

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica (2011)

Ryszard Koziol

Reformy terenowego aparatu władzy i administracji. Od likwidacji samorządu do prób jego odbudowy

W literaturze przedmiotowej okresu Polski Ludowej pojęcie „administracja publiczna” w kontekście ustrojowym pojawia się jako synonimiczne określenie administracji państwowej. W wydanym w 1965 roku słowniku encyklopedycznym *Polska Ludowa* czytamy:

Organizowanie wykonania zadań państwa, jeśli to nie jest stanowieniem ustaw lub wymierzaniem sprawiedliwości, należy do państwowych organów administracji, które wykonują swe czynności na podstawie wskazań i dyrektyw wydanych przez organy przedstawicielskie, tj. przez organy władzy państwowej. [...] Organy administracji państwowej są instrumentem wdrażania w życie założeń polityki państwowej¹.

Sformułowanie to doskonale oddaje istotę ówczesnych modeli administracji, z jednej strony zakładających monopol państwa w realizacji zadań publicznych, a z drugiej strony eliminujących lub marginalizujących znaczenie instytucji samorządowych. Modeli, a nie modelu, bowiem głównie z przyczyn politycznych przeprowadzono liczne reformy, znacząco modyfikujące wcześniejsze rozwiązania ustrojowe. Należy przypomnieć, iż w okresie powojennym można wyróżnić pięć podstawowych etapów budowania i przebudowywania systemu władzy i administracji terenowej, dla których latami granicznymi były: 1944, 1950, 1958, 1972 oraz 1983 rok.

Cechą charakterystyczną ustroju politycznego w okresie formowania się nowego systemu władzy była tymczasowość i deklarowane wykorzystywanie form ustrojowo-politycznych Konstytucji Marcowej². Spontaniczna reakcja i oczekiwania społeczności lokalnych stanowiły, iż na polskich ziemiach po ustaniu działań wojennych przystąpiono do organizowania administracji opierając się na przedwojennych rozwiązaniach. Zgodne to było z polityką ówczesnych władz, instytucjonalna fasadowość pozwalała bowiem kamuflować antydemokratyczne cele. Przywracanie przedwojennego nazewnictwa rozwiązań instytucjonalnych odwracało uwagę

¹ *Polska Ludowa. Słownik encyklopedyczny*, red. J. Gutt, Warszawa 1965, s. 1.

² W. Bojarski, J. Justyński, M. Kallas, R. Łaszewski, *Historia ustroju Polski na tle powszechnym*, Toruń 1981, s. 535.

od istoty zmian³. Odstąpiono tym samym od pierwotnych zamierzeń wprowadzenia od razu wyłącznego systemu rad narodowych, z uwagi na obawy, iż mogłyby one zostać potraktowane, jako obcy polskim tradycjom wręt ustrojowy i przejaw sowietyzacji kraju⁴.

Podstawy prawne nowego systemu tworzyły: Dekret PKWN z 21 sierpnia 1944 o trybie powoływania władz administracji ogólnej I i II instancji, Dekret PKWN z 23 listopada 1944 o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego⁵ oraz Ustawa KRN z 11 września 1944 o organizacji i zakresie działania rad narodowych⁶. Na ich mocy w trójszczeblowym podziale terytorialnym przywracano dualistyczny model władzy i administracji terenowej, złożony z pionu terenowych rad narodowych nazywanych reprezentacją samorządu terytorialnego oraz z pionu organów administracji rządowej ogólnej i niezespólonej. Przyjęte rozwiązania ustrojowe powodowały jednak zacieranie się różnic między sferą polityczną, samorządową i administracyjną.

Lokalnymi organami hierarchicznie zorganizowanej władzy stawały się wojewódzkie, powiatowe, miejskie i gminne rady narodowe. Podstawowymi formami działania rad były sesje oraz komisje. Pracami rad kierowały wybierane na sesjach prezydium, wyposażone w uprawnienia nadzorcze. Prezydium stanowiły integralną część rady. W skład rady powoływani byli w drodze delegowania przedstawiciele partii politycznych, związków zawodowych, organizacji spółdzielczych, kulturalnych, oświatowych i młodzieżowych. Ponadto rady narodowe niższego szczebla delegowały swych przedstawicieli do rad wyższych i mogły także dokooptować do swego składu osoby szczególnie zasłużone dla różnych dziedzin życia społecznego. Rada wyższego stopnia miała uprawnienia kontrolne w stosunku do rad niższego szczebla. W początkowym okresie rady nie miały charakteru kadencyjnego. Zamiast powszechnych wyborów przyjęto zatem formułę politycznego doboru zapewniającego decydujący wpływ Polskiej Partii Robotniczej oraz ugrupowaniom sojusznicy. Pierwsze wybory odbyły się dopiero w 1954 roku, ale nie miały one oczywiście demokratycznego charakteru.

Prawne określenie kompetencji rad wynikało z ich ustrojowej pozycji oraz planowanej roli politycznej. Miały one bowiem odpowiadać za wykonanie radykalnego programu przebudowy społecznej. Dość szybkie rozszerzenie kompetencji nowelizacją z 3 stycznia 1946 roku, polegające na połączeniu funkcji samorządowych i państwowych oraz uznanie rad narodowych za terenowe organy przedstawicielskie o kompetencjach uchwałodawczych, było wyrazem wprowadzania w terenie zasady jednolitości władzy państwowej. Do kompetencji rad należało zatem: planowanie

³ M. Pietrzak, *Organizacja administracji terytorialnej w pierwszych latach Polski Ludowej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1975, z. 1, s. 20.

⁴ I. Lewandowska-Malec, *Ustawodawstwo o radach narodowych w Polsce Ludowej (1944–1990)*, [w:] *Parlamentaryzm i prawodawstwo przez wieki*, Kraków 1999, s. 246.

⁵ Teksty aktów prawnych: oprac. A. Bereza, G. Smyk, W. Tekely, A. Wrzyszczyk, *Historia administracji w Polsce 1764–1989. Wybór źródeł*, (dalej: *Wybór źródeł*), Warszawa 2006, s. 383, 454 i 455.

