personalną znamy dopiero z 15 V 1920 r.⁹ Wydzielono w nim 10 komórek organizacyjnych — departamentów: I — Prezydialny, II — Administracyjny, III — Samorządowy, IV — Wojewódzki Urząd Zdrowia — na zasadach departamentu, V — Aprowizacyjny, VI — Rolnictwa i Weterynarii, VII — Przemysłowy, VIII — Pracy i Opieki Społecznej, IX — Okręgowa Dyrekcja Robót Publicznych — na prawach departamentu, X — Kancelaria Główna. W początkowym okresie istnienia Urzędu (1919–1921) charakteryzowały go niestabilność i ciągła reorganizacja. Dopiero w latach następnych osiągnął większą równowagę organizacyjną.

W owym czasie Departament Prezydialny składał się z 3 oddziałów: Ogólnego, Personalnego i Bezpieczeństwa Publicznego, a także z Referatu Prasowego, obejmującego redakcję „Dziennika Wojewódzkiego” i Sekretariat wojewody. Naczelnik tego departamentu pełnił równocześnie funkcję zastępcy wojewody. Departament ten spełniał szczególną rolę w funkcjonowaniu tego Urzędu.¹⁰ Departament Administracyjny tworzyły 3 oddziały: Wojskowy, Finansowo-Budżetowy, Karno-Administracyjny. Departament Samorządowy

⁷ A. Kierek: *Moskalewski Stanisław Witalis (1876–1936), Wojewoda Lubelski* [w:] *Polski słownik biograficzny*, t. XXII, z. 92, ss. 43–44.

⁸ APL, UWL, WO, sygn. 211. Błędne jest natomiast przyjęcie daty 20 II 1920 r., jako dnia rozpoczęcia pracy w Urzędzie Wojewódzkim w Lublinie, przez Ćwika i Redera: *op. cit.*, s. 139.

⁹ *Dziennik Urzędowy Województwa Lubelskiego* [dalej cyt.: *Dz. U. WL*] 1920, nr 1, poz. 19.

¹⁰ APL, UWL, WO, sygn. 211, Pismo naczelnika Departamentu Prezydialnego z dnia 2 III 1921 r.

składał się także z 3 oddziałów: Samorządu Miejskiego, Samorządu Powiatowego, Samorządu Gminnego. Wojewódzki Urząd Zdrowia pełnił od czasu wcielenia go do Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie rolę samodzielnego organu administracyjnego drugiej instancji, zajmującego się sprawami zdrowotnymi na terenie województwa. Okólnikiem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z 12 III 1920 r. został włączony do tego Urzędu jako jego departament, zachowując do r. 1924 starą nazwę, tj. Wojewódzki Urząd Zdrowia.¹¹ W tym czasie składał się z 2 Inspektorów Lekarskich oraz po jednym Inspektorze Farmaceutycznym i Inspektorze Mieszkaniowym. Z 4 referatów składał się Departament Aproprowizacyjny: Rolnego, Administracyjnego, Przemysłowego i Aproprowizacyjnego. Departament Rolnictwa i Weterynarii został powołany dopiero 1 V 1920 r. Okólnikiem Ministerstwa Rolnictwa i Dóbr Państwowych.¹² Włączone zostały do niego: Inspektorat Weterynaryjny, pełniący dotąd rolę samodzielnego urzędu administracyjnego drugiej instancji oraz Urząd Komisarza Ochrony Lasów. Ostatecznie tworzyły go 2 oddziały: Inspektora Weterynarii, Inspektora Okręgowego Ochrony Lasów, któremu podlegali komisarze ochrony lasów obwodów: lubelskiego, siedleckiego i bielskiego. Departament Przemysłowy przejął zadania wcześniej rozwiązanych urzędów przemysłowych. Właściwie rozpoczął działalność po 1 IV 1920 r.¹³ Składał się z 3 stanowisk: Inżyniera Objazdowego, Instruktora Drobного Przemysłu i Handlu, Referatu Przemysłowego. Departament Pracy i Opieki Społecznej w Urzędzie Wojewódzkim w Lublinie został utworzony bardzo późno. Prawdopodobnie rozpoczął działalność w październiku 1920 r.¹⁴ Dzielił się na 3 oddziały: Ochrony Pracy, Pośrednictwa Pracy, Opieki Społecznej. Kierownikiem Oddziału Ochrony Pracy był Okręgowy Inspektor Pracy, któremu podlegali pod względem służbowym obwodowi inspektorzy pracy. Do jego zadań należało także koordynowanie działalności urzędów pośrednictwa pracy. W r. 1921 nastąpiła reorganizacja Wydziału. Wylączono z jego kompetencji sprawy inspekcji pracy i ubezpieczeń społecznych, likwidując zarazem Oddział Ochrony Pracy.¹⁵ Ostatnim departamentem była Okręgowa Dyrekcja Robót Publicznych, przed włączeniem jej do Urzędu Wojewódzkiego istniała jako samodzielny organ administracyjny drugiej instancji, zajmujący się sprawami technicznymi z zakresu Ministerstwa Robót Publicznych. Została powołana przez ustawę z 29 IV 1919 r. wraz z MKP, natomiast organizację i zakres jej działania określiło rozporządzenie wykonawcze do ustawy z 1 IX 1919 r.¹⁶ Z chwilą włączenia jej do Urzędu Wojewódzkiego

