

I. ROZPRAWY

MICHAŁ PIETRZAK (Warszawa)

Organizacja administracji terytorialnej w pierwszych latach Polski Ludowej

1. Kształtowanie się modelu organizacyjnego; 2. Organizacja administracji rządowej; 3. Organizacja administracji samorządowej; 4. Rady Narodowe; 5. Wnioski.

1. Ujęcie władzy państwowej przez klasę robotniczą i pozostającą z nią w sojuszu część chłopstwa i postępowej inteligencji oznaczało początek rewolucji ludowodemokratycznej w Polsce. Kierownicza i inspiratorska siła tej rewolucji, Polska Partia Robotnicza postawiła przed społeczeństwem polskim program przebudowy ustroju społecznego i politycznego. Rewolucja ludowodemokratyczna dokonywała się w specyficznych warunkach wyzwolenia kraju spod okupacji niemieckiej, likwidowania aparatu władzy stworzonego przez okupanta, odbudowy zniszczeń wojennych, zasiedlania i zagospodarowywania ziem zachodnich i północnych Polski. Obejmowanie i utrwalanie władzy państwowej przez siły ludowodemokratyczne następowało w ostrej walce i przy pokonywaniu oporu klas społecznych i grup politycznych popierających rząd londyński i jego rozbudowane ogniwa organizacyjne w kraju¹.

Nowe siły społeczne, i wyrażające ich interesy i dążenia partie realizowały władzę państwową w nowych formach ustrojowych, przy wykorzystaniu jednak demokratycznych instytucji politycznych II Rzeczypospolitej. Manifest Lipcowy przywracał na okres przejściowy, do uchwalenia nowej ustawy zasadniczej, moc obowiązującą podstawowym założeniom Konstytucji marcowej. Nowymi organami powołanymi dla sprawowania władzy państwowej była Krajowa Rada Narodowa i utworzony przez nią 21 VII 1944 r. Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego a na-

¹ Por. B. Bierut, *Rola i charakter państwa demokracji ludowej. O Partii*, Warszawa 1954, wyd. II, s. 207.

stępnie Rząd Tymczasowy. Krajowa Rada Narodowa jako organ rewolucyjny, wyposażony w suwerenną władzę, określała sposób organizacji i zasady funkcjonowania wszystkich innych organów państwowych, w tym także organów administracji terytorialnej².

Kwestia powołania terytorialnych organów administracji nabierała zasadniczego znaczenia. Od szybkości ich utworzenia, odpowiedniej struktury organizacyjnej, sprawności funkcjonalnej, obsadzenia kierowniczych stanowisk członkami PPR i stronnictw sojuszniczych, zależało w dużym stopniu zdobycie i utrwalenie władzy na wyzwolonych obszarach kraju, a w konsekwencji zwycięstwo rewolucji ludowodemokratycznej w Polsce³.

Pierwotna koncepcja rozwiązania tego zagadnienia, przyjęta jeszcze w czasie okupacji, nawiązywała do wypracowanego przez teorię marksizmu-leninizmu a rozbudowanego w praktyce ustrojowej Związku Radzieckiego systemu rad. Statut Tymczasowy Rad Narodowych uchwalony przez KRN 1 I 1944 r. uznawał rady za jedyne organy władzy państwowej, za pośrednictwem których Krajowa Rada Narodowa sprawuje władzę na całym terytorium Polski⁴. Wraz z KRN, rady narodowe niższych stopni miały tworzyć jednolity i jednorodny pod względem swego pochodzenia i kompetencji system ustrojowy⁵. Praktycznym wyrazem przyjętej koncepcji teoretycznej było stworzenie w czasie okupacji na obszarze centralnej Polski systemu podziemnych rad narodowych.

Z chwilą wyzwolenia części kraju przez Armię Radziecką i oddziały Wojska Polskiego koncepcja powierzenia lokalnej władzy państwowej radom narodowym znajdowała pełną aprobatę kierownictwa Polskiej Partii Robotniczej. Tendencję tę potwierdzał Manifest Lipcowy, który głosił, że PKWN sprawuje władzę na wyzwolonych terenach przez wojewódzkie, powiatowe, miejskie i gminne rady narodowe i upoważnionych swych przedstawicieli. Podporządkowanie rad narodowych PKWN wskazywało, iż twórcy Manifestu stali na stanowisku jedności terytorialnych organów władzy państwowej, łączących funkcje uchwalające i wykonawcze⁶.

Uchwalony przez PKWN 26 VII 1944 r. dekret o ujawnianiu, powołaniu i uzupełnieniu rad narodowych świadczył o intencjach skupienia pełni władzy lokalnej w radach narodowych. Dekret nie został jednak

² Zob. Z. Jarosz i J. Zakrzewska, *Krajowa Rada Narodowa. Z dziejów kształtowania się ludowego parlamentu*, CPH, t. XVI, z. 1, 1964, s. 11.

³ Por. K. Kersten, *Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego 22 VII - 31 XII 1944 r.*, Lublin 1965, s. 50.

⁴ Rada Narodowa, nr 2 z 1944 r.; K. Biskupski, *Rady Narodowe jako organa administracji lokalnej*, Warszawa 1948, s. 33.

⁵ Por. Przemówienie B. Bieruta. Sprawozdanie stenograficzne z 7 sesji KRN w dniach 3 - 6 maja 1945 r., t. 294.

⁶ Por. A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1962, s. 228.

opublikowany w Dzienniku Ustaw⁷. Fakt ten rodzi przypuszczenie, że w PKWN powstały rozbieżności, czy koncentracja lokalnej władzy państwowej w rękach rad narodowych zapewnia w warunkach istniejących na wyzwanych obszarach kraju realizację celów nakreślonych przez Manifest Lipcowy.

Rozpoczęcie prac nad dekretem PKWN o powołaniu organów administracji ogólnej, który został wydany 21 VIII 1944 r., a więc w miesiąc po opublikowaniu Manifestu, dowodziło ewolucji poglądów na rolę i miejsce rad narodowych w strukturze lokalnych organów władzy państwowej, zmierzającej do wyłączenia z ich kompetencji funkcji wykonawczych⁸. Ustawa z 11 IX 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych przyznawała im charakter tymczasowych organów ustawodawczych i samorządowych.

Przez uprawnienia ustawodawcze rozumiano stosownie do art. 3 ust. 4 Konstytucji marcowej część ustawodawstwa z dziedziny administracji, kultury i gospodarki, która miała zostać określona uchwałami KRN. Dekret o organizacji samorządu terytorialnego z dnia 23 XI 1944 r. powierzał radom narodowym funkcje organów uchwałodawczych tego samorządu. Nowela z dnia 14 I 1946 r. dodawała do kompetencji samorządowych uprawnienia w zakresie planowania działalności publicznej oraz kontroli nad rządowymi i samorządowymi organami wykonawczymi, pozbawiając je natomiast uprawnień ustawodawczych⁹. Organami jednolitej władzy państwowej stały się rady narodowe dopiero w 1950 r.¹⁰

Przekazanie radom narodowym pełni władzy państwowej okazało się w warunkach, jakie istniały w pierwszych latach Polski Ludowej rozwiązaniem z wielu względów przedwczesnym, nie przystosowanym do konkretnych warunków, w jakich przebiegała rewolucja ludowodemokratyczna¹¹. Samo tworzenie rad narodowych na ziemiach włączonych w

⁷ Zob. K. Kersten, o.c., s. 66. Anulowane też zostały dwa dekrety PKWN przewidujące podporządkowanie Milicji Obywatelskiej radom narodowym.

⁸ Ibidem, s. 78; W. Morawski, *Zagadnienia rad narodowych w Polsce Ludowej*, Warszawa 1954, s. 46; S. Zólkiewski, *Cele i zadania Rad Narodowych*, Rada Narodowa, nr 14 z 1944 r.

⁹ Zob. J. Starościak, *Nowela do ustawy o radach narodowych z 3 I 1946 r.*, Rada Narodowa, nr 2 z 1946 r.; Cz. Ura, *Samorząd terytorialny w Polsce Ludowej, 1944 - 1950*, Warszawa 1972, s. 143.

¹⁰ Por. Rada Narodowa, nr 6 - 7 z 1950 r.; S. Rozmaryn, *O niektórych zagadnieniach Konstytucji i jej znaczeniu w prawie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Państwo i Prawo, nr 6 z 1954 r., s. 939.

