

WALDEMAR KOZYRA (Lublin)

Ustrój administracji państwowej w Polsce w latach 1944-1950

1. Zagadnienia wstępne. Przed zakończeniem II wojny światowej zarówno Polska, jak i cała Europa Środkowo-Wschodnia z woli wielkich mocarstw koalicji antyhitlerowskiej znalazły się w strefie wpływów Związku Sowieckiego. W konsekwencji to decyzją jego kierownictwa, na czele z Józefem Stalinem, Polska miała stać się państwem komunistycznym (w języku oficjalnej propagandy – socjalistycznym lub Polską Ludową). „Moskwa miała przygotowany precyzyjny plan przebudowy politycznej, społecznej i gospodarczej podporządkowanych sobie krajów, znajdujących się za jej zachodnią granicą. Podobieństwo w procesie przejmowania władzy przez komunistów – charakterystyczna dynamika: począwszy od frontu narodowego i bloków demokratycznych, poprzez wysuwanie koncepcji «narodowej drogi do socjalizmu», redukcję haseł i frazeologii patriotycznej, aż po finalną sowietyzację kraju – przemawia za tezą o istnieniu takiego planu”¹.

W pierwszych latach Polski Ludowej obóz komunistyczny, budując własne struktury państwowe, nie ujawniał wizji ustrojowej, która legła u ich podstaw. A była to wizja państwa sowieckiego, którego konstytutywne zasady były następujące:

1) kierownicza rola partii komunistycznej w państwie, która – zgodnie z doktryną Włodzimierza Lenina – sprawowała w nim władzę dyktatorską w imieniu klasy robotniczej jako jej awangarda (dyktatura proletariatu); w Polsce była to Polska Partia Robotnicza/Polska Zjednoczona Partia Robotnicza,

2) centralizm demokratyczny, który wykluczał istnienie w społeczeństwie ugrupowań opozycyjnych względem rządzącej partii komunistycznej,

3) jednolita organizacja władzy państwowej, skupiona w radach („sowietach”) robotniczych, chłopskich i żołnierskich, funkcjonujących w Rosji od rewolucji roku 1917 („Cała władza w ręce rad”, „Rady od góry do dołu” itp.); w Polsce odpowiednikiem „sowieatów rosyjskich” były „rady narodowe”

¹ J. Wrona, *System partyjny w Polsce 1944-1950. Miejsce – funkcje – relacje partii politycznych w warunkach budowy i utrwalania systemu totalitarnego*, Lublin 1995, s. 51.

4) udział obywateli w administrowaniu państwem, realizowany w ramach rad narodowych pod nadzorem partii komunistycznej,

5) praworządność socjalistyczna, której podstawą była leninowska teza, mówiąca, że prawo to tylko i wyłącznie instrument polityki partii komunistycznej,

6) działalność planowa, która była podstawą funkcjonowania upaństwowionej, scentralizowanej i zarządzanej przez aparat partii komunistycznej gospodarki narodowej².

W latach 1944-1950 kierownictwo Polskiej Partii Robotniczej świadomie nawiązywało do demokratycznych instytucji ustrojowych II Rzeczypospolitej. Maurycy Jaroszyński pisał: „Cechą uderzającą i różniącą pod tym względem Polskę tego okresu od wielu innych państw, wkraczających na drogę budowania socjalizmu, jest utrzymanie wielu instytucji wytworzonych w poprzednim okresie, tj. z punktu widzenia formalnego instytucji państwa burżuazyjnego. Dotyczy to m.in. materialnego i formalnego prawa administracyjnego, a także form organizacyjnych administracji tego rodzaju, jak administracja «rządowa» i «samorząd terytorialny»”. Podkreślał następnie, że formy organizacyjne przejęte z okresu przedwojennego, zwłaszcza w zakresie administracji terenowej, spełniały funkcje nowe, dostosowane do zmieniającej się szybko sytuacji społeczno-politycznej w kraju. Mówił: „Zjawisko to obejmujemy formułą, która głosi, że w stare formy wlewaliśmy nową treść. Ta metafora odpowiada ściśle rzeczywistości. Albowiem mimo utrzymania wielu starych form, moment wyzwolenia stanowi punkt zwrotny, rewolucyjny, od którego rozpoczyna się rozwój państwa zupełnie nowego typu, przeciwnego starymu. Stare formy służą celom wręcz przeciwnym poprzednim”³.

Dlatego też cechą charakterystyczną tego okresu było występowanie systemu trialistycznego w organizacji administracji lokalnej (terenowej), czyli trzech członów (filarów) organizacyjnych. Pierwszym z nich były rady narodowe, jako struktury jednolitej władzy państwowej, zaszczerpione na grunt polski wprost z modelu państwa sowieckiego. W istocie realizowały one klasyczne zadania administracji państwowej, w szczególności z zakresu administracji nadzorczej. Drugim członem była scentralizowana administracja rządowa (ogólna i specjalna) na czele z wojewodami i starostami. Człon trzeci stanowił samorząd terytorialny reprezentowany przez rady narodowe poszczególnych szczebli (organy uchwałodawcze) oraz wydziały wojewódzkie i po-

² J. Starościak, *Organizacja administracji terenowej w Polsce*, w: *Prawo administracyjne*, cz. 2, red. M. Jaroszyński, Warszawa 1952, s. 34; szerzej *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975, s. 73 i n.

³ M. Jaroszyński, *Zagadnienia rad narodowych. Studium prawnopolityczne*, Warszawa 1961, s. 15; zob. też A. Burda, *Podstawy prawne systemu organów państwowych w okresie Krajowej Rady Narodowej*, w: *Krajowa Rada Narodowa*, red. A. Burda, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1976, s. 82.

wiatowe na czele z wojewodami i starostami, zarządy miast z prezydentami lub burmistrzami i zarządy gminne z wójtami (organy wykonawcze)⁴.

I jeszcze jedna kwestia: administrację Polski Ludowej z lat 1944-1950 określam jako administrację „państwową”, a nie „publiczną”, mimo funkcjonowania w jej ramach samorządu terytorialnego. W administracji tej nie istniał bowiem w sposób realny czynnik obywatelski, będący konsekwencją istnienia w państwie podmiotowości społecznej (społeczeństwa obywatelskiego). Rady narodowe jako ciała uchwałodawcze samorządu terytorialnego nie były wybierane w drodze pięcioprzymiotnikowych wyborów powszechnych, ale poprzez delegowanie do nich osób wskazanych przez gremia kierownicze rządzącej partii komunistycznej – PPR i jej satelitów. W tym czasie administracja ta była już, choć w sposób zakamuflowany, administracją tworzącego się państwa komunistycznego⁵.

2. Początki władzy komunistycznej w Polsce: styczeń – lipiec 1944. Polska Partia Robotnicza już od przełomu lat 1943 i 1944 rozpoczęła przygotowania do bezpośredniego przejęcia władzy w kraju zajmowanym przez Armię Czerwoną⁶. Powołana w nocy z 31 grudnia 1943 na 1 stycznia 1944 roku

⁴ Podobne rozumienie organizacji administracji terenowej w pierwszych latach Polski Ludowej, zob. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 44 i n., 63 i n., 80 i n.; M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 224 i n.; M. Jaroszyński, *Zagadnienia*, s. 16 i n.; J. Starościak, *Organizacja*, s. 32. W literaturze przedmiotu występuje pogląd, że w tym czasie istniał dualizm ustrojowy w administracji terenowej, rozumiany zresztą bardzo różnie. I tak, A. Burda uważał, że tworzyły go dwa piony organów administracji państwowej: rady narodowe i administracja rządowa. Pisał: „W ten sposób powstała swoista sytuacja w ukształtowaniu systemu terenowych organów państwowych określaną jako dualizm administracji państwowej: z jednej strony – pion administracji podporządkowanej rządowi (województwie oraz tzw. urzędy niezespalone), z drugiej strony – rady narodowe” – A. Burda, *Podstawy prawne*, s. 91. Natomiast J. Trzciński konstatował, że dualizm administracyjny tworzyły dwa piony administracyjne: administracja rządowa i samorząd terytorialny. Pisał: „Koncepcja rad zawarta w Statucie Tymczasowym KRN i ustawie z 11 września 1944 roku dająca podstawę do rozwoju rad jako podstawowego ogniwa w systemie organów państwa załamała się pod koniec 1944 roku. Powrócono do niej dopiero w 1950 roku”. Według niego, rady narodowe od 23 listopada 1944 roku były tylko organami samorządu terytorialnego. Stwierdził: „O istniejącej sytuacji w systemie organów państwowych zwykło się mówić jako o dualizmie władzy czy dualizmie administracji. Polegał on na istnieniu z jednej strony organów administracji ogólnej tylko na szczeblu wojewódzkim i powiatowym (wojewoda, starosta) z drugiej strony organów wykonawczych samorządu terytorialnego (wydziałów i zarządów) będących w istocie organami wykonawczymi rad narodowych” – J. Trzciński, *Instytucje ustrojowe okresu przejściowego 1944-1947*, w: *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. 2, red. M. Kallas, Warszawa 1990, s. 255-256.

