

Ireneusz Ciosek

Kielce

STAROSTA POWIATOWY JAKO FUNKCJONARIUSZ ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ I DZIAŁACZ SAMORZĄDOWY W II RZECZYPOSPOLITEJ NA PRZYKŁADZIE ÓWCZESNEGO WOJEWÓDZTWA KIELECKIEGO

Niniejszy artykuł jest próbą przedstawienia pozycji ustrojowej instytucji starosty powiatowego na ziemiach byłego Królestwa Kongresowego w latach 1919–1939. Ze względu na odmienne tradycje i uwarunkowania dotyczące działalności samorządu terytorialnego autor jako podstawę do uogólnień przyjął ówczesne województwo kieleckie. Szersze omówienie działalności poszczególnych starostów powiatowych województwa kieleckiego w latach 1919–1939 zasługuje na odrębne opracowanie.

Badanie zagadnień związanych z działalnością samorządu terytorialnego przysparza trudności, można je bowiem rozpatrywać w wielu płaszczyznach, np.: politycznej, ekonomicznej czy socjologicznej. Stąd niewielka liczba monografii i publikacji na ten temat, które dotyczą przede wszystkim samorządów miejskich¹.

Brak ujednoliconych procedur urzędniczych przełożył się na różnorodną terminologię dokumentów urzędowych. Dlatego dla przejrzystości tekstu

¹ M.in. S. Piątkowski, *Samorząd miasta Koźienic w dwudziestoleciu międzywojennym (1919–1939)*, Koźienice 2002; R. Szwed, *Samorząd miasta Częstochowy w latach 1919–1925*, w: *Częstochowa w pierwszych dniach Polski Odrodzonej*, pod red. R. Szwea i W. Palusa, Częstochowa 1994; R. Szwed, *Oblicze polityczne samorządu miejskiego w Częstochowie w latach 1919–1939*, w: *Z dziejów najnowszych Częstochowy*, pod red. R. Szwea i W. Paulusa, Częstochowa 1995; M. B. Markowski, *Samorząd terytorialny w Pińczowie do 1939 roku*, w: *Spoleczności małomiasteczkowe w regionie świętokrzyskim (XIX–XX)*, pod red. R. Kołodziejczyka i M. B. Markowskiego, Kielce 1999; J. Wijaczka, *Rada Miejska w Szydłowcu w pierwszych latach Drugiej Rzeczypospolitej (1918–1923)*, w: *Studia z historii Szydłowca*, pod red. Z. Guldona i J. Wijaczki, Szydłowiec 1995.

autor ujednolicił terminologię. Artykuł został oparty głównie na źródłach archiwalnych².

Na podstawy prawne samorządu powiatowego na ziemiach byłego Królestwa Kongresowego składały się dwa dekrety regulujące przede wszystkim kwestie formowania i funkcjonowania organów samorządu powiatowego. W myśl dekretu z dnia 5 grudnia 1918 r. o tymczasowej ordynacji wyborczej do sejmików powiatowych oraz dekretu z dnia 4 lutego 1919 r. o tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszarów Polski byłego zaboru rosyjskiego organami samorządu zostały: sejmik, wydział powiatowy oraz starosta. Sejmik powiatowy był organem uchwałodawczym i kontrolującym, w skład którego wchodziło po dwóch przedstawicieli z każdej gminy wiejskiej oraz od dwóch do pięciu członków z rad miejskich. Wydział powiatowy jako organ wykonawczy i zarządzający składał się ze starosty, będącego jednocześnie przewodniczącym sejmiku i wydziału powiatowego, oraz sześciu członków, a jego kadencja trwała trzy lata³.

W latach dwudziestych XX w. podejmowano działania mające na celu ujednolicenie ustroju samorządu powiatowego. Uważano, że powiaty winny zachować status korporacji terytorialnej, powołanej do sprawowania administracji publicznej. Dominował pogląd, iż zakres działań samorządu powiatowego powinien objąć zadania własne i zlecone. W zakresie zadań własnych miała się znaleźć obsługa i zaspokajanie lokalnych potrzeb mieszkańców powiatu, a w zakresie zadań zleconych część zadań administracji państwowej wykonywanych w odniesieniu do mieszkańców powiatu. Dla większości projektów nowego unormowania ustroju samorządu powiatowego charakterystyczne było złożenie przewodnictwa w pracach wydziału w ręce starosty powiatowego. Starosta powiatowy miał łączyć funkcję przewodniczącego wydziału powiatowego z funkcjami szefa państwowej administracji ogólnej I instancji. Szereg propozycji przewidywało wyposażenie starosty w kompetencję zawieszania uchwał wydziału powiatowego, o losach których miał decydować wydział wojewódzki. Przewodnicząc wydziałowi powiatowemu, starosta miał reprezentować ten wydział wobec innych organów i instytucji, podpisywać także akty urzędowe pochodzące od wydziału powiatowego. Mógł również zaciągać zobowiązania natury majątkowej i finansowej przy aprobacie co najmniej jednego członka wydziału⁴.

² Archiwum Akt Nowych (dalej: AAN) w Warszawie, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (dalej: MSW); Archiwum Państwowe w Kielcach (dalej: APK), Urząd Wojewódzki Kielecki I (dalej: UWK I), Starostwo Powiatowe Kieleckie I (dalej: SPK I).

³ „Dziennik Praw Państwa Polskiego” (dalej: Dz PPP) 1918, nr 19 poz. 51; Dz PPP 1919, nr 13 poz. 141; R. Szwed, *Samorządowa Rzeczypospolita 1918 – 1939*, Częstochowa 2002, s. 12; zob. szerzej: I. Ciosek, *Podstawy organizacyjne samorządu powiatowego w województwie kieleckim w pierwszych latach niepodległości (1918–1923)*, w: *Spółeczeństwo i gospodarka w regionie świętokrzyskim w XIX i XX wieku*, pod red. U. Oettingen i J. Szczepańskiego, Kielce 2008.

⁴ APK, UWK I, sygn. 689, k. 4, 5.

Nieustannie toczyła się debata nad kształtem samorządu powiatowego. Dominowały dwa przeciwstawne stanowiska, odnoszące się głównie do wzajemnych relacji pomiędzy administracją rządową w powiecie a instytucjami samorządu powiatowego. Pierwsze stanowisko zakładało konieczność powiązania organizacyjnego i personalnego powiatowej administracji rządowej z administracją samorządową na szczeblu powiatu. Przyjęto tu m.in. założenie odrębności zakresu działań obu administracji, przy jednoczesnym potraktowaniu starosty jako organu administracji rządowej i organu wykonawczego samorządu powiatowego. Proponowano także, by starosta był mianowany przez rząd i przewodniczył z urzędu sejmikowi powiatowemu (organowi wybieralnemu i uchwałodawczemu) oraz kierował pracami wydziału powiatowego, będącego organem zarządzającym i wykonawczym samorządu powiatowego. Powyższe stanowisko zaważyło na późniejszych rozwiązaniach prawnych dotyczących unormowań ustrojowych samorządu powiatowego. W 1928 r. zostały wydane dwa rozporządzenia dotyczące niektórych aspektów funkcjonowania samorządu powiatowego – pierwsze Prezydenta Rzeczypospolitej (organizacja i zakres działania władz administracji ogólnej) i drugie Rady Ministrów (powiaty miejskie). Zgodnie z postanowieniami wspomnianych rozporządzeń starostowie powiatowi oraz starostowie grodzcy (w miastach wydzielonych z powiatu) uzyskali status reprezentantów rządu w powiatach, w tym wobec organów samorządu powiatowego⁵.

