

Pracownicy samorządowi z Polski Zachodniej: kwalifikacje, postawy, wizerunek w społeczeństwie

W artykule podjęto próbę charakterystyki środowiska pracowników samorządowych województw poznańskiego i pomorskiego. Pracownicy samorządowi z terenów dawnego zaboru pruskiego stanowili na tle kraju wyraźnie odrębną grupę. Decydowało o tym przede wszystkim pozostawienie wielu pruskich przepisów prawnych, regulujących pracę organów samorządowych i szeregu lokalnych rozwiązań organizacyjnych. Należała do nich zarówno odrębna organizacja samorządu wojewódzkiego, samorządu powiatowego (inna w odniesieniu do województwa poznańskiego i pomorskiego), funkcjonowanie do 1935 r. gminy jednostkowej (sołectwa) z sołtysem na czele czy wreszcie pozostawienie pruskich przepisów dotyczących urzędników samorządowych, regulujących m.in. zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz prawa do zabezpieczenia emerytalnego i renty¹. Do 1939 r. zakres obowiązków służbowych, odpowiedzialności publicznej czy przywilejów urzędników komunalnych w dawnym zaborze pruskim regulowało ustawodawstwo dziewiętnastowieczne, m.in. ustawa z 30 VII 1899 r. Jedyne jednolite w skali całego kraju zasady dotyczyły zasad wynagradzania, które wprowadzało rozporządzenie z 1924 r. o dostosowaniu uposażeń członków zarządu i pracowników związków komunalnych do uposażeń funkcjonariuszy państwowych². Tym, co wyróżniało administrację samorządową na tych terenach i pozostawało świadectwem cywilizacyjnego postępu, była także liczna grupa pracowników zatrudnionych w powiatowych zarządach dróg, służbach sanitarno-weterynaryjnych i opiece społecznej.

Związki samorządowe w całym kraju stanowiły „bardzo poważny teren pracy zawodowej dla stosunkowo znacznej liczby różnego typu kwalifikowanych pracowników”. W końcu lat 30. w całym kraju zatrudnienie w samorządach

¹ A. Gulczyński, *Geneza Ministerstwa byłej Dzielnicy Pruskiej*, „Studia i Materiały do Dziejów Wielkopolski i Pomorza” 18, 1990, z. 1, s. 95; S. Nawrocki, *Percepcja pruskiego samorządu terytorialnego w latach 1919–1939*, „Kronika Wielkopolski” 1990, z. 3, s. 15–26.

² Dz.U. RP 1924, nr 18, poz. 1973; rozporządzenie to było później nowelizowane.

– według szacunkowych danych – znalazło ok. 80 tys. osób. Dane te obejmowały nie tylko urzędników, ale także pracujących w zakładach, przedsiębiorstwach i instytucjach utrzymywanych bezpośrednio lub pośrednio przez samorządy. Większość z powyższej grupy, bo ok. 70%, stanowili niżsi pracownicy i personel pomocniczy (kancelaryjny i techniczny). Urzędnicy średniego i wyższego szczebla, a także kierownicy wydziałów, samodzielni referenci, urzędnicy z pionu budowlanego, sanitarnego czy też bezpieczeństwa publicznego – ok. 1/3³.

Przeciętne zatrudnienie w urzędach samorządowych nie było jednak duże. Pracujący na etacie w magistracie, biurze wydziału powiatowego czy starostwie krajowym stanowili nieliczną grupę. W administracji samorządu wojewódzkiego w 1929 r. (dane dla województw pomorskiego i poznańskiego) pracowało 141 urzędników, a do końca okresu międzywojennego liczba ta nie uległa większym zmianom⁴. Jednocześnie we wszystkich zakładach i przedsiębiorstwach komunalnych poznańskiego samorządu wojewódzkiego pracowały w 1938 r. 1233 osoby. W biurach wydziałów powiatowych dwu województw, a więc administracji samorządu powiatowego, w 1926 r. zatrudnionych było 531 osób, co stanowiło przeciętnie 11,2 pracowników na urząd. Dla porównania dodajmy, że w pozostałych województwach zatrudniano przeciętnie 5 (województwa południowe) lub 7 (województwa wschodnie) pracowników⁵. Postulowany w latach 30. minimalny etat biura wydziału powiatowego wynosił jedynie 6–8 osób. Mieli to być: sekretarz, inspektor samorządu gminnego, kancelista, rachmistrz, księgowy i kasjer⁶.

Nie dysponujemy danymi, które umożliwiłyby wskazanie przeciętnego zatrudnienia w magistratach. Zależało ono od wielkości ośrodka miejskiego. W oparciu o analizę wybranych samorządów miejskich można wskazać, że w miejskiej administracji pracowało kilku, czasami kilkunastu urzędników.

Samorządy szczebla gminnego do 1935 r. z reguły nie utrzymywały pracowników administracyjnych. Sołectwa kierowane były przez wybranego

³ S. Zakrzewski, *Zagadnienia personalne w administracji samorządowej*, „Samorząd” 1935, nr 26, s. 420–421.

⁴ W pomorskim starostwie krajowym w 1929 r. zatrudnionych było 41 urzędników (w tym 11 bez prawa do emerytury), w poznańskim – 100. W 1938 r. w woj. poznańskim w starostwie pracowało 97 urzędników, na Pomorzu – 43; R. Pacanowska, *Samorząd wojewódzki w zachodniej Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 5, 64.

⁵ J. Pikiel, *Pracownicy biur wydziałów powiatowych ich kwalifikacje*, „Kalendarz Samorządowy” 1927, s. 109.

⁶ W. Weber, *Minimalny etat biura wydziału powiatowego*, „Samorząd” 1937, nr 11, s. 162–163.

urzędnika, jakim był sołtys i jego zastępca – podsołtys. Dopiero po wejściu w życie przepisów ustawy scaleniowej wybierano płatnych członków zarządów gminnych, jak podwójci i ławnik oraz zatrudniano jako „siły biurowe” sekretarza i maszynistkę. Pisarz gminy na tych terenach był rzadkością⁷.

Naboru na stanowiska w administracji samorządowej dokonywano na dwa sposoby – w drodze wyboru lub otwartego konkursu. Do grupy stanowisk samorządowych obsadzanych poprzez wybór przez organy samorządowe należeli sołtys, wójt (od 1935 r.), burmistrz czy prezydent miasta, starosta krajowy i wszyscy członkowie organów stanowiących. Funkcje te powierzano często uznanym prawnikom, co szczególnie dobrze ilustrują przykłady z samorządu wojewódzkiego⁸. Na szczeblu powiatowym wśród wybieranych przez sejmik (radę od 1933 r.) uwagę zwracają członkowie wydziałów powiatowych, pracujący pod przewodnictwem starosty. „Do wydziału powiatowego należy wybierać ludzi najmądrzejszych, niech w nich ma starosta pomoc rzeczywistą i niech znajdzie dobrych doradców w dzisiejszych ciężkich czasach, inaczej gospodarka samorządowa nie postąpi, lecz cofnie się o sto lat, a zarząd rzeczywisty spełniać będą urzędnicy, nie mogąc się oprzeć na dodanych im poprzez wybory doradcach” – podkreślano w materiałach propagandowych⁹. W praktyce jednak prorządowe nastawienie, którym musiał się wykazać każdorazowy starosta, negatywnie oddziaływało na prace upolitycznionego wydziału powiatowego.