⁵ Zob. też P. Jurek, *Samorząd terytorialny w PRL*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” t. 47, 1995, z. 1-2, s. 34.

⁶ P. Gontarczyk pisał: „Brak możliwości politycznego «zalegalizowania się» w polskim życiu politycznym w końcu 1943 r. stawał się dla KC PPR coraz mniej istotny wobec zbliżania się frontu wschodniego. Komuniści znali dobrze «swoją sowiecką ojczyznę». Zdawali sobie sprawę, że ewentualne wkroczenie Armii Czerwonej do Polski uczyni kwestię współpracy z polską konspiracją problemem trzeciorzędowego znaczenia. Wiedzieli, że w tym wypadku NKWD [Ludowy Komisariat Spraw Wewnętrznych – przyp. W.K.] otworzy im drogę do władzy bez względu na to czy dysponują

Krajowa Rada Narodowa pod przewodnictwem Bolesława Bieruta (jednego z przywódców PPR) miała być parlamentem powstającego już faktycznie państwa komunistycznego. W manifestie KRN zapowiedziano powołanie Rządu Tymczasowego oraz budowę aparatu państwowego w terenie. Miały go tworzyć powstające w konspiracji rady narodowe⁷. Koncepcja rad narodowych jako jednolitych organów władzy państwowej nawiązywała wprost do ustroju Związku Sowieckiego opartego na „systemie sowietów”, czyli radach robotniczych, chłopskich i żołnierskich. Rady narodowe jako organy rewolucyjne miały sprawować pełnię władzy w terenie, a KRN – jako najwyższe ogniwo w systemie rad – w całym kraju. Statut Tymczasowy Rad Narodowych z dnia 1 stycznia 1944 roku głosił, że „moralno-prawną podstawą, na której powstają i opierają działalność rady narodowe jest woła szerokich mas, wyrażona w ofiarnej zbrojnej walce ludu polskiego z okupantem, w demokratycznych zasadach Konstytucji marcowej 1921 roku [...] oraz w manifestie demokratycznych organizacji społeczno-politycznych i wojskowych skierowanych do narodu w grudniu 1943 roku” (art. 1)⁸.

Gdy pod koniec czerwca 1944 roku Armia Czerwona rozpoczęła wielką ofensywę na froncie wschodnim i zaczęła wkraczać na centralne ziemie polskie, kierownictwo sowieckie na czele z Józefem Stalinem postanowiło przejąć bezpośredni nadzór nad Polską. Dnia 21 lipca 1944 roku w Moskwie powołano Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego, którego przewodniczącym został Edward Osóbka-Morawski. Po przerzuceniu członków PKWN partiami do kraju, jego siedzibą w lipcu był Chełm, a od początku sierpnia – Lublin⁹. W dniu 22 lipca 1944 roku radio moskiewskie ogłosiło Manifest PKWN. Poza patetycznym wezwaniem wszystkich Polaków do walki z okupantem, podkreśleniem roli armii sowieckiej w wyzwoleniu kraju, w manifestie nie znalazło się ani jedno słowo o przyszłej niepodległości Polski. Szeroko scharakteryzowano ustrój nowego państwa. Jego podstawą miały być zasady Konstytucji marcowej z 1921 roku, gdyż Konstytucję kwietniową uznano za faszystowską i nieobowiązującą. Jediną legalną władzą w Polsce były: Kra-

jakimkolwiek poparciem społecznym, czy też nie. Poważne sukcesy w kwestii budowy «jednolitego frontu» były coraz mniej potrzebne” – P. Gontarczyk, *Polska Partia Robotnicza. Droga do władzy 1941-1944*, Warszawa 2003, s. 306.

⁷ G. Górski, *Polonia Restituta. Ustrój państwa polskiego w XX wieku*, Lublin 2009, s. 144-150; J. Pawłowicz, *Krajowa Rada Narodowa w okresie okupacji*, w: *Krajowa Rada Narodowa*, s. 32.

⁸ J. Trzeciński, *Instytucje ustrojowe*, s. 255; G. Górski twierdzi, iż na konstytucyjnym posiedzeniu KRN nie uchwalono żadnego „Statutu Rad Narodowych”. W istocie, powstał on *post factum* w drugiej połowie 1944 r. – G. Górski, *Polonia Restituta*, s. 148-152; zob. też *Protokół z pierwszego plenarnego posiedzenia KRN*, bez miejsca wydania [bmv], bez daty wydania [bdw].

⁹ Formalnie PKWN powołany został na mocy fikcyjnej ustawy Krajowej Rady Narodowej w dniu 21 lipca 1944 roku, zamieszczonej następnie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z 15 sierpnia 1944 roku – „Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej” [dalej: Dz.U.RP], nr 1, poz. 1, Ustawa z 21 VII 1944 r. o utworzeniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego; G. Górski, *Polonia Restituta*, s. 152-155; W. Góra, *Polska Ludowa 1944-1984. Zarys dziejów politycznych*, Lublin 1986, s. 14.

jowa Rada Narodowa i Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego. Manifest odmawiał władzom RP na obczyźnie prawa do reprezentowania narodu i państwa polskiego. Zapowiadał szereg reform gospodarczo-społecznych (m.in. reformę rolną). Aparat państwowy pod nadzorem KRN, miały tworzyć rady narodowe szczebla gminnego (wiejskie i miejskie), powiatowego i wojewódzkiego oraz „upełnomocnieni przedstawiciele” PKWN¹⁰. Manifest lipcowy w istocie miał charakter propagandowo-dezinformacyjny. Przez akcentowanie uczuć patriotycznych chciał stworzyć wrażenie, że Polska kierowana przez KRN i PKWN będzie kontynuacją państwa polskiego. Tezy demokratyczne były zasłoną dymną dla przygotowywanego jednocześnie zniewolenia kraju. Wraz z powstaniem Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego i rad narodowych w terenie, oddziały tyłowe Armii Czerwonej (NKWD) likwidowały ujawniające się struktury wojskowe i administracyjne polskiego państwa podziemnego. Całkowicie załamała się realizacja planu „Burza”. Ujawniający się przedstawiciele polskich władz podziemnych byli aresztowani, internowani i zsyłani w głąb Związku Sowieckiego¹¹.

3. Organizacja administracji centralnej. Od lipca 1944 roku komuniści polscy przystąpili do intensywnej rozbudowy własnych struktur państwowo-administracyjnych. Tworząc administrację centralną odwołali się, zgodnie z zapowiedziami Manifestu PKWN, do Konstytucji marcowej z 1921 roku i zawartych w niej zasad demokracji parlamentarnej. Dlatego też, utrzymując rewolucyjny charakter Krajowej Rady Narodowej, jej organowi wykonawczemu – Polskiemu Komitetowi Wyzwolenia Narodowego – nadali formę „klasycznego” organu „rządowo-wykonawczego” rodem z demokracji parlamentarnej. Był on organem kolegialnym, składającym się z 15 osób, na czele którego stał Edward Osóbka-Morawski, przedstawiciel Robotniczej Polskiej Partii Socjalistycznej¹². Zastępowali go: Wanda Wasilewska przewodnicząca Związku Patriotów Polskich w Związku Sowieckim i działaczka PPR oraz Andrzej Witos, brat Wincentego Witosa faktycznie zmuszony do udziału w tym przedsięwzięciu. W skład PKWN wchodziło 13 kierowników resortów pełniących funkcję jednoosobowych organów administracji centralnej. Były to następujące resorty: 1) spraw zagranicznych (Edward Osóbka-Morawski), 2) rolnictwa i reform rolnych (Andrzej Witos), 3) obrony narodowej (gen. Mi-

¹⁰ PPR. *Rezolucje, odezwy, instrukcje i okólniki Komitetu Centralnego: VIII 1944 – XII 1945. W XV rocznicę Polski Ludowej*, opracowali W. Góra, R. Halaba, N. Kołomejczyk, Warszawa 1959, Aneks nr 1: 1944, lipiec 22, *Chelm – Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego*, s. 248; K. Kersten, *Narodziny systemu władzy*, Lublin 1989, s. 57-59; W. Roszkowski, *Najnowsza historia Polski 1914-1945*, Warszawa 2003, s. 583; J. Trzciniński, *Instytucje ustrojowe*, s. 248-249.

¹¹ T. Żenczykowski, *Polska lubelska 1944*, Wrocław 1989, s. 19 i n., 28 i n.; W. Roszkowski, *Najnowsza historia*, s. 583-584; P. Gontarczyk, *Polska Partia Robotnicza*, s. 398 i n.

