

Bohdan Halczak

Uniwersytet Zielonogórski

ORCID 0000-0001-8632-5997

b.halczak@wpa.uz.zgora.pl

Jak pisać historię administracji publicznej? Uwagi metodologiczne

Słowa kluczowe: administracja publiczna; historia; metodologia pracy naukowej

Streszczenie. W tekście zostały przedstawione refleksje metodologiczne na temat przygotowywania opracowań naukowych poświęconych historii administracji publicznej. Autor starał się wykazać, że opracowanie takie powinno uwzględnić: analizę aktów normatywnych stanowiących podstawę dla funkcjonowania administracji publicznej; analizę relacji organów administracji publicznej z organami władzy politycznej; charakterystykę funkcjonariuszy administracji ze szczególnym uwzględnieniem ich kwalifikacji; charakterystykę kadry urzędniczej.

How to write the history of public administration? Methodological notes

Keywords: public administration; history; methodology of scientific work

Summary. The text presents methodological considerations on the preparation of scientific studies devoted to the history of public administration. The author tried to demonstrate that such a study should include: an analysis of normative acts constituting the basis for the functioning of public administration; analysis of relations between public administration bodies and political authorities; characteristics of administration officers, with particular emphasis on their qualifications; characteristics of the official staff.

Przed wieloma już laty autor niniejszego artykułu jako początkujący historyk był zbuntowany przeciwko metodologii, jak i metodologom. W polskim środowisku historyków istniała wówczas tendencja do rygorystycznego i dosyć dogmatycznego traktowania metodologii pracy naukowej. Zarzut, iż praca historyczna jest niezgodna z metodologią, zwykle dyskredytował publikację naukową. W trakcie dyskusji ze starszymi kolegami „po fachu” autor niniejszego artykułu przekonywał, iż aby opracowanie naukowe miało charakter nowatorski, musi być z natury sprzeczne z obowiązującą metodologią, a ściśle stosowanie się do zasad metodologii prowadzi do schematyzmu. Opinie młodego badacza były traktowane przez starszych kolegów z pewnym połużaniem.

Po wielu latach autor niniejszej publikacji podjął pracę nad monografią poświęconą historii Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Zielonej Górze w latach 1950–1956, czyli w okresie stalinizmu. Historia administracji była dla niego wówczas nowym zagadnieniem. Do tej pory zajmował się głównie historią polityczną. Stał wówczas przed nim problem, jak właściwie napisać historię organu administracji publicznej szczebla wojewódzkiego. Autor doszedł do wniosku, że dobrze byłoby zapoznać się z jakimś opracowaniem metodologicznym poświęconym tej problematyce. Nie udało mu się jednak do takowego opracowania dotrzeć. Pewną wskazówką była praca Andrzeja Gulczyńskiego poświęcona Ministerstwu byłej Dzielnicy Pruskiej¹, artykuł Andrzeja Dziadzio i Mateusza Matniaka na temat namiestnictwa galicyjskiego², a także znakomita monografia Grzegorza Smyka o administracji publicznej Królestwa Polskiego³. Wspomniani autorzy nie zawarli jednak w swych publikacjach wskazówek o charakterze metodologicznym, a ich opracowania dotyczyły odległej dosyć przeszłości.

Autor niniejszego artykułu zmuszony był więc, w trakcie pracy nad monografią poświęconą historii Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Zielonej Górze w latach 1950–1956, w dużej mierze kierować się własnymi przemyśleniami nad badaną problematyką oraz intuicją. Efektem tej pracy badawczej była monografia opublikowana w 2020 r.⁴ Refleksje metodologiczne, którymi autor podzielił się w niniejszej publikacji, powstały w trakcie pracy nad wspomnianą monografią. Być może ułatwią pracę jakiemuś badaczowi zajmującemu się dziejami administracji publicznej.

Aby odpowiedzieć na pytanie zawarte w tytule niniejszej publikacji, trzeba najpierw stwierdzić, czy warto zajmować się dziejami administracji publicznej. W środowisku historycznym w Polsce przeważa opinia, że administracja publiczna po prostu wciela w życie decyzje władzy politycznej. Za główny czynnik sprawczy w procesie dziejowym historycy uznają przede wszystkim decyzje władz politycznych, administracji publicznej przypisując na ogół rolę drugo- lub trzeciorzędą. Uznają ją często za bierną „maszynę biurokratyczną”, podporządkowaną politykom. Inne zdanie na temat administracji publicznej mają prawnicy, którzy znacznie bardziej niż historycy doceniają rolę administracji w życiu państwa. Jest to opinia słuszna, bowiem nawet pobieżne zapoznanie się z dziejami administracji publicznej prowadzi do wniosku, iż nie jest to bierna „maszyna biurokratyczna”, lecz istotny

¹ A. Gulczyński, *Ministerstwo byłej Dzielnicy Pruskiej (1919–1922)*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1991, z. 1–2, s. 35–63.

² A. Dziadzio, M. Matniak, *Namiestnictwo galicyjskie (1854–1944). Organizacja i zadania*, „Kra-kowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2018, nr 11, s. 137–167.

³ G. Smyk, *Administracja publiczna Królestwa Polskiego w latach 1864–1915*, Lublin 2011.