¹¹ Por. Wypowiedź Prezydenta KRN B. Bieruta na Konferencji przewodniczących wojewódzkich rad narodowych, odbytej w dniach 26 i 27 XI 1945 r., *Konferencja Przewodniczących Wojewódzkich Rad Narodowych w dniach 26 i 27 XI 1945 r. (referaty i dyskusja)*, Warszawa 1945, s. 128 - 129. Zob. też M. Jaroszyński, *Zagadnienia rad narodowych*, Warszawa 1961, s. 14; A. Burda, o.c., s. 228 i n.; Cz. Ura, o.c., s. 21.

czasie wojny do Rzeszy, z których wysiedlono większość ludności polskiej i na ziemiach zachodnich i północnych Polski, gdzie liczba ludności polskiej wzrastała w miarę napływu osadników, uzależnione było stosownie do zasad normujących tryb ich powoływania, od uprzedniego istnienia partii politycznych, organizacji społecznych i zawodowych. Ich powstanie, które wymagało przede wszystkim czasu, stawiało pod znakiem zapytania możliwość szybkiego utworzenia rad. Brano również pod uwagę fakt, że kolegialne organy przez swój tryb funkcjonowania, nie mogą zapewnić skutecznej realizacji tych zadań, jakie stawiały przed administracją państwową. Przeciwwskazaniem przed przekazywaniem władzy radom narodowym była też obawa, aby w przypadku opanowania ich przez przeciwników ludowodemokratycznych przeobrażeń ustrojowych, nie stały się środkiem sabotowania programu nakreślonego przez Manifest Lipcowy¹². Obejmowanie i sprawowanie władzy przez siły ludowodemokratyczne napotykało na przeciwdziałanie klas i grup społecznych oraz organizacji politycznych i wojskowych powiązanych z Delegaturą rządu londyńskiego¹³. Walka klasowa i polityczna pomiędzy zwolennikami ludowodemokratycznej władzy i jej przeciwnikami, prowadzona w różnych formach i na różnych płaszczyznach przybierała na niektórych obszarach kraju charakter wojny domowej¹⁴. Warstwy społeczne stanowiące naturalną podstawę władzy ludowodemokratycznej nie były w całości swej dojrzałe pod względem ideowo-politycznym. Pewne grupy klasy robotniczej i część chłopstwa pozostawały pod presją podziemnych organizacji wojskowych i politycznych rządu londyńskiego. Wśród czynników powstrzymujących nową władzę przed wprowadzeniem systemu rad, występowały także przesłanki natury psychologicznej. Lansowanie koncepcji rad według wzorów ustrojowych istniejących w Związku Radzieckim zdawałoby się potwierdzać tezę głoszoną przez przeciwników władzy ludowodemokratycznej, że nowa władza zmierza do sowietyzacji ustroju Polski¹⁵.

Obejmowanie władzy na wyzwolanych obszarach kraju i realizacja celów rewolucji ludowodemokratycznej narzucały konieczność stworzenia scentralizowanego i sprawnie funkcjonującego aparatu administracji terytorialnej, zapewniającego jednolitość rządzenia na obszarze całego kraju. Możliwość powołania przez PKWN lokalnych pełnomocników przewidywał już Manifest Lipcowy. Dekret PKWN z dnia 21 VIII 1944 r. o trybie powołania organów administracji ogólnej I i II instancji, reakty-

¹² Zob. S. Zawadzki, *Droga rozwojowa polskich Rad Narodowych*, Państwo i Prawo, nr 7 - 8 z 1954 r., s. 45; Cz. Ura, o.c., s. 57.

¹³ Por. H. Majecki, *Początki władzy ludowej na Białostocczyźnie 1944 - 1947*, Lublin 1968, s. 17, 21; K. Kersten, o.c., s. 29 i n.; *Takie były początki*, Warszawa 1965, s. 367, 783.

¹⁴ Por. K. Kersten, o.c., s. 71 i n.

¹⁵ Zob. J. Pawłowicz, *Z dziejów konspiracyjnej KRN, 1943 - 1944*, Warszawa 1961, s. 186; K. Kersten, o.c., s. 44.

wował system organizacji administracji rządowej wykształcony w II Rzeczypospolitej. Zmiany jakie do tego systemu wprowadził dekret dotyczyły usytuowania pozycji wojewodów i starostów wobec rad narodowych.

Według pierwotnych zamiarów rady narodowe miały wypełniać te funkcje i zadania, które w okresie II Rzeczypospolitej należały do kompetencji organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego. Utworzenie organów administracji rządowej i rozgraniczenie ich funkcji od funkcji rad narodowych spowodowało, że główne zadanie rad narodowych zaczęto sprowadzać do realizacji zadań samorządu terytorialnego¹⁶. Na ten kierunek rozwiązań wskazywał już dekret PKWN o trybie powołania organów administracji ogólnej. Przewidywał on, że w sprawach wchodzących w zakres kompetencji samorządu terytorialnego wojewoda i starosta podlegają decyzjom rad narodowych. Dekret PKWN z dnia 23 XI 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego przekazywał funkcje reprezentowania samorządu terytorialnego radom narodowym¹⁷.

Struktura organizacyjna aparatu administracji terytorialnej w pierwszych latach Polski Ludowej przedstawiała oryginalną kompozycję wewnętrzną. Cechowało ją występowanie form i instytucji ustrojowych przejętych z modelu II Rzeczypospolitej obok rozwiązań nowych, będących wykładnikiem założeń i koncepcji programowych rewolucji ludowodemokratycznej. Na system organizacyjny administracji terytorialnej składał się pion administracji rządowej, administracji samorządowej oraz pion rad narodowych¹⁸. System ten stanowił wyraz koncepcji programowej, aprobowanej przez kierownictwo Polskiej Partii Robotniczej. Zakładała ona, że forma sprawowania władzy przez masy pracujące nie musi się ucieleśniać wyłącznie w systemie rad¹⁹.

2. Struktura organizacyjna administracji rządowej nie została oparta na zasadzie zespolenia wszystkich ogniw terytorialnych w jednym urzędzie, pod zwierzchnictwem jednego kierownika. Stanowiło to kontynuację rozwiązania wykształconego w okresie II Rzeczypospolitej. Obok organów

¹⁶ Por. K. Kersten, o.c., s. 81.

¹⁷ Ciekawe informacje dotyczące przygotowania tego dekretu podaje K. Kersten, o.c., s. 82 i n.

¹⁸ Krytyczna analiza tego systemu i przewidywany kierunek jego tendencji rozwojowych budziły rozbieżne poglądy i skłaniały do formułowania sprzecznych ocen. Por. „Przedmowę” S. Piaskowskiego do pracy J. Jakimowskiego i F. Trznadla, *Zarys organizacji rad narodowych i samorządu terytorialnego*, Wrocław 1945; A. Bachrach, *Niektóre zagadnienia procesu karnego w świetle konstytucji*, Warszawa 1953, s. 9; J. Starościak, *Ustrój administracyjny Polski*, Warszawa 1947, s. 46; W. Morawski, *Zagadnienie rad narodowych ...*, s. 92; S. Zawadzki, *Rozwój więzi rad narodowych z masami pracującymi w Polsce Ludowej*, Warszawa 1955, s. 92 i n.

¹⁹ Por. W. Gomułka, *Demokracja ludowa drogą pokojowego rozwoju Polski. W walce o demokrację ludową*, Warszawa 1947, t. II, s. 164.

administracji ogólnej i zespolonych z nimi organów administracji szczególnej istniały odrębne organy administracji niezespolonej.

Funkcje organów administracji ogólnej i zespolonej na obszarze województwa pełnili wojewodowie, a na obszarze powiatu starostowie. Starosta był organem administracji I instancji, wojewoda II instancji. Nieprecyzyjne sformułowania dekretu z 21 VIII 1944 r. stwierdzające, że organami administracji ogólnej są urzędy wojewódzkie i starostwa powiatowe interpretowano w praktyce, zgodnie z tradycją przyjętą w II Rzeczypospolitej, uznając wojewodę i starostę za organy jednoosobowe a urzędy wojewódzkie i starostwa, jako ich organy pomocnicze²⁰. Wojewoda był mianowany przez Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego, później przez Radę Ministrów, na wniosek ministra Administracji Publicznej i po zasięgnięciu opinii Wojewódzkiej Rady Narodowej. Starostów mianował minister Administracji Publicznej na podstawie wniosku wojewody i opinii Powiatowej Rady Narodowej. Uzależnienie nominacji od opinii właściwej terytorialnie rady narodowej wyrażało nową, demokratyczną tendencję ustrojową. Wojewoda i starosta musieli cieszyć się zaufaniem miejscowego społeczeństwa, reprezentowanego przez radę narodową. W praktyce przepisy normujące udział rad narodowych przy nominacji starostów i wojewodów interpretowane były nie zawsze zgodnie z intencjami autorów tej koncepcji²¹. Wojewoda i starosta podlegali służbowo i organizacyjnie ministrowi Administracji Publicznej, rzeczowo resortowym ministrom, zależne od rodzaju załatwianej sprawy.

