

Ryszard Tomkiewicz

MIEJSCE SAMORZĄDU LOKALNEGO W SYSTEMIE ADMINISTRACJI TERENOWEJ W POLSCE PO 1945 ROKU. ZARYS

Słowa kluczowe:

administracja państwowa, samorząd terytorialny, rady narodowe, PZPR

Schlüsselwörter:

staatliche Verwaltung, lokale Selbstverwaltung, Nationalräte, Polnische Vereinigte Arbeiterpartei

Keywords:

public administration, local government, national councils, Polish People's Republic



INSTYTUT PÓŁNOCNY
IM. WOJCIECHA KĘTRZYŃSKIEGO

Współcześnie samorząd terytorialny jest podstawową formą udziału obywateli w sprawowaniu działalności publicznej na danym terenie. Funkcjonuje przy zachowaniu zasad decentralizacji państwa i związanej z tym niezależności od administracji rządowej. Z założenia, jego uprawnienia obejmują aktywność w sferach, które nie należą do kompetencji organów państwowych (poza niezbędnym nadzorem prawnym premiera i wojewodów nad działalnością samorządu oraz kontrolą rozliczeń finansowych). Samorząd dysponuje własnym majątkiem, a składające się na niego jednostki posiadają osobowość prawną. Istnienie samorządu jest zatem możliwe w demokratycznym systemie państwa.

Okres od końca drugiej wojny światowej do roku 1990 w polskich realiach, w kontekście systemu ustroju administracji lokalnej, podzielić należy na dwie części. Pierwsza, to lata 1945–1950, druga to pozostałe czterdziestolecie. Kształt polskiej administracji terenowej wyznaczały też mniejsze bądź większe zmiany w ustawodawstwie administracyjnym (szczególnie w roku 1954 i w 1958, w latach 1973–1975 oraz w roku 1983, gdy ponownie pojawiło się określenie „samorząd terytorialny”), choć ich wprowadzenie nie oznaczało powrotu samorządności obywateli w postaci klasycznej.

Na temat samorządu w Polsce powojennej pisano sporo, także w okresie jego kształtowania. Część prac dotyczyła kwestii prawno-administracyjnym. Próbowano też uzasadniać nieznaną wcześniej (bo z radami narodowymi) organizację ad-

ministracji terenowej po 1945 roku¹. Stopniowo pojawiały się też pierwsze wyniki badań na temat struktur administracji w odniesieniu do województwa olsztyńskiego². Tematyką tą zajęli się w swoich pracach także Andrzej Wakar i Edmund Wojnowski³. W 1980 roku wydana została książka Edwarda Kierejczyka, w której autor podjął próbę kompleksowego spojrzenia na problematykę administracji na Warmii i Mazurach w pierwszym powojennym pięcioleciu⁴. Pewnym uzupełnieniem wiedzy na temat administracji i samorządu w województwie olsztyńskim mogą być fragmenty poszczególnych tomów serii wydawniczej „Pojezierza” ukazującej dzieje miast regionu Warmii i Mazur oraz praca Jakuba Błęsińskiego na temat działalności olsztyńskiego Zarządu Miejskiego⁵. Wśród publikacji powstałych po roku 1989, w których znalazły się wyniki badań na temat lokalnej administracji, wymienić należy przede wszystkim prace Roberta Syrvida⁶ i książkę Marcina Płotka⁷. Obaj autorzy skoncentrowali się tylko na pierwszym powojennym pięcioleciu. Tematyki tej, ale w odniesieniu do lat 1945–1990, dotyczy też praca Ryszarda Tomkiewicza⁸.

W pierwszych latach powojennych, odradzające się struktury państwa nawiązywały do rozwiązań znanych sprzed 1939 roku, co w jakiejś mierze podyktowane było także względami praktycznymi. Dla większości społeczeństwa przywrócenie przedwojennej państwowości wydawało się i naturalne i w pełni uzasadnio-

¹ M. in. W. Brzeziński, *Struktura prawna samorządu terytorialnego w Polsce*, *Gazeta Administracji*, 1947, nr 7–8, 9, 11–12; J. Jakimowicz, T. Trznadel, *Zarys organizacji rad narodowych i samorządu terytorialnego*, Wrocław 1945; M. Jaroszyński, *Samorząd w gospodarce planowej*, *Gospodarka Planowa*, 1949, nr 2; idem, *Samorząd wobec planowania państwowego*, Rada Narodowa, 1947, nr 2; L. Osiecki, *Rozważania nad samorządem terytorialnym w Polsce*, *Gazeta Administracji*, 1946, nr 4–6; *Przepisy prawne z zakresu samorządu terytorialnego*, Katowice 1946; P. Typiak, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 1946. W latach późniejszych tematyki tej dotyczyło np. opracowanie Czesława Ury (*Samorząd terytorialny w Polsce Ludowej w latach 1944–1950*), Warszawa 1972. Po 1989 roku publikacji na temat samorządu terytorialnego powstało szczególnie wiele, zob. np. bibliografię w pracy: S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa, historia i współczesność*, Lublin 1999.

