

**Anna Fermus-Bobowiec**

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie  
e-mail: anna.fermus-bobowiec@mail.umcs.pl

ORCID: 0000-0003-3001-8829

**Mariola Szewczak-Daniel**

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie  
e-mail: mariola.szewczak-daniel@mail.umcs.pl

ORCID: 0000-0001-6245-2211

DOI: 10.15290/mhi.2022.21.02.06

## **Od decentralizacji do centralizmu demokratycznego – od samorządu II Rzeczypospolitej do systemu rad narodowych w Polsce Ludowej**

### **ABSTRAKT**

Budowa rodzimych struktur samorządu terytorialnego rozpoczęła się wraz z odzyskaniem niepodległości. Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej stał się istotnym elementem reaktywowanej państwowości polskiej i tworzonego aparatu władzy terenowej. Podlegał on przy tym znacznym przemianom: od zasady szerokiego samorządu, opartego na zasadzie decentralizacji, do samorządu poddanego procesowi centralizacji, funkcjonującego w warunkach państwa autorytarnego, czego zwieńczeniem była ustawa scaleniowa z 1933 r. Funkcjonowanie struktur samorządowych II Rzeczypospolitej przerwała II wojna światowa, po której Polska, znalazłszy się w strefie wpływów radzieckich, przejęła sowieckie rozwiązania ustrojowe. Początkowo reaktywowany samorząd terytorialny, został ostatecznie wyparty w 1950 r. przez system rad, jako wyraz centralizmu demokratycznego i jednocześnie gwarancja zapewnienia partii komunistycznej monopolu władzy. Celem niniejszego artykułu jest ukazanie przemian w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego, począwszy od jego powstania w II Rzeczypospolitej aż do jego „przekształcenia” w system rad i następnie

utrwalenia tego systemu w Polsce Ludowej. Bazę materiałową opracowania stanowiły akty normatywne stanowiące podstawy prawne funkcjonowania samorządu terytorialnego w okresie II Rzeczypospolitej i Polski Ludowej oraz literatura przedmiotu poświęcona tej problematyce. Podstawową metodą badawczą zastosowaną podczas pisania artykułu jest metoda historyczno-prawna, polegająca na badaniu i krytycznej ocenie źródeł archiwalnych oraz zjawisk prawnych. Metoda historyczno-prawna została również wykorzystana do badania dawnego (nieobowiązującego) prawa regulującego ustrój samorządu terytorialnego w okresie II Rzeczypospolitej oraz Polski Ludowej.

### **From Decentralization to Democratic Centralization – From Self-government of the Second Polish Republic to the System of National Councils in the People’s Republic of Poland**

#### **ABSTRACT**

The formation of the internal structures of a local government began once Poland regained independence. The local government in the Second Polish Republic became an essential element of the reactivated Polish sovereignty and of the local authorities created at that time. At the same time, it underwent significant changes: from the rule of the broad self-government based on the principle of decentralization, to the self-government subjected to the process of centralization and functioning in an authoritarian state. The culmination of these events resulted in the consolidation act of 1933. The functioning of the self-government structures of the Second Polish Republic was interrupted by World War II. After the war, Poland was in the sphere of Soviet influence and took over Soviet system solutions. Initially reactivated local government was finally replaced in 1950 by the system of national councils to express a democratic centralism and simultaneously a guarantee of ensuring the communist party power monopoly. The aim of this article is to show the changes in the functioning of local government – from its establishment in the Second Polish Republic to its “transformation” into a system of councils and then consolidation of this system in People’s Poland. The study was based on normative legal acts which made up the legal basis for the functioning of local government in the period of the Second Polish Republic and People’s Republic of Poland, as well as on the source literature on this subject. The historical and legal method was the main research method used when writing this article. It consisted in the research and critical evaluation of archival sources and legal phenomena. Moreover, it was used to study the old (non-binding) law regulating the local government system in the period of the Second Polish Republic and People’s Poland.

**Słowa kluczowe:** centralizm, decentralizm, samorząd terytorialny, rady narodowe  
**Key words:** centralism, decentralism, local government, national councils

## Uwagi wstępne

Celem artykułu jest ukazanie przemian w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego, począwszy od jego powstania w II Rzeczypospolitej, aż do „przekształcenia” w system rad i następnie utrwalenia tego systemu w Polsce Ludowej.

O ile w II Rzeczypospolitej realizowana była idea samorządu terytorialnego, która wkomponowana została w ustrojowe przeobrażenia państwa – od pełnej decentralizacji do samorządu funkcjonującego w warunkach państwa autorytarnego, to w odniesieniu do Polski Ludowej można kategorycznie stwierdzić, iż od 1950 r. samorządu terytorialnego nie było. System rad, który w latach 1944–1950 istniał obok samorządu, od 1950 r. funkcjonował już zamiast niego, stanowiąc nową jakość, właściwą dla ustroju komunistycznego, wpisującą się jednak w dzieje samorządu terytorialnego powojennej Polski.

## Samorząd w II Rzeczypospolitej

Po odzyskaniu niepodległości przez państwo polskie w 1918 r. na ziemiach polskich istniały co najmniej cztery systemy samorządu terytorialnego. W byłej Galicji samorząd funkcjonował na szczeblu gminy oraz powiatu, przy czym nie rozróżniano w zasadzie gminy wiejskiej i miejskiej<sup>1</sup>. Trzeba zaznaczyć, że uzyskał on tam najlepsze warunki działalności. Organami samorządu gminnego była rada gminna jako organ uchwałodawczo-kontrolny oraz zwierzchność gminna, składająca się z naczelnika gminy i dwóch lub więcej przysiężnych, która pełniła funkcje wykonawczo-zarządzające. Pomimo jednolitości ustrojowej samorządu gminnego, na mocy norm szczególnych wprowadzono pewne zróżnicowanie ustroju gmin miejskich. W 1889 r. uregulowano ustrój 30 większych miast, a w 1896 r. unormowano samorząd w ponad 140 miastach i miasteczkach galicyjskich<sup>2</sup>. Na czele miast powołano rady miejskie, zaś kompetencje wykonawcze powierzono magistratom. Organami samorządu powiatowego, funkcjonującego obok samorządności gminnej, były rady powiatowe oraz wydziały powiatowe. Istotne kompetencje nadzorcze nad samorządem uzyskał Wydział Krajowy, który pochodził z wyboru Sejmu galicyjskiego, co świadczyło o tym, że stanowił składową instytucji autonomicznych. Na terenie Śląska Cieszyńskiego ustrój gminy, pomimo odmienności w nazewnictwie organów, przypominał ustrój gminy galicyjskiej. Nie istniał tam samorząd powiatowy<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> A. Tarnowska, *Z dziejów unifikacji administracji II Rzeczypospolitej*, Toruń 2012, s. 132.

<sup>2</sup> W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007, s. 218-219.

<sup>3</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, [w:] *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, red. A. Piekara, Z. Niewiadomski, wyd. 2, Warszawa 1996 s. 141.

W dawnym zaborze pruskim samorząd terytorialny istniał na trzech z czterech szczebli podziału terytorialno-administracyjnego, ponieważ nie powołano go w obwodach rejencyjnych<sup>4</sup>. Na szczeblu prowincji podstawowymi organami samorządowymi były sejm prowincjonalny, skupiający kompetencje uchwałodawcze oraz wydział prowincjonalny, będący organem wykonawczo-zarządzającym. Niżej znajdował się samorząd powiatowy z sejmikiem powiatowym oraz wydziałem powiatowym na czele. Na szczeblu gminnym funkcjonował samorząd miejski, określony ustawą z 1853 r. oraz samorząd gmin wiejskich, uregulowany kompleksowo na mocy Ustawy z dnia 3 lipca 1891 r.<sup>5</sup> Do cech charakterystycznych samorządu pruskiego zaliczano przede wszystkim: częściowe powierzenie nadzoru nad samorządem sądom administracyjnym, równorzędną pozycję organu zarządzająco-wykonawczego (magistratu) i organu uchwałodawczego (rady miejskiej) oraz wprowadzenie instytucji zawodowych członków magistrackich. Szczególnie szeroki zakres samodzielności w działaniu posiadał samorząd zorganizowany na szczeblu prowincjonalnym, praktycznie niedostępny dla Polaków<sup>6</sup>.

Sytuacja samorządu zdecydowanie najgorzej przedstawiała się w byłym zaborze rosyjskim. Do 1914 r. samorząd występował tutaj w gminie wiejskiej. W czasie I wojny światowej okupanci niemiecki i austro-węgierski wprowadzili samorząd miejski i powiatowy, powoływany w wyborach niedemokratycznych, tj. w systemie kurialnym<sup>7</sup>.