⁴ B. Halczak, *Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Zielonej Górze w latach 1950–1956 jako przykład funkcjonowania organu administracji terenowej w czasach stalinizmu*, Zielona Góra 2020.

czynnik sprawczy procesu dziejowego. Nie sposób zrozumieć przemian życia społecznego bez uwzględnienia działalności administracji publicznej.

Za podjęciem w naszym kraju pracy badawczej nad historią administracji publicznej w szerszym w niż dotychczas zakresie przemawiają także względy natury społecznej. W Polsce brak ukształtowanego etosu pracownika administracji publicznej, podczas gdy sprawna administracja jest warunkiem dobrego funkcjonowania państwa. Wytworzenie etosu pracownika administracji państwowej nie jest możliwe bez refleksji historycznej nad funkcjonowaniem tej sfery życia publicznego.

Jak zatem dobrze napisać pracę poświęconą historii administracji publicznej? Niewątpliwie punktem wyjścia dla każdego badacza powinna być analiza aktów normatywnych stanowiących podstawę dla jej funkcjonowania. Determinują one zarówno strukturę, jak i zakres działania organów administracji. Nie dziwi więc, że opracowania poświęcone historii administracji publicznej w Polsce autorstwa Huberta Izdebskiego⁵, Grzegorza Górskiego⁶, Wojciecha Witkowskiego⁷, Mariana Kallasa⁸ czy też Jerzego i Doroty Malców⁹ koncentrują się przede wszystkim na analizie aktów normatywnych stanowiących podstawę funkcjonowania administracji.

Przy analizie powyższych aktów trzeba jednak wziąć pod uwagę nie tylko te najwyższej rangi (np. ustawy), ale również niższej. Czasami akty normatywne o pozornie drugorzędnym znaczeniu wywierają wpływ zgoła pierwszorzędny na funkcjonowanie administracji publicznej. W latach 1950–1956 główną podstawą dla funkcjonowania terenowych organów administracji publicznej była ustawa uchwalona przez Sejm Ustawodawczy dnia 20 marca 1950 r.¹⁰ Była ona jednak bardzo ogólnikowa i zasady funkcjonowania organów terenowej administracji publicznej w istocie określały instrukcje uchwalone przez Radę Ministrów 17 kwietnia 1950 r.¹¹ W przeciwieństwie do ustawy z dnia 20 marca 1950 r. instrukcje były bardzo szczegółowe i w praktyce to one były traktowane jako podstawa normatywna dla funkcjonowania prezydiów rad narodowych. Niemniej ulegały ciągłym zmianom.

Nawet najdokładniejsza analiza aktów normatywnych w danym okresie historycznym nie oznacza jednak poznania rzeczywistego obrazu funkcjonowania administracji publicznej. Niezbędne jest ukazanie relacji organów administracji publicznej z organami władzy politycznej. Odwołując się do analogii z życia domowego, stosunki pomiędzy władzą polityczną i administracją porównać można

⁵ H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 2001.

⁶ G. Górski, *Historia administracji*, Warszawa 2002.

⁷ W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007.

⁸ M. Kallas, *Historia ustroju Polski X–XX w.*, Warszawa 2001.

⁹ J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000.

¹⁰ Dz.U. z 1950 r. Nr 14, poz. 130.

¹¹ M.P. z 1950 r. Nr 57, poz. 653, 654, 655, 656, 657, 658; M.P. z 1950 r. Nr 70, poz. 813, 814.

do relacji między „salonem” i „kuchnią”. To w „salonie” ustalany jest jadłospis, a w „kuchni” przygotowywane są potrawy. Jednak w praktyce relacje między „salonem” i „kuchnią” bywają różne. W dziejach Polski bywały okresy, kiedy pozycja władzy politycznej była dosyć słaba, a pozycja funkcjonariuszy administracji publicznej relatywnie silna. Tak było w Rzeczypospolitej w latach 1921-1926. Władza polityczna zmieniała się wówczas często, więc ciągłość funkcjonowania państwa zapewniali funkcjonariusze administracji publicznej.

Diametralnie odmienna sytuacja miała miejsce w Polsce w czasach dyktatury komunistycznej, a zwłaszcza w okresie stalinizmu. Władza polityczna, reprezentowana przez organy Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (PZPR), totalnie zdominowała organy administracji publicznej, pozbawiając je jakiegokolwiek autonomii. Instancje terenowe PZPR, czyli komitety różnych szczebli, w istocie dublowały struktury administracji. W Zielonej Górze, w latach 1950-1956, jeżeli jakaś sprawa była kierowana na posiedzenie Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej (WRN), to oznaczało, że na rozpatrzenie tej sprawy zezwolił miejscowy Komitet Wojewódzki (KW) PZPR lub po prostu to zlecił. Każda uchwała podjęta przez Prezydium musiała być wcześniej zaakceptowana przez KW PZPR. Drobniejsze kwestie uzgadniali na bieżąco kierownicy wydziałów Prezydium WRN z odpowiednimi sekretarzami wydziałów KW PZPR. Sprawy większej wagi uzgadniał osobiście Przewodniczący Prezydium WRN z I Sekretarzem KW PZPR. Czasami było to związane z problemami natury „technicznej”, bowiem I Sekretarz KW PZPR miał wielu interesantów i Przewodniczący Prezydium musiał niekiedy czekać nawet kilka godzin w poczekalni, zanim został przyjęty¹².