W osobie wojewody koncentrowały się uprawnienia przedstawiciela rządu i szefa administracji ogólnej i zespolonej. Jako przedstawiciel rządu reprezentował go podczas uroczystości państwowych na obszarze województwa. Zdarzające się początkowo współzawodnictwo prestiżowe między nim a przewodniczącym Wojewódzkiej Rady Narodowej zostało formalnie rozstrzygnięte na korzyść wojewody²². Wojewodzie przyznane zostało uprawnienie do uzgadniania działalności całej administracji na terenie województwa z linią polityki rządu. W celu koordynowania tej działalności wojewoda mógł zwoływać zebrania kierowników organów administracji niezespolonej. W praktyce uprawnienia koordynacyjne wojewodów traciły znaczenie na skutek oporów i niechęci kierowników organów administracji niezespolonej, którzy pragnęli zachować całkowitą samodzielność funkcjonalną. Jako szef administracji ogólnej wojewoda wykonywał funkcje należące do zakresu kompetencji resortu ad-

²⁰ Por. M. Oc z k o w s k i, *Zmiany w organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej*, Gazeta Administracji, nr 1/3 z 1945 r.

²¹ Zob. C z. U r a, o.c., s. 104 i n.

²² Por. Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z 19 IX 1945 r. ustalające, że wojewoda jest jedynym przedstawicielem rządu, Okólnik Ministra Administracji Publicznej nr 48 z 3 X 1945 r. opublikowany w Gazecie Administracji, nr 1/3 z 1945 r. Por. też A. S p a n d o w s k a, *Rachunek sumienia*, Rada Narodowa, nr 47 z 1946 r.

ministracji publicznej. W charakterze kierownika administracji zespolonej wojewoda łączył w swym ręku sprawy należące do zakresu działania resortów: aprowizacji i handlu, budownictwa, kultury i sztuki, przemysłu, rolnictwa, od 1946 r. opieki społecznej i zdrowia. W porównaniu z II Rzeczypospolitą pozycja wojewody uległa osłabieniu przez wyłączenie z jego kompetencji spraw ochrony bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego oraz kontroli prasy, publikacji i widowisk, i przekazanie ich odrębnym organom administracyjnym. Przestały tym samym dominować w jego działalności funkcje administracji politycznej. Stanowisku wojewody w województwie odpowiadało stanowisko starosty w powiecie. Działalność wojewodów i starostów podlegała kontroli odpowiednich terytorialnie rad narodowych, które mogły żądać od władzy mianującej ich odwołania.

Istotne zmiany nastąpiły w organizacji administracji miast wydzielonych. Funkcje organów administracji ogólnej i zespolonej przekazane zostały organom wykonawczym samorządu miejskiego. W ten sposób zakończony został, zapoczątkowany w II Rzeczypospolitej proces stopniowego przekazywania zadań administracji zespolonej organom samorządu terytorialnego. W Warszawie i wydzielonej z województwa w 1946 r. Łodzi, kompetencje wojewodów przejęli prezydenci miast. Stanowisko Komisarza Rządu na m. Warszawę zostało zniesione. W miastach wydzielonych z powiatów funkcje starostów pełnili prezydenci miast. W gminach wiejskich i miastach niewydzielonych zlecone funkcje administracji ogólnej i zespolonej wykonywały organy wykonawcze samorządu.

Liczba organów administracji niezespolonej uległa w porównaniu z II Rzeczypospolitą powiększeniu. Wśród nowo utworzonych szczególnie znaczenie uzyskały wojewódzkie i powiatowe organy Bezpieczeństwa Publicznego i Milicji Obywatelskiej. Powołane w celu ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, spełniały doniosłe funkcje w procesie ujmowania i utrwalania władzy ludowo-demokratycznej. Zdając sobie sprawę z kluczowego znaczenia tego ogniwa aparatu władzy, Polska Partia Robotnicza dążyła do obsadzenia tych organów swymi najbardziej oddanymi sprawie rewolucji członkami²³. Rozległe zadania związane z koniecznością stosowania bezpośredniego przymusu wobec tych, którzy weszli w kolizję z prawem, pełna samodzielność funkcjonalna i niezależność od wojewodów i starostów, stworzyły przesłanki do uzyskania przez te organy odmiennej pozycji w terytorialnym aparacie administracji rządowej²⁴.

Istniejąca struktura organizacyjna administracji rządowej, ukształtowana przez akty ustawodawcze z 1944 r. obejmowała obszar całego kraju.

²³ B. Bierut, *O Partii...*, s. 49, S. Zawadzki, *Rozwój więzi rad narodowych...*, s. 8.

²⁴ Według pierwotnych koncepcji Milicja Obywatelska miała podlegać radom narodowym, jako ich organ wykonawczy. W październiku 1944 r. porzucono ten zamiar i podporządkowano ją ministrowi Bezpieczeństwa Publicznego, Por. K. Kersten, o. c., s. 66.

W chwili ich wydawania zachodnie granice Polski nie zostały jeszcze określone. Wiadomo było jedynie, na podstawie uchwał konferencji w Jaltie, że Polska uzyska znaczny przyrost terytorialny na zachodzie i północy. Zachodnie i północne granice Polski ustalił dopiero układ poczdamski, przekazując Polsce część terytorium Rzeszy. Obejmowanie przez Polskę władztwa nad ziemiami północnymi i zachodnimi rozpoczęło się już w lutym 1945 r. po uzyskaniu zgody Państwowego Komitetu Obrony ZSRR na zorganizowanie administracji polskiej na terenach położonych na wschód od Odry i Nysy Łużyckiej²⁵. Przejmowanie tych ziem przez władze polskie postawiło na porządku dziennym kwestię form organizacyjnych, w jakich władztwo to ma być wykonywane.

Rozciągnięcie na obszar ziem zachodnich i północnych istniejącego na ziemiach dawnych systemu organów administracji rządowej uznano z różnych względów za niewskazane. Szczególna sytuacja istniejąca na tych obszarach po ich wyzwoleniu, zarówno narodowa, gospodarcza, społeczna, prawna narzucała konieczność przyjęcia rozwiązań szczególnych. Wśród różnorodnych pomysłów zwyciężyła koncepcja powołania dla tych ziem, na okres przejściowy, specjalnej organizacji administracji, typu komisarzycznego, zespalającego w jednym urzędzie możliwie jak największej ogniw administracji terytorialnej i wyposażeniu go w nadzwyczajne uprawnienia²⁶.

Dnia 15 III 1945 r. Rada Ministrów podzieliła obszar ziem zachodnich i północnych Polski, na 4 okręgi administracyjne: Śląsk Opolski, Śląsk Dolny, Pomorze Zachodnie, Prusy Wschodnie (Mazury). Okręgi podzielono na obwody odpowiadające dawnym powiatom niemieckim. Funkcje organów administracyjnych powierzono, jednocześnie powołanym, pełnomocnikom Rządu. Zastępcami pełnomocników mieli być początkowo szefowie okręgowych Urzędów Bezpieczeństwa Publicznego. Wkrótce jednak z tej koncepcji zrezygnowano²⁷. Okręgowi pełnomocnicy Rządu stali na czele całej administracji. Zakres ich kompetencji nie został bliżej określony. Zresztą dokładne wyliczanie ich uprawnień nie miało praktycznego znaczenia. Główne zadanie jakie im powierzono polegało bowiem na podejmowaniu bezpośrednich działań i koordynowaniu poczynań różnego rodzaju grup operacyjnych, zmierzających do utworzenia organów administracji²⁸. W obwodach administracją kierowali obwodowi pełnomocnicy

²⁵ Por. M. Jaworski, *Na piastowskim szlaku*, Warszawa 1973, s. 27.

²⁶ Ibidem, s. 30 i n.; L. Gluck, *Od ziem postulowanych do ziem odzyskanych*, Warszawa 1971, s. 94 i n.; K. Golczewski, *Pomorze Zachodnie na przełomie dwóch epok 1944 - 1946*, Poznań 1964, s. 120.

²⁷ Zob. K. Golczewski, o.c., s. 121; M. Jaworski, o.c., s. 93.

²⁸ Por. E. Wojnowski, *Warmia i Mazury w latach 1945 - 1947*, Olsztyn 1968, s. 65; S. Piaskowski, *Początki władzy ludowej na Dolnym Śląsku*, Z Pola Walki, nr 2 z 1964 r., s. 227.

Rządu, używający od razu nazwy starosta. Okręgowi i obwodowi pełnomocnicy Rządu sprawowali swe funkcje przy pomocy urzędów pełnomocnika Rządu. Ich wewnętrzna organizacja przypominała organizację urzędów wojewódzkich i starostw²⁹.

