Konstankiewicz, Marek

Kancelaria starostw województwa lubelskiego w latach 1919-1939

Dzieje Najnowsze 38/3, 137-143

2006

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MUZEUM HISTORII POLSKI

DZIEJE NAJNOWSZE, ROCZNIK XXXVIII — 2006, 3
PL ISSN 0419–8824

AUTOREFERATY

Marek Konstankiewicz
Lublin

Kancelaria starostw województwa lubelskiego w latach 1919–1939*

Dla nowoczesnej administracji publicznej niezbędnym środkiem realizacji postawionych przed nią zadań jest przetwarzanie informacji. Znaczną jej część wytwarza się, przekazuje i przechowuje, wykorzystując jako nośnik dokumentację pisaną. Pociąga to za sobą konieczność odpowiedniego zorganizowania technicznych czynności tworzenia i ewidencjonowania tejże dokumentacji oraz nadawania jej określonego układu. Narastające w urzędach akta, po utracie bieżącej przydatności, w pewnej swej części podlegają archiwizacji i stają się źródłami historycznymi[1].

W niniejszej pracy rozumienie pojęcia kancelarii oparte zostało na katalogu czynności służących zapewnieniu sprawnego obiegu i przechowywania dokumentacji, takich jak przyjmowanie pism wpływających, ekspediowanie pism wychodzących oraz przechowywanie akt narastających w urzędzie. Czynnościowe rozumienie terminu „kancelaria" abstrahuje od zmiennych rozwiązań organizacyjnych i związanego z tym nazewnictwa.

Przedmiotem dysertacji jest obsługa kancelaryjna powiatowej administracji zespolonej, sprawowanej w województwie lubelskim przez starostów (na obszarze miasta Lublina w latach 1920–1922 przez komisarza rządowego), posługujących się aparatem pomocniczym — starostwami. Cezurą początkową jest 1919 r., gdy w części byłego zaboru rosyjskiego ukształtowały się podstawy ustroju powiatowej administracji ogólnej (nazewnictwo organów, ich zespolony charakter, tudzież podporządkowanie wojewodom), końcową zaś — wybuch II wojny światowej. Przestrzenny zakres pracy tożsamy jest z obszarem województwa lubelskiego, którego terytorium istotnie zmodyfikowano dopiero w 1939 r.

---

* Autoreferat rozprawy doktorskiej obronionej na Wydziale Humanistycznym Uniwersytetu Marii Curie Skłodowskiej 5 X 2005 r. Promotor prof. dr hab. Krzysztof Skupieński, recenzenci: prof. dr hab. Tadeusz Radzik (Uniwersytet Marii Curie Skłodowskiej w Lublinie) i prof. dr hab. Halina Robótka (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu).

[1] Zjawisko to, jako proces archiwotwórczy wraz z będącym jego etapem procesem aktotwórczym, ujął B. Ryszewski, *Problemy i metody badawcze archiwistyki*, Toruń 1985, s. 86–90.

Kancelarie starostw z okresu 1919–1939 nie wzbudzały dotąd szerszego zainteresowania. Fundamentalne znaczenie ma praca Haliny Robótki, przedstawiająca zarówno przebieg reformy systemu kancelaryjnego administracji II Rzeczypospolitej, jak i rozwiązania obsługi kancelaryjnej, stosowane między innymi w starostwach[2]. Prócz tego uwagę poświęcano kancelariom pojedynczych urzędów[3]. Zagadnienia tego rodzaju znalazły się również w monografii Urzędu Wojewódzkiego Lubelskiego[4].

Pierwszym z celów przedstawianej pracy było zbadanie rozwiązań stosowanych w obsłudze kancelaryjnej starostw na przykładzie województwa lubelskiego, za czym przemawiał dobry stan zachowania wytworzonych przez tutejsze urzędy archiwaliów. Po drugie próbowano określić miejsce i rolę zarządzania dokumentacją w funkcjonowaniu administracji. Z tego względu za przedmiot badań przyjęto jedynie proces aktotwórczy oraz archiwizację dokonywaną jeszcze w urzędzie, ograniczając się do zjawisk kształtujących formalną stronę dokumentacji (procesu aktotwórczego sensu stricto).