Ustawa o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, uchwalona 23 marca 1933 r., uzupełniała i częściowo zmieniała unormowania dekretu Naczelnika Państwa z 4 lutego 1919 r. o tymczasowej ordynacji powiatowej. Zmienione zostało dotychczasowe nazewnictwo: „powiatowy związek komunalny” na „powiatowy związek samorządowy”, zmieniono nazwę organu stanowiącego „sejmik powiatowy” na „radę powiatu”. Zachowano dotychczasową nazwę organu zarządzającego i wykonawczego, którym w powiatowych związkach samorządowych pozostawał wydział powiatowy. Członkowie organów uchwałodawczych samorządu gminnego, miejskiego, powiatowego mieli nosić tytuł „radnych”. Ustawa z 1933 r. podtrzymała i ujednoliciła zakaz łączenia stanowisk w zarządach miast i gminach nadzorowanych przez samorząd powiatowy z członkostwem wydziału powiatowego. Wspomniana ustawa poszerzyła zakres uprawnień nadzorczych w stosunku do samorządu powiatowego dla organów administracji państwowej. W szczególności gwarantowała ministrowi spraw wewnętrznych prawo do dymisjonowania poszczególnych członków wydziałów powiatowych, jednak w ściśle określonych warunkach. Ustawa scaleniowa utrwaliła zasadę kolegialności organów samorządu powiatowego. Dotyczyło to zarówno organu stanowiącego – rady powiatowej, jak i organu zarządzającego –

⁵ AAN, MSW, sygn. 30, k. 454–456; „Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej” 1928, nr 11 poz. 86; *Historia państwa i prawa Polski 1918–1939*, cz. 1, pod red. F. Ryszki, Warszawa 1962, s. 173.

wydziału powiatowego. W tym względzie dużą rolę odgrywały komisje samorządowe wspierające pracę rady. Ustawa z 1933 r. mówiła o jednolitej pięcioletniej kadencji rady i wydziału powiatowego. W pewnym sensie ustawa sankcjonowała jednoosobowe kierownictwo w organizacji samorządu, analogicznie jak w organizacji administracji państwowej. Ułatwiała to władzom państwowym podporządkowanie sobie samorządu. Również sprzyjające dla nich było pozostawienie w kompetencji organów wykonawczych i zarządzających tych spraw, które nie zostały określone w kompetencji organów uchwałodawczych. Ponieważ kompetencje organów wykonawczych i zarządzających zostały ściśle określone, sprawy takie przechodziły do organów jednoosobowych, m.in. starosty jako organu wykonawczego. Tym samym jego pozycja ulegała wzmocnieniu w stosunku do organów uchwałodawczych. Jak już wspomniano, ustawa scaleniowa wzmocniła nadzór państwowy nad samorządem. Organa nadzorcze miały prawo, m.in. zatwierdzania uchwał organów samorządowych, zatwierdzania wyboru przełożonych gmin i miast i rozwiązywania organów samorządowych⁶.

Podstawową kwestią, jeżeli chodzi o pozycję starosty, były jego relacje z urzędem wojewódzkim. Ustawa o organizacji władz administracyjnych II instancji z 2 sierpnia 1919 r. zapoczątkowała budowę administracji ogólnej II stopnia oraz określiła kompetencje wojewody. Do zadań wojewody należał m.in. bezpośredni nadzór nad samorządem powiatowym i miejskim miast wydzielonych oraz wykonywanie nadzoru w ostatniej instancji nad samorządem gmin wiejskich i miast niewydzielonych ze związku powiatowego i ostateczne rozstrzyganie w trzeciej instancji spraw, w których w pierwszej instancji orzekały urzędy gminne lub magistraty miast niewydzielonych. Od decyzji administracyjnych wojewody nie było odwołań. Wykonywanie nadzoru nad samorządem polegało na czuwaniu, aby organa samorządowe nie przekraczały swoich kompetencji, nie naruszały obowiązujących ustaw i należycie wypełniały ciążące na nich obowiązki, szczególnie w zakresie gospodarki finansowej⁷.

Szczegółowe podziały czynności urzędów wojewódzkich precyzyjnie określały kwestie nadzoru nad administracją I instancji. Zajmowały się tym wydziały samorządowe, których organizacja była zbliżona na terenie kraju, a w skład ich kompetencji wchodziły sprawy administracji samorządowej, finansów i gospodarki komunalnej oraz inspekcji samorządowej. W dziedzinie administracji samorządowej nadzór obejmował zagadnienia dotyczące m.in.: rozwiązywania organów reprezentacji powiatowych i gminnych; ustanawianie tymczasowych organów tych reprezentacji; zarządzanie wyborów; zatwierdzanie burmistrzów i członków magistratu; odwoływanie lub zawieszanie z urzędów wspomnianych urzędników i członków rad związków komunalnych; spraw odpowiedzialno-

⁶ A. Ajnenkiel, B. Leśnodorski, W. Rostocki, *Historia ustroju Polski (1764–1939)*, Warszawa 1970, s. 208, 209; M. Grzybowska, *Decentralizacja a samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej (aspekty ustrojowo-polityczne)*, Kraków 2003, s. 169–174.

⁷ AAN, MSW, sygn. 24, k. 14–16.

ści dyscyplinarnej i sądowej naczelników gmin, burmistrzów i członków rad związków komunalnych. Nie mniej istotne były również uprawnienia nadzorcze wydziałów wojewódzkich dotyczące m.in. rozpatrywania (unieważnianie lub zatwierdzanie) uchwał organów związków komunalnych czy rozpatrywania spraw odwołań od decyzji wydziałów powiatowych i magistratów wydanych w związku ze sprawowaniem administracji samorządowej. Uprawnienia wydziału samorządowego w dziedzinie nadzoru finansów i gospodarki komunalnej przewidywały m.in.: zatwierdzanie preliminarzy budżetowych związków komunalnych i międzykomunalnych, które bezpośrednio podlegały wojewodzie; sprawowanie nadzoru nad czynnościami wydziałów powiatowych w zakresie zatwierdzania preliminarzy budżetowych; zatwierdzanie uchwał związków komunalnych w sprawach dodatków do państwowych podatków, opłat i dopłat, zaciągania pożyczek itp.; czuwanie w trybie nadzoru nad legalnością i celowością wymiaru poboru i egzekucji danin komunalnych; załatwianie wszelkich odwołań w sprawie podatków i opłat oraz świadczeń itp. Praktycznie wszystkie dziedziny finansów i gospodarki związków komunalnych były w dużym stopniu uzależnione od decyzji organu nadzorczego, w tym przypadku wydziału samorządowego. W zakres inspekcji samorządów wchodziły sprawy związane m.in.: z inspekcjami związków komunalnych bezpośrednio podległych wojewodzie i wydziałom powiatowym, prowadzenie specjalnych dochodzeń w zakresie działalności samorządu, prowadzenie nadzoru nad powiatowymi inspektorami samorządu gminnego, udział w zjazdach starostów, organizowanie zjazdów pracowników komunalnych, kontrolowanie protokołów posiedzeń sejmików powiatowych. Uprawnienia nadzorcze wojewody w stosunku do administracji I instancji, w tym samorządu powiatowego, jednoznacznie wskazywały na całkowitą nadrzędność urzędu wojewódzkiego nad starostwem powiatowym, które łączyło w sobie działalność związaną z administracją państwową i samorządem terytorialnym. Starosta był przez urząd wojewódzki rozliczany i oceniany za działalność związaną z administracją państwową i samorządową, bo stał na czele sejmiku (rady powiatu) i wydziału powiatowego⁸.