Utworzenie specjalnej administracji dla tych ziem pociągnęło za sobą zmiany w strukturze administracji centralnej. Spowodowała je konieczność zespolenia decyzji w sprawach ziem zachodnich i północnych Polski w jednym ośrodku dyspozycyjnym. W dniu 11 IV 1945 r. Rada Ministrów utworzyła stanowisko Pełnomocnika Generalnego dla spraw Ziem Odzyskanych i powierzyła je ministrowi administracji publicznej. Rozwiązało to jedynie częściowo sprawę koordynacji inicjatyw i decyzji w sprawach administracji. Nadal piętrzyły się trudności związane z zasiedlaniem tych obszarów przez ludność polską, tworzeniem administracji, odbudową życia gospodarczego. Wynikały one z braku jednolitej koncepcji i wielotorowości w zarządzaniu i kierowaniu zagospodarowywaniem tych ziem. Przesądziły one decyzję o utworzeniu 13 XI 1945 r. specjalnego resortu Ziem Odzyskanych³⁰. Przejął on na tych obszarach kraju kompetencje należące do zakresu działania resortów administracji publicznej, aprowizacji a od 1946 r. rolnictwa, oraz sprawy osiedleńcze, gospodarcze i zarząd mieniem poniemieckim. Minister Ziem Odzyskanych wykonywał wszystkie funkcje ministra administracji publicznej wobec organów administracji ogólnej i zespolonej³¹.

Dekret z 13 XI 1945 r. o zarządzie Ziem Odzyskanych, tworzący nowe ministerstwo o tej samej nazwie, rozciągnął na obszar tych ziem ustawodawstwo obowiązujące na obszarze Sądu Okręgowego w Poznaniu, a w zakresie prawa pracy ustawodawstwo obowiązujące w górnośląskiej części województwa śląskiego. Zapoczątkował proces scalania ziem zachodnich i północnych z resztą ziem polskich. Dekret wprowadził w miejsce pełnomocników okręgowych i obwodowych wojewodów i starostów, chociaż w praktyce nadal używano dotychczasowych nazw. Pełnomocnicy sprawowali w swoim okręgu, poza funkcjami administracji ogólnej i zespolonej, zwierzchnie kierownictwo nad wszystkimi działami zarządu państwowego w zakresie kompetencji Ministerstwa Ziem Odzyskanych i mogli w tych sprawach wydawać zarządzenia wszystkim organom administracji rządowej. Realizacja tych uprawnień w stosunku do powstających

²⁹ Wojewódzkie Archiwum Państwowe w Olsztynie, Urząd Pełnomocnika Rządu syg. 62, Mazurski Dziennik Urzędowy Pełnomocnika Rządu nr 1 z 1945 r.

³⁰ Zob. M. Jaworski, o.c., s. 56 i n.; zob. L. Gluck, o.c., s. 110.

³¹ Przekazanie funkcji ministra Administracji Publicznej, którym był w tym czasie W. Kiernik z PSL, ministrowi Ziem Odzyskanych, którym został W. Gomułka z PPR, umożliwiło eliminację wpływów PSL w aparacie administracji zespolonej na obszarze ziem zachodnich i północnych. Por. H. Rybicki, *Stosunki między partiami politycznymi na Pomorzu Zachodnim w latach 1945 - 1946*, Rocznik Koszaliński 1965, s. 75; M. Jaworski, o.c., s. 60.

organów administracji niezespólonej natrafiała od początku na trudności.

W celu szybszego zespolenia ziem odzyskanych z resztą ziem polskich i bardziej intensywnego ich zagospodarowania, zdecydowano pewną liczbę powiatów granicznych włączyć do starych województw. Akcję tę zapoczątkowano już w połowie 1945 r. W dniu 7 VII 1945 r. Rada Ministrów przyłączyła szereg powiatów ziem zachodnich i północnych do województwa gdańskiego, pomorskiego, białostockiego i poznańskiego³². Nowy podział tych ziem przeprowadzony został przez Radę Ministrów 29 V 1946 r. W miejsce dotychczasowych okręgów utworzone zostały województwa: olsztyńskie, szczecińskie i wrocławskie. Dla powiatów pogranicznych włączonych do województw: gdańskiego, poznańskiego, białostockiego oraz śląskiego przewidziano utworzenie ekspozytur urzędów wojewódzkich, którymi kierować mieli wicewojewodowie. W praktyce została powołana jedynie ekspozytura w Gorzowie³³. Proces administracyjnego scalania ziem zachodnich i północnych z resztą ziem państwa polskiego zakończył się wydaniem w dniu 11 I 1949 r. ustawy, która zlikwidowała Ministerstwo Ziem Odzyskanych.

3. Kierownicze siły polityczne Polski Ludowej z chwilą przesądzenia sprawy utworzenia scentralizowanej administracji rządowej, zdecydowały się reaktywować instytucje samorządu terytorialnego istniejące w II Rzeczypospolitej. Samorząd ten, szczególnie na szczeblu gminy wiejskiej i miejskiej cieszył się poparciem i uznaniem społeczeństwa, gdyż zapewniał mu bezpośredni wpływ na wykonywanie zadań publicznych o znaczeniu lokalnym. Wprowadzone zmiany polegały na ujednoliceniu jego struktury organizacyjnej na obszarze całego kraju. Aby ten cel osiągnąć, zlikwidowano autonomię Śląska i zniesiono odrębności istniejące na obszarze byłego zaboru pruskiego. W całym kraju powołano do życia samorząd wojewódzki. Utrzymany został podział na organy uchwałodawcze i wykonawcze samorządu terytorialnego. Kompetencje organów uchwałodawczych powierzono radom narodowym, które wykonywały je obok innych uprawnień w zakresie planowania i kontroli administracji rządowej³⁴. Istotne znaczenie dla działalności samorządu miało zwiększenie jego samodzielności finansowej przez przyznanie mu dodatkowych źródeł z określonych podatków³⁵.

Zakres działania samorządu terytorialnego obejmował, podobnie jak w II Rzeczypospolitej, sprawy publiczne o lokalnym znaczeniu nie zastrzeżone do kompetencji organów administracji rządowej. Wyraźnie wy-

³² Monitor Polski, nr 29 z 1945 r.

³³ Zob. M. Jaworski, o.c., s. 124.

³⁴ Zob. W. Brzeziński, *Struktura prawna samorządu terytorialnego w Polsce*, Gazeta Administracji, nr 7-8 z 1947 r.

³⁵ Por. Okólnik Ministra Administracji Publicznej, nr 54 z 17 X 1945 r., Dziennik Urzędowy Ministerstwa Administracji Publicznej, nr 3 z 1946 r.

łączone zostały z jego zakresu działania sprawy zagraniczne, wojskowe, wymiaru sprawiedliwości, lasów, górnictwa, lotnictwa, kolei, dróg publicznych i wojewódzkich, dróg wodnych, poczty i telekomunikacji. Praktycznie, na plan pierwszy wysuwało się zarządzanie zakładami i przedsiębiorstwami komunalnymi o charakterze użyteczności ogólnej. Zmniejszała się natomiast działalność związków międzykomunalnych, których zakłady przejmowały organy administracji rządowej. Funkcje administracji rządowej zlecane organom wykonawczym samorządu terytorialnego zostały utrzymane a niejednokrotnie nawet znacznie rozszerzone. Występowała bowiem tendencja do nadmiernego obciążania samorządów gmin wiejskich i miejskich różnego rodzaju czynnościami, nie należącymi do ich ustawowo określonych zadań ³⁶. W miastach wydzielonych organy wykonawcze samorządu terytorialnego przejęły wszystkie funkcje administracji rządowej.

Pion organów wykonawczych samorządu terytorialnego dzielił się pod względem właściwości strukturalnych na dwie grupy. Pierwszą tworzyły organy samorządu wojewódzkiego i powiatowego, drugą samorządu miejskiego i gminnego. Organami wykonawczymi samorządu wojewódzkiego były wydziały wojewódzkie, samorządu powiatowego wydziały powiatowe. Składały się one z 6 członków wybieranych przez wojewódzkie bądź powiatowe rady narodowe. Funkcje przewodniczących wydziałów pełnili z urzędu wojewoda i starostowie. Takie rozwiązanie trybu kreowania organów zapewniało z jednej strony wpływ czynnika społecznego, który reprezentowały rady narodowe, z drugiej zaś umożliwiało koordynację działalności administracji samorządowej i administracji rządowej w województwie i powiecie. W ramach uprawnień przyznanych samorządowi wydział wojewódzki przygotowywał sprawy pod obrady wojewódzkiej rady narodowej i jej prezydium, decydował we wszystkich sprawach niezastrzeżonych do decyzji rady bądź jej prezydium, wykonywał uchwały i inne zadania zlecone mu przez radę. Sprawował ponadto władzę porządkową nad prezydentami i członkami zarządu miast wydzielonych. W podobny zakres uprawnień i obowiązków wyposażony był wydział powiatowy. Obsługę techniczno-organizacyjną wydziałów wojewódzkich i powiatowych wykonywały początkowo odrębne biura. W 1947 r. biura te, tam gdzie jeszcze istniały, zostały zlikwidowane a funkcje ich przejęły wydziały i referaty samorządowe w urzędach wojewódzkich i starostwach ³⁷. Praktyczne efekty tego posunięcia, dyktowane względami osz-

³⁶ Por. J. Starościak, *Po stronie gminy*, Rada Narodowa, nr 6 z 1948 r.; M. Morawski, *W sprawie odciążenia gmin*, Rada Narodowa, nr 1 z 1950 r.