Lekceważące traktowanie Przewodniczących Prezydiów WRN występowało w całym kraju. Wicepremier rządu Aleksander Zawadzki, podsumowując odprawę przewodniczących prezydiów wojewódzkich rad narodowych, 11 kwietnia 1951 r. przyznał, że: „Mamy na sali przewodniczących, którzy powiadają, że w ciągu całych miesięcy nie mogli dostać się do pierwszego sekretarza partii, że nie ma między przewodniczącym a sekretarzem partii kontaktu, brak współpracy, co jest gorsze. [...] Są wypadki, kiedy przewodniczący prezydium WRN jest zepchnięty do kontaktu z kierownikiem Wydziału administracyjnego KW. To nie jest słuszne. [...] odbywają się odprawy przewodniczących powiatowych rad narodowych, a ich wzywają jednocześnie do wojewódzkiego komitetu. [...] Nie wymieniam wszystkiego. Wy wiecie sami, ile nieporozumień jest na tym tle.”¹³. W takich przypadkach wicepremier zalecał przewodniczącym cierpliwe wyjaśnianie I Sekretarzom KW

¹² B. Halczak, *Prezydium Wojewódzkiej Rady...*, s. 218-219.

¹³ Podsumowanie konferencji przew. Prez. WRN przez Ob. W. Premiera Al. Zawadzkiego (w dniu 11.IV.1951 r.), Archiwum Państwowe w Zielonej Górze (APZG), KW PZPR w Zielonej Górze, sygn. 488.

niewłaściwości ich postępowania. Pozycja przewodniczących prezydów powiatowych rad narodowych wobec lokalnych sekretarzy komitetów powiatowych PZPR była jeszcze gorsza. Nawet jednak w okresie stalinizmu administracja publiczna dysponowała pewnym zakresem samodzielności w działaniu. Nie wszystkie kwestie pozostawały w równym stopniu w sferze zainteresowania władz politycznych. W przypadku np. zagadnień dotyczących kultury prezydium posiadały stosunkowo szeroki zakres swobody.

Po przełomie politycznym w 1956 r. pozycja organów administracji publicznej w rządzonym przez PZPR państwie uległa pewnemu wzmocnieniu. Nadal jednak najwyższą instancją w województwie był I Sekretarz KW PZPR. Od ogólnej zasady zdarzają się jednak wyjątki. Jan Lembas (1914–2000), pełniący w latach 1956–1973 funkcję Przewodniczącego Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Zielonej Górze, a w latach 1973–1980 funkcję Wojewody Zielonogórskiego, zyskał stopniowo silną pozycję w regionie¹⁴. W życiu województwa był postacią co najmniej równą I Sekretarzowi KW PZPR, co wywoływało zresztą rozgoryczenie władz politycznych. Swoją pozycję zawdzięczał przede wszystkim bardzo dobrym relacjom z władzami politycznymi szczebla centralnego w Warszawie. Bliska znajomość łączyła go zwłaszcza z wicepremierem, a następnie premierem rządu Piotrem Jaroszewiczem. Był on z zamiłowania myśliwym, więc Jan Lembas organizował dla niego polowania w lubuskich lasach. Dobrze dbał zarazem, aby Piotr Jaroszewicz był zawsze zadowolony z rezultatu swoich łowów. Kiedy podczas jednego z polowań premier „spudłował”, strzelając do dzika, Jan Lembas polecił później leśnikom odstrzelić podobną sztukę i wyprawić jej łeb. Następnie wysłał trofeum do premiera z informacją, że dzik został jednak trafiony i padł w innym miejscu. Piotr Jaroszewicz uwierzył w tę historyjkę i nie posiadał się ze szczęścia. Przytoczony przykład Jana Lembasa ze współczesnego punktu widzenia ma charakter nieco anegdotyczny. Niemniej wskazuje, iż nawet w realiach dyktatury komunistycznej relacje między władzami politycznymi i administracją publiczną mogły mieć różny charakter.

Opracowanie poświęcone historii administracji publicznej nie może pominąć charakterystyki funkcjonariuszy tejże administracji. Efektywność pracy administracji publicznej zależy w dużej mierze od kwalifikacji jej funkcjonariuszy. Podstawowe znaczenie dla funkcjonariusza administracji publicznej ma oczywiście jego wiedza merytoryczna. Może podejmować właściwe decyzje w kwestii zagadnień, którymi się zajmuje, tylko wówczas gdy dobrze zna tę problematykę. Kluczową rolę odgrywa więc jego wykształcenie.

¹⁴ B. Halczak, *Jan Lembas (1914–2000). Chairman of the Presidium of the Voivodship National Council in Zielona Góra (1956–1973) and the Voivode of Zielona Góra (1973–1980)*, „Przegląd Zachodniopomorski” 2020, z. 4, s. 81–104.