¹¹ APL, UWL, WO, sygn. 105. Okólnik MSW nr 114 z dnia 27 XI 1924 r. Przyniósł on zmianę nazwy tego departamentu.

¹² Dziennik Urzędowy Ministerstwa Rolnictwa i Dóbr Państwowych 1920, nr 3, poz. 143.

¹³ Dziennik Urzędowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych 1920, nr 3, poz. 48.

¹⁴ APL. Inwentarz do UWL z lat 1920–1939, Wydział Pracy, Opieki i Zdrowia, s. 3.

¹⁵ APL. Inwentarz do UWL z lat 1920–1939, Wydział Pracy, Opieki i Zdrowia, ss. 3–4.

¹⁶ Dziennik Praw Państwa Polskiego 1919, nr 39, poz. 283 oraz Monitor Polski [dalej cyt. MP] 1919, nr 260.

przejęła również uprawnienia dotąd samodzielnych urzędów okręgowych inspektorów drogowych oraz architektów okręgowych. Jej kompetencje zostały podzielone między 2 oddziały: Robót Publicznych oraz Odbudowy.¹⁷ Kancelaria Główna składała się z Biura Podawczego, Archiwum i Oddziału Maszynistek. Wszystkie departamenty posiadały też własne kancelarie.

Ustrój urzędów wojewódzkich, ustanowiony w wyżej omówionych przepisach i ukazany na przykładzie UWL w latach 1919–1924, jak to określił R. Hausner, charakteryzował się „sztywną organizacją.”¹⁸ Każdy urząd więc, według tych przepisów, miał jednakową liczbę wydziałów (departamentów). Wszystkie te wydziały posiadały własnych urzędników na etatach właściwych dla nich ministerstw, własną kancelarię i ustawowo określony zakres czynności. Wydatki osobowe i rzeczowe poszczególnych wydziałów obciążały określone ministerstwa. Jedynie w województwach południowych pozostawały w całości na utrzymaniu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

Lubelski Urząd Wojewódzki w latach 1919–1924 otrzymał taką właśnie formę organizacyjną. Wojewoda, poza wydziałami, które bezpośrednio podlegały resortowi spraw wewnętrznych, miał bardzo ograniczony wpływ na pozostałe. Ich zespolenie w Urzędzie było bardzo słabe. Funkcjonowały one raczej przy Urzędzie Wojewódzkim niż w jego ramach. Ciężyla nad tą organizacją tradycja samodzielności większości jednostek organizacyjnych (resortowych), jako niezależnych dotąd organów drugiej instancji. W swojej pracy kierowały się one głównie wytycznymi przysyłanymi z urzędów centralnych. Wojewoda był względem nich raczej koordynatorem niż rzeczywistym ich zwierzchnikiem, jak to stanowiła ustawa.

Natomiast o samej organizacji wewnętrznej poszczególnych wydziałów, o ich szczegółowym podziale czynności bardzo trudno jest już coś więcej powiedzieć. Nie zachowały się znaczące materiały do tej problematyki. Stąd jest ciągle wiele niejasności w jego wewnętrznej organizacji.

Podsumowując można stwierdzić, że ustrój Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie w pierwszych latach jego istnienia — do r. 1924 — był ustawowo rygorystycznie określony, choć niezbyt wewnętrznie zespolony, znaczną niezależność miały jego poszczególne wydziały.

2

Po kilku latach funkcjonowania urzędów wojewódzkich, według wyżej zaprezentowanych koncepcji ustrojowych, okazało się, że w wielu przypadkach nie spełniają one w pełni zadań, do których zostały powołane. Dlatego też Rada

¹⁷ APL. Inwentarz do UWL z lat 1920–1939, Wydział Komunikacyjno-Budowlany — Okręgowa Dyrekcja Robót Publicznych, s. 4.

¹⁸ Hausner: *op. cit.*, s. 76.