¹² Grupa odpryskowa z Polskiej Partii Socjalistycznej, która samozwańczo nazwała się z czasem PPS – E. Duraczyński, *Polska 1939-1945. Dzieje polityczne*, Warszawa 1999, s. 318-319; P. Gontarczyk, *Polska Partia Robotnicza*, s. 402.

chał Rola-Żymierski i jego zastępca gen. Zygmunt Berling), 4) bezpieczeństwa publicznego (Stanisław Radkiewicz), 5) informacji i propagandy (Stefan Jędrzychowski), 6) oświaty (Stanisław Skrzeszewski), 7) gospodarki narodowej i finansów (Jan Stefan Haneman), 8) pracy, opieki społecznej i zdrowia (Bolesław Drobner), 9) administracji publicznej (Stanisław Kotek-Agroszewski), 10) sprawiedliwości (Jan Czechowski), 11) komunikacji, poczt i telegrafów (Jan Michał Grubecki), 12) kultury i sztuki (Wincenty Rzymowski), 13) odškodowań wojennych (Emil Sommerstein)¹³.

W dniu 15 sierpnia 1944 roku KRN nadała PKWN prawo wydawania dekretów z mocą ustawy „we wszystkich sprawach, dla których unormowania przewidziana jest przez Konstytucję z 1921 roku forma ustawy – z wyjątkiem spraw ratyfikacji umów międzynarodowych, utworzenia Rządu Tymczasowego rozwiązania Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego”. Dekrety te miały być przedkładane Prezydium Krajowej Rady Narodowej do zatwierdzenia. Podpisywał je przewodniczący KRN i przewodniczący PKWN, a na swoich plenarnych posiedzeniach zatwierdzała je lub nie Krajowa Rada Narodowa¹⁴.

Ustawa z 11 września 1944 roku o organizacji i zakresie działania rad narodowych¹⁵ w sposób zasadniczy unormowała funkcjonowanie Krajowej Rady Narodowej. Akt ten, dla okresu 1944-1947 w znacznej mierze miał znaczenie ustawy konstytucyjnej, gdyż regulował nie tylko organizację i kompetencje rad narodowych, ale przede wszystkim Krajowej Rady Narodowej jako parlamentu i w pewnym stopniu organu kontroli państwowej. Nadto poprzez odwołanie się do Konstytucji marcowej i jej demokratycznych zasad, a także konkretnych postanowień wprowadzał do tworzącego się ustroju państwowego i systemu prawa jej wybrane zasady. Nie bez znaczenia był również fakt, że dla jego zmiany zarezerwowano tryb normalnie przyjęty dla zmiany konstytucji¹⁶. Ustawa wrześniowa potwierdzała hierarchiczną strukturę rad narodowych. Na jej czele stała Krajowa Rada Narodowa, której podlegały: wojewódzkie rady narodowe, powiatowe rady narodowe, miejskie rady narodowe, gminne rady narodowe (art. 2). Skład Krajowej Rady Narodowej był ustalany w sposób niedemokratyczny, to jest nie przez powszechne pięcio-przymiotnikowe wybory, a delegowanie do KRN osób wskazanych przez wybrane organizacje społeczne i polityczne. Faktycznie o członkostwie w KRN decydowało nie społeczeństwo polskie w wolnych i powszechnych wyborach, a gremia kierownicze Polskiej Partii Robotniczej i jej sojuszników (m.in. pro-

¹³ Dz.U.RP, nr 1, poz. 1; W. Góra, *Polska Ludowa*, s. 14; T. Żenczykowski, *Polska lubelska*, s. 19-22.

¹⁴ Dz.U.RP, 1944, nr 1, poz. 3, art. 1.

¹⁵ Dz.U.RP, 1944, nr 5, poz. 22.

¹⁶ *Ibidem*, art. 1 § 1; art. 11, art. 14, art. 16 § 1, art. 29 § 1, art. 31 § 1, art. 32; J. Trzeciński, *Instytucje ustrojowe*, s. 250.

komunistyczne ugrupowania, takie jak: „lubelska” Polska Partia Socjalistyczna, „lubelskie” Stronnictwo Ludowe, Stronnictwo Demokratyczne)¹⁷.

Zakres kompetencji Krajowej Rady Narodowej był następujący: 1) stanowienie prawa (ustawodawstwo), 2) planowanie działalności publicznej, w szczególności ustalanie budżetów i planów świadczeń w naturze, 3) ustalanie stanu liczebnego wojska oraz liczby pobranych rekrutów, 4) kontrola działalności organów wykonawczych z punktu widzenia zgodności z ustawami i uchwalonymi planami oraz polityki i celowości, 5) powoływanie i odwoływanie organów wykonawczych – to jest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego lub jego poszczególnych członków oraz Naczelnego Dowództwa Wojska Polskiego, 6) uchwalanie w drodze ustawy podstawowych aktów gospodarki, takich jak: zaciąganie pożyczek, zbycia, zmiany lub obciążenia nieruchomości państwowej, przyjęcia gwarancji finansowych, 7) zatwierdzanie umów handlowych, celnych oraz stale obciążających państwo pod względem finansowym, 8) uchwalanie w drodze ustawy nadzwyczajnych aktów politycznych, jak: wypowiedzenie wojny, zawarcie pokoju, zawarcie przymierza, wprowadzenie stanu wyjątkowego, zatwierdzenie międzynarodowych umów państwowych wprowadzających przepisy prawne, obowiązujące obywateli polskich albo zmieniające granice państwa, amnestia (art. 26). Poza powyższymi kompetencjami, KRN przysługiwało uprawnienie „do powołania w momencie uznanym przez siebie za odpowiedni Tymczasowego Rządu Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 27).

Ustawa z dnia 11 września 1944 roku „O kompetencjach Przewodniczącego Krajowej Rady Narodowej”¹⁸ stanowiła, że przysługiwały mu „wszystkie uprawnienia marszałka Sejmu” (art. 1). Następnie, „w związku z opróżnieniem urzędu prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej” pełnił on funkcję jego zastępcy (art. 2). Z tego tytułu: 1) podpisywał ustawy wraz z odpowiednimi członkami PKWN i zarządzał ich ogłoszenie w „Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej” oraz w celu ich wykonania wydawał rozporządzenia wykonawcze i zarządzenia, 2) był najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych Państwa, przy czym zwierzchnictwo sprawował przez Naczelné Dowództwo Wojska Polskiego, 3) wykonywał prawo łaski, 4) reprezentował Państwo na zewnątrz i przyjmował oraz wysyłał przedstawicieli dyplomatycznych, 5) zawierał umowy z innymi państwami, 6) mianował sędziów, jeżeli istniejące ustawy nie zawierały innego postanowienia, 7) nadawał ordery i odznaczenia, jeśli ustawy nie stanowiły inaczej (art. 3).

Pod koniec 1944 roku resorty administracyjne kierowane przez członków PKWN były już w znacznym zakresie zbudowane, dlatego też podjęto decyzję o tworzeniu nowych działów administracji państwowej. W dniu 1 grudnia 1944 roku zniesiono resorty: gospodarki narodowej i finansów oraz komuni-

¹⁷ Dz.U.RP, 1944, nr 5, poz. 22, art. 3-12.

¹⁸ Dz.U.RP, 1944, nr 5, poz. 23.

kacji, poczt i telegrafów. W ich miejsce powołano pięć resortów: 1) skarbu, 2) przemysłu, 3) aprowizacji i handlu, 4) komunikacji, 5) poczt i telegrafów¹⁹.

Bardzo poważne przeobrażenia w strukturze naczelnych organów władzy i administracji państwowej Polski Ludowej nastąpiły z dniem 31 grudnia 1944 roku. Wtedy to przewodniczący KRN otrzymał tytuł „Prezydenta Krajowej Rady Narodowej”²⁰. Został nim dotychczasowy przewodniczący KRN – Bolesław Bierut. Następnie KRN uchwaliła ustawę o „Powołaniu Rządu Tymczasowego Rzeczypospolitej Polskiej”²¹. Na jej podstawie KRN w miejsce Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego – powołała „Rząd Tymczasowy Rzeczypospolitej Polskiej, oparty o program działania, wyrażony w Manifeście Lipcowym Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego” (art. 1). Tworzyło go 18 osób: prezes Rady Ministrów, którym został Edward Osóbka-Morawski, 2 wiceprezesów i 15 ministrów resortowych. Odtąd na czele resortów stali nie kierownicy, ale ministrowie. Były to resorty: 1) obrony narodowej, 2) spraw zagranicznych, 3) administracji publicznej, 4) bezpieczeństwa publicznego, 5) skarbu, 6) oświaty, 7) pracy, opieki społecznej i zdrowia, 8) rolnictwa i reform rolnych, 9) komunikacji, 10) przemysłu, 11) aprowizacji i handlu, 12) poczt i telegrafów, 13) sprawiedliwości, 14) kultury i sztuki, 15) informacji i propagandy (art. 2 pkt 1). Prezesa Rady Ministrów i ministrów mianował Prezydent KRN w trybie ustalonym w art. 45 Konstytucji marcowej (art. 2 pkt 2).