Najsłabiej rozwinięte ustawodawstwo samorządowe byłego zaboru rosyjskiego skłoniło rząd polski do rozpoczęcia przebudowy ustroju samorządu terytorialnego od ziem dawnego Królestwa Polskiego, które stanowiły centrum odradzającego się państwa<sup>8</sup>. Zaledwie kilka miesięcy po odzyskaniu niepodległości wydano szereg aktów prawnych ujednociających rozwiązania instytucjonalne na szczeblu powiatu i gminy<sup>9</sup>.

Pomimo istniejącej mozaiki przepisów unifikacja ustroju samorządu terytorialnego nastąpiła dopiero wraz z wejściem w życie Ustawy z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, zwanej powszechnie ustawą scaleniową<sup>10</sup>. Jednakże określenie naczelných zasad ustroju

4 Ibidem, s. 141-42.

5 W. Witkowski, op. cit., s.185-188.

6 H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej...*, s. 141.

7 B.M., *Samorząd miejski według ustawy z dnia 18 sierpnia 1916 r. dla Kielc, Lublina, Piotrkowa i Radomia*, Kielce 1916, s. 11.

8 H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej...*, s. 142.

9 Były to m. in.: Dekret Naczelnika Państwa z dnia 27 listopada 1918 r. – o radach gminnych (Dz.Pr.P.P. nr 18, poz. 76), Dekret z dnia 5 grudnia 1918 r. – o tymczasowej ordynacji wyborczej do sejmików powiatowych (Dz.Pr.P. . Nr 19, poz. 51), Dekret z dnia 4 lutego 1919 r. – o samorządzie miejskim (Dz.Pr.P.P. nr 13, poz. 140).

10 Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. – o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz.U. nr 35, poz.294).

samorządu terytorialnego nastąpiło już wcześniej, bo w Konstytucji marcowej z 17 marca 1921 r. Jej uchwalenie stanowiło pierwszy etap funkcjonowania administracji międzywojennej<sup>11</sup>. W okresie prac legislacyjnych nad Konstytucją kluczowym zagadnieniem dla jej twórców była kwestia wyboru pomiędzy centralizacją zarządu państwem a decentralizacją jego funkcji publicznych<sup>12</sup>. Jak podkreślił Hubert Izdebski samorząd stanowił zasadniczą formę decentralizacji administracji rozumianą jako „nadanie jednostkom organizacyjnym aparatu państwowego określonego stopnia prawnej samodzielności wobec organów wyższych, stających się tym samym organami nadzorczymi w ścisłym tego słowa znaczeniu”<sup>13</sup>.

Podstawową zaletą decentralizacji było stworzenie prawnych i faktycznych warunków udziału czynnika obywatelskiego oraz inicjatyw lokalnych w zarządzaniu państwem, w przeciwieństwie do modelu scentralizowanego, angażującego przede wszystkim administrację rządową. Decentralizacja sprzyjała budowie więzi pomiędzy obywatelami a władzą publiczną, a co za tym idzie, stanowiła czynnik sprzyjający konsolidacji państwa i narodu<sup>14</sup>. Niektórzy z propagatorów zdecentralizowanego modelu zarządzania podkreślali z kolei, że tylko ten model odpowiadał ówczesnej sytuacji Rzeczypospolitej, charakteryzującej się etnicznym i kulturowym zróżnicowaniem, będącym z kolei skutkiem ponadstuletniej przynależności do różnych organizmów państwowych. Dodatkowo eksponowanymi zaletami, wynikającymi z zaprowadzenia modelu zdecentralizowanego, były aspekty funkcjonalne. Należały do nich przede wszystkim: brak formalizmu, sprawność działania, redukcja fachowego aparatu administracyjnego na rzecz czynnika obywatelskiego, a przede wszystkim większe możliwości dostosowania rozwiązań instytucjonalnych do charakteru realizowanych zadań<sup>15</sup>.

Postulaty przemawiające za decentralizacją znalazły wyraz w Konstytucji marcowej. Ustawa konstytucyjna poświęciła zagadnieniom samorządu terytorialnego aż pięć artykułów. Jedną z naczelnych zasad jej, proklamowaną przez art. 3 akapit 4, było oparcie ustroju państwa polskiego na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego, działającego w sferze „kultury, administracji i gospodarstwa”<sup>16</sup>.

W myśl art. 65 Konstytucji państwo miało być podzielone w drodze ustawodawczej na województwa, powiaty oraz gminy miejskie i wiejskie. Wymienione jednostki stanowiły jednocześnie jednostki samorządu terytorialnego, tak więc

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U.R.P. nr 44, poz. 267), dalej: Konstytucja marcowa z 1921 r.

<sup>12</sup> M. Grzybowska, *Decentralizacja i samorząd w II Rzeczypospolitej*, wyd. 1, Kraków 2003, s. 26.

<sup>13</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej...*, s. 140.

<sup>14</sup> M. Grzybowska, *Decentralizacja...*, s.26.

<sup>15</sup> Ibidem, s. 26-27.

<sup>16</sup> M. Grzybowska, *Samorząd miejski w II Rzeczypospolitej*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 6, s. 8.

podział ten miał zostać przeprowadzony zarówno dla administracji państwowej, jak i samorządu terytorialnego<sup>17</sup>.

Na mocy art. 67 Konstytucji obieralne organy samorządu terytorialnego uzyskały uprawnienia do stanowienia prawa obowiązującego na obszarze działalności jego organów. Pomimo tego, że Konstytucja nie stanowiła o zakresie przedmiotowym kompetencji uchwałodawczych, to należy przyjąć, że obejmowały one dziedziny wskazane w art. 3 akapicie 4 Konstytucji („administracja, kultura i gospodarstwo”), a także inne dziedziny przekazane w drodze ustawowej<sup>18</sup>. Podobnie Konstytucja nie precyzowała formy prawnej aktów prawa miejscowego, jak również zakresu sprawowanej nad nimi kontroli<sup>19</sup>.

Bardzo ważnym zagadnieniem z punktu widzenia określenia granic niezależności samorządu terytorialnego, a co za tym idzie stopnia decentralizacji ustroju państwa, była kwestia nadzoru nad samorządem terytorialnym. Problemowi temu Konstytucja marcowa poświęciła art. 70. Przepis ten wprowadzał możliwość poddania działalności samorządu terytorialnego nadzorowi sprawowanemu przez państwo oraz organy samorządu terytorialnego wyższego stopnia. Ustawa zasadnicza nie wymieniała środków nadzorczych poza wskazanym w art. 70 zdanie 2 prawem zatwierdzania uchwał organów samorządu przez organy wyższego stopnia lub przez właściwego ministra<sup>20</sup>. Brak było również dokładnego określenia relacji pomiędzy organami samorządu a sprawującymi nadzór nad ich działalnością. Określenie tej relacji pozostawiono w pierwszej kolejności ustawodawstwu zwykłemu oraz regulującemu ustrój samorządu terytorialnego<sup>21</sup>.

Kolejną konstytucyjną zasadą, mogącą świadczyć o zamiarze wzmocnienia pozycji samorządu terytorialnego była zasada ustawowego rozgraniczania źródeł dochodów administracji samorządowej oraz administracji rządowej. Wydaje się jednak, że z punktu widzenia skuteczniejszego zabezpieczenia niezależności samorządu, większe znaczenie miałyby zagwarantowanie samodzielności finansowej, tak aby nie tylko były to źródła rozdzielone, ale przede wszystkim wystarczające dla realizacji zadań samorządu terytorialnego<sup>22</sup>.

Praktyka funkcjonowania samorządu pokazała jednak, że szerokie ramy działalności samorządu wyznaczone przez Konstytucję marcową okazały się w rzeczywistości niezrealizowanymi deklaracjami. Nieprecyzyjne i bardzo ogólnikowo sformułowane przepisy, mające w znacznej mierze charakter wy-

<sup>17</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej, cz. I*, „Samorząd Terytorialny 1991, nr 5, s. 38.

<sup>18</sup> J. Strzelecki, *Samorząd miejski na terenie b. Królestwa Kongresowego*, Warszawa 1927, s. 13.

<sup>19</sup> M. Grzybowska, *Decentralizacja i samorząd...*, s. 70.

<sup>20</sup> Art. 70 Konstytucji marcowej z 1921 r.; A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje*, Warszawa 1983, s. 258-259.

<sup>21</sup> M. Grzybowska, *Samorząd miejski...*, s. 9.