³⁷ Zob. Okólnik Ministra Administracji Publicznej, nr 13 z dnia 12 II 1947 r., Dziennik Urzędowy Ministerstwa Administracji Publicznej, nr 2 z 1947 r. Okólnik ten oznaczał zakończenie procesu łączenia, który wystąpił już w praktyce znacznie wcześniej. Zob. B. Walański, *Tendencje rozwojowe samorządu polskiego*, Rada Narodowa, nr 14 z 1945 r.

czędnościowymi, prowadziły do podporządkowania organów wykonawczych samorządu wojewódzkiego i powiatowego wojewodom i starostom, i pozbawienia rad narodowych jako organów uchwałodawczych tego samorządu, własnego zaplecza biurowo-technicznego, zwykle przecież istotnego przy realizowaniu ich samodzielnych uprawnień³⁸.

Funkcje organów wykonawczych samorządu miejskiego wykonywały zarządy miejskie, składające się w miastach wydzielonych z prezydenta i wiceprezydenta, a w miastach niewydzielonych z burmistrza i wiceburmistrza oraz 3 do 6 członków zarządu. Wszystkich wybierały rady miejskie. Organami samorządu gminnego były zarządy gminne, w skład których wchodził: wójt, podwójci i 3 członków zarządu. Wybierały ich gminne rady narodowe. Obok organów kolegialnych, którymi były zarządy gminne i miejskie, istniały organy jednoosobowe: prezydent, burmistrz, wójt. Podział spraw załatwianych kolegialnie bądź jednoosobowo określały ustawy szczególne, normujące konkretny zakres uprawnień organów samorządu. W ramach uprawnień przyznanych samorządowi terytorialnemu organy wykonawcze przygotowywały wszystkie sprawy wymagające decyzji organów uchwałodawczych, uchwały plan wykonania budżetu i regulamin pracy zarządu, ustalały ceny i opłaty za korzystanie z zakładów i przedsiębiorstw komunalnych.

Nadzór nad organami wykonawczymi samorządu terytorialnego powierzony został organom administracji rządowej, organom wykonawczym samorządu wyższego stopnia i radom narodowym³⁹. Wobec wydziałów wojewódzkich i zarządów miejskich w Warszawie oraz Łodzi nadzór realizowany był bezpośrednio przez ministra administracji publicznej, a na ziemiach zachodnich i północnych przez ministra Ziem Odzyskanych. Nadzór nad działalnością wydziałów powiatowych i zarządów miejskich miast wydzielonych sprawował wydział wojewódzki, a nad działalnością zarządów gminnych i miejskich miast niewydzielonych wydział powiatowy. Nadzór nad czynnościami przełożonych gmin, prezydentami, burmistrzami i wójtami w zakresie zleconych funkcji administracji rządowej wykonywali wojewodowie i starostowie. Pod względem przedmiotowym nadzór rozciągał się na wszystkie ważniejsze przejawy działalności organów wykonawczych samorządu. Wśród uprawnień nadzorczych doniosłe znaczenie praktyczne miało zatwierdzenie wyborów przewodniczących organów wykonawczych. Wybór prezydenta i wiceprezydentów podlegał zatwierdzeniu ministra administracji publicznej, po wysłuchaniu opinii prezydium wojewódzkiej rady narodowej, natomiast wybór

³⁸ Ograniczanie wpływu rad narodowych na działalność organów wykonawczych samorządu sygnalizowano już wcześniej. Por. J. Kuśmerek, *Zagadnienie ustroju władz lokalnych*, Rada Narodowa, nr 11 z 1945 r.; *Konferencja Przewodniczących Wojewódzkich Rad Narodowych w dniach 28 i 29 X 1946 r.*, Warszawa 1947, s. 131.

³⁹ K. Biskupski, o.c., s. 195 i n.

burmistrza i wiceburmistrzów wymagał zatwierdzenia wojewody, po wysłuchaniu opinii prezydium powiatowej rady narodowej. Wybory wójtów i podwójcich zatwierdzał starosta. Odrębne uprawnienia przyznane zostały radom narodowym. Każdy organ wykonawczy samorządu terytorialnego podlegał kontroli rady narodowej stopnia wyższego. Wszystkie jego uchwały mogły zostać wstrzymane przez prezydium rady narodowej stopnia wyższego w przypadku uznania ich niecelowości, niezgodności z prawem lub zasadniczą linią działalności KRN. Każdy organ wykonawczy mógł zostać rozwiązany przez radę narodową stopnia wyższego. Przyjęta dwutorowość w realizowaniu nadzoru nad organami wykonawczymi samorządu wywoływała liczne rozbieżności w teorii i praktyce ⁴⁰.

4. Rady narodowe pierwszych lat Polski Ludowej zajmowały szczególne miejsce i odgrywały specyficzną rolę w organizacji i funkcjonowaniu terytorialnego aparatu państwowego. Stanowiły nowy element w ustroju politycznym państwa, świadczący o tendencji jego demokratyzacji. Pierwotna koncepcja powierzenia terytorialnym radom narodowym pełni władzy państwowej została uznana za przedwczesną. Doczekała się urzeczywistnienia dopiero w 1950 r.

Do tego czasu rady narodowe będące swoistą — bo nie obieralną — reprezentacją społeczeństwa, wyposażone były w skromny zakres bezpośredniej władzy, przejawiającej się w samodzielności podejmowania decyzji w konkretnych sprawach. Przysługiwały im natomiast rozległe uprawnienia kontrolne w stosunku do całej administracji rządowej. Organizacja rad narodowych opierała się na hierarchicznej strukturze. Na jej szczycie znajdowała się Krajowa Rada Narodowa, a niżej kolejno: wojewódzkie, powiatowe, miejskie i gminne rady narodowe. W miastach powyżej 200 tys. mieszkańców utworzone zostały w początkach 1946 r. dzielnicowe rady narodowe.

Pierwsze rady narodowe powołane zostały w centralnych rejonach kraju w ostatnich miesiącach okupacji. W miarę wyzwania kraju następowało ujawnianie rad narodowych i przejmowanie przez nie władzy na określonym terytorium. Do momentu powołania wojewodów i starostów rady wykonywały wszystkie funkcje administracji zespolonej i samorządowej ⁴¹. Tam gdzie nie istniały załączkowe rady narodowe utworzone w czasie okupacji przystępowano do ich tworzenia. Inicjatywa wychodziła od partii politycznych, głównie PPR i PPS, pełnomocników PKWN wysyłanych do określonych miejscowości, grup operacyjnych ⁴². W późniejszym okresie aktywny udział w ich tworzeniu przypadł wojewodom i starostom, a na ziemiach zachodnich i północnych okręgowym i obwo-

⁴⁰ Zob. M. Jaroszyński, *Zagadnienia rad narodowych*, s. 17, Cz. Ura, o.c., s. 229 i n.

⁴¹ Por. K. Kersten, o.c., s. 340.

⁴² Por. H. Majecki, o.c., s. 23; K. Kersten, o.c., s. 81.

dowym pełnomocnikiem Rządu⁴³. Wielu starostów i wojewodów pełniło jednocześnie funkcje przewodniczących rad narodowych⁴⁴. Na obszarze Polski dawnej proces tworzenia rad narodowych zakończył się w 1945 r. Na ziemiach zachodnich i północnych rady zaczęły sporadycznie powstawać w 1945 r. a masowo w 1946 r. Początkowo powoływano rady tymczasowe w postaci komitetów osiedleńczych czy różnego rodzaju rad doradczych⁴⁵. W miarę, jak napływali osadnicy polscy i rozwijało się życie polityczne i społeczne przystępowano do tworzenia rad w składzie przewidzianym przez ustawodawstwo o radach narodowych.

Rady narodowe nie pochodziły z wyborów powszechnych. Jedynie niektóre rady gminne wybierane były na zebraniach ogólnych ludności albo w wyborach, w których uczestniczyli wszyscy mieszkańcy gminy⁴⁶. Były to jednak wyjątki; regułą stanowiła dęsygnacja członków rady przez ugrupowania polityczne i organizacje społeczne. Rezygnacja z systemu wyborów powszechnych, jako najbardziej demokratycznego sposobu kształtowania składu rad narodowych, wynikała z obaw przed opanowaniem ich przez przeciwników rewolucji ludowodemokratycznej i sabotowaniem postępowych przeobrażeń społecznych.