⁶ Ustawa ta była dość szybko nowelizowana: 31 grudnia 1946, 6 maja 1945 i 3 stycznia 1946. Tekst jednolity ukazał się w obwieszczeniu Prezydenta KRN z 14.01.1946. Zob. W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007, s. 423.

działalności publicznej, ustalanie budżetu, kontrola działalności wszystkich organów wykonawczych – rządowych i samorządowych z punktu widzenia legalności, celowości oraz zgodności z linią polityki KRN. Dekret z listopada 1944 roku przewidywał, że do kompetencji rad należą wszystkie sprawy z wyjątkiem tych, które wyraźnie przekazane zostały władzom państwowym (wyłączono sprawy: wojskowe, polityki zagranicznej, handlu zagranicznego, wymiaru sprawiedliwości, górnictwa, leśnictwa, rolnictwa, poczt, kolei, dróg wodnych, waluty, ubezpieczeń, podatków, opłat i monopoli)⁷.

Funkcje organów wykonawczych w systemie rad narodowych spełniały kolegialne organy. Organem wykonawczym rad wojewódzkich były: wydział wojewódzki z wojewodą jako przewodniczącym, rady powiatowej – wydział powiatowy ze starostą na czele, rady miejskiej – zarząd miejski z burmistrzem lub prezydentem miasta, gminy – zarząd gminny na czele z wójtem. Odstępowano przy tym od przedwojennej zasady łączenia funkcji przewodniczącego rady z przewodniczącym organu wykonawczego. System samorządowych organów wykonawczych dopełniali podlegli wójtom sołtysi, wybierani przez zgromadzenia mieszkańców gromady. Organy wykonawcze przygotowywały materiał do decyzji podejmowanych przez radę, realizowały podjęte decyzje, nadzorowały także rady niższego szczebla. Członkowie organów wykonawczych wybierani byli przez rady tego samego szczebla, ale ich wybór musiał być zatwierdzony przez władze zwierzchnie, które ponadto miały możliwości ingerowania we wszystkie ważniejsze przejawy działalności niższego szczebla. W ramach ingerencji nadzorczej możliwe było wstrzymanie wykonania uchwały, a nawet rozwiązanie organu wykonawczego. Rozbudowany skomplikowany system nadzoru (ze strony administracji ogólnej, prezydium rady wyższego szczebla, komitetu partii, Urzędu Bezpieczeństwa) powodował hamowanie oddolnych inicjatyw oraz umożliwiał swobodne odgórne kreowanie i osiąganie celów politycznych.

Dopełnienie systemu rad narodowych w terenie stanowił pion administracji rządowej. Funkcje organów administracji ogólnej wypełniali w województwach wojewodowie, a w powiatach starostowie (w miastach i gminach w formie administracji zleconej funkcje te powierzano prezydentom miast, burmistrzom i wójtom). Wojewodowie mianowani byli początkowo przez PKWN, a później Radę Ministrów po zasięgnięciu opinii wojewódzkiej rady narodowej. Organizacyjnie i personalnie podlegali ministrowi administracji publicznej, rzeczowo natomiast resortowym ministrom. Tak jak w okresie międzywojennym, wojewodowie pełnili funkcję szefów administracji zespolonej, przedstawicieli rządu i przewodniczących wydziałów wojewódzkich. Inaczej jednak niż w okresie międzywojennym wyglądała ich pozycja w stosunku do samorządu wojewódzkiego. Wojewodowie jako przewodniczący wydziałów wojewódzkich formalnie podlegali nadzorowi i kontroli prezydium wojewódzkiej rady narodowej, a we wszystkich sprawach należących do kompetencji samorządu terytorialnego podlegali decyzjom rad narodowych. Starostowie z kolei powoływani byli przez ministra administracji publicznej po zasięgnięciu opinii powiatowych rad narodowych, a ich pozycja ustrojowa, zakres kompetencji oraz powiązania strukturalne i funkcjonalne analogiczne były do szczebla wojewódzkiego. Aparat pomocniczy wojewodów stanowiły urzędy wojewódzkie, a starostów

⁷ W. Bojarski [i in.], *Historia ustroju...*, s. 538.

starostwa powiatowe. W terenie ponadto funkcjonowały niezależne organy administracji szczególnej o charakterze niespolonym. Z zakresu działania administracji ogólnej wyłączono między innymi Milicję Obywatelską, Urząd Bezpieczeństwa, sprawy reformy rolnej, kontroli publikacji i wydawnictw⁸.

Pewne odrębności w organizacji administracji terenowej występowały przejściowo na Ziemiach Odzyskanych. Okręgowi i obwodowi pełnomocnicy rządu, pełniący później funkcje wojewodów i starostów, posiadali rozszerzony zakres kompetencji. Sprawowali kierownictwo wszystkich działów zarządu państwowego i mogli wydawać służbowe polecenia wszystkim władzom, urzędom i organizacjom urzędowym w granicach działania Ministerstwa Ziem Odzyskanych. Ze względu na migrację ludności i małą liczbę osadników procesy tworzenia rad narodowych na tych terenach przebiegały znacznie wolniej⁹.

Oceniając wprowadzony po 1944 roku system władzy i administracji terenowej, należy podkreślić, iż strukturalnie przypominał rozwiązania przedwojenne i spełniał kryteria dualistycznego modelu administracji. Politycznie i funkcjonalnie był to jednak system odmienny, w praktyce odbierał podmiotowość społecznościom lokalnym i stanowił wstęp do usunięcia samorządu terytorialnego z systemu administracji terenowej.

Na mocy ustawy konstytucyjnej z 19 lutego 1947 o organizacji i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰ (zwanej Małą Konstytucją) na okres przejściowy zmieniono strukturę polityczną państwa, modyfikując między innymi system egzekutywy. Najwyższymi organami państwa w zakresie władzy wykonawczej stawały się: Prezydent, Rada Państwa i Rząd. W konsekwencji tych modyfikacji ustrojowych, w latach 1948–1949 przeprowadzono szereg zmian w strukturze administracji centralnej (zwłaszcza w resortach gospodarczych, zniesiono też Ministerstwo Ziem Odzyskanych). Kolejnym krokiem była reforma administracji terenowej.