Jednocześnie rozszerzono dotychczasowy kwestionariusz badawczy o zagadnienia miejsca czynności kancelaryjnych w całym toku urzędowania i niektórych zależności pomiędzy formalnymi a merytorycznymi aspektami działalności administracji. System kancelaryjny był nie tylko narzędziem administrowania, ale sam stanowił przedmiot zarządzania, co kieruje uwagę ku mechanizmom tworzenia i stosowania zasad rządzących jego funkcjonowaniem z uwzględnieniem roli poszczególnych ogniw organizacyjnych. Wreszcie należało przyjrzeć się podejmowanym ówcześnie próbom usprawnienia kancelarii na tle szerszych reform, zwłaszcza że badany okres niemal powszechnie utożsamia się z głębokimi przemianami systemów zarządzania dokumentacją.

Realizacji zakreślonych celów służyła kwerenda przeprowadzona głównie w zasobie Archiwum Państwowego w Lublinie. Objęto nią akta Urzędu Wojewódzkiego Lubelskiego, a zwłaszcza jego Wydziału Prezydialnego (Ogólnego). Równie istotna była dokumentacja starostw województwa lubelskiego, spośród której nie uwzględniono jedynie czterech zespołów przechowywanych poza Lublinem. Uzupełniający charakter miały poszukiwania przeprowadzone w aktach urzędów ziemskich oraz registraturze własnej Archiwum Państwowego w Lublinie. Istotne znaczenie jako źródła odegrały dzienniki urzędowe, a w nieco mniejszym stopniu wydawnictwa sprawozdawcze i statystyczne. Przydatne były też ówczesne publikacje poświęcone zagadnieniom kancelaryjnym, niekiedy kształtujące panujące w badanym okresie poglądy. Przyszło również posiłkować się literaturą z zakresu nauk prawnych, administracyjnych oraz teorii organizacji i zarządzania.

Wśród uwzględnionych źródeł czołowe miejsce zajęły akty normatywne różnych organów na czele z instrukcjami kancelaryjnymi. Poddano je analizie co do treści, jak i w aspekcie formalnym, czyli jako narzędzi kierowania aparatem państwowym. Ważną rolę odegrała dokumentacja dotycząca kontroli i nadzoru nad starostwami, choć oświetla ona badane zjawiska w specyficzny sposób. Wykorzystano także materiały sprawozdawcze, z zastrzeżeniem, iż do-

---

[2] H. Robótka, *Kancelaria urzędów administracji państwowej II Rzeczypospolitej (procesy aktotwórcze)*, Toruń 1993.

[3] S. Mika, *Starostwo Grodzkie Krakowskie i jego akta z lat (1854) 1919–1939*, „Archeion", t. 59, 1973, s. 143–158. M. Konstankiewicz, *Kancelaria tajna Referatu Wojskowego Starostwa Grodzkiego Lubelskiego w okresie II. Rzeczypospolitej*, w: *Pamiętnik III Ogólnopolskiego Zjazdu Studentów Archiwistyki w Lublinie*, red J. Łosowski, Lublin 2000, s. 109–122.

[4] W. Kozyra, *Urząd Wojewódzki w Lublinie w latach 1919–1939*, Lublin 1999; rec.: H. Robótka, *„Archeion"* t. 103, 2001, s. 215–218.

starczają one danych fragmentarycznych, trudnych do wzajemnych porównań, a niekiedy poddanych manipulacjom.