Stanowisko wyższego urzędnika można było także objąć w drodze wskazania. Dotyczyło to jednak sytuacji wyjątkowych i wprowadzenia w urząd komisarycznych urzędników czy członków zarządu. Z uprawnienia tego korzystano szczególnie często w okresie rządów pomajowych.

Pewność zatrudnienia i stabilizacja przyczyniały się do zwiększenia atrakcyjności pracy w samorządach. Przez cały okres międzywojenny o zatrudnienie w instytucjach samorządowych ubiegało się wielu kandydatów. Szczególnie dużym zainteresowaniem cieszyły się konkursy na stanowisko burmistrza czy prezydenta miasta. Rozwiązanie to, zastosowane w pruskiej ustawie z 1853 r.,

⁷ W. Skorupka, *Moje morgi i katorgi 1914–1967*, Warszawa 1975, s. 223; M. Podkowski, *Samorząd gminny w Wielkopolsce 1919–1939*, Wrocław 2007, s. 119 n.; W. Brzeziński, *Terytorialna organizacja gminy wiejskiej w Polsce. Wnioski do reformy*, Warszawa 1932.

⁸ W okresie międzywojennym stanowisko starosty krajowego pełnili kolejno: na Pomorzu Józef Wybicki (1920–1929) oraz Wincenty Łącki (1929–1939); w Wielkopolsce Waclaw Wyczyński (1919–1922), Julian Hubert (1922–1923) oraz Ludwik Begale (1923–1939). W grupie powyższej reprezentowanej przez prawników wyjątkiem pozostaje dr medycyny Józef Wybicki.

⁹ R. Pacanowska, *Samorząd powiatowy w Wielkopolsce 1919–1939*, Poznań 2006, s. 78.

było praktycznie nieznane poza byłym zaborem pruskim. Burmistrz, wybierany w drodze konkursu przez radę miejską, po zatwierdzeniu uzyskiwał nominację na stanowisko burmistrza zawodowego na okres 12 (do 1933 r.) lub 10 lat (po zmianach wprowadzonych ustawą scaleniową). W praktyce więc burmistrz wybierany był na kadencję trzykrotnie dłuższą niż kadencja rady miejskiej (4 lata).

Informacje o konkursie na stanowisko burmistrza czy prezydenta miasta zamieszczano w prasie lokalnej i ogólnopolskiej. Określano w nich szczegółowo wymagania dla kandydatów, czasami także wysokość uposażenia. Zainteresowanie stanowiskiem gospodarza miasta bywało zazwyczaj bardzo duże, o czym świadczyła liczba nadsyłanych ofert – od kilkunastu do kilkudziesięciu kandydatów!¹⁰ O fotel prezydenta miasta ubiegało się zazwyczaj już mniej chętnych, ale za to z całej Polski¹¹. Proces naboru przebiegał zwykle w dwóch fazach. Najpierw analizowano życiorys, przebieg pracy zawodowej i referencje wystawione przez byłych pracodawców. Po wstępnej selekcji nadesłanych aplikacji zapraszano zwykle kilku kandydatów na sesję rady miejskiej i prezentację wykładu poświęconego problematyce samorządowej, przede wszystkim z zakresu funkcjonowania gospodarki miejskiej i przedsiębiorstw komunalnych. Zatwierdzenia wybranego przez radnych kandydata dokonywał wojewoda dla miast wydzielonych lub starosta powiatowy w przypadku małych miast. Wybranie burmistrza zawodowo zajmującego się zarządzaniem miastem zapewniało stabilizację w funkcjonowaniu gospodarki miejskiej oraz – zazwyczaj – zatrudnienie osoby odpowiednio przygotowanej do pełnienia takiej funkcji. W praktyce wykształciło się bowiem rozwiązanie, że na burmistrzów miast większych wybierano tych, którzy sprawdzili się na podobnym stanowisku w mniejszym ośrodku.

Pozycja powołanego według tej procedury gospodarza miasta była bardzo mocna. Nie można było go odwołać. Radni mogli jedynie zwrócić się do wojewody z prośbą o zawieszenie w urzędowaniu danego urzędnika bądź też zgłosić wobec niego *votum* nieufności, licząc, że kandydat dobrowolnie zrzeknie się urzędu. W praktyce taka sytuacja zachodziła sporadycznie, choć zdarzały się sytuacje zrezygnowania ze stanowiska po uzyskaniu negatywnej opinii radnych. Zapewne w obawie przed możliwymi konfliktami w latach 30. wyraźnie ograniczono nominacje na burmistrzów zawodowych.

¹⁰ *Eadem*, *Burmistrz zawodowy. Doświadczenia Wielkopolski z końca XIX i początku XX wieku*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 6, s. 24 n.

¹¹ W konkursie rozpisany w 1924 r. zgłosiło się w Poznaniu 8 kandydatów, 3 z rady miejskiej Poznania, 4 z Warszawy i 1 z Krakowa; Z. Kaczmarek, *Rada i radni miasta Poznania w II Rzeczypospolitej*, „Kronika Miasta Poznania” 1995, nr 2, s. 235.

Generalnie jednak można ocenić, że instytucja burmistrza zawodowego wprowadzała element profesjonalizmu do administracji samorządowej, w pewnym stopniu eliminowała także w latach 20. przypadkowe nominacje z klucza politycznego.

Czynnikiem, który w okresie międzywojennym destabilizująco wpływał na pracę w administracji, było znaczne upolitycznienie, widoczne zwłaszcza w okresie rządów pomajowych. Przy pełnieniu funkcji kierowniczych na stanowisku burmistrza, prezydenta miasta czy wójta sprawą niezwykle trudną było zachowanie neutralności politycznej¹². Postulat ten podnoszono jednak szczególnie mocno po zamachu majowym, zwracając zwłaszcza uwagę na przyznanie nadmiernych kompetencji urzędnikom nadzorującym władze samorządowe, w tym – jak pisał Grzegorz Radomski – „totalizm starościński”¹³. Przeciwno usuwaniu urzędników samorządowych z powodów politycznych protestowali przedstawiciele lokalnej elity, czasami także miejscowa społeczność¹⁴. Sprzeciw wzbudzało także przenoszenie „w stan nieczynny” bądź też na emeryturę wielu urzędników. Obok usuwania urzędników w okresie tym szczególnie często korzystano z możliwości wprowadzenia zarządów komisarycznych. Dlatego też na zjeździe wiejskich działaczy Stronnictwa Narodowego Roman Rybarski apelował: „Samorząd terytorialny nie może być narzędziem nacisku politycznego, nie mogą go reprezentować mianowani wójci i sołtysi”¹⁵. Do rangi symbolicznej urosła w Wielkopolsce kontrowersyjna sprawa niezatwierdzenia wyborów zarówno prezydenta miasta Poznania, jak i członków zarządu (wojewoda zatwierdził tylko jednego spośród wskazanych przez radę 14 kandydatów)¹⁶.