<sup>22</sup> Eadem, *Decentralizacja...*, s. 74.

tycznych, pozostawiały wiele możliwości interpretacyjnych. Sposób interpretacji przepisów zależał od orientacji politycznej władzy rządzącej, w łonie której poszczególne stronnictwa polityczne, w zależności od własnych interesów, dbały o rozbudowę lub ograniczenie samorządu<sup>23</sup>.

Przezwrot majowy dokonany w dniach od 12 do 15 maja 1926 r. przez Józefa Piłsudskiego zapoczątkował okres przemian ustrojowych, zmierzających do podporządkowania samorządu, jak i pozostałych sfer życia politycznego i społecznego administracji rządowej<sup>24</sup>. Zmiana układu sił politycznych i przejęcie władzy przez obóz sanacyjny znalazła wyraz w uchwalonej 2 sierpnia 1926 r. noweli sierpniowej. Przyjęty pozaparlamentarny system rządów, wyrażający się we wzmocnieniu władzy Prezydenta i rządu, kosztem uprawnień Sejmu i Senatu, pociągnął za sobą również ograniczenie roli samorządu<sup>25</sup>.

Zapewnienie organom samorządu terytorialnego względnej samodzielności nie wpisywało się w przyjętą wówczas przez obóz rządowy praktykę stosowania zasady centralizmu biurokratycznego<sup>26</sup>. Znalazło to również prawne usankcjonowanie w wydanych po przewrocie majowym aktach normatywnych, realizujących zasadę nadrzędnej pozycji organów administracji rządowej wobec samorządu oraz przyznających im liczne środki nadzoru nad jego działalnością<sup>27</sup>. Pierwszym aktem prawnym formalnie ograniczającym sfery działania samorządu terytorialnego było rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej<sup>28</sup>. Wprowadzało ono pośrednio zasadę domniemania kompetencji władz administracji ogólnej, które były właściwe w sprawach niezastrzeżonych dla samorządu terytorialnego<sup>29</sup>.

Pełne ograniczenie roli samorządu nastąpiło wraz z wejściem w życie ustawy scaleniowej. Wejście w życie rzezzonej ustawy stanowiło drugi etap funkcjonowania administracji międzywojennej, a zarazem procesu dalszego przejścia ustroju państwa w kierunku centralizacji administracji. Ustawa scaleniowa wprowadziła w zasadniczych sprawach jednolity ustrój gmin wiejskich i miejskich oraz powiatowych związków samorządowych na terenie Rzeczypospolitej,

<sup>23</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej...*, s. 144.

<sup>24</sup> S. Kutrzeba, *Polska odrodzona 1914–1939*, Kraków 1988, s. 228; M. Klimek, *Samorząd miast II Rzeczypospolitej*, Lublin 2006, s. 57.

<sup>25</sup> A. Ajnenkiel, *Administracja w Polsce*, Warszawa 1977, s. 85.

<sup>26</sup> E. Adamczyk, *Gospodarka komunalna miasta Krakowa w okresie II Rzeczypospolitej*, wyd. 1, Kraków 1997, s. 72.

<sup>27</sup> C. Ratajski, *Skarbowość komunalna*, „Samorząd Miejski” 1927, z. 10, s. 670.

<sup>28</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 stycznia 1928 r. – o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dz.U. Nr 11, poz. 86), dalej: rozporządzenie o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej z 1928 r.

<sup>29</sup> Artykuł 67 ustawy o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej z 1928 r.; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, cz. I, s. 148; S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa. Historia i współczesność*, Lublin 1999, s. 149.

z wyjątkiem województwa śląskiego. Zasadniczym osiągnięciem regulacji było ustanowienie jednolitych przepisów w zakresie: prawa wyborczego i systemu wyborczego, rodzaju, składu, nazw i kompetencji organów, kontroli wewnętrznej (powołanie komisji rewizyjnych) oraz nadzoru państwowego. Tylko w sprawach drugorzędnych obowiązywały w dalszym ciągu regulacje dzielnicowe. Rozwiązaniom normatywnym ustawy przyświecały dwie podstawowe zasady. Po pierwsze, ustawa przesunęła, tak w gminach miejskich, jak i wiejskich, kompetencje z organu uchwałodawczego na organ zarządzający, zaś w łonie organu zarządzającego, z kolegium zarządu na organ jednoosobowy (przełożonego gminy)<sup>30</sup>.

Z drugiej strony, ustawa scaleniowa znacznie ograniczyła rolę i samodzielność samorządu, ustanawiając szeroki nadzór organów administracji rządowej. Należy bowiem zaznaczyć, że o stopniu samodzielności samorządu terytorialnego, a tym samym stopniu decentralizacji decydowały następujące czynniki: zakres kompetencji przyznanych jego organom oraz sprawowania nadzoru. W odniesieniu do zakresu kompetencji organów samorządowych, jednostki samorządu terytorialnego, a przede wszystkim gminy, miały do spełnienia dwójakiego rodzaju zadania: własne i poruczone. W świetle postanowień ustawy scaleniowej zadaniami poruczonymi było działanie w charakterze organów wykonawczych władz rządowych bądź w charakterze władz administracji ogólnej. Organy władzy nadzorczej miały prawo nadzoru nad organami samorządu w zakresie wykonywanych przez nie spraw poruczonych<sup>31</sup>.

Zagadnienie nadzoru nad samorządem stanowi jedno z najważniejszych zagadnień teorii samorządu terytorialnego, ponieważ streszcza ono stosunek państwa do tego systemu administracji publicznej<sup>32</sup>. To właśnie organizacja i zakres uprawnień władz nadzorczych odzwierciedla stosunek państwa do samorządu, a także decyduje o jego samodzielności<sup>33</sup>. Ustawa scaleniowa, wbrew postanowieniom Konstytucji marcowej, przekazała organom administracji rządowej bardzo szerokie uprawnienia nadzorcze, rozszerzając katalog środków nadzoru oraz podstawy ingerencji w działalność samorządu<sup>34</sup>. Organy nadzorcze dysponowały rozległymi uprawnieniami władczej ingerencji, polegającymi m.in. na prawie zatwierdzania uchwał rad gminnych, akceptacji wyboru przełożonych miast i gmin, prawie dokonywania inspekcji urzędów samorządo-

<sup>30</sup> K.W. Kumaniecki, J.S. Langrod, Sz. Wachholz, *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, Kraków-Warszawa 1939, s. 37-39.

<sup>31</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej...*, s. 148-149.

<sup>32</sup> J. Staryszak, *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*, Warszawa 1931, s. 149.

<sup>33</sup> B. Wasiutyński, *Czynności nadzorcze w nowym ustroju samorządowym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1936 r., z. 1, s.13.

<sup>34</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej, cz. II*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 6, s. 47.



wych, sprawowanie władzy dyscyplinarnej nad członkami zarządu gminy oraz rozwiązywania organów samorządowych<sup>35</sup>. W zakresie stosowania najbardziej radykalnego środka nadzoru, jakim było rozwiązanie organów, bardzo ogólne i nieostre przesłanki rozwiązania organu uchwałodawczego lub zarządzającego każdego z osobna lub równocześnie, stwarzały władzy nadzorczej w zasadzie nieskrępowane możliwości korzystania z tego środka<sup>36</sup>.

Dodatkowo, podporządkowaniu samorządu administracji rządowej według nowej ustawy sprzyjało również wprowadzenie zasady jednoosobowego i monokratycznego kierownictwa w organizacji samorządu<sup>37</sup>. Wzmocnienie pozycji przełożonego gminy wyrażało się przede wszystkim w przekazaniu mu wszystkich kompetencji zarządu, za wyjątkiem spraw enumeratywnie wyliczonych w ustawie, w których magistrat decydował kolegialnie. Na wzmocnienie pozycji wpływało również przyznanie przełożonemu prawa przewodniczenia posiedzeniom organu stanowiącego. W końcu wskazać należy, że na mocy ustawy scaleniowej przełożony gminy (prezydent miasta, względnie burmistrz) posiadał pewne uprawnienia szczególne. W wyjątkowych przypadkach mógł podjąć decyzje w zastępstwie magistratu, a także dysponował pewnymi uprawnieniami nadzorczymi. Na mocy art. 66 ustawy scaleniowej, miał on prawo zawieszenia nieważnych postanowień organów ustrojowych, powziętych z naruszeniem istotnych wymagań formalnych albo sprzecznych z obowiązującym prawem<sup>38</sup>.