Ustawa z 20 marca 1950 o terenowych organach jednolitej władzy państwowej¹¹ likwidowała dualizm administracji terenowej. Nowe organy zbudowane zostały na zasadzie centralizmu demokratycznego, co oznaczało wprowadzenie jednolitości (monizmu) koncepcji i kierownictwa we wszystkich instytucjach państwa: w sferze politycznej, administracyjnej, gospodarczej, społecznej i kulturalnej¹². Wzorem stawał się Kraj Rad, a więc rozwiązania stalinowskie, obowiązujące również w innych państwach obozu socjalistycznego, opierające się na hasłach „cała władz w ręce rad”, „rady od góry do dołu”¹³.

⁸ W. Dawidowicz, *Zarys ustroju organów administracji terytorialnej w Polsce*, Warszawa 1973, s. 20.

⁹ W. Witkowski, *Historia administracji*, s. 425.

¹⁰ Ustawa Konstytucyjna z 19 lutego 1947 o ustroju i o zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej. Tekst [w:] *Wybór źródeł*, s. 394.

¹¹ Ustawa z 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej. [w:] *Wybór źródeł*, s. 462.

¹² Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1984, s. 75.

¹³ I. Lewandowska-Malec, *Rewolucyjna ustawa z 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej*, [w:] *Ustrój i prawo w przeszłości...*, s. 308.

Skutkiem nowych uregulowań była: likwidacja samorządowego charakteru rad narodowych; upaństwowienie majątku samorządu terytorialnego; zniesienie instytucji wójta, burmistrza, prezydenta miasta, starosty i wojewody; likwidacja wielu urzędów terenowych administracji niezespólonej (w szczególności administracji szkolnej, finansowej, pracy). Całość kompetencji likwidowanych organów i urzędów przekazano radom narodowym i ich organom wykonawczym. Rady jako terenowe organy władzy miały między innymi kierować działalnością gospodarczą, społeczną i kulturalną, zapewniać ochronę porządku publicznego i czuwać nad przestrzeganiem praworządności. W ramach narodowych planów gospodarczych miały uchylać plany terenowe, nadzorować ich wykonanie. Do nich należało uchwalanie budżetów terenowych, decydowanie o terenowych opłatach i świadczeniach. Rady narodowe w gminach, miastach, dzielnicach większych miast, powiatach i województwach stały się jedynymi organami jednolitej władzy państwowej, dysponującymi pełnią władzy i podporządkowanym terenowym aparatem administracyjnym.

Zgodnie z deklaracjami ówczesnych władz uregulowania te, będące wyższym etapem rozwoju ludowego państwa, sprzyjać miały silniejszemu powiązaniu organów państwa z masami, wzmocnić zaangażowanie i aktywność w sprawach lokalnych, wpływać na przekształcenie świadomości społecznej w kierunku budowy socjalizmu¹⁴. Dbano przy tym o zachowanie pozorów wpływu obywateli na realizację zadań państwowych. Formalnie rady miały charakter organów przedstawicielskich, ich członkowie pochodzili bowiem z odbywających się co cztery lata powszechnych wyborów. Kandydatów zgłaszać mogły organizacje polityczne oraz masowe organizacje ludu pracującego. Wszyscy kandydaci ubiegający się o mandaty stratowali z jednej listy Frontu Narodu, o której kształcie decydowało wąskie grono egzekutywy komitetów partyjnych. Eliminowało to możliwość wysuwania w sposób wolny kandydatów, którzy reprezentowaliby niesformalizowane grupy. Zalecano głosowanie bez skreśleń, a pierwsze miejsca na listach traktowano jako „mandatowe”. Dobrani według „lojalnościowego klucza” partyjni i bezpartyjni radni. zatwierdzali decyzje przygotowane w komitetach partyjnych. Większość czasu na sesjach i w komisjach poświęcano jednak na wysłuchiwanie sprawozdań o ogólnej sytuacji społeczno-politycznej, wiernopoddańczych deklaracji wobec uchwał kolejnych zjazdów partii, informacji o inicjatywach rozbrojeniowych ZSRR itp.¹⁵

Organem wykonawczym i zarządzającym rady było kolegialne prezydium. Formalnie powoływane i odwoływane było przez radę (w praktyce złożone z działaczy PZPR). Prezydium wykonywało na podległym sobie terenie wszystkie funkcje wykonawcze władzy państwowej, wykonywało uchwały swej rady oraz zarządzenia i polecenia władz zwierzchnich. Prezydium przejmowały zatem kompetencje dotychczasowych zarządów. Pracami prezydium kierował przewodniczący, pełniąc funkcję jednoosobowego organu administracji, a poszczególnymi dziedzinami spraw należących do właściwości rad narodowych zarządzały odpowiednie wydziały prezydium rady narodowej. Rady i organy wykonawcze rad funkcjonowały na zasadzie podwójnego podporządkowania. Polegała ona na tym, że „w poziomie” wydziały danej rady podlegały swojej radzie, natomiast „w pionie” wydziałom czy organom hierarchicznie wyższym. Rady podlegały sobie hierarchicznie, a zwierzchni nadzór

¹⁴ W. Witkowski, *Historia administracji*, s. 427.

¹⁵ A. Piasecki, *Samorząd i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009, s. 134.

nad nimi sprawowała zgodnie z tą ustawą Rada Państwa. Wytyczne oraz instrukcje dla rad mogły pochodzić także od Rady Ministrów oraz właściwych ministrów.

Demontaż dotychczasowego systemu ukończono w 1954 roku. W celu przyspieszenia procesu kolektywizacji wsi i dezintegracji lokalnych wspólnot ustawą 25 września¹⁶ zlikwidowano gminy dawnego typu (gminę zbiorczą grupującą jednostki mniejsze), wprowadzając jednostki trzykrotnie mniejsze – gromady, w których powołano gromadzkie rady narodowe, z przewodniczącą na czele. Tym samym zlikwidowano instytucje sołtysa. Likwidację systemu samorządowego potwierdziła Konstytucja PRL z lipca 1952, eliminująca pojęcie samorządu terytorialnego.

