

DOROTA BUCHWALD-CIEŚLAK
(KRAKÓW)

Statut Organizacyjny Urzędu Wojewódzkiego Krakowskiego z 1932 r. jako przykład organizacji urzędów wojewódzkich w II Rzeczypospolitej

1. Kształtowanie się ustroju administracji w II Rzeczypospolitej; 2. Wojewoda i urzędy wojewódzkie w II Rzeczypospolitej; 3. Statut Organizacyjny Krakowskiego Urzędu Wojewódzkiego z 1932 r.; 3.1. Urząd Wojewódzki Krakowski; 3.2. Organizacja Urzędu Wojewódzkiego Krakowskiego w świetle Statutu z 1932 r.; 3.3. Skład osobowy Urzędu oraz zakres odpowiedzialności; 4. Podsumowanie.

1

Kształt ustrojowy administracji państwowej w II RP wynikał z potrzeb organizacji kraju po odzyskaniu niepodległości. Z uwagi na znaczące różnice ustrojowo-administracyjne oraz cywilizacyjno-kulturowe występujące pomiędzy trzema zaborami nie zdecydowano się na niezwłoczne wprowadzenie nowego, trwałego podziału terytorialnego na ziemiach polskich¹. W pierwszym okresie odbudowy i integracji kraju od unifikacji struktur administracji ważniejsze było przejęcie kierownictwa lokalnych instytucji społecznych. Działano szybko, pod presją czasu, korzystając z zastanych wzorców. Bazując na ustroju Królestwa Polskiego, przyjęto jedynie, że administracja terytorialna będzie miała strukturę trójpoziomą opartą na gminach, powiatach i województwach².

W latach 1919–1933 wydano wiele aktów ustawowych i wykonawczych tworzących podwaliny polskiej administracji³. W latach 1928–1933 funkcjonowała nawet specjalna Komisja dla Usprawnienia Administracji Publicznej, której zadaniem była m.in. ocena trójstopniowego podziału struktur administracyjnych, a następnie opracowanie stosownej reformy ustrojowej⁴. Analizie procesów uni-

¹ W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007, s. 313–315.

² J. Majchrowski, *Ewolucja funkcji wojewody jako przedstawiciela Rządu*, Warszawa 2011, s. 33–41.

³ W. Kozyra, *Urząd Wojewódzki w Lublinie w latach 1919–1939*, Lublin 1999, s. 25.

⁴ J. Przygodzki, *Kilka uwag na temat końcowych wniosków Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej z 1928 roku o podziale administracyjnym państwa na województwa*, [w:]

fikacyjnych w administracji II RP poświęcono wiele uwagi⁵, niemniej jednak na potrzeby artykułu warto przybliżyć podstawowe fakty dotyczące kształtowania się struktur administracyjnych.

Nowe rządowe struktury w ramach administracji terytorialnej województwa, z urzędem wojewody i wojewodą jako przedstawicielem rządu⁶, oraz powiaty z urzędem starosty i starostą jako przedstawicielem władzy państwowej zaczęły funkcjonować w 1919 r.⁷ Najniższą jednostką podziału administracyjnego były gminy. Samorząd gmin wiejskich i miejskich od 1918 r. istniał co prawda na terenie całego kraju⁸, ale systemy ustrojowe gmin, przejęte od zaborców, były zróżnicowane. Dopiero 23 marca 1933 r. uchwalono ustawę scaleniową o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, wprowadzającą jednolity ustrój gminy wiejskiej i miejskiej oraz powiatu w skali całego kraju⁹.

Konstytucja z 17 marca 1921 r.¹⁰ przewidywała w art. 65, że dla celów administracyjnych Państwo Polskie podzielone będzie w drodze ustawodawczej na województwa, powiaty oraz gminy miejskie i wiejskie, które równocześnie miały być jednostkami samorządu terytorialnego. Tym samym trójstopniowy podział terytorialny został ujednoczony i uzyskał rangę konstytucyjną¹¹. Przewidziano zmiany podziału terytorialnego na drodze ustawodawczej, wyznaczając termin jednego roku na dostosowanie obowiązujących przepisów z 1919 r. do postanowień Konstytucji (art. 126 ust. 2). Jednak z uwagi na występujące liczne konflikty wewnętrzne, różnice narodowościowe, linie podziałów społecznych – co przyczyniło się do

Studia historycznoprawne. Tom poświęcony pamięci profesora Kazimierza Orzechowskiego, red. A. Konieczny, P. Jurek, Wrocław 2010, s. 317–325 (Acta Universitatis Wratislaviensis, nr 3270, Prawo CCCXI).

⁵ M.in.: R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie administracji spraw wewnętrznych*, Warszawa 1939; J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1994; W. Kozyra, *op. cit.*; *Synteza prawa polskiego 1918–1939*, red. T. Guz, J. Głuchowski, M. Pałubska, Warszawa 2013.

⁶ Art. 8 ustawy z dnia 1 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej, Dz.Pr.P.P. z 1919 r., nr 64, poz. 385; art. 2 ustawy tymczasowej z 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji, Dz.Pr.P.P. z 1919 r., nr 65, poz. 395.

⁷ Art. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji powiatowych władz administracyjnych I instancji na obszarze b. zaboru rosyjskiego, Dz.Pr.P.P. z 1919 r., nr 72, poz. 426.

⁸ D. Malec, J. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000, s. 152–154.

⁹ W. Witkowski, *op. cit.*, s. 318.

¹⁰ Ustawa z 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1921 r., nr 44, poz. 267.

¹¹ D. Malec, *Zagadnienia administracji w Konstytucji marcowej. Uwagi z okazji 90. rocznicy uchwalenia Konstytucji z 17 marca 1921 r.*, *Przegląd Sejmowy* 2011, nr 1 (102), s. 14.

powstawania partii politycznych optujących za zupełnie odrębnymi rozwiązaniami ustrojowymi – do wskazanej decentralizacji nie doszło i do wybuchu II wojny światowej nie wydano w tym zakresie właściwych przepisów¹².

Trzon administracji państwowej stanowiła administracja rządowa, do której włączono samorząd terytorialny i gospodarczy, ograniczając samodzielność organów samorządu terytorialnego¹³.

Na mocy art. 66 Konstytucji marcowej wprowadzono zasadę dekoncentracji oraz zespolenia organów administracji państwowej w poszczególnych jednostkach terytorialnych w jednym urzędzie i pod jednym zwierzchnictwem tj. starosty w powiecie i wojewody w województwie¹⁴. W wykonywaniu zadań administracji państwowej udział brać mieli również obywatele powołani w drodze wyborów. Już w ustawie z 1919 r.¹⁵ akcentowana była zarówno zasada zespolenia, np. przez zdefiniowanie pozycji wojewody (art. 2), jak i zasada dekoncentracji przez przekazanie wojewodom prawa do podejmowania decyzji w sprawach należących do kompetencji ministrów (art. 7) czy też zasada udziału czynnika obywatelskiego w wykonywaniu administracji przez powoływane przy wojewodzie rady wojewódzkie, których zadaniem było opiniowanie przedkładanych przez wojewodę spraw oraz podejmowanie uchwał w sprawach wskazanych w ustawie (art. 5). Realizacja tych zasad w praktyce nie była jednak w pełni możliwa, z uwagi na niewystarczające przygotowanie ówczesnych władz oraz sprzeciw urzędujących ministrów i samo podniesienie przepisów do rangi konstytucyjnej nie poprawiło sytuacji w tym zakresie¹⁶.

Na uwagę zasługują również dwa kolejne akty prawne tj. rozporządzenie Prezydenta RP z 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej¹⁷ oraz ustawa z 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego¹⁸, zwana ustawą scaleniową. W latach 20. znacząco nasiliły się działania unifikacyjne i porządkujące struktury administracyjne. Rozporządzenie z 1928 r. kończyło proces ujednolicania administracji terytorialnej na szczeblu województwa i powiatu. Przepisy rozporządzenia m.in. wzmacniały pozycję administracji rządowej, zaakcentowana została zasada zespolenia w administracji w rękach starosty w powiecie i wojewody w województwie, wprowadzono wskaza-

¹² J. Majchrowski, *op. cit.*, s. 47–51, D. Malec, *op. cit.*, s. 15–16.

¹³ D. Malec, J. Malec, *op. cit.*, s. 159.

¹⁴ *Ibidem*, s. 156.

¹⁵ Ustawa tymczasowa z 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji.

¹⁶ D. Malec, *op. cit.*, s. 18.

