

I. ROZPRAWY

NA XX-LECIE PRL

ZYGMUNT RYBICKI (Warszawa)

Rozwój rad narodowych w Polsce w latach 1944—1950

I. Podstawy prawne organizacji i funkcjonowania rad narodowych w pierwszych latach po wyzwoleniu. II. Koncepcja ustrojowa rozwoju terenowego aparatu państwowego w Polsce Ludowej. III. Wzrost zadań rad narodowych i warunki ich realizacji.

I. PODSTAWY PRAWNE ORGANIZACJI I FUNKCJONOWANIA RAD NARODOWYCH W PIERWSZYCH LATACH PO WYZWOLENIU

Węzłowy dla każdej rewolucji jest problem władzy¹. Siły społeczne kierujące rewolucją muszą — po pierwsze — zdobyć władzę, a po drugie — podjąć niemniej odpowiedzialny trud wykonywania władzy², aby urzeczywistnić wytyczone zadania polityczne, gospodarcze i kulturalne.

Te ogólne stwierdzenia odnoszą się w całej rozciągłości do przemian, które po drugiej wojnie światowej przyniosły w naszym kraju zwycięstwo demokracji ludowej i utorowały możliwość rozpoczęcia budownictwa socjalistycznego.

Jakkolwiek podstawowe rozstrzygnięcia politycznego charakteru władzy w Polsce zapadły o wiele wcześniej, to jednak okres organizacyjnego kształtowania socjalistycznej koncepcji terenowych organów państwowych sięgał roku 1950. Samo bowiem rozstrzygnięcie politycznej treści

¹ „Najważniejszym zagadnieniem każdej rewolucji jest bez wątpienia zagadnienie władzy państwowej” — pisał Lenin w nr 10 pisma *Roboczyj Put* z 27 (14) IX 1917 r. „Zagadnienia władzy nie można ani ominąć, ani odsunąć, jest to bowiem właśnie zagadnienie podstawowe, decydujące o wszystkim w rozwoju rewolucji, w jej polityce zagranicznej i wewnętrznej” (W. I. Lenin, *Jedno z podstawowych zagadnień rewolucji*, w: *Dzieła*, t. XXV, Warszawa 1951, s. 394).

² „Proletariatowi niezbędna jest władza państwowa, scentralizowana organizacja siły, organizacja przemocy, zarówno w celu złamania oporu wyzyskiwaczy, jak dla kierowania olbrzymią masą ludności: chłopstwem, drobnomieszczaństwem, półproletariuszami, przy «uruchamianiu» gospodarki socjalistycznej” (W. I. Lenin — *Państwo a rewolucja*, w: *Dzieła wybrane*, t. II, Warszawa 1949, s. 172).

władzy nie określa jeszcze w sposób całkowity form realizowania tej władzy. Siły rewolucyjne każdego społeczeństwa muszą bowiem realizować swe zadania budownictwa socjalistycznego w odrębnych nieco warunkach ekonomicznych, demograficznych, historycznych i w określonym stanie świadomości społecznej. Warunki te wpływają na rozwiązania praktyczne i organizacyjne.

W miarę postępu w urzeczywistnianiu politycznych, gospodarczych i kulturalnych zadań rewolucji, kształtowały się również poglądy teoretyczne na strukturę i zadania terenowego aparatu państwowego. Tak jak nowe konstrukcje ustrojowe torować musiały sobie drogę wśród trudności obiektywnych i subiektywnych, tak i wykrystalizowanie się socjalistycznej koncepcji ustroju terenowych organów państwowych nie odbyło się bez kontrowersji i różnicy zdań wypowiedzianych nie zawsze z pozycji akceptacji podstawowych założeń politycznych Polski Ludowej³.

Przedmiotem niniejszych uwag będzie próba przedstawienia analizy zasad organizacji i funkcjonowania organów państwowych w terenie w latach 1944—1950, a więc w okresie, w którym nie tylko wykrystalizowała się i umocniła sama polityczna istota ustroju demokracji ludowej, ale również osiągnięte zostały zasadnicze zmiany strukturalne aparatu terenowego, który poczynając od 1950 roku opiera się na jednolitym systemie organizacyjnym. Próba tej analizy podejmowana jest przez prawnika, stąd głównym przedmiotem zainteresowania będą konstrukcje jurydyczne, oparte na normach prawnych, ujmowanych w działaniu.

Prawo jest jednym z instrumentów realizowania polityki dominujących klas społecznych zorganizowanych w państwo. Mimo względnej samodzielności prawa w stosunku do polityki, spełnia ono rolę typu „służebnego”⁴. Dlatego też normy prawne nie mogą być rozważane w oderwaniu od politycznych zadań, które miały realizować. Tak więc ocena norm prawnych powinna być dokonywana w odniesieniu do politycznych zadań danego okresu, w którym normy powstawały i były stosowane w życiu.

Sam okres powstawania normy prawnej w sensie techniczno-legislacyjnym nie przesądza jeszcze o jej politycznej treści⁵. Po roku 1944

³ Ocenę szeregu poglądów na kształtowanie się terenowego aparatu państwowego w pierwszych latach po wyzwoleniu przynosi praca W. Morawskiego, *Zagadnienia rad narodowych w Polsce Ludowej*, Warszawa 1954. Wypada zaznaczyć, że autor niniejszego opracowania nie podziela w pełni poglądów M. Morawskiego, o czym będzie jeszcze mowa w dalszych partiach opracowania.

⁴ Por. na ten temat szersze wywody S. F. Keczekian, *Stosunki prawne w społeczeństwie socjalistycznym*, Warszawa 1960; M. Maneli, *O funkcjach państwa*, Warszawa 1963, oraz inni.

⁵ Por. S. Rozmaryn, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1951, s. 283 i n.

znalazły zastosowanie różne akty prawne, pochodzące z okresu międzywojennego, odnoszące się do organizacji i działalności terenowego aparatu państwowego. Stanowiły one jednak część składową nowego, przekształcającego się porządku prawnego, ustanowionego wolą mas pracujących, a więc klas społecznych, w interesie których sprawowana jest władza. Owo przekształcanie się porządku prawnego dokonywało się zarówno w drodze zmiany politycznej treści dawnych konstrukcji, jak i w drodze wydawania aktów prawnych, ustanawiających nowe instytucje.

Dnia 20 III 1950 r. Sejm uchwalił ustawę o terenowych organach jednolitej władzy państwowej. Data ta stanowi zamknięcie okresu kształtowania się zasad organizacyjnych aparatu terenowego i przyjęcie konstrukcji uznającej rady narodowe za podstawową formę organizacji i działania tego aparatu.

Leninowska koncepcja rad jako organów jednoczących najpełniej przedstawicielstwo szerokich mas oraz realizowanie władzy państwowej nie wymaga szerszego omawiania⁶. Jak już jednak wskazano, nim zasada ta znalazła szersze, praktyczne zastosowanie w naszym kraju, upłynął okres ponad pięcioletni. W okresie tym rady narodowe już działały, ogarniały swymi kompetencjami coraz to nowe dziedziny aktywności, by stać się wreszcie jednolitymi organami władzy państwowej w terenie.

Sama idea rad jest głęboko zakorzeniona w świadomości ludzi pracy. Wykazuje to wyraźnie historia doświadczeń Związku Radzieckiego, Polski jak i innych krajów⁷. Rady są bowiem w okresie przygotowywania rewolucji najszerszą platformą organizacyjną szerokich mas ludowych. W chwili zdobycia władzy rady stają się najlepszą formą spośród dotychczas znanych form wykonywania władzy⁸, formą pozwalającą na ustokrotnienie aparatu państwowego⁹, który dzięki radom stać się może nie tylko aparatem realizującym władzę w interesie ludzi pracy, ale i poprzez tych ludzi, przy ich współudziale¹⁰. Rady wreszcie w perspektywie rozwojowej stać się mogą platformą organizowania i funkcjonowania komunistycznego samorządu społecznego¹¹.

⁶ Por. J. M. Kozłowski, *Leninskij princip uczastija trudiaszczichsja w sowietskomo gosudarstwiennom uprawlenii*, Moskwa 1962.

⁷ Por. moje opracowanie, *Rady Delegatów Robotniczych w Polsce 1918—1919*, Warszawa 1962.

⁸ „Wyjście z parlamentaryzmu polega, naturalnie, nie na zlikwidowaniu instytucji przedstawicielskich lub obieralności, lecz na przeobrażeniu instytucji przedstawicielskich z gadających w «pracujące» (W. I. Lenin, *Państwo a rewolucja*, s. 188).

⁹ W. I. Lenin, *Czy bolszewicy utrzymają władzę państwową?* w: *Lenin o pracy radzieckiego aparatu państwowego*, Warszawa 1956, s. 31.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Por. Program KPZR uchwalony na XXII Nadzwyczajnym Zjeździe.

Prawno-ustrojowa realizacja politycznych założeń demokratycznego i konsekwentnie rewolucyjnego nurtu społecznego w okresie okupacji hitlerowskiej znalazła swe odzwierciedlenie w Statucie Tymczasowym Rad Narodowych¹². Nie wdając się tutaj w szczegółową analizę ogólnych założeń manifestu demokratycznych organizacji społeczno-politycznych i wojskowych oraz deklaracji programowej uchwalonej na pierwszym, konstytucyjnym posiedzeniu Krajowej Rady Narodowej, wskazać należy na zasadnicze postanowienia ustrojowe tych dokumentów oraz Statutu Tymczasowego w odniesieniu do struktury i działalności terenowych organów państwowych.

Zgodnie z tymi postanowieniami rady narodowe miały być organami przedstawicielskimi¹³, jednoczącymi funkcje uchwałodawcze i wykonawcze¹⁴. Jednolitość działania całego systemu zabezpieczać miało pionowe podporządkowanie rad narodowych niższych szczebli, radom narodowym wyższych szczebli aż do Krajowej Rady Narodowej wyłącznie.

Deklaracje polityczne i Statut Tymczasowy stały się podstawą wzmożenia akcji organizatorskiej stronnictw lewicy społecznej. Na terenach dawnych ziem polskich powstawały w warunkach konspiracyjnych rady narodowe różnych szczebli¹⁵, które podejmowały zadania konsolidacji

¹² Statut Tymczasowy Rad Narodowych uchwalony na posiedzeniu KRN w dniu 1 I 1944 r. opublikowany został w periodyku Rada Narodowa, nr 2 z 1944 r. W niniejszym opracowaniu tekst Statutu cytowany jest wg zbioru: *Konstytucja i podstawowe akty prawne PRL*, Warszawa 1952, s. 57 i n.

¹³ W sprawie zasad organizowania rad narodowych Statut stanowił w art. 3 co następuje: „Udział w tworzeniu rad narodowych biorą wszystkie organizacje i zrzeszenia demokratyczno-niepodległościowe. Miernikiem uprawniającym do posiadania przedstawicielstwa w radach narodowych jest czynny udział bądź w bezpośredniej walce zbrojnej z okupantem, bądź też w cywilnej akcji samoobrony i oporu, włączając pracę propagandową i agitacyjną. Przedstawiciele do rad narodowych delegują: 1) ugrupowania polityczne, stojące na gruncie zjednoczenia wszystkich demokratycznych sił narodu do walki z okupantem o wolną i niepodległą Polskę Ludową; 2) organizacje wojskowe walczące zbrojnie z okupantem; 3) komitety fabryczne, chłopskie i folwarczne; 4) organizacje zawodowe robotników i inteligencji; 5) społeczne organizacje demokratyczne. Ponadto każda rada narodowa posiada prawo kooptowania do swego składu jednostek szczególnie wartościowych o poglądach demokratycznych i postępowych. Ilość kooptowanych członków rady nie może przekraczać 20% ogółu delegowanych członków rady”.

¹⁴ Statut nie przewidywał powołania innych organów terenowych poza radami narodowymi. Na szczeblu centralnym Statut przewidywał powołanie przez KRN Rządu Tymczasowego działającego pod jej kontrolą (por. art. 9 Statutu).

¹⁵ Por. np. H. Walikowska, *U progu wolności. Z dziejów powstania Lubelskiej Wojewódzkiej Rady Narodowej*, Warszawa 1955; A. Weber, *Podziemne rady narodowe w walce o Polskę Ludową*, Warszawa 1954; J. Pawłowicz, *Z dziejów konspiracyjnej KRN 1943—1944*, Warszawa 1961. Wspomnienia i materiały drukowane na łamach miesięcznika *Gospodarka i Administracja Terenowa*, rocznik 1963, oraz inne dokumenty i publikacje.

sił rewolucyjnych do walki z okupantem, przeciwdziałały politycznym akcjom, prowadzonym przez zachowawczy „obóz londyński”, głosiły program szerokich reform społecznych. Wbrew wysiłkom reakcji rady narodowe rosły w siłę i znaczenie. Było to tym ważniejsze dla dalszych losów narodu polskiego, że zbiegało się w czasie ze zwycięskim marszem Armii Czerwonej, gromiącej hitlerowskiego okupanta i wyzwalającej zajęte przez niego obszary. U boku Armii Radzieckiej walczyły oddziały Wojska Polskiego, których militarne znaczenie, wobec ogromu wysiłku wojennego ZSRR, nie było oczywiście decydujące. Było to jednak zjawisko polityczne pierwszorzędnej wagi, świadczące nie tylko o woli narodu do wywalczenia niepodległości, ale również stanowiące podstawę do zorganizowania siły zbrojnej, stojącej na straży określonego polityczno-ustrojowego charakteru przyszłego Państwa Polskiego.