W konstrukcji rozprawy przyjęto układ problemowy, dogodniejszy dla uwypuklenia zjawisk zachodzących w całym badanym okresie oraz potraktowania kolejnych reorganizacji jako ciągu prób usprawniania kancelarii. W pierwszym z rozdziałów nakreślono podstawowe zagadnienia ustrojowe, będące istotnymi uwarunkowaniami dla problematyki kancelaryjnej. W trzech kolejnych przeanalizowano kancelarię starostw w coraz szerszej perspektywie funkcjonowania administracji, skupiając się na ujęciu normatywnym. Dotyczyło to zasad wykonywania czynności kancelaryjnych, podziału ich pomiędzy stanowiska pracy, związków modelu załatwiania spraw urzędowych z elementami obiegu akt oraz kwestii kierowania systemem kancelaryjnym ze szczególnym uwzględnieniem mechanizmów kontrolnych i działań usprawniających. Zamykający pracę rozdział piąty obrazuje (w znacznej mierze na podstawie materiałów kontrolnych) wybrane aspekty rzeczywistej realizacji przedstawionych wcześniej założeń funkcjonowania systemu kancelaryjnego.

W badanych urzędach obowiązywały kolejno po sobie cztery instrukcje kancelaryjne, wchodzące w życie w latach 1919, 1921, 1927 oraz w 1932 r. (ta ostatnia opracowana w 1931 r.). Pierwsze dwie ustanawiały system kancelarii dziennikowej. Najstarsza nakazywała prowadzenie wielu dzienników podawczych dla poszczególnych grup rzeczowych spraw. Od 1921 r. przewidywano już jeden dziennik, nie licząc co najmniej jednego dla dokumentacji niejawnej. Jednakowoż niektóre starostwa powróciły niebawem do równoległego prowadzenia wielu dzienników.

Częściowy wyłom w stosowaniu systemu dziennikowego przyniósł 1927 r., gdyż dokumentację w enumeratywnie wyliczonych sprawach typowych miano ewidencjonować wyłącznie w specjalnych rejestrach (tryb rejestrowy). Wreszcie opracowana w 1931 r. instrukcja wprowadziła system bezdziennikowy, podstawowymi formami rejestracji czyniąc rejestry spraw typowych oraz spisy spraw dla poszczególnych teczek wykazu akt. Używanie dzienników podawczych ograniczono do dokumentacji niejawnej. Jednocześnie dopuszczono odstąpienie od stosowania jakiejkolwiek formy rejestracji dla dokumentacji spraw nie mających istotnego znaczenia dla interesu urzędu i obywateli oraz nie rodzących powikłań kompetencyjnych.

Wprowadzone w 1927 r. rejestry spraw typowych nie różniły się w istocie od późniejszych spisów spraw. Tak samo były prowadzone przez referentów dla dokumentacji należącej do poszczególnych grup rzeczowych i z wykorzystaniem zasady ewidencjonowania pod jedną pozycją dokumentacji całej sprawy. Tryb rejestrowy był więc swoistą zapowiedzią i przygotowaniem do pełnego wcielenia w życie zasad kancelarii bezdziennikowej przez instrukcję z 1931 r. Rejestry potraktowano w niej jako pomoce równorzędne spisom spraw, mające swe rzeczowe odpowiedniki w hasłach wykazu akt.

W najwcześniejszym okresie akta spraw ostatecznie załatwionych miano układać według numerów pozycji dziennika podawczego. Później nakazywano stosowanie układu rzeczowego, wynikającego odpowiednio z planu registratury lub z wykazu akt. W 1936 r. wydano przepisy regulujące postępowanie z aktami, które utraciły bieżącą przydatność dla urzędowania. Dopełniło to system zarządzania dokumentacją, urzeczywistniając postulaty środowiska archiwalnego.

W badanym okresie zmieniano też określenie przedmiotu rejestracji (pismo lub sprawa jako jednostkowy zapis), ograniczano liczbę pomocy kancelaryjnych oraz upraszczano zasady postępowania z dokumentacją oczekującą na wznowienie biegu sprawy po upływie określonego terminu.