Kształtowanie składu rad narodowych oparte zostało na systemie delegowania i kooptowania członków⁴⁷. Prawo delegowania radnych przy-

⁴³ Por. A. Spandowska, *Orka na ugorze*, Rada Narodowa, nr 45 - 46 z 1946 r. Instrukcja z 1 II 1945 r. o organizowaniu rad narodowych na ziemiach wyzwolonych spod okupacji niemieckiej przewidywała, że rady mają pełnić również funkcje administracyjne, Rada Narodowa, nr 2 z 1945 r.

⁴⁴ Por. Wojewódzkie Archiwum Państwowe w Kielcach, Zespół WRN, sygn. 1, zob. też K. Kersten, o.c., s. 346.

⁴⁵ Por. H. Rybicki, *Stosunki między partiami politycznymi...*, s. 76. K. Golczewski, o.c., s. 181 i n.; M. Jaworski, o.c., s. 114; E. Wojnowski, o.c., s. 72, 106, i n.; P. Zaremba, *Pierwszy szczeciński rok 1945*, Poznań 1966, s. 203. Zob. też instrukcję w sprawie powołania Komitetów Osiedleńczych opublikowaną w Biuletynie pełnomocnika Generalnego dla ziem odzyskanych nr 1 z 1945 r. Biuro Prezydialne KRN w uchwale z 18 IX 1945 r. przewidywało tworzenie rad narodowych tymczasowych w składzie zmniejszonym do 25%.

⁴⁶ Zob. H. Majecki, o.c., s. 24. Sam byłem obserwatorem wyborów do Gminnej Rady Narodowej w Rybnie, powiat sochaczewski, które odbyły się w pierwszych dniach kwietnia 1945 r. z inicjatywy miejscowego działacza Stronnictwa Ludowego Z. Pruskiego. W dniu wyborów mieszkańcy gminy, powiadomieni uprzednio przez sołtysów zebrali się na placu. Zwolennicy dwóch występujących partii, PPR i SL ustawili się obok siebie czwórkami, obliczono głosujących i proporcjonalnie podzielono mandaty.

⁴⁷ W sprawie interpretacji i oceny systemu kształtowania składu rad por. J. Starościak, *Uwagi o przemianach administracji publicznej. Zarys historyczno-polityczny pierwszego rządu demokratycznego w Polsce 1944 - 1946*, Warszawa 1946, s. 141; K. Biskupski, o.c., s. 54; W. Dawidowicz, *Udział mas pracujących w administracji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1955, s. 22; Z. Rybicki, *Rzecz o radach narodowych w Polsce w latach 1944 - 1950*, CPH, t. XV, z. 2, 1963, s. 23 i n.

znane zostało wszystkim organizacjom i zrzeszeniom demokratyczno-niepodległościowym, które zgłosiły swą działalność we właściwych organach rządowych i uznawały moc obowiązującą Konstytucji z 17 III 1921 r. Delegatami tych organizacji mogły być osoby, które brały czynny udział w walce z okupantem lub uczestniczącą aktywnie w akcji odbudowy państwowości polskiej w zakresie politycznym, społecznym, gospodarczym lub kulturalnym, jeżeli ukończyły 21 rok życia. Wyłączone były od delegowania osoby pozostające pod zarzutem współpracy z okupantem niemieckim bądź obciążone zarzutem zwalczania niepodległościowych organizacji demokratycznych. Najpoważniejszy udział w delegowaniu swych przedstawicieli do rad narodowych przypadł partiom politycznym uczestniczącym w bloku rządowym, czyli Polskiej Partii Robotniczej, Polskiej Partii Socjalistycznej, Stronnictwu Ludowemu, Stronnictwu Demokratycznemu, Polskiemu Stronnictwu Ludowemu i Stronnictwu Pracy. O wiele mniejszy wpływ na kształtowanie składu rad narodowych miały organizacje społeczne i zawodowe. Część członków wojewódzkich i powiatowych rad narodowych delegowana była przez rady niższego stopnia. Każda rada narodowa miała prawo dokooptować do swego grona przedstawicieli nauki, kultury, sztuki, literatury, wojskowości. Ich liczba nie mogła przekraczać, zależnie od stopnia, od 1/6 do 1/4 ogółu członków rady. W skład wojewódzkich rad narodowych wchodził z urzędu wojewodowie, a w skład powiatowych rad narodowych starostowie. Ogólna, maksymalna liczba członków rad narodowych, zależnie od stopnia, wynosiła od 36 do 120 osób.

Liczebność reprezentacji poszczególnych partii politycznych delegowanych do rad narodowych ustalały w drodze porozumień ich instancje kierownicze określonego szczebla terytorialnego. W celu zapewnienia harmonijnej współpracy politycznej Centralna Komisja Porozumiewawcza Stronnictw Demokratycznych PPR, PPS, SL i SD ustaliła na początku 1945 r. proporcje reprezentacji poszczególnych stronnictw w radach narodowych. W wojewódzkich, powiatowych i gminnych radach narodowych przedstawicielstwo PPR, PPS i SL kształtować się miało na zasadzie równej liczby mandatów, a wielkości przedstawicielstwa SD miały określić miejscowe komisje porozumiewawcze. W miejskich radach narodowych reprezentacjom PPR i PPS przypadać miała jednakowa liczba mandatów, natomiast reprezentację SL i SD określać miały miejscowe komisje porozumiewawcze. Gdy na danym obszarze nie działało określone stronnictwo, miejscowe komisje porozumiewawcze uprawnione były do dokonywania odpowiednich zmian i korektur⁴⁸.

Realizacja postanowień tego układu politycznego, ustalającego zasięg wpływów poszczególnych partii w radach narodowych natrafiała na różnorodne przeszkody. Brak w danym okręgu ogniw organizacyjnych danej

⁴⁸ Por. Rada Narodowa, nr 2 z 1945 r.

partii powodował konieczność przyjmowania innych proporcji podziału mandatów. Pojawienie się nowych partii PSL i SP wpływało na dokonywanie w przyjętym schemacie istotnych zmian. Niejednokrotnie poszczególne partie wykazywały tendencje do ograniczania reprezentacji innych partii wbrew przyjętym proporcjom.

Wpływ na skład rad narodowych miały również same rady. Przyznane im zostało uprawnienie do kooptacji znacznej części członków, która nie mogła przekraczać 1/4 ogólnego składu. W ten sposób same rady uczestniczyły w kształtowaniu swego składu. Rady narodowe i ich prezydium dysponowały ponadto uprawnieniami do zawieszania i wykluczania członków. Prezydium mogło pozbawić radnego mandatu z powodu dwukrotnego, nieusprawiedliwionego opuszczenia sesji rady, a rada mogła zawiesić go w prawach członkowskich a nawet wykluczyć ze swego składu. Prawo zawieszenia i wykluczenia członka każdej rady przysługiwało KRN, potem jej Prezydium a od 1947 r. Radzie Państwa.

Przyjęty system kształtowania składu rad narodowych zapewniał PPR i partiom sojuszniczym decydujący wpływ na ich polityczne oblicze. Utrudniał lub uniemożliwiał opozycji oddziaływanie na kierunek działalności aparatu państwowego⁴⁹. Pozwalał partiom bloku demokratycznego ustalać liczebność ich reprezentacji w radach narodowych, określać liczbę bezpartyjnych, ograniczyć do minimalnych rozmiarów a następnie całkowicie wyeliminować przedstawicieli PSL⁵⁰, dokonywać eliminacji elementów klasowo i politycznie obcych. W 1946 r. cztery partie bloku demokratycznego dysponowały 54,2% mandatów w terenowych radach narodowych, a w 1949 r. 85,7% ogółu radnych. W tym samym czasie liczebność reprezentacji PSL z 13,6% spadła do 1%. Liczebność radnych bezpartyjnych wynosząca w 1946 r. 25,8% skurczyła się w 1949 r. do 12,9%⁵¹. Przemiany w składzie rad narodowych zapoczątkowane w 1948 r. doprowadziły do usunięcia z wojewódzkich i powiatowych rad narodowych wielu przedstawicieli niektórych odłamów inteligencji i sfer drobnomieszczańskich oraz zwiększenia udziału robotników i biednych chłopów⁵². Jednocześnie usunięto jednak z rad kadre doświadczonych sa-

⁴⁹ Zob. S. Zawadzki, *Droga rozwojowa...*, s. 46; Cz. Ura, o.c., s. 77.