W miarę postępów zwycięskiej ofensywy sił radzieckich i wyzwala-
nia ziem rdzennie polskich, rady narodowe wychodziły z konspiracyj-
nych warunków działania i podejmowały nowe zadania w zakresie
budownictwa państwowego, odbudowy kraju, podejmowania produkcji
przemysłowej i rolnej. Uzupełniana była siatka rad narodowych, gdyż
rady powoływano we wszystkich jednostkach podziału terytorialnego.
Krajowa Rada Narodowa powołała w dniu 21 lipca 1944 r. Polski Komitet
Wyzwolenia Narodowego (PKWN) jako „tymczasową władzę wyko-
nawczą dla kierowania walką wyzwolenczą narodu, zdobycia niepodle-
głości i odbudowy państwowości polskiej”¹⁶. Krajowa Rada Narodowa,
która występowała „jako legalne źródło władzy”, czerpiąca swój mandat
z powołania jej przez walczący naród, pełniła funkcję tymczasowego
parlamentu¹⁷. Organ ten był niewątpliwie najbardziej predystynowany
do uchwalania i ogłaszania podstawowych aktów polityczno-ustrojowych.
Był to bowiem przedstawicielski organ rewolucyjnych dążeń narodu,
który stał się z chwilą wyzwolenia najwyższym organem władzy pań-
stwowej¹⁸. Tak się jednak stało w owych gorących dniach lipcowych
1944 r., że podstawowy w owym okresie akt polityczno-ustrojowy, a mia-
nowicie Manifest 22 Lipca uchwalony został przez organ tymczasowej
władzy wykonawczej — Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego¹⁹.

¹⁶ Ustawa z dnia 21 VII 1944 r. o utworzeniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (Dz. U. nr 1, poz. 1).

¹⁷ Por. Manifest demokratycznych organizacji społeczno-politycznych z 15 XII 1943 r., w *W dziewiątą rocznicę powstania PPR. Materiały i dokumenty*, Warszawa 1952, s. 251 i n.

¹⁸ Por. A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1962, s. 93.

¹⁹ Tekst Manifestu PKWN wydany został jako załącznik do nr 1 Dz. U. z 1944 r., ogłoszony w formie plakatów w wychodzących ówczesnie *dziennikach* itp.

Manifest deklarował zasady politycznego działania, jak i formułował podstawy zorganizowania przyszłego aparatu państwowego. Był to więc akt szczególny, wagi konstytucyjnej, właściwy rewolucyjnemu charakterowi naczelných władz państwowych²⁰. Nie podejmując tutaj szerszej próby analizowania warunków uchwalenia Manifestu czy oceny poszczególnych jego sformułowań, należy zatrzymać się jednak nad dwoma istotnymi jego postanowieniami. Po pierwsze — Manifest głosił, że do czasu zwołania Sejmu Ustawodawczego i uchwalenia nowej konstytucji obowiązywać mają podstawowe założenia konstytucji marcowej z 1921 r. Po drugie — Manifest ustalał, że KRN i PKWN mają sprawować władzę w terenie przez rady narodowe oraz upelnomocnionych swych przedstawicieli. Obydwa te postanowienia Manifestu miały istotne znaczenie praktyczne, jak również budziły i budzą wymianę poglądów teoretycznych.

Nie wymaga większego uzasadnienia stwierdzenie, że intencją Manifestu nie było ustalenie mocy obowiązującej wszelkich postanowień konstytucji marcowej, gdyż w tekście uchwalonym w dniu 22 lipca 1944 r. mówi się wyraźnie o podstawowych założeniach. Nie rozstrzyga to jednak sprawy, a przenosi dyskusję na płaszczyznę rozważań nad „podstawowymi założeniami”; określenie to rozumiane być może (i było rozumiane) w sposób różnorodny²¹.

²⁰ Charakteryzując istotę Manifestu PKWN A. Burda wskazuje, że był on „typowym przykładem aktu władzy rewolucyjnej. W jego treści znalazły wyraz dwie funkcje takiej władzy: deklarowanie zasad politycznego działania i działanie prawno-twórcze. Znaczenie prawne Manifestu polegało przede wszystkim na tym, że określając w ogólnym zarysie sposób zorganizowania władzy w państwie oraz zakreślając kierunek jej działania, zawierał wytyczne, w oparciu o które miały być stanowione z kolei w aktach prawnych normy prawa państwowego” (A. Burda, *Polskie prawo państwowe* — s. 94). S. Rozmaryn mówi, że Manifest Lipcowy usankcjonowany został następnie ustawą z 31 XII 1944 r. o powołaniu Rządu Tymczasowego RP (*W jakim zakresie obowiązuje dziś Konstytucja z 17 marca 1921 roku?*, Państwo i Prawo, nr 1, 1948, s. 14). W innym miejscu tenże autor pisze, że znaczenie prawne Manifestu polegało na tym, iż był programem władzy ludowej i manifestacją woli organów reprezentujących tę władzę (S. Rozmaryn, *Polskie prawo państwowe*, s. 253). Wydaje się, że przytoczone sformułowania nie wyjaśniają w sposób dostateczny istoty prawnej Manifestu, który w moim przekonaniu musi być traktowany jako akt stanowiący prawne zasady działalności organów państwowych w sposób bezwzględnie wiążący. Forma tego aktu wiąże się z okresem jego powstawania oraz warunkami, w jakich przyszło działać naczelnym organom odrodzonej Polski.

²¹ S. Rozmaryn w cytowanym wyżej artykule przytacza i omawia te zasady, które zdaniem jego wynikają z założeń Konstytucji z 1921 r. (Państwo i Prawo, nr 1, 1948, s. 19 i n.). Pomiędzy tymi zasadami autor wymienia również zasadę samorządu oraz pisze, że „zasada samorządu terytorialnego uległa prze-

Przyjęcie podstawowych założeń konstytucji marcowej przez Manifest PKWN rozpatrywać należy w świetle całości postanowień aktu z 22 lipca. Powstająca po okupacji Polska miała być państwem demokracji ludowej, podejmującym już u zarania swego istnienia szereg zasadniczych reform gospodarczych i społecznych. Trudno w świetle tego uważać, że Manifest PKWN przyjmował społeczno-gospodarcze założenia demokracji burżuazyjnej, której wyrazem była konstytucja marcowa. Ta ostatnia powstała w dobie aktywizacji politycznej mas ludowych, chcących inaczej urządzić swój byt państwowy. Konstytucja marcowa nie była jednak przypieczętowaniem zwycięstwa tych mas, lecz dokumentem pewnych ustępstw klas posiadających, uczynionych w imię utrzymania obszarniczo-kapitalistycznego charakteru ustroju społecznego²². Stąd też i uroczyste nawiązanie do sformułowanych w niej swobód demokratycznych, zasady równości wobec prawa, praw politycznych, zadeklarowane przez Manifest PKWN miało inną treść polityczną w 1944 r. niż w 1921 r.

W świetle tych uwag rozważać należy również ustaloną w konstytucji marcowej zasadę szerokiego samorządu terytorialnego i specjalnego. Rozważania na tym odcinku są o tyle łatwiejsze, że ustawodawstwo pierwszych dni po wyzwoleniu przyniosło szereg pozytywnych rozstrzygnięć w zakresie organizacji i działalności terenowych organów państwowych. Te akty prawne, które będą jeszcze przedmiotem szczegółowszych uwag, pozwalają lepiej rozumieć kierunek rozwojowy koncepcji ustrojowych, jakie przeważały w pierwszych latach po wyzwoleniu, jak i ustosunkować się do zakresu zasad podstawowych recypowanych z konstytucji marcowej w omawianym tu przedmiocie.

Manifest 22 Lipca, jak już wspomniano powyżej, stanowił, że „Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego sprawuje władzę poprzez Wojewódzkie, Powiatowe, Miejskie i Gminne Rady Narodowe i przez upoważnionych swych przedstawicieli”. Było to więc pewne novum w stosunku do postanowień Statutu Tymczasowego Rad Narodowych, w którym nie ma mowy o innych organach terenowych poza radami narodowymi.

mianom wobec zasad ustawodawstwa o radach narodowych, które to zasady mają również moc założeń konstytucyjnych” (ibidem, s. 20). Ocena konstytucji z 1921 r. stanowiła i stanowi nadal przedmiot wymiany poglądów.

²² Por. A. Gwiżdż, *Burżuazyjno-obszarnicza Konstytucja z 1921 r. w praktyce*, Warszawa 1950. Nieco inne stanowisko, jak się wydaje, zajmuje K. Biskupski, który uważa, że zamierzeniem konstytucji z 1921 r. było m. in. zrealizowanie postulatów demokratyzacji ustroju administracji lokalnej (*Rady narodowe jako organa administracji lokalnej*, Warszawa 1948, s. 16 i n.). Por. również wypowiedź K. Biskupskiego na temat XX-lecia rad narodowych w Polsce (*Gospodarka i Administracja Terenowa*, nr 5, 1963, s. 17).

Fakt ten nie może budzić poważniejszych wątpliwości. Mimo bowiem upływu stosunkowo krótkiego okresu czasu pomiędzy uchwalaniem Statutu Tymczasowego a ogłoszeniem Manifestu PKWN, sytuacja polityczna uległa zasadniczym zmianom. Statut zajmował się przede wszystkim określeniem zadań rad narodowych w warunkach działalności konspiracyjnej, stanowiąc, że „Rady Narodowe — Krajowa, Wojewódzkie, Powiatowe, Miejskie i Gminne są: 1) tymczasowymi w warunkach okupacji, podziemnymi organami władzy narodu aż do czasu wyłonienia właściwych organów władzy przez Zgromadzenie Ustawodawcze w niepodległej Polsce, oraz tymczasową polityczną reprezentacją Narodu. 2) Organizatorami i kierownikami walki narodu o wyzwolenie Polski spod okupacji niemieckiej i zagwarantowanie jej pełnej wolności, niepodległości oraz suwerenności”²³. Były to więc zadania prowadzenia walki zbrojnej i organizowania do tej walki najszerszych rzesz patriotów.

Z chwilą oswobodzania kolejnych obszarów ziem polskich, stały przed organami nowego państwa inne zadania, wśród których pierwszoplanowe dotąd zadanie kontynuowania walki zbrojnej z faszyzmem hitlerowskim zaczęło powoli tracić swe czołowe miejsce, a to w związku ze zbliżaniem się końca wojny. Dlatego też Manifest PKWN wysuwa na czoło problemy odbudowy kraju, szybkiego zaleczenia ran spowodowanych wojną, przeprowadzenia podstawowych reform społeczno-gospodarczych itp. Dla realizacji tych zadań naczelne organy państwowe dysponować musiały sprawnym aparatem terenowym, którego rady w owym czasie nie mogły jeszcze zapewnić. Pamiętać przy tym należy, że rady narodowe nie były jeszcze zorganizowane we wszystkich jednostkach podziału terytorialnego, słusznie więc Manifest nawoływał, że „tam, gdzie Rady Narodowe nie istnieją, demokratyczne organizacje obowiązane są natychmiast powołać je do życia”. Narastało również zadanie niezmiernie ważne i trudne, jakim miało stać się zorganizowanie życia społecznego i gospodarczego na terenie Ziemi Odzyskanych.

W świetle powyższego uznać należy rozstrzygnięcie Manifestu PKWN, wcielfone następnie w życie przepisami szczegółowymi, za rozstrzygnięcie realistyczne, liczące się ze stanem organizacyjnym i możliwościami kadrowymi terenowych rad narodowych oraz z ogromem zadań, jakie stały przed młodym aparatem państwowym. Dlatego też wyrażony w Manifestie postulat powołania obok rad narodowych uzupełnionych przedstawicieli PKWN uznać należy z perspektywy doświadczeń historycznych za ustalony w sposób odpowiadający ówczesnej sytuacji politycznej.

²³ Rozwinięcie tych zadań znalazło miejsce w dalszych postanowieniach Statutu Tymczasowego, a w szczególności w dalszych zdaniach art. 8 tegoż Statutu.

Analizy wymagają również te postanowienia pierwszych aktów polityczno-ustrojowych i prawnych, które określają perspektywę rad narodowych. W powołanym powyżej Statucie Tymczasowym w rozdziale zatytułowanym „Rozwiązanie rad narodowych” zawarte zostały postanowienia, zgodnie z którymi „z chwilą powstania stałej reprezentacji narodu, wyłonionej drogą pięcioprzymiotnikowych wyborów w postaci Zgromadzenia Ustawodawczego w niepodległej Polsce, Krajowa Rada Narodowa i terenowe rady narodowe przekazują swoją działalność odpowiednim organom”. Jakkolwiek pierwsza część cytowanego tu sformułowania jest w pełni zrozumiała, to druga budzi pewne niejasności. Naturalne było bowiem, że z chwilą powołania Zgromadzenia Ustawodawczego, Krajowa Rada Narodowa jako tymczasowy parlament ulegnie rozwiązaniu. Jak należało rozumieć natomiast zapowiedziane rozwiązanie rad narodowych i przekazanie ich działalności odpowiednim organom? Tego bliżej Statut Tymczasowy nie wyjaśnia.