W wyniku zawarcia Umowy moskiewskiej w dniu 21 czerwca 1945 roku do władzy dopuszczona została opozycja demokratyczna na czele ze Stanisławem Mikołajczykiem, liderem Polskiego Stronnictwa Ludowego. W wyniku tej umowy w skład KRN dokooptowano 10 przedstawicieli obozu demokratycznego, z których Stanisław Grabski i Wincenty Witos mieli objąć stanowiska wiceprzewodniczących KRN. Oczywiście w tym „parlamencie” przygniatającą większość głosów miał obóz komunistyczny²². Następnie w dniu 28 czerwca 1945 roku Krajowa Rada Narodowa oficjalnie powołała Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej (Rząd Jedności Narodowej), którego premierem został Edward Osóbka-Morawski, pierwszym wicepremierem Sekretarz Generalny PPR Władysław Gomułka, a drugim wicepremierem Stanisław Mikołajczyk. W skład TRJN weszło 21 osób²³. Polska Partia Robotnicza otrzymała oprócz teki wicepremiera 7 ministerstw: aprowizacji i handlu, bezpieczeństwa publicznego, lasów państwowych, przemysłu, żeglugi, handlu zagranicznego, obrony narodowej (formalnie bezpartyjny gen. Michał Rola-Żymierski). Od 13 listopada 1945 roku posiadała 8 resortów, gdyż na czele

¹⁹ Dz.U.RP, 1944, nr 14, poz. 73, Dekret PKWN z 1 XII 1944 r. w przedmiocie podziału niektórych resortów utworzonych ustawą z dnia 21 lipca 1944 r. (Dz.U.RP, nr 1, poz. 1).

²⁰ Dz.U.RP, 1944, nr 19, poz. 98.

²¹ Dz.U.RP, 1944, nr 19, poz. 99.

²² K. Kersten, *Narodziny*, s. 126; W. Góra, *Polska Ludowa*, s. 122.

²³ W. Roszkowski, *Najnowsza historia*, s. 20-21; W. Góra, *Polska Ludowa*, s. 120; Trzeciński, *Instytucje ustrojowe*, s. 254.

nowo utworzonego Ministerstwa Ziem Odzyskanych²⁴ stanął Władysław Gomułka. Dalszymi resortami kierowali pepeerowcy oddelegowani do stronnictw sojuszniczych: Władysław Kowalski, reprezentujący SL – Ministerstwo Kultury i Sztuki, a Jan Rabanowski (SD) – resort komunikacji. Ministerstwem Informacji i Propagandy kierował prokomunistyczny socjalista – jednolitifrontowiec – Stefan Matuszewski. PPR kontrolowała również sprawy zagraniczne, gdyż nominalnym szefem MSZ był przedstawiciel SD – Wincenty Rzymowski, ale jego faktycznymi kierownikami byli komuniści: wiceminister Zygmunt Modzelewski i dyrektor Departamentu Politycznego – Józef Olszewski. Podsekretarzem stanu w Prezydium Rady Ministrów był wybitny działacz komunistyczny – Jakub Berman, kontrolujący Osóbkę-Morawskiego. Ponadto komuniści posiadali w rządzie 17 wiceministrów. Opozycja demokratyczna w TRJN otrzymała tylko pięć tek ministerialnych, a faktycznie cztery. Stanisław Mikołajczyk (PSL) został ministrem rolnictwa i reform rolnych, Władysław Kiernik (PSL) ministrem administracji, Czesław Wycech (PSL) ministrem oświaty, Jan Stańczyk (socjalista) ministrem pracy i opieki społecznej²⁵. „Istota przemian – pisał J. Wrona – leżała w nowym składzie politycznym oraz w zmianie miejsca i roli Rządu Jedności Narodowej w systemie organów państwowych. O ile dotychczas były one pod hegemonią PPR, o tyle od lipca 1945 roku nastąpiło rozluźnienie kontroli, pomimo iż zostało zachowane zdominowanie przez jedną siłę polityczną – partię komunistyczną”²⁶.

Po sfalszowanych przez komunistów wyborach do Sejmu Ustawodawczego, które odbyły się 19 stycznia 1947 roku, dni Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej zostały policzone. Ostatecznie został on zdymisjonowany 6 lutego 1947 roku. Odtąd też PSL i pozostałe ugrupowania opozycji demokratycznej zaczęło jawnie i systematycznie niszczyć²⁷. Partia komunistyczna stała się ponownie hegemonem na polskiej scenie politycznej, a zasada centralizmu demokratycznego święciła triumfy w organizacji i funkcjonowaniu aparatu państwowego, oczywiście przy zachowaniu pozorów demokracji parlamentarnej. Dnia 4 lutego 1947 roku Sejm Ustawodawczy przyjął ustawę o wyborze prezydenta państwa, a 5 lutego na urząd ten wybrał przedstawiciela Polskiej Partii Robotniczej – Bolesława Bieruta. „Zwycięski” Blok Demokratyczny na czele z PPR już 6 lutego powołał „rząd koalicyjny”, któremu przewodził Józef Cyrankiewicz – Sekretarz Generalny Polskiej Partii Socjalistycznej. Pierwszym wicepremierem i ministrem ziem odzyskanych został Sekretarz Generalny PPR Władysław Gomułka; drugim wicepremierem – Sekretarz Ge-

²⁴ Dz.U.RP, 1945, nr 51, poz. 295.

²⁵ Piątym reprezentantem opozycji demokratycznej miał być syn Stanisława Thugutta – Mieczysław Thugutt, który nie przybył z emigracji i nie objął urzędu Ministra Poczty i Telegrafów. Na czele tegoż ministerstwa stanął Tadeusz Kopeliński z SL – W. Roszkowski, *Najnowsza historia*, s. 20; W. Góra, *Polska Ludowa*, s. 122; J. Wrona, *System partyjny*, s. 129-139.

²⁶ J. Wrona, *System partyjny*, s. 130.

²⁷ W. Roszkowski, *Najnowsza historia*, s. 69, 101; szerzej K. Kersten, *Narodziny*, rozdz. VII.

neralny Stronnictwa Ludowego – Antoni Korzycki. W tym okresie nastąpiła znaczna rozbudowa struktur administracji centralnej. Istniały już 23 resorty, z tego, formalnie, PPR kierowała 6, PPS – 7, SL – 5, SD – 3, a spacyfikowane Stronnictwo Pracy – 2²⁸.

Dnia 19 lutego 1947 roku Sejm Ustawodawczy uchwalił ustawę konstytucyjną „O ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej”²⁹ zwaną potocznie Małą konstytucją. Według niej Najwyższymi organami Rzeczypospolitej Polskiej są: „w zakresie władzy ustawodawczej – Sejm Ustawodawczy, w zakresie władzy wykonawczej – Prezydent Rzeczypospolitej, Rada Państwa i Rząd Rzeczypospolitej, w zakresie wymiaru sprawiedliwości – niezależne sądy” (art. 2). W rezultacie od tego momentu organami naczelnymi władzy wykonawczej i administracji byli: prezydent RP, Rada Państwa, rząd (Rada Ministrów) i ministrowie resortowi. Nowym organem, nawiązującym wprost do modelu państwowości sowieckiej była Rada Państwa. Zająła ona miejsce zlikwidowanej KRN w sprawowaniu zwierzchniego nadzoru nad radami narodowymi³⁰. Formalnie rzecz ujmując, Konstytucja z 19 lutego 1947 roku w znacznym zakresie recypowała przepisy Konstytucji marcowej z 1921 roku, zwłaszcza w obszarze relacji między sejmem, prezydentem a rządem. Oficjalnie gruntowała w Polsce system rządów demokracji parlamentarnej. Faktycznie był on fikcją prawnopolityczną, gdyż PPR podporządkowała sobie całość życia politycznego w kraju, likwidując opozycję. A przecież warunkiem *sine qua non* tegoż systemu było istnienie podmiotowości politycznej społeczeństwa i realnego pluralizmu społeczno-politycznego³¹.

Po zwrocie politycznym dokonany przez PZPR w grudniu 1948 roku rozpoczął się proces pełnej sowietyzacji (stalinizacji) Polski. Jego konsekwencją było zasadnicze zreformowanie polskiej administracji centralnej według wzorów sowieckich, mimo formalnego obowiązywania Małej Konstytucji z 1947 roku i systemu demokracji parlamentarnej. W dniu 10 lutego 1949 roku weszła w życie „Ustawa o zmianie organizacji naczelnych władz gospodarki narodowej”³². Odtąd w Polsce zaczęto tworzyć scentralizowany system planowania i zarządzania gospodarką narodową za pomocą rozbudowujących się ciągle struktur administracyjnych. Powołano trzy nowe organy koordynujące działalność administracji publicznej w zakresie gospodarki narodowej oraz szereg nowych ministerstw branżowych. Utworzono Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów jako organ Rady Ministrów mający na celu kierowanie całą

²⁸ Dz.U.RP, 1947, nr 9, poz. 43; W. Góra, *Polska Ludowa*, s. 201-202; W. Roszkowski, *Najnowsza historia*, s. 100-101; szerzej zob. K. Kersten, *Narodziny*, rozdz. VIII.

²⁹ Dz.U.RP, 1947, nr 18, poz. 71.

³⁰ Dz.U.RP, 1944, nr 5, poz. 22, art. 31 § 1; 1947, nr 18, poz. 71, art. 16 pkt a i c.