Przewidziane postanowieniami poszczególnych instrukcji sposoby podziału obowiązków kancelaryjnych można sprowadzić do pewnych modeli, za kryterium przyjmując skupienie

w jednym ogniwie organizacyjnym wykonywania danej czynności na rzecz całego urzędu (czyli jej koncentrację) lub odwrotnie — rozłożenie określonego obowiązku na wiele ogniw jednocześnie (czyli dekoncentrację). Najwyższy poziom koncentracji czynności kancelaryjnych ustanawiała instrukcja z 1921 r., gdyż praktycznie wszystkie one były wykonywane dla całego urzędu w „kancelarii ogólnej".

Pozostałe instrukcje wcielały w życie modele dekoncentracji, różniąc się zakresem i sposobem jej przeprowadzenia. W myśl najwcześniejszej oddziały kancelaryjne, obsługujące poszczególne referaty, prowadziły dzienniki oraz łączyły i przechowały dokumentację. Także w latach 1923–1927 w niektórych starostwach nastąpił powrót do dekoncentracji prowadzenia registratur i rzadziej rejestracji akt. Dwie ostatnie instrukcje wykonywaniem zdekoncentrowanych czynności kancelaryjnych obciążały pracowników merytorycznych (referentów), co literatura określa mianem kancelarii zdecentralizowanej. W 1927 r. dotyczyło to dokumentacji podlegającej wspominanemu już trybowi rejestrowemu, od wejścia zaś w życie instrukcji z 1931 r. — ogółu akt.

Analizując organizację pracy kancelaryjnej od strony stanowisk pracy, należy oprzeć się nie na formalnych tytułach urzędowych pracowników, lecz na rzeczywistych zakresach ich obowiązków. Pewien poziom niezgodności pomiędzy jednym a drugim zdaje się mieć charakter stały i znamionować sztywną strukturę formalną. Podstawową tendencją było zmniejszanie się liczby kancelaryjnych stanowisk pracy. Przyczyną tego było upraszczanie manipulacji i postępująca dekoncentracja czynności kancelaryjnych powierzanych referentom. Zarazem ewoluowała pozycja stanowiska kierownika kancelarii, co wynikało z obarczania go obowiązkami o charakterze wykonawczym oraz ze zmniejszania się liczby podporządkowanego mu personelu. Równocześnie przybywało stanowisk pomocników referentów, zwłaszcza po wejściu w życie instrukcji z 1927 i 1931 r. Stawali się oni rzeczywistymi wykonawcami obowiązków kancelaryjnych obciążających referentów i tym samym lokowali się na pograniczu stanowisk kancelaryjnych i merytorycznych.

Do modelu załatwiania spraw urzędowych jako procesu przetwarzania informacji można odnieść fazy obiegu pism. Wpłynięciu sprawy odpowiadały procedury kancelaryjne związane z przyjęciem wpływu, jego zewidencjonowaniem i potwierdzeniem tego faktu. Rozstrzygnięcie sprawy było uzewnętrzniane w postaci pisma, sporządzonego w odpowiedniej formie, a na potrzeby samego starostwa udokumentowanego za pomocą brulionu. Gromadzenie danych, stanowiących podstawę merytorycznego rozstrzygnięcia, wymagało zwracania się do wielu podmiotów o opinie, zeznania itp. Przy tej okazji wystąpić mogło wiele cykli obiegu pism. Obieg dokumentacji był integralną częścią procesów decyzyjnych, w których referent przygotowywał projekt załatwienia, zatwierdzany następnie przez aprobanta.

Czynnością kancelaryjną o doniosłym znaczeniu dla toku urzędowania było łączenie akt. W jego wyniku formowane były z napływającej i wytwarzanej dokumentacji akta sprawy, będące pewnymi całościami informacyjnymi, istotnymi dla wydawania merytorycznego rozstrzygnięcia. Pojęcie ostatecznego załatwienia sprawy należy odnieść do uprawomocnienia się orzeczenia administracyjnego. Akta takiej sprawy traciły bieżącą przydatność dla urzędowania, co skutkowało poddaniem ich albo procedurze archiwizacji, albo brakowania. System kancelaryjny odgrywał też istotną rolę w przestrzeganiu terminowości postępowania, ochronie informacji niejawnych, czy kontroli całego toku urzędowania.