Nie można znaleźć również w tym zakresie bliższych wyjaśnień w Manifestie PKWN, który nie wspomina o „tymczasowości” rad narodowych. Gdyby nie późniejsze akty prawne mające realizować postanowienia Manifestu, sprawa ta nie wywoływałaby potrzeby rozważań. Uchwalona przez Krajową Radę Narodową ustawa z dnia 11 IX 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych²⁴ powróciła jednak do tego samego zagadnienia. W art. 1 tej ustawy w jej brzmieniu ustalonym w dniu 11 IX 1944 r. postanowiono: „Do czasu powołania stałej politycznej reprezentacji narodu w myśl zasad Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r. jako tymczasowe organy ustawodawcze i samorządowe na oswobodzonych od okupanta terenach Rzeczypospolitej Polskiej działają rady narodowe”. Tak więc tymczasowość odniesiona została do całego systemu rad narodowych²⁵, a ustawa nie wyjaśniała jakie organy mają w przyszłości przejąć zakres działania rad narodowych. Powstaje więc problem,

²⁴ Dz. U. nr 5, poz. 22. Ustawa z 11 IX 1944 r. była następnie trzykrotnie nowelizowana, a mianowicie: 1. ustawą z dnia 31 XII 1944 r. (Dz. U. nr 19, poz. 98); 2. ustawą z dnia 6 V 1945 r. (Dz. U. nr 17, poz. 93); 3. ustawą z dnia 3 I 1946 r. (Dz. U. nr 3, poz. 19). Tekst jednolity ustawy ogłoszony został w Dz. U. z 1946 r., nr 3, poz. 26.

²⁵ Potwierdzenie wypowiedzianego stanowiska znaleźć można w publikacjach pochodzących z tamtego okresu, jak np. w artykułach ogłaszanych w Radzie Narodowej, organie Biura Prezydiального KRN. W nrze 6 z 1944 r. tegoż periodyku zamieszczony został artykuł pt. *Jak organizować Rady Narodowe*, w którym m. in. napisano: „Powstające coraz liczniej terenowe rady narodowe są tylko przejściową formą organizacyjną tego niezbędnego związku między społeczeństwem i organem reprezentującym jego wolę — Krajową Radą Narodową” (s. 4); „Terenowe Rady Narodowe nie są i nie będą organami władzy politycznej. Co najwyżej staną się one czasowymi organami samorządu terytorialnego do chwili powołania organów samorządowych z wyboru” (s. 5).

czy nie należy poszukiwać rozwiązania w analizie „samorządowej” roli rad narodowych w ujęciu nadanym im tekstem ustawy z dnia 11 IX 1944 r., tym bardziej, że liczne wypowiedzi z owego i późniejszego okresu na drogę tę naprowadzają ²⁶.

Pewne trudności w rozważaniu zagadnienia mogą zaistnieć w związku z dość niejednolitym zrozumieniem określenia samorządu. W socjalistycznej literaturze polityczno-ustrojowej pojęcie „samorząd” występuje w trojakim co najmniej ujęciu, a mianowicie:

- po pierwsze: dla określenia konkretnych instytucji samorządu terytorialnego i specjalnego (gospodarczego i zawodowego), wyrosłych i rozwiniętych na gruncie burżuazyjnych koncepcji ustrojowych;

- po drugie: dla wskazania na pewien stopień samodzielności określonych organizmów realizujących zadania o szerokim znaczeniu społecznym;

- po trzecie: dla wskazania perspektyw rozwojowych państwa socjalistycznego, zmierzającego do komunistycznego samorządu społecznego.

Pierwsze i trzecie określenie stanowi nazwę konkretnych, zinstytucjonalizowanych koncepcji ustrojowych, podczas gdy drugie określenie wskazuje na pewną tendencję, wyrażoną w strukturze i funkcjonowaniu organizacji, instytucji, stowarzyszeń itp.

Wydaje się, że koncepcja ustrojowa lat 1944—1945 nawiązywała do pojęcia samorządu w tym pierwszym rozumieniu, a więc do konstrukcji samorządu terytorialnego i specjalnego, wyrosłej na gruncie ustroju burżuazyjnego Polski międzywojennej. Świadczą o tym zarówno teksty prawne, jak i liczne wypowiedzi pochodzące z tamtego okresu ²⁷. Daje się to wytłumaczyć zarówno zrozumiałymi przyzwyczajeniami, jak i tendencją do wykorzystywania przydatnych w nowym ustroju dawnych form prawnych, przy nadaniu im treści zgodnej z rewolucyjnymi przemianami. Ta jednak tendencja nie mogła być odniesiona do traktowania rad narodowych jako organów samorządu terytorialnego, gdyż była to nowa instytucja ustrojowa, oparta na nowych w treści i formie przepisach prawnych. Próby „wciskania” ich w stare pojęcia prawno-ustrojowe nie mogły więc przynieść pozytywnych rezultatów. Dlatego też na mocy ustawy z dnia 3 I 1946 r. znowelizowany został m. in. tekst art. 1 ustawy z dnia 11 IX 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych. Art. 1 w nowym brzmieniu podzielony został na dwa paragrafy, z których pierwszy dotyczył Krajowej Rady Narodowej, będącej — do czasu powołania stałej reprezentacji narodu — organem w zakresie ustawodawstwa

²⁶ Por. np. L. Osiecki, *Rozważania nad samorządem terytorialnym w Polsce*, *Gazeta Administracji*, nr 4—6, 1946, s. 248 i n., oraz wypowiedzi przytoczone w cyt. wyżej opracowaniu W. Morawskiego.

²⁷ Por. dane cytowane w przyp. 25 i 26.

oraz kontroli nad działalnością Rządu oraz organem nadzoru nad radami narodowymi. Paragraf drugi natomiast stanowił, że rady narodowe są organami planowania działalności publicznej oraz kontroli nad rządowymi i samorządowymi organami wykonawczymi.

Nowela z 3 I 1946 r. wyraźnie wskazała, że:

— rady narodowe nie są organami ustawodawczymi, gdyż kompetencje te przysługują wyłącznie Krajowej Radzie Narodowej jako tymczasowemu parlamentowi;

— rady narodowe nie są organami samorządu terytorialnego czy organami administracji rządowej, lecz są organami planowania działalności publicznej oraz kontroli;

— rady narodowe nie są organami tymczasowymi, działającymi do czasu powołania stałej reprezentacji politycznej Narodu, lecz są stałymi terenowymi organami przedstawicielskimi, których formy organizacyjne i zakres działania może ulegać co prawda zmianie, ale samo ich istnienie nie jest apriorycznie ograniczone w czasie w sposób ustawowy.

W świetle powyższego można stwierdzić, że z początkiem roku 1946 wykształciła się koncepcja ustroju terenowych organów państwowych, które realizowały zadania pierwszych lat odbudowy i umacniania demokratycznego ustroju państwa polskiego²⁸. Koncepcja ta znalazła swój wyraz w tekstach ustawowych. To oczywiście nie przerwało ani sporów teoretycznych toczonych wokół istoty rad narodowych, jak i oczywiście nie zamknęło (a wręcz przeciwnie — otworzyło) drogi rozwojowej ustroju terenowych organów państwowych. Rozwój ten jednak mógł się od początków 1946 r. kształtować na gruncie określonej koncepcji, wskazującej nie tylko stan podówczas aktualny, ale i perspektywy dalszych przemian.

II. KONCEPCJA USTROJOWA ROZWOJU TERENOWEGO APARATU PAŃSTWOWEGO W POLSCE LUDOWEJ

Sytuację prawną terenowych organów państwowych w pierwszych latach po wyzwoleniu ustalały trzy podstawowe akty prawne, a mianowicie:

²⁸ A. Burda w cyt. wyżej podręczniku charakteryzuje ustrój polityczny okresu KRN podkreślając następujące jego cechy. 1. klasową zmianę składu aparatu państwowego; 2. tworzenie nowych instytucji mających przyspieszać proces demokratyzacji przede wszystkim w drodze przyciągania coraz szerszych kręgów społeczeństwa do aktywnego udziału w życiu państwowym, przy czym czołowe miejsce w rzędzie tych instytucji zajmowały rady narodowe; 3. szerokie wykorzystanie form polityczno-ustrojowych okresu międzywojennego; 4. tymczasowość kształtującego się w latach 1944—1947 aparatu państwowego; 5. brak jednolitości i zwartości systemu organizacyjnego aparatu państwowego w owym okresie (s. 91 i n.).

— ustawa z dnia 11 IX 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych²⁹;

— dekret PKWN z dnia 21 VIII 1944 r. o trybie powoływania władz administracji ogólnej I i II instancji³⁰;

— dekret PKWN z dnia 23 XI 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego³¹.

Akty te określały zasady strukturalne i zasady działania terenowych organów państwowych przy zachowaniu większości międzywojennych przepisów prawa administracyjnego. Przepisy te wymagały niewątpliwie uporządkowania i zmian, dokonywanych w miarę narastania nowych wymogów, jak i możliwości³². Utrzymując w mocy przepisy okresu międzywojennego, nie pozostające w sprzeczności z interesami i zadaniami władzy ludowej, nowe siły społeczne nadawały tym przepisom treść zgodną z polityczną istotą wykonywanej władzy. Jakkolwiek nie możemy zajmować się zbyt szczegółowo zakresem działania i organizacją terenowych organów państwowych, to należy jednak przypomnieć podstawowe zasady strukturalne tych organów.

Dekret z 21 VIII 1944 r. oraz dekret z 23 XI 1944 r. nie zmieniły w sposób zasadniczy organizacji i funkcjonowania organów administracji rządowej i samorządowej w stosunku do stanu międzywojennego. Utrzymany został dualistyczny system organizacyjny tego aparatu³³, przy

²⁹ Ustawa ta, wraz z późniejszymi zmianami (tekst jedn. Dz. U. z 1946 r., nr 3, poz. 26), powoływana już uprzednio, cytowana będzie w dalszych wywodach jako ustawa z 11 IX 1944 r.

³⁰ Dz. U. z 1944 r., nr 2, poz. 8. Tekst ten będzie cytowany jako dekret z 21 VIII 1944 r. Na marginesie należy wskazać na nieścisłość sformułowań dekretu w zakresie nazw powoływanych organów. Pojęcie I i II instancji łączy się bowiem z tokiem postępowania administracyjnego, w którym nie zawsze organy szczebla powiatowego są jednostkami I instancji. Nazwa I i II instancji przyjęta została za tradycyjnym ujęciem, wynikającym z faktu skupienia w jednostkach szczebla powiatowego większości uprawnień w zakresie podejmowania decyzji administracyjnych (por. np. W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 182 i n.).

³¹ Dz. U. z 1944 r., nr 14, poz. 74. Akt ten cytowany będzie jako dekret z 23 XI 1944. Zwrócić należy uwagę, że dekret ten utrzymuje w mocy szereg postanowień ustawy z dnia 23 III 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz. U. nr 35, poz. 294).

³² W roku 1963, mimo upływu 19 prawie lat od wyzwolenia, problem porządkowania administracyjnego prawa materialnego i proceduralnego pozostaje nadal aktualny. Wydaje się przy tym, że zasada przyjęta przez organy państwowe w 1944 r., a polegająca na przyjęciu międzywojennych form prawnych, była prawidłowa i strzegła nas od wielu trudności legislacyjnych, które dotknęły np. Jugosławię.

³³ Nieco inaczej system dualistyczny rozumie A. Burda, uważając, że system taki ma miejsce przy istnieniu rad narodowych, administracji rządowej oraz samorządowej (*Polskie prawo państwowe*, s. 97).

równoczesnym pojawieniu się szeregu nowych rozwiązań szczegółowych, wynikających przede wszystkim z faktu powołania rad narodowych oraz prawnego ustalenia ich nadrzędnej pozycji w stosunku do terenowych organów administracji rządowej i samorządowej.

W organizacji administracji samorządowej najistotniejszymi zmianami były:

- zniesienie w gminach wiejskich i miejskich oraz w jednostkach powiatowych samorządowych organów uchwałodawczych (rad gminnych, rad miejskich i sejmików powiatowych), przy równoczesnym przekazaniu ich funkcji radom narodowym odpowiednich stopni organizacyjnych;

- powołanie we wszystkich jednostkach zasadniczego podziału terytorialnego państwa, nie wyłączając województw, wykonawczych organów samorządu terytorialnego³⁴;

- przekazanie funkcji starosty grodzkiego prezydentom miast wydzielonych z samorządowego związku powiatowego;

- poddanie wykonawczych organów samorządu terytorialnego nadzorowi i kontroli rad narodowych odpowiednich stopni.