Zmiana sytuacji politycznej wymusiła kolejne reformy. Narastające napięcie społeczno-gospodarcze, przesilenie 1956 roku, zmiana klimatu politycznego i reakcja na centralizm w administrowaniu – to podstawowe przyczyny modyfikacji systemu władzy i administracji lokalnej. Masowo zgłaszane wówczas postulaty demokratyzacji życia społecznego, wprowadzenia większej samorządności, kontroli społecznej i wpływu obywateli na bieg spraw publicznych wyznaczały kierunek zmian. Ustawa z 25 stycznia 1958 o radach narodowych (a także nowelizacja tej ustawy z 28 czerwca 1963)¹⁷ utrzymywała ówczesny model działania rad narodowych, ale równocześnie wprowadzała nowe elementy rozszerzające ich uprawnienia i przewidujące większy zakres ich samodzielności. Wzmacniając pozycję rad zasadą domniemania kompetencyjnego równocześnie wprowadzono trzy istotne zmiany systemowe.

Po pierwsze, obok kolektywnego organu wykonawczego, tj. prezydium rad narodowych, wyodrębniono jednoosobowe terenowe organy administracji w sprawach należących do właściwości rad. Funkcje te pełnili kierownicy właściwych resortowych wydziałów rad narodowych (np. leśnictwa, rolnictwa, urbanistyki, architektury). Odciążało to prezydium rad od rozstrzygania spraw indywidualnych. Rozbudowano przy tym system nadzoru i kontroli. Oprócz dotychczasowej poziomej podległości prezydium rady narodowej, a w pionie resortowym organom wyższego szczebla, pojawił się nowy, trzeci rodzaj powiązań i zależności od komisji rad narodowych. Wynikało to z drugiej istotnej modyfikacji. Zgodnie z oczekiwaniami społecznymi wzmocniono pozycję rady, radnych i system wewnętrznej kontroli organów przedstawicielskich. Ustawowo podkreślono nadrzędność rady nad prezydium. Radnym zapewniono ochronę prawną w zakresie sprawowanego mandatu, a komisje rad narodowych uzyskały możliwość kontrolowania właściwych kierowników wydziałów, a także wydawania im wiążących wytycznych i zaleceń. Trzecią istotną modyfikacją było przyzwolenie na łączenie się najślabszych gromad i przywrócenie funkcji sołtysa, pochodzącego z wyboru mieszkańców wsi. Gromady jako najmniejsze jednostki nie były w stanie wywiązać się ze swych podstawowych zadań publicznych, tak więc stosunkowo szybko następował proces ich łączenia. Pod koniec tego okresu było ich o połowę mniej niż w momencie ich utworzenia w 1954 roku.

¹⁶ Ustawa z 25 września 1954 o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych. Tekst [w:] *Wybór źródeł*, s. 467.

¹⁷ Ustawa z 25 stycznia 1958 o radach narodowych. Tekst z 1963 roku [w:] *Wybór źródeł*, s. 468.

Podsumowując okres gomułkowski, należy podkreślić, że system zmienił się w stosunku do rozwiązań wcześniejszych, ale nie stopniu satysfakcjonującym społeczność lokalną. Decentralizacyjne zapowiedzi i dekoncentracyjne modyfikacje nie prowadziły do modernizacji aparatu terenowego. Potrójna podległość kierowników wydziałów i brak jednoznacznego ustalenia odpowiedzialności za podjęte decyzje wyraźnie ograniczały sprawność działania. Częste zmiany personalne w aparacie administracyjnym i partyjnym powodowały niestabilność ośrodków władzy i brak integracji ze społecznym zapleczem. Uwiad demokracji lokalnej powodowany był także stałą praktyką podejmowania kluczowych decyzji w komitetach partyjnych, a nie w systemie rad narodowych¹⁸.

Zasadnicza zmiana struktury władzy i administracji terenowej nastąpiła w tzw. okresie gierkowskim. Modyfikacje przeprowadzone w latach 1972–1975 były wyrazem swoistego socjalistycznego wariantu menedżeryzmu, marginalizującego znaczenie instytucji samorządowych. Koncepcja technokratycznego systemu zarządzania, zaakceptowana na VI Zjeździe PZPR i VI Plenum KC PZPR, uruchomiła reformy podziału terytorialnego, które przebiegały dwuetapowo (w praktyce były to trzy fazy reform). Podstawy prawne zmian określały: uchwała VI Plenum KC PZPR 27 września 1972, ustawa z 29 listopada 1972 o zmianie Konstytucji oraz ustawa z 29 listopada 1972 o utworzeniu gmin oraz zmianie ustawy o radach narodowych¹⁹; uchwały I Krajowej Konferencji PZPR oraz ustawa z 22 lipca 1973²⁰; Uchwała XVII Plenum KC PZPR oraz ustawa z 28 maja 1975²¹.

W pierwszym etapie reformy w 1972 roku zniesiono gromady, a na ich miejsce i w wyniku koncentracji powołano gminy. Jednostką równorzędną gminie było małe miasto i dzielnice większych miast. Rozdzielono przy tym funkcje wykonawcze od stanowiących. W nowoutworzonych gminach organem władzy pozostała rada narodowa, jednoosobowym organem państwowej administracji terenowej, wzmocnionym kompetencyjnie, stawał się naczelnik (gminy, miasta, dzielnicy), a jego aparatem pomocniczym urząd (gminy, miasta, dzielnicy). W miastach powyżej 100 tysięcy mieszkańców oraz w miastach będących siedzibą władz wojewódzkich funkcje organu administracji terenowej powierzano prezydentom miast. W 1973 roku na pozostałych szczeblach, w powiecie i w województwie, również powołano jednoosobowe organy państwowej administracji terenowej: wojewodów w województwach oraz naczelników powiatu (traktując ich jako swoistych likwidatorów powiatów). W 1975 roku zakończono reformy, wprowadzeniem dwustopniowego podziału terytorialnego. Zlikwidowano powiaty, przekazując na poziom gmin pozostałe kompetencje powiatowe, a także powiększono liczbę województw z 17 do 49 i przekazano organom administracji (naczelnikom, prezydentom miast i wojewodom) dotychczasowe uprawnienia organów wykonawczych rad narodowych, czyli prezydiiów.

¹⁸ Zob. *Samorządność i interesy lokalne*, red. A.W. Lipiński, Radom 1992.

¹⁹ Ustawa z 29 listopada 1972 o utworzeniu gmin oraz zmianie ustawy o radach narodowych. Tekst [w:] A. *Wybór źródeł*, s. 484.