Statut organizacyjny Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach z drugiej połowy lat dwudziestych XX w. określił strukturę wydziału samorządowego, odpowiedzialnego za nadzór samorządu powiatowego. Wydział dzielił się na oddziały: administracji samorządowej, finansowo-podatkowy i statystyczno-gospodarczy. Poza tym w skład wydziału wchodził inspektor związków komunalnych. Jeżeli chodzi o zadania i uprawnienia oddziałów wydziału samorządowego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach, to były one podobne do przedstawionych powyżej kompetencji wydziałów samorządowych. Do kompetencji inspektora związków komunalnych należało przeprowadzanie lustracji i opracowywania zarządzeń polustracyjnych i badania miesięcznych sprawozdań inspektorów samorządu

⁸ AAN, MSW, sygn. 44, k. 65–70.

gminnego. Inspektor był zobowiązany do uczestnictwa w zjazdach przedstawicieli samorządów, wojewódzkich zjazdach pracowników samorządowych i zrzeszeń związków komunalnych oraz przygotowywania materiałów na te zjazdy⁹.

Bezpośredni nadzór nad działalnością podległych wojewodzie jednostek administracyjnych i związków komunalnych został wzmocniony powołaniem do życia w ramach urzędów wojewódzkich inspekcji wojewódzkich. Według instrukcji działalności inspekcji wojewódzkiej, zawartej w okólniku MSW z 1930 r. w jej skład wchodził: wicewojewoda, do kompetencji którego należało kierowanie inspekcją i koordynowanie jej działania; wojewódzcy inspektorzy starostw i związków komunalnych, jako specjalne organa wojewody do wykonywania bezpośredniego nadzoru na terenie województwa w zakresie całokształtu działalności władz administracji ogólnej i związków komunalnych; naczelnicy wydziałów oraz inspektorzy i referenci, jako organa nadzoru pośredniego, wykonywanego w ramach codziennych obowiązków służbowych. Wojewódzcy inspektorzy starostw wchodził w skład wydziału ogólnego, natomiast wojewódzcy inspektorzy związków komunalnych mogli wchodzić również w skład wydziału samorządowego urzędu wojewódzkiego. Według instrukcji celem inspekcji wojewódzkiej miało być stałe podnoszenie wartości merytorycznej czynności urzędowych, wykonywanych przez podległe urzędy i nadzorowane związki komunalne oraz podnoszenie ich stanu organizacyjnego i ulepszanie metod pracy w celu zwiększenia wydajności. Materiały zebrane w wyniku działalności inspekcji wojewódzkiej miały być opracowywane i analizowane. W podsumowaniu celów inspekcji wojewódzkich stwierdzono, że na pierwszym miejscu powinno być szkolenie, kontrolowanie i zbieranie informacji, a na drugim – funkcja lustracyjna¹⁰.

Do kompetencji wojewódzkich inspektorów starostw należały m.in. sprawy związane z układaniem planów lustracji powiatów i ścisłe ich przestrzeganie. Wyróżniano lustracje zwykłe, które musiały odbywać się w odstępach jak najkrótszych, przynajmniej raz w roku, jeżeli województwo liczyło ponad 10 powiatów, oraz lustracje nadzwyczajne. Inspektorzy musieli opracowywać zebrany materiał i formułować wnioski z odbytej lustracji. Zajmowali się także analizą innych dokumentów związanych z działalnością starostw powiatowych. Do ich obowiązków należało również utrzymywanie stałego kontaktu ze wszystkimi wydziałami urzędu wojewódzkiego. Wojewódzki inspektor związków komunalnych miał podobne obowiązki jak wojewódzki inspektor starostw, ale jego kompetencje odnosiły się do związków komunalnych. Ponadto sprawował nadzór nad pracą inspektorów samorządu gminnego, gdzie oprócz funkcji kontrolnych zobligowany był do prowadzenia instruktażu w zakresie metod pracy. Posiadał większy zakres obowiązków wynikający z lustracji podległych mu powiatowych związków komunalnych i magistratów miast wydzielonych. Musiał przeprowa-

⁹ AAN, MSW, sygn. 26, k. 56–60.

¹⁰ AAN, MSW, sygn. 151, k. 21.

dzić najmniej 2 lustracje w ciągu roku. Dodatkowo wojewódzki inspektor związków komunalnych odpowiedzialny był za szkolenie pracowników samorządowych i stałe kontrolowanie opanowania przez nich ustaw i przepisów. Musiał uczestniczyć w posiedzeniach naczelników wydziałów, zjazdach starostów, konferencjach kierowników urzędów niezespolonych. Brał udział w przekazywaniu i obejmowaniu starostw¹¹.

Jak już wspomniano, główny ciężar lustracji starostw powiatowych spadł na wojewódzkich inspektorów starostw. Na początku 1920 r. MSW w bardzo ogólnym zarysie określiło kompetencje wojewódzkich inspektorów starostw, tłumacząc brak szczegółowych instrukcji wolą niekrepowania poczynań inspektorów. Ministerstwo uzasadniało swoje stanowisko tym, że administracja państwowa na obszarach m.in. dawnego Królestwa Kongresowego nie jest dostatecznie „wytrobiona” i tym samym więcej powinno być ze strony inspektorów instruktażu niż lustracji. Późniejsza praktyka nadzoru nad jednostkami administracji państwowej I stopnia sprawy lustracji postawiła na pierwszym miejscu¹².