Terenowymi organami administracji rządowej zespolonej byli, podobnie jak i w okresie międzywojennym, wojewodowie i starostowie. Dekret z 21 VIII 1944 r. zmienił jedynie tryb powoływania wojewodów i starostów oraz ustalił ich powiązania z radami narodowymi. I tak wojewodę powoływał Rząd (początkowo — Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego) na wniosek ministra administracji publicznej (początkowo kierownika resortu administracji publicznej) po zasięgnięciu opinii właściwej wojewódzkiej rady narodowej³⁵. Starostę powoływał minister administracji publicznej na podstawie wniosku wojewody oraz opinii powiatowej rady narodowej. Wojewoda i starosta wchodził z urzędu w skład odpowiednich rad narodowych. Wojewódzka rada narodowa miała prawo żądać ustąpienia wojewody w umotywowanej uchwale, występując z własnej inicjatywy, bądź też z inicjatywy jednej z rad narodowych danego województwa. Odpowiednie postanowienia dekretu z 21 VIII 1944 r. regulowały w sposób podobny uprawnienia powiatowych rad narodowych w stosunku do starosty.

Wojewoda i starosta byli zobowiązani do składania periodycznych sprawozdań radom narodowym z ogólnej linii postępowania. Kontrolę

³⁴ W okresie międzywojennym nie istniały w województwach samorządowe organy uchwałodawcze, a organy wykonawcze działały jedynie na obszarze b. zaboru pruskiego. Przypomnieć należy, że woj. śląskie posiadało odrębnie uregulowany status prawny, oparty na autonomii (por. *Historia państwa i prawa Polski 1918—1939*, t. V cz. I, Warszawa 1962, s. 195 i n.).

³⁵ Zastępcę wojewody powoływał minister administracji publicznej po zasięgnięciu opinii wojewódzkiej rady narodowej (por. art. 6 dekretu z 21 VIII 1944 r.).

społeczną nad działalnością wojewody i starosty sprawowały prezydya odpowiednich rad narodowych.

Po przypomnieniu wskazanych tu postanowień przepisów prawnych można stwierdzić, że wojewoda i starosta zajmowali nadal kluczową pozycję w administracji terenowej. Biorąc za przykład rozważań urząd starosty, można wskazać, że starosta był na swoim terenie:

— szefem zespoleonego organu administracji rządowej szczebla powiatowego i z tego tytułu należał do jego kompetencji szereg zadań z zakresu administracji spraw wewnętrznych, administracji zdrowia i opieki społecznej, przemysłu i handlu, komunikacji i transportu, kultury i sztuki, odbudowy, oraz rolnictwa ³⁶;

— przedstawicielem Rządu, uprawnionym do reprezentowania Rządu oraz koordynowania działalności niezespolezonych organów administracji rządowej;

— przewodniczącym samorządowego organu wykonawczego (wydziału powiatowego); z tego tytułu kierował on realizacją uchwał rady narodowej w tym zakresie, jak również sprawował nadzór nad działalnością kierowników organów wykonawczych samorządu terytorialnego niższego stopnia.

Odpowiednie uprawnienia posiadał wojewoda jako szef zespoleonego organu administracji ogólnej, przedstawiciel Rządu oraz przewodniczący wydziału wojewódzkiego.

Sytuację prawną wojewody i starosty zmieniło w sposób istotny powołanie rad narodowych. Obok czynnika administracyjnego pojawia się bowiem organ przedstawicielski, reprezentujący władzę mas, do zakresu działania którego należy planowanie działalności publicznej oraz kontrola społeczna. Równocześnie organ ten powołany został do realizowania zadań uchwałodawczego ciała samorządu terytorialnego.

Tak więc w koncepcji ustrojowej, zarysowanej w ustawodawstwie Polski Ludowej w pierwszym okresie po wyzwoleniu, nastąpiła istotna zmiana we wzajemnych stosunkach pomiędzy czynnikiem o charakterze przedstawicielskim a organami administracji rządowej. Zmiana ta wynikała z ustalenia decydującej pozycji organów typu przedstawicielskiego — rad narodowych.

W okresie międzywojennym jednostkami typu przedstawicielskiego były organy uchwałodawcze (stanowiące) samorządu terytorialnego ³⁷.

³⁶ Na mocy dekretu PKWN z dnia 15 VIII 1944 r. o organizacji wojewódzkich i powiatowych urzędów ziemskich (Dz. U. nr 2, poz. 4) powołane zostały odrębne organy dla spraw administracji rolnej. Urzędy ziemskie zostały zespoleone z organami administracji ogólnej mocą dekretu z dnia 12 VIII 1946 r. (Dz. U. nr 43, poz. 248).

³⁷ Por. np. M. J a r o s z y ń s k i, *Samorząd terytorialny w Polsce. Stan obecny*.

Ich podstawowe zadanie sprowadzało się do reprezentowania interesów lokalnych w zakresie realizowania niektórych obowiązków administracji terenowej³⁸. Zadania te wykonywał samorząd terytorialny we właściwych dla niego formach organizacyjnych.

Przy tak ustalonej marginalnej w istocie roli samorządu terytorialnego prostą konsekwencją było poddanie go nadzorowi organów administracji rządowej. Nadzór ten był wzmocniony pozycją starosty i wojewody w organach samorządowych. Starosta bowiem z urzędu sprawował funkcję przewodniczącego samorządowych organów uchwałodawczego i wykonawczego. Podobnie wojewoda, na tych obszarach, gdzie działały organy samorządu terytorialnego, spełniał odpowiednią funkcję. Tak więc nadzór wojewody i starosty, wykonywany w ramach ich uprawnień jako organów administracji ogólnej i przedstawicieli Rządu, był uzupełniany ich osobistą pozycją w samych organach samorządowych.

Po roku 1944 starosta i wojewoda przestali stanowić jedyny organ, reprezentujący władzę państwową na swoim terenie³⁹. Pojawiły się rady narodowe, które, zgodnie z ogólnymi zasadami nowego ustroju, stanowiły czynnik reprezentujący w sposób bezpośredni władzę mas ludowych. Z natury rzeczy tym więc organom przyznana została w koncepcji ustrojowej dominująca pozycja.

W praktycznym układzie stosunków lokalnych rady narodowe nie zdobyły sobie łatwo pozycji ustalonej w przepisach prawnych. Składało się na to wiele czynników, wynikających z niedostatecznie precyzyjnego określenia samej koncepcji, jak i z praktycznej działalności organów naczelnych i terenowych.

Jak już wskazywano uprzednio, nowa koncepcja ustrojowa wykształtowała się w sposób wyraźny dopiero pod koniec 1945 r. Do tego czasu rady narodowe traktowane były w ustawodawstwie jako tymczasowe samorządowe organy uchwałodawcze. Wiązało się to zarówno z niedostatecznie wyjaśnionymi koncepcjami polityczno-ustrojowymi, jak i złożoną sytuacją polityczną wewnątrz kraju.

Wnioski do reformy, Miawa 1923; *Prawo administracyjne*, pod red. M. Jarońskiego, cz. I, Warszawa 1952, s. 75 i n.; W. Brzeziński, *Struktura prawna samorządu terytorialnego w Polsce*, *Gazeta Administracji*, nr 7—8, 1947, s. 342 i n., nr 9, 1947, s. 445 i n., nr 11—12, 1947, s. 587 i n.

³⁸ Nie wdając się tutaj w spory oceniające samą istotę samorządu terytorialnego (por. w tym zakresie J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926), wskazać należy, że zadania jego dotyczyły głównie zagadnień usługowych i techniczno-gospodarczych. Zadania polityczne natomiast skupione były w organach rządowych.

³⁹ Pominęte tu zostają rozważania na temat pozycji organów administracji zdekoncentrowanej, reprezentującej określone działy administracji państwowej, jak np. kuratoria i inspektoraty oświaty, dyrekcje i urzędy skarbowe itp.

Linia rozwoju terenowego aparatu państwowego kształtowała się w miarę narastania nowych zjawisk i nowych zadań. W toku rozwijania aktywności państwa ludowego i podejmowania szerszych obowiązków w zakresie budownictwa gospodarczego, kulturalnego i społecznego, rosły również merytoryczne zadania rad narodowych. Rozwój ten będzie jeszcze przedmiotem szczegółowych uwag. Trzeba jednak podkreślić, że umocnienie pozycji rad narodowych przyspieszone zostało w sposób istotny zwycięstwem wyborczym stronnictw demokratycznych, odniesionym w pierwszych wyborach powojennych do Sejmu Ustawodawczego⁴⁰. Nowy układ sił politycznych, którego wyrazem była klęska grupy Mikołajczyka, przyniósł również zmiany personalne w radach narodowych, dając możliwość rozwinięcia większej aktywności tych organów⁴¹.

Zjednoczenie partii robotniczych i powstanie PZPR umocniło pozycję politycznego kierownictwa rozwojem państwowym i społecznym oraz stało się przesłanką zasadniczych reform, przeprowadzonych w 1950 r.

Istniejąca sytuacja polityczna w pierwszym okresie po wyzwoleniu stwarzała konieczność utrzymania scentralizowanego kierownictwa terenowym aparatem wykonawczym. Tym zadaniom, jak i niezwykle nabrałym potrzebom społeczno-gospodarczym lepiej odpowiadały organy monokratyczne. Dlatego też kierownictwo polityczne kierowało na stanowiska wojewodów i starostów osoby odznaczające się dużym wyrobieniem politycznym i organizacyjnym⁴². Ich osobisty autorytet był jednym z czynników kształtujących w praktyce wzajemne stosunki między nimi a radami narodowymi.

Ustalenie uprawnień kontrolnych rad narodowych nad wojewodami i starostami oraz uprawnienia tych rad w sprawach powoływania i odwoływania szefów administracji ogólnej w terenie, stanowiły czynnik silnie aktywizujący działalność rad narodowych. Uprawnienia te nie mogły jednak przez samo ich ustalenie zmienić faktycznego układu stosunków pomiędzy radami narodowymi a organami zespolonej administracji ogólnej w terenie. Przy analizie tych stosunków trzeba podnieść

⁴⁰ Por. K. Grzybowski, *Ustrój Polski współczesnej 1944—1948*, Kraków 1948; A. Burda i R. Klimowiecki, *Prawo państwowe*, Warszawa 1958, s. 89 i n.; S. Zawadzki, *Rozwój więzi rad narodowych z masami pracującymi*, Warszawa 1955, s. 85 i n.

⁴¹ Por. dane liczbowe w wydawnictwie KC PPR, *Partia w cyfrach od I do II Zjazdu (1945—1948)*, Warszawa 1948, oraz R. Zambrowski, *Przemówienie na ogólnokrajowej naradzie aktywu rad narodowych, samorządu i administracji ogólnej PPR odbytej dnia 19 IX 1948 r.* (dodatek do Rady Narodowej, nr 19, 1948, oraz rezolucja tej narady w: *Nowe Drogi*, nr 12, 1948, s. 287 i n.).

⁴² O pozycji faktycznej wojewodów i starostów świadczy fakt powołania ich w większości przypadków na funkcje przewodniczących prezydium po przeprowadzeniu reformy z 20 III 1950 r.

również przyzwyczajenia, wywodzące się z okresu międzywojennego. Wojewoda i starosta przychodzili na pozycje już ustalone w nawykach administracyjnych i odczuciach społeczeństwa. Rady narodowe musiały wywalczyć swoją pozycję, zmieniając istniejące nawyki w taki sposób, który by zapewnił należne miejsce organom przedstawicielskim, nie deprecjonując w niczym stanowiska wojewody czy starosty. Lektura tekstów prawnych, oficjalnych wypowiedzi, jak i dyskusji prowadzonych w tamtym okresie stanowią ilustrację kształtowania pozycji rad narodowych i napotykanych w tym zakresie trudności⁴³.

Istotnym zagadnieniem dla organów typu przedstawicielskiego jest ich reprezentatywność. M. Jaroszyński, zajmując się tym problemem w warunkach państwa budującego socjalizm, wskazuje na związek reprezentatywności i klasowego charakteru organów przedstawicielskich⁴⁴. Rady w naszym ustroju były organami działającymi w interesie szerokich mas społecznych. W miarę postępu budownictwa socjalistycznego rozszerzała się również polityczna baza realizowania władzy przez te organy.

⁴³ Tak np. w czasie konferencji przewodniczących wojewódzkich rad narodowych odbytej w dniach 26 i 27 XI 1945 r. ówczesny minister administracji publicznej, Kiernik (PSL) polemizował z tezami referatów wygłoszonych przez wiceprezydenta KRN Barcikowskiego i wicedyrektora Biura Prezydialnego KRN Biskupskiego, podkreślających rolę rad narodowych. Minister Kiernik wskazywał na tymczasowość rad narodowych i ich samorządowy charakter (por. *Konferencja Przewodniczących WRN*, Warszawa 1945, s. 97 i n.). Jeden z ówczesnych wojewodów, S. Piaskowski (PPS) tak pisał o tych kwestiach: „Należałoby więc rozgraniczyć wyraźnie funkcje samorządu i administracyjne. Rady narodowe winny być organami ściśle lokalnego samorządu, ich kompetencje winny kończyć się w chwili, gdy w grę wchodzi polityka administracyjna, państwowa” (w przedmowie do pracy: J. Jakimowski i T. Trznadel, *Zarys organizacji rad narodowych i samorządu terytorialnego*, Wrocław 1945. Zagadnienia, o których tu mowa, wypłynęły również w toku dyskusji na II Konferencji Przewodniczących WRN odbytej w dniach 28 i 29 X 1946 r. (teksty referatów i sprawozdanie z dyskusji opublikowane nakładem tygodnika „Rada Narodowa”, Warszawa 1947).