²⁰ Ustawa z 25 stycznia 1973 roku o radach narodowych. Tekst po zmianach z 1973 [w:] *Wybór źródeł*, s. 486.

²¹ Ustawa z 28 maja 1975 roku o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych. Tekst [w:] *Wybór źródeł*, s. 488.

Zgodnie z założeniami reformy, modyfikacja podziału terytorialnego miała spowodować większą przejrzystość organów publicznych i czytelność ich podstawowych funkcji. Szczebel gminny miał stać się mikroregionem społeczno-gospodarczym w sferze obsługi obywateli, usługowej, socjalnej i kulturalnej, natomiast na szczeblu wojewódzkim skupione miały być funkcje planowania, koordynacji, nadzoru oraz odwoławcze w sprawach indywidualnych z zakresu administracji państwowej. Na każdym szczeblu, w każdej jednostce współpracując ze sobą funkcjonować miały: rada narodowa jako organ przedstawicielski (funkcje polityczne) oraz organ administracji – naczelnik lub wojewoda (funkcje administracyjne)²².

Silna pozycja rad narodowych jako ośrodków politycznych miała zostać zachowana, a nawet wzmocniona. Po pierwsze, według założeń pozostawały organami przedstawicielskimi władzy państwowej w terenie. Po drugie, traktowano je jako podstawowe ogniwa samorządu społecznego. Po trzecie, osłabieniu pozycji prezydów rad (tj. pozbawienie funkcji organu wykonawczego) towarzyszyło wzmocnienie roli przewodniczącego rady i pozostałych członków prezydium. Zgodnie bowiem z wytycznymi I Krajowej Konferencji PZPR z października 1973 roku, funkcje przewodniczącego rady powierzano I sekretarzom komitetów PZPR, a funkcje zastępców przewodniczącym ZSL i SD²³. Rozwiązanie to miało na celu umożliwić realizację zasady przewodniej roli partii w działalności terenowego organu państwowego, umacniać jej pozycję jako organu państwowego²⁴. Po czwarte, rady pozostawały organem nadrzędnym w stosunku do pozostałych organów państwowych w terenie: nadawały kierunek ich działalności, sprawowały kontrolę i opiniowały kandydatów na stanowiska²⁵. Koordynowały również działalność licznych wówczas terenowych organów administracji rządowej szczególnie niezespolonej z pionem administracji ogólnej.

Silną pozycję ustrojową rad narodowych miało uzupełniać wzmocnienie roli i znaczenia nowoutworzonych organów administracji terenowej pochodzących z nominacji Prezesa Rady Ministrów (wojewodowie, prezydenci miast, naczelnicy miast) lub nominacji wojewodów (naczelnicy gmin i dzielnic) po uzyskaniu opinii właściwej rady narodowej. Po pierwsze, podobnie jak rady narodowe pełniły funkcje organów państwowych w terenie. Po drugie, organy administracji stopnia wojewódzkiego pełniły funkcje przedstawiciela rządu w terenie. Po trzecie, przejmowały funkcje organów wykonawczych i zarządzających rad narodowych (czyli prezydów). Po czwarte, dotychczasowe wydziały stawały się ich aparatem pomocniczym, funkcjonującym w obrębie właściwych urzędów, a ponadto naczelnikom przyznano dodatkowo uprawnienia koordynacyjne w zakresie świadczeń

²² Zob. *Terenowe organy administracji i rady narodowe po reformie*, red. J. Służewski, Warszawa 1977.

²³ Rozwiązanie to dawało możliwość ośrodkom partyjnym formalnej kontroli działalności organów terenowych (rady i naczelnika). W opisywanym okresie 80% naczelników należało do PZPR, kilkanaście procent do ZSL. Zob. A. Antoszewski, *Sposób powoływania terenowych organów administracji państwowej*, Wrocław 1981, s. 88.

²⁴ W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Rzeszów 1979, s. 180.

²⁵ Poziome zwierzchnictwo, wynikające z obowiązującej w dalszym ciągu zasady „podwójne podległości”. W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 431.

rzeczowych, pochodzących od jednostek produkcyjnych ulokowanych na ich terenie²⁶. Pozycja ustrojowa terenowych organów administracji wynikała również z poziomej, szczeblowej podległości utworzonemu w 1975 roku urzędowi ministrowi administracji, gospodarki, terenowej środowiska.

Podsumowując reformy z lat 70. należy podkreślić, iż nawiązywały one do rozwiązań ustrojowych obowiązujących w latach 1944–1950, a w zakresie nazewnictwa nawet do rozwiązań przedwojennych. Spodziewano się, iż przyczynią się w znaczący sposób do rozwoju społeczno-gospodarczego, poprawy infrastruktury, obsługi administracyjnej etc. Zakładano, iż rozwiązania ustrojowe stworzą szanse rozwoju nowych ośrodków wojewódzkich oraz wzmocnionych kompetencyjnie gmin²⁷. Nadzieje okazały się płonne. Na zmianach zyskały przede wszystkim partyjno-administracyjne struktury i zatrudniony w nich personel. Nowe województwa, rozbudowując aparat administracyjny, umożliwiały awans zawodowy ze szczebla likwidowanych powiatów, ale w większości były zbyt słabymi jednostkami, by wykorzystać szanse rozwojowe. W wielu przypadkach były to bowiem twory sztuczne, niezakotwiczone w tradycji, bez niezbędnego zaplecza infrastrukturalnego oraz potencjału społecznego i gospodarczego²⁸. Również gminy nie posiadające podmiotowości prawnej, odrębnego budżetu, możliwości podejmowania decyzji personalnych, nie były zdolne do samodzielnego działania. Z biegiem czasu wpływ rad narodowych i gminnej administracji na realizację zadań publicznych malał. Plany społeczno-gospodarcze stawały się wyłącznie przekaźnikiem dyrektyw płynących ze szczebla wojewódzkiego. Nie sprawdziła się również możliwość koordynowania na szczeblu gminnym procesów rozwoju infrastrukturalnego. Powodem był tu wyraźny konflikt tendencji w systemie zarządzania państwowego. W warunkach gospodarki nakazowo-rozdziałowej trend decentralizacji (lub też dekoncentracji) administracji rozmijał się z trendem centralizacji przedsiębiorstw państwowych (do tej pory świadczących na rzecz gmin)²⁹. W praktyce rady narodowe miernie wywiązywały się ze swych funkcji zwierzchnich, nadzorczych koordynacyjnych i kontrolnych, bardzo słabo przyczyniały się też do aktywizacji społeczności lokalnych³⁰.