Ostatni okres funkcjonowania administracji międzywojennej, w tym również administracji samorządowej wyznacza uchwalenie Konstytucji kwietniowej<sup>39</sup>. Przepis art. 4 pkt 3 Konstytucji kwietniowej przewidywał powołanie do życia dwóch rodzajów samorządu: terytorialnego i gospodarczego<sup>40</sup>. Jednakże w przeciwieństwie do Konstytucji marcowej, w nowej ustawie zasadniczej przepisy o samorządzie zostały zredukowane do minimum. Świadczy o tym fakt, że zabrakło przepisów stanowiących wprost o jego istocie. Z regulacji konstytucyjnych wynikało, że samorząd stanowił organizację społeczeństwa działającego „w ramach państwa” i przez państwo powołaną. Postanowienie to było o tyle istotne, bowiem ustawodawca wyraźnie zrezygnował z pojmowania samorządu jako naturalnego uprawnienia społeczności lokalnych do zarządzania swoimi sprawami<sup>41</sup>. Pomimo zachowania funkcjonującej dotychczas zasady

35 M. Klimek, op. cit., s. 58.

36 L. Bar, *Prawo rozwiązywania reprezentacji w samorządzie terytorialnym*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1934, nr 3, s. 76.

37 Ibidem, s. 58; J. Grenowski, *Państwo a samorząd*, „Samorząd Miejski” 1931, z. 20, s. 1088-1090.

38 Art. 47 ust. 2. ustawy scaleniowej z 1933 r.

39 Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., (Dz.U. nr 30, poz. 227), (dalej: Konstytucja kwietniowa z 1935 r.).

40 Art. 4 pkt. 3 Konstytucji kwietniowej z 1935 r.; M. Grzybowski, *Samorząd w konstytucji nowej a dotychczasowej*, „Przegląd Samorządowy” 1935, nr 5, s. 2-4.

41 M. Grzybowska, *Decentralizacja...*, s.79.

podmiotowości publiczno-prawnej i osobowości cywilnoprawnej samorządu terytorialnego, a także możliwości samodzielnego wyłaniania organów, samorząd powstawał wyłącznie z woli państwa, nie zaś z woli społecznej, niezależnie od państwa<sup>42</sup>.

Konstytucja kwietniowa zerwała z proklamowaną przez swą poprzedniczkę z 1921 r. ideą „szerokiego samorządu terytorialnego”, nie eliminując jednocześnie samej instytucji samorządu terytorialnego. W świetle jej postanowień samorząd terytorialny stanowił, obok administracji rządowej i samorządu gospodarczego, jedną z form administracji państwowej, będącej funkcją publiczną<sup>43</sup>. Samorząd przestał pełnić funkcję niezależnego od państwa, odrębnej od państwa korporacji publiczno-prawnej. Ustawa konstytucyjna traktowała samorząd jako „przedłużenie i uzupełnienie” administracji rządowej w zakresie zaspokajania potrzeb miejscowych<sup>44</sup>. Jego zasadniczą funkcją było zatem wspomaganie państwa w zaspokajaniu potrzeb lokalnych. Prostą konsekwencją takiego ujmowania samorządu była likwidacja, znanego Konstytucji marcowej, dualizmu, polegającego na równoległym funkcjonowaniu administracji rządowej i samorządowej. Samorząd stanowił więc instytucję pochodną w stosunku do państwa<sup>45</sup>.

## System rad w Polsce Ludowej

Klęska wojsk III Rzeszy na froncie wschodnim w 1943 r., a następnie wkroczenie Armii Czerwonej na terytorium dawnej II Rzeczypospolitej z początkiem 1944 r., ukształtowały nową sytuację polityczną na ziemiach polskich<sup>46</sup>. Zwycięstwa wojsk radzieckich uaktywniły polskich komunistów, działających z inspiracji Stalina, którzy przystąpili do tworzenia systemu konspiracyjnych władz administracyjnych, odmawiając rządowi w Londynie prawa reprezentowania ogółu Polaków i uznając sojusz ze Związkiem Radzieckim za podstawę polskiej polityki zagranicznej<sup>47</sup>. Na terenach wyzwolanych spod okupacji tworzona była i umacniała się nowa władza komunistyczna, która „raz zdobytej władzy, nie zamierzała oddać”<sup>48</sup> przez następne czterdzieści pięć lat. Gwarantem utrzymania tej władzy był Związek Radziecki, który stał się hegemonem

<sup>42</sup> Eadem, *Samorząd miejski ...*, s. 10.

<sup>43</sup> A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje...*, s. 328.

<sup>44</sup> M. Grzybowski, op. cit., s. 2-4.

<sup>45</sup> M. Jaroszyński, *Samorząd w Konstytucji Kwiecniowej*, „Samorząd” 1935, nr 18, s. 289-290.

<sup>46</sup> K. Kersten, *Narodziny systemu władzy. Polska 1943-1948*, Warszawa 1990, s. 12-13, 42.

<sup>47</sup> J. Eisler, *Czterdzieści pięć lat, które wstrząsnęły Polską. Historia polityczna PRL*, Warszawa 2018, s. 37.

<sup>48</sup> Parafraza słów wypowiedzianych przez Władysława Gomułkę 18 czerwca 1945 r. w trakcie moskiewskich rozmów z przedstawicielami rządu RP na Uchodźstwie: „Władzy raz zdobytej nie oddamy nigdy” – ibidem, s. 71.

w Europie Środkowo-Wschodniej, narzucając państwu swojej strefy wpływów władzę proradzieckich partii komunistycznych i bolszewickie rozwiązania ustrojowe<sup>49</sup>. Polska znalazła się tym samym w obszarze bezwzględnej radzieckiej dominacji, nie będąc państwem ani demokratycznym, ani suwerennym<sup>50</sup>.

Władze komunistyczne zadbały jednak o tworzenie pozorów, unikając nawet określenia nowego systemu władzy komunizmem, a nazywając go demokracją ludową<sup>51</sup>. Kamuflaż i gra pozorów, wspomagana państwowotwórczą propagandą, hasłami patriotycznymi i pseudo-demokracją dla ludu – chłopów i robotników, którzy przynajmniej teoretycznie mieli najbardziej skorzystać z reform społecznych i ustrojowych, stały się istotnym elementem w budowie scentralizowanego aparatu administracji, typowego dla reżimów totalitarnych, opartego na dominującej pozycji aparatu partyjnego<sup>52</sup>.

Zasada kierowniczej roli partii komunistycznej, od 1948 r. – Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej<sup>53</sup>, stała się zatem podstawową zasadą ustrojową, decydującą o organizacji i funkcjonowaniu administracji<sup>54</sup>. Zasadzie tej towarzyszyło założenie, że w państwie socjalistycznym partia robotnicza, wyrażająca interesy najszerzszych mas pracujących, stała się reprezentantem interesów ogólnonarodowych. Tym samym organy partii i aparat państwa, przy zachowaniu organizacyjnej odrębności, realizować miały ten sam wspólny program polityczny. Partia działała przez organy administracji i kierowała nimi, ustalając program działania, wydając dyrektywy co do jego realizacji i kontrolując jego wykonanie. Formą partyjnego kierownictwa było istnienie w aparacie administracyjnym organizacji partyjnych oraz stosowanie rozwiązań zapewniających powoływanie członków partii lub cieszących się jej zaufaniem na kierownicze stanowiska w organach władzy i administracji państwowej<sup>55</sup>.

Z kolei zasadą, która w swoim założeniu miała ułatwić partii komunistycznej wykonywanie jej kierowniczej roli, była zasada centralizmu demokratycznego<sup>56</sup>, przeciwstawianego centralizmowi biurokratycznemu<sup>57</sup>. Wyrosła ona na gruncie funkcjonowania partii bolszewickiej, a następnie została przeniesiona na potrzeby organizacji aparatu państwowego<sup>58</sup>. Wskazywała na współistnienie dwóch przeciwstawnych sobie pojęć: centralizmu i demokracji. Centralizm

49 J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1996, s. 49-51.

50 J. Eisler, op. cit., s. 99.

51 Ibidem, s. 63.

52 Ibidem, s. 100, 107-108.

53 A. Paczkowski, *Pół wieku dziejów Polski 1939–1989*, Warszawa 1996, s. 223.

54 J. Starościek, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975, s. 72.

55 Ibidem, s. 73-75; Z. Leoński, E. Ochendowski, *Ustrój administracji europejskich państw socjalistycznych*, Toruń 1973, s. 8-9.