Dziennik Urzędowy Ministerstwa Administracji Publicznej oraz Dziennik Urzędowy Ministra Ziem Odzyskanych publikował w tamtym okresie szereg okólników, wskazujących na konieczność respektowania pozycji rad narodowych oraz ich przewodniczących.

W niektórych województwach (np. lubelskie, rzeszowskie, kieleckie) natychmiast po wyzwoleniu nie było wyraźnie rozgraniczonych w praktyce kompetencji wojewody i przewodniczącego wojewódzkiej rady narodowej. Świadczą o tym np. okólniki podpisywane na przemian przez te osoby i to czasami podpisywane przez przewodniczącego wojewódzkiej rady narodowej za wojewodę i odwrotnie (por. wojewódzkie dzienniki urzędowe z tego okresu).

⁴⁴ M. Jaroszyński, *Zagadnienia rad narodowych. Studium prawnopolityczne*, Warszawa 1961, s. 35 i n.; por. również K. Biskupski, *Rady narodowe jako organa administracji lokalnej*, Warszawa 1948, s. 11 i n.

Tak więc z samej istoty ustroju socjalistycznego wypływa możliwość ukształtowania pozycji organów przedstawicielskich na szerszej platformie reprezentatywności⁴⁵. Ta możliwość była nie tylko pogłębiana, ale również coraz szerzej praktycznie wykorzystywana w powoływaniu i działalności organów przedstawicielskich.

W przekonaniu większości teoretyków burżuazyjnych, reprezentatywność organów przedstawicielskich jest dostatecznie gwarantowana prawem wyborczym. Pomijając już ocenę możliwości przeprowadzania swobodnych wyborów w państwach kapitalistycznych⁴⁶, podkreślić należy, że — zdaniem polityków i naukowców socjalistycznych — sam akt wyborczy nie wystarcza dla zagwarantowania realnej reprezentatywności organów przedstawicielskich. Istotniejszym bowiem elementem niż samo powoływanie jest możliwość wpływania na działalność tych organów oraz prawo do odwoływania swoich przedstawicieli przez wyborców, jeśli zawiedli oni ich zaufanie⁴⁷.

System wyborczy stanowi niezwykle pożyteczny sposób określania niektórych przejawów reprezentatywności rad narodowych. Jego zastosowanie wymaga jednak pewnego ustabilizowania stosunków społecznych. W pierwszych dniach po wyzwoleniu warunków takich na ziemiach polskich nie było. Ustawodawca sięgnął więc do innego sposobu określenia reprezentatywności rad narodowych.

Zgodnie z art. 3 i 6 ustawy z 11 IX 1944 r. i w związku z art. 4 i 5 tejże ustawy, rady narodowe składały się z przedstawicieli wszystkich demokratyczno-niepodległościowych organizacji i zrzeszeń, a w szczególności:

— z członków rad narodowych, powołanych w ich skład przed wejściem w życie ustawy z 11 IX 1944 r.;

— z przedstawicieli delegowanych przez organizacje polityczne, gospodarcze, zawodowe i społeczne, działające na danym terenie⁴⁸;

⁴⁵ W. I. Lenin, *Czy bolszewicy utrzymają władzę państwową?* s. 20 i n.

⁴⁶ Por. A. Gwiżdż, J. Zakrzewska, *Wybory samorządowe w Polsce burżuazyjno-obszarniczej*, w: *Z zagadnień wyborów do rad narodowych*, Warszawa 1954; J. Litwin, *Samorząd w Polsce burżuazyjno-obszarniczej w latach 1918—1939*, Warszawa 1954, oraz inni.

⁴⁷ S. Rozmaryn, *Dwa systemy wyborcze*, Państwo i Prawo, nr 5—6, 1950, s. 16 i n.; F. Siemiński, *Niektóre zagadnienia systemu wyborczego do rad narodowych*, Państwo i Prawo, nr 8—9, 1950, s. 310 i n., oraz inni.

⁴⁸ Prezydium KRN uchwala z 20 III 1946 r. postanowiło wezwać wszystkie rady narodowe do przestrzegania ustalonych zasad przy powoływaniu rad narodowych oraz w pracach rad już działających. Prezydium KRN wskazywało przy tym, że w działalności rad narodowych powinny brać udział wszystkie czynne na danym terenie stronnictwa polityczne. Podział mandatów miał być dokonywany przez lokalne komisje porozumiewawcze stronnictw politycznych (por. Okólnik Biura Prezydiального KRN nr 9/46).

- z przedstawicieli rad narodowych niższych stopni ⁴⁹;
- z członków dokooptowanych przez radę narodową na wniosek jej prezydium, spośród osób wyróżniających się pracą społeczną, gospodarczą lub kulturalną na danym terenie ⁵⁰.

Skład rad narodowych miał zapewnić włączenie do ich grona przedstawicieli zrzeszeń zawodowych, rzemieślniczych, rolniczych, inteligencji pracującej, spółdzielczych, przemysłowych i handlowych, instytucji kulturalnych i oświatowych, stowarzyszeń pomocy i opieki społecznej oraz organizacji młodzieżowych. Ustawa z 11 IX 1944 r. zapewniała więc szeroki i reprezentatywny skład rad narodowych ⁵¹. Ponieważ delegowano przedstawicieli, to w sposób stosunkowo prosty mogła być egzekwowana odpowiedzialność członków rad w stosunku do jednostek delegujących. Każdy przedstawiciel bowiem odpowiadał przed ściśle określoną grupą społeczną czy zawodową i w przypadku nie wywiązywania się ze swych zadań mógł być odwołany. Tego rodzaju sytuacja kształtowała żywą i ścisłą więź członków rad narodowych z organizacjami ich delegującymi ⁵².

Prawidłowość ukonstytuowania się rady stwierdzało prezydium rady narodowej bezpośrednio wyższego stopnia. Przedmiotem rozważań w tym zakresie było przede wszystkim skontrolowanie zachowania właściwych proporcji poszczególnych grup delegatów oraz kwalifikacji osobistych delegatów ⁵³. W przypadku dostrzeżenia niewłaściwości w ukonstytu-

⁴⁹ Ustawa z 11 IX 1944 ustalała zasady delegowania przedstawicieli rad narodowych niższego stopnia do rad narodowych wyższego stopnia. W zasadzie delegowani byli członkowie prezydium, z tym jednak, że liczba delegowanych przez rady niższego stopnia nie mogła przekraczać połowy składu rady wyższego stopnia. Gdyby taka sytuacja mogła zaistnieć, Prezydium KRN ustalało w danym konkretnym przypadku odrębne zasady przedstawicielstwa.

⁵⁰ Liczba osób dokooptowanych nie mogła przekraczać: w wojewódzkich radach narodowych — $\frac{1}{4}$ ogółu członków rady; w powiatowych radach narodowych oraz miejskich radach narodowych miast wydzielonych — $\frac{1}{5}$ ogółu członków rady; w pozostałych radach — $\frac{1}{6}$ ogółu członków rady.

⁵¹ Ustawa z 11 IX 1944 r. przyjęła zasadę reprezentatywności ustaloną w Statucie Tymczasowym Rad Narodowych, uchwalonym w dniu 1 I 1944 r. z pewnymi modyfikacjami (por. *Konstytucja i podstawowe akty ustawodawcze...*, s. 58).

⁵² Uwagi te formułuje również na podstawie własnych doświadczeń w pracy radnego w Warszawskiej Wojewódzkiej Radzie Narodowej w tamtym okresie.

⁵³ Zgodnie z art. 7 ustawy z 11 IX 1944 r., delegatami organizacji mogły być osoby, które brały czynny udział w walce zbrojnej z okupantem, bądź w cywilnej akcji samoobrony i oporu, bądź też brały udział w akcji odbudowy państwowości polskiej w zakresie politycznym, społecznym lub kulturalnym i ukończyły 21 lat życia. Nie mogły natomiast być delegatami do rady narodowej osoby obciążone zarzutem współdziałania z okupantem niemieckim w jego walce z narodem polskim, bądź też udziałem w walce bratobójczej z niepodległościowymi

waniu się⁵⁴, prezydium rady narodowej wyższego stopnia było zobowiązane do wezwania usunięcia nieprawidłowości przez radę narodową, której to dotyczyło. Gdy zalecona reorganizacja nie nastąpiła, mogły być zastosowane środki przewidziane w art. 21 § 3 ustawy z 11 IX 1944 r. Przepis powołanego tu artykułu stwarzał podstawę do rozwiązania przez Krajową Radę Narodową każdej rady, jeśli działała ona sprzecznie z obowiązującym prawem lub zasadniczymi założeniami politycznymi państwa⁵⁵.

Rady narodowe wywierały wpływ na swój skład nie tylko w sensie pozytywnym, dokonując kooptacji, ale również w sensie negatywnym, w drodze zawieszania lub wykluczania poszczególnych członków. Art. 18 ustawy z 11 IX 1944 r. przewidywał dwa sposoby wykluczenia z rady, a mianowicie: — przez prezydium tejże rady, jeśli członek rady opuścił dwa posiedzenia rady i nie złożył usprawiedliwienia, oraz przez plenum rady większością $\frac{2}{3}$ głosów we wszystkich innych przypadkach. O pozbawieniu mandatu zostaje powiadomiona organizacja delegująca, która może skierować innego przedstawiciela. Wykluczonemu przysługuje prawo odwołania się do rady narodowej wyższego stopnia; odwołanie to nie wstrzymywało jednak wykonania uchwały rady lub prezydium.

W opracowaniach naukowych poddaje się niekiedy krytycznej ocenie prawo organu przedstawicielskiego do wpływania na swój skład⁵⁶. Nie podejmując generalnej dyskusji na ten temat należy podkreślić, że w warunkach okresu, o którym tu mowa, przyjęte rozwiązanie umożliwiało należyte kształtowanie składu rady przy utrzymaniu jej reprezentatywnego charakteru. Kooptacja bowiem ograniczona była pod względem ilościowym, a w przypadku wykluczenia uzupełnienie składu rady odbywało się w drodze delegowania przedstawiciela przez upoważnioną organizację.

Rady narodowe działały na plenarnych posiedzeniach — sesjach, oraz poprzez swoje organy: prezydium i komisje. Sesje zwyczajne rad naro-

organizacjami demokratycznymi. Na mocy art. 21 tejże ustawy Krajowej Radzie Narodowej przysługiwało prawo zawieszania i wykluczania poszczególnych członków rad narodowych wszystkich stopni.

⁵⁴ Okólnik Biura Prezydiального KRN (I. dz. 7508/B4/242) z lutego 1946 r. wskazywał, że najczęściej występującymi nieprawidłowościami w organizacji rad narodowych było: a) posiadanie większej ilości członków niż ustawowo dopuszczalnej, b) brak należytych proporcji między delegatami wchodzącymi do rady z różnych tytułów, c) delegowanie przedstawicieli nie zamieszkujących terenu działania danej rady narodowej.

⁵⁵ Ustawa stanowiła jedynie prawo do rozwiązywania, a motywy podawane były w wystąpieniach przedstawicieli kierowniczych organów państwowych ówczesnego okresu (por. Konferencja Przewodniczących WRN, z 1945 r.).

⁵⁶ Por. M. Jaroszyński, *Zagadnienia rad narodowych*, s. 57 i n.

dowych miały się odbywać raz na miesiąc⁵⁷, a sesje nadzwyczajne z inicjatywy prezydium lub też na wniosek $\frac{1}{4}$ członków rady. Do prawomocności uchwał rady potrzebna była w zasadzie zwykła większość głosów, przy obecności przynajmniej $\frac{1}{3}$ ogółu członków rady.

Pracami rady kierowało prezydium, złożone z przewodniczącego, jego zastępcy oraz 3 członków. Osoby zajmujące stanowiska w administracji państwowej lub samorządowej na danym terenie mogły wchodzić w skład prezydium jedynie za uprzednią zgodą prezydium rady narodowej wyższego stopnia. Z tego zezwolenia nie mogli jednak korzystać członkowie i pracownicy samorządowych organów wykonawczych danego terenu. Przepis ten miał zapewnić prezydium możliwość dobrego sprawowania kontroli społecznej tych organów.

Prezydium rady narodowej tego okresu było, zgodnie ze swoją nazwą, organem kierującym pracą rady, reprezentującym ją na zewnątrz, oraz sprawującym bieżącą kontrolę społeczną nad wojewodą czy starostą. Rozdzielenie funkcji organu prezydującego i organów wykonawczych, mimo istniejących trudności faktycznych, przyczyniało się w ostatecznym rozrachunku do sprawnego i intensywnego działania samej rady i jej organów pomocniczych. Prezydium dbało nie tylko o należyte przygotowanie obrad plenarnych rady, ale przede wszystkim czuwało nad wykonywaniem jej uchwał oraz koordynowało i pomagało w działalności komisji⁵⁸. Istnienie stale działającego ośrodka kierującego społeczną aktywnością rady, jej komisji i poszczególnych jej członków, przyczyniało się do szybszego aktywizowania szerszych rzesz działaczy społecznych i w ten sposób przygotowywało reformę z 20 III 1950 r.