Istnienie ścisłych zależności pomiędzy czynnościami kancelaryjnymi a całym tokiem urzędowania ilustrują nieprawidłowości i patologie opisywane w materiałach kontrolnych. Zaległości w prowadzeniu akt oczekujących na wznowienie spraw zwykle oznaczały nieprzestrzeganie przez organy podległe staroście wyznaczonych im terminów na dokonanie czynności

urzędowych. Na skutek tego krążyły pomiędzy instancjami ponaglenia i wyjaśnienia, bezproduktywnie obciążające system kancelaryjny. Podobnie wadliwe rozmieszczenie uprawnień decyzyjnych w strukturze administracji przy rygorystycznym stosowaniu zasady drogi służbowej niepomiernie wydłużało merytoryczne załatwianie spraw i zwiększało wymianę korespondencji.

Towarzyszyło temu, uchodzące za typową patologię biurokratyczną, skupienie uwagi urzędnika na piśmie, które należało załatwić, nie zaś na rozstrzygnięciu sprawy co do jej istoty, odsuwanym w bliżej nieokreśloną przyszłość. Objawem przerostu działań formalnych nad merytorycznymi było istnienie pomocy kancelaryjnych, służących wzajemnemu kwitowaniu przekazywania akt, albo manipulowanie przez personel statystyką ruchu spraw dla poprawy swego wizerunku w oczach zwierzchników.

Obsługa kancelaryjna starostw była w znacznym stopniu sformalizowana. Regulowały ją przepisy instrukcji kancelaryjnych oraz szeregu innych aktów wewnętrznych. Faktyczne funkcjonowanie kancelarii starostw, a zwłaszcza przestrzeganie obowiązujących norm stanowiło z kolei przedmiot działań kontrolnych. Wykryte przy tej okazji nieprawidłowości korygowano w drodze przypominania normatywów i tworzenia nowych. Czyniły to zarówno ogniwa szczebla bezpośrednio nadrzędnego (Urząd Wojewódzki Lubelski), jak i nadrzędnego pośrednio (głównie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych). Konsekwencją tego było zjawisko wieloszczeblowości regulacji, polegające na wydawaniu normatywów kolejno przez coraz niższe organy. Skłania to do zwrócenia uwagi na działalność pracowników urzędów hierarchicznie wyższych, zwłaszcza inspektorów, czy odpowiednich działów organizacyjnych.

Jednego z aspektów zarządzania dokumentacją, mianowicie jej selekcji i archiwizacji, dotyczyły ingerencje państwowej służby archiwalnej. Ówczesne przepisy przewidywały stosowanie przy tym środków o charakterze kontrolnym, jak i nadzorczym. W rzeczywistości w odniesieniu do starostw województwa lubelskiego służba archiwalna tylko w znikomym stopniu korzystała z tych uprawnień, koncentrując swe zainteresowania na aktach wytworzonych przed 1918 r.

O konieczności stałego podnoszenia sprawności obsługi kancelaryjnej i całej administracji, przekonywały choćby wyniki kontroli toku urzędowania. Alternatywą dla żmudnej drogi drobnych usprawnień — permanentnego wydawania zarządzeń pokontrolnych, zaleceń, wyjaśnień oraz przypomnień i nowelizacji normatywów było wprowadzanie jednorazowych i rozległych zmian w zasadach funkcjonowania kancelarii, czyli reform kancelaryjnych. Zwłaszcza te dokonywane na przełomie lat 20. i 30. widzieć należy w szerszym kontekście reform przeprowadzanych wówczas w administracji, mających zarazem charakter unifikacji przezwyciężających odrębności pozaborcze. Zbieżność chronologiczna oraz zaangażowanie tych samych organów w ich przygotowywanie i wdrażanie wynikało z ówcześnie panujących poglądów oraz rzeczywiście istniejącego związku czynności kancelaryjnych z całokształtem funkcjonowania urzędów.