56 Z. Leoński, E. Ochendowski, op. cit., s. 15.

57 M. Kallas, A. Lityński, *Historia ustroju i prawa Polski Ludowej*, wyd. 1, Warszawa 2000, s. 166.

58 Z. Leoński, E. Ochendowski, op. cit., s. 16.

zakładał jedność koncepcji, wyznaczoną realizacją jednego programu politycznego i jedność kierownictwa w ustalaniu i realizacji rozwiązań o charakterze gospodarczym, kulturalnym i społecznym. Natomiast elementy demokratyzmu miały polegać na zapewnieniu obywatelom udziału w zarządzaniu państwem<sup>59</sup>. W ten sposób w zasadzie centralizmu demokratycznego znajdowała swój wyraz także zasada ludowładztwa, zwana także demokratyzmem socjalistycznym, rozumiana właśnie jako oddanie władzy w ręce mas pracujących<sup>60</sup>.

W warunkach Polski Ludowej, formą organizacyjną, która w swoim założeniu miała urzeczywistniać ludowładztwo, były rady narodowe, zbudowane w oparciu o założenia centralizmu demokratycznego<sup>61</sup>. Oznaczało to przeniesienie na polski grunt radzieckiej instytucji ustrojowej, która pojawiła się we wszystkich państwach socjalistycznych, w obszarze radzieckiej dominacji<sup>62</sup>.

Budowa w Polsce systemu rad rozpoczęła się wraz z tworzeniem przez komunistów konspiracyjnych jeszcze struktur administracji jako przeciwwagi dla istniejących struktur podziemnych, uznających rząd na Uchodźstwie za uprawnionego reprezentanta państwa polskiego<sup>63</sup>. W nocy z 31 grudnia 1943 r. na 1 stycznia 1944 r. została powołana Krajowa Rada Narodowa<sup>64</sup>, jako „nowa władza, która służyłaby ludowi i jego interesom”, jakościowo różna od formy władzy w Polsce przedwrześniowej, realizującej „rządy zgubne dla kraju i narodu”, służące „szczupłej garstce obszarników i fabrykantów”<sup>65</sup>. Na swoim pierwszym posiedzeniu uchwaliła ona Statut Tymczasowy Rad Narodowych, zgodnie z którym Krajowa Rada Narodowa oraz wojewódzkie, powiatowe, miejskie i gminne rady narodowe były podziemnymi organami władzy narodu, działającymi do czasu wyłonienia właściwych organów władzy przez zgromadzenie ustawodawcze w niepodległej Polsce, oraz tymczasową polityczną reprezentacją narodu<sup>66</sup>. W ten sposób, przynajmniej teoretycznie, rady narodowe miały być, organami przedstawicielskimi, o funkcjach uchwałodawczych i wykonawczych zarazem, a cały system oparty został na zasadzie podporządkowania rad narodowych niższych szczebli radom narodowym szczebli wyższych, z Krajową Radą Narodową na czele<sup>67</sup>. Rady nie pochodziły z wyborów, a ich członkowie byli delegowani przez organizacje i zrzeszenia, które, korzystały, jak stanowił Statut, z przymiotu „demokratyczno-niepodległościowego”, co zgodnie

59 Z. Rybicki, *System rad narodowych*, Warszawa 1971, s. 141.

60 Z. Leoński, E. Ochendowski, op. cit., s. 6.

61 Z. Rybicki, op. cit., s. 12.

62 Z. Leoński, E. Ochendowski, op. cit., s. 6.

63 J. Eisler, op. cit., s. 36-37.

64 Ibidem, s. 37.

65 A. Wendel, *KRN i PKWN – pierwsze władze Polski Ludowej*, „Rocznik Lubelski” 1959, nr 2, s. 18.

66 Ibidem, s. 18-19; §8 Statutu Tymczasowego Rad Narodowych, „Rada Narodowa” 1944, nr 2, s. 4.

67 Z. Rybicki, op. cit., s. 107-108; §2 Statutu Tymczasowego Rad Narodowych, „Rada Narodowa” 1944, nr 2, s. 2.

z ówczesną propagandą oznaczało wyłącznie organizacje lewicowe, zdominowane przez komunistów i tym samym przez Polską Partię Robotniczą<sup>68</sup>.

Zakreślając perspektywę rozwojową systemu rad, manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 22 lipca 1944 r. ujmował je jako terenowy aparat administracyjny, za pomocą którego PKWN, określony mianem tymczasowej władzy wykonawczej, sprawować miał tę władzę w terenie. Manifest wskazywał przy tym na konieczność powołania rad tam, gdzie jeszcze nie istniały<sup>69</sup>.

Z kolei przyjęcie w manifeście, że do czasu zwołania Sejmu Ustawodawczego i uchwalenia nowej Konstytucji, obowiązywać będą podstawowe założenia Konstytucji marcowej z 1921 r.<sup>70</sup>, sugerować mogło uwzględnienie zasady samorządu terytorialnego w przemianach ustrojowych początków Polski Ludowej, skoro obecna ona była właśnie w tej konstytucji<sup>71</sup>. Wydawał się to potwierdzać także art. 1 Ustawy z dnia 11 września 1944 r., uchwalonej przez Krajową Radę Narodową, o organizacji i zakresie działania rad narodowych, który stanowił, że „do czasu powołania stałej politycznej reprezentacji narodu w myśl zasad Konstytucji z dnia 17 marca 1921 roku jako tymczasowe organy ustawodawcze i samorządowe na oswoobodzonych od okupanta terenach Rzeczypospolitej Polskiej działają rady narodowe”<sup>72</sup>. Wprost natomiast do powołania samorządu terytorialnego doszło dekretem PKWN z dnia 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego<sup>73</sup>. Został on połączony z systemem rad, co wynikło zarówno z cytowanego wyżej art. 1 ustawy o organizacji i zakresie działania rad narodowych, jak i z art. 3 wspomnianego dekretu, który stanowił, że „samorząd terytorialny reprezentowany przez terenową radę narodową stanowi korporację prawa publicznego i posiada osobowość prawną”.

W praktyce prowadziło to do utożsamiania rad narodowych z samorządem i jego organami uchwałodawczymi<sup>74</sup>, co poddawane było krytyce w ówczesnej doktrynie, w której podkreślano, że rady spełniały określone funkcje w dziedzinie samorządu, natomiast nie były jego formą organizacyjną. Zgodnie bowiem z cytowanym art. 3 dekretu o samorządzie, samorząd terytorialny był jedynie reprezentowany przez radę narodową, a sam system rad stanowił nową

<sup>68</sup> §3 Statutu Tymczasowych Rad Narodowych, „Rada Narodowa” 1944, nr 2, s. 3.

<sup>69</sup> *Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 22 lipca 1944 r.*, Chełm (właśc. Mo-skwa) [w:] *Państwo i prawo Polski Ludowej (1944–1989). Wybór źródeł*, oprac. W. Kozub-Ciembroniewicz, J.M. Majchrowski, K. Kozub-Ciembroniewicz, W. Majchrowski, Kraków 2014, s. 5-9.

<sup>70</sup> *Ibidem*, s. 6.

<sup>71</sup> Z. Rybicki, *op. cit.*, s. 110 – 111.

<sup>72</sup> Ustawa z dnia 11 września 1944 r. – o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz.U. nr 5, poz. 22).

<sup>73</sup> Dekret PKWN z dnia 23 listopada 1944 r.- o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego (Dz.U. nr 14, poz. 74).

<sup>74</sup> M. Kallas, A. Lityński, *op. cit.*, s. 59.

instytucję ustrojową, opartą na nowych treściach i zasadach, zgodnych z socjalistycznymi przeobrażeniami państwa<sup>75</sup>.

Samorząd terytorialny korzystał więc z terenowych rad, jako organów uchwałodawczych, tj. rad narodowych wojewódzkich, powiatowych, miejskich i gminnych<sup>76</sup>. Z kolei organami wykonawczymi wybieranymi przez rady odpowiedniego stopnia były: wydział wojewódzki, wydział powiatowy, zarząd miejski z burmistrzem lub prezydentem i zarząd gminy w wójtem. Natomiast przewodniczący wydziału wojewódzkiego i powiatowego nie pochodzili z wyboru i byli to odpowiednio wojewoda i starosta, obaj z nominacji organów państwowych, jako reprezentanci administracji ogólnej<sup>77</sup>.

Same rady także nie pochodziły z wyborów. W ich skład wchodził delegaci odpowiednich organizacji i zrzeszeń, określonych przez ustawę mianem demokratyczno-niepodległościowych<sup>78</sup>. Były to organy reprezentatywne, ale wyłącznie w rozumieniu, zgodnym z zasadą ludowładztwa i kierowniczej roli partii. W ówczesnej doktrynie znajdziemy wprost sformułowania o „selekcji w kierunku zacieśniającym, co odpowiadało krystalizowaniu się poglądów na kierunek rozwoju nowego ustroju”, wskazujące na te organizacje i zrzeszenia, które „stały na gruncie aktywnej współpracy w budowie socjalizmu”<sup>79</sup>.