Ministrów, opierając się na dezyderatach specjalnej komisji, powołanej do usprawnienia administracji państwowej, wydała nowe rozporządzenie wykonawcze do ustawy z 2 VIII 1919 r., a nowelizujące w zasadniczy sposób poprzednie, z r. 1921.

Rozporządzenie z 12 II 1924 r.¹⁹ wznaczało głównie pozycję wojewody jako coraz bardziej rzeczywistego zwierzchnika władz administracyjnych drugiej instancji, a poza tym po raz pierwszy bliżej określało zakres zespolenia pośredniego organów i władz administracji województwa. Jeżeli chodzi o urzędy wojewódzkie i ich ustrój, to rozporządzenie z r. 1924 bezpośrednio określiło organizację tylko 3 wydziałów: Prezydialnego, Budżetowo-Gospodarczego i Okręgowej Dyrekcji Robót Publicznych. W końcowej części § 8 stwierdzono co do pozostałych wydziałów, że: „Poza sprawami, o których mowa w ustępach poprzednich, podział Urzędu Wojewódzkiego na wydziały oraz podział czynności z zakresu poszczególnych resortów ustala wojewoda na podstawie decyzji właściwego ministra za zgodą Ministra Spraw Wewnętrznych.” Dalej określało jedynie zasady podziału urzędów na wydziały i samoistne oddziały. W miarę potrzeby wydziały te można było dzielić na oddziały. W wydziałach pozostawiono także osobne kancelarie wydziałowe. Kancelarię Główną nadal tworzyły Ekspozytura i Archiwum Główne. Naczelnicy wydziałów ponosili odpowiedzialność wobec wojewody za prawidłowy tok pracy podległych im jednostek. Następnie w § 14 podkreślano: „Poszczególne wydziały nie mogą występować na zewnątrz jako organy samoistne, lecz wyłącznie z ramienia wojewody i w jego imieniu.”

Nowe tendencje ustrojowe widoczne w tym rozporządzeniu zostały rozszerzone i ugruntowane w kilku następujących po nim okólnikach resortu spraw wewnętrznych. W jednym z nich, z 10 I 1927 r.²⁰, zwrócono uwagę na problem szybkiego opracowania statutów organizacyjnych urzędów wojewódzkich. Statuty te miałyby w sposób całościowy normować organizację i funkcjonowanie tych urzędów, określać zakres kompetencyjny ich wewnętrznych ogniw, a także szczegółowy podział czynności wewnątrz nich. Był to problem trudny, gdyż należało go opracować od podstaw, uwzględniając najnowsze rozwiązania ustrojowe zawarte w owym rozporządzeniu. Dlatego też resort spraw wewnętrznych odwoływał się do już istniejących statutów organizacyjnych w ministerstwach.²¹ Wskazywano na nie jako na wzór dla przyszłych statutów wojewódzkich. Miały się one opierać na następujących zasadach: a) skupieniu spraw jednorodnych lub będących w związkach faktycznych lub prawnych; b) zorganizowaniu Wydziału Prezydialnego w sposób analogiczny do departamentów organizacyjnych w ministerstwach; c) ustaleniu prawa aprobaty, podpisów oraz

¹⁹ Dz. U. RP 1924, nr 21, poz. 225.

²⁰ APL, UWL, WO, sygn. 225.

²¹ MP 1926, nr 302. Rozporządzenie RM z 25 VIII 1926 r.

zakresu odpowiedzialności naczelników wydziałów i poszczególnych urzędników referendarskich. Ostatecznie okólnik ten zalecał wojewodom opracowanie we własnym zakresie pierwszych statutów w ramach ich uprawnień, z zastrzeżeniem nienaruszalności przez nich obowiązujących przepisów.

Następne pismo Ministra Spraw Wewnętrznych, z 27 IX 1927 r.²², już kategorycznie podnosiło sprawę opracowania tych statutów, gdyż wcześniejsze supozycje ministerialne odnosiły skutek niewielki. Tylko 4 urzędy opracowały swoje statuty, w tym urząd lubelski. Zarządzano w nim więc bezzwłocznie ich opracowanie tam, gdzie ich nie było, a gdzie już były, należało je znowelizować według najnowszych ustaleń tego okólnika. Projekty statutów, po skonsultowaniu ich z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych, powinny wejść w życie z dniem I I 1928 r. Na koniec w piśmie tym z całą mocą podkreślano: „Ustalenie statutów Urzędów Wojewódzkich i okresowe ich rewizje, jako też ustalenie szczegółowego podziału czynności w Urzędzie Wojewódzkim i starostwach, przyczynią się znacznie do racjonalnej organizacji pracy, w szczególności usuną zbędne czynności, zapewnią w obrębie Urzędu Wojewódzkiego stałe i celowe współdziałanie w każdej sprawie zainteresowanych wydziałów, zapobiegną sporom kompetencyjnym i zbędnej korespondencji między wydziałami, jak i różnych wydziałów w tych samych lub pokrewnych sprawach ze starostwami.”