Niższe stanowiska urzędnicze obsadzano w drodze otwartego naboru, często konkursów. Prasa przedwojenna pełna jest ogłoszeń o wolnych stanowiskach czy to urzędników, czy inżynierów drogowych, czy nawet zwykłych

¹² Zob. P. Olstowski, *Obóz pomajowy w województwie pomorskim w latach 1926–1939*, Warszawa 2008, rozdz. „Uwagi o roli administracji państwowej w obrębie obozu pomajowego w okresie istnienia BBWR”, s. 139–159.

¹³ G. Radomski, *Samorząd terytorialny w myśli politycznej Narodowej Demokracji 1918–1939*, Toruń 2009, s. 213.

¹⁴ W 1928 r. przeciwko usuwaniu urzędników protestował Wojciech Trąmpczyński; Z. Kaczmarek, *Wojciech Trąmpczyński (1860–1953)*, Poznań 1993, s. 191. Protest miejscowej społeczności wywołało niezatwierdzenie na urzędujące stanowisko kolejno burmistrza Sylwestra Andrzejewskiego w 1936 r. i Czesława Deglera w 1937 r.; C. Łuczak, *Dzieje Mogilna*, Poznań 1998, s. 145.

¹⁵ G. Radomski, *Samorząd terytorialny w myśli politycznej...*, s. 425.

¹⁶ S. Antczak, *Walka sanacji o opanowanie Magistratu miasta Poznania w latach 1930–1934*, „Kronika Miasta Poznania” 1991, nr 3/4, s. 183–186.

ogrodników. „Niniejszym ogłasza się konkurs na posadę asystenta miejskiego dla spraw podatkowych i statystycznych. Posada wolna od zaraz – można było przeczytać w ogłoszeniu. – Uposażenie wg grupy XI ustawy uposażeniowej dla urzędników państwowych oraz 15% dodatku komunalnego. Zgłoszenia pisemne z podaniem życiorysu i dołączeniem odpisu świadectw (których nie zwraca się) przyjmuje się do dnia 25 marca 1929 r. Reflektuje się na siłę fachowo wyszkoloną. Inwalidzi wojenni, posiadający odpowiednie kwalifikacje mają pierwszeństwo na powyższe stanowisko”¹⁷. Na taki „anons” z „Kuriera” czy „Dziennika” zgłaszało się wielu kandydatów.

Jak przedstawiały się dalsze kariery? W realiach okresu międzywojennego drogi awansu w samorządach były niewielkie. Rozpoczynający karierę w administracji samorządowej zazwyczaj pracowali na zajmowanym stanowisku nieprzerwanie do czasu uzyskania emerytury. Cechą charakterystyczną tej grupy pracowników, zwłaszcza średniego i niższego szczebla, była niewielka mobilność i dążenie do utrzymania *status quo*. Obejmując niższą posadę, można się było starać o awans i przeszerogowanie zawodowe. Możliwości dalszej, pozaurzędniczej kariery dotyczyły jedynie wyższych urzędników, burmistrzów czy prezydentów. Niewielu spośród nich mogło zrobić karierę w administracji centralnej, w pojedynczych przypadkach urzędnicy ci zdobywali mandat posła, częściej przechodzili do pracy w administracji państwowej czy wojewódzkiej. Samorządowcy z byłej dzielnicy pruskiej nie byli mile widziani w stolicy kraju. „Przy kryzysach ministerialnych ludzie z Polski dosłownie A nie są brani w rachubę, nie wchodzą ni w grę, ni w rozgrywkę, ni w gierki”¹⁸. Nieliczni także mogli aktywnie angażować się w pracę centralnych związków i stowarzyszeń samorządowych¹⁹.

Objęcie stanowiska w administracji samorządowej w województwach zachodnich wiązało się z szeregiem przywilejów. Zatrudnienie dawało stabilizację zawodową, nierzadko możliwość korzystania z mieszkania służbowego, wreszcie prawo do renty i emerytury. Wiązało się także z pewnym prestiżem

¹⁷ *Ogłoszenie magistratu miasta Żnina*, „Wiadomości Samorządowe” 1929, nr 7, s. 126.

¹⁸ A. Nowaczyński, *Pochwała Wielkopolski*, w: *Etos Wielkopolan. Antologia tekstów o społeczeństwie Wielkopolski*, oprac. W. Molik, Poznań 205, s.153.

¹⁹ Dominował pogląd wyrażony przez Bohdana Wasiutyńskiego: „Nadzieje, że działacze wielkopolscy odegrają kierowniczą rolę w organizowaniu życia zbiorowego w całej Polsce się nie ziściły. Były zabór pruski posiada doskonałych szeregowców, sprawnie wykonujących swe obowiązki, ale brak mu jednak jednostek, które by zdolne były ogarnąć całokształt zagadnień państwowości polskiej i pokierować nawią publiczną w odmiennych, więcej skomplikowanych warunkach. Lotność jest tam zjawiskiem wyjątkowym”; cyt. za: R. Wapiński, *Pokolenia Drugiej Rzeczypospolitej*, Wrocław, 1991, s. 230.

wśród lokalnej społeczności. Wymagania stawiane kandydatom dotyczyły umiejętności czytania i pisania, na wyższych stanowiskach stosownego wykształcenia czy też doświadczenia w pracy samorządowej oraz obywatelskiej postawy. Przede wszystkim jednak moralnego prowadzenia się. Podkreślano w prasie, że „o dwojacie przygotowanie idzie: zawodowe i obywatelskie”²⁰. Wymagania dotyczące kwalifikacji na poszczególne stanowiska samorządowe określone były w sposób jednolity dla całego kraju. I tak w przypadku sekretarzy samorządowych dotyczyły one zarówno posiadanego wykształcenia w zakresie co najmniej publicznej szkoły powszechnej, jak i 5-letniego stażu na stanowisku referendarskim oraz złożenia egzaminu praktycznego. Z kolei kandydat na wójta zawodowego musiał ukończyć gimnazjum lub szkołę zawodową stopnia gimnazjalnego; nieco inne zasady dotyczyły osób z doświadczeniem w pracy samorządowej lub po ukończeniu kursów organizowanych przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych²¹.

Nie dysponujemy danymi, które umożliwiłyby precyzyjne określenie poziomu wykształcenia pracowników administracji samorządowej. Statuty stanowisk służbowych, które regulowały tę kwestię, zwykle dla stanowisk urzędniczych średniego szczebla przewidywały ukończenie szkoły powszechnej, dla niższych, jak maszynistka, woźny czy szofer – umiejętność czytania i pisania. Obowiązywała zasada zwiększania kwalifikacji w odniesieniu do wyższych stanowisk. Dla zilustrowania zagadnienia posłużyć możemy się informacjami, jakie uzyskano w okresie międzywojennym z ankiety personalnej przeprowadzonej przez Biuro Zjazdów Samorządu Ziemińskiego. Spośród zatrudnionych w całym kraju 1581 pracowników biur wydziałów powiatowych jedynie 21% legitymowało się wykształceniem średnim oraz uniwersyteckim (pełnym i niepełnym). W grupie pracowników legitymujących się wykształceniem średnim i uniwersyteckim przeważali pracownicy z województw wschodnich (41%), południowych (30%), centralnych (26,4%) i zachodnich (2,6%). W województwie poznańskim i pomorskim (531 osób) przeważali pracownicy z wykształceniem elementarnym (74,2%) oraz średnim pełnym (2,45%) i niepełnym (11,86%), a także średnim domowym (5,65%). Jedynie jeden posiadał wykształcenie niepełne uniwersyteckie (0,19%), 30 pracowników (5,65%) nie podało wykształcenia²². Na tych terenach wykształceniem uniwersyteckim legitymowali się zwykle

²⁰ J. Bek, *Przygotowanie pracowników samorządu*, „Samorząd” 1926, nr 14, s. 292.