² T. Grygier, *Dokumentacja archiwalna urzędów województwa mazurskiego*, *Komunikaty Mazursko-Warmińskie* (dalej: KMW), 1964, nr 3, ss. 346–371; F. Sokołowski, *Materiały źródłowe do początków administracji polskiej na Warmii i Mazurach w 1945 r.*, *Rocznik Olsztyński*, t. 10, Olsztyn 1972 (autor podaje tam pełny wykaz starostw, starostów i wicestarostów Okręgu Mazurskiego na dzień 11 czerwca 1945); idem, *Z badań nad administracją Okręgu Mazurskiego. 1945–1946*, KMW 1974, nr 3, ss. 291–311; W. Wach, *Na marginesie artykułu F. Sokołowskiego*, KMW, 1975, nr 2, s. 281; M. Tarnowska, *Materiały źródłowe archiwów państwowych województwa olsztyńskiego do dziejów Warmii i Mazur w latach 1945–1950*, KMW, 1975, nr 1, ss. 31–64; eadem, *Stan zachowania i zawartość akt Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie z lat 1946–1950*, KMW, 1985, nr 1–2, ss. 51–74.

³ A. Wakar, *Administracja publiczna*, *Rocznik Olsztyński*, t. VI (1964), Olsztyn 1966; E. Wojnowski, *Warmia i Mazury w latach 1945–1947. Kształtowanie się stosunków politycznych*, Olsztyn 1968.

⁴ E. Kierejczyk, *Województwo olsztyńskie w latach 1945–1949. Kształtowanie się administracji ogólnej, rad narodowych i samorządu terytorialnego*, Olsztyn 1980.

⁵ J. Błęsiński, *Organizacja i działalność Zarządu Miejskiego w Olsztynie w latach 1945–1947* (praca magisterska napisana w Wyższej Szkole Nauk Społecznych).

⁶ *Protokół inspekcji powiatu olsztyńskiego w 1945 roku*, oprac. Robert Syrwid, *Komunikaty Mazursko-Warmińskie*, 2006, nr 3, ss. 387–485; *Starostwo Powiatowe w Olsztynie. 1945–1950. Wybór dokumentów*. Wybrał, wstępem i komentarzem opatrzył Robert Syrwid, Olsztyn 2009 oraz publikacja przygotowywana do druku: „Starostowie Warmii i Mazur w latach 1945–1950. Materiały biograficzne” (maszynopis udostępniony przez Autora).

⁷ M. Płotek, *Trudne początki. Okręg Mazurski w latach 1945–1946*, Dąbrówno 2011.

⁸ R. Tomkiewicz, *Ułomna samorządność Polski Ludowej. Warmia i Mazury 1945–1990*, Olsztyn 2016.

ne. Z drugiej strony siły polityczne związane z Polską Partią Robotniczą, mimo wsparcia ze strony aparatu przemocy, nie były jeszcze gotowe do przeprowadzenia wyborów, które dałyby korzystny dla nich wynik i pozwoliłyby zrealizować zamierzony cel, jakim było pełne przejęcie władzy w kraju. Podtrzymywany zatem i kontynuowany był przedwojenny sposób organizacji samorządu. Nie ograniczono samodzielności lokalnych struktur w prowadzeniu działań, w tym zwłaszcza odnoszących się do oświaty, opieki zdrowotnej i gospodarki.

Do wiosny 1950 roku funkcjonowała obok siebie w terenie „władza państwowa” i administracja o charakterze samorządowym. System został określony w trzech ustawach wydanych przez Krajową Radę Narodową i Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego⁹. Administrację ogólną reprezentowali wojewodowie i starostowie. Wojewodów mianował najpierw Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego (potem rząd) na podstawie wniosku ministra Administracji Publicznej i po zapoznaniu się z opinią właściwej Wojewódzkiej Rady Narodowej, natomiast starostów nomino- wał minister Administracji Publicznej na wniosek wojewody i po zapoznaniu się z opinią właściwej Powiatowej Rady Narodowej¹⁰. Wojewodowie i starostowie stali na czele odpowiednio: urzędów wojewódzkich i starostw, czyli organów administracji ogólnej (państwowej) w terenie.

Nowością, nieznaną wcześniej na ziemiach polskich, były funkcjonujące w strukturze administracyjnej państwa rady narodowe. Trafne wydaje się stwierdzenie, że został wówczas w Polsce odrodzony samorząd, „ale z radą narodową jako swoim organem uchwałodawczym¹¹”, nie wybieranym jednak w „pięcioprzymiotnikowych” wyborach powszechnych, a złożonym z ludzi nominowanych z poszczególnych ugrupowań politycznych i organizacji społecznych (pierwsze powszechne, choć mało reprezentatywne wybory do rad narodowych wszelkich stopni, odbyły się dopiero 6 grudnia 1954 r.)¹².

Organami wykonawczymi rad narodowych były wydziały wojewódzkie i wydziały powiatowe. Jednostki te miały sześćosobowe składy wybierane spośród członków rad odpowiedniego szczebla. Wojewoda, reprezentujący administrację ogólną, (z urzędu) był przewodniczącym Wydziału Wojewódzkiego. Podobnie starosta, także reprezentujący administrację ogólną, (z urzędu) stał na czele Wydziału Powiatowego. Na szczeblu podstawowym organami wykonawczymi samorządu

⁹ Dekret PKWN z 21 VIII 1944 r. o trybie powołania władz administracji ogólnej I-ej i II-ej instancji, Dz. U. 1944, nr 2, poz. 8; Dekret PKWN z 23 XI 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego, Dz. U. 1944, nr 14, poz. 74; Ustawa KRN z 11 IX 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych, Dz. U. 1944, nr 5, poz. 22.

¹⁰ Szerzej zob. np.: W. Kozyra, *Ustrój administracji państwowej w Polsce w latach 1944–1950*, Czasopismo Prawno-Historyczne, 2011, t. LXIII, z. 1, ss. 184, 185.

¹¹ S. Wójcik, op. cit., s. 247.