W Urzędzie Wojewódzkim w Lublinie rozporządzenie z r. 1924 nie przyniosło od razu radykalnych zmian organizacyjnych. Jedynie w tymże roku powołano instytucję wicewojewody, ale tylko dlatego, że przepisy rozporządzenia wyraźnie to stanowiły. W r. 1925 natomiast powołano nowy wydział, wyłączając wcześniej z Wydziału Prezydialnego Oddział Bezpieczeństwa Publicznego i przekształcając go w samodzielną jednostkę.²³ W r. 1926 dla 4 wydziałów fachowych (IV, VI, VII, VIII) utworzono Oddział Maszynowy.²⁴

W Urzędzie prowadzono jednak prace nad nowym jego kształtem ustrojowym. Badano jego dotychczasową strukturę organizacyjną, dokładnie analizowano karty służbowe naczelników wydziałów, w których przedstawiali oni dotychczasową strukturę swoich wydziałów, wskazywali na jej braki oraz przedstawiali w tym względzie swoje propozycje zmian. Prace nad reorganizacją Urzędu uległy przyspieszeniu na przełomie 1926 i 1927 r., gdy na jego czele stanął od 3 XI 1926 r. nowy wojewoda lubelski, Antoni Remiszewski.²⁵ Wynikiem tych prac był opracowany na początku 1927 r. *Statut organizacyjny Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie wraz ze szczegółowym podziałem czynności*, który zaczął obowiązywać od 1 III 1927 r.²⁶

²² APL, UWL, WO, sygn. 225.

²³ Dz. U. WL 1925, nr 10.

²⁴ APL, UWL, WO, sygn. 225. Zarządzenie Wojewody Lubelskiego, L.7213/Pr, 1926.

²⁵ Antoni Remiszewski przejął obowiązki wojewody po Stanisławie Moskałewskim i pełnił je od 3 XI 1926 r. do 1 X 1930 r. Por. Hausner: *op. cit.*, s. 61.

²⁶ APL, UWL, WO, sygn. 227. Zarządzenie Wojewody Lubelskiego, L.1382/Pr, 1927.

Według tego *Statutu* Urząd dzielił się na 10 wydziałów: I — Prezydialny, II — Bezpieczeństwa Publicznego, III — Administracyjny, IV — Samorządowy, V — Zdrowia Publicznego, VI — Budżetowo-Gospodarczy, VII — Rolnictwa i Weterynarii, VIII — Przemysłowy, IX — Pracy i Opieki Społecznej, X — Okręgowa Dyrekcja Robót Publicznych. Już jednak w październiku 1927 r., realizując zalecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, zawarte w okólniku z 27 IX 1927 r., znacznie statut ten zmieniono. Najważniejsze było zlikwidowanie Wydziału Budżetowo-Gospodarczego²⁷, a następnie reorganizacja Wydziału Prezydialnego i Wydziału Bezpieczeństwa Publicznego. Tak ulepszony *Statut organizacyjny Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie* zaczął obowiązywać od października 1927 r.²⁸

Urząd Wojewódzki w Lublinie liczył teraz 9 wydziałów. Wydział I — Prezydialny — obejmował sprawy organizacji i nadzoru nad urzędowaniem oraz pracą władz i urzędów wojewodzie podległych, sprawy dozoru i wyszkolenia personelu urzędniczego, sprawy inspekcyjne, z wyjątkiem inspekcji związków komunalnych, sprawy wynikające ze stanowiska wojewody jako przedstawiciela rządu, budżetowo-gospodarcze, personalne niższych funkcjonariuszy, wyznaniowe oraz wydawanie wojewódzkiego „Dziennika Urzędowego.” Tworzyły go 4 oddziały, poprzednio składał się tylko z 2 referatów i Sekretariatu Wojewody. Oddział I obejmował 3 referaty: 1) Organizacyjno-Inspekcyjny, 2) Osobowy, 3) Wyznaniowy, zupełnie nowy, przeniesiony z Wydziału Bezpieczeństwa Publicznego. Oddział II nie był podzielony na referaty. Zajmował się sprawami budżetowymi i gospodarczymi, a w jego skład wchodziła także Intendentura. Oddział III obejmował Sekretariat Wojewody, pod względem personalnym podlegał wicewojewodzie, a w zakresie swoich czynności służbowych — wojewodzie. Oddział IV tworzyła Biblioteka Urzędu Wojewódzkiego oraz administracja i redakcja wojewódzkiego „Dziennika Urzędowego.”