¹⁷ Dz.U. z 1928 r., nr 11, poz. 86.

¹⁸ Dz.U. z 1933 r., nr 35, poz. 294.

ny w Konstytucji marcowej udział czynnika obywatelskiego w sprawowaniu administracji¹⁹. Na mocy ustawy z 1933 r. został częściowo wprowadzony jednolity dla całego kraju ustrój samorządu terytorialnego przez uregulowanie sytuacji prawnej organów samorządu gminnego i powiatowego. Wprowadzone regulacje miały zakończyć proces unifikacji ustroju i zapewnić pewną niezależność samorządu, jednak z uwagi na sytuację polityczną niezależność ta okazała się czysto iluzoryczna²⁰.

2

Na strukturę administracji bezpośredni wpływ miało kształtowanie się podziału terytorialnego, rozpoczęte ustawami z 1 i 2 sierpnia 1919 r.²¹. Pierwsza z nich tworzyła województwo poznańskie i pomorskie, na mocy drugiej teren byłego Królestwa Polskiego podzielono na województwa: warszawskie, białostockie, kieleckie, lubelskie, łódzkie. Na początku 1920 r. utworzono autonomiczne województwo śląskie²². Kolejno powstawały województwa: lwowskie, stanisławowskie, tarnopolskie i krakowskie²³, następnie nowogródzkie, poleskie i wołyńskie²⁴. Status administracyjny tożsamy z województwem otrzymało również miasto Warszawa. Województwa pokrywały się z wyznaczonym przez zaborców podziałem dzielnicowym. Nazwy województw, co do zasady, pochodziły od nazw głównych miast na danym terenie²⁵.

Na czele województwa stał wojewoda jako organ administracji zespolonej. W centralnej Polsce powołany został już w 1919 r.²⁶ Mianował go Naczelnik Państwa na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych (w b. dzielnicy pruskiej na wnio-

¹⁹ W. Witkowski, *op. cit.*, s. 334–335.

²⁰ *Historia państwa i prawa Polski 1918–1939*, cz. 1, red. F. Ryszka, Warszawa 1962, s. 207.

²¹ Ustawa z 1 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej; ustawa tymczasowa z 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji.

²² Ustawa Konstytucyjna z 15 lipca 1920 r. zawierająca statut organiczny Województwa Śląskiego, Dz.U. z 1920 r., nr 73, poz. 497.

²³ Ustawa z 3 grudnia 1920 o tymczasowej organizacji władz administracyjnych II instancji (województw) na obszarze b. Królestwa Galicji i Lodomerji z W. Ks. Krakowskim oraz na wchodzących w skład Rzeczypospolitej Polskiej obszarach Spisza i Orawy, Dz.U. z 1920 r., nr 117, poz. 768.

²⁴ Ustawa z 4 lutego 1921 r. o unormowaniu stanu prawno-politycznego na ziemiach przyłączonych do obszaru Rzeczypospolitej na podstawie umowy o preliminaryjnym pokoju i rozejmie podpisanej w Rydze dnia 12 października 1920 r., Dz.U. z 1920 r., nr 16, poz. 93.

²⁵ J. Majchrowski, *op. cit.*, s. 43–45.

²⁶ Ustawa z 1 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej; ustawa tymczasowa z 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji.

sek Ministra b. dzielnicy pruskiej²⁷), uchwalony przez Radę Ministrów. Ustawa nakładała na wojewodę podwójną rolę, tj. przedstawiciela rządu na terenie województwa oraz zwierzchnika administracji ogólnej w województwie. Był organem na wskroś politycznym, a jego pozycja – niezwykle silna²⁸, posiadał uprawnienia do uzgadniania funkcjonowania całej administracji wojewódzkiej z linią działalności rządu, a zakres rozległych kompetencji nie obejmował w zasadzie tylko działów administracji wojskowej, sądowej, skarbowej, oświatowej, pracy, kolejowej, pocztowo-telegraficznej i rolnej²⁹. Jego wpływy obejmowały administrację niezespoloną, a samodzielność jej organów była ograniczana przez szerokie uprawnienia wojewody w dziedzinie polityki osobowej. Poza administracją wojskową i wymiaru sprawiedliwości wojewoda miał m.in. prawo opiniowania kandydatów do służby administracyjnej, na samodzielne i kierownicze stanowiska³⁰.

Do realizacji zadań wojewody przewidziano urzędy wojewódzkie. Wydane 13 listopada 1919 r. rozporządzenie wykonawcze do ustawy z 2 sierpnia 1919 r.³¹ określało ustrój tych urzędów. Ponadto, rozporządzenie dookreśliło ustawę w zakresie: stanowiska i kompetencji wojewody, toku instancyjnego, orzecznictwa, stosunku do podległych mu urzędów, pozycji wojewody wobec urzędników państwowych pracujących w podległych mu urzędach i organizację rady wojewódzkiej³². Wojewodę umocowano jako przedstawiciela rządu sprawującego władzę państwową w województwie. Utworzono również Radę Wojewódzką jako organ opiniodawczy dla wojewody. W jej składzie znaleźli się przedstawiciele sejmików powiatowych i rad miejskich, jako tzw. czynnik obywatelski, oraz przedstawiciele administracji niezespolonej i kierownicy poszczególnych działów administracji wojewódzkiej. Wskazano m.in. na zasadę jednoosobowego kierownictwa organu administracyjnego realizowaną przez wojewodę oraz na pomocniczy charakter urzędu wojewódzkiego podzielonego organizacyjnie na departamenty i oddziały. Zgodnie z postanowieniami art. 37 rozporządzenia urząd wojewódzki powinien składać się z 10 komórek organizacyjnych (departamentów): Prezydialnego, Administracyjnego, Samorządowego, Zdrowia Publicznego, Aprowizacyjnego, Rolnictwa i Weterynarii, Przemysłowego, Pracy i Opieki Społecznej, Okręgowej Dyrekcji Robót Publicznych oraz Kancelarii Głównej.

²⁷ Art. 10 ustawy z 1 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej.

²⁸ *Historia państwa i prawa 1918–1939...*, s. 191–194.

²⁹ W. Witkowski, *op. cit.*, s. 332–333.

³⁰ *Historia państwa i prawa 1918–1939...*, s. 192.

³¹ Rozporządzenie wykonawcze Rady Ministrów do ustawy tymczasowej z 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych drugiej instancji, Dz.U. z 1919 r., nr 90, poz. 490.

³² W. Kozyra, *op. cit.*, s. 27.

Administracja wojewódzka kształtowała się dynamicznie, usprawniano jej działanie, m.in. porządkując podstawy prawne funkcjonowania struktur administracyjnych. Pierwszy etap procesu tworzenia się drugiego szczebla administracji ogólnej w województwie kończyło rozporządzenie Rady Ministrów z 30 marca 1921 r. w przedmiocie zmiany postanowień artykułów 12, 27, 37 i 38 rozporządzenia wykonawczego Rady Ministrów z 13 listopada 1919 r. do ustawy tymczasowej z 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji³³. Przepisy rozporządzenia regulowały kwestie ustrojowo-organizacyjne urzędów wojewódzkich i obowiązywały na obszarze całego kraju, z wyjątkiem województw: śląskiego, toruńskiego i poznańskiego. Od 1921 r. urzędy składały się z wydziałów, które mogły się dzielić na oddziały. Dokonano resortowego podziału kompetencji poszczególnych wydziałów i opisano zakres ich zadań. I tak na mocy § 3 do art. 37 rozporządzenia z 1919 r. wprowadzono następujący podział czynności:

Wydziały: Prezydjalny, Administracyjny i Samorządowy załatwiają sprawy z zakresu działania Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Do wydziału prezydjalnego należą nadto sprawy, pozostające w związku z funkcjami wojewody jako przedstawiciela Rządu oraz wszystkie sprawy personalne urzędników urzędu wojewódzkiego i urzędów wojewódzie podległych, natomiast sprawy personalne niższych funkcjonariuszów załatwiać będzie wydział budżetowo-gospodarczy. Wydział administracyjny załatwia wszystkie sprawy administracyjno-prawne urzędu wojewódzkiego, nie należące do zakresu działania innych wydziałów. Sprawy personalne funkcjonariuszów urzędu wojewódzkiego i urzędów wojewódzie podległych rozstrzyga wojewoda na podstawie opinii, względnie wniosków odnośnych naczelników wydziałów oraz na podstawie załatwień, przygotowanych przez dyrektora robót publicznych odnośnie do personelu tej dyrekcji i organów jej podległych. Sprawy personalne niższych funkcjonariuszów technicznych załatwia dyrekcja okręgowa robót publicznych. Sprawy należące do zakresu działania Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego (art. 9 rozporządzenia Rady Ministrów z 13 listopada 1919 r. Dz. Ust. Nr 90 poz. 490) oraz Sztuki i Kultury, przekazuje się wydziałowi administracyjnemu. Wydział aprowizacyjny załatwia sprawy z zakresu działania Ministerstwa Apropowizacji; Wydział zdrowia publicznego (wojewódzki urząd zdrowia) sprawy z zakresu działania Ministerstwa Zdrowia Publicznego; Wydział rolnictwa i weterynarii sprawy z zakresu działania Ministerstwa Rolnictwa i Dóbr Państwowych; Wydział przemysłowy sprawy z zakresu działania Ministerstwa Przemysłu i Handlu; Wydział pracy i opieki społecznej 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

³³ Dz.U. z 1921 r., nr 39, poz. 236.

i zarządzeniami poszczególnych wydziałów, załatwiają funkcjonariusze wydziału budżetowo-gospodarczego pod kierownictwem i odpowiedzialnością naczelników właściwych wydziałów. Okręgowa dyrekcja robót publicznych załatwia sprawy, należące do zakresu działania tej dyrekcji. Wszystkie sprawy administracyjno-prawne z resortu Ministerstwa Robót Publicznych przekazuje wojewoda jednemu z oddziałów wydziału administracyjnego³⁴.

Przyjęte zasady ustrojowe urzędów wojewódzkich przetrwały do 11 lutego 1924 r., kiedy wydano kolejne rozporządzenie wykonawcze do ustawy z 2 sierpnia 1919 r.³⁵. Odtąd w kształtowaniu ustroju urzędów przyjęto tzw. organizację elastyczną, zgodnie z którą to wojewodzie przysługiwała swoboda decyzyjna w zakresie reorganizacji urzędu, a władzom zwierzchnim pozostawiono jedynie ogólny nadzór nad jego kształtem organizacyjnym³⁶. W rozporządzeniu pozostawiono ramowy, sztywny opis obszaru działania jedynie trzech najważniejszych wydziałów, tj. Prezydialnego, Budżetowo-Gospodarczego i Okręgowej Dyrekcji Robót Publicznych. Zakres merytoryczny spraw załatwianych przez te wydziały nie uległ zmianom względem art. 37 rozporządzenia z 1919 r. (z uwzględnieniem modyfikacji z 1921 r.).

W 1924 r. rozpoczął się kolejny okres reform i reorganizacji urzędów. Dwa lata później Ministerstwo Spraw Wewnętrznych zobligowało wojewodów do opracowania dla urzędów statutów organizacyjnych, które miały kompleksowo normować ich ustrój, organizację, podział czynności oraz zakres odpowiedzialności naczelników wydziałów, kierowników oddziałów oraz pozostałych urzędników. Punktem odniesienia były statuty ministerialne, które charakteryzowały następujące zasady: 1) komórki organizacyjne i referaty winny skupiać sprawy jednorodne, będące w związkach faktycznych lub prawnych; 2) Wydział Prezydialny powinien być zorganizowany w sposób analogiczny jak departamenty organizacyjne w ministerstwach; 3) winno być jasno określone prawo podpisów (aprobaty) oraz zakresy odpowiedzialności naczelników wydziałów i poszczególnych urzędników³⁷.

W odpowiedzi na powyższe, w kolejnych latach podejmowano działania usprawniające funkcjonowanie administracji i ujednolicające jej struktury organizacyjne. Szczególne miejsce w ukształtowaniu aparatu administracji terytorialnej odegrało rozporządzenie Prezydenta RP z 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej. Na mocy przepisów utrzymano ist-

³⁴ Dz.U. z 1921 r., nr 39, poz. 236.

³⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z 11 lutego 1924 r. w przedmiocie organizacji władz administracyjnych II instancji, Dz.U. z 1924 r., nr 21, poz. 225.

³⁶ W. Kozyra, *op. cit.*, s. 47.

³⁷ *Ibidem*, s. 49.

niejący dla celów administracji ogólnej podział kraju na województwa, powiaty i gminy, przy czym pozycja administracji rządowej w województwie została znacząco wzmocniona. Po raz pierwszy precyzyjnie określono zakres reprezentacji rządu przez wojewodę³⁸. I tak jako przedstawiciel rządu pełnił tę funkcję na uroczystościach, uzgadniał działalność całej administracji państwowej na obszarze województwa zgodnie z linią polityczną rządu, sprawował nadzór nad funkcjonariuszami, uzgadniał działalność administracji cywilnej oraz interesy województwa z potrzebami obronnymi państwa. Wojewoda posiadał również szereg kompetencji jako szef administracji ogólnej. W tym zakresie podlegały mu sprawy z zakresu administracji spraw wewnętrznych, przemysłu i handlu, administracji rolnictwa, opieki społecznej i pośrednictwa pracy, administracji robót publicznych, sprawy wyznaniowe, sztuka i kultura. Zakres kompetencji co prawda nie uległ zmianie względem ustawy z 1919 r., został jednak mocno rozbudowany w aspekcie merytorycznym³⁹. Wojewoda wykonywał powierzone zadania przy pomocy urzędu wojewódzkiego. W określaniu ustroju urzędu nadal obowiązywała zasada elastycznej organizacji. Art. rozporządzenia 35 stanowił:

Wewnętrzna organizacja urzędów wojewódzkich opiera się na następujących zasadach: 1) urzędy wojewódzkie dzielą się na niezbędną ilość wydziałów; 2) wydziały dzielą się w razie koniecznej potrzeby na oddziały; 3) w poszczególnych wydziałach łączy się w miarę możliwości sprawy jednorodne pod względem prawnym względnie faktycznym.

W dalszych przepisach zalecano, aby sprawy osobowe, budżetowe, gospodarcze, inspekcyjne, nadzoru nad tokiem urzędowania oraz sprawy wynikające ze stanowiska wojewody jako przedstawiciela rządu były skupione w Wydziale Prezydialnym. Jedynym wydziałem o wskazanym sztywnym, ramowym zakresie działania była Dyrekcja Robót Publicznych, właściwa do spraw o przeważającym charakterze technicznym i techniczno-administracyjnym z działu podległego Ministrowi Robót Publicznych (art. 35 pkt 5). Wprowadzony przez Konstytucję marcową czynnik obywatelski został mocno zaakcentowany i miał być realizowany przez organy samorządu wojewódzkiego. Do czasu zorganizowania samorządu do współdziałania z wojewodą utworzone zostały Rada Wojewódzka i Wydział Wojewódzki. Rada miała charakter opiniodawczy, a Wydział – doradczy.

Kolejne lata weryfikowały zasadność przyjętych rozwiązań ustrojowych. Trwały intensywne prace ocenne i 24 lipca 1930 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych wydało okólnik dla wojewodów, w którym zwrócono uwagę na wady organizacyjne urzędów⁴⁰. Konsekwencją podjętych działań naprawczych było wprowadzenie

³⁸ W Kozyra, *op. cit.*, s. 47.

³⁹ *Ibidem*, s. 52.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 54.

rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych z 13 sierpnia 1931 r.⁴¹ kolejnych zasad ustrojowych urzędów wojewódzkich. Urzędy wskazano jako organy dla załatwiania spraw związanych ze stanowiskiem wojewody jako reprezentantem rządu oraz wojewody jako szefa administracji ogólnej w województwie. Utrzymano zasadę pomocniczości, wskazując wprost, że urzędy nie występują na zewnątrz samodzielnie, a wyłącznie w imieniu wojewody. W dalszym ciągu obowiązywała zasada elastycznej organizacji, z zastrzeżeniem obowiązku utworzenia w każdym urzędzie Wydziału Ogólnego oraz Dyrekcji Robót Publicznych. Nadal funkcjonował podział organizacyjny urzędów na wydziały, przy czym wprowadzono zasadę jak najmniejszej ich liczby. W uzasadnionych przypadkach wydziały mogły być dzielone na oddziały. Uaktualniono zakres odpowiedzialności i zadań wojewody, naczelników, kierowników oraz pozostałych urzędników. Uprawnienia w zakresie wydawania przepisów dotyczących organizacji urzędów, wcześniej zastrzeżone dla Ministra Spraw Wewnętrznych, przekazano wojewodom, obligując ich do wprowadzania w podległych urzędach statutów oraz szczegółowych podziałów czynności.