¹² W. Kozyra op. cit., ss. 173, 174; A. Wakar, op. cit., s. 42.

były zarządy miejskie (jako organy wykonawcze miejskiej rady narodowej) kierowane przez burmistrzów lub prezydentów i zarządy gminne (organy wykonawcze gminnych rad narodowych) kierowane przez wójtów.

Na tle całego kraju, sytuacja związana z tworzeniem administracji w województwie olsztyńskim, położonym w pasie ziem przyłączonych, wówczas określanych jako „odzyskane”, wyglądała odmiennie niż na ziemiach dawnych. Nie było tu możliwe szybkie ustanowienie lokalnych struktur samorządowych (pomijając w tym miejscu kwestię możliwości przejęcia pełni władzy politycznej przez PPR). W Okręgu Mazurskim (i potem w województwie olsztyńskim) wpływ na opóźnione tworzenie lokalnej administracji miało niedostateczne zaludnienie i związane z tym słabe zorganizowanie życia poza stolicą regionu, zwłaszcza na terenach położonych w pasie północnym¹³.

Głównie z powyższych względów, przyjęto zasadę, by rady narodowe tworzyć „od góry”, poczynając od szczebla wojewódzkiego. Najpierw powołano więc Mazurską Wojewódzką Radę Narodową w Olsztynie (jej inauguracyjne posiedzenie odbyło się w olsztyńskim teatrze pod koniec grudnia 1945 roku¹⁴). Propagatorem i zwolennikiem tej koncepcji był Pełnomocnik Rządu RP na Okręg Mazurski Jakub Prawin, a projekt ten uzyskał poparcie Wojewódzkiej Komisji Porozumiewawczej Stronnictw Demokratycznych i został zaaprobowany przez Biuro Prezydialne Krajowej Rady Narodowej, które 2 października 1945 r. wydało zalecenie o tworzeniu na ziemiach odzyskanych tymczasowych rad narodowych¹⁵.

Wiosną 1946 roku – w miarę zasiedlenia terenu – powoływano rady narodowe niższego szczebla (powiatowe, miejskie i gminne). Zanim zaczęły funkcjonować w terenie rady narodowe, wójtów gmin powoływali i odwoływali starostowie powiatowi, choć nawet później, gdy były już składy rad, władarze powiatu bywało, że chcieli mieć wpływ na obsadę stanowisk wójtów, co z kolei doprowadzało do sporów kompetencyjnych¹⁶.

Samorząd na Warmii i Mazurach w początkowym okresie określany był jako „kadłubowy”, bo zdarzało się że powoływany był w zmniejszonych składach osobowych, a dotyczyło jego organów wykonawczych, czyli zarządów gminnych i miejskich oraz wydziałów wojewódzkich i powiatowych. Pisząc o tworzącej się na tych terenach administracji, badacz tej tematyki Edward Kierejczyk wskazał, że „najwyższa efektywność w budowie nowego ustroju [była] tam, gdzie najwcześniej powstawały załączki rad narodowych [...] i gdzie administracja organizowała się

¹³ O skomplikowanym procesie zasiedlania Warmii i Mazur i tworzącej się na tych terenach nowej społeczności zob. m. in. publikacje Czesława Osękowskiego, Grzegorza Straucholda i Andrzeja Saksona.

¹⁴ B. Łukaszewicz, *Raptularz miejski. Olsztyn. 1945–2005*, Olsztyn 2006, s. 32.

¹⁵ E. Wojnowski, op. cit., ss. 95, 96.

¹⁶ A. Wakar, op. cit., s. 37.

równocześnie z radami narodowymi” i dalej że „w regionie [Warmii i Mazur] rady narodowe rozpoczynały działalność z wydatną pomocą administracji ogólnej¹⁷. Rady łączyły zatem funkcje terenowych organów władzy państwowej z organami uchwałodawczymi samorządu.

Bywało i tak, że przeplatały się w terenie funkcje i działania terenowych organów władzy państwowej z lokalnym samorządem, w związku z czym administracja ogólna realizowała zadania przewidziane dla rad narodowych i ich organów wykonawczych, czyli właściwego samorządu terytorialnego. Sytuacje takie nie miały umocowania w obowiązujących przepisach prawnych, choć uzasadniała je panująca wówczas specyficzna sytuacja, zdaniem Kierejczyka, sprowadzająca się w dużej mierze do stwierdzenia o przestrzeganiu „kryterium pilności” przy załatwianiu poszczególnych spraw, także w odnoszących się do lokalnej administracji. Jednak o ile niedogodności pierwszego etapu tworzenia administracji mogły tłumaczyć takie postępowanie, to sytuacja u schyłku lat czterdziestych pokazała, że idea samorządności społeczności lokalnych (nawet w zmodyfikowanej, czyli ograniczonej formie) nie mieściła się w dalszych planach ekipy rządzącej krajem.

Nigdy samorząd pierwszego powojennego pięciolecia na Warmii i Mazurach nie uzyskał niezależności finansowej, stąd i dochody gmin wiejskich i miejskich były niewystarczające¹⁸. Na ogół nie dysponowano też własnym majątkiem. Nie pobierano prawie żadnych opłat, nie ściągano podatków, prócz gruntowego, ściągano jednak nieregularnie. Teoretycznie pewien dochód powinna przynosić związkom samorządowym gospodarka leśna, jednak po 1945 r. nie było to możliwe, gdyż większość lasów została upaństwowiona¹⁹. Utrzymywano się jedynie z niewielkich i nie zawsze nieregularnych dotacji państwowych wypłacanych z tzw. samorządowego funduszu wyrównawczego. Pracownicy samorządowi wynagrodzenie pobierali ze wspólnych list z pracownikami starostw, co znowu wskazywało na wspomniane wyżej wzajemne przenikanie zasad działania lokalnej administracji.