Wydział II — Bezpieczeństwa Publicznego — zajmował się sprawami ogólnopolitycznymi, narodowościowymi, bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz policji i jej organizacji. Posiadał 2 oddziały, wcześniej 3, ponieważ, jak wspomniano wyżej, Oddział Wyznaniowy został przeniesiony do Wydziału Prezydialnego jako Referat Wyznaniowy. Oddział I — Bezpieczeństwa Publicznego i Prasy — liczył 4 referaty: 1) Bezpieczeństwa Publicznego, 2) Informacyjny (polityczny), 3) Narodowościowy, 4) Prasy i Widowisk. Oddział II — Porządku Publicznego i Stowarzyszeń — także miał 4 referaty: 1) Porządku Publicznego, 2) Policji Państwowej, 3) Stowarzyszeń, 4) Paszportów i Cudzoziemców.

Wydział III — Administracyjny — zajmował się problemami metrykalnymi, zmianami nazwisk, ewidencją rezerw wojskowych, mobilizacją i demobilizacją, sprawami świadczeń wojennych i zasiłków. Równocześnie obejmował sprawy

²⁷ APL, UWL, WO, sygn. 225. Zarządzenie Wojewody Lubelskiego, L.5629/Pr, 1927.

²⁸ APL, UWL, WO, sygn. 227.

komisji antyalkoholowych, walki z lichwą, kwestiami karno-administracyjnymi, kultury i sztuki, ochrony zabytków, turystyką, odbudową, daniną lasową i wykonywaniem ustawy wodnej. Następnie zajmował się wszystkimi sprawami o charakterze ściśle prawnym, a ponadto współdziałał w załatwianiu spraw należących do kompetencji innych wydziałów wymagających opinii prawnych. Jak widać, jego zakres czynności był rozległy i różnorodny. Dlatego też te sprawy załatwiało aż 8 referatów: 1) Administracji Stosunków Osobistych, 2) Wojskowy, 3) Karno-Administracyjny, 4) Walki z Lichwą, 5) Kultury i Sztuki, 6) Prawny, 7) Odbudowy i Daniny Lasowej, 8) Spraw Wodnych.

Do Wydziału IV — Samorządowego — należały sprawy dotyczące organizacji związków komunalnych i ich organów, wykonywania nadzoru nad administracją rządową, związków komunalnych i ich gospodarki finansowej oraz sprawy inspekcji związków komunalnych. Tworzyło go 5 referatów: 1) Samorządu Gminnego, 2) Samorządu Miejskiego, 3) Samorządu Powiatowego, 4) Kosztów Leczenia, 5) Inspekcja Powiatowych Związków Komunalnych.

Wydział V — Zdrowia Publicznego — posiadał kompetencje w sprawach walki z chorobami zakaźnymi, ogólnej higieny społecznej, opieki lekarskiej nad matką i dzieckiem oraz nadzór nad działalnością sanitarną podległych mu władz administracyjnych i samorządowych. Kierował też kwestiami farmaceutycznymi i sądowo-lekarskimi. Liczył tylko 3 referaty: 1) Ogólny, 2) Inspekcji Lekarskiej, 3) Inspekcji Farmaceutycznej.

Wydział VI — Rolnictwa i Weterynarii — obejmował zagadnienia produkcji roślinnej, zwierzęcej, melioracji, przemysłu rolnego i pomocy rolniczej. W jego gestii znajdowało się szkolnictwo rolnicze, państwowa służba weterynaryjna, ewidencja zarządem majątków państwowych, nadzór nad gospodarką lasów prywatnych. Następnie sprawy eksploatacji lasów i majątków państwowych, ogólny nadzór policyjno- i sanitarno-weterynaryjny. Także sprawy lecznictwa weterynaryjnego oraz nadzór nad działalnością państwowych władz rolniczych i weterynaryjnych pierwszej instancji i takąż działalnością władz samorządowych. Posiadał Referat Rolnictwa i 3 oddziały: 1) Ochrony Lasów, 2) Weterynarii, 3) Majątków Państwowych. Był jednym z większych wydziałów w urzędzie.

Wydział VII — Przemysłowy — zajmował się sprawami związanymi z wykonywaniem rozporządzeń Prezydenta RP o prawie przemysłowym, a w szczególności nadzór nad kotłami parowymi, przemysłem ludowym i szkolnictwem zawodowym. Dzielił się na 3 referaty: 1) Uprawnień Przemysłowych, 2) Uprawnień Kotłowych, 3) Stowarzyszeń Przemysłowych i Nadzoru nad Drobnym Przemysłem i Rzemiosłem.