Kolejnym momentem przełomowym w powojennej historii Polski okazały się wydarzenia sierpniowe i okres szesnastu miesięcy pierwszej „Solidarności”. Powszechne dążenie demokratyzacji i zmian w życiu publicznym owocowało szeregiem postulatów, inicjatyw i koncepcji modernizacyjnych, dotyczących również systemu władzy i administracji lokalnej. Kryzys technokratyczno-centralistycznego systemu zarządzania w naturalny sposób wyzwał zapotrzebowanie na rozwiązania alternatywne. Rodziło to zainteresowanie i akceptację dla rozwiązań samorządowych. Idea samorządności stanowiła wówczas jeden z kluczowych składników koncepcji zmiany systemu społeczno-politycznego. W okresie tym nastąpiło szczególnie nasilenie spontanicznej aktywności ruchu samorządowego, dyskusji,

²⁶ Zob. Zawadzki S., J. Chwistek, *Rady Narodowe w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1981.

²⁷ A. Ajnenkiel, *Administracja w Polsce. Zarys historyczny*, Warszawa 1977, s. 206.

²⁸ J. Wendt, *Geografia władzy w Polsce*, Gdańsk 2001, s. 43.

²⁹ P. Czechowski, S. Piątek, *Samorząd terytorialny w Polsce. Historia, stan obecny, perspektywy rozwoju*, Warszawa 1991, s. 11.

³⁰ A. Piasecki, *Samorząd i wspólnoty...*, s. 136.

sporów i prac legislacyjnych. Efektem sprzężenia oddolnej aktywności z działalnością elit politycznych i intelektualnych było pojawienie się licznych propozycji rozwiązań systemowych. Idea samorządności swój najpełniejszy wyraz znalazła w koncepcji „Samorządnej Rzeczypospolitej” przyjętej przez delegatów I KZD NSZZ „Solidarność”³¹. Niestety, wprowadzenie stanu wojennego na dłuższy czas zablokowało możliwość jej realizacji. Wiele rozwiązań w niej zawartych nie kolidowało z ówczesnymi imponderabiliami ustrojowymi, toteż wkrótce wykorzystane zostały przez stronę partyjno-rządową. Przykładem tego była między innymi obszerna ustawa z dnia 20 lipca 1983 o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego³². Uchwalona w atmosferze stanu wojennego miała stać się kompromisem między postulatami strony społecznej a rozwiązaniami rządowymi i otwierać całkowicie nowy etap funkcjonowania władzy i administracji terenowej.

Przewidziana w nowej ustawie ogólna struktura organów administracji nie odbiegała jednak zasadniczo od poprzedniego modelu. Jednostkami dwuszczeblowego podziału terytorialnego były: na stopniu podstawowym gminy, miasta, dzielnice większych miast (powyżej 300 tysięcy); drugi stopień tworzyły województwa. Funkcje organów przedstawicielskich wypełniały wybierane na okres czteroletniej kadencji rady narodowe. Realizowały swoje zadania na sesjach, w pracach komisji lub za pośrednictwem jednoosobowych organów administracji ogólnej, czyli naczelników (gmin, miast, dzielnic), prezydentów miast, wojewodów. Wojewodowie powoływani byli według dotychczasowej procedury przez premiera po uprzednim zaopiniowaniu kandydatury przez wojewódzkie rady narodowe. Pełnili trzy podstawowe funkcje: przedstawiciele rządu w terenie, terenowych organów administracji państwowej ogólnej oraz organów wykonawczych rad narodowych. Procedura powoływania naczelników uległa odwróceniu. Naczelnicy gmin wybierani byli przez właściwą radę narodową spośród kandydatów zgłaszanych przez prezydium po uzgodnieniu kandydatury z wojewodą. Organami administracji szczególnej w województwie (podobnie jak w 1958 roku) byli kierownicy resortowych wydziałów urzędów wojewódzkich. Na stopniu podstawowym, czyli w gminach oraz w miastach do 50 tysięcy mieszkańców, utrzymano stan prawny wzorem poprzednio obowiązującej ustawy. Kierowników wydziałów powoływały i odwoływały organy administracji ogólnej właściwego szczebla. Kierownicy podporządkowani byli wojewodzie lub prezydentowi miasta, a w zakresie zdekoncentrowanych kompetencji resortowych nadrzędnemu organowi administracji państwowej.

Ustawa z 1983 roku nie zmieniała zatem struktury, wprowadzała jednak istotne modyfikacje funkcjonalne, wzmacniając między innymi pozycję rady w stosunku do organu wykonawczego. Naczelnicy zobowiązani byli składać radzie sprawozdania ze swojej działalności, odpowiadać przed nią za realizację planu społeczno-gospodarczego, budżetu, planu zagospodarowania przestrzennego oraz wykonywanie uchwał. Wzmocnienie pozycji rady uwidaczniało się także w obowiązku naczelników zasięgania opinii komisji rady w sprawach z zakresu ich właściwości, a przede wszystkim w przekazaniu radzie prawa do głosowania nad absolutorium.

³¹ Szerzej kwestie te przedstawiłem w publikacji: R. Kozioł, *Debata samorządowa w czasach pierwszej Solidarności*, Kraków 2004.

³² Ustawa z dnia 20 lipca 1983 o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego. Tekst [w:] *Wybór źródeł*, s. 499.

Nieuzyskanie absolutorium skutkowało możliwością odwołania naczelnika. Takie rozwiązanie sprawiło, że coroczne głosowanie nad sprawozdaniem z wykonania budżetu przestawało być fikcją, a stawało się ważnym elementem nadzoru rady nad działalnością organów wykonawczych³³.