W Małej Konstytucji z 1947 roku znalazł się zapis potwierdzający osobowość prawną jednostek samorządu terytorialnego oraz gwarantujący im prawo do mienia komunalnego²⁰. Miało to m.in. doprowadzić do wciągnięcia na samorządowe etaty kierowników wydziałów powiatowych i osób tam zatrudnionych, by uniezależnić się od dotacji ze starostw. W planach było przejście przez samorządy np. placówek służby zdrowia, by docelowo odciąć się od finansowania z ministerstwa zdrowia.

¹⁷ E. Kierejczyk, op. cit., s. 103; por. też M. Plotek, op. cit., ss. 83–84.

¹⁸ A. Wakar, op. cit., ss. 37, 44.

¹⁹ Pewien wyjątek stanowiło np. Barczewo z lasem należącym do tamtejszego Zarządu Miejskiego, por. R. Tomkiewicz, *Od Wartenburga do Barczewa. Odradzanie się miasta*, w: *Szkice z dziejów Barczewa*, praca zbiorowa pod redakcją Grzegorza Białuńskiego, Roberta Klimka i Aliny Kuzborskiej [w druku].

²⁰ Ustawa Konstytucyjna z 19 II 1947 r. „o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1947, nr 18, poz. 71.

Na początku 1947 r. w „Wiadomościach Mazurskich” znalazła się informacja, że w województwie olsztyńskim samorząd wszedł z „okresu kiełkowania i pączkowania w okres wzrastania”²¹, choć jak pokazały kolejne miesiące, pełny rozwój nie był już możliwy. Omawiając zakończony wówczas zjazd starostów zwracano ponownie uwagę na problem samofinansowania się samorządów. Chodziło – jak obrazowo napisano – o „odcięcie się od pępka skarbowego”, co było odpowiedzią na zatrzymanie wszelkich dotacji płynących ze Skarbu Państwa. Uznano, że w kolejnych latach lokalne związki samorządowe powinny w województwie samodzielnie szukać źródeł pozyskiwania dochodów.

W pierwszej połowie lat pięćdziesiątych zanikał pluralizm życia politycznego i społecznego. Z coraz większym zaangażowaniem realizowana była koncepcja scentralizowanego państwa, w czym mieściła się także likwidacja samorządu terytorialnego. Propagandowo argumentowano, że po czasie „odbudowy” nadszedł czas przejścia do intensywnej „budowy socjalizmu”²². W związku z postępującą centralizacją zarządzania gospodarką narodową, rady narodowe stopniowo traciły w terenie władzę nad działaniami większości jednostek gospodarczych, przechodzących pod centralne zarządzanie²³.

Dominować miała jednomyślność w wyrażaniu opinii i „identyfikacja jednostki z kolektywem”. W takich realiach trudno było zatem znaleźć miejsce na niezależną, lokalną samorządność obywateli (w zmodyfikowanej formie z radami narodowymi). Mocą aktu prawnego z 20 marca 1950 r., o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, reformującego system administracji, samorząd terytorialny został w Polsce formalnie zniesiony²⁴.

Kompetencje samorządu terytorialnego przejęły rady narodowe. Stały się terenowymi organami władzy państwowej. w gminach, miastach i dzielnicach, w powiatach i w województwach (w latach 1954–1973 także w gromadach, najmniejszych jednostkach terytorialnych, które zastąpiły gminy²⁵). Powstała sytuacja w której zatarciu uległ podział w terenie na władzę uchwałodawczą i wykonawczą.

Wraz z Ustawą z wiosny 1950 roku zlikwidowane zostały stanowiska wojewodów, starostów, burmistrzów, prezydentów miast, wójtów i podwójtów. Przestały istnieć urzędy wojewódzkie i starostwa, wydziały wojewódzkie i wydziały powiatowe oraz zarządy miejskie i zarządy gminne. Zakres właściwości zniesionych organów przejęły rady narodowe i ich prezydium. Na przykład agendy Starostw przejęły prezydium Powiatowych Rad Narodowych, a Urzędów Wojewódzkich – Prezydium

²¹ Wiadomości Mazurskie, 1947, nr 37 z 15 II, s. 3.

²² J. Starościk, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 26.

²³ S. Wójcik, op. cit., s. 236.

²⁴ Ustawa z 20 III 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, Dz. U. 1950, nr 14 poz. 130.

²⁵ Ustawa z 25 IX 1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych, Dz. U. 1954, nr 43, poz. 191; A. Wakar, op. cit., s. 46.

Wojewódzkich Rad Narodowych. Od czerwca 1950 r. na czele administracji publicznej województwa nie stał już wojewoda, ale przewodniczący Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej, zamiast starosty przewodniczący Prezydium Powiatowej Rady Narodowej, w miejsce prezydenta miasta przewodniczący Prezydium Miejskiej Rady Narodowej i na dole „drabiny” wójta zastąpił przewodniczący Prezydium Gminnej Rady Narodowej. Dotychczasowi pracownicy, w charakterze pracowników państwowych, zostali przeniesieni do odpowiednich wydziałów prezydiów rad narodowych. Majątek zlikwidowanych związków samorządowych został stopniowo przejęty przez państwo. W 1951 roku ostatecznie zlikwidowano Samorządowy Fundusz Wyrównawczy i rozwiązano Bank Komunalny²⁶.