Wtłoczenie zatem samorządu terytorialnego, jako instytucji ustroju „burżuazyjnego”, jak to określali komuniści, w system rad nie mogło stać się trwałym elementem ustroju administracji terenowej Polski Ludowej. Zasada decentralizacji, której najpełniejszym urzeczywistnieniem był właśnie samorząd terytorialny, pozostawała bowiem nie do pogodzenia z zasadą centralizmu demokratycznego, tak jak pluralizm polityczny – z zasadą kierowniczej roli partii komunistycznej.

Stąd już ustawą z dnia 3 stycznia 1946 r.<sup>80</sup> nadano nowe brzmienie art. 1 ustawy z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych. Zrezygnowano mianowicie z dotychczasowego sformułowania, że rady narodowe działają jako tymczasowe organy samorządowe, na rzecz określenia ich organami planowania działalności publicznej oraz kontroli nad rządowymi i samorządowymi organami wykonawczymi<sup>81</sup>. Odtąd nie budziło już

<sup>75</sup> M. Jaroszyński, *Zagadnienia rad narodowych*, Warszawa 1961, s. 17; Z. Rybicki, op. cit., s. 115.

<sup>76</sup> Art. 2 Ustawy z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych.

<sup>77</sup> Dekret PKWN z dnia 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego (Dz.U. nr 14, poz. 74); dekret PKWN z dnia 21 sierpnia 1944 o trybie powołania władz administracji ogólnej I i II instancji (Dz.U. nr 2, poz. 8).

<sup>78</sup> Art. 3 ustawy z dnia 11 września 1944 r. – o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz.U. nr 5, poz. 22).

<sup>79</sup> M. Jaroszyński, *Zagadnienia rad narodowych...*, s. 20.

<sup>80</sup> Ustawa z dnia 3 stycznia 1946 r. - o zmianie ustawy z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz.U. nr 3, poz. 19).

<sup>81</sup> Art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. - o zmianie ustawy z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz.U. nr 3, poz. 19), nadający nowe brzmienia art. 1 tej ustawy.

wątpliwości, że rady narodowe nie były organami uchwałodawczymi samorządu, a za *stricte* samorządowe ustawodawca uznawał jedynie organy wykonawcze samorządu. W ten sposób system rad zdominował samorząd, sprowadzając go wyłącznie do organu wykonawczego rady<sup>82</sup>. Same rady nigdy natomiast nie były odrębnymi od państwa podmiotami, o czym świadczy zarówno sposób ich powołania, jak i zakres kompetencji, sprowadzający się do planowania i kontroli działalności publicznej. Tym samym nie mieściły się one w klasycznym pojęciu samorządu terytorialnego.

Ten ostatni istniał już tylko formalnie do 1950 r., kiedy to ostatecznie dokonano recepcji radzieckiego modelu rad, eliminując całkowicie samorząd terytorialny, a w zasadzie jego pozostałości.

Na mocy Ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej<sup>83</sup> rady narodowe stały się jednolitymi organami władzy państwowej<sup>84</sup>, w których skupiona została „pełnia władzy ludowej w terenie”<sup>85</sup>. Stanowiło to ważny element centralizmu demokratycznego, rozumianego właśnie jako jednolitość koncepcji działania całego mechanizmu państwowego<sup>86</sup>. Zgodnie z ustawą z 1950 r. jednolitość systemu organów terenowych polegała bowiem na zniesieniu organów samorządu terytorialnego, terenowych organów rządowej administracji ogólnej, w tym również organów urzędniczych, jakimi byli wojewodowie i starostowie, a także organów administracji zespolonej i częściowo niezespolonej, oraz przekazaniu ich kompetencji radom narodowym, których organem wykonawczo-zarządzającym były prezydya, mające jednocześnie status organów władzy państwowej<sup>87</sup>.

Zapewnieniu jedności działania rad służyć miała z kolei zasada podwójnego podporządkowania, w czym uwidaczniały się elementy centralistyczne. Rady narodowe niższego stopnia i ich organy podlegały radom narodowym szczebla wyższego i ich organom, a zwierzchni nadzór sprawowała Rada Państwa, która uprawniona była do wydawania wiążących rady instrukcji i wytycznych, dotyczących ich działalności<sup>88</sup>. Przysługiwała jej ponadto kompetencja rozwiązania każdej rady narodowej i zarządzenia nowych wyborów, jeżeli dana rada swoją działalnością naruszała przepisy prawa lub zasadniczą linię polityki państwa albo nie wykonywała swoich zadań. Uchwały rad narodowych mogły być

<sup>82</sup> G. Dutkiewicz, *Dzieje samorządu terytorialnego w Polsce po II wojnie światowej*, „Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych” 2010, nr 2, s. 196.

<sup>83</sup> Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. – o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. nr 14, poz. 130).

<sup>84</sup> Z. Rybicki, op. cit., s. 141.

<sup>85</sup> Z preambuły do Ustawy z dnia 20 marca 1950 r. – o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. nr 14, poz. 130).

<sup>86</sup> Z. Rybicki, op. cit., s. 12.

<sup>87</sup> Ibidem, s. 141-142, 144.

<sup>88</sup> M. Jaroszyński, *Zagadnienia rad narodowych...*, s. 31, 32.

uchylane przez Radę Państwa, jeżeli były sprzeczne z prawem lub niezgodne z linią polityki państwa. Z tych samych przyczyn rada narodowa wyższego stopnia mogła uchylić uchwałę rady narodowej stopnia niższego<sup>89</sup>.

Zasady ustrojowe systemu rad zostały następnie utrwalone w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r.<sup>90</sup>, która uznała rady narodowe za podstawowe, obok Sejmu, organy przedstawicielskie, za których pośrednictwem lud pracujący sprawował władzę państwową<sup>91</sup>. Były to rady wojewódzkie, powiatowe, a od 1954 r. – rady gromadzkie, po zniesieniu gmin i utworzeniu trzykrotnie mniejszych od nich gromad. Pomimo jednak szumnie podkreślanej zasadzie ludowładztwa i reprezentatywności rad narodowych, do 1954 r. rady narodowe nie pochodziły z wyborów, choć przewidywała to Konstytucja z 1952 r. Wybory w 1954 r. miały zresztą w praktyce charakter plebiscytowy, który stał się charakterystyczny dla nowego ustroju<sup>92</sup>.

Pewne złagodzenie zasady centralizacji w praktyce funkcjonowania systemu rad uwidoczniło się pod koniec 1956 r., zbiegając się ze zmianami w Polsce popaździernikowej<sup>93</sup>. Nowa ustawa o radach narodowych, uchwalona w dniu 25 stycznia 1958 r.<sup>94</sup> pod hasłami decentralizacji, faktycznie nie naruszyła istoty systemu rad<sup>95</sup>. Rozszerzono jednak kompetencje rad, co wzmocniło ich pozycję ustrojową w terenie. Zgodnie bowiem z art. 3 ust. 1 ustawy z 1958 r. do właściwości rad narodowych należały wszystkie sprawy z zakresu władzy i administracji państwowej, niezastrzeżone na rzecz innych organów. Właściwość rad została zatem określona klauzulą generalną, co odpowiadało ich charakterowi, jako podstawowych organów w ustroju Polski Ludowej<sup>96</sup>.

Kolejne zmiany w systemie rad miały miejsce w latach 1972–1975 i wpiły się w reformę administracji terytorialnej Polski Ludowej. W ramach nowelizacji ustawy o radach narodowych z 1958 r., powrócono częściowo do rozwiązań sprzed 1950 r., wzmacniając znacząco centralizację zarządu lokalnego, pomimo że same rady ustawodawca określał organami władzy państwowej i samorządu społecznego<sup>97</sup>. Prezydium rad utraciły charakter organu wykonawczo-zarządzającego, stając się ponownie organem wewnętrznym rad. Z kolei terenowymi organami administracji państwowej, sprawującymi jednocześnie funkcje organów wykonawczych rad, stali się wojewodowie i prezydenci miast,

<sup>89</sup> Art. 27-29 Ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej.

<sup>90</sup> Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r., (Dz.U. nr 33, poz. 232).

<sup>91</sup> M. Jaroszyński, *Zagadnienia rad narodowych...*, s. 35.

<sup>92</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, wyd. 1, Warszawa 2009, s. 77.

<sup>93</sup> M. Jaroszyński, *Zagadnienia rad narodowych...*, s. 33-34.