²¹ M. Podkowski, *op. cit.*, s. 123.

²² J. Pikiel, *op. cit.*, s. 113–115. W badaniu przeprowadzonym przez Biuro Zjazdów Samorządu Ziemińskiego nie uwzględniono różnic w typach szkół i poziomie szkolnictwa pomiędzy województwami z dawnych zaborów. O trudnościach z określeniem typu wykształcenia świad-

prezydenci największych miast oraz członkowie wydziału krajowego i radcy wojewódzcy z samorządu wojewódzkiego, jak wskazano wyżej, czy też członkowie magistratów większych miast²³. Kandydaci na stanowisko gospodarza gminy wiejskiej, a więc sołtysa czy wójta (po wprowadzeniu przepisów ustawy scaleniowej) musieli posiadać odpowiednią wiedzę i doświadczenie oraz być „nieskazitelny pod względem moralnym”. Wśród zaleceń władzy nadzorczej odnajdujemy wskazania, aby kandydatów na wójtów szukać w pierwszej kolejności wśród urzędników gospodarczych, leśnych, tak państwowych, jak i prywatnych, gorzelników czy większych gospodarzy²⁴. Wśród zgłaszanych postulatów zdarzały się propozycje uczynienia z wójta urzędnika państwowego (a nie samorządowego, wybieranego przez lokalną społeczność), który „miał posiadać odpowiednie wykształcenie i być przygotowanym do pełnienia w sposób profesjonalny swoich obowiązków. Miało to zapobiec powoływaniu na to stanowisko człowieka słabego, niewykształconego, którego jedynym atutem była akceptacja ze strony wyborców”²⁵. Dodać jednak trzeba, że na najniższym szczeblu najwięcej było urzędników komisarycznych²⁶. Mianowany urzędnik państwowy zawsze reprezentował linię polityczną rządu i zaliczał się do zwolenników sanacji. Urzędowanie na wsi w gromadzie mogło przybierać także groteskową formę. Świadczyć o tym może zawarty w czasopiśmie „Samorząd” poniższy opis: „Dokumenty i notatki giną, przechowywane są po kieszeniach, szufladach lub skrzyniach. Dobierają się do nich muchy, myszy i dzieci. Wynikają stad niepowetowane często szkody, a zaradzić im trudno, bo w małej wiejskiej izbie nie sposób urządzić kancelarii”²⁷.

W świetle dostępnych materiałów czy publikacji stosunkowo mało wiemy o kwalifikacjach szeregowych pracownikach najniższego szczebla. Najmniej widoczną grupą i stosunkowo słabo wynagradzaną pozostawali pracownicy

czyć może liczba 30 pracowników (spośród ankietowanych 369) w Poznańskim, którzy nie podali informacji o wykształceniu.

²³ Wyższym wykształceniem w tym okresie rzadko legitymowali się pracownicy administracji państwowej. Spośród 120 tys. zatrudnionych w 1923 r. tylko 15 tys. miało wyższe wykształcenie, a jedynie ok. 15% pracowało poprzednio w administracji państw zaborczych; J. Malec, *Historyczne modele rozwoju biurokracji*, w: *Biurokracja. Fenomen władzy politycznej w strukturach administracyjnych*, red. K. Zuba, Toruń 2007, s. 24.

²⁴ M. Podkowski, *op. cit.*, s. 64, 123 n.; S. Podwiński, J. Chylewski, *Jak wybierać radnych gminnych i członków zarządu gminnego (wójta, podwójcego i ławników)*, Warszawa 1934.

²⁵ G. Radomski, *Wzór urzędnika administracji publicznej w myśli obozu narodowego 1918–1939*, w: *Urzędnik administracji publicznej*, red. B. Sprengel, A. Strzelecki, Włocławek 2005, s. 17.

²⁶ M. Gończar, *Samorząd wsi – historia i nowe możliwości*, Warszawa 1990.

²⁷ S. Dębowski, *Kancelaria sołtysa*, „Samorząd” 1938, nr 2, s. 18.

zarządów dróg, komunalnych kas oszczędności oraz służb zdrowotnych, jak dezynfektorzy i położne obwodowe. Te ostatnie cieszyły się dużym poważaniem, a możliwość korzystania z ich porad doceniano nawet w małych gminach. Na uwagę zasługują także pracownicy pionu technicznego, zwłaszcza zarządów dróg, którzy zajmowali się nadzorowaniem oraz budową dróg i mostów publicznych, z wyłączeniem kolejowych. Rozwiązanie w formie odrębnych zarządów dróg z kadrą specjalizującą się w kwestiach budowlanych nie występowało poza dawną dzielnicą pruską²⁸. Na tle całego kraju pracownicy samorządowi z terenów dawnego zaboru pruskiego wyróżniali się nie tyle wysokim wykształceniem, ile doświadczeniem i praworządnym podejściem do pełnionych obowiązków²⁹. Opisując swoje doświadczenia z pełnienia funkcji przewodniczącego wydziału powiatowego w Bydgoszczy, starosta Julian Suski pisał: „Pomocnym mi był płatny przez wydział sekretarz, Cichowlas, typowy urzędnik byłej dzielnicy pruskiej, lojalny a nigdy nie wahający się wypowiedzieć swego zdania, nawet jeśli było ono odmienne od mojego”³⁰. O krytyce przełożonych przez podwładnych dowiadujemy się także ze sprawozdań z zebrań periodycznych, podczas których wojewoda poznański apelował: „nie można bezwzględnie dopuścić, by urzędnik poczynania jego krytykował, co na terenie tutejszego województwa dotychczas jest częstokroć tolerowane”. Równocześnie zabraniano urzędnikom działalności w opozycyjnych partiach i stronnictwach oraz zobowiązującej do czynnego udziału w organizacjach prorządowych³¹.

Praca w instytucjach samorządowych wymagała stałego podnoszenia kwalifikacji. Działał specjalny pion szkoleniowy, zajmujący się organizowaniem kursów dla starostów i zastępców starostów, na których „mieliśmy urabiać pożądany, obywatelski typ kierownika powiatu”³². Najpopularniejszą i cieszącą się dużym powodzeniem formą samokształcenia były wycieczki „zapoznawczo-

²⁸ R. Pacanowska, *Samorząd powiatowy w Wielkopolsce...*, s. 133–134.