Prezidia, były formalnie podległe wybieranym przez obywateli w powszechnych wyborach radom narodowym. Teoretycznie istniała też możliwość odwołania ich składu przez konkretną radę narodową. Określane jako „kolegialne organy wykonawcze”, składały się z przewodniczącego, jego zastępców, sekretarza i członków. Zbierano się co najmniej raz w tygodniu. Przewodniczący był zobowiązany czuwać nad należytym wykonaniem uchwał rady, ale też wytycznych wpływających od zwierzchnich władz administracji ogólnej. Powoływano komisje stałe i doraźne, jako organy pomocnicze, gdzie przygotowywano projekty ustaw.

Zapowiadana „jednolitość funkcjonalna i strukturalna w działaniu administracji terenowej” polegać miała na włączeniu elementów administracji rządowej do rad narodowych poszczególnych szczebli²⁷, których prezidia stały się terenowymi organami władzy państwowej na wszelkich poziomach (w gminach, miastach, dzielnicach, powiatach, województwach), których przewodniczący był po prostu przedstawicielem rządu w terenie.

Nastąpiło podwójne podporządkowanie rad narodowych i ich prezydiów, co stanowiło kwintesencję wprowadzonego wówczas systemu zarządzania²⁸. Pozioma zależność polegała na podporządkowaniu prezydiów poszczególnych stopni – odpowiednim radom narodowym. Podporządkowanie pionowe prezydiów oznaczało natomiast, że np. prezydium powiatowej rady narodowej podlegało prezydium rady narodowej w mieście wojewódzkim. Poza tym prezidia rad narodowych wyższego szczebla miały prawo zawiesić uchwały rad niższego szczebla.

Ustanowiona hierarchiczność w systemie rad narodowych miała w istocie doprowadzić do ścisłego kierowania życiem w terenie ze szczebla centralnego. Na szczycie „pionowego podporządkowania” znajdowała się Rada Ministrów, jako „naczelnym wykonawczym i zarządzającym organem władzy państwowej”, powoływana i odwoływana przez Sejm, zobowiązana do relacjonowania sprawowanej władzy

²⁶ S. Wójcik, op. cit., s. 219.

²⁷ Ustawa z 20 III 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, Dz. U. 1950, nr 14 poz. 130.

²⁸ H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1996, s. 209.

wykonawczej. Rada Ministrów miała prawo zawiesić wykonanie uchwał każdej Wojewódzkiej Rady Narodowej i uchylić uchwałę jej prezydium.

Jednak nie miało to wystarczająco jasnego umocowania w obowiązującym porządku prawnym, bo pojawiła się także kolegialna Rada Państwa, twór nie będący wybierany w wyborach, więc „nieprzedstawicielski”. Był to organ umieszczony „po środku”, między Sejmem a Radą Ministrów i między Sejmem a pionem rad narodowych. Zachwiana została pionowa hierarchiczność i ograniczono rolę Sejmu na rzecz władzy wykonawczej identyfikowanej z rządzącą partią. Rada Państwa określona została jako „naczelný organ władzy państwowej”, co sprowadzało się m. in. do nadania jej prawa wydawania dekretów z mocą ustawy pomiędzy sesjami Sejmu, oraz powoływania i odwoływania członków rządu i sprawowania nad nim pieczy, gdy Sejm nie obradował. Sprawując zaś nadzór nad radami narodowymi, mogła zanegować zasadność dowolnej ustawy rady każdego szczebla, a także rozwiązać każdą radę i zarządzić nowe wybory. Z zaistniałego układu wynikało, że Rada Państwa sprawowała nadzór nad radami narodowymi w terenie, a funkcji tej został pozbawiony Sejm, co w istocie spowodowało formalne „odcięcie” najważniejszego organu Państwa od terenowych organów władzy²⁹.

Zmiany wprowadzone ustawą z 1950 roku propagandowo uzasadniano i zachwalano, jako przejaw umocnienia lokalnej samorządności. Reforma miała być „wyrazem postępu”, miała „pogłębiać demokratyzację w kraju”, „wzmocnić państwo” i „przyspieszyć budowę socjalizmu”. Kłamiwie argumentowano, że stanie się zwiastunem umocnienia lokalnej samorządności, poprzez likwidację w terenie administracji rządowej. W rzeczywistości na wiele lat kompetencje przynależne samorządowi zostały przekazane prezydiom rad narodowych, a ich przewodniczący byli w istocie przedstawicielami rządu w terenie. Rady narodowe stały się „terenowymi organami administracji rządowej o charakterze przedstawicielskim”³⁰. System ten miał służyć interesom rządzącej partii a nie społeczeństwu, pozbawionemu możliwości nieskrępowanego wyrażania woli.

Na wiele następnych lat, radom narodowym wyznaczono rolę nadrzędną w wspieraniu budowy nowego ustroju w praktyce. Mniej istotne okazały się działania czynione na rzecz i w imieniu obywateli, na ich wnioski, dla polepszenia komfortu życia lokalnych społeczności. Doprowadziło to do sytuacji, gdy udział obywateli w zarządzaniu państwem w lokalnym wymiarze rad narodowych był wprawdzie realizowany (niejednokrotnie z dużym zaangażowaniem), ale pod nadzorem centralnej administracji (no i rządzącej partii).

²⁹ L. Mażewski, *Posttotalitarny autorytaryzm. PRL 1956–1989. Analiza ustrojowo polityczna*, Warszawa-Biała Podlaska 2010, ss. 21, 23, 24. Ponadto Radzie Państwa przysługiwało prawo wyboru składu Sądu Najwyższego i powoływanie Prokuratora Generalnego.