2 lipca 1931 r. Rada Ministrów wydała rozporządzenie o stanowisku wojewodów i starostów jako przedstawicieli rządu⁴². Na jego mocy wojewoda otrzymał prawo do koordynowania i korygowania działalności wszystkich organów administracji państwowej w województwie pod względem politycznym, zgodnie z aktualną linią rządu⁴³.

Rola wojewody jako przedstawiciela rządu w województwie oraz wojewody jako szefa administracji ogólnej wzmocniana była na mocy kolejnych aktów prawnych, zmianom ulegał także ustrój organizacyjny jego aparatu pomocniczego. Na bieżąco oceniano funkcjonowanie urzędów, administracja stawała się coraz sprawniejsza. Po 1935 r. podjęto próby nowelizacji rozporządzenia z 1928 r., zidentyfikowano aż 29 potrzebnych częściowych poprawek⁴⁴. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych powołało również szereg komisji legislacyjno-roboczych odpowiedzialnych za przygotowywanie nowelizacji przepisów, jednak ówczesna sytuacja polityczna, a następnie wybuch wojny prace te przerwały⁴⁵.

⁴¹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 13 sierpnia 1931 r. wydane w porozumieniu z Ministrami: Pracy i Opieki Społecznej, Przemysłu i Handlu, Robót Publicznych, Rolnictwa, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego w sprawie organizacji urzędów wojewódzkich oraz trybu załatwiania spraw w tych urzędach, Dz.U. z 1931 r., nr 76, poz. 611.

⁴² Dz.U. z 1931 r., nr 66, poz. 546.

⁴³ W. Kozyra, *op. cit.*, s. 56–57.

⁴⁴ R. Hausner, *Rewizje przepisów o organizacji urzędów wojewódzkich i starostw*, cz. 1 i 2, Warszawa 1938, s. 23–24.

⁴⁵ W. Kozyra, *op. cit.*, s. 57.

3

3.1. Do ustawy z 3 grudnia 1920 r., na mocy której m.in. utworzono województwo krakowskie 14 marca 1921 r.⁴⁶ Rada Ministrów wydała rozporządzenie określające pozycję, zakres działania wojewody i organizację urzędu wojewódzkiego⁴⁷.

Rozporządzenie określało pozycję wojewody jako przedstawiciela rządu oraz szefa administracji ogólnej w województwie (§ 1). Wojewoda mianowany był przez Naczelnika Państwa na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych uchwalony przez Radę Ministrów, osobowo podlegał Ministrowi Spraw Wewnętrznych (§ 2), służbowo natomiast – ministrom właściwym dla danego działu administracji (§ 3). Szczegółowo określono zakres działania wojewody, zaliczając doń wszelkie sprawy z zakresu administracji państwowej na terenie województwa, za wyjątkiem spraw przekazanych organom administracji wojskowej, sądowej, skarbowej, szkolnej, kolejowej, pocztowo-telegraficznej oraz urzędowi ziemskiemu (§ 5). Do zakresu działania wojewody w dziale administracji ogólnej należały m.in. sprawy teatrów, widowisk i produkcji; nadzór nad prasą, wykonywaniem przepisów paszportowych, policyjnych; działalnością akcyjnych spółek przemysłowo-handlowych; sprawy obywatelskie, małżeńskie wszystkich wyznań, mieszkaniowe, sprawy kolei (§ 7). W sprawach wojskowych odpowiadał za współdziałanie z władzami wojskowymi w przygotowaniu i przeprowadzeniu poboru wojskowego, w sprawach dotyczących mobilizacji i demobilizacji osobowej i rzeczowej (§ 8). W dziedzinie samorządu należały do niego przede wszystkim sprawy dotyczące wykonywania nadzoru nad samorządem gmin i powiatów; sprawy łączenia gmin i zmiany ich granic; sprawy orzecznicze (§ 9). W kategorii spraw wyznaniowych mieściło się zapewnienie opieki prawnej Kościołowi katolickiemu i innym związkom wyznaniowym oraz sprawowanie nad nimi nadzoru (§ 10). W dziedzinie kultury i sztuki podejmowane były działania dotyczące zabytków, pomników, muzeów oraz opieki nad sztuką (§ 11). W zakresie zdrowia publicznego do wojewody jako drugiej instancji należały sprawy wymienione w art. 2 zasadniczej ustawy sanitarnej⁴⁸ (§ 12). Wojewoda odpowiadał również za sprawy aprowizacyjne, w tym sprawował ogólne kierownictwo nad aprowizacją w województwie (§ 13). W dziedzinie ochrony

⁴⁶ Ustawa z 3 grudnia 1920 r. o tymczasowej organizacji władz administracyjnych II instancji (województw) na obszarze b. Królestwa Galicji i Lodomerji z W.Ks. Krakowskiem oraz na wchodzących w skład Rzeczypospolitej Polskiej obszarach Spisza i Orawy.

⁴⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z 14 marca 1921 r. do ustawy z 3 grudnia 1920 r. o tymczasowej organizacji władz administracyjnych II instancji (województw) na obszarze b. Królestwa Galicji i Lodomerji z W. Ks. Krakowskiem oraz na wchodzących w skład Rzeczypospolitej Polskiej obszarach Spisza i Orawy, Dz.U. z 1921 r., nr 39, poz. 234.

⁴⁸ Dz.Pr.P.P. z 1919 r., nr 63, poz. 371.

pracy i opieki społecznej wykonywał zadania z zakresu pośrednictwa pracy, opieki społecznej oraz ubezpieczeń (§ 14). Wojewoda odpowiadał również za sprawy rolnictwa i weterynarii (§ 15), administracji przemysłowej (§ 16) robót publicznych (§ 17) oraz sprawy budżetowo-gospodarcze urzędu wojewódzkiego i podległych mu urzędów (§ 18). Ponadto, zgodnie z § 19 do zakresu działania wojewody należeć mogły wszelkie sprawy, które na mocy ustaw i rozporządzeń odnosiły się do działania namiestnictwa, namiestnika i generalnego delegata rządu oraz inne sprawy przekazane przez poszczególnych ministrów. Wewnętrzną strukturę Urzędu tworzyły wówczas wydziały kierowane przez naczelników: Prezydialny, Administracyjny, Samorządowy, Budżetowo-Gospodarczy, Wyznaniowy, Aprowizacyjny, Zdrowia Publicznego, Rolnictwa i Weterynarii, Przemysłowy, Pracy i Opieki Społecznej oraz Dyrekcja Robót Publicznych (§ 31). Wydziały mogły dzielić się na oddziały (§ 32). Struktura urzędów miała charakter ramowy, przepisy nie przyznawały jeszcze wojewodzie swobody kształtowania ustroju aparatu pomocniczego⁴⁹.

Przepisy o tymczasowej organizacji władz administracyjnych II instancji na terenie województwa krakowskiego zostały uchylone rozporządzeniem z 11 lutego 1924 r.⁵⁰ Zmiany z lat 1928⁵¹ i 1931⁵² dały wojewodzie większą możliwość regulowania funkcjonowania podległego mu urzędu. Odtąd to on ustalał jego statut organizacyjny i szczegółowy podział czynności.

W odpowiedzi na wytyczne władz centralnych dotyczące obowiązku uchwalenia przez wojewodów statutów urzędów wojewódzkich wraz z podziałem czynności wojewoda krakowski Mikołaj Kwaśniewski 12 listopada 1930 r. wydał Tymczasowy Statut Organizacyjny i szczegółowy podział czynności Urzędu Wojewódzkiego Krakowskiego⁵³, z mocą obowiązującą od 15 listopada do czasu wejścia w życie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z zainteresowanymi ministrami w sprawie organizacji urzędów wojewódzkich i trybu załatwiania spraw w tych urzędach⁵⁴, tj. do 13 z sierpnia 1931 r.

Zgodnie z Tymczasowym Statutem Organizacyjnym wojewoda załatwiał sprawy należące do jego kompetencji osobiście, przy pomocy Urzędu Wojewódzkie-

⁴⁹ W. Kozyra, *op. cit.*, s. 47.

⁵⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z 11 lutego 1924 r. w przedmiocie organizacji władz administracyjnych II instancji.

⁵¹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej.

⁵² Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 13 sierpnia 1931 r. [...] w sprawie organizacji urzędów wojewódzkich oraz trybu załatwiania spraw w tych urzędach.