³¹ W. Roszkowski, *Najnowsza historia*, s. 102-104; szerzej: G. Górski, *Polonia Restituta*, s. 171-182.

³² W. Roszkowski, *Najnowsza historia*, s. 142-144; Dz.U.RP, 1949, nr 7, poz. 43.

gospodarką narodową (art. 1). Drugim z tych organów była Państwowa Komisja Planowania Gospodarczego. Zakres jej działania obejmował: kierowanie całokształtem spraw państwowego planowania gospodarczego, a w szczególności opracowywanie narodowych planów gospodarczych oraz nadzór nad planowaniem gospodarczym wszystkich działów zarządu państwowego. Kordynowanie gospodarczej działalności wszystkich działów zarządu państwowego, w tym: organizacji przedsiębiorstw państwowych, przedsiębiorstw państwowo-spółdzielczych i central spółdzielczo-państwowych, ogólnych zasad kształtowania cen, ogólnej polityki płac, wykonywania planu finansowego. Do dalszych zadań PKPG należało: kierowanie sprawami planu technicznego w gospodarce narodowej i współpracy technicznej z zagranicą, kontrola wykonania narodowych planów gospodarczych, opracowywanie zagadnień gospodarki narodowej z własnej inicjatywy albo na zlecenie Rady Ministrów lub Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów. Do zadań PKPG należały też inne sprawy, które – według przepisów obowiązujących do dnia wejścia w życie omawianej ustawy – były w gestii Centralnego Urzędu Planowania (art. 5, 9). Na czele PKPG stał przewodniczący, którym z urzędu był przewodniczący KERM. Szefem tych organów został wybitny działacz PPR/PZPR („dyktator polskiej gospodarki”) – Hilary Minc. W terenie tworzono wojewódzkie urzędy planowania gospodarczego jako terenowe organy Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego³³. Trzecim organem był Centralny Urząd Szkolenia Zawodowego. Do jego kompetencji należały – z wyłączeniem rolnictwa – sprawy szkolenia i przysposobienia zawodowego dla potrzeb gospodarki narodowej. ZUSZ podlegał przewodniczącemu KERM (art. 10-11, 13). Ustawa z 10 lutego 1949 roku tworzyła szereg ministerstw branżowych z zakresu gospodarki państwowej. W miejsce jednego Ministerstwa Przemysłu i Handlu stworzono sześć resortów: górnictwa i energetyki, przemysłu ciężkiego, przemysłu lekkiego, przemysłu rolnego i spożywczego, handlu wewnętrznego, handlu zagranicznego (art. 15-16). PKPG, będąc naczelnym organem państwowego planowania, scentralizowała i przejęła nadzór na pracą wszystkich ministerstw gospodarczych³⁴.

4. Trializm w administracji lokalnej

a. Rady narodowe – organy władzy państwowej i nadzoru administracyjnego. Zasadniczym wzmocnieniem dotychczasowej pozycji ustrojowej rad narodowych jako rewolucyjnych organów jednolitej władzy państwowej było wejście w życie ustawy KRN z 11 września 1944 roku „O organizacji i zakresie działania rad narodowych”³⁵. Normowała ona organizację i funkcjonowa-

³³ Dz.U.RP, 1949, nr 7, poz. 43, art. 6, 8; J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000, s. 199.

³⁴ W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764-1989*, Lublin 2007, s. 416-417.

³⁵ Dz.U.RP, 1944, nr 5, poz. 22.

nie rad narodowych wszystkich szczebli. Akt ten w art. 1 stanowił: „Do czasu powołania stałej politycznej reprezentacji narodu w myśl zasad konstytucji z dnia 17 marca 1921 r., jako tymczasowe organy ustawodawcze i samorządowe na oswoobodzonych od okupanta terenach Rzeczypospolitej Polskiej działają rady narodowe”. Przepis ten wskazywał, że rady narodowe są nie tylko organami władzy państwowej (ustawodawczej), ale też samorządowej³⁶.

System rad narodowych był hierarchiczny i składał się z rad gminnych, miejskich, powiatowych, wojewódzkich i Krajowej Rady Narodowej. Zakres działalności terytorialnej rad narodowych opierał się na podziale administracyjnym RP, z tym że rady narodowe miast Warszawy i Łodzi posiadały uprawnienia wojewódzkich rad narodowych, miejskie rady narodowe miast wydzielonych – uprawnienia powiatowych rad narodowych, zaś miejskie rady narodowe miast niewydzielonych – uprawnienia gminnych rad narodowych (art. 2 pkt 1-2). Rozdział II ustawy normował skład rad narodowych. Artykuł 3 mówił: „Udział w tworzeniu rad narodowych biorą wszystkie organizacje i zrzeszenia demokratyczno-niepodległościowe, które zgłoszą swoją działalność we właściwych organach Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego i stoją na gruncie mocy obowiązującej ustawy konstytucyjnej z dnia 17 marca 1921 r.” Przepis ten był zwrotem propagandowym, gdyż odwołując się do Konstytucji marcowej, nie realizował jej podstawowej zasady, czyli suwerenności narodu i jego niezbywalnych praw podmiotowych. Odrzucał prawo suwerena do nieskrępowanego wyboru swoich przedstawicieli do „organów ustawodawczych i samorządowych” na podstawie powszechnego (pięcioprymiotnikowego) prawa wyborczego. W istocie potwierdzał, że rady narodowe były organami władzy rewolucyjnej i antydemokratycznej, zbudowane na bolszewickiej zasadzie kierowniczej roli partii komunistycznej w państwie, centralizmu demokratycznego oraz jednolitej organizacji władzy państwowej.

Organami wewnętrznymi rad narodowych były prezydya złożone z przewodniczącego, jego zastępcy oraz trzech członków. Ich posiedzenia odbywały się obowiązkowo raz w miesiącu. Miały być jawne, ale w szczególnych przypadkach rada mogła uchwalić ich tajność. Rady narodowe, jako organy kontroli społecznej, miały prawo w swoim zakresie działania wyłączać i powoływać ze swego grona nadzwyczajne komisje dla poszczególnych spraw z prawem wzywania świadków i rzeczoznawców oraz „przesłuchiwania stron zainteresowanych”³⁷.

Artykuł 28 ustawy z 11 września 1944 roku ustalał zakres kompetencji terenowych rad narodowych. W pierwszej kolejności ich zadaniem było planowanie działalności publicznej, w szczególności: ustalanie budżetu oraz planu

³⁶ Zasadnicze uregulowanie spraw samorządowych przyniósł dopiero dekret PKWN z 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego – Dz.U.RP, 1944, nr 14, poz. 74.

³⁷ Dz.U.RP, 1944, nr 5, poz. 22, art. 13 § 1-2, art. 17-18, 24.

świadczeń w naturze. Kompetencja ta potwierdzała, że rady narodowe były przede wszystkim organami władzy państwowej, przeznaczonymi do organizowania i kierowania (planowania) aktywnością lokalnego społeczeństwa. Po drugie – kontrolowały działalność organów wykonawczych (państwowych i samorządowych) z punktu widzenia legalności, celowości i zgodności „z zasadniczą linią działalności Krajowej Rady Narodowej”. Zapis ten potwierdzał tezę, że rady narodowe były organami władzy państwowej i nadzoru administracyjnego. Po trzecie – rady narodowe miały prawo powoływania samorządowych organów wykonawczych. Po czwarte – miały uprawnienie do zawierania umów w sprawach zaciągania pożyczek, zbycia, zmiany lub obciążenia majątku ruchomego. Oprócz tego, radom narodowym mógł być przekazany, stosownie do postanowień zawartych w art. 3 ust. 4 Konstytucji z dnia 17 marca 1921 roku, właściwy zakres ustawodawstwa, ale tylko za „każdorazową uchwałą Krajowej Rady Narodowej” (art. 29)³⁸.

Ustawa z 11 września 1944 roku była kilkakrotnie nowelizowana, a jej tekst jednolity został ogłoszony 14 stycznia 1946 roku i obowiązywał do 20 marca 1950 roku³⁹. Zmiany w nich zawarte nie naruszały jednak w sposób istotny jej podstawowych unormowań. Wzmacniały jedynie pozycję rad narodowych jako jednolitych organów władzy państwowej i nadzoru administracyjnego. Znowelizowany art. 1 w § 1 głosił: „Do czasu powołania stałej politycznej reprezentacji narodu, w myśl zasad Konstytucji z dnia 17 marca 1921 roku organem Narodu w zakresie ustawodawstwa oraz kontroli nad działalnością Rządu i w zakresie nadzoru nad radami narodowymi jest Krajowa Rada Narodowa”. Natomiast § 2 mówił: „Jako organy planowania działalności publicznej oraz kontroli nad rządowymi i samorządowymi organami wykonawczymi działają gminne, miejskie, powiatowe i wojewódzkie rady narodowe”.