³⁰ S. Wójcik, op. cit., s. 235.

Po przełomie październikowym, wraz z liberalizacją w sposobie sprawowania władzy (ale nie z demokracją ustroju, która mogła doprowadzić do utraty pozycji dominującej), nastąpiły pewne zmiany w ustawodawstwie dotyczącym rad narodowych³¹. Chodziło o Ustawę z 25 stycznia 1958 r., gdzie pojawił się zapis, po nowemu określający zadania rad narodowych³². O ile wcześniej była mowa o wyznaczaniu radom zadań „gospodarczych, społecznych i kulturalnych”, to w Ustawie powstałej po Październiku 1956 r. napisano o wszelkich sprawach przynależnych radom „z zakresu władzy i administracji”, o ile nie zostały zastrzeżone dla innych organów. Był to mimo wszystko przejaw pewnej liberalizacji pozycji rad narodowych i decentralizacja zarządzania krajem, w stosunku do sytuacji, jaka wykształciła się u progu lat pięćdziesiątych.

Istotne zmiany w strukturach administracji terenowej nastąpiły w latach siedemdziesiątych. W grudniu 1971 r. w czasie VI Zjazdu PZPR Edward Gierek w referacie programowym Biura Politycznego zasygnalizował planowane reformy administracyjne. Była tam mowa o zmianie podziału kraju, reformie administracji terenowej i zapowiedź ustanowienia „organów przedstawicielskich” rządzącej partii w strukturach administracji. Chodziło też o wyodrębnienie terenowych organów administracji państwowej ze struktur rad narodowych, co przez niektórych badaczy uznane zostało za odejście od rozwiązań obowiązujących od początku lat pięćdziesiątych³³.

W latach 1973–1975 zniesiono gromady i powiaty, a powołano gminy, wprowadzając dwustopniową strukturę podziału terytorialnego kraju³⁴. Od 1 czerwca 1975 roku, zamiast dotychczasowych 17, utworzono 49 mniejszych województw (w istocie przypominających duże powiaty) podzielonych na ponad dwa tysiące jednostek stopnia podstawowego, czyli gmin, które zastąpiły gromady. Jednocześnie przestało istnieć na terenie kraju 314 powiatów. Od 1 stycznia 1973 roku najniższym organem administracji stała się gminna (lub gminno-miejska) rada narodowa.

Wcześniej dokonane zostały przez Sejm stosowne zmiany w Konstytucji, mające na celu dostosowanie prawa do wprowadzanych zmian, m. in. dotyczących ustanowienia urzędów naczelników dla gmin i dla jednostek wspólnych: miast i gmin³⁵. Naczelników mieli powoływać przewodniczący prezydiów wojewódzkich rad narodowych, na czas nieograniczony (wnioskowało prezydium powiatowej rady narodowej, a opiniowali kandydata członkowie gminnej rady narodowej).

³¹ L. Mażewski, op. cit., ss. 12, 64.

³² Ustawa z 25 I 1958 o radach narodowych, Dz. U. 1958, nr 5, poz. 15.

³³ L. Mażewski, op. cit., s. 74.

³⁴ Ustawa z 28 V 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych, Dz. U. 1975, nr 16 poz. 91.

³⁵ Ustawa z 29 XI 1972 r. o zmianie Konstytucji PRL, Dz. U., 1972, nr 49, poz. 311; Ustawa z 27 IX 1973 o zmianie art. 34 Konstytucji PRL, Dz. U. 1973, nr 38, poz. 222.

Zmiany nie odnosiły się do rad narodowych w powiatach, miastach i województwach. Ponownie utworzone zostały organy zarządzająco-wykonawcze: wojewodowie oraz prezydenci miast – pełniących jednocześnie funkcje terenowych organów administracji państwowej. Odtąd organem zarządzającym i wykonawczym gminnej rady narodowej w gminie stał się jej naczelnik, jako jednoosobowy „przedstawiciel administracji państwowej w terenie”. Był rzeczywistą władzą na poziomie gminy. Układ taki skutkowało ograniczeniem roli prezydium danej rady narodowej, bo jej dotychczasowe funkcje wykonawcze i zarządzające przejmował właśnie naczelnik, podczas gdy prezydium kierowało tylko pracami Rady i reprezentowało ją na zewnątrz. W efekcie tych zmian, terenowe organy administracji państwowej niewiele już miały wspólnego z lokalną, wybieraną w powszechnych wyborach radą narodową, bo były od niej faktycznie niezależne.

W powojennym czterdziestopięcioleciu nie istniał w Polsce samorząd terytorialny w postaci klasycznej³⁶. Brak rzeczywistego samorządu wynikał z „politycznej niechęci, czy wręcz wrogości rządzącej Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej wobec koncepcji autentycznego podziału władzy w państwie”³⁷. Jedynie w latach 1945–1950, w bezpośrednio powojennym systemie polityczno-prawnym, funkcjonowała pewna forma „dualizmu władzy i administracji terenowej”, w której splotały się – w mniejszym bądź większym stopniu – prawa odnoszące się do ustroju administracyjnego znanego z okresu przedwojennego z nowymi zasadami, ustanawianymi przez siły polityczne przejmujące władzę w kraju od 1944 roku, a w Okręgu Mazurskim w roku 1945.