<sup>94</sup> Ustawa z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych, (Dz.U. nr 5, poz. 16).

<sup>95</sup> M. Kallas, A. Lityński, op. cit., s. 167.

<sup>96</sup> M. Jaroszyński, *Zagadnienia rad narodowych...*, s. 73.

<sup>97</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju ...*, s. 77-78; M. Kallas, A. Lityński, op. cit., s. 167-168.



naczelnicy powiatu (do zniesienia powiatów w 1975 r.) oraz naczelnicy miast i gmin, które zostały przywrócone ponownie, po zlikwidowaniu w 1972 r. gromad<sup>98</sup>.

Nowa Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządzie terytorialnym<sup>99</sup>, pomimo obiecującego tytułu, nie przywróciła jednak rzeczywistego samorządu terytorialnego. Jak słusznie zauważa H. Izdebski, nie było to możliwe „wobec utrzymania podstawowej zasady jednolitości władzy państwowej”<sup>100</sup>. Ustawa ta stała się podstawą funkcjonowania administracji terytorialnej do 1990 r., utrzymując rady jako terenowe organy władzy państwowej i samorządu terytorialnego zarazem, a z organów terenowych administracji państwowej czyniąc nadal ich organy wykonawcze.

## Zakończenie

W okresie dwudziestolecia międzywojennego pozycja ustrojowa samorządu terytorialnego uległa znaczącym przemianom. Zasadniczym czynnikiem determinującym miejsce samorządu było jego ujęcie w koncepcji danej opcji politycznej, sprawującej aktualnie władzę. Konstytucja marcowa, wprowadzając rozwiązania decentralizacyjne, zapewniła samorządowi znaczną samodzielność. Niedługo jednak po wejściu w życie ustawy zasadniczej, rozpoczął się proces stopniowego ograniczenia roli samorządu terytorialnego, zarówno w wydawanych aktach normatywnych, jak również w praktyce funkcjonowania. Znaczne ograniczenie roli samorządu i uzależnienie go od administracji rządowej nastąpiło za sprawą wejścia w życie ustawy scaleniowej z 1933 r. Wraz z uchwaleniem Konstytucji kwietniowej nastąpiło natomiast usankcjonowanie przejawiającego się od przewrotu majowego centralizmu, pomimo że Konstytucja w swoich rozwiązaniach formalnie utrzymywała dotychczasowe struktury organizacyjne państwa, w tym również samorząd<sup>101</sup>. Był to jednak samorząd odpowiadający tendencjom autorytarnym, wkomponowany w administrację państwową, jako instrument, za pomocą którego realizowała ona potrzeby lokalne.

Z kolei w Polsce Ludowej, choć początkowe nawiązania ustrojowe do Konstytucji marcowej sugerować mogły obecność idei samorządu terytorialnego, to jednak samorząd w zasadzie nie istniał (poza szczątkową formułą lat 1944–1950), a powrót do idei decentralizacji administracji terytorialnej i samorządu

<sup>98</sup> Ustawa z dnia 29 listopada 1972 r. - o utworzeniu gmin i o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. nr 49, poz. 312); Ustawa z dnia 22 listopada 1973 r. - o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. nr 47, poz. 276); Ustawa z dnia 28 maja 1975 r. - o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. nr 16, poz. 91).

<sup>99</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. - o systemie rad narodowych i samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 41, poz. 185, tekst jedn. Dz.U. z 1988 r. nr 26, poz. 183).

<sup>100</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju...*, s. 78.

<sup>101</sup> M. Klimek, op. cit., s. 64

terytorialnego w jego klasycznym wydaniu był możliwy dopiero po transformacji ustrojowej w 1990 r. Przedstawione bowiem założenia centralizmu demokratycznego, opartego na kierowniczej roli partii, a następnie budowa aparatu administracyjnego na zasadzie jednolitości władzy państwowej, stały w całkowitej sprzeczności z ideą samorządu terytorialnego, zakładającą usamodzielnienie jednostek terytorialnych. Pomimo podkreślanego przedstawicielskiego charakteru rad narodowych, które w latach siedemdziesiątych określane były organami samorządu społecznego, a na gruncie ustawy z 1983 r. – już wprost samorządu terytorialnego, w całym okresie Polski Ludowej mieliśmy faktycznie do czynienia ze scentralizowaną władzą administracyjną, hierarchicznie sobie podporządkowaną, przy rozbudowanych instrumentach nadzoru. W systemie rad zrealizowanie założeń samorządu terytorialnego było bowiem niemożliwe, gdyż stanowi on jakość odmienną od zasady centralizmu demokratycznego. Hasła propagandowe o demokracji opartej na ludowładztwie, posługiwanie się kamuflażem politycznym, co najwyżej budowały wrażenie, że Polska była niemal normalnym, demokratycznym państwem, opartym na systemie rad, stanowiącym, w przekazie ideologicznym, kolejny, wyższy szczebel rozwoju struktur państwowych. Z biegiem lat tylko coraz mniej było tych, którzy nabierali się na tę farsę...<sup>102</sup>

## Bibliografia

### Akty normatywne rangi konstytucyjnej

Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U.R.P. nr 44, poz. 267).

Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., (Dz.U. nr 30, poz. 227).

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz.U. nr 33, poz. 232).

### Pozostałe akty prawne

Dekret Naczelnika Państwa z dnia 27 listopada 1918 r. o radach gminnych (Dz.Pr.P.P. nr 18, poz. 76).

Dekret z dnia 5 grudnia 1918 r. o tymczasowej ordynacji wyborczej do sejmików powiatowych (Dz.Pr.P.P. nr 19, poz. 51).

Dekret z dnia 4 lutego 1919 r. o samorządzie miejskim (Dz.Pr.P.P. nr 13, poz. 140).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 stycznia 1928 roku o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dz.U. nr 11, poz. 86).

<sup>102</sup> J. Eisler, op. cit., s. 99, 100.

- Ustawa z dnia 23 marca 1933 roku o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz.U. nr 35, poz.294).
- Statut Tymczasowy Rad Narodowych (uchwalony na posiedzeniu plenarnym Krajowej Rady Narodowej w dniu 1 stycznia 1944 r.), „Rada Narodowa” 1944, nr 2.
- Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 22 lipca 1944 r., Chełm (właśc. Moskwa)*, [w:] *Państwo i prawo Polski Ludowej (1944–1989). Wybór źródeł*, oprac. W. Kozub-Ciembroniewicz, J. M. Majchrowski, K. Kozub-Ciembroniewicz, W. Majchrowski, Kraków 2014.
- Ustawa z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz.U. nr 5, poz. 22).
- Dekret PKWN z dnia 21 sierpnia 1944 o trybie powołania władz administracji ogólnej I i II instancji (Dz.U. nr 2, poz. 8).
- Ustawa z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz.U. nr 5, poz. 22).
- Dekret PKWN z dnia 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego (Dz.U. nr 14, poz. 74).
- Ustawa z dnia 3 stycznia 1946 r. o zmianie ustawy z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz.U. nr 3, poz. 19).
- Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. nr 14, poz. 130).
- Ustawa z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych, (Dz.U. nr 5, poz. 16).
- Ustawa z dnia 29 listopada 1972 r. o utworzeniu gmin i o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. nr 49, poz. 312).
- Ustawa z dnia 22 listopada 1973 r. o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. nr 47, poz. 276).
- Ustawa z dnia 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. nr 16, poz. 91).
- Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 41, poz. 185, tj. Dz.U. 1988 nr 26, poz. 183).

## Literatura

- Adamczyk E., *Gospodarka komunalna miasta Krakowa w okresie II Rzeczypospolitej*, Kraków 1997.
- Ajnenkiel A., *Administracja w Polsce*, Warszawa 1977.
- Ajnenkiel A., *Polskie konstytucje*, Warszawa 1983.
- B.M., *Samorząd miejski według ustawy z dnia 18 sierpnia 1916 r. dla Kielc, Lublina, Piotrkowa i Radomia*, Kielce 1916.
- Bar L., *Prawo rozwiązywania reprezentacji w samorządzie terytorialnym*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1934, nr 3.
- Dutkiewicz G., *Dzieje samorządu terytorialnego w Polsce po II wojnie światowej*, „Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych” 2010, nr 2.