Dające się zauważyć tendencje reformatorskie, wręcz utrzymywanie się specyficznej atmosfery, były częścią szerszego zjawiska — swoistej fali postulatów i podejmowanych prób usprawnienia administracji, obserwowanej w wielu krajach po I wojnie światowej. Inspiracją była tu młoda, lecz dynamiczne rozwijająca się nauka o organizacji i zarządzaniu. U genezy tego leżał wzrost zadań administracji wynikający ze zwiększającej się ingerencji państwa w gospodarkę oraz rozszerzania praw socjalnych, co pociągało za sobą konieczność przetwarzania coraz większych ilości informacji. Towarzyszył temu rozwój narzędzi, pozwalający te zwiększone potrzeby informacyjne władzy zaspokoić, lecz jednocześnie wymuszający modyfikowanie zasad funkcjonowania administracji.

W usprawnianie kancelarii administracji powiatowej zaangażowane było zwłaszcza Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, a przede wszystkim Urząd Wojewódzki Lubelski. Szczególnie lata 20. jawią się jako okres stosunkowo samodzielnych poczynań tego ostatniego. Jego dorobkiem było opracowanie dwóch instrukcji kancelaryjnych (z 1921 i 1927 r.) oraz adaptacja przepisów ramowych z 1931 r. Nakłaniano też poszczególnych urzędników do aktywnego udziału w usprawnieniach przez ogłaszanie konkursów, ankiet, organizowanie kursów, wycieczek, i ułatwianie dostępu do literatury. Nie można zapomnieć o wpływie środowiska archiwalnego na sprawy zabezpieczenia przyszłego zasobu archiwalnego.

Kolejne reorganizacje pracy kancelaryjnej miały, po pierwsze, podnieść ogólną szybkość toku urzędowania. Na początku lat 20. czas upływający pomiędzy złożeniem pisma w biurze podawczym a doręczeniem go referentowi był liczony w dniach, w latach 30. już w godzinach. Z tego punktu widzenia pozytywnie należy ocenić trend likwidacji pomocy kancelaryjnych rejestrujących wewnętrzny obieg akt, choć był to jeden z bardziej kontrowersyjnych elementów zmian. Często wyrażano obawy o wzrost ryzyka gubienia czy nawet celowego ukrywania dokumentacji, a ustalenia kontrolne potwierdzają, iż nie była to li tylko teoretyczna możliwość. Z drugiej strony podnoszono, iż zarejestrowanie nie chroni akt przed zaginięciem, a wykrycie winnych brakującej dokumentacji nie przywróci.

Istotne było też kompleksowe traktowanie czynności kancelaryjnych z całym obiegiem informacji. Choćby wspomniany tryb rejestrowy integrował pomoce kancelaryjne z innymi urzędowymi ewidencjami, prowadzonymi dotąd w ramach czynności merytorycznych. Podobnie można postrzegać powierzenie rejestracji i przechowywania dokumentacji pracownikom merytorycznym, choć powątpiewano, czy jest to najracjonalniejszy sposób wykorzystania wykwalifikowanych urzędników. Jednak w praktyce większość referentów mogła wyręczać się w tym przydzielonymi pomocnikami, w zamian uzyskując łatwiejszy dostęp do akt i bezpośredni wpływ na ich układ. Rzeczowe usystematyzowanie dokumentacji ułatwiało orientowanie się w całokształcie danego działu spraw choćby staroście, inspektorowi starostw, czy następcy lub zastępcy referenta.