⁵⁰ Por. J. Gołębiowski, *Pierwsze lata 1945 - 1947*, Katowice 1969, s. 322 i n.; H. Rybicki, *Stosunki między partiami politycznymi...*, s. 89 i n.; H. Majecki, o.c., s. 123; Z. Trawińska, *Kierownicza rola PPR w organizowaniu i utrwalaniu władzy ludowej na Rzeszowszczyźnie w świetle sprawozdań KW PZPR w Rzeszowie — wybrane dokumenty z lat 1945 - 1948*, Rocznik Województwa Rzeszowskiego za rok 1976 - 1967, Rzeszów 1969, s. 234, 257, 269.

⁵¹ Por. B. Zawadzka i S. Zawadzki, *Ewolucja składu rad narodowych*, Problemy Rad Narodowych, nr 10 z 1967 r., s. 42.

⁵² Por. Przemówienie wicemarszałka Sejmu R. Zambrowskiego na naradzie aktywu rad narodowych i administracji terytorialnej, *Gazeta Administracji*, nr 9 - 11 z 1948 r.; S. Zawadzki, *Droga rozwojowa...*, s. 51; T. Hattowski, *Prace wojewódzkich rad narodowych*, Rada Narodowa, nr 6 i 7 z 1950 r.

morządowców, co ujemnie odbiło się na efektywności pracy rad narodowych⁵³.

Oparcie systemu powoływania rad narodowych na zasadzie delegacji i kooptacji zapewnić miało określony stopień homogeniczności politycznej rad i umożliwić realizację programowych założeń rewolucji ludowo-demokratycznej. W delegowaniu przez partie polityczne, organizacje społeczne i zawodowe tkwiła pewna forma pluralizmu, skoro obywatele należący jednocześnie do kilku organizacji, mogli za ich pośrednictwem wywierać kilkakrotny wpływ na skład rad narodowych. Z drugiej strony obywatele nie należący do żadnej z uprawnionych organizacji, pozbawieni byli możliwości wpływania na skład rad narodowych. W związku ze zmianami, jakim podlegały rady zarówno pod względem politycznym, jak i społeczno-zawodowym, powstaje pytanie — w jakim stopniu odzwierciedlały one przemiany zachodzące w opinii i nastrojach społeczeństwa, a w jakiej mierze były wykładnikiem poglądów i koncepcji kierownictwa PPR i PPS, a od 1948 r. PZPR.

Podstawową formę funkcjonowania rad narodowych stanowiły posiedzenia plenarne. Odbywać się miały co miesiąc. Z inicjatywy prezydium lub 1/4 części radnych mogły być zwoływane posiedzenia nadzwyczajne. Obecność członków na posiedzeniach była obowiązkowa. Dwukrotne, nieusprawiedliwione opuszczenie posiedzenia groziło utratą mandatu. Uchwały zapadały zwykłą większością głosów, przy obecności co najmniej 1/3 członków. Posiedzenia były jawne. W celu skutecznej realizacji zadań, rady powoływały swoje organy wewnętrzne, prezydium i komisje. W skład prezydium wchodził przewodniczący, jego zastępca i 3 członków. Nie mogli wchodzić do prezydium członkowie wydziału wojewódzkiego i powiatowego oraz członkowie zarządu miejskiego i gminnego. Prezydium reprezentowało radę na zewnątrz, kierowało jej pracami, zwoływało posiedzenia rady, sprawowało nadzór nad radami niższych stopni i ich prezydiami. Dla prowadzenia działalności między posiedzeniami, w zakresie kompetencji przyznanych radom, powoływane były stałe i nadzwyczajne komisje. Status prawny komisji nie został dokładnie określony⁵⁴.

Podstawowy zakres uprawnień rad narodowych sprowadzał się do wykonywania zadań należących do kompetencji samorządu terytorialnego. Rady narodowe reprezentowały bowiem jego organy uchwałodawcze. W ramach tych uprawnień rady narodowe powoływały organy wykonawcze samorządu, uchwały budżet i plan świadczeń w naturze, określały zasady zaciągnięcia pożyczek, nabywania, zbywania i obciążania majątku nieruchomego, uchwały regulaminy obrad rady i komisji. Szczególnego

⁵³ Por. Cz. Ura, o.c., s. 58.

⁵⁴ Organizację i działalność komisji rad narodowych przedstawił bliżej Cz. Ura, o.c., s. 73 i n.

znaczenia nabierał wybór organów wykonawczych samorządu w miastach wydzielonych, w których pełniły one funkcje organów administracji zespolonej. Wprowadzone przez nowelę z 1946 r. uprawnienia do planowania działalności publicznej nie mogły być realizowane w szerszym zakresie ze względu na niewykształcony jeszcze system planowania lokalnego ⁵⁵.

Uprawnienie rad narodowych do sprawowania kontroli nad działalnością administracji terytorialnej, tak samorządowej jak i rządowej, świadczyły o ich nowej roli w porównaniu z radami samorządowymi II Rzeczypospolitej. W prawie kontroli dostrzegano tę szczególną właściwość rad, która miała dowodzić ich charakteru, terenowych organów władzy państwowej. W szeroko zakreślonych uprawnieniach kontrolnych widziano nowe i główne zadania rad narodowych ⁵⁶. Prezydent KRN Bolesław Bierut na konferencji przewodniczących wojewódzkich rad narodowych w 1945 i 1946 r. wskazywał, że rola i zadania rad narodowych polegają głównie na przeciwdziałaniu zwyrodnieniom biurokratycznym aparatu wykonawczego, niedopuszczaniu do oderwania się go od mas pracujących, na wychowaniu obywateli przez wciąganie ich do współudziału w wykonywaniu zadań państwowych i społecznych ⁵⁷. Zakres uprawnień kontrolnych rad narodowych, określony ogólnie przez akty ustawodawcze, konkretyzowała uchwała Prezydium KRN z 25 czerwca 1946 r. Rozciągała ona tę kontrolę na wszystkie organy administracji terenowej, tak zespolonej jak i niezespolonej, przedsiębiorstwa państwowe i spółdzielnie. Przy organach podległych Ministerstwu Bezpieczeństwa Publicznego kontrola ta została określona w zmniejszonych rozmiarach. Merytorycznie obejmowała legalność, celowość i zgodność z zasadniczą linią działalności KRN ⁵⁸. Istotnym przejawem uprawnień kontrolnych było wyrażanie opinii o kandydatach na starostów i wojewodów oraz możliwość żądania ich odwołania ⁵⁹.

Praktyczna realizacja przez rady narodowe przyznanych uprawnień odbiegała od ich formalnoprawnego zakresu. Najpełniej wykorzystywały

⁵⁵ Zob. M. Jaroszyński, *Zagadnienia rad narodowych...*, s. 22.

⁵⁶ Por. K. Biskupski, o.c., s. 91; M. Jaroszyński, *Zagadnienia rad narodowych...*, s. 23; W. Dawidowicz, o.c., s. 21.

⁵⁷ *Konferencja Przewodniczących Wojewódzkich Rad Narodowych 28 i 29 X 1946 r.*, Warszawa, 1947, s. 37 i n.; *Konferencja Przewodniczących Wojewódzkich Rad Narodowych z 26 i 27 XI 1945 r.*, Warszawa 1946, s. 129.

⁵⁸ Rada Narodowa, nr 26 z 1946 r., Por. też J. Staroścjak, *Z zagadnień uspołecznienia administracji publicznej*, Gazeta Administracji, nr 8 z 1948 r.

⁵⁹ Sprzeciwy miały miejsce rzadko, podobnie jak i wnioski o ich odwołanie. Gdy Powiatowa Rada Narodowa w Tarnowie uchwaliła wotum nieufności staroście, Prezydium WRN w Krakowie uchyliło je jako formalnie niezgodne z ustawą o radach narodowych. Starosta podejmował wysiłki zmierzające do rozwiązania rady. Zob. *Konferencja Przewodniczących Wojewódzkich Rad Narodowych z 28 i 29 X 1946 r.*, Warszawa 1947, s. 133. Por. też K. Jaktorowicz, *O czynną postawę w życiu publicznym*, Rada Narodowa, nr 18 z 1945 r.

radę swoje kompetencje w zakresie funkcji samorządowych. Przy realizowaniu pozostałych uprawnień obserwowano raczej mierną lub zgoła niewielką aktywność rad narodowych⁶⁰. Posiedzenia odbywały się rzadziej od ustawowo ustalonych. Sami radni często lekceważyli swoje obowiązki, opuszczając posiedzenia. Prawie we wszystkich numerach tygodnika „Rada Narodowa” znajdowały się wezwania do zwiększenia aktywności rad, zwłaszcza w zakresie uprawnień kontrolnych⁶¹. W 1949 r. uznano, że niedostateczne wykorzystywanie uprawnień kontrolnych przez rady spowodowane było „zaśmieceniem” składu rad przez elementy drobnomieszczańskie i kułackie⁶². Występował też niekiedy lekceważący stosunek organów administracji rządowej do rad i tendencja do komenderowania⁶³. Wskazywano też na brak głębszej więzi rad narodowych ze społeczeństwem⁶⁴.