Przedmiotem lustracji starostw i powiatowych związków komunalnych na początku lat dwudziestych XX stulecia były sprawy związane z realizacją zadań administracji państwowej i działalnością samorządową. Ocenie podlegali także urzędnicy starostw, w tym starostowie, którzy odpowiadali m.in. za funkcjonowanie samorządu powiatowego i sprawowanie nadzoru nad samorządem gminnym. Wyznaczenie starostom roli funkcjonariusza administracji państwowej i jednocześnie działacza samorządowego sprawiało, że wielu starostów miało poczucie zdezorientowania, tym bardziej że brakowało m.in. szczegółowych unormowań prawnych, istniejące prawo nie było spójne, brakowało doświadczonej kadry urzędniczej i przede wszystkim dawał się odczuć brak tradycji administracji powiatowej na terenach byłego Królestwa Kongresowego. Niezwykle trudna sytuacja gospodarcza na początku omawianego okresu nie sprzyjała braniu odpowiedzialności przez samorządy za dziedziny życia, od których zależała codzienna egzystencja społeczności lokalnych, takich jak np. gospodarka komunalna, szkolnictwo czy opieka zdrowotna. Dlatego też znaczenie starostów powiatowych na terenach byłego zaboru rosyjskiego (w tym ówczesnego województwa kieleckiego) było bardzo duże z powodu obarczenia ich odpowiedzialnością za budowę i funkcjonowanie administracji państwowej I stopnia oraz samorządu powiatowego (w tym nadzoru nad prawidłową działalnością samorządu gminnego). Dodatkowo starostowie odpowiadali za stan bezpieczeństwa, pod którym rozumiano zarówno przestępstwa pospolite, jak również nadzór nad działalnością polityczną, społeczną i religijną mieszkańców powiatu¹³.

¹¹ ANN, MSW, sygn. 151, k. 24.

¹² APK, UWK I, sygn. 51, k. 12, 14.

¹³ APK, SPK I, sygn. 2720, k. 6, 35, 42; sygn. 2779, k. 10; sygn. 203 – sygn. 212; UWK I, sygn. 237, k. 5, 13, 14, 53, 58, 68, 92, 97, 99, 100, 103.

W trakcie lustracji oceniana była także praca starosty. W zdecydowanej większości w okresie międzywojennym kadencje starostów powiatowych województwa kieleckiego były wieloletnie. Oceny pracy starostów zazwyczaj były pozytywne i z wyraźnym rozgraniczeniem oceny ich pracy w dziedzinie administracji państwowej i działalności samorządowej. Lustracja starostwa radomskiego w 1926 r. i ocena pracy ówczesnego starosty Zygmunta Skrzeszewskiego, który swoją funkcję pełnił od 1921 r. jest tego przykładem. Opinia o jego pracy, dokonana w 1926 r. przez wizytującego powiat wojewódzkiego inspektora starostw Jana Wieczorka, była bardzo pozytywna. Inspektor podkreślił, że urzędujący starosta bardzo dobrze wypełniał swoje obowiązki związane z administracją państwową i samorządową. Wskazał jednak na wybitne osiągnięcia starosty w działalności samorządowej, które – jego zdaniem – mogły być wzorem dla innych powiatów. Z ważniejszych osiągnięć inspektor wymienił: wzorowo prowadzoną szkołę rolniczą, dobrze zorganizowaną służbę zdrowia w powiecie (drugi w województwie związek międzykomunalny dla utrzymania szpitali w Radomiu), służbę weterynaryjną, powiatową kasę oszczędności działającą przy sejmiku, gęsto rozbudowaną sieć telefoniczną w powiecie, założenie przy sejmiku działu melioracji rolnych itd. Wykaz osiągnięć starosty radomskiego Z. Skrzeszewskiego w dziedzinie gospodarki samorządowej był imponujący. Na uwagę zasługuje powołanie związku międzykomunalnego w powiecie dla finansowania działalności szpitali, co przy ogólnym złym stanie opieki zdrowotnej (ze względu na brak środków materialnych) było przedsięwzięciem pionierskim. Wysoka była też ocena pracy starosty jako kierownika administracji państwowej, który poprzez częste objazdy gmin miał bardzo dobrą orientację w nastrojach i potrzebach lokalnej społeczności. Natłok pracy związanej z gospodarką samorządową spowodował przekazanie przez starostę Z. Skrzeszewskiego szeregu obowiązków dotyczących administracji państwowej swojemu zastępcy, co zostało zaakceptowane przez władze zwierzchnie¹⁴.

Oczywiście nie wszyscy starostowie województwa kieleckiego jako funkcjonariusze administracji państwowej i samorządowej otrzymywali tak wysokie oceny. Szczególnie na początku lat dwudziestych XX w., kiedy to dopiero kształtowała się administracja państwa, a urzędnicy nabierali doświadczenia trudno było o tak dobre opinie pracy starostów. Zadania, jakie stały wówczas przed administracją ogólną i samorządem terytorialnym szczebla powiatowego, były czymś nowym dla funkcjonariuszy państwowych i społeczeństwa, szczególnie na terenach byłego zaboru rosyjskiego, gdzie nie było tradycji związanej z działalnością samorządu powiatowego. Dlatego też większość starostów czuła się w pierwszej kolejności funkcjonariuszami administracji państwowej, a sprawy samorządowe traktowała jako uciążliwy dodatkowy obowiązek. Zrozumienie znaczenia samorządu terytorialnego dla funkcjonowania administracji I stopnia

¹⁴ APK, UWK I, sygn. 253, k. 339–421; sygn. 2079, k. 53.

przyszło dopiero z czasem. Były oczywiście wyjątki, tak jak np. starosta jędrzejowski Mieczysław Bilka, który – zdaniem wojewódzkiego inspektora starostw – był w 70% skupiony na organizacji i rozwoju samorządu w powiecie jędrzejowskim. Za tę pracę był oceniony pozytywnie, ale zwrócono uwagę, że odbywało się to kosztem jakości pracy starostwa i realizacji zadań administracji ogólnej¹⁵.

Wśród starostów województwa kieleckiego, którzy w pierwszych latach niepodległości wyróżnili się szczególną aktywnością w organizacji i rozwoju samorządu powiatowego, należy wyróżnić Jerzego Stamirowskiego i Czesława Gajzlera. Pierwszy od 1919 r. był starostą olkuskim. Jan Wieczorek, wojewódzki inspektor starostw, przeprowadzając w 1926 r. lustrację powiatu olkuskiego, docenił wysiłek i efekty pracy starosty w dziedzinie gospodarki samorządowej (budowa dróg, rozwój szkolnictwa rolniczego i zawodowego, opieka społeczna). Jerzy Stamirowski został także wyróżniony za aktywny udział w życiu społecznym i kulturalnym powiatu oraz za ścisły związek ze społecznością lokalną. Starostę koneckiego Cz. Gajzlera wyróżniono w 1921 r. za bardzo dużą energię i pracowitość w podejmowaniu i realizowaniu inicjatyw związanych z gospodarką samorządową na terenie powiatu, tj. za budowę budynku gimnazjum, szkoły rzemieślniczej, budynku sejmiku czy cegielni. Wizytujący zwrócili uwagę na duży potencjał Cz. Gajzlera, który umiejętnie godził działalność samorządową z wypełnianiem funkcji administracji ogólnej¹⁶.