⁵³ Krakowski Dziennik Wojewódzki z 1931 r., nr 25, poz. 248.

⁵⁴ Art. 36 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej.

go, władz administracji ogólnej oraz podległych mu na obszarze województwa władz, urzędów i organów (§ 1), a urząd zaś określono organem wojewody właściwym dla załatwienia wszystkich spraw związanych ze stanowiskiem wojewody jako przedstawiciela rządu oraz wojewody jako szefa administracji ogólnej (§ 2). Urząd dzielił się na wydziały, a te – na oddziały. W strukturze organizacyjnej urzędu wyodrębniono 11 wydziałów: Ogólny, Bezpieczeństwa Publicznego i Prasy, Administracyjny, Samorządowy, Wojskowy, Zdrowia Publicznego, Przemysłu i Handlu, Rolnictwa, Weterynarii, Pracy i Opieki Społecznej oraz Dyрекcję Robót Publicznych. Statut ponadto, w paragrafach od 10 do 29, określał katalog spraw zastrzeżonych do wyłącznej aprobaty wojewody, kompetencje wicewojewody, naczelników wydziałów, kierowników oddziałów, pozostałych urzędników oraz ich stosunek służbowy, a także zakres odpowiedzialności i zasady współpracy. Paragraf 30 i ostatni określał szczegółowy podział czynności poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu. Statut został zmodyfikowany w nieznacznym zakresie na podstawie zarządzenia Wojewody Krakowskiego z 14 sierpnia 1931 r.⁵⁵ – zmiany dotyczyły jedynie struktury Kancelarii Urzędu oraz odpowiedzialności naczelnika Kancelarii. Organizacja Urzędu w oparciu o Tymczasowy Statut obowiązywała do czasu wejścia w życie Statutu z 1932 r.

3.2. Wywiązując się z obowiązku nałożonego w art. 37 rozporządzenia 13 z sierpnia 1931 r.⁵⁶, wojewoda krakowski Mikołaj Kwaśniewski zarządzeniem z 21 grudnia 1931 r. wydał Statut organizacyjny i szczegółowy podział czynności Urzędu Wojewódzkiego Krakowskiego z mocą obowiązującą od 1 stycznia 1932 r.⁵⁷.

Zgodnie z przyjętym Statutem wojewoda załatwiał sprawy należące do jego kompetencji osobiście, przy pomocy Urzędu Wojewódzkiego, władz administracji ogólnej oraz podległych mu na obszarze Województwa władz, urzędów i organów (§ 1).

Urząd Wojewódzki Krakowski był organem wojewody właściwym dla załatwienia wszystkich spraw związanych ze stanowiskiem wojewody jako przedstawiciela rządu oraz wojewody jako szefa administracji ogólnej. Urząd nie działał samodzielnie, a tylko i wyłącznie w imieniu wojewody (§ 2).

Struktura wewnętrzna Urzędu przedstawiała się następująco (§ 4):

- I. Wydział ogólny odpowiedzialny był za sprawy wynikające ze stanowiska wojewody jako przedstawiciela rządu oraz jako szefa administracji ogólnej,

⁵⁵ Krakowski Dziennik Wojewódzki z 1931 r., nr 18, poz. 182.

⁵⁶ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 13 sierpnia 1931 r. [...] w sprawie organizacji urzędów wojewódzkich oraz trybu załatwiania spraw w tych urzędach.

⁵⁷ Krakowski Dziennik Wojewódzki, z 1932 r., nr 1.

- w szczególności za sprawy osobowe, szkolenia, nadzór nad funkcjonowaniem Urzędu oraz władz i urzędów podległych wojewodzie, sprawy budżetowo-gospodarcze.
- II. Wydział bezpieczeństwa publicznego był kompetentny w sprawach politycznych, w szczególności związanych z ruchem politycznym, społecznym, narodowościowym i religijnym, sprawach zapewnienia bezpieczeństwa publicznego – zarówno pod względem politycznym, jak i kryminalnym, sprawach stowarzyszeń i zgromadzeń, sprawach organizacji służby bezpieczeństwa oraz sprawach porządku publicznego, ruchu ludności, cudzoziemców, prasy i widowisk.
 - III. Wydział administracyjny obejmował sprawy postępowania administracyjnego przymusowego i nadzoru nad orzecznictwem karno-administracyjnym, sprawy wynikające ze stanowiska ustaw i rozporządzeń administracyjnych niezastrzeżone dla innych wydziałów, sprawy wodne, przynależności państwowej i gminnej, nazwisk, sprawy metrykalne, wyznaniowe, sprawy kultury i sztuki. Wydział ten był również właściwy do opiniowania pod względem prawnym spraw innych wydziałów, o ile w wydziałach tych występował brak urzędników z wykształceniem prawniczym, oraz do załatwiania tych spraw z zakresu pozostałych wydziałów, w których charakter administracyjno-prawny był przeważający.
 - IV. Wydział samorządowy był właściwy do załatwienia spraw dotyczących organizacji związków komunalnych i międzykomunalnych. Zakresem działania obejmował sprawy wojewódzkich i powiatowych organów kolegialnych, sprawy aprowizacyjne, a także inne sprawy dotyczące podziału administracyjnego z wyłączeniem spraw podległych Wydziałowi ogólnemu.
 - V. Wydział wojskowy był odpowiedzialny za zapewnienie i zaopatrzenie armii oraz koordynację działania poszczególnych wydziałów Urzędu oraz innych podległych władz i urzędów w sprawach z zakresu obrony kraju.
 - VI. Wydział zdrowia publicznego właściwy był do spraw organizacji, kierownictwa i nadzoru nad działalnością władz i organów państwowych i samorządowych w sprawach z zakresu zdrowia publicznego, spraw porządkowo-sanitarnych, higieny, walki z chorobami zakaźnymi, zakładów leczniczych, uzdrowisk, letnisk, pomocy lekarskiej dla funkcjonariuszy, opinii i orzeczeń lekarskich, spraw farmaceutycznych.
 - VII. Wydział rolnictwa obejmował sprawy z zakresu rolnictwa, ogrodnictwa, hodowli, melioracji rolnych i polityki rolnej, rybołówstwa i łowiectwa, a także sprawy z działu ochrony leśnej, o ile nie były zastrzeżone innym wydziałom.
 - VIII. Wydział weterynarii nadzorował działanie władz i organów państwowych i samorządowych w zakresie wykonywania i przestrzegania ustawodawstwa

- dotyczącego policji weterynaryjnej, spraw zwalczania chorób zwierzęcych zakaźnych, kontroli sanitarno-weterynaryjnej i artykułów pochodzenia zwierzęcego oraz spraw związanych ze zdrowiem zwierząt domowych.
- IX. Wydział przemysłu i handlu koncentrował się na sprawach związanych z zatwierdzaniem projektów urządzeń fabryk, warsztatów rzemieślniczych, lokali handlowych, zezwoleń na otwieranie targów, koncesji, rzemiosła, statystyk z zakresu przemysłu i handlu.
- X. Wydział pracy i opieki społecznej działał w zakresie spraw nadzoru nad instytucjami opieki społecznej i nad działalnością władz samorządowych w zakresie tej opieki, a także w zakresie spraw nadzoru zarobkowego, społecznego, państwowego pośrednictwa pracy, walki z bezrobociem, emigracji, ubezpieczeń społecznych oraz inwalidów wojennych.
- XI. Dyrekcja robót publicznych odpowiadała za sprawy o dominującym charakterze technicznym i techniczno-administracyjnym z działu robót publicznych, w szczególności sprawy wodne, architektoniczno-budowlane, drogowe, pomiarowe, hydrograficzne, elektryczne, turystyczne oraz sprawy z zakresu grobownictwa wojennego.

Statut Urzędu wskazywał również szczegółowy opis wewnętrznej struktury poszczególnych wydziałów, którą tworzyły oddziały (§ 5).