²⁹ „Nie miał wykształcenia uniwersyteckiego – pisano w charakterystyce Apolinarego Jan-kowskiego z Inowrocławia. – Ale lata praktyki w kancelarii prawnej i usilna samodzielna nauka sprawiły, że posiadał dużą wiedzę i był wielce przydatny dla tworzenia administracji”; P. Strachanowski, *Samorząd miasta Inowrocławia 1918–1939. Wybory i ludzie*, Inowrocław 2001.

³⁰ J. Suski, *W służbie publicznej na dwóch kontynentach*, Warszawa 1988, s. 132.

³¹ R. Pacanowska, *Wielkopolscy starostowie powiatowi w okresie II Rzeczypospolitej*, „Kronika Wielkopolski” 2006, nr 2, s. 46 n.; zob. E. Makowski, *Kształtowanie się stosunków społeczno-politycznych w Wielkopolsce w latach 1926–1939*, Poznań 1979, s. 32 n.; *Urząd wojewody w Poznaniu od X wieku do współczesności*, oprac. Z. Dworecki i in., red. S. Sierpowski, Poznań 1997, s. 75.

³² J. Suski, *op. cit.*, s. 94.

-dyskusyjne”, w ramach których odwiedzano najlepiej funkcjonujące związki samorządowe. Opracowując program szkolenia kandydatów do służby administracyjnej i samorządowej, współpracowano ze szkołami wyższymi, przede wszystkim z Uniwersytetem Warszawskim oraz Szkołą Główną Handlową, gdzie zagadnienia samorządowe wykładali praktycy samorządowi. Planowano także powołanie Akademii Administracyjnej, kształcącej kadry wykwalifikowanych pracowników. Jak podkreślali publicyści: „niczego w Polsce tak nie brak, jak fachowej wiedzy urzędniczej”. Doskonaleniem umiejętności i podnoszeniem kwalifikacji zawodowych zajmowało się także Biuro Samorządowe dla Wielkopolski i Pomorza³³. Dużą uwagę przywiązywano także do kształtowania etyki zawodowej, w tym obowiązkowości, bezinteresowności i sprawiedliwości. Postulaty wzorców osobowych na stanowiska administracyjne zgłaszały w okresie międzywojennym wszystkie ugrupowania.

Samorządowcy wielkopolscy podejmowali szereg inicjatyw społecznych. Najważniejszą wśród nich był Związek Pracowników Samorządowych Województwa Poznańskiego. Forami wymiany poglądów były także lokalne związki samorządowe, a więc Koło Miast Wielkopolskich i Koło Miast Pomorskich czy Związek Powiatów Województwa Poznańskiego. W niektórych powiatach działały stowarzyszenia urzędników państwowych i komunalnych. Popularną formą integracji środowisk pracowniczych był także koła samorządowe, odrębne związki sekretarzy i rachmistrzów.

Stosunki służbowe pracowników samorządowych regulowały na tych terenach przepisy pruskiej ustawy z 30 VII 1899 r. o mianowaniu i uposażeniu urzędników komunalnych, gdzie określono charakter służbowy funkcjonariuszy samorządowych, pracowników dzielono na stałych i czasowych, kwestie uposażenia pozostawiając do rozstrzygnięcia poszczególnym związkom samorządowym. Ustawa ta normowała również kwestie zaopatrzenia emerytalnego, przewidując na wypadek niezdolności urzędnika do służby prawo do emerytury, według zasad ustalonych dla urzędników państwowych, o ile samorzady nie uregulowały tej kwestii odmiennie. Obok pruskich regulacji prawnych na terenie województw zachodnich obowiązywały także polskie przepisy, m.in. dotyczące jednolitych zasad wynagradzania i odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy publicznych, uregulowane rozporządzeniem prezydenta z 24 II 1928 r. Obejmowały one wszystkich członków organów zarządzających, zarówno zawodowych, jak i niezawodowych (płatnych i niepłatnych).

³³ S. Antczak, *Biuro Samorządowe dla Wielkopolski i Pomorza (1927–1933)*, „Kronika Wielkopolski” 1999, nr 1, s. 31–36.

Przewodniczący organu kolejalnego mógł na jego członków nałożyć karę w postaci upomnienia, nagany, skrócenia urlopu czy kary grzywny (do 20 zł)³⁴.

Pracownicy administracji samorządowej, ujmowani w statutach służbowych, zatrudniani byli na etacie lub na umowy czasowe, część korzystała także jedynie z subwencji samorządowych. Kontrowersyjną kwestią była szczególna forma zatrudnienia, potocznie nazywana „dożywotnim”. W praktyce takie zatrudnienie dotyczyło wyższych urzędników, tzw. radców wojewódzkich, pracujących w administracji samorządu wojewódzkiego. Radcy, pełniący funkcję doradców starosty krajowego, byli wybierani przez wydział wojewódzki, a z zajmowanym przez nich stanowiskiem związany był przywilej dożywotniego zatrudnienia. W Poznańskim statucie przewidywał możliwość zatrudnienia 19 radców, w roku budżetowym 1932/1933 zatrudniano jedynie 5 takich urzędników³⁵. Takie rozwiązanie może być potraktowane jako przejaw odpowiedzialności za gospodarkę finansową i nieobciążanie budżetu wynagrodzeniami dla wszystkich 19 radców wojewódzkich.

Obok grupy płatnych pracowników w byłej dzielnicy pruskiej funkcjonowało także rozwiązanie umożliwiające angażowanie urzędników niepłatnych. Na mocy przepisów ordynacji miejskiej z 1853 r. każdy uprawniony do głosowania obywatel zobowiązany był do przyjęcia niepłatnego (honorowego) stanowiska w administracji miejskiej na okres przynajmniej trzech lat. Obowiązek przyjęcia niepłatnego stanowiska nie dotyczył stanowisk wymagających predyspozycji, m.in. kasjera. Wśród powodów umożliwiających odmowę przyjęcia stanowiska wspomniana ustawa zaliczała przewlekłą chorobę, prowadzenie interesów poza obszarem gminy oraz ukończenie 60. roku życia³⁶. Do stanowisk honorowych zaliczano członków tzw. deputacji miejskich; najliczniejszą grupę stanowili tzw. radcy ubogich. Rozwiązanie sprzed przeszło pół wieku odnośnie do płatnych (zawodowych) i niezawodowych członków magistratu przetrwało do 1933 r. Na podstawie informacji zawartych w statucie Poznania można przykładowo wskazać, że w skład magistratu Poznania wchodziło 22 członków (13 niepłatnych i 9 płatnych)³⁷. Była to udana próba włączenia członków społeczności lokalnej w realizację czynności administracyjnych, jednak wraz z postępującą

³⁴ W. Dalbor, *Odpowiedzialność dyscyplinarna członków zarządów komunalnych w byłej dzielnicy pruskiej wobec postanowień nowej ustawy ustrojowej*, „Samorząd” 1934, nr 7, s. 99–101.

³⁵ R. Pacanowska, *Ludwik Begale – poznański starosta krajowy*, „Kronika Wielkopolski” 2004, nr 2, s. 88.