Organami pomocniczymi rady narodowej były jej komisje. Zgodnie z postanowieniami ustawy z 11 IX 1944 r. rady narodowe powoływały następujące komisje stałe: finansowo-budżetową, oświatową i kontroli. Rady były upoważnione do powoływania w miarę potrzeby i innych komisji stałych⁵⁹. Mogły one również powoływać komisje niestałe lub dla zbadania konkretnej sprawy. Korzystając ze swoich uprawnień, Prezydium KRN zaleciło w dniu 5 IV 1946 r. powołanie przez rady

⁵⁷ Wydaje się, że rozwiązanie przyjęte w późniejszym ustawodawstwie, określające częstotliwość odbywania sesji rad narodowych przy pomocy formuły „nie rzadziej niż” jest określeniem prawidłowym. Ustala ono pewne wymogi częstotliwości nie ograniczając równocześnie inicjatywy organów terenowych w częstszym odbywaniu sesji w miarę istniejących potrzeb.

⁵⁸ Por. dane zawarte w „Radzie Narodowej” z tego okresu oraz wypowiedzi przewodniczących wojewódzkich rad narodowych na konferencjach odbytych w 1945 i 1946 r. w Warszawie.

⁵⁹ Określenie komisji stałych powoływanych przez rady narodowe oraz upoważnienie do powoływania innych komisji wprowadzone zostało do ustawy z 11 IX 1944 r. nowelą z 3 I 1946 r.

komisji osiedleńczych lub przesiedleńczych. Zalecenie to wiązało się z rolą nadawaną akcji zaludnienia Ziemi Odzyskanych.

Zadaniem komisji było opracowywanie określonych zagadnień, inicjowanie uchwał rady lub prezydium, formułowanie postulatów w sprawach należących do ich kompetencji oraz podejmowanie innych czynności zaleconych przez radę lub prezydium⁶⁰. Zadania kontrolne realizowała tylko komisja kontroli, powoływana przez rady narodowe wszystkich stopni. W skład komisji wchodził członkowie rady narodowej. Z głosem doradczym mogli brać udział w obradach komisji zaproszeni rzeczoznawcy i wybitni przedstawiciele danej dziedziny działalności. Prezydium KRN w drodze uchwał określało bliżej skład oraz formy działania poszczególnych rodzajów komisji⁶¹.

Nieco inny jeszcze charakter miały komisje kwalifikacyjne powołane na mocy przepisów szczególnych do orzekania w sprawach przyznawania zasiłków i pomocy osobom pozostałym po uczestnikach walki z okupantem oraz wrogimi elementami w Polsce Ludowej. Odrębne również przepisy prawne określały rolę rad narodowych w powoływaniu komisji ziemskich.

Rola komisji rad narodowych w okresie pierwszych lat po wyzwoleniu wiąże się nierozdzielnie z rozwojem kontroli społecznej i aktywności rad narodowych. Słusznie pisał J. Starościak, że „na przykładzie komisji szczególnie wyraźnie odbija się cała historyczna droga, jaką przeszły rady narodowe”⁶². Była to droga aktywizacji samych rad i skupionych wokół nich przedstawicieli różnych środowisk społecznych oraz masowych organizacji⁶³.

III. WZROST ZADAŃ RAD NARODOWYCH I WARUNKI ICH REALIZACJI

Okres 1944—1950 w działalności rad narodowych charakteryzował się trzema głównymi kierunkami, a mianowicie:

— dążnością do należytego zorganizowania rad narodowych na całym obszarze państwa polskiego;

⁶⁰ Por. regulamin obrad rady narodowej podany w pracy: *Rady narodowe. Wykład o ustroju i komentarz do ustawy*, w oprac. K. Biskupskiego i J. Starościaka, Warszawa, s. 126 i n.

⁶¹ Por. okólnik Biura Prezydyjnego KRN podany w wyżej cytowanej pracy, s. 92 i nast. Por. również wzorcowy projekt regulaminu rady narodowej opublikowany w Radzie Narodowej, nr 1, 1945, oraz nr 23—24, 1945, oraz regulamin powoływania komisji oświatowych — *Rada Narodowa*, nr 31, 1946.

⁶² J. Starościak, *Komisje rad narodowych*, w: *Organizacja i praca rad narodowych*, Warszawa 1953, s. 139.

⁶³ Por. S. Zawadzki, *Rozwój więzi rad narodowych*, s. 115 i n.

- przejmowaniem nowych zadań oraz rozwijaniem aktywności w ramach przyznanych uprawnień;
- pogłębianiem więzi z ludźmi pracy i ich organizacjami społecznymi, politycznymi i zawodowymi.

Dążność do należytego zorganizowania rad narodowych miała swoje dwa podstawowe aspekty, a mianowicie: po pierwsze — kształtowanie się politycznego i społecznego składu rad, a po drugie — objęcie działalnością rad narodowych całego obszaru państwa polskiego. O przekształceniach w składzie personalnym wspominało powyżej, a szczegółowe rozważania na ten temat wykraczają poza ramy niniejszego opracowania. Powoływanie rad narodowych na obszarze całego państwa przebiegało nieco inaczej na ziemiach starych, a inaczej na Ziemiach Odzyskanych. Na terenach starych, a szczególnie na obszarze ziem wchodzących w okresie okupacji w skład tzw. Generalnej Guberni, rady narodowe powstawały w zasadzie przed powoływaniem terenowych organów administracji ogólnej, albo równocześnie z tymi organami⁶⁴. Miało to przede wszystkim miejsce na szczeblu wojewódzkim, gdzie organizatorska działalność PPR i innych stronnictw oraz ugrupowań demokratycznych doprowadziła stosunkowo wcześniej do wyłonienia rad narodowych. Ułatwieniem tego procesu było względne ustabilizowanie stosunków ludnościowych, które mimo istniejących przesiedleń, łapanek itp. akcji okupanta posiadały jednak pewne cechy trwałości.

W sposób nieco bardziej skomplikowany przedstawiała się sytuacja na ziemiach polskich włączonych w czasie okupacji w skład obszarów Rzeszy Niemieckiej. Na ziemiach tych okupant nasilił szczególnie akcje represyjne skierowane przeciwko ludności polskiej, stosując w skali masowej akcję wysiedlania oraz wysyłki na roboty przymusowe. I tu jednak część ludności polskiej pozostała, a znaczna część powróciła natychmiast po wyzwoleniu. Przerwane okupacją więzy społeczne ulegały procesom odbudowy. Stwarzało to możliwość organizowania względnie rozszerzania składu istniejących już rad narodowych⁶⁵.

⁶⁴ Por. np. J. Pawłowicz, *Z dziejów konspiracyjnej KRN 1943—1944*, Warszawa 1961; S. Zawadzki, *Droga rozwojowa polskich rad narodowych*, Państwo i Prawo, nr 7—8, 1954, s. 38 i n.; H. Majecki i M. Gnatowski, *Z dziejów walki PPR o zbudowanie i utrwalenie władzy ludowej na Białostocczyźnie w latach 1944—1947*, Białystok 1962; oraz inni.

⁶⁵ Por. np. J. Gołębiowski i N. Kołomejczyk, *Rola PPR w ukształtowaniu władzy ludowej i dokonaniu rewolucyjnych przeobrażeń społecznych na terenie Górnego Śląska i Zagłębia Dąbrowskiego w 1945 roku*, w: *PPR na Górnym Śląsku i w Zagłębiu Dąbrowskim*, cz. I, Katowice 1962, s. 175 i n.; R. Halaba i N. Kołomejczyk, *Z dziejów PPR w województwie bydgoskim (1945—1947)*, Bydgoszcz 1962, s. 46 i n.; D. Steyer, *Rola PPR w walce o utrwalenie władzy ludowej na terenie województwa pomorskiego (bydgoskiego)*

Całkowicie odrębnie kształtowała się sytuacja na Ziemiach Odzyskanych. Tutaj trudno było mówić o szerokich podstawach powoływania rad narodowych. Wielowiekowa niewola i świadoma polityka narodowościowa rozbiły ludność rdzennie polską ograniczając do minimum bazę społeczną działalności organów przedstawicielskich. Rozproszenie ośrodków polonijnych stanowiło dodatkową trudność nie tylko organizacyjną, ale i techniczną, utrudniającą dostęp do tych skupisk. Nic więc dziwnego, że na czoło zadań na tych obszarach wysuwał się problem osadnictwa oraz konieczność opieki nad mieniem opuszczonym lub pozostającym po osobach wysiedlonych. Dlatego też szybkie i sprawne zorganizowanie aparatu administracyjnego było koniecznością, której rozwiązanie warunkowało realizację innych zadań społecznych i gospodarczych ⁶⁶.

Pierwszymi organami administracji na tych ziemiach po wyzwoleniu były komendantury wojskowe Armii Radzieckiej, ustanawiane natychmiast po przejściu linii frontu. Równocześnie na zapleczu Ziem Odzyskanych organizowane były ekipy administracyjne pod kierownictwem Pełnomocników Rządu na dany obszar ⁶⁷.

Funkcja Pełnomocnika Rządu była funkcją tymczasową. Pismo okólne Ministra Ziem Odzyskanych z dnia 15 IV 1946 r. w sprawie wyko-

w latach 1945—1948, w: *Z działalności PPR i ZWM w województwie pomorskim (bydgoskim) w latach 1942—1948*, Toruń 1962, s. 55 i n.; B. Graczyk i T. Szymczak, *Rady narodowe*, w: *Łódź w latach 1945—1960*, Łódź 1962, s. 56 i n., oraz inni.

⁶⁶ Por. np. R. Wapiński, *Rola PPR w powstaniu i utrwaleniu władzy ludowej na terenie województwa gdańskiego 1945—1947*, Gdańsk 1962; K. Golczewski, *Powstanie władzy ludowej na Pomorzu Zachodnim w pracy: Z dziejów PPR na ziemi koszalińskiej*, Koszalin 1962, s. 25 i n.; *PPR na Dolnym Śląsku*, Wrocław 1962, oraz inni.

⁶⁷ A. Horawski, długoletni pracownik WRN w Olsztynie daje w swych wspomnieniach opis formowania się pierwszych ekip wyjeżdżających na teren b. Prus Wschodnich. Pierwszym Pełnomocnikiem Rządu dla tego obszaru był wojewoda białostocki dr J. Sztachelski. W okresie późniejszym powołano w Warszawie delegaturę Urzędu Pełnomocnika na okręg Mazurski. Pierwsza ekipa udała się w celu zorganizowania administracji na terenie b. Prus Wschodnich w składzie około 150 osób. Pierwszy objął swe funkcje starosta w Kętrzynie, który przybył na teren powiatu (tymczasowa siedziba: Biała Piska) z 13 pracownikami, 9 milicjantami i 26 żołnierzami W.P. W marcu wyjechała z Warszawy ekipa licząca 56 pracowników. Pierwszy starosta pow. olsztyńskiego rozpoczął urzędowanie dnia 3 IV 1945 r. Do pow. biskupskiego (dawniej reszelskiego) starosta przybył 4 IV 1945 r. wraz z 3 urzędnikami, którzy stanowili pierwszy skład organów administracji (maszynopis w redakcji „Gospodarka i Administracja Terenowa”).

Obejmowanie przez „grupy operacyjne” ziem opolskich omawia S. Popiołek. Ekipy te wyjeżdżały z Katowic i z Krakowa (*Rola PPR w formowaniu się władzy ludowej i w procesach integracyjnych na Opolszczyźnie*, Opole 1962).

nywania uprawnień rad narodowych przez Pełnomocników Rządu wskazywało, że powołanie tych organów „było wstępną i tymczasową formą administracji, zastępującej normalnie działające na terenie reszty kraju państwowe i społeczne czynniki administracyjne”. Równocześnie pismo to postulowało, że „skoro tylko warunki osiedlenia... osiągną pewne niezbędne nasilenie, tymczasowe czynniki administracyjne (pełnomocnicy) powinny przekazywać stopniowo swe funkcje właściwym organom społecznym i administracyjnym w miarę ich powstawania”⁶⁸. Równocześnie trwała akcja organizowania rad narodowych. Przywiązując szczególną wagę do stabilizacji stosunków na Ziemiach Odzyskanych, minister wskazywał na możliwość powoływania rad w niepełnym początkowo składzie, tak aby same te organy, prowadząc działalność merytoryczną, mogły podejmować równocześnie akcję na rzecz uzupełniania ich składu⁶⁹. W miarę stabilizacji stosunków ludnościowych rady narodowe na Ziemiach Odzyskanych mogły w sposób bardziej pełny i wszechstronny realizować nałożone na nie zadania, skupiając wielu ofiarnych i aktywnych działaczy. Historia kształtowania się tych organów i ich rozwoju w pierwszych dniach po wyzwoleniu oczekuje opracowania, w ramach którego zagadnienia prawne stanowić mogą jedynie część problematyki.