Powoływane na wzór radziecki rady narodowe, stopniowo zyskiwały pozycję nadrzędną wobec całej administracji terenowej, by ostatecznie zastąpić samorząd terytorialny. Propagandowo nazywane organami przedstawicielskimi, miały łączyć cechy i kompetencje dawnego samorządu oraz władzy państwowej w terenie. „Samorząd rad narodowych” był jednak tylko formą „uspołecznienia zarządzania państwem”, nie tożsamą z współdziałaniem obywateli w rządzeniu. Brak niezależności i związana z tym ograniczona samodzielność podejmowania decyzji dotyczących spraw lokalnych powodował, że po 1950 roku „samorząd” (rozumiany jako rady narodowe) nie był rzeczywistym gospodarzem obszaru na którym działał³⁸. Rady narodowe nigdy nie wyzwoliły się z podległości wobec rządzącej partii. Był to system władzy hierarchicznie podporządkowanej najwyższym organom w państwie, sterowanym decyzjami PZPR. Wykształcił się pozaparlamentarny system rządzenia krajem identyfikujący partię z aparatem władzy, w tym z radami narodowymi.

³⁶ Por. M. Jaroszyński, *Zagadnienia rad narodowych. Studium prawno-polityczne*, Warszawa 1961, s. 17 oraz W. Kozyra, op. cit., ss. 183, 184.

³⁷ S. Wójcik, op. cit., ss. 226, 232.

³⁸ G. Dutkiewicz, *Dzieje samorządu terytorialnego w Polsce po II wojnie światowej*, Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych Akademii Marynarki Wojennej, 2010, R. II, ss. 196, 199; W. Kozyra, op. cit., s. 189.

O specyfice rad narodowych przesądzał też sposób przeprowadzanych ich wyborów. Głosowano „bez skreśleń”, ale i bez przekonania. Szansę na wybór miały wyłącznie osoby z pierwszych miejsc na listach, a znajdowały się tam nazwiska osób typowanych lub popieranych przez rządzącą partię, czyli zazwyczaj nie reprezentatywnych dla lokalnej społeczności.

Po 1950 roku, wraz ostatecznym umocnieniem pozycji ekipy rządzącej, nie chodziło już o podtrzymywanie idei tradycyjnego samorządu w poszczególnych jednostkach terytorialnych, tak by stanowiły one przeciwwagę dla struktur państwowych. Miała być „jednolita władza” sprawująca nadzór polityczno-administracyjny nad terenowymi organami władzy działającymi na obszarze działania rad narodowych. Zatarciu uległy cechy odróżniające administrację ogólną od samorządu.

Przyjąć zatem należy, że system administracji lokalnej był specyficzną, okrojona formą klasycznie pojmowanej samorządności, która w istocie samorządem jednak nie była (sposób przeprowadzania wyborów nie był w pełni demokratyczny, radni nie mieli faktycznej możliwości decydowania o sprawach na swoim terenie, rady narodowe nie miały samodzielności finansowej, będącej istotą samorządności, nadzór nad radami narodowymi, zamiast Sejmu, sprawowała Rada Państwa, a więc organ niewybieralny – „nieprzedstawicielski”).

Ryszard Tomkiewicz, *Der Stellenwert der lokalen Selbstverwaltung im System der regionalen Verwaltungsbehörden in Polen nach 1945. Ein Überblick*

Zusammenfassung

Im Nachkriegspolen existierte ein spezifisches Verwaltungssystem, in dem die Strukturen der staatlichen Macht, die Vertreterbehörden sowie eine reduzierte und vorläufige lokale Selbstverwaltung miteinander verflochten waren.

Der Charakter des eingeführten Systems kam nach 1950 deutlich zum Vorschein, durch die Befestigung der Regierung und die Realisierung der Vision der „Vereinheitlichung der staatlichen Macht“ in der Region. In der Tat wurde damals die lokale Selbstverwaltung abgeschafft. Solch eine Lösung – so wurde versichert – sollte allgemeine Demokratisierung des öffentlichen Lebens und eine transparente Form der Staatsverwaltung durch die Bürger garantieren. In Praxis wies dies auf das antidemokratische System der lokalen Verwaltung hin, es war u.a. die Art und Weise der Durchführung der Wahlen, die begrenzte Entscheidungskraft der Abgeordneten über lokale Angelegenheiten sowie das Fehlen der finanziellen Selbständigkeit von Verwaltungsbehörden, was eigentlich das Wesen der Selbstverwaltung ausmachte.

Die politisch-administrative Aufsicht über lokale Verwaltungsorgane, die auf dem Wirkungsgebiet der Nationalräte tätig waren, wurde unnatürlich der regierenden Partei untergeordnet. Die Durchdringung der Kompetenzen und Handlungen der staatlichen Verwaltung und der Nationalräte gehörte zur üblichen Praxis, was unklares, verlangsamtes und erfolgloses Funktionieren einzelner Mitglieder der Verwaltungsbehörden verursachte.

Übersetzt von Alina Kuzborska

Ryszard Tomkiewicz, *An outline of the role of local government in the territorial administrative system in Poland after 1945*

Summary

In post-war Poland, there was a specific system of administration in which the structures of the general authority with its representative bodies and the fragmented, temporary, territorial self-government co-existed.

The nature of the introduced system became particularly visible after 1950, alongside the strengthening of the ruling body and the realisation of the vision of the "unification of state power" in the field. In essence, local self-government was liquidated. This solution, as it was envisaged, was intended to guarantee the widespread democratisation of public life and the transparency of state governance. In practice, the non-democratic system of local administration ensured, amongst other things, a means of conducting the elections, limited the possibilities for decision-making by local councilors on matters relating to their districts and a lack of financial autonomy of the administration, which was the essence of self-government.