W Polsce okresu stalinizmu nie zwracano na ogół większej uwagi na wykształcenie kandydatów na funkcjonariuszy administracji publicznej. Podstawowe znaczenie miała ich „postawa społeczna”, czyli przynależność do partii komunistycznej oraz „pochodzenie klasowe”. Preferowano osoby pochodzenia robotniczego i chłopskiego. Ukończenie przez kandydata w okresie międzywojennym wyższej uczelni lub nawet szkoły średniej świadczyło o jego „obcości klasowej”. Zakładano bowiem, że jego rodzice musieli być ludźmi zamożnymi. Władze komunistyczne odnosiły się zresztą bardzo niechętnie do inteligencji wykształconej w II Rzeczypospolitej. „Przedwojennych” funkcjonariuszy administracji publicznej eliminowano często z życia publicznego i nierzadko doświadczali oni represji¹⁵. Niemniej w organach administracji publicznej w Polsce w latach 1949–1956 nawet na wysokich stanowiskach rządowych funkcjonowała pewna liczba bezpartyjnych „lojalnych ekspertów”, niezwiązanych ideowo z komunizmem, lecz wyróżniających się wysokim kapitałem wiedzy merytorycznej¹⁶.

W skład Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Zielonej Górze w latach 1950–1956 wchodził także lekarz Stanisław Dzieciuchowicz, który jednocześnie kierował Wydziałem Zdrowia. Był jedynym bezpartyjnym w tym gronie i swoim „ciałem obcym”. Wywodził się z zamożnej rodziny rolniczej z Wielkopolski. W czasach II Rzeczypospolitej ukończył studia medyczne i uzyskał stopień doktora medycyny. Zdał także egzamin dla wyższych urzędników państwowych i pełnił funkcję lekarza powiatowego. Stanisław Dzieciuchowicz dystansował się od idei komunistycznych, chociaż deklarował lojalność wobec władz państwowych. Nie cieszył się sympatią pozostałych członków Prezydium WRN. Usiłowano się pozbyć bezpartyjnego lekarza z Prezydium, lecz wywołało to sprzeciw Ministerstwa Zdrowia. W 1952 r. Urząd Bezpieczeństwa w Zielonej Górze wszczął śledztwo przeciwko Stanisławowi Dzieciuchowiczowi, planując wytoczenie mu sprawy sądowej o sabotaż. Ministerstwo Zdrowia interweniowało wówczas w Komitecie Centralnym (KC) PZPR. KC przysłał do Zielonej Góry swojego funkcjonariusza, który kazał Urzędowi Bezpieczeństwa umorzyć sprawę, a miejscowym „towarzyszom” pozostawić bezpartyjnego lekarza w spokoju, co też uczynili bez sprzeciwu¹⁷. Nawet władze komunistyczne w czasach stalinizmu mimo zdecydowanej niechęci do „przedwojennej” inteligencji nie mogły obyć się bez pewnej liczby wykwalifikowanych specjalistów.

¹⁵ T. Majer, *Podstawy prawne działań represyjnych wobec przedstawicieli aparatu państwowego II Rzeczypospolitej w Polsce po II Wojnie Światowej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2019, nr 44, s. 259.

¹⁶ E. Bertram, *Towarzysze podróży. Bezpartyjni w polskiej elicie rządowej (1949–1956)*, [w:] „Polska Ludowa” 1944–1989 – *wybrane problemy historii politycznej i społecznej*, red. D. Litwin–Lewandowska, K. Bałkowski, Lublin 2016, s. 51.

¹⁷ B. Halczak, *Prezydium Wojewódzkiej Rady ...*, s. 187.

Nie zmienia to faktu, iż w latach 1950–1956 wykształcenie pozostałych funkcjonariuszy Prezydium WRN w Zielonej Górze było zdecydowanie niewystarczające do pełnienia wysokich funkcji w administracji publicznej. Na poziomie powiatowym oraz gminnym (później gromadzkim) sytuacja przedstawiała się znacznie gorzej. Funkcjonariusze byli bardzo słabo wyedukowani i cechował ich niekiedy niski poziom moralny. W dniach 6–9 marca 1956 r. powołana przez Prezydium WRN w Zielonej Górze komisja przeprowadziła kontrolę w Prezydium Powiatowej Rady Narodowej (PRN) w Lubsku¹⁸. Prezydium WRN podjęło decyzję o kontroli, zaniepokojone informacjami docierającymi z tego powiatu. Wyniki kontroli były szokujące, okazało się bowiem, że Prezydium PRN w Lubsku pogrążyło się w pijaństwie. Członkowie tego gremium wpadali nierzadko w „ciągi alkoholowe” i nie przychodzili przez dłuższy czas do pracy. Jeżeli jednak byli obecni w miejscu pracy, to pożytek z nich był marny. W gmachu Prezydium dochodziło do pijackich awantur. Pogrążone w pijaństwie Prezydium całkowicie utraciło kontrolę nad pracownikami podległych jednostek organizacyjnych: w wydziałach i referatach Prezydium PRN w Lubsku dochodziło do nadużyć finansowych i szerzyło się łapownictwo. Niebawem skład Prezydium PRN w Lubsku został zmieniony, a nieuczciwymi urzędnikami zajęła się prokuratura.