Istotne zmiany wprowadzano również w zakresie sposobu ujmowania zadań i kompetencji rad, dzieląc je na dwie kategorie: własne i poruczone. Za zadania własne uznawano wszystkie sprawy dotyczące rozwoju terenu, zaspokajania potrzeb ludności, sprawy z zakresu władzy i administracji państwowej niezastrzeżone przez ustawę na rzecz innych organów. Po raz pierwszy w czasach PRL zastosowano zasadę domniemania kompetencyjnego przy wykonywaniu tych zadań. Zadania poruczone natomiast były to zadania przekazane w drodze ustawy oraz na podstawie przepisów wydanych na podstawie uchwały Sejmu. Ponadto ustawa przewidywała także możliwość decentralizacji kompetencji ze stopnia wojewódzkiego na szczebel podstawowy – za zgodą podstawowego oraz przy zapewnieniu środków niezbędnych do ich realizacji.

Ze względu na przyznanie radom narodowym zasady domniemania kompetencyjnego w zakresie spraw lokalnych, rola wojewódzkich rad narodowych sprofilowana została do dwóch funkcji: nadzoru nad radami narodowymi stopnia podstawowego oraz realizacji zadań wykraczających poza możliwości rad narodowych stopnia podstawowego (np. nadzór nad szpitalami, wyspecjalizowanymi przedsiębiorstwami etc.). Ustawa dopuszczała także możliwość utworzenia wspólnej rady miasta i gminy. Rady mogły także współdziałać z innymi dla realizacji swych zadań. W ramach współpracy mogły: zawierać porozumienia, gromadzić środki finansowe i rzeczowe, ustalać zasady wspólnego korzystania z urządzeń użyteczności publicznej, powoływać wspólne przedsiębiorstwa.

Funkcje uchwałodawcze rad polegały na możliwości tworzenia prawa miejscowego. Akty prawne rad narodowych przyjmowały formę uchwał. Uprawnienia do ich tworzenia wynikały bądź z ustawy ustrojowej, bądź z upoważnienia ustaw szczegółowych. Rady posiadały również funkcje planistyczne. Samodzielnie miały planować społeczno-gospodarczy i przestrzenny rozwój na obszarze swojego oddziaływania. Formą były tu plan pięcioletni i plany roczne. Musiały one jednak uwzględniać założenia planów centralnych. Ustawa z 1983 roku w dalszym ciągu nie przewidywała konstrukcji mienia komunalnego. Rady i ich organy wykonawcze zarządzały mieniem publicznym w imieniu Skarbu Państwa. Były zatem dysponentem, ale nie właścicielem mienia ogólnospołecznego³⁴. Zgodnie z tą konstrukcją środki finansowe na działalność pochodziły z budżetu państwa, z funduszy celowych oraz dochodów własnych (podatki i opłaty terenowe), które pokrywały około 60% wydatków.

Na mocy postanowień ustawy z 1983 roku rady miały wykonywać także funkcje samorządowe, realizowane przez dwie podstawowe formy: konsultacje społeczne

³³ A. Piasecki, *Samorząd i wspólnoty...*, s. 138.

³⁴ Dopiero nowelizacją ustawy z 1988 roku w zakresie gospodarki finansowej upodmiotowiono rady narodowe na wzór samorządu terytorialnego. Umożliwiło to swobodniejsze dysponowanie mieniem oraz uczestniczenie w obrocie cywilnoprawnych. Zwieńczeniem tych zmian była nowelizacja konstytucji z 1988 roku wprowadzająca zapis: rady narodowe na podstawie ustaw dysponują mieniem komunalnym, stanowiącym własność samorządu terytorialnego. A. Piasecki, *Samorząd i wspólnoty...*, s. 139.

oraz samorząd środowiskowy. Instytucja ta była utrzymywana od 1958 roku jako namiastka samorządu terytorialnego, ale mocą nowych uregulowań rozszerzano jej kompetencje. Samorząd środowiskowy tworzyli mieszkańcy miast i wsi zorganizowani w społeczne organy, funkcjonujące w terytorialnych jednostkach pomocniczych. Podziału miast na osiedla oraz gmin na sołectwa dokonywała rada narodowa podstawowego szczebla po uwzględnieniu opinii mieszkańców. Przewidywano demokratyczny mechanizm wyboru przedstawicieli. Wszyscy mieszkańcy osiedla lub wsi posiadający czynne prawo wyborcze do rad spośród swojego grona wybierali przedstawicieli do organów samorządu środowiskowego. Organem uchwałodawczym samorządu społecznego było ogólne zebranie mieszkańców (osiedla lub wsi), natomiast organem wykonawczym komitet osiedlowy lub rada wiejska (sołectka) z sołtysem na czele. Przewidywano dwie podstawowe funkcje samorządu środowiskowego: opiniotwórcze oraz kontrolne (w zakresie spraw lokalnych). Terenowe organy administracji państwowej zostały ustawowo zobowiązane do uwzględniania i realizowania wniosków i opinii mieszkańców. Szczegółowe zasady działania samorządu środowiskowego określały ich statuty, uchwalane przez ogólne zebranie mieszkańców i zatwierdzane przez rady narodowego stopnia podstawowego, które sprawowały nad nimi nadzór. Działania samorządu środowiskowe finansowane miały być: z wydzielonych na ten cel środków rad narodowych; dobrowolnych wpłat z zakładów pracy, organizacji i mieszkańców; części opłat czynszowych, jeśli zadecydowały tak organy administracji terenowej. Fundusze wykorzystywane były zgodnie z celami statutowymi, przede wszystkim na działalność społeczno-wychowawczą i socjalną³⁵.

Samorządowa funkcja rad narodowych oraz instytucje samorządu środowiskowego miały stanowić próbę legitymizowania władzy lokalnej, a pod koniec dekady próbowano nawet demokratyzować system. Nowelizacją konstytucji z 1987 roku oraz ustawą o konsultacjach społecznych i referendum³⁶, stwarzano możliwość przeprowadzania referendum lokalnego, inicjowanego decyzją wojewódzkiej rady narodowej, a w 1988 roku znowelizowano ordynacje wyborczą, znosząc 50% progi i zrywając z praktyką preferencyjną dla kandydatów z pierwszych miejsc na listach. Kierunek zmian był właściwy, ale były one niewystarczające i spóźnione. Po stanie wojennym mandat społecznego zaufania do władz wyczerpywał się. Nie zahamowały tego procesu przypadki emancypacji rad od ośrodków partyjnych, coraz odważniejsze wystąpienia radnych, nieudzielanie absolutorium i odwoływania naczelników³⁷. Wszystkie te zmiany bowiem nie zaspokajały dążeń samorządowych mieszkańców i pod koniec dekady ujawniały schyłkowy charakter systemu.