Zakres obowiązków starosty powiatowego związany z działalnością administracji państwowej I stopnia oraz samorządu powiatowego i gminnego był bardzo duży. Najwięcej problemów przysparzały starostom województwa kieleckiego sprawy związane z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego. Problemy, o których wspomniano wcześniej, zmuszały starostów do działania nieszablonowego, wymagającego dużej inwencji i osobistego zaangażowania. Pełnienie funkcji starosty wymagało znajomości zagadnień związanych m.in. z prawem cywilnym, postępowaniem administracyjnym czy gospodarką komunalną. Starostowie, obejmując swoje stanowiska z nadania politycznego, musieli niezbędną wiedzę do kierowania jednostką administracji państwowej I instancji opanować samodzielnie. W zdecydowanej większości potrzebną wiedzę teoretyczną i umiejętności praktyczne zdobywali w trakcie sprawowania urzędu. Dopiero w styczniu 1927 r. MSW zorganizowało pierwszy kurs dla starostów powiatowych, na którym główny nacisk został położony na pogłębienie wiedzy z poszczególnych dziedzin administracji ogólnej i prawa administracyjnego. W kursie uczestniczyli starostowie ze wszystkich województw, jak podkreślali organizatorzy, dla lepszego wzajemnego poznania się starostów oraz wymiany poglądów¹⁷.

¹⁵ APK, UWK I, sygn. 253, k. 99.

¹⁶ APK, UWK I, sygn. 237, k. 99, 100, 128, 177.

¹⁷ APK, UWK I, sygn. 235, k. 1.

W zakres szczegółowego programu wspomnianego kursu weszły takie zagadnienia, jak: rola starosty na tle zadań władzy administracyjnej I instancji i samorządu powiatowego, zadania specjalne w poszczególnych dziedzinach administracji, stosunek starostów do administracji niezespolonej, uproszczenie załatwiania spraw urzędowych, obowiązki starosty w dziedzinie obrony państwa, przegląd najważniejszych problemów gospodarczych i socjalnych w kraju, wybrane kwestie w postępowaniu administracyjnym, system szkolenia urzędników administracji I instancji, organizacja pracy w administracji, mniejszości narodowe, ruch robotniczy i zawodowy w Polsce, stronnictwa polityczne, prasa, ruchy antypaństwowe, regionalizm w administracji. Uzupełnieniem szkolenia teoretycznego była wycieczka do jednego z powiatów i zapoznanie się na miejscu ze stroną praktyczną funkcjonowania administracji państwowej I instancji oraz samorządu powiatowego. Do połowy 1927 r. odbyły się trzy takie kursy, których programy były do siebie zbliżone¹⁸.

W czerwcu 1927 r. w związku z zapowiedzią wznowienia akcji szkoleniowej MSW za pośrednictwem wojewodów skierowało prośbę do starostów o opinie na temat dotychczasowych kursów. Nadesłane uwagi znacznie się różniły co do oceny merytorycznej, jednak można wyróżnić najczęściej się powtarzające lub korespondujące ze sobą kwestie. Pierwsza to zwrócenie uwagi starostów na zbyt akademickie wykłady z zakresu prawa administracyjnego i przez to trudne do zrozumienia. Podważano sens umieszczania w programach kursów wspomnianych wykładów z powodu powielania się tej tematyki w prasie fachowej, jak np. „Gazeta Administracji i Policji Państwowej”, na łamach której poruszane były kwestie związane z postępowaniem administracyjno-karnym. Wskazywano, że w programach brakuje wykładów poświęconych tematyce bezpieczeństwa publicznego w powiecie (organizacji referatu bezpieczeństwa publicznego w starostwach, wzajemnych relacji policji państwowej i władz administracyjnych I instancji). Postulowano umożliwienie kierowania pytań do prelegentów i uwzględnienia czasu na dyskusje. Z dużą aprobatą przyjęto część wycieczkową kursów dla starostów. Program kursów w zakresie funkcjonowania administracji państwowej (tematyka i zakres) zadowalał starostów. Ogólny sprzeciw budziło wyeliminowanie z programów kursów spraw samorządowych, domagano się przywrócenia zagadnień związanych z funkcjonowaniem samorządu powiatowego oraz znacznego poszerzenia tematyki z tego zakresu. Postulowano uzupełnienie programów o takie tematy, jak: polityka rządu, ogólna sytuacja polityczna i gospodarcza kraju, plany rządowe, podatki państwowe, statystyka porównawcza dotycząca różnych dziedzin życia państwowego i samorządowego w kraju i za granicą, rozszerzenie zagadnień związanych z gospodarką i finansami samorządu terytorialnego¹⁹.

¹⁸ APK, UWK I, sygn. 235, k. 2, 5, 6.

¹⁹ APK, UWK I, sygn. 235, k. 8–14, 25.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych pozytywnie ustosunkowało się do nadesłanych opinii i pod ich kątem przygotowało program czwartego kursu dla starostów. Przewidziano czas na dyskusje oraz zwiększono znaczenie wycieczek „instrukcyjnych” do starostw powiatowych, które miały być praktyczną ilustracją tematyki wykładów. Zmniejszeniu uległa liczba godzin wykładów poświęconych teoretycznym zagadnieniom prawniczym i interpretacji ustaw, natomiast zwiększyła się liczba wykładów poświęconych polityce wewnętrznej państwa, polityce samorządowej i gospodarczej, organizacji urzędów. Projektowano również wprowadzenie wykładów specjalistycznych poświęconych m.in. organizacji przedsiębiorstw samorządowych. W kolejnych latach główny ciężar dokształcania starostów został przeniesiony z kursów stacjonarnych na wycieczki instruktażowe do wybranych starostw w celu zapoznania się z konkretnymi zagadnieniami samorządowymi i administracyjnymi. W 1928 r. zorganizowano cztery wycieczki instruktażowe dla starostów i ich zastępców, którzy musieli składać wojewodzie pisemne sprawozdania. W centralnych kursach i wycieczkach instruktażowych uczestniczyli wytypowani starostowie, zastępcy lub kandydaci na starostów. Również w województwie kieleckim były powiaty, które były celem wycieczek starostów z całej Polski. W 1929 r. wytypowano starostwo będzińskie, lustrwane pod kątem ogólnej charakterystyki działalności samorządu powiatowego, w tym: rozwoju szlaków komunikacyjnych wynikających z potrzeb przemysłu i rolnictwa; organizacji służby zdrowia i opieki społecznej; działalności kulturalno-oświatowej w wychowaniu państwowym obywateli; dostosowania rolnictwa do potrzeb Zagłębia Dąbrowskiego oraz wpływu komunalnych przedsiębiorstw na wysokość ceny artykułów rolniczych i przemysłowych²⁰.