Nadzór nad działalnością rad narodowych został szeroko rozbudowany. Każda rada narodowa podlegała bezpośredniemu nadzorowi rady wyższego stopnia. Zwierzchni nadzór nad wszystkimi radami narodowymi sprawowała Krajowa Rada Narodowa. Ustalała ona kierunek działalności rad narodowych. Jej uprawnienia przejęło od 1 I 1945 r. Prezydium KRN, a od 1947 r. Rada Państwa. W ramach uprawnień nadzorczych organy te udzielały radom instrukcji, niekiedy bardzo szczegółowych. Przedmiotowy zakres nadzoru kształtował się bardzo szeroko. Wszystkie uchwały rad narodowych dotyczące budżetu, wprowadzenia i pobierania podatków i opłat, zaciągnięcia pożyczki lub objęcia zobowiązania, nabywania, zbywania i obciążania majątku nieruchomego, lokaty kapitału wymagały zatwierdzenia prezydium rady wyższego stopnia. Uprawnienie to rozciągało się również na wszystkie uchwały, które stosownie do utrzymanych w mocy przepisów samorządowych z II Rzeczypospolitej podlegały zatwierdzeniu przez władze nadzorcze. Prezydium wyższej hierarchicznie rady narodowej miało prawo wstrzymać wykonanie każdej uchwały rady

⁶⁰ Por. Wypowiedzi na konferencjach Przewodniczących Wojewódzkich Rad Narodowych z 1945 i 1946 r., S. Zawadzki, *Droga rozwojowa...*, s. 46; Z. Nowakowski, *Rola rad narodowych w ustroju państwowym*, Rada Narodowa, nr 2 z 1946 r.; Z. Nowakowski, *O ustrój administracji lokalnej*, Rada Narodowa, nr 17 z 1946; K. Biskupski, o. c., s. 206; J. Szreniawski, *Rozwój historyczny rad narodowych w aspekcie prawnoustrojowym. Z problematyki rad narodowych*, Lublin, 1961, s. 32 i n.; Cz. Ura, o. c., s. 68.

⁶¹ Oto tytuły artykułów zamieszczone w nr 18 z 1945 roku: K. Jaktorowicz, o. c.; Z. Byrski, *O docenianie ważności rad narodowych*; J. Kuśmierek, *Organizujemy kontrolę społeczną*.

⁶² M. Jaroszyński, *Gdzie jesteśmy*, Rada Narodowa, nr 1/2 z 1949 r.

⁶³ Zob. T. Trzeciński, *Współdziałanie administracji z radami narodowymi*, Rada Narodowa, nr 4 z 1945 r.

⁶⁴ Por. *O budownictwie partyjnym. Uchwały KC PZPR 1949 - 1953*, Warszawa 1954, s. 265; wypowiedzi na Konferencji Przewodniczących Wojewódzkich Rad Narodowych z 1945 i 1946 r.

niższego stopnia i jej organu wykonawczego, którą uznało za niezgodną z prawem, niecelową lub niezgodną z zasadniczą linią działalności KRN. Rozległy i szczegółowy zakres nadzoru prowadził w praktyce do daleko idącego skrępowania samodzielności działania rad narodowych⁶⁵.

5. Organizację administracji państwowej w pierwszych latach Polski Ludowej przenikały tendencje centralistyczne. Przejawiały się one przede wszystkim w sprawowaniu władzy państwowej w terenie przez aparat administracji rządowej, tak zespolonej jak i niezespolonej. Administracja samorządowa stanowiła uzupełnienie rządowej. Pierwiastki demokratyczne i ludowładcze w strukturze aparatu terytorialnego reprezentowały rady narodowe. Wprawdzie zakres bezpośredniej władzy, w jaką wyposażone zostały rady narodowe przedstawiał się skromnie, ale za to ich uprawnienia kontrolne zakresłone zostały bardzo szeroko. Kontroli rad narodowych podlegał administracji samorządowej cały niemal aparat terytorialny władzy państwowej.

Jakie przyczyny złożyły się na przyjęcie tego modelu rozwiązań? Na jego wykształcenie oddziaływała przede wszystkim obiektywna sytuacja społeczno-polityczna w Polsce, w jakiej musiała realizować zadania rewolucji ludowodemokratycznej klasa robotnicza w sojuszu z biednym chłopstwem i postępową częścią inteligencji. Odrzucony został pogląd, jakoby istniejący model administracji lokalnej był konsekwencją tzw. „prawicowo-nacjonalistycznego odchylenia”. W pierwszych latach po wyzwoleniu nie istniały wystarczające przesłanki pozwalające przekazać pełnię władzy państwowej radom narodowym. Wprowadzenie „czystego modelu” rad stwarzało niebezpieczeństwo, nie tylko dla realizacji programu przeobrażeń społeczno-gospodarczych, nakreślonych przez Manifest Lipcowy, ale również i dla utrwalenia władzy ludowodemokratycznej na obszarze całego kraju.

Przywracanie starych form organizacyjnych administracji państwowej i samorządowej z okresu II Rzeczypospolitej, miało też w pierwszym okresie po wyzwoleniu, z jego napięciem uczuć i nastrojów patriotycznych i narodowych, duże znaczenie psychologiczne. Wojewoda, starosta, gmina czy miejska rada narodowa stanowiły dla społeczeństwa symbol odbudowywanej państwowości polskiej. Przeciętny obywatel przywiązywał większe znaczenie do form ustrojowych, znanych mu z II Rzeczypospolitej, które kojarzyły się w jego świadomości z władzą polską, niż do nowej treści społecznej, jaką te stare instytucje były wypełniane.

Abstrahując od niedomagań funkcjonalnych istniejącego modelu administracji terytorialnej, wynikających przede wszystkim ze zbyt małej samodzielności i aktywności rad narodowych, zwłaszcza w zakresie realizacji ich ustawowych uprawnień kontrolnych — należy podnieść — że

⁶⁵ Zob. Cz. Ura, o. c., s. 243, 271.

posiadał on bezsporne walory. Zapewniał bowiem jednolitość i sprawność funkcjonalną rządzenia na obszarze całego państwa przez aparat powoływany przez rząd, przez niego kierowany i przed nim odpowiedzialny za realizację powierzonych zadań. Z drugiej strony przyznawał radom narodowym, reprezentującym społeczeństwo danego okręgu szerokie uprawnienia kontrolne, zapewniające im realny wpływ na działalność administracji rządowej. Umożliwiał też aktywizację obywateli w zakresie rozwiązywania lokalnych spraw życia zbiorowego. O wartości wykształconego w tych latach modelu organizacji terytorialnego aparatu państwowego świadczy fakt, że reforma administracji terytorialnej z 1973 r. nawiązała do jego rozwiązań i konstrukcji.

Michał Pietrzak (Warszawa)

L'ADMINISTRATION LOCALE DANS LES PREMIÈRES ANNÉES DE LA RÉPUBLIQUE POPULAIRE POLONAISE

Résumé

L'auteur s'occupe du processus de formation et ensuite de la structure de l'administration locale en Pologne, dans les années 1944 - 1950. Il cherche à mettre au clair les raisons qui avaient contribué à l'apparition d'un modèle très particulier de cette administration; ensuite il entre dans les détails de la structure des organes de l'administration, de leur compétences et du système de surveillance de leur activité.

Dans ce modèle de 1944 - 1950 on remarque l'apparition, à côté des institutions anciennement établies, des solutions nouvelles, conformes au programme, représenté par la direction du Parti Communiste (PPR). Or, dans la structure administrative on observe à la fois trois „secteurs”: l'administration gouvernementale, l'administration autonome-locale et les conseils populaires.

Les organes de l'administration gouvernementale constituaient l'élément le plus important de l'administration territoriale. Nommés par le gouvernement par lui dirigés et devant lui responsables, ces organes constituaient et assuraient l'homogénéité et l'efficacité de l'administration sur le territoire entier de l'État. L'administration exercée par les organes de l'autonomie locale complétait l'administration gouvernementale, en ce qui concerne les problèmes et les affaires locaux.

Cependant les conseils populaires représentaient et exprimaient le mieux les tendances démocratiques et populaires dans la nouvelle structure de l'administration. Le large pouvoir de contrôle, accordé aux conseils populaires, assurait à la société la possibilité de surveiller l'activité des organes de l'administration gouvernementale, de même que de celle de l'autonomie locale. De la haute valeur de ce témoigne la réforme de l'administration locale, entreprise en Pologne, en 1973, qui, après d'autres expériences, est revenue aux structures et à certaines solutions de 1944 - 1950.