³⁶ S. Antczak, *Organizacja samorządu miejskiego Poznania 1919–1933*, „Kronika Miasta Poznania” 1995, nr 3, s. 303–304.

³⁷ *Ibidem*, s. 13.

profesjonalizacją przechodząca do przeszłości. Dodajmy w tym miejscu, że czas pracy urzędników komunalnych – godz. 9–13 i 15–18 – sprzyjał efektywności pracy i był dogodny dla klientów.

Mimo że administracja samorządowa nie była nadmiernie rozbudowana, utrzymanie tej grupy pracowników pochłaniało znaczne sumy z budżetów samorządowych. Szczególnie trudne były pierwsze powojenne lata, kiedy urzędnicy domagali się podwyższenia pensji. Podejmowane działania na rzecz ograniczania zatrudnienia nie przynosiły zazwyczaj rezultatów. „Aby naprawić ówczesną polską administrację należało być »słoniem w składzie porcelany« – trzeba było usuwać cenne przerosty, jeżeli ciążyły na rozwoju gospodarczym państwa i hamowały wzrost zamożności społeczeństwa”³⁸. Na pokrycie uposażeń stałych pracowników samorządy w skali całego kraju wydawały od 20 do 30% wszystkich wydatków budżetowych.

Zasady wynagradzania pracowników samorządowych określiło wspomniane rozporządzenie z 1924 r. o dostosowaniu uposażeń członków zarządu i pracowników związków komunalnych do uposażeń funkcjonariuszy państwowych. Urzędnicy komunalni otrzymywali wynagrodzenie odpowiadające pensji pobieranej przez urzędników państwowych w ramach odpowiednich XII grup zaszeregowania, podwyższone o dodatek komunalny (15% uposażenia państwowego). Podobne wynagrodzenie otrzymywali pracownicy ujęci w statutach organizacyjnych. Popularne było także tzw. wynagrodzenie zastępcze w postaci opłaty czynszu w mieszkaniu służbowym czy ulgi w korzystaniu z zakładów komunalnych. Wypłacanie urzędnikom świadczeń w naturze było niezgodne z duchem ustawy scaleniowej z 1933 r., takiej formy płatności nie uwzględniano w wydawanych rozporządzeniach wykonawczych.

Wysokość pobieranych wynagrodzeń możemy prześledzić na przykładzie wynagrodzeń burmistrzów. Ich uposażenie było zależne od wielkości miasta i zasobności kasy samorządowej, poza tym zwyczajowo przyznawano im bezpłatne mieszkanie służbowe, czasami zwalniano z opłat za energię elektryczną. Burmistrzowi przysługiwało także zabezpieczenie emerytalne, które po 10 latach pracy wynosiło 35% pobieranego ostatnio uposażenia służbowego, wzrastające co rok, tak że po 30 latach pracy dochodziło do 92% dotychczasowej pensji. Prawa emerytalne przysługiwały po 10 latach, jeśli zawodowi burmistrzowie nie zostali zatwierdzeni na następną kadencję. W przypadku odmowy ponownego wyboru prawnie przewidziano możliwość wypłacenia tylko jednorazowej odprawy i pozbawienia świadczeń

³⁸ J. Suski, *op. cit.*, s. 95.

emerytalnych³⁹. W warunkach Polski międzywojennej szczególnego znaczenia nabierała możliwość korzystania ze służbowego mieszkania. W zamożniejszych samorządach dla urzędników budowano oddzielne budynki mieszkalne⁴⁰.

Pracownicy najniższego szczebla – jednostkowej gminy wiejskiej – odbierali uposażenie zależne od wielkości wioski. Kadencja sołtysów i podsołtysów trwała zasadniczo 3 lata (6 lat w przypadku ponownego wyboru na stanowisko), jednakże w gminach powyżej 2 tys. mieszkańców rada gminna mogła wybrać sołtysa na 12 lat (sołtys zawodowy) i ustalić wysokość jego uposażenia⁴¹. Zasady wynagradzania sołtysów i równocześnie górny pułap uposażeń ustaliła ustawa scaleniowa z 1933 r. Miesięczne uposażenie zależało do liczby mieszkańców i wynosiło odpowiednio w gminach do 100 mieszkańców – 5 zł, od 100 do 200 – 7 zł, systematycznie się zwiększało, dochodząc w gminach liczących od 1 do 2 tys. mieszkańców do 20 zł, w gminach zaś powyżej 2 tys. – 30 zł miesięcznie⁴². Wójtowie samorządowi stojący od 1935 r. na czele gmin zbiorowych w zachodniej Polsce otrzymywali uposażenie w wysokości 100 zł miesięcznie, co – jak podkreślał we wspomnieniach jeden z pełniących tę funkcję – starczało na opłatę trojga służby, w tym parobka do koni⁴³.

Ze środków samorządowych wypłacano także dodatek komunalny dla urzędników państwowych pełniących funkcje samorządowe. Dotyczyło to przede wszystkim starostów powiatowych (75% dodatku w latach 20. i 100% dodatku komunalnego w latach 30., mieszkanie służbowe, często willa

³⁹ B. Wasiutyński, *Ustrój władz administracyjnych, rządowych i samorządowych*, Poznań 1937, s. 103–104. Komisaryczny prezydent Poznania Erwin Więckowski otrzymywał wynagrodzenie miesięczne 837 zł, dodatek komunalny – 418 zł, dodatek reprezentacyjny – 1250 zł, dodatek mieszkalny – 129 zł. Miasto pokrywało także dzierżawę mieszkania w wysokości 400 zł i płaciło 73 zł za opał. Łącznie koszty utrzymania prezydenta wynosiły 2700 zł. Wybrany w 1936 r. w Chodzieży Tadeusz Knoppe otrzymał miesięczne uposażenie w wysokości 367 zł plus dodatki; Z. Kaczmarek, *Rada i radni miasta Poznania...*, s. 241.

⁴⁰ R. Pacanowska, *Burmistrz zawodowy...*, s. 26.

⁴¹ C. Burek, *Status prawny wójta w samorządzie gminy wiejskiej II RP*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 3, s. 51.

⁴² M. Podkowski, *op. cit.*, s. 211.

⁴³ W. Skorupka, *op. cit.*, s. 228. Taka kwota jako wynagrodzenie wójta figuruje *ibidem* oraz M. Podkowski, *op. cit.*, przyp. 7. W porównaniu z uposażeniem sołtysa w gminie powyżej 6 tys. mieszkańców, który otrzymywał 30 zł, burmistrz zaś małego miasta 346 zł, kwota 100 zł dla wójta dobrze się wpisuje w gradację wynagrodzenia. Być może wójt otrzymywał prawo do świadczeń w naturze, choćby korzystania z gruntów komunalnych. Nie spotkałam się jednak w źródłach z takim rozwiązaniem. Byłoby ono zresztą niezgodne z duchem ustawy scaleniowej. Urzędowanie na wsi dalekie było jednak od prawnych procedur. Nie można więc wykluczyć, że choć w budżetach figuruje kwota 100 zł to wójtowi przyznawano w praktyce dodatkowe świadczenia w naturze.

z centralnym ogrzewaniem, prawo do transportu: czy to konnego, czy samochodu i kierowcy) oraz lekarzy powiatowych (75% dodatku komunalnego plus wynagrodzenie za przeprowadzanie inspekcji sanitarnych czy opiekę lekarską nad młodzieżą szkolną).