Podczas wycieczek instruktażowych starostowie byli dzieleni na komisje tematyczne, które opracowywały wnioski dotyczące działalności administracji państwowej i samorządu terytorialnego szczebla gminnego i powiatowego. Wnioski formułowane na podstawie odbytych lustracji były bardzo interesujące, dotyczyły nie tylko spraw konkretnego powiatu, ale również całego kraju. W lipcu 1928 r., efektem jednej z takich wycieczek instruktażowych były wnioski sformułowane przez komisję samorządową. W dużej mierze dotyczyły one spraw w skali ogólnokrajowej. Postulowano m.in. wprowadzenie na terenie całego kraju gmin zbiorowych, argumentując, że gminy zbiorowe są o wiele silniejsze gospodarczo, przez co mogą lepiej realizować zadania własne i zlecone. Miasta niewydzielone z powiatowych związków komunalnych na terenie całego państwa powinny być podporządkowane pod względem samorządowym przewodniczącym wydziałów powiatowych, a pod względem administracji państwowej starostom. Oznaczało to, że starostowie, którzy byli zarazem przewodniczącymi wydziałów powiatowych, mieli sprawować pełny nadzór nad miastami niewydzielonymi. Argumentowano to potrzebą ujednolicenia polityki gospodarczej

²⁰ APK, UWK I, sygn. 235, k. 27, 29, 32, 34, 66, 68, 69, 71, 79, 88.

i państwowej w całym powiecie. Postulowano, aby na terenie całego kraju ujednolicić status zastępców starostów, którzy powinni zastępować starostów w wydziale powiatowym i sejmiku. Zwracano uwagę na potrzebę utworzenia studium samorządowego na poziomie uniwersyteckim dla szkolenia kadr urzędniczych (mimo że istniały organizacje i stowarzyszenia organizujące podobne szkolenia). Poruszono również sprawy związane z kompetencjami starostów w kwestiach finansów powiatu. Uznano za konieczne zagwarantowanie starostom większego wpływu na zarządy komunalnych kas oszczędnościowych, niż to przewidywał statut MSW. Argumentowano to potrzebą wglądu w politykę finansową kas, ponieważ ich działalność opierała się na funduszach powiatowych. Sformułowano wiele innych wniosków dotyczących m.in. pilnej potrzeby prawnego uregulowania finansów komunalnych, ponieważ istniejące przepisy po 1923 r. były często niespójne i uniemożliwiały utrzymywanie równowagi budżetowej. Szereg wniosków dotyczyło szczegółowych rozwiązań z zakresu działalności gospodarczej i finansowej samorządu gminnego, jak np. spraw drogowych czy rolnictwa w powiecie. Należy przyznać, że efekty wycieczek instruktażowych były pożyteczne i w dużym stopniu przyczyniały się do wzrostu doświadczenia i wiedzy starostów powiatowych²¹.

Interesujące były spostrzeżenia starosty kieleckiego Stanisława Boryssowicza, który uczestniczył w wycieczce instruktażowej w październiku 1928 r. W sporządzonym przez niego dla wojewody kieleckiego sprawozdaniu zwrócił uwagę na rolę administracji państwowej i samorządu w organizowaniu życia gospodarczego i kulturalnego w powiecie. Stwierdził, że bez pomocy państwa i samorządu terytorialnego egzystencja najmniejszych podmiotów gospodarczych (w tym drobnych gospodarstw rolnych) byłaby niezwykle trudna. Starosta podkreślił bardzo pozytywną rolę samorządu w aktywizacji lokalnej przedsiębiorczości poprzez budowę dróg, jak i podejmowanie własnych inicjatyw gospodarczych na wsi, m.in. prowadzenie zakładów betoniarskich, stolarni, warsztatów mechanicznych czy mleczarni. W miastach samorządy miejskie z powodzeniem prowadziły przedsiębiorstwa komunalne, jak np. elektrownie, gazownie czy rzeźnie. Starosta S. Boryssowicz zwrócił uwagę na niezwykle słabość przedsiębiorczości prywatnej, która egzystowała tylko dzięki kredytom państwowym. Podsumowaniem przedstawionych wniosków było stwierdzenie, że to państwo i samorządy są faktycznymi organizatorami lokalnego życia gospodarczego, bez których panowałaby wszędzie stagnacja i bieda. Jego zdaniem, najwięcej aktywności w kreowaniu pozytywnych przemian przejawiają starostowie, a pracę organów państwowych i samorządowych na rzecz gospodarki nazwał „polskim etatyzmem”. Zaznaczył jednocześnie, że jest to etatyzm, który nie krępuje, ale wspiera inicjatywę społeczną i prywatną, pomaga słabszym jednostkom gospodarczym oraz wypełnia lukę w ogólnej gospodarce pań-

²¹ AAN, MSW, sygn. 47, k. 17–20; APK, UWK I, sygn. 6851, k. 225.

stwa, której przedsiębiorczość prywatna, ze względu na swoją słabość, nie jest w stanie wypełnić²².

Zjazdy starostów województwa kieleckiego miały charakter sprawozdawczo-instruktażowy. Pierwszy zjazd miał miejsce 14 i 15 września 1921 r. Głównym tematem zjazdu był samorząd terytorialny, który zdaniem ówczesnego wojewody kieleckiego „był ważnym uzupełnieniem administracji rządowej”. Referat wprowadzający na temat zadań samorządu terytorialnego wygłosił naczelnik wydziału samorządowego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach Franciszek Kuliczkowski. Stwierdził, że nie wszędzie samorząd działa dobrze, ponieważ starostowie bardziej zajmują się administracją państwową, a mniej samorządem, traktując swoje obowiązki przewodniczącego sejmiku i wydziału powiatowego niechętnie – jako nadobowiązkowe zajęcie. Można na tym przykładzie zauważyć, że powiązanie samorządu terytorialnego z administracją państwową było niezwykle mocne poprzez osobę starosty, który w pierwszej kolejności był postrzegany jako urzędnik administracji rządowej, a w drugiej kolejności jako działacz samorządowy²³.

Na zjazdach szeroko omawiano kompetencje sejmików i wydziałów powiatowych w świetle obowiązujących przepisów. Wskazywano, że obowiązujące unormowania wyposażyły sejmiki i wydziały powiatowe w bardzo szerokie kompetencje w zakresie m.in. gospodarki, komunikacji, szkolnictwa, opieki zdrowotnej i kultury. Podkreślano nieocenioną rolę samorządu w aktywizowaniu lokalnych społeczności. Wskazywano, że starosta może być w sprawach administracyjnych zastępowany przez podległych mu urzędników. Tym samym powinien poświęcić o wiele więcej czasu sprawom samorządowym, które wymagają osobistego zaangażowania i inicjatywy. Szczególną uwagę zwracano na kompetencje nadzoru starostów nad działalnością samorządu gmin wiejskich. Stwierdzano, że jednym z ważniejszych środków uspołecznienia i wyrobienia kulturalnego mieszkańców gmin jest pomoc sejmików i wydziałów powiatowych w zakładaniu bibliotek i czytelni gminnych²⁴.

Dyskusja, która wywiązała się po referacie naczelnika wydziału samorządowego F. Kuliczkowskiego, zweryfikowała poglądy w nim przedstawione. Wskazywano, że samorządy rozwijają się tam, gdzie starosta bierze czynny udział w pracach samorządowych, ale jest to bardzo trudne, gdyż niełatwo jest pogodzić funkcję starosty z funkcją przewodniczącego sejmiku i wydziału powiatowego. Dodatkowym problemem w aktywizowaniu samorządu powiatowego i gminnego były nieliczne kadry wykwalifikowanych urzędników. Dyskutanci wskazywali na brak przepisów wykonawczych, przez co w funkcjonowanie starostw wkładał się chaos i napięcia. Jako przykład wskazywano na konflikty kompetencyjne, np. w zakresie budowy dróg. Na wsi podatki ściągało kilku egzekutorów,

²² APK, UWK I, sygn. 6857, k. 67, 68; sygn. 256, k. 197–215; AAN, MSW, sygn. 20176, k. 115, 116.