Wydział VIII — Pracy i Opieki Społecznej — obejmował sprawy dotyczące inwalidów cywilnych, weteranów powstań narodowych, poszkodowanych przez klęski żywiołowe, domów starców i kalek. W jego gestii znajdowały się też problemy patronatów więziennych, „domów magdaleńskich”, a także domów ludowych i klubów robotniczych, opieka nad nieletnimi, nadzór nad zakładami

opiekuńczymi. Zajmował się również ubezpieczeniami społecznymi, fundacjami, legatami i zapisami dobroczynnymi, sprawami emigracyjnymi, nadzorem nad pośrednictwem pracy i bezrobociem. Składał się z 2 referatów: 1) Pośrednictwa Pracy, 2) Opieki Społecznej.

Wydział IX — Okręgowa Dyrekcja Robót Publicznych zajmowała się opiniowaniem pod względem technicznym w kwestiach urządzeń wodnych i melioracyjnych, nadzorem nad budownictwem przemysłowym i rozbudową miast. Do jej działalności należały sprawy budowy i utrzymania gmachów państwowych, zarząd nieruchomościami państwowymi z ramienia Ministerstwa Robót Publicznych, nadzór nad zakładami elektrycznymi, budowa, zarząd i utrzymanie dróg i mostów państwowych, nadzór nad drogami samorządowymi, sprawy rejestracji samochodów i szoferów oraz sprawy grobownictwa wojennego. Także prowadzenie rachunkowości dochodowej i rozchodowej, kredytów technicznych zarządzanych przez tę Dyrekcję. W jej skład wchodziło 5 oddziałów: 1) Ogólny, 2) Budowlany, 3) Drogowy, 4) Wodny, 5) Rachunkowo-Kasowy oraz Referat Grobownictwa Wojennego.

W „Podziale czynności”, wydanym razem ze *Statutem*, zostały dokładnie określone sprawy lub grupy spraw załatwianych przez poszczególne wydziały i oddziały, a skupione w określonych referatach. Jako przykład podamy szczegółowy podział czynności w Wydziale Samorządowym, w Referacie Samorządu Miejskiego. Na wstępie stwierdzono, iż Referat ten wykonywał nadzór w pierwszej instancji nad miastami wydzielonymi (powiatowymi), a w ostatniej — nad miastami znajdującymi się w powiatowych związkach komunalnych. Następnie wyliczono sprawy z zakresu jego działania: 1) wykazy i rozwiązywanie rad miejskich, 2) sprawy członków zarządów rad miejskich, 3) sprawy finansowe (budżety i uchwały podatkowe), 4) sprawozdania z wykonania budżetów miejskich, 5) odwołania w sprawach finansowych, 6) skargi na działalność organów miejskich, 7) sprawy mieszkaniowe (orzeczenia NTA), 8) zmiany granic miast i podnoszenie osad do godności miast, 9) współdziałanie w zakresie lustracji gospodarki miejskiej, 10) ewidencje (członków rad miejskich i magistratów).

Natomiast zagadnienie kancelarii zostało wyłączone z zasadniczego podziału organizacyjnego Urzędu Wojewódzkiego i osobno unormowane w części III *Statutu*. Przyjęto, że każdy wydział będzie miał własną kancelarię. Wspólna miała być nadal dla wszystkich wydziałów Ekspozytura, Biuro Podawcze i Archiwum. One też tworzyły Kancelarię Ogólną dla całego Urzędu Wojewódzkiego.

Kancelarie wydziałowe przyjmowały, ewidencjonowały i przechowywały pisma i akta wpływające do poszczególnych wydziałów. Wszystkie te kancelarie oraz cały personel kancelaryjny podlegały pod względem organizacyjnym Wydziałowi Prezydialnemu. Nadzór ogólny nad prawidłowym funkcjonowaniem Kancelarii Ogólnej, a także wydziałowych wykonywał naczelnik Kancelarii

Ogólnej, a bezpośredni nadzór nad kancelariami wydziałowymi sprawowali naczelnicy odnośnych wydziałów.²⁹

W części IV *Statutu* określono zakres odpowiedzialności i aprobaty dla wojewody i poszczególnych urzędników. Naprzód wymieniono znane już z ustawy z 2 VIII 1919 r. podstawowe funkcje wojewody jako przedstawiciela Rządu na terenie województwa oraz jako zwierzchnika jego administracji. Następnie stwierdzono: „Jest zwierzchnikiem urzędników Urzędu Wojewódzkiego, nadaje ogólny kierunek jego działalności i sprawuje nad tą działalnością ogólny nadzór. Koordynuje działalność poszczególnych wydziałów, aprobuje i podpisuje załatwienie spraw, które sobie do aprobaty zastrzeże” (§ 15). Następnie były wymienione sprawy, które należały „z reguły” do jego aprobaty i podpisu, to jest między innymi: 1) wszystkie sprawy większego znaczenia, o których wpływie i załatwieniu powinien wiedzieć; 2) sprawy zagrażające bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu, głównie większe akcje o znaczeniu społecznym czy ekonomicznym (np. strajki); 3) ważniejsze koncesje, np. koncesje teatralne, kinematograficzne i inne.