Tekst jednolity z 14 stycznia 1946 roku jeszcze raz potwierdzał, że rady narodowe były rewolucyjnymi organami władzy państwowej przeniesionymi na grunt polski ze Związku Sowieckiego. Dlatego też należy zgodzić się z M. Jaroszyńskim, że „utożsamianie rad z samorządem byłoby ciężkim błędem, często spotykanym w publicystyce tego okresu [tj. w latach 1944-1950 – przyp. W.K.]”⁴⁰. Nieporozumienia te brały się stąd, „że rady spełniały podówczas (tj. dopóki istniał samorząd terytorialny) bardzo istotne funkcje – między innymi funkcjami – w dziedzinie samorządu”. Znajdowało to zresztą

³⁸ Zob. też: M. Kallas, A. Lityński, *Historia ustroju i prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2000, s. 58; W. Witkowski, *Historia administracji*, s. 422-423.

³⁹ Były to nowelizacje: z 31 XII 1944 (Dz.U.RP, nr 19, poz. 98), z 6 V 1945 (Dz.U.RP, nr 17, poz. 98), z 3 I 1946 (Dz.U.RP, nr 3, poz. 19). Tekst jednolity: 14 I 1946 (Dz.U.RP, nr 3, poz. 16).

⁴⁰ M. Jaroszyński, *Zagadnienia rad narodowych*, s. 17. Pogląd, że rady narodowe były wyłącznie organami samorządu terytorialnego reprezentował m.in. J. Starościk, pisząc: „W radach narodowych została złożona nadzieja spełnienia wszystkich szczytnych haseł samorządu: realizacja haseł ludowładztwa, walki z biurokracją, wciągnięcie obywatela do pracy publicznej, rozwiązywanie przez samo społeczeństwo najtrudniejszych zagadnień terenu itd.” – J. Starościk, *Administracyjny ustrój Polski*, Warszawa 1947, s. 46.

uzasadnienie w tekście dekretu z 23 listopada 1944 roku o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego, który w art. 3 stanowił, że „samorząd terytorialny jest reprezentowany [podkr. w oryginale] przez terenową radę narodową”⁴¹. Jednakże „punkt ciężkości znaczenia rad leżał w tym okresie gdzie indziej, a mianowicie w prawie i obowiązku rad sprawowania kontroli nad całą administracją – państwową i samorządową, jak się podówczas mówiło i co odpowiadało ówczesnym instytucjom prawnym”⁴². Przepisy prawa w tym zakresie rozwijała, konkretyzowała i niejako miarodajnie komentowała uchwała Prezydium KRN z 25 czerwca 1946 roku. Wyjaśniała ona, że kontroli rad narodowych podlegały nie tylko wszystkie organy administracji w tradycyjnym tego słowa znaczeniu, ale również przedsiębiorstwa oraz inne instytucje gospodarcze. W konsekwencji nadzór polityczno-administracyjny rad narodowych rozciągał się na całą administrację i samorząd terytorialny, a poza tym na podmioty gospodarki publicznej⁴³.

b. Administracja rządowa – ogólna i specjalna. Wraz z utworzeniem Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego obóz komunistyczny przeszedł do budowy podległych sobie struktur administracyjnych w terenie. Podstawą tej administracji miały być w dalszym ciągu rady narodowe jako jednolite organy władzy państwowej⁴⁴. Jednak bardzo szybko okazało się, że nie można budować struktur państwa komunistycznego tylko i wyłącznie na systemie rad narodowych. Postanowiono więc odtworzyć scentralizowaną administrację rządową ogólną, a w dalszej kolejności administrację specjalną. Dlatego też już 21 sierpnia 1944 roku PKWN wydał dekret „O trybie powołania władz administracji ogólnej I-ej i II-ej Instancji”⁴⁵.

Według tegoż aktu, organami wykonawczymi administracji ogólnej II instancji byli wojewodowie oraz ich aparat pomocniczy, czyli urzędy wojewódzkie. Wojewodów mianował Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego na wniosek kierownika resortu administracji publicznej i na podstawie opinii właściwej wojewódzkiej rady narodowej (art. 1). Wojewoda z tytułu swego

⁴¹ M. Jaroszyński, *Zagadnienia rad narodowych*, s. 17; Dz.U.RP, 1944, nr 14, poz. 74.

⁴² M. Jaroszyński, *Zagadnienia rad narodowych*, s. 23; zob. też: M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne*, s. 223 i n.

⁴³ K. Biskupski, J. Starościk, *Rady narodowe*, b.m. i d.w., s. 109.

⁴⁴ W. Góra, *Polska Ludowa*, s. 35; A. Paczkowski, *Pół wieku dziejów Polski 1939-1989*, Warszawa 2000, s. 127-129.

⁴⁵ Dz.U.RP, 1944, nr 2 poz. 8; W. Góra pisał: „W powołaniu terenowego aparatu administracyjnego, podległego bezpośrednio władzy centralnej istotną rolę odegrało dążenie do utrzymania niektórych jego form o ustalonych i wypróbowanych sposobach działania. Istniały również obawy, że przy nie ustabilizowanej jeszcze sytuacji politycznej i dużej wahliwości nastrojów część rad mogą opanować elementy reakcyjne. Główną jednak przyczyną przeprowadzonej reformy była konieczność utworzenia w trudnych warunkach trwającej jeszcze wojny – sprężystej i sprawnej organizacji kierownictwa państwowego. Nie mogły tego w tym czasie zapewnić rady narodowe. Jednakże w ich kompetencji pozostała niezwykle ważna funkcja – kontrola społeczna nad działalnością organów administracyjnych” – W. Góra, *Polska Ludowa*, s. 36.

stanowiska wchodził w skład wojewódzkiej rady narodowej jako jej pełnoprawny członek (art. 3). Służbowo i organizacyjnie podlegał kierownikowi resortu administracji publicznej, a jeżeli wykonywał funkcje należące do zakresu innego resortu – jego kierownikowi (art. 4). Omawiany dekret bardzo mocno ugruntował nadzór rad narodowych nad wojewodami. Artykuł 5 stanowił: „Kontrolę społeczną nad działalnością wojewody wykonuje Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej. Wojewoda periodycznie składa sprawozdania Wojewódzkiej Radzie Narodowej z ogólnej linii swojej działalności”. Zastępcą wojewody był wicewojewoda (art. 6). Wojewodę odwoływał PKWN na podstawie wniosku kierownika resortu administracji publicznej. Wojewódzka rada narodowa miała prawo żądać ustąpienia wojewody „umotywowaną uchwałą, występując z własnej inicjatywy bądź też z inicjatywy rad powiatowych danego województwa” (art. 2).

Dekret z 21 sierpnia 1944 roku powoływał starostę powiatowego jako organ administracji ogólnej I instancji. Aparatem pomocniczym starosty było starostwo powiatowe. Starosta mianowany był przez kierownika resortu administracji publicznej na podstawie wniosku wojewody i opinii powiatowej rady narodowej (art. 7). Z tytułu swego stanowiska starosta wchodził w skład powiatowej rady narodowej jako jej pełnoprawny członek (art. 9). Podobnie jak w przypadku wojewody, starosta kontrolowany był przez rewolucyjny organ nowej władzy, czyli powiatową radę narodową, a w szczególności przez jej prezydium. Miał obowiązek składać radzie sprawozdania „z ogólnej linii postępowania”. Starostę odwoływał kierownik resortu administracji publicznej, ale powiatowa rada narodowa miała prawo żądać ustąpienia starosty umotywowaną uchwałą, występując z własnej inicjatywy bądź też z inicjatywy jednej z rad gminnych danego powiatu (art. 8). Artykuł 10 tegoż dekretu stwierdzał, że „we wszystkich sprawach wchodzących w zakres kompetencji samorządu terytorialnego wojewoda i starosta podlegają decyzjom właściwych Rad Narodowych”. Akt ten w art. 11 uchylał podział administracyjny kraju wprowadzony przez okupanta niemieckiego i tym samym przywracał jego strukturę administracyjno-terytorialną sprzed 1 września 1939 roku. Od 31 grudnia 1944 roku wojewodów powoływał prezes Rady Ministrów na wniosek Ministra Administracji Publicznej po zasięgnięciu opinii wojewódzkiej rady narodowej. Natomiast starostów mianował Minister Administracji Publicznej na wniosek wojewody po zasięgnięciu opinii powiatowej rady narodowej. W porównaniu z latami II Rzeczypospolitej uległ zmianie status i zakres kompetencji wojewodów i starostów, gdyż ich urzędy utraciły charakter polityczny⁴⁶.