Przedstawiona sytuacja w Prezydium PRN w Lubsku miała charakter wyjątkowo skrajny. Jednak przypadki spożywania alkoholu w urzędach administracji publicznej w godzinach pracy były częstym zjawiskiem. Czasami biesiadom alkoholowym towarzyszył pewien wątek polityczny (np. uczestnicy wypowiadali wulgarne uwagi na temat „towarzysza Stalina”). W trakcie libacji alkoholowych w Prezydium Gromadzkiej Rady Narodowej (GRN) w Pszczewie urzędnicy oraz petenci wysłuchiwali wspólnie „audycji radiowych nadawanych z państw kapitalistycznych”¹⁹.

Po 1956 r. władze komunistyczne w Polsce zweryfikowały nieco politykę kadrową. Przywiązywano większą wagę do kwalifikacji funkcjonariuszy państwowych. Przekonano się, że nisko kwalifikowana kadra kierownicza nie jest w stanie zaspokoić podstawowych potrzeb społecznych, a niezadowolenie ze strony społeczeństwa może doprowadzić do kryzysu społeczno-politycznego. W latach 50. władze komunistyczne dysponowały już zresztą inteligencją wykształconą po II wojnie światowej, którą uznawały za „własną”. Nadal jednak często preferowano jednostki bierne i mierne, ale bezwarunkowo wierne władzy politycznej.

Oczywiście nie można pominąć w opracowaniach poświęconych dziejom administracji publicznej kwestii „jakości” zaplecza urzędniczego. Wykształcenie urzęd-

¹⁸ Informacja o sytuacji w Prezydium PRN w Lubsku z dnia 10 marca 1956 r., APZG, PWRN Zielona Góra, sygn. 8483.

¹⁹ Informacje dziennicze nr 90/53 z dnia 28.11.1953 r. sporządzone na podstawie meldunków PUBP, Instytut Pamięci Narodowej Oddział w Poznaniu (IPN Po), sygn. 060/44/61/1.

ników, ich przygotowanie do wykonywania pełnionych funkcji, właściwy dobór mają ogromne znaczenie dla efektywności funkcjonowania administracji publicznej.

Prezydium WRN w Zielonej Górze w latach 1950-1956 zatrudniało ogromną liczbę urzędników – pod koniec 1956 r. wynosiła ona ok. 1500 osób²⁰, z czego blisko 60% stanowiły kobiety²¹. Zdawano sobie z tego sprawę, bowiem już w 1955 r. powołano w Prezydium WRN „komisję do przesunięć pracowników administracji do produkcji”²². Stwierdziła ona, że w Prezydium, podobnie jak w innych organach administracji publicznej w województwie, doszło do znacznych „przerostów administracyjnych”²³. Jednak zdaniem Komisji skierowanie zbędnej części pracowników biurowych do innej pracy utrudniał poważnie częsty brak z ich strony jakichkolwiek kwalifikacji zawodowych. Sugerowano, że część młodych ludzi, wywodząca się ze wsi, może wrócić do gospodarstw rodziców, część kobiet zaś zatrudnionych w administracji, posiadających liczne rodziny, powinna zrezygnować z aktywności zawodowej i poświęcić się całkowicie wychowywaniu dzieci.

Brak wykwalifikowanej kadry urzędniczej odczuwano po II wojnie światowej w całym kraju. Spowodowany był w dużej mierze stratami, jakie poniosła inteligencja polska w okresie wojny. Wg ustaleń Krystyny Kersten „Przyjąć można, że spośród osób, które zdobyły wyższe wykształcenie w II Rzeczypospolitej, zaginęło 37,5%, wykształcenie średnie – 30%, podczas gdy dla całej ludności procent strat wynosił 21% włączając ludność żydowską.”²⁴. Niemniej władze komunistyczne domagały się zatrudniania w urzędach administracji publicznej pracowników „bliskich klasowo”, czyli w praktyce nisko wykwalifikowanej kadry z „awansu społecznego”.

Kierownicy wydziałów prezydiów rad narodowych niejednokrotnie zatrudniali urzędników „obcych klasowo”, lecz o wysokich kwalifikacjach, a ich „obcość” kamuflowano w sprawozdaniach. Nie zawsze udawało się jednak „obcych” ukryć. W 1953 r. pracownicy Urzędu Rady Ministrów przeprowadzili kontrolę w prezydiach rad narodowych w województwie zielonogórskim. We wnioskach pokontrolnych stwierdzono, iż zarówno w Wydziałach Prezydium WRN w Zielonej Górze, jak i w prezydiach powiatowych rad narodowych zatrudniono znaczącą liczbę osób „obcych klasowo”²⁵. Byli wśród nich „przedwojenni” wójtowie, policjanci, zarządcy

²⁰ H. Szczegóła, *Wojewódzka Rada Narodowa w I kadencji (1954-1958)*, „Rocznik Lubuski” 1981, nr 11, część 1, s. 154.

²¹ Protokół z posiedzenia Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej odbytego w dniu 1 lutego 1955 r., APZG, PWRN w Zielonej Górze, sygn. 665.

²² Protokół z posiedzenia Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej odbytego w dniu 13 sierpnia 1955 r., APZG, PWRN w Zielonej Górze, sygn. 677.