Były też recypowane w głównej części z rozporządzenia z r. 1924 przepisy dotyczące stanowiska wicewojewody i jego funkcji (§ 16 i 17). Bardzo dokładnie zostały określone obowiązki i zakres odpowiedzialności naczelników wydziałów. Naczelnik miał sprawować ogólne kierownictwo nad całym wydziałem zgodnie z przepisami prawa, interesem politycznym i rzeczowymi dyrektywami wojewody. Był odpowiedzialny w szczególności między innymi: 1) za nadzór nad należytym spełnianiem obowiązków przez podległych mu urzędników; 2) za należyte urzędowanie wydziału, podział pracy, znajomość obowiązujących przepisów; 3) za koordynowanie działalności poszczególnych pracowników tak wewnątrz, jak i na zewnątrz wydziału; 4) za ściśle informowanie wojewody o stanie spraw w wydziale i wydawanie we własnym zakresie lub z upoważnienia wojewody zarządzeń niezbędnych do normalnego funkcjonowania wydziału. Naczelnik aprobował wszystkie sprawy należące do kompetencji wydziału, oprócz spraw zastrzeżonych do aprobaty przez wojewodę lub załatwień przekazanych do aprobaty i podpisu poszczególnym urzędnikom.

Reasumując, należy stwierdzić, iż w latach 1924–1928 zostały przyjęte w organizacji urzędów wojewódzkich odmienne koncepcje ustawodawcze niż to było poprzednio. Szttywną strukturę organizacyjną, rygorystycznie określoną przepisami prawa, zmieniono na elastyczną i określoną tylko ramowo przez ustawy. Ustrój ten został oparty na zasadach uwzględniających faktyczne potrzeby poszczególnych województw, uwzględniający ich lokalne specyfiki struktur społeczno-politycznych. Te nowe tendencje wprowadzało rozporządzenie z 11 II 1924 r., a potwierdziły je następnie okólniki ministerstw i poszczególne

²⁹ APL, UWL, WO, sygn. 227. Instrukcja kancelaryjna dla UWL, załączona do *Statutu organizacyjnego* z października 1927 r.

statuty organizacyjne urzędów wojewódzkich. W rozporządzeniu z r. 1924, inaczej niż we wcześniejszych, przepisy *expressis verbis* mówiły tylko o kilku wydziałach i ich działalność dokładnie normowały. Były to wydziały: Prezydialny, Budżetowo-Gospodarczy i Okręgowa Dyrekcja Robót Publicznych. O pozostałych mówiły tylko pośrednio, podając ogólne zasady ich powoływania. Można było je tworzyć uwzględniając miejscowe potrzeby administracji rządowej w województwach.

W owym czasie organizację Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie oparto na tych właśnie zasadach ustrojowych. Jednocześnie określał je *Statut organizacyjny*, obowiązujący od 1 III 1927 r., a znowelizowany w październiku tegoż roku. Określał on materie przedmiotowe tak między zasadniczymi jednostkami organizacyjnymi Urzędu, jak i wewnątrz nich. Z analizy *Statutu* wynika, że regulacje te pozostawiały jednak wiele do życzenia. Kompetencje poszczególnych wydziałów niekiedy kolidowały ze sobą, jak np.: Wydziału Bezpieczeństwa Publicznego i Wydziału Prezydialnego. Niektóre z nich miały wiele referatów (np. Wydział Administracyjny), inne natomiast tylko kilka (np. Wydział Przemysłowy).

Nie było też w Urzędzie jednoznacznego podziału instancyjnego. Niektóre komórki dzieliły się na 2 stopnie: wydziały i oddziały, a inne na 3, gdyż dochodziły referaty. Jeszcze inne miały tylko referaty, np.: Wydział Administracyjny czy Wydział Przemysłowy. Tak więc struktura organizacyjna lubelskiego Urzędu nie była jasna, chociaż można się doszukać tendencji do trójstopniowego podziału: na wydziały, oddziały i referaty, jednak nie znajdowało to uzasadnienia w przepisach rozporządzenia z r. 1924.

Ostatecznie, pomimo wielu wad, *Statut* miał wielkie znaczenie organizacyjne, gdyż w sposób całościowy po raz pierwszy określił ustrój Urzędu na nowych zasadach. Poza tym był to pierwszy w ogóle znany *Statut organizacyjny Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie*.