W ocenie roli każdego organu obok sposobu powoływania, jego struktury organizacyjnej oraz form działania, istotne znaczenie ma zakres uprawnień i zadań, których realizację jest on w stanie podjąć. Rozważając z tego właśnie punktu widzenia rozwój rad narodowych od chwili wyzwolenia aż do 20 III 1950 r., wyodrębnić można cztery okresy, a mianowicie:

- okres przewagi zadań organizacyjnych, polegających na ukonstytuowaniu rad, powołaniu ich organów oraz określeniu ich miejsca i roli w całym systemie terenowego aparatu państwowego;

- okres wzrostu politycznych zadań rad narodowych związanych z walką o ugruntowanie nowego ustroju oraz przeprowadzenie podstawowych reform społecznych i gospodarczych;

- okres kształtowania się i rozwoju zadań w zakresie oddziaływania na gospodarkę narodową i jej planowe zarządzanie, upowszechnienie oświaty i kultury oraz utrzymywanie porządku publicznego;

- okres przygotowywania zasadniczej reformy ustrojowej aparatu terenowego, która znalazła swe odbicie w ustawie z 20 III 1950 r.

⁶⁸ Dz. U. Min. Ziem Odzyskanych z 1946 r., nr 7, poz. 119.

⁶⁹ Okólnik nr 36 Min. Ziem Odzyskanych z dnia 8 IV 1946 r. w sprawie powoływania rad narodowych na Ziemiach Odzyskanych (Dz. Urz. Min. Ziem Odzyskanych nr 21, poz. 42).

Nie można oczywiście traktować wskazanych tu okresów w sposób schematyczny lub sztywny. Proces rozwoju rad narodowych, będący wykładnikiem wielu zjawisk politycznych, społecznych i ekonomicznych, wykazywał wiele wewnętrznych odrębności, występujących na różnych obszarach kraju. Nie można też ustalać ścisłych dat, oddzielających okresy, w których następowało nasilenie zjawisk, pozwalających na ustalenie danego okresu rozwojowego. Poszczególne zadania bowiem łączyły się ze sobą w sposób ścisły, a ich realizacja warunkowała wzajemnie osiąganie pozytywnych wyników w całym procesie rozwojowym.

Przedstawione zostały już uprzednio uwagi dotyczące okresu powoływania rad narodowych. Mimo że w praktycznej działalności tych organów w 1944 i 1945 r., obok zadań organizacyjnych, wysuwały się również na czoło problemy pracy samorządowej, to już w tym okresie kształtuje się krytyczna ocena koncepcji traktowania rad narodowych jako instytucji samorządu terytorialnego. Pewne przyspieszenie w wykrystalizowaniu się pełnej oceny rad narodowych spowodowane było m. in. przez ataki PSL na te organy⁷⁰. Działacze PSL oraz przedstawiciele zbliżonych ideologicznie do PSL kierunków kwestionowali zasadność przyjęcia nowego systemu organizacji i funkcjonowania państwowego aparatu terenowego, domagając się powrotu do konstrukcji przyjętych po 1921 r. w Polsce międzywojennej⁷¹. Ponieważ rady narodowe stanowiły najbardziej twórczy i nowy element struktury tego aparatu, na nie właśnie skierowany został głównie atak PSL. Nic więc dziwnego, że w wielu wypowiedziach z tego okresu znajdujemy przede wszystkim obronę oraz próby teoretycznego uzasadnienia przyjętych rozwiązań ustrojowych⁷². I aczkolwiek w stosunku do wielu spośród tych wypowiedzi można by zgłosić dzisiaj uwagi krytyczne⁷³, to nie sposób jednak odmówić im słuszności w zasadniczej kwestii, a mianowicie w sprawie systemu rad narodowych.

⁷⁰ Por. np. przemówienie sejmowe posła F. Wójcickiego (PSL) wygłoszone w dniu 19 II 1947 r. (stenogram z 6 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego), stanowiące jak gdyby „podsumowanie” pozycji PSL wobec zmian ustrojowych.

⁷¹ Por. np. P. Typiak, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 1946; L. Osiecki, *Rozważania nad samorządem terytorialnym w Polsce*, Gazeta Administracji, nr 4—6, 1946, s. 248 i n.; S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947, s. 63 i 78; R. Halaba, *Z zagadnień współpracy politycznej PPR z radykalnym SL w okresie lipiec 1945 — styczeń 1946*, Roczniki Dziejów Ruchu Ludowego, nr 4, Warszawa 1962, s. 64 i n.

⁷² Por. np. K. Biskupski, *Myśli przewodnie ustawy o radach narodowych*, „Rada Narodowa”, nr 9, 1945; M. Jaroszyński, *Samorząd i samorządowcy*, Rada Narodowa, nr 21, 1945; S. Żółkiewski, *Cele i zadania rad narodowych*, Rada Narodowa, nr 14, 1944, oraz inni.

⁷³ Por. W. Morawski, *Zagadnienia rad narodowych...*, s. 44 i n.

Mimo teoretycznego kwestionowania istoty rad narodowych, czynniki prawicowe, skupione głównie wokół PSL, przenikały do wielu ogniw aparatu państwowego, a głównie do gminnych rad narodowych⁷⁴. Walka toczyła się więc nie tylko wokół rad narodowych, ale również i w samych radach. Była to walka o polityczny charakter władzy państwowej, walka, której jednym z tragicznych wyrazów pozostanie długa lista zamordowanych działaczy rad narodowych⁷⁵.

Realizacja węzłowych założeń nowego ustroju przebiegać musiała zarówno po linii podejmowania konkretnych zadań, jak również poprzez dbałość o właściwy skład rad narodowych. Jeżeli więc na plan pierwszy drugiego okresu działania rad narodowych wysunięte zostały zadania ogólnopolityczne, to również i dlatego, że bez pozytywnego rozstrzygnięcia tych zadań trudno mówić o realizacji innych, bardziej merytorycznych i konkretnych postulatów.

Jedną z pierwszych wielkich akcji o istotnym znaczeniu politycznym i gospodarczym było przeprowadzenie reformy rolnej⁷⁶. Ze względu na szczególność tego zadania powołane zostały odrębne organy państwowej administracji terenowej w postaci urzędów ziemskich i pełnomocników PKWN dla spraw reformy rolnej⁷⁷. Organem skupiającym w swym składzie czynnik społeczny i administracyjny były komisje ziemskie powoływane przez rady narodowe na plenarnych posiedzeniach⁷⁸. Włączało to rady do bardziej aktywnego zajmowania się tymi zagadnieniami zarówno przez powołanych do komisji przedstawicieli, jak i poprzez całą sesję czy prezydium rady, uprawnione do sprawowania kontroli społecznej. Inne akty prawne pochodzące z tego okresu nakładały również na rady narodowe nowe zadania, rozszerzając tym samym i wypełniając nakreślone ustawą z 11 IX 1944 r. ramy działalności tych organów⁷⁹.

⁷⁴ Por. np. K. Nowak, J. Antoniszczak, *Rozwój rad narodowych i walka o właściwy ich skład na terenie województwa krakowskiego w ciągu minionego, dziesięciolecia*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego, Prawo, z. 2, 1955, s. 91 i n.

⁷⁵ Por. np. „Głos Ludu” z 13 VI 1945 r.; Rada Narodowa, nr 18, 1948, oraz materiały powołane wyżej w przyp. 30 i 31.

⁷⁶ Por. W. Góra, *PPR w walce o podział ziemi obszarnej 1944—1945*, Warszawa 1962.

⁷⁷ Por. np. F. Longchamps, *Prawo agrarne*, Warszawa 1949.

⁷⁸ Por. dekret PKWN z 15 VIII 1944 r. (Dz. U. nr 2, poz. 4) oraz przykładowo Rzeszowski Dziennik Wojewódzki, nr 2, 1945, poz. 11, zawierający okólnik WRN o powołaniu komisji ziemskich.

⁷⁹ Por. A. Gwiżdż, *Rady narodowe w latach 1944—1950*, w: *Organizacja i praca rad narodowych*, Warszawa 1953,

Podstawowy jednak wysiłek partii politycznych kierujących życiem społecznym, jak i naczelnych organów państwowych, skupiał się w owym okresie na rozwinięciu kontroli społecznej, sprawowanej przez rady, prezydium oraz komisję kontroli społecznej. Ten główny kierunek działalności wynikał przede wszystkim z dwóch podstawowych przesłanek:

— po pierwsze: kontrola społeczna rad narodowych nad całym terenowym aparatem administracyjnym, jak i w pewnym zakresie nad innymi organami państwowymi⁸⁰ w sposób szczególnie dobitny wykazywała zmianę pozycji organów przedstawicielskich w stosunku do organów administracji rządowej;

— po drugie: wciąganie do sprawowania kontroli społecznej szerszych grup ludzi pracy dawało możliwość przechodzenia praktycznej szkoły rządzenia przez te zespoły, wglądu do wszystkich ogniw administracji terenowej oraz formułowania uwag i wniosków zmierzających do usunięcia napotkanych braków.

Wyrazem rozwijania przez rady narodowe funkcji kontroli społecznych jest przebieg kolejnych konferencji przewodniczących wojewódzkich rad narodowych. Jakkolwiek na konferencji z 1945 r. przeważały głosy charakteryzujące trudności w sprawowaniu kontroli nad organami administracji rządowej zespolonej, a nawet wykonawczymi organami samorządu terytorialnego⁸¹, to uczestnicy następnej konferencji odbywanej w 1946 r. mówią głównie o tendencjach rozszerzania rzeczowego i podmiotowego zakresu kontroli poza wskazane powyżej zagadnienia i organy⁸². O rozwoju funkcji kontrolnych świadczą również osiągnięcia praktyczne rad narodowych tego okresu⁸³, jak również podejmowanie licznych inicjatyw zmierzających do zacieśnienia więzi z ludźmi pracy i przyciągnięcia ich do aktywnego udziału w sprawowaniu kontroli⁸⁴.

⁸⁰ Por. np. J. Starościak, *Niezawistość sądów i zakres kontroli społecznej*, *Gazeta Administracji*, nr 2—3, 1946, s. 99 i n.

⁸¹ *Konferencja przewodniczących wojewódzkich rad narodowych w dniach 26 i 27 listopada 1945 r. (referaty i dyskusja)*, Warszawa 1945.

⁸² *Konferencja przewodniczących wojewódzkich rad narodowych 28 i 29 października 1946 r. (referaty i dyskusja)*, Warszawa 1947.

⁸³ Por. *Przegląd kontroli rad narodowych za I półrocze 1946 r.*, (Rada Narodowa, nr 50, 1946), w którym podaje się, że rady narodowe woj. śląsko-dąbrowskiego odbyły w I półroczu 1946 r. 962 kontrole, w tym 226 kontroli organów wykonawczych samorządu terytorialnego, 87 — instytucji państwowych, 146 przedsiębiorstw państwowych 493 — spółdzielni i innych instytucji. W tym samym okresie w woj. poznańskim odbyło się 767 kontroli, a w woj. krakowskim 461 kontroli przeprowadzonych przez komisje.

⁸⁴ Jedną z takich inicjatyw było wprowadzenie tzw. „skrzynek zażeń”, które miały służyć składaniu przez ludność wniosków, skarg czy postulatów (por. Rada Narodowa, nr 25, 1946). Pewnym dowodem wzrostu aktywności rad narodowych może być również ilość komisji powoływanych przez te rady. I tak np. w pierw-

Znowelizowana 3 I 1946 r. ustawa z 11 IX 1963 roku, jako podstawowe zadanie rad narodowych wymieniała obok kontroli społecznej również i planowanie działalności publicznej.

I na tym odcinku aktywność rad narodowych rozwijała się przede wszystkim w dziedzinie uchwałodawczej działalności samorządu terytorialnego. Wynikało to z faktycznego stanu planowania w owym okresie, które torowało sobie dopiero drogę⁸⁵. Toczy się więc na łamach czasopism dyskusja nad samym pojęciem planowania⁸⁶ i jego zakresem. Początkowo ujmuje się funkcje planowania wyłącznie od strony planowania pracy organów państwowych oraz uchwalania budżetu⁸⁷. Z czasem, w świetle praktycznych doświadczeń oraz wysuwanych potrzeb, planowanie gospodarcze znajduje coraz pełniejsze oświetlenie i swoją drogę rozwojową⁸⁸. Pierwsze pozytywno-prawne rozwiązania, precyzujące szersze uprawnienia rad narodowych, przynoszą akty prawne związane z planowaniem gospodarczym, a mianowicie dekret z 2 IV 1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju⁸⁹ oraz dekret z 1 X 1947 r. o planowej gospodarce narodowej⁹⁰.

Zgodnie z postanowieniami dekretu z 1946 r. miały być uchwalane trzy rodzaje planów przestrzennych:

- plany krajowe obejmujące obszar całego kraju lub kilku regionów; plany te miały być uchwalane przez Sejm;
- plany regionalne, uchwalane przez wojewódzkie rady narodowe;
- plany miejscowe, w odniesieniu do miast wydzielonych uchwalane przez właściwą miejską radę narodową, a w odniesieniu do innych jednostek podziału terytorialnego, przez powiatową radę narodową

szym półroczu 1946 roku ilość komisji w woj. śląsko-dąbrowskim wzrosła ze 160 do 215, a w woj. poznańskim ze 181 do 220.

⁸⁵ Problem rozwoju funkcji planowania poruszam w skrypcie: *Administracja stosunków gospodarczych w PRL*, Warszawa 1963, s. 44 i n.

⁸⁶ O kształtowaniu się koncepcji na temat planowania i o ich ocenie pisze H. Minc, *O właściwe metody planowania w Polsce*, Nowe Drogi, nr 8, 1948.