²³ Protokół z posiedzenia Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej odbytego w dniu 13 listopada 1956 r., APZG, PWRN w Zielonej Górze, sygn. 705.

²⁴ K. Kersten, *Mędzy wyzwoleniem a zniewoleniem. Polska 1944-1956*, London 1993, s. 7.

²⁵ Protokół z posiedzenia Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej odbytego w dniu 21 czerwca 1953 r., APZG, PWRN w Zielonej Górze, sygn. 635.

majątków. Prezydium WRN, ustosunkowując się do wniosków pokontrolnych, podjęło specjalną uchwałę mającą charakter samokrytyki²⁶. Przyznawano się do popełnionych błędów w zakresie polityki kadrowej i wyrażano żal, że do nich doszło. W uchwale nie zobowiązano się jednak do zwolnienia pracowników „obcych klasowo”. Można sądzić, że pozostawiono ich na dotychczasowych stanowiskach.

Niskie kwalifikacje kadry urzędniczej miały konsekwencje. Zadania, którym wysoko kwalifikowany urzędnik podołałby bez większych problemów w pojedynkę, musiało z trudem wykonywać dwóch lub nawet trzech nisko kwalifikowanych pracowników. Był to jeden z czynników powodujących „przerost zatrudnienia” w Prezydium. Efekty pracy urzędników często nie były zresztą zadowalające. W dniach od 12 września do 6 października 1953 r. Grupa Terenowa Ministerstwa Kontroli Państwowej na wniosek Ministerstwa Finansów przeprowadziła kontrolę w Wydziale Finansowym Prezydium WRN w Zielonej Górze²⁷. Ministerstwo stwierdziło bowiem, że dane statystyczne o realizacji budżetu województwa, zawarte w sprawozdaniu nadesłanym przez Wydział Finansów Prezydium WRN w Zielonej Górze, zupełnie rozmiągają się z rzeczywistością. Funkcjonariusze Ministerstwa Kontroli Państwowej ustalili, że urzędnicy Prezydium WRN nie zweryfikowali danych nadesłanych z powiatu, które okazały się całkowicie fikcyjne. Ograniczyli się do zsumowania przysłanych przez instancje powiatowe kwot, w wyniku czego dane statystyczne zawarte w sprawozdaniu stały się bardzo odległe od realnych²⁸.

Po roku 1956 zwracano w Prezydium WRN większą uwagę na kwalifikacje zatrudnianych urzędników. Niemniej praca w administracji nie przynosiła wysokich dochodów ani nie zapewniała prestiżu społecznego. Prezydium WRN, a następnie Urząd Wojewódzki nadal musiały z konieczności zadowolić się kadrą nisko kwalifikowaną. Styl pracy urzędników, w porównaniu z latami 50., nie uległ większym zmianom. Świadczy o tym relacja prof. dr hab. Janiny Stankiewicz, cenionej specjalistki w zakresie zarządzania, która w latach 1967-1970, po ukończeniu studiów, była zatrudniona w Prezydium WRN w Zielonej Górze²⁹. Jej zdaniem praca w Wydziałach Prezydium WRN polegała głównie na przygotowywaniu sprawozdań dla właściwych ministerstw. Pracę nad dokumentem rozpoczynano od rozesłania pism do prezydiów powiatowych rad narodowych z wyszczególnieniem informacji, które mają dostarczyć. Kiedy ze wszystkich podległych jednostek „spłynęły” wymagane sprawozdania, na ich podstawie sporządzano sprawozdanie

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Wnioski z kontroli dokonanej w dniach 12.IX. do 6.X.53 r. w Wydziale Finansowym Prezydium WRN w Zielonej Górze w zakresie wykonania budżetu, APZG, Akta Delegatury NIK w Zielonej Górze, sygn. 89/400.1953.59.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Wywiad z prof. dr hab. Janiną Stankiewicz przeprowadzony dnia 7.09.2016 r., w posiadaniu autora.

dotyczące całego województwa. Prezydia powiatowych rad narodowych przysyłały na ogół sprawozdania przygotowane niedbale i nierzetelnie. Łatwo można było to ustalić, porównując dane. Urzędnicy Prezydium WRN nie mieli jednak w zwyczaju weryfikacji uzyskanych z powiatów informacji. Często po prostu nie byli w stanie tego uczynić ze względu na własną niską wiedzę merytoryczną. Przede wszystkim jednak wśród urzędników Prezydium WRN panowało przekonanie, że przy pracy nad sprawozdaniami „nie warto się nadmiernie starać, ponieważ w Warszawie i tak nikt tych sprawozdań czytać nie będzie”³⁰. Zdaniem Janiny Stankiewicz sprawozdania służbowe to „taka literatura jak każda inna”, więc jeśli ktoś pragnie mieć czytelników, wówczas musi się o to postarać. Urzędnicy Prezydium WRN zdecydowanie nie dbali o „czytelników”. Sprawozdania przez nich przygotowywane były na ogół bardzo obszerne, nużące dla odbiorcy, „przeładowane” danymi statystycznymi, a przy tym mało wiarygodne. Lektura tych dokumentów była więc w większości przypadków „stratą czasu” i jeżeli istotnie nikt ich nie czytał, to nic w tym dziwnego.