Wraz z powołaniem administracji rządowej – ogólnej, obóz rządzący począł odtwarzać administrację rządową niezespoloną. Powstały struktury administracji oświatowej, reform rolnych, skarbowej, inspekcji pracy, wojsko-

⁴⁶ Dz.U.RP, 1944, nr 19, poz. 99; W. Witkowski, *Historia administracji*, s. 425.

wej itp. Po rozwiązaniu w dniu 15 sierpnia 1944 roku przedwojennej Policji Państwowej, 7 października 1944 roku powołano nową strukturę policyjną – Milicję Obywatelską. Jej organy terenowe w żaden sposób nie podlegały wojewodom ani starostom, lecz bezpośrednio – kierownikowi resortu bezpieczeństwa publicznego. Nową strukturą administracji niezespólonej były urzędy bezpieczeństwa publicznego (policja polityczna), które również podlegały tylko i wyłącznie kierownikowi resortu bezpieczeństwa publicznego⁴⁷. Odrębny charakter posiadały organy administracji ogólnej na Ziemiach Odzyskanych. Tereny te wyłączono spod kompetencji Ministerstwa Administracji Publicznej i przekazano powstałemu 13 listopada 1945 roku Ministerstwu Ziem Odzyskanych (listopad 1945 – styczeń 1949)⁴⁸. Na obszarach tych organami administracji ogólnej – mającymi bardzo szerokie uprawnienia – byli okręgowi i obwodowi pełnomocnicy rządu, którzy po powołaniu MZO otrzymali tytuły wojewodów i starostów⁴⁹.

c. Samorząd terytorialny. Gdy mówimy o początkach struktur samorządowych w powstającej pod kierownictwem PPR Polsce Ludowej, to należy wskazać dekret PKWN z 21 sierpnia 1944 roku „O trybie powołania władz administracji ogólnej I-ej i II-ej instancji”⁵⁰, który rozpoczynał proces odtwarzania się administracji rządowej. Obóz komunistyczny, podejmując decyzję o uruchomieniu administracji rządowej ogólnej, a następnie niezespólonej, faktycznie zaakceptował odtwarzanie się struktur samorządu terytorialnego. Milcząco uznał istnienie polskiego przedwojennego ustawodawstwa samorządowego, a zarazem rozpoczął wprowadzanie w nim pierwszych zmian właśnie dekretem z 21 sierpnia 1944 roku. Jego art. 10 głosił: „We wszystkich sprawach, wchodzących w zakres kompetencji samorządu terytorialnego wojewoda i starosta podlegają decyzjom właściwych Rad Narodowych”. Przepis ten wskazywał, że rady narodowe były też organami samorządu terytorialnego, a wojewodowie i starostowie pełnili funkcję organów wykonawczych samorządu terytorialnego⁵¹.

Dalszym potwierdzeniem faktu istnienia i funkcjonowania struktur samorządu terytorialnego już od 21 sierpnia 1944 roku są postanowienia ustawy z 11 września 1944 roku o organizacji i zakresie działania rad narodowych⁵².

⁴⁷ Dz.U.RP, 1944, nr 2, poz. 6; nr 7, poz. 33; W. Witkowski, *Historia administracji*, s. 424; R. Terlecki, *Miecz i tarcza komunizmu. Historia aparatu bezpieczeństwa w Polsce 1944-1990*, s. 31-32.

⁴⁸ Dz.U.RP, 1945, nr 51, poz. 295, Dekret z dnia 13 XI 1945 r. o zarządzie Ziem Odzyskanych, art. 2 e.

⁴⁹ Ibidem, art. 6-7; W. Witkowski, *Historia administracji*, s. 425-426.

⁵⁰ Dz.U.RP, 1944, nr 2, poz. 8.

⁵¹ Dz.U.RP, 1944, nr 2, poz. 8, art. 10; szerzej na temat organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej: R. Szwed, *Samorząd terytorialny w Polsce w latach 1918-1939. Wybór materiałów źródłowych*, Częstochowa 2000; W. Kozyra, *Polityka administracyjna ministrów spraw wewnętrznych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1918-1939*, Lublin 2009, s. 304 i n., 399 i n., 488 i n., 586 i n.

⁵² Dz.U.RP, 1944, nr 5, poz. 22.

Artykuł 23 pkt 2 tej ustawy mówił, że rady narodowe kontrolują działalność organów wykonawczych (państwowych i samorządowych), z punktu widzenia legalności, celowości i zgodności z zasadniczą linią działalności Krajowej Rady Narodowej. Natomiast pkt 3 głosił, że rady narodowe powoływały samorządowe organy wykonawcze. Postanowienia te potwierdzały, że organami uchwałodawczymi odtwarzającego się samorządu terytorialnego były rady narodowe, które miały prawo powoływać i kontrolować organy wykonawcze samorządu terytorialnego.

Jednak dopiero dekret PKWN z 23 listopada 1944 roku o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego⁵³ w sposób zasadniczy modyfikował dotychczasowe ustawodawstwo samorządowe, zwłaszcza w zakresie organizacyjno-funkcyjnym. Obowiązywał on na terytorium całego kraju poza miastami: Warszawą i Łodzią (art. 36). Zakres kompetencji samorządu terytorialnego ustalał art. 1, który mówił, że należały do niego „sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, o ile nie są wyraźnie zastrzeżone do kompetencji władz państwowych”. Natomiast art. 2 w sposób enumeratywny wyliczał, jakie sprawy do jego kompetencji nie należały. Były to kwestie: zagraniczne i handlu zagranicznego, wojskowe, wymiaru sprawiedliwości, lasów, górnictwa, lotnictwa, kolei, dróg kołowych państwowych i wojewódzkich oraz dróg wodnych. Następnie sprawy poczty i telekomunikacji, waluty i ubezpieczeń społecznych, państwowych podatków, opłat, ceł, akcyz i monopolii. Artykuł 3 głosił: „Samorząd terytorialny reprezentowany przez terenową radę narodową stanowi korporację prawa publicznego i posiada osobowość prawną”. Rady narodowe jako organy uchwałodawcze samorządu otrzymały uprawnienia w zakresie ustawodawczym w postaci tzw. ustaw wojewódzkich. Według art. 4 nabrały one mocy prawnej na obszarze województwa po zatwierdzeniu ich przez prezydium KRN, kontrasygnowaniu przez przewodniczącego PKWN, właściwego kierownika resortu, a następnie ogłoszeniu w dzienniku urzędowym województwa.

Omawiany akt wprowadzał szczebel wojewódzki w strukturę samorządową, co było poważną i dodatnią zmianą ustrojową. Odtąd samorząd ten reprezentowany był przez poszczególne rady narodowe na poziomie gminnym, miejskim, powiatowym i wojewódzkim (art. 5 § 1).

Dekret z 23 listopada 1944 roku wprowadzał rozbudowany system nadzoru nad radami narodowymi przez rady wyższego szczebla. Kontrolą objęte były wszystkie uchwały rad w zakresie: a) budżetu i planu świadczeń w naturze, b) wprowadzenia i pobierania podatków i opłat, c) zaciągania pożyczek lub zobowiązań, d) nabywania, zbywania i obciążania majątku nieruchomości, e) lokaty kapitału. Zatwierdzeniu podlegały również wszystkie uchwały, które w myśl dotychczas obowiązujących przepisów dla samorządów podlegały zatwierdzeniu władz nadzorczych (art. 5).

⁵³ Dz.U.RP, 1944, nr 14, poz. 74; szerzej na ten temat: C. Ura, *Samorząd terytorialny w Polsce Ludowej 1944-1950. Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 1972.

Rozdział II wspomnianego dekretu normował organizację i funkcjonowanie organów wykonawczych samorządu wojewódzkiego oraz powiatowego. Artykuł 10 stanowił: „Organem wykonawczym wojewódzkiej rady narodowej jest wydział wojewódzki”. Składał się on z sześciu osób, wybranych przez wojewódzką radę narodową spośród jej członków lub też spośród mieszkańców danego województwa. Przewodniczącym wydziału wojewódzkiego z urzędu był wojewoda lub jego zastępca (art. 11, 13). Wydział wojewódzki obsługiwany był przez urząd wojewódzki (art. 14: „wszystkie czynności biurowe wydziału wojewódzkiego załatwia właściwy urząd wojewódzki”). Kompetencje wydziału wojewódzkiego były następujące: przygotowywanie spraw mających wejść pod obrady wojewódzkiej rady narodowej lub jej prezydium; decydowanie we wszystkich sprawach niezastrzeżonych do decyzji rady lub jej prezydium; wykonywanie na zlecenie rady lub jej prezydium kontroli nad działalnością organów wykonawczych samorządu niższego stopnia oraz organów administracji państwowej. Następnie wykonywanie innych czynności poruczonych mu przez ustawy, składanie sprawozdań ze swej działalności prezydium właściwej rady narodowej przynajmniej raz na miesiąc (art. 17).

Artykuł 22 głosił: „Organem wykonawczym powiatowej rady narodowej jest wydział powiatowy”. Jego przewodniczącym z urzędu zostawał starosta. Zakres kompetencji wydziału powiatowego był taki sam, jak wydziału wojewódzkiego, z tym że wydział powiatowy był władzą porządkową dla burmistrzów, wójtów, sołtysów oraz członków zarządów gmin wiejskich i miast niewydziałonych (art. 23).

Zwierzchni nadzór państwowy nad działalnością wojewódzkich i powiatowych samorządowych organów wykonawczych sprawował kierownik resortu administracji publicznej (art. 9).