3

Konkludując, należy podkreślić, że ustrój Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie w latach 1919–1928 ulegał znacznym przekształceniom. Na początku istnienia, w r. 1920, Urząd składał się z 10 jednostek organizacyjnych. Bardzo szybko jednak jego struktura zmieniała się. Powstawały nowe wydziały, a dotychczasowe ulegały reorganizacji. Zasadnicze innowacje strukturalne następować zaczęły po r. 1924, a zapoczątkowało je rozporządzenie wykonawcze z lutego tegoż roku. Urząd przechodził ze struktury rygorystycznie określonej przez przepisy prawa („sztywnej”) na organizację elastyczną, ramowo tylko określoną przez ustawy, dającą dużą swobodę organizacyjną czynnikom administracyjnym miejscowym (województwie). Tendencje te utrzymywały się rów-

niez po r. 1928, kiedy to wyszło rozporządzenie Prezydenta RP z 19 I 1928 r.³⁰, unifikujące w zasadniczy sposób organizację administracji rządowej stopnia wojewódzkiego na obszarze całego państwa.

Urząd Wojewódzki w Lublinie na początku r. 1928 składał się z 9 wydziałów. Były to wydziały: I — Prezydialny, II — Bezpieczeństwa Publicznego, III — Administracyjny, IV — Samorządowy, V — Zdrowia Publicznego, VI — Rolnictwa i Weterynarii, VII — Przemysłowy, VIII — Pracy i Opieki Społecznej, IX — Okręgowa Dyrekcja Robót Publicznych. Dalsze zmiany w ustroju Urzędu nastąpiły w latach następnych w związku z rozporządzeniem Prezydenta RP z r. 1928.

ZUSAMMENFASSUNG

Den Gegenstand der vorliegenden Arbeit bildet die Struktur des Wojewodschaftsamtes in Lublin in den ersten Jahren seines Bestehens (1919–1928). Unter dieser Struktur versteht man die rechtliche Bezeichnung seiner äußeren Stellung und inneren Organisation. Besondere Aufmerksamkeit widmet man dem Kompetenzbereich für die einzelnen Organisationseinheiten dieses Amtes und weiter dem Bereich der Verantwortlichkeit und Billigung der einzelnen Beamten. Diese Struktur wurde durch die entsprechenden Rechtsakte festgelegt. Auf Grund des Vorläufigen Gesetzes vom 2.08.1919 wurde am 13.11.1919 die Ausführungsverordnung veröffentlicht, die unmittelbar die Organisationsstruktur der Wojewodschaftsamter bestimmte. Sie wurde durch die neue Verordnung vom 30.03.1921 novelliert und rigorös bestimmte die Struktur der Ämter. Es war sog. „steife“ Organisation der Wojewodschaftsamter.

Das Lubliner Wojewodschaftsamt wurde nach den oben genannten Prinzipien organisiert. Seine Tätigkeit begann am 15.02.1920. Er bestand aus 10 Organisationseinheiten. Es waren: 1) Präsidialabteilung; 2) Verwaltungsabteilung; 3) Abteilung für Selbstverwaltung; 4) Wojewodschaftsamt für Gesundheitswesen (mit Berechtigungen einer Abteilung); 5) Abteilung für Landwirtschaft und Veterinärmedizin; 6) Abteilung für Verproviantierung; 7) Industrieabteilung; 8) Abteilung für Arbeit und Sozialfürsorge; 9) Bezirksdirektion für öffentliche Arbeiten; 10) Hauptkanzlei (mit Berechtigungen einer Abteilung).

Diese Struktur unterlag in jener Zeit bedeutenden Umgestaltungen. Die Hauptreorganisation begann nach 1924, als die Verordnung vom 12.02.1924 veröffentlicht wurde, die die Organisationskonzeption dieser Ämter veränderte. Seit dieser Zeit verzichtete man auf die in den Rechtsvorschriften streng bestimmte Organisation zum Besten der sog. „elastischen“ Struktur, die von den Vorschriften nur rahmenhaft bestimmt wurde und die bedeutende Organisationsfreiheit dem örtlichen Vertreter (Wojewode) überließ. Die Struktur des Lubliner Wojewodschaftsamtes nach 1924 entwickelte sich auf dieser Basis. Die weiteren Veränderungen traten nach 1928 auf, im Zusammenhang mit den Verordnungen vom 19.01.1928, die die Staatsverwaltungsstruktur auf der Wojewodschaftsstufe vereinheitlichte.

³⁰ Dz. U. RP 1928, nr 11, poz. 86.