W reformach istotny był także aspekt oszczędnościowy, zwłaszcza w postaci redukcji zatrudnienia w urzędach. Przykładowo w okresie od 1923 do 1927 r. liczba kancelaryjnych stanowisk pracy zmniejszała się blisko dwukrotnie szybciej niż ogólna wielkość zatrudnienia, co oznaczało wzrost obciążenia pozostałych pracowników i mogło skłaniać do dalszych uproszczeń. Nadzieje na redukcję personelu wiązano też z ostatnią instrukcją. Co prawda nastąpiło wyraźne ograniczenie liczby stanowisk pracy o wyłącznie kancelaryjnym charakterze, jednakowoż towarzyszył temu wzrost liczby pomocników referentów. Był to jednak bardziej elastyczny sposób wykorzystania urzędników, którzy jednocześnie wykonywali czynności kancelaryjne oraz prostsze merytoryczne. Efektu oszczędnościowego można dopatrzyć się w fakcie, iż od końca lat 20. etat Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (z którego były obsadzane kancelaryjne stanowiska pracy) w starostwach pozostawał na stałym poziomie. W tym samym zaś okresie rozszerzały się kompetencje starostów, co zwiększało obieg dokumentacji.

Wreszcie przeprowadzane reorganizacje kancelarii były ciągiem nieustannych prób zwalczania biurokratycznych patologii. Tendencji do przewlekania załatwiania spraw w postaci wykonywania czynności formalnych sprzyjało rejestrowanie w dzienniku podawczym pojedynczych pism, które właśnie samodzielnie, w oderwaniu od całości sprawy, jawiły się referentowi jako wymagające załatwienia. Wprowadzona pod koniec lat 20. zasada rejestrowania spraw miała tę dysfunkcję ograniczyć, podobnie jak zmiany w prowadzeniu statystyki zaległości.

Równie dotkliwe było przeformalizowanie całej administracji wraz z samą obsługą kancelaryjną. Znamienne jest ograniczanie liczby pomocy kancelaryjnych, służących formalnej kon-

troli prawidłowości obiegu pism. Dość radykalnym krokiem było dopuszczenie w instrukcji z 1931 r. fakultatywności rejestracji. Jednakże poziom sformalizowania kancelarii, wyrażony liczbą obowiązujących norm i stopniem ich rygorystyczności, należy uznać za wysoki w całym badanym okresie. Podwyższyło go wydanie przepisów o przechowywaniu akt w urzędach, gdyż dotyczyły one materii wcześniej tak szczegółowo nieuregulowanej. Nie bez znaczenia był też fakt obowiązywania przez 20 lat aż czterech instrukcji kancelaryjnych.

Przedstawiona praca nie wyczerpuje katalogu problemów badawczych odnoszących się do dokumentacji wytworzonej przez starostwa województwa lubelskiego w okresie II Rzeczypospolitej. Można wśród nich wskazać kwestie formy narastających akt, zmian obciążenia pracą poszczególnych urzędów w różnych okresach, czy też pogłębienie badań nad rzeczywistym funkcjonowaniem kancelarii i dokumentacji.

Zaproponowane w niniejszej dysertacji spojrzenie na czynności kancelaryjne i ich miejsce w funkcjonowaniu administracji publicznej może być przydatne w badaniach nad innymi urzędami, także w innych okresach historycznych. Warto przy tym analizować większe fragmenty struktur organizacyjnych administracji z racji istnienia licznych i skomplikowanych więzi informacyjnych pomiędzy organami różnych szczebli i resortów. Przedstawione tu uwagi mogą być jednym z punktów wyjścia do badań nad kształtowaniem się treści akt, czyli procesem aktotwórczym sensu largo, co wymaga uwzględnienia nie tylko roli prawa, ale i innych zjawisk typowych dla organizacji biurokratycznych, także tych o patologicznym charakterze. Może to być przydatne dla krytyki źródeł historycznych wytworzonych przez administrację.

Wreszcie interesujące wydaje się spojrzenie na mechanizmy funkcjonowania nowoczesnego aparatu władzy oraz jego relacji ze społeczeństwem poprzez pryzmat narzędzia przechowywania i przekazywania informacji, jakim była dokumentacja pisana. Jest to tym istotniejsze, iż w XX w. nastąpił dynamiczny rozwój środków zarządzania informacją, mający poważne konsekwencje dla jednostek, organizacji i całych społeczeństw.