Znany historyk zielonogórski, prof. dr hab. Czesław Osękowski, prowadząc badania nad problematyką życia gospodarczego w województwie zielonogórskim w latach 1950–1975, ustalił, iż oficjalne dane statystyczne dotyczące województwa, zawarte w sprawozdaniach Głównego Urzędu Statystycznego (GUS), były często rozbieżne z danymi zawartymi w dokumentacji Wojewódzkiej Komisji Planowania Gospodarczego Prezydium WRN w Zielonej Górze³¹. Rozbieżności te można ocenić – jego zdaniem – jako znaczne. Prawdopodobnie powstały one w wyniku przesyłania przez władze administracyjne w Zielonej Górze nierzetelnych sprawozdań do władz centralnych w Warszawie.

Można sądzić, iż podobna sytuacja w zakresie sprawozdawczości istniała także w innych organach administracji terenowej w Polsce Ludowej. Paradoksalnie rządzone przez komunistów państwo było skrajnie scentralizowane i większość najistotniejszych decyzji podejmowano na szczeblu centralnym. Dane, jakimi dysponowały władze centralne, były jednak niekiedy skrajnie niezgodne z rzeczywistością. Czynniki ten nie jest na ogół uwzględniany w opracowaniach historycznych poświęconych Polsce Ludowej.

Niewątpliwie najważniejszą kwestią dla badacza przygotowującego pracę naukową poświęconą historii administracji publicznej jest ukazanie jej realnej działalności i dokonanie jej oceny. To zadanie niełatwe ze względu na bardzo szeroki zakres spraw, którymi zajmują się organy administracji publicznej. Konieczne jest przede wszystkim ustalenie hierarchii problemów, którymi w danym okresie się

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Wywiad z prof. dr. hab. Czesławem Osękowskim, przeprowadzony dnia 18.11.2019 r., w posiadaniu autora.

zajmowano. Jakie problemy życia społecznego uznawano za najważniejsze, jak starano się je rozwiązywać i jakie efekty przynosiły te działania. Przy dokonywaniu oceny działalności administracji publicznej trzeba wziąć pod uwagę wszystkie wspomniane wcześniej czynniki. Tylko w ten sposób można ustalić, czym były uwarunkowane zarówno osiągnięcia, jak i błędy w działalności organów administracji publicznej. Czy były rezultatem decyzji władz politycznych czy też efektem działania organów administracji.

W latach 1950-1956 blisko 60% tematyki podejmowanej w trakcie obrad Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Zielonej Górze dotyczyło spraw związanych z funkcjonowaniem samego Prezydium, podległych mu bezpośrednio jednostek organizacyjnych oraz prezydiów powiatowych rad narodowych w województwie zielonogórskim. Zaledwie około 40% tematyki omawianej w trakcie posiedzeń plenarnych Prezydium WRN w Zielonej Górze dotyczyło życia społecznego w województwie zielonogórskim, toczącego się poza murami urzędów administracji publicznej. W trakcie posiedzeń omawiano ogromną ilość spraw drobnych, które powinni raczej rozstrzygać urzędnicy niższego szczebla. Pochłonięte rozwiązywaniem drobnych problemów Prezydium WRN zaniedbywało nierzadko kwestie zasadnicze dla rozwoju województwa. Ze współczesnej perspektywy pracę Prezydium WRN w Zielonej Górze w latach 1950-1956 trzeba więc ocenić jako mało efektywną.

Podsumowując rozważania o charakterze metodologicznym, trzeba stwierdzić, iż praca poświęcona historii administracji publicznej powinna zawierać:

- analizę aktów normatywnych stanowiących podstawę dla funkcjonowania administracji publicznej;
- analizę relacji organów administracji publicznej z organami władzy politycznej;
- charakterystykę funkcjonariuszy administracji, ze szczególnym uwzględnieniem ich kwalifikacji zawodowych;
- charakterystykę kadry urzędniczej.

Z perspektywy czasu autor niniejszej publikacji zmuszony był po latach przyznać rację swym starszym kolegom „po fachu”, którzy zwracali tak dużą uwagę na metodologiczne podstawy pracy naukowej. Metodologia bardzo pomaga w pracy badawczej, pod warunkiem, że nie jest traktowana jako swego rodzaju „święta księga”, ale systematycznie modyfikowana.

Literatura

- Bertram Ł., *Towarzysze podróży. Bezpartyjni w polskiej elicie rządowej (1949-1956)*, [w:] „Polska Ludowa” 1944-1989 – *wybrane problemy historii politycznej i społecznej*, red. D. Litwin-Lewandowska, K. Bałkowski, Lublin 2016.
- Dziadzio A., Mataniak M., *Namiestnictwo galicyjskie (1854-1944). Organizacja i zadania*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2018, nr 11.