The political and administrative supervision of local government bodies operating in the area of national councils was subordinated in an unnatural way to the ruling party. At the same time, the diffusion of the competences and activities of the general administration and national councils was not an isolated phenomenon, in practice causing the actions of individual members of the administration to be unclear, slow and ineffective.

Translated by *Aleksander Pluskowski*

Dr hab. Ryszard Tomkiewicz
Ośrodek Badań Naukowych
im. Wojciecha Kętrzyńskiego w Olsztynie
rtom99@tlen.pl

INSTYTUT PÓŁNOCNY
IM. WOJCIECHA KĘTRZYŃSKIEGO

Źródła drukowane:

- Dekret PKWN z 21 VIII 1944 r. o trybie powołania władz administracji ogólnej I-ej i II-ej instancji, Dz. U. 1944, nr 2, poz. 8;
Ustawa KRN z 11 IX 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych, Dz. U. 1944, nr 5, poz. 22;
Dekret PKWN z 23 XI 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego, Dz. U. 1944, nr 14, poz. 74;
Ustawa z 20 III 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, Dz. U. 1950, nr 14 poz. 130.
Protokół inspekcji powiatu olsztyńskiego w 1945 roku, oprac. Robert Syrwid, Komunikaty Mazursko-Warmińskie, 2006, nr 3, ss. 387–485.
Starostwo Powiatowe w Olsztynie. 1945–1950. Wybór dokumentów. Wybrał, wstępem i komentarzem opatrzył Robert Syrwid, Olsztyn 2009.

Opracowania:

- Błęsiński Jan
(mps) *Organizacja i działalność Zarządu Miejskiego w Olsztynie w latach 1945–1947* (praca magisterska napisana w Wyższej Szkole Nauk Społecznych).
- Dutkiewicz Gracjana
2010 *Dzieje samorządu terytorialnego w Polsce po II wojnie światowej*, Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych Akademii Marynarki Wojennej, R. II, ss. 193–206.
- Grygier Tadeusz
1964 *Dokumentacja archiwalna urzędów województwa olsztyńskiego*, Komunikaty Mazursko-Warmińskie, nr 3, ss. 346–371.
- Izdebski Hubert
1996 *Historia administracji*, Warszawa.

Jaroszyński Maurycy

1961 *Zagadnienia rad narodowych. Studium prawnopolityczne*, Warszawa.

Kierejczyk Edward

1980 *Województwo olsztyńskie w latach 1945–1949. Kształtowanie się administracji ogólnej, rad narodowych i samorządu terytorialnego*, Olsztyn.

Kozyra Waldemar

2011 *Ustrój administracji państwowej w Polsce w latach 1944–1950*, *Czasopismo Prawno-Historyczne*, t. LXIII, z. 1, ss. 171–191.

Łukaszewicz Bohdan

2006 *Raptularz miejski. Olsztyn. 1945–2005*, Olsztyn.

Mażewski Lech

2010 *Posttotalitarny autorytaryzm. PRL 1956–1989. Analiza ustrojowo polityczna*, Warszawa–Biała Podlaska.

Płotek Marcin

2011 *Trudne początki. Okręg Mazurski w latach 1945–1946*, Dąbrówno.

Sokołowski Franciszek

1972 *Materiały źródłowe do początków administracji polskiej na Warmii i Mazurach w 1945 r.*, *Rocznik Olsztyński*, t. 10, ss. 323–350.

1974 *Z badań nad administracją Okręgu Mazurskiego. 1945–1946*, *Komunikaty Mazursko-Warmińskie*, nr 3, ss. 291–311.

Starościak Jerzy

1960 *Decentralizacja administracji*, Warszawa.

Syrwid Robert

(mps) *Starostowie Warmii i Mazur w latach 1945–1950. Materiały biograficzne*, (maszynopis udostępniony przez autora).

Tarnowska Maria

1975 *Materiały źródłowe archiwów państwowych województwa olsztyńskiego do dziejów Warmii i Mazur w latach 1945–1950*, *Komunikaty Mazursko-Warmińskie*, nr 1, ss. 31–64.

1985 *Stan zachowania i zawartość akt Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie z lat 1946–1950*, *Komunikaty Mazursko-Warmińskie*, nr 1–2, ss. 51–74.

Tomkiewicz Ryszard

2014 *Od Wartenburga do Barczewa. Odradzanie się miasta*, w: *Szkice z dziejów Barczewa*, pod red. G. Białuńskiego, R. Klimka i A. Kuzborskiej, Barczewo 2014, ss. 121–149.

2016 *Ułomna samorządność Polski Ludowej. Warmia i Mazury 1945–1990*, Olsztyn.

Typiak Piotr

1946 *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa.

Ura Czesław

1972 *Samorząd terytorialny w Polsce Ludowej w latach 1944–1950*, Warszawa.

Wach Władysław

1975 *Na marginesie artykułu F. Sokołowskiego*, *Komunikaty Mazursko-Warmińskie*, nr 2, s. 281.

Wakar Andrzej

1966 *Administracja publiczna*, *Rocznik Olsztyński*, t. VI (1964), Olsztyn, ss. 27–52.

Wojnowski Edmund

1968 *Warmia i Mazury w latach 1945–1947. Kształtowanie się stosunków politycznych*, Olsztyn.

Wójcik Stanisław

1999 *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa, historia i współczesność*, Lublin.



INSTYTUT PÓŁNOCNY
IM. WOJCIECHA KĘTRZYŃSKIEGO