Rozdział III dekretu listopadowego traktował o organach wykonawczych samorządu miejskiego i gminnego. Artykuł 24 mówił: „Organem wykonawczym miejskiej rady narodowej jest zarząd miejski”. Na jego czele w miastach wydzielonych stał prezydent, a zastępował go wiceprezydent lub wiceprezydenci, a w miastach niewydziałonych burmistrz i wiceburmistrz. Ponadto we wszystkich miastach do zarządu miejskiego mogło wchodzić od trzech do sześciu członków (art. 25-26). Natomiast art. 30 postanawiał: „Organem wykonawczym gminnej rady narodowej jest zarząd gminny”. Na jego czele stał wójt, którego zastępował podwójci. W skład zarządu wchodziło jeszcze trzech członków wybieranych przez gminną radę narodową. Wybór wójta i podwójciego zatwierdzał właściwy starosta (art. 31). Wójtowi dla celów administracji gromad podlegali sołtysi i podsoltysi wybierani przez ogólne zebranie mieszkańców. Brali oni udział w posiedzeniach zarządu gminnego z głosem doradczym jedynie w wypadku, gdy przedmiotem obrad były sprawy dotyczące danej gromady (art. 32). W zakresie kompetencji miejskich i gminnych rad narodowych oraz ich organów wykonawczych wspomniany dekret w art. 33

odsylał do postanowień ustawy z dnia 23 marca 1933 roku o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (z pewnymi wyłączeniami art. 43-48)⁵⁴.

Należy podkreślić, że dekret PKWN z 23 listopada 1944 roku o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego w zasadzie utrzymał przedwojenną koncepcję samorządu terytorialnego. Nie zmienił jego podstawowej struktury, poza rozciągnięciem na wszystkie województwa samorządu wojewódzkiego. Zachował przede wszystkim dotychczasowy zakres działania samorządu terytorialnego i dotychczasowe zasady jego finansowania. Zmiany – które były rzeczywiście istotne – dotyczyły jego organów uchwałodawczych. Były nimi nie tradycyjne instytucje samorządowe, to jest rady gminne, miejskie, powiatowe, sejmiki wojewódzkie, ale organy nowe, czyli rady narodowe, które oprócz innych zadań miały prawo reprezentowania samorządu terytorialnego jako jego organy uchwałodawcze. Ich zasadniczym celem było jednak pełnienie funkcji jednolitych organów władzy państwowej, a w szczególności wykonywanie nadzoru administracyjnego nad wszelkimi organami państwowymi działającymi na ich terenie (rządowymi, samorządowymi, gospodarczymi itp.)⁵⁵.

Gdy w grudniu 1948 roku kierownictwo PZPR przystąpiło do przyspieszonej sowietyzacji Polski, stało się jasne, że dotychczasowa organizacja i funkcjonowanie administracji terenowej – chociaż nadal formalnie istniał system demokracji parlamentarnej ustanowiony Konstytucją z 1947 roku – musi ulec zasadniczej zmianie. Nastąpiło to 20 marca 1950 roku, gdy weszła w życie „Ustawa o terenowych organach jednolitej władzy państwowej”. Znosiła ona dotychczasowe organy samorządu terytorialnego, organy administracji ogólnej i wiele urzędów terenowej administracji niespolonej, przekazując całość ich kompetencji radom narodowym i ich organom wykonawczym⁵⁶. Oznaczało to likwidację dotychczasowego trializmu organizacyjnego w strukturze administracji lokalnej na rzecz jednolitego systemu organów władzy państwowej w terenie.

Artykuł 1 ustawy z 20 marca 1950 roku stanowił: „Rady narodowe są terenowymi organami jednolitej władzy państwowej w gminach, miastach i dzielnicach większych miast, w powiatach i województwach”. Ich zadaniem było: kierowanie na swoim terenie działalnością gospodarczą, społeczną i kulturalną; zapewnienie ochrony porządku publicznego i czuwanie nad przestrzeganiem praworządności demokratycznej; ochraniać własności społecznej i obywateli; współdziałanie w umacnianiu obronności państwa; wydawanie przepisów prawnych w ramach uprawnień nadanych im przez ustawy; wybieranie i odwoływanie prezydium rady narodowej oraz powoływanie komisji rad narodowych. Dalej – kierowanie działalnością swych organów i rozpatrywanie ich sprawo-

⁵⁴ Dz.U.RP, 1933, nr 35, poz. 294; por. J. Malec, D. Malec, *Historia administracji*, s. 169 i n.

⁵⁵ M. Jaroszyński, *Zagadnienia rad narodowych*, s. 17.

⁵⁶ Dz.U.RP, 1950, nr 14, poz. 130, art. 32-37.

zdań; uchwalanie w ramach narodowego planu gospodarczego terenowych planów gospodarczych i nadzór nad ich wykonywaniem; uchwalanie w ramach jednolitego budżetu państwowego terenowych budżetów i nadzorowanie ich wykonywania. Rady narodowe miały również obowiązek decydowania o terenowych daninach, opłatach i świadczeniach w ramach uprawnień nadanych im przez ustawy oraz wykonywania kontroli społecznej nad działalnością urzędów, przedsiębiorstw, zakładów i instytucji (art. 6). Organami wykonawczymi i zarządzającymi były ich prezydium (art. 12). Poszczególnymi dziedzinami spraw należących do właściwości rad narodowych zarządzały wydziały prezydium (art. 18). Wydziały te były w swojej działalności podporządkowane radzie narodowej i jej prezydium oraz rzeczowo właściwemu wydziałowi prezydium rady narodowej wyższego stopnia. Natomiast wydziały wojewódzkich rad narodowych były w swojej działalności podporządkowane nie tylko prezydium WRN, ale również Radzie Ministrów i właściwym ministrom (art. 19). Omawiany akt wprowadzał bardzo rozbudowaną kontrolę nad radami narodowymi. Zwierzchni nadzór nad nimi sprawowała Rada Państwa, następnie rady narodowe wyższych szczebli. Rada Ministrów miała prawo nadzoru nad uchwałami wojewódzkich rad narodowych (art. 25, 29-31).

5. Podsumowanie. W pierwszych latach Polski Ludowej rządzący obóz komunistyczny nie ujawniał, a raczej nie mógł ujawnić całości, swego programu politycznego oraz wizji ustrojowej budowanego przez siebie państwa. A wizja ta odwoływała się do następujących zasad ustrojowo-politycznych: 1) kierowniczej roli partii komunistycznej w państwie, która – zgodnie z doktryną Lenina – sprawowała w nim władzę dyktatorską w imieniu klasy robotniczej jako jej awangarda; w Polsce partią tą była PPR/PZPR; 2) centralizmu demokratycznego, który wykluczał istnienie w społeczeństwie ugrupowań opozycyjnych względem rządzącej partii komunistycznej; 3) jednolitej organizacji władzy państwowej, skupionej w radach (sowietach) robotniczych, chłopskich i żołnierskich, funkcjonujących w Rosji od rewolucji 1917 roku; w Polsce odpowiednikami „sowieców rosyjskich” były „rady narodowe”; 4) udziału obywateli w administrowaniu państwem, realizowane w ramach rad narodowych pod nadzorem partii komunistycznej; 5) praworządności socjalistycznej, której podstawą była leninowska teza, mówiąca, że prawo to wyłącznie instrument polityki partii komunistycznej; 6) działalności planowej, która była podstawą funkcjonowania upaństwowionej i scentralizowanej gospodarki narodowej zarządzanej przez aparat partii komunistycznej.

Polska Partia Robotnicza, kamuflując swój program społeczno-polityczny, w bieżącej polityce odwoływała się do zasad demokracji parlamentarnej wynikających z Konstytucji marcowej oraz do wybranych instytucji ustrojowo-administracyjnych Polski przedwrześniowej. Były to jednak zapożyczenia „pod ścisłą kontrolą”, i pod hasłem: „stare formy – nowa treść”.

W praktyce ustrojowo-politycznej tamtych lat, najwięcej nawiązań do form „państwowości burżuazyjnej” spotykamy w dziedzinie administracyjno-samorządowej. Dotyczy to tak administracji centralnej, jak też administracji lokalnej. W tej ostatniej administracji, oprócz funkcjonowania zupełnie nowych organów państwowych wzorowanych na ustroju ZSRS, działały struktury administracji rządowej i samorządu terytorialnego nawiązujące do tradycji II Rzeczypospolitej. Stąd też istniała tutaj trójczłonowa (trójczłonowa) struktura organizacyjna. Pierwszym (i najważniejszym) z tych członów były rady narodowe, jako jednolite organy władzy państwowej i nadzoru administracyjnego. Drugi człon stanowiła scentralizowana administracja rządowa (ogólna i specjalna). Natomiast trzecim członem był samorząd terytorialny. Należy jednak podkreślić, że system trójczłonowy w administracji terenowej, a zwłaszcza działające w nim organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego miały inne cele i zadania niż te same organy działające w państwie liberalnym (prawnym), w którym istniała podmiotowość społeczeństwa. Trójczłonowość ta, służył przede wszystkim interesom politycznym rządzącej partii komunistycznej i jej mocodawcom, a nie społeczeństwu polskiemu, które zostało przez nią bardzo szybko ubezwłasnowolnione.