Wydział ogólny dzielił się na oddział organizacyjny, oddział budżetowo-gospodarczy oraz Wojewódzki Inspektorat Starostw. Oddział organizacyjny obejmował sprawy wynikające ze stanowiska wojewody jako przedstawiciela rządu, sprawy podziału terytorialnego, organizacyjne, w tym politykę kadrową, oraz sprawy nadzoru nad funkcjonowaniem Urzędu oraz władz i innych urzędów podległych wojewodzie. Ponadto kierownikowi oddziału podległe były: redakcja dziennika wojewódzkiego, kancelaria urzędu wojewódzkiego, biblioteka, sekretariat wojewody. Oddział budżetowo-gospodarczy realizował zadania dotyczące spraw budżetowych, rachunkowych, kasowych i gospodarczych związanych z wykonaniem budżetu. Do zakresu kompetencji Wojewódzkiego Inspektoratu Starostw należała kontrola i instruktaż podległych wojewodzie powiatowych władz i organów administracji ogólnej, podejmowanie decyzji w sprawach społecznych, gospodarczych, politycznych, bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Wydział bezpieczeństwa i porządku publicznego stanowiły dwa oddziały. Oddział spraw politycznych i bezpieczeństwa załatwiał sprawy ogólne informacyjne, stowarzyszeń, prasy, widowisk, ogólnego bezpieczeństwa, służby bezpieczeństwa, życia politycznego, społecznego i religijnego ludności województwa. Oddział spraw porządku publicznego zajmował się sprawami cudzoziemców, ochroną granic państwa, policją porządkową, ruchem ludności oraz meldunkami.

W skład Wydziału administracyjnego wchodziły trzy oddziały: oddział administracyjny, oddział spraw wyznaniowych i stanu cywilnego, oddział kultury i sztuki. Pierwszy załatwiał sprawy przynależności państwowej i gminnej, zmiany nazwisk oraz inne sprawy z zakresu administracji spraw wewnętrznych niezastrzeżone innym wydziałom i oddziałom. Drugi oddział był właściwy do załatwiania spraw metrykalnych oraz wyznaniowych. Trzeci natomiast załatwiał sprawy opieki nad zabytkami, krajobrazem i archiwaliai, a także sprawy sztuki ludowej, zbiorów muzealnych i muzycznych.

Wydział samorządowy podzielony został na cztery oddziały. Oddział organizacji samorządu obejmował sprawy organizacji oraz nadzoru nad związkami komunalnymi i międzykomunalnymi. Załatwiał sprawy podziału administracyjnego, z wyjątkiem spraw będących w kompetencjach Wydziału ogólnego. Oddział finansów i gospodarki komunalnej działał w zakresie spraw budżetowych i kontroli nad legalnością i celowością wymiaru poboru danin komunalnych. Do zadań oddziału aprowizacyjnego należała kontrola stanu zaopatrzenia ludności w przedmioty powszechnego użytku, tworzenie rezerw żywnościowych, współpraca z wydziałem wojskowym w zakresie mobilizacji żywnościowej. Czwarty oddział, czyli Inspektorat związków komunalnych, obejmował sprawy lustracji związków komunalnych, specjalnych dochodzeń w zakresie działalności samorządu, nadzoru nad działalnością inspektorów samorządu gminnego, wewnętrznej organizacji pracy.

Wydział zdrowia publicznego składał się z oddziału lecznictwa, higieny i propagandy oraz spraw inspekcyjno-lekarskich, z oddziału spraw pracowników państwowych oraz z oddziału farmaceutycznego. Statut nie precyzował bardziej szczegółowego przydziału spraw.

W strukturze Wydziału rolnictwa mieściły się oddziały: rolnictwa, leśnictwa, rybacki. Oddział rolnictwa załatwiał sprawy majątków państwowych, gospodarstwa rolnego i przemysłu oraz gospodarki rolnej. Odpowiadał za sprawy pomocy gospodarstwom rolnym oraz za współpracę z innymi władzami na rzecz naprawy ustroju rolnego. Ponadto, zajmował się kwestiami melioracji rolnych, wytwórczości rolnej, ochrony roślin i hodowli zwierząt domowych. Oddział leśnictwa załatwiał sprawy zagospodarowania i ochrony lasów niestanowiących własności Państwa, cenników drzewa użytkowego, czy też daniny lasowej. Oddział rybacki koncentrował się na sprawach z zakresu gospodarki rybnej i hodowli ryb oraz opieki i kontroli organizacji służącej celom gospodarstwa rybnego.

Wydział weterynarii, Wydział wojskowy oraz Wydział przemysłu i handlu nie były podzielone na oddziały.

Wydział pracy i opieki społecznej składał się z trzech oddziałów: pracy i ubezpieczeń, opieki społecznej oraz oddziału dla spraw inwalidów wojennych. Pierwszy odpowiadał za sprawy administracji i nadzoru nad zarobkowym, społecznym

i państwowym pośrednictwem pracy, emigracji i opieki nad uchodźcami, bractwami górniczymi, odwołań od orzeczeń Zakładu Ubezpieczeń od Wypadków, Zakładów Ubezpieczeń Pracowników Umysłowych i Kas Chorych. Oddział opieki społecznej odpowiedzialny był przede wszystkim za organizowanie opieki, orzekał w sprawach kosztów opieki społecznej, zajmował się nadzorem nad działaniem związków komunalnych, zakładów opiekuńczych, komisji opieki społecznej i opiekunów społecznych. W zakresie jego działania były również sprawy pomocy poszkodowanym wskutek klęsk żywiołowych, zapewnienia potrzebującym opieki w zakładach opiekuńczych, w tym udzielanie zapomóg, a także pomoc inwalidom cywilnym i bezrobotnym. Oddział dla spraw inwalidów wojennych władny był w sprawach kapitalizacji rent inwalidzkich, organizowania indywidualnej pomocy dla inwalidów wojennych i ich rodzin, inwalidzkich komisji odwoławczych.

Dyrekcja robót publicznych funkcjonowała za pośrednictwem czterech oddziałów: oddziału ogólnotechnicznego obejmującego sprawy ogólnotechniczne, sprawy należące do kilku oddziałów, sprawy nieprzydzielone innym oddziałom oraz sprawy pomiarowe i elektryczne; oddziału wodnego obejmującego sprawy budownictwa wodnego i melioracyjnego oraz dróg wodnych; oddziału budowlanego sprawującego nadzór nad budownictwem komunalnym i prywatnym, nadzorującego komunalną służbę i policję budowlaną oraz załatwiającego sprawy regulacji rozbudowy miast, utrzymania i zarządu wybranych gmachów państwowych oraz sprawy grobownictwa wojennego; oddziału drogowego właściwego w sprawach nadzoru nad budową, przebudową i utrzymaniem dróg publicznych, mostów państwowych i samorządowych. Oddział ten odpowiadał też za sprawy pojazdów mechanicznych i maszyn drogowych.

Czynności poszczególnych wydziałów obejmują załatwienie spraw pod względem merytorycznym. Szczegółowy podział czynności zawarty był w załączniku do Statutu (§ 15).

3.3. Urzędem kierował wojewoda, który był zwierzchnikiem służbowym wszystkich urzędników i funkcjonariuszy niższego rzędu. Decydował o ogólnym kierunku działalności Urzędu oraz sprawował naczelną nadzór nad jego funkcjonowaniem. Do jego podstawowych obowiązków należało udzielanie wskazań ze stanowiska politycznego i interesu służbowego, uzgadnianie działalności poszczególnych wydziałów, w tym określanie współdziałania z podległymi władzami i organami, a także z władzami i urzędami administracji ogólnej niezespólonej. Wojewoda przewodniczył w radach, kolegiach, zebraniach, o ile nie przekazał przewodnictwa wicewojewodzie lub innemu urzędnikowi (§ 8).

Szczególne zasady dotyczyły działania wojewody jako przedstawiciela rządu. Sprawy wynikające z uprawnień i obowiązków w tym zakresie podlegały jego

wyłącznej decyzji i aprobacie i załatwiane były w Wydziale ogólnym. Cedowanie obowiązków na wicewojewodę mogło dotyczyć jedynie aprobaty i podpisywania korespondencji wstępnej i informacyjnej (§ 9).