⁸⁷ I tak np. T. Świnański wskazując na zmianę roli rad narodowych, które mają planować całą działalność publiczną, w taki właśnie sposób ujmuje zakres tej funkcji (*Kompetencje i uprawnienia rad narodowych*, Gazeta Administracji, nr 1, 1946, s. 10 i n.).

⁸⁸ Por. np. Jaroszyński, *Samorząd wobec planowania państwowego* (Rada Narodowa, nr 2, 1947), gdzie autor wskazuje zmianę istoty samorządu, omawia również koncepcję planowania terenowego. W. Brzeziński w późniejszym artykule pt. *Administracja państwa wobec nowych zadań* (Gazeta Administracji, nr 4—5, 1949, s. 106 i n.), omawiając wzrost funkcji planowania w radach narodowych, wskazuje na konieczność podjęcia nowych rozwiązań organizacji aparatu państwowego.

⁸⁹ Dz. U. z 1946 r., nr 16, poz. 109 (z późniejszymi zmianami).

⁹⁰ Dz. U. z 1947 r., nr 64, poz. 373.

po zasięgnięciu opinii miejskiej lub gminnej rady narodowej, której terenu działania plan dotyczył.

Planowanie przestrzenne w skali krajowej i regionalnej nie rozwinęło się pod rządem przepisów dekretu, o którym tu mowa. Natomiast plany miejscowe, sporządzane dla poszczególnych osiedli, miast, lub kilku osiedli łącznie i ustalające przeznaczenie terenów w jednostkach objętych planem, były uchwalane przez właściwe rady narodowe na podstawie projektów przedstawionych radom⁹¹.

Zgodnie z postanowieniami dekretu o planowej gospodarce narodowej tryb planowanie rozpoczynać się miał od ustalenia przez Radę Ministrów wytycznych do planu. Opierając się na tych wytycznych poszczególni ministrowie oraz naczelne organa spółdzielcze i inne sporządzały w zakresie swego działania projekty planów odcinkowych. Projekt planu powstawał w drodze skoordynowanego scalenia planów odcinkowych oraz po wysłuchaniu opinii i postulatów wojewódzkich rad narodowych i był przedstawiany Sejmowi do uchwalenia. Jak wiadomo, funkcje planowania gospodarczego rozwijały się szybko i ulegały dalszym przekształceniom⁹².

Wspomniane już uprzednio zmiany w składzie rad narodowych oraz zwycięstwo wyborcze bloku stronnictw demokratycznych, stworzyły dalsze możliwości rozszerzania zakresu działania umacniających się i zdobywających praktyczne doświadczenia rad narodowych. Ustawodawstwo lat 1947—1950 przynosi szereg istotnych rozstrzygnięć w tym zakresie, wymagających choć krótkiego wymienienia.

Uchwalona 2 II 1947 r. ustawa o zwalczaniu drożyzny i nadmiernych zysków w obrocie handlowym⁹³ zobowiązuje prezydów powiatowych i miejskich rad narodowych do powoływania społecznych komisji kontrolnych, które organizowały i koordynowały kontrolę handlu na swoim terenie i przeprowadzały ją wspólnie z przedstawicielami związków zawodowych i innych organizacji społecznych.

Zgodnie z ustawą z 2 VI 1947 r. o obywatelskich komisjach podatkowych i lustratorach społecznych⁹⁴, rady narodowe powoływały okręgowych lustratorów oraz lustratorów działających przy urzędach skarbowych. Podobnie ustawa z 3 VI 1947 r. o nadzorze nad wymiarem i poborem podatku gruntowego⁹⁵ zobowiązywała gminne rady naro-

⁹¹ Por. na ten temat W. Brzeziński, *Podstawy prawne planowania gospodarczego i przestrzennego*, Warszawa 1948.

⁹² Ibidem.

⁹³ Dz. U. z 1947 r., nr 43, poz. 218.

⁹⁴ Dz. U. z 1947 r., nr 43, poz. 219.

⁹⁵ Dz. U. z 1947 r., nr 43, poz. 226.

dowe do powoływania z ich grona gminnych delegatów społecznych, współdziałających z właściwymi organami państwowymi.

Zadania rad narodowych rozszerzone zostały również przepisami ustawy z dnia 12 IX 1947 r. o pomocy sąsiedzkiej w rolnictwie⁹⁶; zgodnie z postanowieniami tej ustawy gminne rady narodowe ustanawiały obowiązek pomocy sąsiedzkiej na obszarach gromad i gmin wiejskich, a prezydya tych rad — plan świadczeń z tego tytułu. Prezydya powiatowych rad narodowych na wniosek prezydów gromadzkich rad narodowych ustalały normy opłat za pomoc sąsiedzką. Prezydya te rozpatrywały również odwołania od decyzji wójtów, wydawanych w toku nadzoru nad czynnościami sołtysów, kierujących pomocą sąsiedzką.

W roku 1948 nowe zadania ustalone zostały dekretem o najmie lokali⁹⁷ oraz ustawą o zakładach społecznych służby zdrowia⁹⁸.

Wskazane tu zadania rozszerzały przede wszystkim różne formy kontroli i oddziaływania rad narodowych na realizację wysuwających się w tym okresie zadań gospodarczych i społecznych. Słusznie jednak zwracano uwagę, że dualistyczny i poważnie zdekoncentrowany system organizacyjny terenowego aparatu państwowego w poważny sposób utrudnia rozszerzanie udziału czynnika społecznego w realizowaniu zadań ogólnych⁹⁹. Przeprowadzana względna koncentracja organów administracji rządowej niewiele mogła tu polepszyć¹⁰⁰. Terenowy aparat państwowy stanął wobec podstawowego zagadnienia, a mianowicie przygotowania i przeprowadzenia zasadniczej reformy ustrojowej¹⁰¹.

⁹⁶ Dz. U. z 1947 r., nr 59, poz. 320.

⁹⁷ Dekret z 28 VII 1948 r. (Dz. U. nr 36, poz. 259), por. również W. Brzeziński, *Prawo mieszkaniowe*, Warszawa 1953, s. 105 i n.

⁹⁸ Ustawa z 28 X 1948 r. (Dz. U. nr 53, poz. 434), por. również I. Klajnerman, *Rady narodowe w ustawodawstwie lat 1944—48*, Rada Narodowa, nr 1—2, 1949.

⁹⁹ Por. J. Starościak, *Z zagadnień uspołecznienia administracji publicznej*, *Gazeta Administracji*, nr 8, 1948, s. 237 i n.

¹⁰⁰ Głosy o nadmiernym zdekoncentrowaniu aparatu administracyjnego w terenie podnosiły się już o wiele wcześniej (por. np. J. Kuśmierek, *Aparat państwowy demokracji*, Rada Narodowa, nr 9, 1945). Istniejące jednak wtedy zadania nie mogły prowadzić do spełnienia tych postulatów. Dopiero w roku 1947 przeprowadzone zostało zespolenie biur wydziałów powiatowych ze starostwami, a biur wydziałów wojewódzkich z urzędami wojewódzkimi (por. Dz. U. Min. Administracji Publicznej nr 2, 1947 r.). W początkach 1947 r. wydane zostały akty wykonawcze do postanowień dekretu z 12 VIII 1946 r. o zespoleniu urzędów ziemskich z władzami administracji ogólnej (Dz. U. nr 43, poz. 248).

¹⁰¹ Por. J. Stembrowicz, *Organizacja rad narodowych*, w. *Organizacja i praca rad narodowych...*, s. 47 i n.

Podstawy tej reformy, której postać prawną ustaliła ustawa z 20 III 1950 r. wyrastały z jednej strony ze stałego zwrostu aktywności rad narodowych, stwarzających możliwości rozszerzania ich zadań, z drugiej zaś strony — z kształtujących się nowych zadań, głównie w zakresie zarządzania gospodarką narodową. Państwo socjalistyczne, opierające się na zasadach gospodarki planowej, posiadać musi organizację aparatu państwowego zawartą w jednolitym systemie organów centralnych i terenowych¹⁰². Doświadczenie historyczne wykazuje, że rady narodowe są — jak dotychczas — w tej roli nie zastąpione.

Ustawa z 20 III 1950 r. zamknęła wstępny etap rad narodowych w naszym kraju, a otworzyła następny okres, w którym gromadzone doświadczenia, przewyżczone trudności i braki składają się na nowe rozwiązania, zawarte w praktyce funkcjonowania i rozstrzygnięcia legislacyjnych. Słowa Lenina, według których przyszłość należy do systemu rad, nie straciły w niczym na aktualności¹⁰³.

Zygmunt Rybicki (Warszawa)

LE DÉVELOPPEMENT DES CONSEILS NATIONAUX EN POLOGNE DANS LA PÉRIODE DE 1944 À 1950

Résumé

I. L'article traite des changements survenus dans l'organisation des organes locaux du pouvoir d'Etat en Pologne dans les années 1944 à 1950, c'est-à-dire dans la période où on procéda à réaliser une organisation conforme à la conception socialiste concernant la place des organes locaux dans le système de l'Etat.

L'auteur constate justement que le développement de nouvelles constructions constitutionnelles avait été parallèle à l'évolution des conceptions théoriques relatives à la place des organes locaux dans l'appareil de l'Etat. Les thèses controverses, qui résultaient partiellement de la conception constitutionnelle traditionnelle, aussi que de la pression des points de vue étrangers au régime socialiste, avaient accompagné cette évolution.

La réalisation des principes révolutionnaires, formulés dans le manifeste des organisations démocratiques — politiques, sociales et militaires qui avaient participé au mouvement clandestin de résistance s'exprima pour la première fois dans la fondation du Conseil National du Pays (Krajowa Rada Narodowa) et dans les dispositions juridiques du Statut Temporaire de Conseils Nationaux, conformément auxquelles les conseils nationaux étaient des organes représentatifs, organisés dans toutes les unités territoriales. Ils exerçaient des fonctions législatives de même qu'exécutives.

¹⁰² Por. M. Jaroszyński, *Zagadnienia rad narodowych. Studium prawnopolityczne*, Warszawa 1961.

¹⁰³ W. I. Lenin, *Dziesięć tez o władzy radzieckiej*, w: *Dzieła*, t. XXVII, Warszawa 1955, s. 150 i n.

Au fur et à mesure de la libération du pays il était nécessaire de créer des organes de l'administration publique représentés par des voïvodes et des starostes et des organes de l'autonomie territoriale. Et c'est aux conseils nationaux qu'échut de rôle d'organes législatifs dans le système de cette autonomie.

Dans la période de 1944 à 1946 on avait traité les conseils nationaux soit comme organes d'autonomie territoriale, soit comme organes temporaires. C'était en 1946 qu'on avait déterminé nettement l'avenir des conseils nationaux en tant que tant des représentations directes du pouvoir populaire dans les unités territoriales.

II. Ensuite l'auteur formule les différences entre la construction constitutionnelle de la période d'entre-deux-guerres et celle des organes locaux en Pologne Populaire. La construction ancienne était basée sur la division de l'administration locale en organes de l'administration publique et organes de l'autonomie territoriale aussi que sur la suprématie des organes de l'administration publique.

Dans le nouveau système: 1. on avait créé des conseils nationaux qui avaient exercé des fonctions de contrôle social à l'égard de tous les autres organes locaux aussi que les fonctions d'orienter de toute l'activité publique dans une unité territoriale donnée;

2. les organes de l'administration publique unie (voïvodes, starostes) et ceux de l'administration publique non-unie (chef d'office des finances, chef de l'administration scolaire etc.) ont été soumis au contrôle des conseils nationaux qui pouvaient aussi exercer une influence sur la nomination des membres des organes de cette administration;

3. les organes législatifs de l'autonomie territoriale avaient été abolis et c'étaient les conseils nationaux qui avaient pris leurs fonctions et qui exerçaient le contrôle et orientaient l'activité des organes exécutifs de cette autonomie (département de voïvodie, d'arrondissement etc.).

L'auteur consacre une place à part à la composition du conseil national. Il constate que les membres des conseils avaient été délégués par des organisations politico-sociales, professionnelles et économiques. Un certain nombre de membres était délégué par les conseils nationaux de degré inférieur. Chaque conseil pouvait aussi désigner lui-même un nombre de ses membres, limité par la loi. Enfin, conformément à la loi c'étaient aussi les anciens membres du conseil, les voïvodes et les starostes qui entraient également aux conseils nationaux.

Le présidium du conseil national, en tant qu'organe dirigeant les travaux du conseil, et les commissions du conseil qui conformément à la loi, en étaient des organes auxiliaires, avaient été nommé par le conseil national donné.

III. Le rôle des conseils nationaux augmentait de plus en plus au fur et à mesure de développement economico-social de l'Etat en Pologne Populaire. Il s'agit ici de fonctions organisatrices, politiques, de contrôle social à l'égard de l'administration locale aussi que de tâches économiques. Ainsi par exemple le conseil approuvé les plans économiques etc.

Le développement continu des attributions du conseil national avait préparé la réforme de 1950, qui avait abolis les organes territoriaux de l'administration publique et ceux de l'autonomie territoriale et c'est aux conseils nationaux qu'échut le rôle d'organes locaux homogènes du pouvoir d'Etat.