Na kontraktach czasowych w samorządach pozostawali zwykle dezynfektorzy, kontrolerzy sanitarni i akuszerki wiejskie. Te ostatnie otrzymywały wynagrodzenie zależne od odebranych porodów, zazwyczaj niezbędne „instrumenty medyczne”, podręczniki i służbowy dziennik. Środki dezynfekcyjne kupowały same, na koszt położnicy. Mogły także korzystać z kursów dokształcających, a po 10 czy 15 latach nienagannej służby liczyć na zabezpieczenie emerytalne (w praktyce bardzo rzadko). Ilość stanowisk kontraktowych zwiększyła się okresie kryzysu, a w sprawozdaniach z dyskusji na forum związków samorządowych pojawiały się głosy, aby zmienić zasady przyznawania zabezpieczenia emerytalnego, „gdyż budżety tego nie wytrzymają”.

Miarą zdolności organizacyjnych pracowników samorządowych z województw zachodnich mogą być dokonania w pracy samorządowej. Wiele mniejszych i kilka większych inwestycji zdołano zrealizować przy współpracy samorządów różnych szczebli. Dobrym przykładem może być tutaj powstała w formie spółki akcyjnej radiostacja poznańska czy organizowana w części ze składek samorządowych powszechna wystawa krajowa z 1929 r., słynna Pewuka. Pozytywnie o perspektywicznym myśleniu świadczą także kilkakrotne próby utworzenia związków elektryfikacyjnych, z których niestety żaden nie wyszedł poza stadium organizacyjne. Wśród nowych metod pracy na uwagę zwracają udane próby promowania usług finansowych i propagowania idei oszczędności. Pracownicy większych komunalnych kas oszczędności organizowali spotkania i konkursy dla młodzieży, przygotowywali ulotki, czasami większe plakaty reklamowe.

Nowe idee związane z naukową organizacją pracy, którym patronował Instytut Naukowej Organizacji Pracy w Warszawie, założony przez Karola Adameckiego, znajdowały odbiorców także w kręgach samorządowych. Patronowali im jednak przede wszystkim najbardziej przedsiębiorczy przedstawiciele środowisk samorządowych. Należał do nich m.in. przedsiębiorca, prezydent Warszawy w latach 1916–1921 i późniejszy dyrektor Polskiego Banku Komunalnego Piotr Drzewiecki. Za usprawnieniem polskiej administracji opowiadał się już na I polskim zjeździe Naukowej Organizacji Pracy. W kolejnych publikacjach podkreślał, że reforma administracji powinna dotyczyć uproszczenia manipulacji, obniżenia kosztów działania i przyspieszenia obiegu spraw. Należał także do zwolenników zmniejszenia liczby członków organów samorządowych:

„praktyka bowiem wykazuje, iż zwiększenie liczebności składu tych ciał obniża w wysokim stopniu sprawność działania” i zmniejszenia liczby urzędników⁴⁴. Krytycznie także ustosunkował się do stosowanego w praktyce rozwiązania spisywania protokołów z obrad ciał kolegialnych dopiero po odbytych posiedzeniu, co uznał za „zaprzeczenie sprawnej i wydajnej pracy”. Podnoszone kwestie rzadko jednak znajdowały zwolenników wśród pracowników samorządowych średniego i niższego szczebla.

Na wizerunek pracowników samorządowych składało się wiele elementów. Z jednej strony dokonująca się od początku lat 20. polonizacja całej administracji publicznej z dawnego zaboru pruskiego, której towarzyszył napływ kadr z Polski Południowej i Centralnej, z drugiej zaś widoczne po 1926 r. obsadzanie wyższych stanowisk ludźmi obozu rządowego. Obok postawy, zaangażowania i kwalifikacji samych urzędników na wizerunek wpływ miała również oprawa oficjalnych przyjęć, zaangażowanie w sprawy publiczne, nawiązywane kontakty towarzyskie, wreszcie powaga i wyniosłość urzędów, w których pracowali. Na sposób postrzegania administracji samorządowej na omawianym obszarze w dużym stopniu rzutowały doświadczenia z okresu zaborów i znaczny wkład tej administracji w podniesienie poziomu życia mieszkańców. Również w okresie międzywojennym, dysponując na ogół większym budżetem z tytułu wpłacanych opłat i podatków, mogli oni finansować szereg przedsięwzięć.

Wśród urzędników pracujących dla dobra lokalnej społeczności na pozytywny wizerunek pracowali najczęściej jedynie gospodarz miasta czy gminy wiejskiej – burmistrz lub wójt. Zdecydowana większość samorządowców pozostawała bezimienną grupą urzędników, decydujących o warunkach życia mieszkańców i realizacji lokalnych inwestycji. Szacunek i uznanie miejscowej społeczności zdobywali ci, którzy niezmiennie trwali na zajmowanym stanowisku przez wiele lat. W tej grupie znaleźli się gospodarze kilkunastu miast rangi powiatowej, wybrani na stanowisko burmistrza zawodowego. Należał do nich gospodarz Grudziądza dr Jan Włodek, najdłużej urzędujący prezydent Drugiej RP oraz burmistrzowie miast mniejszych: Środy Wielkopolskiej – Jan Polski i burmistrz Rogoźna – Augustyn Smukalski. W praktyce zmiany na stanowisku burmistrza następowały dość często. W jednym mieście urzędowało w dwudziestoleciu międzywojennym zwykle 4–5 urzędników, którzy zmieniali się szczególnie często w początkach lat 20. i po wejściu w życie postanowień ustawy scaleniowej. Przyczyny były różnorodne: niekompetencja, konflikty we

⁴⁴ Cyt. za: R. Pacanowska, *Piotr Drzewiecki (1865–1944)*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 10, s. 75.

władzach, niezatwierdzenie wyboru przez władze nadzorcze i ograniczenie nominacji na burmistrzów zawodowych. Z tej ostatniej możliwości korzystano w okresie rządów sanacji, zwłaszcza wobec burmistrzów pozostających w opozycji do obozu majowego.

Postrzeżenie pracowników samorządowych zależało w dużym stopniu od zajmowanego stanowiska. Wyżsi urzędnicy komunalni, gospodarze miast czy członkowie organów zarządzających zaliczali się do lokalnej elity. Zdecydowanie wyróżniali się obywatelską postawą, zaangażowaniem społecznym i obyciem towarzyskim. Cieszyli się także największym zainteresowaniem wśród członków lokalnej wspólnoty. Ich postawa, zachowanie czy sposób bycia rzutowały niejednokrotnie na sposób postrzegania całej administracji⁴⁵. Przeciętny mieszkaniec raczej rzadko bywał w urzędzie, za to chętnie czytał w lokalnej prasie o rautach, balach czy przejęciach. Średni czy niższy personel administracyjny, jeżeli prawidłowo wykonywał obowiązki, wpisywał się w ocenę grupową urzędników. Sposób ubierania się, zwyczajowe marynarki czy kapelusze, widoczne na wielu przedwojennych fotografiach, powodowały, że urzędnicy wyróżniali się spośród innych grup zawodowych. Ważnym atrybutem był także okulary bądź też zarękawki.