Statut określał zamknięty katalog spraw zastrzeżonych dla wyłącznej aprobaty i podpisu wojewody (§ 10). I tak, z Wydziału I (20 zakresów merytorycznych) były to m.in. sprawy z zakresu działania wojewody jako przedstawiciela rządu, projekty rozporządzeń wojewody, opinie do projektów aktów prawnych przygotowanych przez władze centralne, wyjaśnienia do prezentowanych w prasie zarzutów wobec podległych funkcjonariuszy, sprawy sporne z innymi urzędami oraz ważniejsze sprawy kadrowe. Z Wydziału II (13 zakresów merytorycznych) zastrzeżone dla wojewody były głównie sprawy dotyczące wniosków i dyrektyw z zakresu zwalczania organizacji nielegalnych i antypaństwowych, bezpieczeństwa publicznego, dyslokacji policji i wojska. Także te z zakresu wniosków i decyzji w sprawach osiedlania się i wydalania cudzoziemców, sprawy ochrony granic państwowych oraz wyborów do Sejmu i Senatu. Z Wydziału III (10 zakresów merytorycznych) wojewoda był organem właściwym m.in. dla spraw nadania i pozbawienia obywatelstwa, zmiany nazwiska, tworzenia parafii, stowarzyszeń i korporacji religijnych, ustanawiania duchownych wyznań katolickich. Z Wydziału IV (5 zakresów merytorycznych) były to przede wszystkim wnioski w sprawach zmiany granic gmin, w tym tworzenie nowych i łączenie istniejących, zatwierdzanie uchwał związków komunalnych i międzykomunalnych. Z Wydziału V (5 zakresów merytorycznych) – m.in. zarządzenia i obwieszczenia o poborze wojskowym, ważniejsze sprawy z zakresu przysposobienia wojskowego i wychowania fizycznego. Z Wydziału VI (2 zakresy merytoryczne) wojewodzie przypisano sprawy nadawania i zatwierdzania statusów uzdrowisk, koncesji na apteki, drogerie oraz składy materiałów aptecznych i trucizn. Z Wydziału VII (8 zakresów merytorycznych) były to sprawy dotyczące subwencjonowania organizacji gospodarczo-rolnych, spółek wodnych, rolników poszkodowanych przez klęski żywiołowe, a także sprawy komisji rolnej, wystaw i pokazów rolniczych, zatwierdzanie planu gospodarki leśnej. Z Wydziału VIII (2 zakresy merytoryczne) wskazano na sprawy dotyczące zwalczania zakaźnych chorób zwierzęcych oraz decydowanie w sprawach zamykania miejscowości, targów, jarmarków z powodu tychże chorób. Z Wydziału IX (9 zakresów merytorycznych) wojewoda posiadał wyłączne kompetencje w zakresie koncesjonowania agencji prywatnych, przedsiębiorstw pośredniczących w nabywaniu biletów podróży kolejami, okrętami, itp., pożyczek ulgowych dla przemysłu i handlu, przedkładał również sprawozdania do władz centralnych o stanie przemysłu. Z Wydziału X (6 zakresów merytorycznych) wojewodzie przypadały sprawy bezrobocia, udzielania zapomóg, a także sprawy legalizacji stowarzyszeń i instytucji o celach społecznych. Z Dyrekcji robot publicznych (7 zakresów mery-

torycznych) w kompetencjach wojewody były sprawy dotyczące ustalania programu robot drogowych, architektoniczno-budowlanych i wodnych, wydawanie zarządzeń w związku z klęskami żywiołowymi, zatwierdzanie planów regulacyjnych miast i osiedli, sprawy subwencji i zapomóg na drogi i mosty państwowe, koncesje na zakłady wytwarzania prądu elektrycznego oraz sprawy „pozbywania” i zamiany nieruchomości państwowych i przydzielania lokali dla władz, urzędów i urzędników państwowych. Zgodnie z postanowieniami Statutu wojewoda miał prawo na stałe lub czasowo zastrzec do swojej aprobaty inne sprawy będące w zakresie działania Urzędu (§ 11).

Przyjęte zasady organizacyjne wskazywały także na procedurę postępowania w razie nieobecności wojewody: zastępował go wicewojewoda, a gdy nie było to możliwe, uprawnienia przekazywane były jednemu z naczelników wydziału z resortu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, z wyłączeniem naczelnika Wydziału zdrowia publicznego. O tym, który z naczelników miał pierwszeństwo w zastępstwie, decydowało zarządzenie wojewody, a przypadku jego braku, starszeństwo służbowe (§ 12).

Statut określał szczegółowe zadania i odpowiedzialność wicewojewody (§ 13), który z urzędu pełnił funkcję zastępcy wojewody jako szefa administracji ogólnej oraz naczelnika Wydziału Ogólnego. Odpowiadał przed wojewodą za stan organizacji i tryb urzędowania Urzędu, władz i urzędów wojewodzie podległych. W związku z powyższym miał prawo wydawania zarządzeń organizacyjnych oraz przeprowadzania lustracji wydziałów, żądania wyjaśnień od naczelników wydziałów oraz urzędników im podległych. Wicewojewoda w wypadkach niecierpiących zwłoki, w sytuacji gdy wojewoda przebywał poza siedzibą Urzędu, mógł wydawać decyzje we wszystkich sprawach zastrzeżonych wojewodzie jako szefowi administracji ogólnej, zawiadamiając jednak bezzwłocznie wojewodę o tym fakcie. Wicewojewoda odpowiadał również za ogólny nadzór i kierowanie inspekcją wojewódzką, w tym za bezpośredni nadzór nad działalnością Wojewódzkiego Inspektora Starostw.

Kierownictwo wydziałem i zwierzchnictwo służbowe nad personelem powierzone było naczelnikom. Każdy z nich odpowiadał m.in. za właściwe organizowanie pracy podległego mu wydziału, nadzór nad funkcjonowaniem oddziałów oraz koordynowanie pracy referatów. Ponadto, w ich zakresie było dbanie o stronę prawną procedowanych i aprobowanych spraw, w tym za zgodność z przepisami ustaw, rozporządzeń i zarządzeń natury ogólnej, wskazaniem wojewody, interesem publicznym. Zadania miały być wykonywane w sposób celowy z zachowaniem zasad oszczędności w administracji publicznej. Naczelnik wydziału w celu realizacji swoich zadań zobowiązany był do przeglądania spraw wpływających do wydziału i wskazywania dyrektyw dotyczących ich załatwienia, aprobowania ostatecznych rozstrzygnięć, które kierownicy oddziałów lub referenci zobowiązani

byli mu przedkładać. W celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań dokonywał również bieżącej lustracji czynności oddziałów i referatów, współpracował z naczelnikami pozostałych wydziałów oraz inspektorami starostw i związków komunalnych (§ 16 i 17).

Pracami oddziałów zarządzał kierownik, do którego zadań należało właściwe urzędowanie oddziału, zapewnienie prawnej i celowej strony załatwień, przestrzeganie zasad oszczędności oraz uproszczenie trybu załatwienia spraw. Kierownik oddziału odpowiedzialny był również za podejmowanie inicjatywy wobec przełożonych co do wydawania niezbędnych zarządzeń wynikających z przepisów prawa czy też związanych z zadaniami oddziału. Niezależnie od tego kierownik oddziału z reguły pełnił również czynności referenta w oddziale (§ 18). Statut wprowadził dodatkowe obowiązki kierownika oddziału budżetowo-gospodarczego, nakładając na niego i pozostałych urzędników oddziału odpowiedzialność za złamanie zasady załatwiania spraw na podstawie wyłącznie wiedzy zawodowej oraz za prowadzenie ksiąg i rachunkowości niezgodnie z obowiązującymi przepisami rachunkowo-kasowymi (§ 19). Wojewoda wyznaczał kierowników oddziałów oraz określał zakres samodzielności zawodowej każdego z nich. Co do zasady kierownikom przysługiwało prawo samodzielnego podpisywania dokumentów w sprawach powtarzających się i załatwianych stale w ten sam sposób oraz w sprawach o charakterze informacyjnym lub porządkowym, które nie przesądzały o ostatecznym załatwieniu pod względem prawnym czy też rzeczowym (§ 20). W przypadku wydziałów, które nie zostały podzielone na oddziały, zadania kierowników oddziałów wykonywali naczelnicy (§ 21).

W Urzędzie Wojewódzkim Krakowskim wyodrębniono dwie kategorie urzędników – urzędników referujących w wydziałach oraz urzędników fachowych. Pierwsi przygotowywali załatwienie sprawy oraz odpowiadali za jego zgodność z przepisami prawa, należyte gromadzenie materiałów niezbędnych do załatwienia sprawy, ustalenie stanu faktycznego, kwestie formalne akt sprawy (daty, nazwiska, obrachunki itp.), ścisłe stosowanie przepisów o postępowaniu administracyjnym i biurowości, terminowość załatwienia sprawy, projektowanie załatwienia sprawy w sposób od razu zapewniający rozstrzygnięcie ostateczne, należyte przechowywanie akt (§ 22).