Generalna ocena przeprowadzanych reform oraz systemu funkcjonowania rad narodowych wypada niekorzystnie. Ani wcześniejsze regulacje, ani nowa ustawa (wbrew swojej nazwie) nie przywracały samorządu terytorialnego, choć nawiązywały do niektórych rozwiązań, zasad, instytucji i mechanizmów charakterystycznych dla samorządu³⁸. Przyznanie radom narodowym stopnia podstawowego

³⁵ P. Czechowski, S. Piątek, *Samorząd terytorialny...*, s. 18.

³⁶ Ustawa z dnia 6 maja 1987 roku o konsultacjach społecznych i referendum. Dz. U. 1987, nr 14, poz. 83.

³⁷ A. Piasecki, *Samorząd i wspólnoty...*, s. 139–140.

³⁸ W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 432.

domniemania kompetencyjnego w zakresie spraw lokalnych było furtką umożliwiającą radom sprawowanie w pewnym zakresie funkcji samorządowych. Wzmocnienia kompetencyjne rad nie zmieniały jednak istoty systemu. Przeprowadzane reformy miały być wyrazem zarzucenia z centralistycznego modelu zarządzania. W założeniu umacniać miały tendencję decentralizacyjną, a w praktyce często okazywały się jedynie dekoncentracją zadań państwowych. W całym okresie Polski Ludowej rolę rad narodowych zdominowała funkcja transmisji zadań ze stopnia centralnego na stopień lokalny. Hierarchiczny system rad, o odgórnie tworzonej strukturze, ściśle podporządkowany ośrodkom partyjnym i centralnemu aparatowi administracyjno-gospodarczemu, okazał się niewydolny. Mimo ciągłych zmian służących jego modernizacji, system terenowy nie był zdolny do upodmiotowienia społeczności lokalnych³⁹. Wynikająca z ideologicznych imponderabiliów, fałszywa koncepcja jednolitości interesu publicznego, tzn. tożsamości i braku antagonizmu między interesem lokalnym, regionalnym i ogólnospołecznym, determinowała nieskuteczne działania rad. W utożsamianiu interesu ogólnospołecznego i lokalnego tkwiła sprzeczność, której nie można było przezwyciężyć⁴⁰.

Powojenna ewolucja systemu rad narodowym utrudnia pogłębioną i szczegółową ocenę modelu i procesu jego zmiany, ale w podsumowaniu warto podkreślić, iż reformy 1950 roku były regresem w stosunku do rozwiązań wcześniejszych z lat 1944–1950, a każde kolejne reformy po 1958 roku były próbą modernizacji i poszukiwania lepszych, efektywniejszych instytucji i mechanizmów systemowych. Nie zmienia to jednak faktu, iż poszukiwania te stanowiły regres w stosunku do rozwiązań przedwojennych i nie wytrzymały konkurencji z klasycznymi systemami samorządu terytorialnego, funkcjonującymi wówczas w demokracjach zachodnioeuropejskich.

Bibliografia

- Ajnenkiel A, *Administracja w Polsce. Zarys historyczny*, Warszawa 1977
- Bereza A. i in., *Historia administracji w Polsce 1764–1989. Wybór źródeł*, Warszawa 2006
- Dawidowicz W., *Zarys ustroju organów administracji terytorialnej w Polsce*, Warszawa 1973
- Fuks T., *Samorząd. Rzeczywistość i oczekiwania*, Warszawa 1981
- Kozioł R., *Debata samorządowa w czasach pierwszej Solidarności*, Kraków 2004
- Malec J., Uruszczak W. (red.), *Ustrój i prawo w przeszłości dalszej i bliższej*, Kraków 2001
- Służewski J. (red.), *Terenowe organy administracji i rady narodowe po reformie*, Warszawa 1977
- Starościak J. (red.), *Instytucje prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych*, Wrocław 1973
- Witkowski W., *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007
- Zawadzki S., Chwistek J., *Rady Narodowe w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1981

³⁹ I. Lewandowska-Malec, *Ustawodawstwo...*, s. 53.

⁴⁰ W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 432.

Reforms of the local government and administration system. From the liquidation of the local government to attempts at its reconstruction

Abstract

The Polish People's Republic can be divided into five basic stages of rebuilding the system of local government and administration, for which the boundary years were 1944, 1950, 1958, 1972 and 1983. The reforms carried out then (mainly for political reasons) significantly modified the earlier systemic solutions. Changes of 1950 were a regression in relation to prior solutions from the years 1944–1950; and all subsequent reforms after 1958 were an attempt to modernize and seek more effective institutions and mechanisms of the system. The then functioning system of national councils guaranteed monopoly of the state in the implementation of public tasks, and simultaneously eliminated or marginalized the importance of local government. During the whole period of the Polish People's Republic, the role of national councils was dominated by the function of transfer of tasks from the central to the local level. The hierarchical system of the councils, with an officially imposed structure, strictly subordinated to the party centers and to the central administrative and economic apparatus, proved to be inefficient. Despite the constant changes for its modernization, the local system was not capable of empowerment of local communities. The false concept of unity of all public interest, resulting from ideological imponderables, determined the inefficiency of the council system. A conflict, which could not be overcome, was rooted in the identification of the general social interest and the local interests. General evaluation of the reform turned out to be negative. The general regulations introduced were a setback in comparison with the pre-war solutions and did not withstand competition with the classical systems of local government then functioning in Western democracies.

Ryszard Kozioł

dr, Instytut Politologii Uniwersytetu Pedagogicznego im. KEN w Krakowie. Absolwent Uniwersytetu Pedagogicznego oraz Helsińskiej Szkoły Praw Człowieka w Warszawie. Doktorat na Wydziale Politologii UMCS w Lublinie. Zainteresowania badawcze i publikacje z zakresu problematyki samorządu terytorialnego i administracji publicznej.