Pełnienie wyższych funkcji w samorządach wiązało się z przynależnością do lokalnej elity władzy i możliwością podejmowania kluczowych decyzji. Z pełnieniem urzędowych stanowisk związanych było szereg oficjalnych uroczystości. Jedną z ważniejszych było tzw. wprowadzenie w urząd. Zarówno wybierani, jak i obsadzani w drodze konkursu urzędnicy zobowiązani byli do złożenia przysięgi służbowej. Uroczystą oprawę przybierało oficjalne powitanie urzędnika. Przygotowywano akademie, wieczornice, bale czy wystawny obiad. Przedstawiciele lokalnej administracji brali także udział we wszystkich ważniejszych uroczystościach, jak obchody świąt państwowych, otwarcie szkoły, żłobka czy odcinka drogi powiatowej. Zastanawiające w tym kontekście są propagowane wzorce zachowań w życiu prywatnym. Obserwując w okresie wojny brytyjskich urzędników Stanisław Grabski odnotował: „Widzi się tu w parkach londyńskich niejednego młodego ojca, wiozącego w wózku dziecko na spacer [...]. Ale nikt takiego obrazka z pewnością ani w Warszawie, ani w Krakowie przed wojną nie widział [...] szanujący się urzędnik mógł

⁴⁵ Charakteryzując przedwojennego prezydenta Poznania Jarogniewa Drwęskiego, S. Nowak odnotował: „miał rzadki dar ujmowania sobie ludzi; zawsze spokojny, w dyskusji zrównoważony, poważny i beznamiętny mówca, operujący przesłankami w sposób logiczny i przekonujący, wyrozumiały dla ludzi odmiennych zapatrywań, zdobył sobie w krótkim czasie serca wszystkich członków zarządu”; cyt. za: G. Radomski, *Wzór urzędnika administracji publicznej...*, s. 17.

u nas bawić swe dzieci w domu – ale nie mógł się ośmieszyć publicznym ich niańczeniem”⁴⁶.

Pozycja wyższych urzędników samorządowych, którzy stylem życia nawiązywali do wzorców ziemiańskich, wymagała utrzymywania rozległych kontaktów towarzyskich. „Popularność starosty gdy na nią zasługiwał, była na ogół większa niż popularność władz centralnych” – konstatował Julian Suski⁴⁷. Również mieszkańcy w różny sposób okazywali swoją sympatię urzędnikom, zwłaszcza zajmujących eksponowane stanowiska. Jedną z przyjętych form było składanie życzeń imiennowych na łamach prasy lokalnej⁴⁸, nabożeństwa kościelne z okazji jubileuszu, w którym uczestniczyli tłumnie przedstawiciele lokalnej administracji oraz miejscowych towarzystw i instytucji, wreszcie prywatne obiady i bale, z których niejeden „pociągnął się do rana”⁴⁹.

Niżsi pracownicy samorządowi, odbierając zdecydowanie skromniejsze wyposażenie, nie pozostawali wolni od trosk materialnych, a powozy konne czy samochód zastępował w gminie zbiorowej rower, którym wójt jeździł do urzędu⁵⁰.

Omawiając problem pracowników samorządowych, można podkreślić wyjątkową reprezentacyjność budynków administracyjnych z terenów dawnego zaboru pruskiego. W momencie powstawania miały stanowić o sile i potęgę państwa pruskiego. Szczególnie wiele budowli, obok poczty, siedziby sądu czy starostwa powiatowego razem z biurem wydziału powiatowego, powstało na przełomie XIX i XX w. w niewielkich miastach powiatowych, które po przeprowadzeniu linii kolejowej zyskiwały szansę nowej przestrzennej zabudowy. Przy nowo wyznaczanych ulicach, zmierzających w kierunku dworca kolejowego, powstawały całe dzielnice z budynkami administracji państwowej, willami i mieszkaniami służbowymi dla urzędników⁵¹. Przejmowane przez polskie władze przydawały bez wątpienia blasku i znaczenia również administracji samorządowej. Na wyróżnienie w tej grupie zasługują zwłaszcza mieszkania służbowe starostów, wkomponowane nierzadko w cały kompleks budynków

⁴⁶ *Ibidem*, s. 19.

⁴⁷ J. Suski, *op. cit.*, s. 107.

⁴⁸ Panegiryk na cześć starosty ostrowskiego dr. Józefa Srokowskiego: „Nikt nie rządzi lepiej / Jak w ostrowskim swym powiecie / Pan starosta nasz Kochany / Nam za naczelnika dany / [...] On porządek utrzymuje / Jedność, zgodę potęguje / Dobrym wzorem jest pilności / Wielkiej obowiązkowości”; cyt. za: A. Spaleniak, *Samorząd powiatowy w Ostrowie Wielkopolskim w latach 1919–1939*, Poznań 2004, mps pracy magisterskiej napisanej w Instytucie Historii UAM, s. 50.

⁴⁹ *Srebrne gody w Szamotułach*, „Samorząd” 1927, nr 24, s. 405.

⁵⁰ W. Skorupka, *op. cit.*, s. 228 n.

⁵¹ R. Nadolny, *Witraże w pruskich budynkach użyteczności publicznej z przełomu XIX i XX w. w Wielkopolsce*, „Kronika Wielkopolski” 2004, nr 2, s. 66–76.

starostwa. Reprezentacyjne w mieście były także wille zamieszkałe przez burmistrzów, które miały dodawać blasku i splendoru władzy samorządowej.

W gronie przedwojennych pracowników samorządowych zarówno pozycją zawodową, jak też postawą i doświadczeniem wyróżniali się urzędnicy z terenów Polski Zachodniej. Nie zawsze legitymowali się wysokim wykształceniem. Na tle kraju wyróżniało ich doświadczenie w pracy samorządowej, zdobyte czasami jeszcze przed 1918 r. Ich pozycję zawodową regulowały w dużej mierze pruskie rozwiązania prawne, wyjąwszy jednolite dla całego kraju, polskie regulacje dotyczące zasad wynagradzania. Na podkreślenie zasługuje także umiejętność współpracy, wymiany i uzgadniania poglądów, zarazem też podnoszenia kwalifikacji, jaka miała miejsce podczas licznych zjazdów związków i stowarzyszeń samorządowych. Urzędnicy zatrudnieni w administracji samorządowej cieszyli się na ogół w społeczeństwie dobrą opinią, jakkolwiek widoczne od końca lat 20. upolitycznienie wśród wyższych stanowisk samorządowych nie znajdowało społecznej akceptacji. To dzięki ich zaangażowaniu udawało się rozwiązywać lokalne problemy czy inicjować – na miarę posiadanych środków – nowe przedsięwzięcia. Zaangażowanie w sprawy lokalne i praworządna postawa pracowników samorządowych w znacznym stopniu przyczyniły się do ukształtowania wizerunku sprawnej i zdyscyplinowanej administracji lokalnej na terenach zachodniej Polski.