²³ APK, UWK I, sygn. 6849, k. 1–3.

²⁴ APK, SPK I, sygn. 2728, k. 1, 2, 8; sygn. 76 – sygn. 83; UWK I, sygn. 6849, k. 5.

tj. samorządowy i państwowy, co powodowało rozgoryczenie jej mieszkańców, potęgowane nakładaniem dodatkowych obciążeń, jak np. pokrywania w $\frac{1}{4}$ kosztów utrzymania miejscowej policji. Kolejnym przykładem braku unormowań kompetencyjnych były, wskazywane przez uczestników dyskusji, relacje między samorządem a władzami szkolnymi. Samorządy z jednej strony ponosiły główny ciężar stworzenia warunków dla rozwoju szkolnictwa. Budowały szkoły, mieszkania dla nauczycieli i partycypowały w kosztach edukacyjnych. Z drugiej strony nie miały żadnego wpływu na sprawy szkolnictwa, które leżały w kompetencji samorządu szkolnego, niezależnego od organów samorządu terytorialnego²⁵.

Podczas zjazdów starostów podnoszona była także sprawa roli starosty jako przedstawiciela rządu i tym samym osoby odpowiedzialnej za kształtowanie wizerunku władzy państwowej w społeczeństwie. Starosta był odpowiedzialny m.in. za bezpieczeństwo w powiecie, w tym monitorowanie działalności politycznej, zarówno tej legalnej, jak i nielegalnej. Podczas zjazdów starostów powiatowych z jednej strony zwracano uwagę na potrzebę ścisłych kontaktów starostów ze społeczeństwem, z drugiej na potrzebę prowadzenia w powiatach intensywnej walki z elementami destrukcyjnymi. Szczególnie chodziło tu o przeciwdziałanie nasilającemu się ruchowi komunistycznemu. Mimo wyraźnych podziałów politycznych wojewodowie zalecali starostom prowadzenie dialogu ze wszystkimi legalnie działającymi ugrupowaniami politycznymi w celu tworzenia szerokiego ruchu na rzecz realizacji zadań ogólnopaństwowych i niekierowania się w bieżącej działalności uprzedzeniami politycznymi²⁶.

Kolejną ważną funkcją, jaka przypadła starostom, było kierowanie różnorodnymi inicjatywami społeczno-politycznymi wynikającymi z bieżącej polityki państwa. Jednym z ważniejszych przedsięwzięć, w których aktywnie uczestniczyli starostowie była ogólnopaństwowa akcja upowszechnienia wychowania fizycznego i przysposobienia wojskowego. Starostowie z ramienia sprawowanej funkcji przewodniczyli Powiatowym Komitetom Wychowania Fizycznego i Przysposobienia Wojskowego, przyczyniając się do upowszechniania kultury fizycznej na terenie powiatów²⁷.

W pierwszych latach niepodległości obywatele i władze zwierzchnie nisko oceniały jakość pracy urzędów powiatowych. W związku z tym, w 1927 r. zaczęły się coraz częściej pojawiać postulaty reformy urzędów państwowych, która uczyniłaby polską administrację nowoczesną, na wzór administracji państw zachodnioeuropejskich. Stwierdzono, że niebagatelną rolę w tym względzie ma do odegrania starosta jako organizator i kierownik pracy urzędu powiatowego. Formułując zadania dla starostów, powoływano się na prace Francuza Henryka Fayola, który prowadził badania m.in. nad organizacją pracy w administracji i sa-

²⁵ APK, UWK I, sygn. 6849, k. 6, 7, 9, 10.

²⁶ APK, UWK I, sygn. 6857, k. 510, 511; sygn. 6858, k. 23, 25, 26.

²⁷ Zob. szerzej: I. Ciosek, *Rola instytucji państwowych, samorządowych i organizacji społecznych w rozwoju wychowania fizycznego i sportu w Kielcach (1918–1939)*, Kielce 2004.

morządzie. W kwietniu 1927 r. na zjeździe starostów województwa kieleckiego wygłoszono referat pt. „Rola starosty w pracy organizacyjnej”, w którym omówiono zasady dobrej organizacji pracy urzędów powiatowych oraz cechy, jakimi powinien się charakteryzować starosta. Musiał być człowiekiem doświadczonym, umiejącym kierować ludźmi i znającym realia otaczającego go środowiska. Poprzez sprawiedliwe i życzliwe traktowanie wszystkich powinien pozyskiwać zaufanie zarówno podwładnych, jak i ludności powiatu. Wymagano od niego umiejętności wprowadzania nowych ulepszonych metod pracy, nie tylko swojej, ale i podległych mu urzędników. Starosta powinien wykazywać inicjatywę w reformowaniu administracji, zwalczać biurokrację i pozbywać się nieudolnych urzędników. Podkreślono również rolę starosty w aktywizowaniu życia społecznego, kulturalnego i gospodarczego powiatu. Powinien znać wszystkie potrzeby lokalnej społeczności i w miarę możliwości przychodzić jej z pomocą. Podsumowując, można stwierdzić, że od ówczesnych starostów województwa kieleckiego wymagano nie tylko dobrej znajomości procedur postępowania administracyjnego, ale również dużego zaangażowania we wszystkie sfery życia społeczności powiatu²⁸.

W latach międzywojennych w województwie kieleckim możemy spotkać starostów, którzy swoje funkcję pełnili przez dłuższy czas. Do grona wybitniejszych starostów tego okresu w województwie kieleckim możemy zaliczyć, oprócz wymienionych wcześniej Z. Skrzyszewskiego, M. Bilka, J. Stamirowskiego i Cz. Gajzlera, także Józefa Bokse, długoletniego starostę będzińskiego i starostę grodzkiego miasta Sosnowiec, będącego w służbie cywilnej od 1918 r. Według przełożonych J. Boksa umiejętnie godził rolę urzędnika administracji ogólnej z działalnością samorządową. Odznaczał się bardzo dobrą znajomością podległych powiatów, zarówno w zakresie potrzeb materialnych, jak i zagadnień społecznych, dzięki utrzymywaniu dobrych relacji ze społeczeństwem. Charakteryzowała go duża aktywność w kreowaniu życia gospodarczego. Zadanie to było o tyle trudne, że powiat będziński był powiatem przemysłowym, podatnym na wahania koniunktury gospodarczej i tym samym na konflikty społeczne. Łagodzenie napięć wynikających z tego stanu rzeczy wymagało od J. Boksa ponadprzeciętnych zdolności administracyjnych, mediacyjnych oraz stanowczości w celu zapewnienia bezpieczeństwa na podległym mu terenie. Charakteryzowano go jako przełożonego mającego bardzo dobry kontakt z podległymi mu urzędnikami, których umiejętnie przygotowywał i motywował do wypełnienia swoich obowiązków. Przez władze wojewódzkie był zaliczany do bardzo dobrych starostów²⁹.