- Gulczyński A., *Ministerstwo byłej Dzielnicy Pruskiej (1919–1922)*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1991, z. 1-2.
- Górski G., *Historia administracji*, Warszawa 2002.
- Halczak B., *Jan Lembas (1914–2000). Chairman of the Presidium of the Voivodship National Council in Zielona Góra (1956–1973) and the Voivode of Zielona Góra (1973–1980)*, „Przegląd Zachodniopomorski” 2020, z. 4.
- Halczak B., *Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Zielonej Górze w latach 1950–1956 jako przykład funkcjonowania organu administracji terenowej w czasach stalinizmu*, Zielona Góra 2020.
- Izdebski H., *Historia administracji*, Warszawa 2001.
- Kallas M., *Historia ustroju Polski X-XX w.*, Warszawa 2001.
- Kersten K., *Między wyzwoleniem a zniewoleniem. Polska 1944–1956*, London 1993.
- Majer T., *Podstawy prawne działań represyjnych wobec przedstawicieli aparatu państwowego II Rzeczypospolitej w Polsce po II Wojnie Światowej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2019, nr 44.
- Malec J., Malec D., *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000.
- Smyk G., *Administracja publiczna Królestwa Polskiego w latach 1864–1915*, Lublin 2011.
- Szczegóła H., *Wojewódzka Rada Narodowa w I kadencji (1954–1958)*, „Rocznik Lubuski” 1981, nr 11, część 1.
- Witkowski W., *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007.

Akty normatywne

- Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, Dz.U. z 1950 r. Nr 14, poz. 130.
- Uchwała Rady Ministrów z dnia 17 kwietnia 1950 r. Instrukcja nr 1 w sprawie pierwszej sesji rad narodowych, M.P. z 1950 r. Nr 57, poz. 653.
- Uchwała Rady Ministrów z dnia 17 kwietnia 1950 r. Instrukcja nr 2 w sprawie składu, podziału pracy i trybu działania prezydiów rad narodowych, M.P. z 1950 r. Nr 57, poz. 654.
- Uchwała Rady Ministrów z dnia 17 kwietnia 1950 r. Instrukcja nr 3 w sprawie tworzenia wydziałów i referatów rad narodowych, M.P. z 1950 r. Nr 57, poz. 655.
- Uchwała Rady Ministrów z dnia 17 kwietnia 1950 r. Instrukcja nr 4 w sprawie uposażenia przewodniczących, zastępców przewodniczących i sekretarzy prezydiów rad narodowych, M.P. z 1950 r. Nr 57, poz. 656.
- Uchwała Rady Ministrów z dnia 17 kwietnia 1950 r. Instrukcja nr 5 w sprawie finansów i budżetów terenowych, M.P. z 1950 r. Nr 57, poz. 657.
- Uchwała Rady Ministrów z dnia 17 kwietnia 1950 r. Instrukcja nr 6 w sprawie organizacji i zakresu działania wojewódzkich oraz powiatowych komisji planowania gospodarczego, M.P. z 1950 r. Nr 57, poz. 658.
- Uchwała Rady Ministrów z dnia 31 maja 1950 r. Instrukcja nr 7 w sprawie zakresu spraw objętych terenowymi planami gospodarczymi oraz trybu składania projektów tych planów, M.P. z 1950 r. Nr 70, poz. 813.
- Uchwała Rady Ministrów z dnia 10 czerwca 1950 r. Instrukcja nr 8 w sprawie organizacji wewnętrznej i etatów wydziałów prezydiów rad narodowych, M.P. z 1950 r. Nr 70, poz. 814.

Archiwalia

- Podsumowanie konferencji przew. Prez. WRN przez Ob. W. Premiera Al. Zawadzkiego (w dniu 11.IV1951 r.), Archiwum Państwowe w Zielonej Górze (APZG), KW PZPR w Zielonej Górze, sygn. 488.
- Wnioski z kontroli dokonanej w dniach 12.IX. do 6.X.53 r. w Wydziale Finansowym Prezydium WRN w Zielonej Górze w zakresie wykonania budżetu, APZG, Akta Delegatury NIK w Zielonej Górze, sygn. 89/400.1953.59.
- Protokół z posiedzenia Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej odbytego w dniu 21 czerwca 1953 r., APZG, PWRN w Zielonej Górze, sygn. 635.

Protokół z posiedzenia Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej odbytego w dniu 1 lutego 1955 r., APZG, PWRN w Zielonej Górze, sygn. 665.

Protokół z posiedzenia Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej odbytego w dniu 13 sierpnia 1955 r., APZG, PWRN w Zielonej Górze, sygn. 677.

Protokół z posiedzenia Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej odbytego w dniu 13 listopada 1956 r., APZG, PWRN w Zielonej Górze, sygn. 705.

Informacja o sytuacji w Prezydium PRN w Lubsku z dnia 10 marca 1956 r., APZG, PWRN Zielona Góra, sygn. 8483.

Informacje dzienne nr 90/53 z dnia 28.11.1953 r. sporządzone na podstawie meldunków PUBP, Instytut Pamięci Narodowej Oddział w Poznaniu (IPN Po), sygn. 060/44/61/1.

Wywiady

Wywiad z prof. dr hab. Janiną Stankiewicz, przeprowadzony dnia 7.09.2016 r., w posiadaniu autora.

Wywiad z prof. dr hab. Czesławem Osękowskim, przeprowadzony dnia 18.11.2019 r., w posiadaniu autora.