Urzędnicy fachowi, niezależnie od odpowiedzialności ogólnej nałożonej na urzędników, dodatkowo odpowiedzialni byli za załatwienie sprawy zgodnie z wymaganiami danej gałęzi wiedzy fachowej. Co istotne, co do zasady nie mogli wykonywać innych zadań poza tymi, do realizacji których zostali przydzieleni do Urzędu. Naczelnikom wydziałów, względnie kierownikom oddziałów przysługiwało prawo samodzielnej decyzji w sprawach, których załatwienie oparte było wyłącznie na wiedzy fachowej (§ 23).

Statut jasno precyzował kwestie zależności służbowej w Urzędzie. Pracownicy oddziałów podlegli byli bezpośrednio kierownikom oddziałów, kierownicy pozostawali w bezpośredniej zależności służbowej od naczelników wydziałów, naczelnicy – od wojewody. W takiej też kolejności wydawane były zalecenia służbowe (§ 24).

W przypadkach niecierpiących zwłoki, gdy zachowanie wskazanej w Statucie drogi służbowej nie było możliwe lub spowodowałoby zwłokę w załatwieniu sprawy niedopuszczalną ze stanowiska interesu publicznego bądź szczególnie ważnego interesu prywatnego, każdy urzędnik zobowiązany był podjąć stosowne działanie. W takiej sytuacji referent miał prawo wydać decyzję w miejsce kierownika oddziału, ten w miejsce naczelnika wydziału, naczelnik w miejsce wicewojewody, względnie wojewody – zawiadamiając niezwłocznie o tym fakcie właściwego przełożonego (§ 25).

Za równomierny rozdział prac we wszystkich oddziałach kancelaryjnych, za ściśle przestrzeganie przepisów biurowości i zasad oszczędności, za inicjatywy wprowadzania uproszczeń w biurokracji i za wykonywanie zarządzeń z zakresu ochrony tajności i poufności spraw, odpowiadał naczelnik kancelarii Urzędu (§ 26).

Ponadto, w celu skoordynowania działania całego aparatu administracyjnego Urzędu, władz i urzędów podległych wojewodzie organizowane były regularne konferencje naczelników wydziałów przy współudziale Wojewódzkiego Inspektora Starostw i Wojewódzkiego Inspektora Związków Komunalnych, kierownika oddziału administracyjnego i oddziału budżetowo-gospodarczego. W konferencjach mógł również uczestniczyć urzędnik wezwany przez wojewodę. Konferencjom przewodniczył wojewoda, nad wykonaniem decyzji podjętych podczas konferencji czuwał wicewojewoda. Konferencje te miały charakter opiniodawczy i doradczy. Nadto, pod przewodnictwem wicewojewody organizowane były konferencje kwartalne związane z inspekcją wojewódzką i związków komunalnych (§ 27).

Działalność Urzędu opierała się na zasadzie współpracy i porozumieniu wydziałów i oddziałów (§ 28).

Zmiany przepisów Statutu wymagały ogłoszenia w Krakowskim Dzienniku Wojewódzkim. Kwestie wątpliwe dotyczące Statutu i szczegółowego podziału obowiązków rozstrzygał wojewoda. Wykonanie Statutu powierzono wicewojewodzie, naczelnikom wydziałów i dyrektorowi robót publicznych (§ 29–31).

Statut Organizacyjny Krakowskiego Urzędu Wojewódzkiego z 1932 r. w pełni odpowiadał wymogom organizacyjnym wskazanym w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 13 sierpnia 1931 r. w sprawie organizacji urzędów wojewódzkich oraz trybu załatwiania spraw w tych urzędach. Odpowiednie ramy strukturalne zostały zachowane zarówno co do organizacji urzędu jako organu

wojewody właściwego do załatwiania spraw związanych ze stanowiskiem wojewody jako przedstawiciela rządu, jak i spraw związanych ze stanowiskiem wojewody jako szefa administracji ogólnej. Wymagany przepisami rozporządzenia podział struktury na wydziały i oddziały również został zachowany. Obligatoryjne wydziały: ogólny i Dyrekcja robót publicznych zostały uwzględnione. To samo dotyczy zakresu czynności i odpowiedzialności samego wojewody – cztery podstawowe obowiązki wojewody związane z funkcją kierownika urzędu zostały wprost przeniesione z rozporządzenia. Zgodnie z § 17 Statutu wojewoda w szczególności: 1) udzielał wskazań ze stanowiska politycznego i interesu służbowego; 2) uzgadniał działalność wydziałów w obrębie urzędu wojewódzkiego oraz działalność urzędu z działalnością władz i organów podległych oraz władz i urzędów niezespołonych; 3) aprobował projekty załatwienia spraw, które zastrzegł do własnej aprobaty; 4) przewodniczył w radach, kolegiach, zebraniach przewidzianych obowiązującymi przepisami, o ile w granicach tych przepisów nie przekazał przewodnictwa wicewojewodzie lub innemu urzędnikowi. Znacznie szerzej Statut charakteryzował katalog spraw zastrzeżonych do wyłącznej aprobaty wojewody (§ 10). Obowiązki wicewojewody, naczelników wydziałów, kierowników oddziałów, urzędników referujących, urzędników fachowych wpisują się w ramy wskazane przez Ministra Spraw Wewnętrznych. Szczegółowy podział czynności Urzędu Wojewódzkiego Krakowskiego odnosił się do kryterium wymienionego w § 41 rozporządzenia, tj. wyliczał wszystkie kategorie spraw należące do każdego wydziału i oddziału. Nie ustalono natomiast zakresu aprobaty – tj. kategorii spraw zastrzeżonych do ostatecznej decyzji – wojewody, wicewojewody, naczelników wydziałów, kierowników oddziałów (kierownika referatu budżetowo-rachunkowego dla spraw robót publicznych). Zakres ich działania wymieniony był wprost w Statucie.

4

Administracja wojewódzka w okresie międzywojnia kształtowała się dynamicznie, była stale usprawniana. Urząd wojewody nabierał znaczenia, z czasem jednak został znacząco upolityczniony⁵⁸. W praktyce, wbrew założonemu ustawowo charakterowi apolitycznego urzędu, to działalność partyjna często stała u podstaw nominacji wojewodów. Warto zaznaczyć jednak, że aż 88% osób pełniących tę funkcję w okresie II RP miało wykształcenie wyższe, w tym 57,4% – prawnicze. Ponad połowa przed objęciem urzędu zajmowała wyższe stanowiska w administracji rządowej terytorialnej, a 30% – w rządowej administracji centralnej. Nieco odmiennie sytuacja wyglądała na obszarach byłej Galicji, gdzie na funkcję pierwszych wojewodów

⁵⁸ J. Majchrowski, *op. cit.*, s. 75–93.

powołano byłych urzędników galicyjskich i austriackich, bez wyraźnej afiliacji politycznej. Powołani jednak zostali przez rząd Wincentego Witosa, opierający się na szerokiej koalicji politycznej, stąd ich wybór nie wywoływał sprzeciwu⁵⁹.

DOROTA BUCHWALD-CIEŚLAK
(KRAKÓW)

*Statut Organizacyjny Urzędu
Wojewódzkiego Krakowskiego z 1932 r.
jako przykład organizacji urzędów wojewódzkich
w II Rzeczypospolitej*

W artykule podjęto próbę scharakteryzowania ustroju Urzędu Wojewódzkiego Krakowskiego w świetle Statutu organizacyjnego i szczegółowego podziału czynności wprowadzonego zarządzeniem Wojewody Krakowskiego z 21 grudnia 1931 r. Na potrzeby artykułu dokonano również skrótowego przedstawienia struktury aparatu administracji publicznej w II Rzeczypospolitej, ze szczególnym uwzględnieniem funkcji wojewody jako przedstawiciela rządu oraz szefa administracji ogólnej.

Słowa kluczowe: II Rzeczypospolita, administracja publiczna, województwo, wojewoda, urząd wojewódzki

DOROTA BUCHWALD-CIEŚLAK
(KRAKÓW)

*Organization of a Provincial Offices
in the Second Polish Republic on the example of the Provincial Office
in Krakow in the sight of the 1932 Organizational Statutes*

In the Second Polish Republic there were new administrative structures. As a result of the unification process, central and territorial administrations were created. Territorial administration was divided into government and self-government administration. Government administration was created by general and special administration. A particular organ in the administration of the Second Polish Republic was the voivod who performed two functions. On the one hand, he was the representative of the Government in the area of the voivodship, on the other hand he was the head of the general administration. The character of the authority of the provincial governor and his office, which assisted him in performing his tasks, was presented on the example of the Provincial Office in Krakow of the 1932.

Key words: Second Polish Republic, public administration, voivodship, province governor, provincial office

⁵⁹ *Ibidem.*