Do wybitnych starostów powiatowych ówczesnego województwa kieleckiego zaliczono również wieloletniego starostę Stanisława Porembalskiego, będą-

²⁸ APK, UWK I, sygn. 6851, k. 206–214; sygn. 256, k. 697.

²⁹ AAN, MSW, sygn. 105, k. 41, 42.

cego od 1918 r. w państwowej służbie cywilnej. Od 1922 r. pełnił urząd starosty powiatowego (od 1931 r. był starostą kieleckim). Posiadał bardzo dobre przygotowanie teoretyczne i praktyczne. Był dobrym kierownikiem administracji ogólnej, umiejętnie kierował i nadzorował pracę podległych mu urzędów. Prowadził stały, osobisty nadzór nad pracą urzędów gminnych. Mógł się pochwalić znacznymi osiągnięciami w dziedzinie gospodarki samorządowej. Miał dobre kontakty z organizacjami społecznymi i politycznymi. Wyróżnił się bardzo szybkim podniesieniem na wysoki poziom pracy starostwa kieleckiego. Charakteryzowała go duża kultura osobista, której wymagał również od swoich podwładnych. Był rekomendowany do piastowania stanowisk kierowniczych w administracji wojewódzkiej³⁰.

Gustaw Orłowski w państwowej służbie cywilnej był od 1918 r. a od 1931 starostą iłżeckim w Wierzbniku. Dzięki długoletniej praktyce był kompetentnym urzędnikiem administracji ogólnej, jak również dobrze kierował samorządem terytorialnym. Aktywnie organizował i prowadził szkolenia podległej mu kadry urzędniczej. Wysoko oceniano także prowadzony przez niego nadzór samorządu gminnego, podkreślając przy tym umiejętność nawiązywania kontaktu z lokalną społecznością. Wyróżniano go za bardzo dobrą współpracę z organizacjami społecznymi i politycznymi. Zawdzięczał to dobrej znajomości lokalnych stosunków gospodarczych, politycznych i społecznych. Do szczególnych osiągnięć G. Orłowskiego zaliczono działalność związaną z oddłużaniem powiatowych związków komunalnych³¹.

Adolf Krauze w 1932 r. został starostą opoczyńskim. Tak jak G. Orłowski, był wieloletnim i doświadczonym urzędnikiem państwowym. Jego pracę charakteryzowała duża aktywność zarówno w sprawach administracyjnych, jak i samorządowych. Dał się poznać jako dobry gospodarz powiatu, który poprzez częste objazdy terenu świetnie orientował się w sytuacji gospodarczej, społecznej i politycznej powiatu. Duża kultura osobista, jak i częste kontakty z lokalną społecznością zjednywały mu sympatię. Jednak największe uznanie przysporzyła mu działalność gospodarcza w ramach powiatowego związku komunalnego. Będąc starostą opoczyńskim, przyczynił się w krótkim okresie do zrealizowania szeregu projektów. Prowadził m.in. zaawansowane roboty melioracyjne, w ciągu roku wybudował 40 kilometrów dróg, uruchomił sierociniec dla 40 dzieci, zakładał mleczarnie, szkółki sadownicze, zalesił 150 ha nieużytków oraz popierał pszczelarstwo³².

Trudno jest wymienić wszystkich starostów, którzy w większym lub mniejszym stopniu przyczynili się do rozwoju społecznego i gospodarczego województwa kieleckiego w latach 1919–1939. Godzenie przez starostów funkcji

³⁰ APK, SPK I, sygn. 50, k. 10; AAN, MSW, sygn. 105, k. 57, 58.

³¹ AAN, MSW, sygn. 105, k. 49, 50.

³² AAN, MSW, sygn. 105, k. 71, 72.

przedstawiciela rządu na powiat (kierownika administracji ogólnej – później państwowej) z kierowaniem działalnością samorządu terytorialnego wymagało dużego zaangażowania. Ponadto od starostów oczekiwano inicjatywy w aktywizowaniu gospodarczym i społecznym miejscowej społeczności.

Należy pamiętać, że przed 1918 r. na ziemiach polskich byłego zaboru rosyjskiego nie było tradycji związanej z funkcjonowaniem administracji państwowej i samorządu szczebla powiatowego. Brakowało rodzimej kadry urzędniczej, która dopiero w praktyce nabywała doświadczenia. Nie ułatwiał zadania brak szczegółowych unormowań prawnych dotyczących funkcjonowania administracji ogólnej (państwowej) I stopnia i samorządu powiatowego. Prawo w tym względzie było często niespójne i nieprecyzyjne. Skuteczna i pozytywna działalność administracji ogólnej zależała od prawidłowego funkcjonowania powiatowych związków komunalnych (od 1933 r. samorządowych), tzn. od środków wypracowanych i zgromadzonych przez wydziały powiatowe. Realizacja zadań własnych i zleconych przez władze powiatowe miała wpływ na jakość życia lokalnych społeczności. Od powodzenia tych przedsięwzięć zależała akceptacja ludności dla poczynań władz i administracji odrodzonego państwa. Starosta, będąc przedstawicielem rządu na powiat, realizował jego politykę. Był pierwszym urzędnikiem państwowym, którego postawa, poglądy, kompetencje miały wpływ na opinię lokalnej społeczności o państwie polskim jako instytucji. Miało to w pierwszych latach niepodległości kapitalne znaczenie w kształtowaniu poczucia przynależności narodowej, a w latach następnych poczucia przynależności państwowej. Natomiast działalność samorządu powiatowego, na czele którego stał starosta, miała na celu zbudowanie społeczeństwa obywatelskiego.

Summary

A DISTRICT GOVERNOR (STAROST)

The article titled “A District Governor (historical name a Starost) as an officer of state administration and a local government activist, in the II Republic, as shown in the case of Kielce District”, is an attempt to show the position of a Starost as an institution, within the government, over lands which formerly belonged to the Congressional Kingdom (1815–1918), during the period of 1919–1939.

Due to variability of traditions and conditions pertaining to the activities of territorial and local governments, the author used Kielce district as the base for generalization. This article does not describe activities of individual county administrators of Kielce District during 1919–1939, for such work deserves a separate effort.

Prior to 1918 the lands under the Russian ruling were governed without a tradition, which one associates with a county or state level. There were no experienced officers and

newly hired people were just gaining their experience. The lack of established legislation regulating functions of general state administration and also local level government did not help the matters. Laws were often incoherent and imprecise. Effective and positive activities of general administration depended on proper functioning of local counties association (since 1933 called local governments), which, in fact, meant depended on county cumulated funds. Realization of local communities' tasks and those ordered by the county government influenced the quality of life of these communities. Successfulness of such undertakings conditioned the acceptance by general population of the newly created authorities and the administration of the reborn state. The Starost as the top representative of the county government implemented the county's politics. He was the top official, whose attitude views and competences influenced the local community's opinion about the Polish State as an institution. This had a paramount importance in shaping the national unity during the first years of Polish independence, and in the following years the feeling of unity as a nation.

The county government activities headed by a Starost however, aimed at building a citizen's community.