- Eisler J., *Czterdzieści pięć lat, które wstrząsnęły Polską. Historia polityczna PRL*, Warszawa 2018.
- Grenowski J., *Państwo a samorząd*, „Samorząd Miejski” 1931, z. 20.
- Grzybowska M., *Decentralizacja i samorząd w II Rzeczypospolitej*, Kraków 2003.
- Grzybowska M., *Samorząd miejski w II Rzeczypospolitej*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 6.
- Grzybowski M., *Samorząd w konstytucji nowej a dotychczasowej*, „Przegląd Samorządowy” 1935, nr 5.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej, cz. I*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 5.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej, cz. II*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 6.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, [w:] *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, red. A. Piekara, Z. Niewiadomski, wyd 2, Warszawa 1996.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, wyd. 1, Warszawa 2009.
- Jaroszyński M., *Samorząd w Konstytucji Kwietniowej*, „Samorząd” 1935, nr 18.
- Jaroszyński M., *Zagadnienia rad narodowych*, PWN, Warszawa 1961.
- Kallas M., Lityński A., *Historia ustroju i prawa Polski Ludowej*, wyd. 1, Warszawa 2000.
- Kersten K., *Narodziny systemu władzy. Polska 1943–1948*, Warszawa 1990.
- Klimek M., *Samorząd miast II Rzeczypospolitej*, Lublin 2006.
- Kukułka J., *Historia współczesna stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1996.
- Kumaniecki K.W., Langrod J.S., Wachholz Sz., *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, Kraków – Warszawa 1939.
- Kutrzeba S., *Polska odrodzona 1914–1939*, Kraków 1988.
- Leoński Z., Ochendowski E., *Ustrój administracji europejskich państw socjalistycznych*, Toruń 1973.
- Paczkowski A., *Pół wieku dziejów Polski 1939–1989*, Warszawa 1996.
- Ratajski C., *Skarbowość komunalna*, „Samorząd Miejski” 1927, z. 10.
- Rybicki Z., *System rad narodowych*, Warszawa 1971.
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975.
- Staryszak J., *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*, Warszawa 1931.
- Strzelecki J., *Samorząd miejski na terenie b. Królestwa Kongresowego*, Warszawa 1927.
- Tarnowska A., *Z dziejów unifikacji administracji II Rzeczypospolitej*, Toruń 2012.
- Wasiutyński B., *Czynności nadzorcze w nowym ustroju samorządowym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1936 r.
- Wendel A., *KRN i PKWN – pierwsze władze Polski Ludowej*, „Rocznik Lubelski” 1959, nr 2.
- Witkowski W., *Historia administracji w Polsce 1764-1989*, Warszawa 2007.
- Wójcik S., *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa. Historia i współczesność*, Lublin 1999.

## STRESZCZENIE

**Od decentralizacji do centralizmu demokratycznego – od samorządu II Rzeczypospolitej do systemu rad narodowych w Polsce Ludowej**

Po odzyskaniu niepodległości przez państwo polskie w 1918 r. na ziemiach polskich istniały co najmniej cztery systemy samorządu terytorialnego. Uchwalenie Konstytucji marcowej stanowiło pierwszy etap funkcjonowania administracji międzywojennej. Konstytucja marcowa, wprowadzając rozwiązania decentralizacyjne, zapewniła samorządowi znaczną samodzielność. Niedługo jednak po wejściu w życie ustawy zasadniczej, rozpoczął się proces stopniowego ograniczenia roli samorządu terytorialnego, zarówno w wydawanych aktach normatywnych, jak również w praktyce funkcjonowania. Przewrót majowy dokonany w dniach od 12 do 15 maja 1926 r. przez Józefa Piłsudskiego zapoczątkował okres przemian ustrojowych, zmierzających do podporządkowania samorządu, jak i pozostałych sfer życia politycznego i społecznego administracji rządowej. Zmiana układu sił politycznych i przejęcie władzy przez obóz sanacyjny znalazła wyraz w uchwalonej 2 sierpnia 1926 r. noweli sierpniowej. Przyjęty pozaparlamentarny system rządów, wyrażający się we wzmocnieniu władzy Prezydenta i rządu, kosztem uprawnień Sejmu i Senatu, pociągnął za sobą również ograniczenie roli samorządu co stanowiło pierwszy etap funkcjonowania administracji międzywojennej. Znaczne ograniczenie roli samorządu i uzależnienie go od administracji rządowej nastąpiło za sprawą wejścia w życie ustawy scalenkowej z 1933 r. Wraz z uchwaleniem Konstytucji kwietniowej nastąpiło natomiast usankcjonowanie przejawiającego się od przewrotu majowego centralizmu, pomimo że Konstytucja w swoich rozwiązaniach formalnie utrzymywała dotychczasowe struktury organizacyjne państwa, w tym również samorząd. Po II wojnie światowej administracja publiczna kształtowała się pod wpływem wzorców radzieckich, które opierających się na zasadzie ludowładztwa. W warunkach Polski Ludowej formą organizacyjną, która w swoim założeniu miała urzeczywistnić ludowładztwo były rady narodowe zbudowane w oparciu o założenia centralizmu demokratycznego i stanowiły istotny element nowego systemu. W latach 1949–1950 rozpoczął się proces pełnej recepcji radzieckich wzorców ustrojowych. Na podstawie Ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej zniesiono samorząd terytorialny oraz terenowe organy rządowej administracji ogólnej. Cała władza miała należeć do rad narodowych, w ramach których funkcje organów administracji państwowej pełniły ich prezydium. Mimo że od lat 70. XX w. rady narodowe były określane jako organy władzy państwowej i samorządu, to faktycznie wobec utrzymania zasady jednolitości władzy państwowej te określenia nie oznaczały powrotu do samorządu terytorialnego. Tytułem wniosków końcowych wskazać należy, że w okresie dwudziestolecia międzywojennego pozycja ustrojowa samorządu terytorialnego uległa znaczącym przemianom. Zasadniczym czynnikiem determinującym miejsce samorządu było jego ujęcie w koncepcji danej opcji politycznej, sprawującej aktualnie władzę. Z kolei w Polsce Ludowej, choć początkowe nawiązania ustrojowe do Konstytucji marcowej sugerować mogły obecność

idei samorządu terytorialnego, to jednak samorząd w zasadzie nie istniał (poza szcążkową formułą lat 1944 – 1950), a powrót do idei decentralizacji administracji terytorialnej i samorządu terytorialnego w jego klasycznym wydaniu był możliwy dopiero po transformacji ustrojowej w 1990 r.

## SUMMARY

### **From Decentralization to Democratic Centralization – From Self-government of the Second Polish Republic to the System of National Councils in the People's Republic of Poland**

After Poland regained independence in 1918, there were at least four systems of local government in Poland. The adoption of the March Constitution was the first stage in the functioning of the interwar administration. The March constitution, introducing decentralization solutions, provided the local government with significant independence. However, shortly after the entry into force of the fundamental law, the role of local government was gradually limited, both in the issued normative legal acts and in practice. The May Coup, carried out from 12 to 15 May, 1926 by Józef Piłsudski, initiated a period of systemic changes aimed at subordinating local government and other spheres of political and social life to government administration. The change in the balance of political forces and the takeover of power by the Sanation camp was reflected in the August Novellization passed on August 2, 1926. The first stage of the interwar administration was adopting the extraparliamentary system of government which strengthened the power of the president and the government, limited the power of the Sejm and the Senate and resulted in the limitation of the role of a local government. A significant limitation of the role of self-government and its dependence on the government administration was caused by the entry into force of the Consolidation Act of 1933. Once the April Constitution was adopted, centralism, which was manifested since the May Coup, was institutionalised, despite the fact that the Constitution in its solutions formally maintained the existing organizational structures of the state, including local government. After the Second World War, public administration was influenced by the Soviet patterns which were based on the principle of the rule of the people. In People's Poland, the organizational form which was supposed to implement the people's rule were national councils built on the basis of the assumptions of democratic centralism, which was an important element of the new system. In the years 1949–1950, the process of full adoption of the Soviet system's patterns began. Local government and territorial organs of general government administration were abolished on the basis of the Act of March 20, 1950, on territorial organs of state authority. All power was supposed to belong to the national councils, within which the functions of state administration bodies were performed by their presidiums. Despite the fact that since the 1970s, national

councils were described as organs of state authority and local government, these terms did not mean the actual return to local government considering the principle of the uniformity of state authority. Taking everything into consideration, it should be pointed out that in the interwar period the systemic position of the local government underwent significant changes. The main factor determining the position of a local government was the fact that it was included in the concept of a particular political option that exercised the power at that time. On the other hand, in People's Poland the idea of a local government practically did not exist (except the residual formula in the years 1944–1950), although the initial systemic references to the March Constitution could suggest its presence. The return to the idea of decentralization of territorial administration and local government in its classic version was possible only after the political transformation in 1990.