

W Polsce w pierwszych latach po II wojnie światowej do około 1948r., budowa państwa nie była od początku całkowitym zaprzeczeniem ustroju kapitalistycznego. Zarówno Krajowa Rada Narodowa (KRN), jak i Mała Konstytucja z 1947r. Nawiązywały do zasad Konstytucji Marcowej z 1921r., zreaktywowany samorząd terytorialny (1944) ponadto do niektórych zasad ustawy samorządowej z 1933r. Dopiero czas i praktyka nowej „władzy ludowej” prowadziły w tym kierunku.

W latach 1948 - 1956 malała zdecydowanie rola Sejmu na rzecz władzy wykonawczej sprawowanej faktycznie przez PPR, a następnie przez PZPR. Społeczeństwo traciło wpływ na skład osobowy parlamentu.[1]

Podobny los, jaki był udziałem parlamentu, spotkał samorządność polską, reprezentowaną przez władze lokalne.

Samorząd terytorialny został utworzony jako trzeci człon struktury ustroju administracji terenowej na podstawie dekretu PKWN w dniu 23.XI.1944r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego (Dz. U. nr 14, poz. 74). Wcześniej bowiem władze polityczne, tworząc ustrój administracyjny państwa, powołały system organów administracji rządowej oraz rad narodowych.[2] Najwcześniej utworzony system administracji rządowej (ogólne, zespolonej), którego fundament stanowili wojewodowie i starostowie, rozpoczął funkcjonowanie na podstawie wcześniejszych przepisów rozporządzenia Prezydenta RP z 19.I.1928r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej, którzy w nowej sytuacji politycznej zostali częściowo podporządkowani radom narodowym.

Początkowo wojewodowie byli powoływani przez PKWN na wniosek Ministra Administracji Publicznej, a następnie na podstawie Małej Konstytucji (Dz. U. Nr 18, poz. 71, 1947) wojewodów mianował Prezydent RP na wniosek Ministra Administracji Publicznej po zasięgnięciu opinii Wojewódzkiej Rady Narodowej (WRN). Wojewoda podlegał Ministrowi Administracji Publicznej oraz tym ministrom, których agendy prowadził. Był organem administracji ogólnej (zespolonej) i odpowiedni minister mógł w zakresie spraw realizowanych przez ministerstwo wydać wojewodzie instrukcje, dyrektywy, rozpatrywać odwołania od decyzji wojewody oraz realizował nadzór. Wojewoda był przedstawicielem rządu. Prowadził działalność całej administracji na terenie województwa, sprawował nadzór ogólny nad funkcjonariuszami administracji rządowej w województwie. Był on upoważniony do wydawania rozporządzeń porządkowych, które legalizowały sprawy bezpieczeństwa w województwie.

Starosta był powoływany na wniosek wojewody po zaopiniowaniu jego kandydatury przez radę powiatową. Był on także przedstawicielem rządu, organem administracji rządowej i kierował pracą wydziału powiatowego. Z urzędu wchodził w skład rady[3].

Obok organów rządowej administracji ogólnej funkcjonowały w terenie samodzielne organy rządowej administracji nie zespolonej, jak np. izby i urzędy skarbowe, Kuratoria szkolne, podlegające kontroli rad narodowych oraz koordynacyjnej działalności wojewodów i starostów.

Następnym zasadniczym elementem systemu administracji terenowej był samorząd terytorialny. Instytucja samorządu terytorialnego występowała również w Polsce w latach 1918 - 1939. W tamtym okresie samorząd był zorganizowany i działał w gminie wiejskiej i miejskiej oraz w powiecie. Natomiast samorząd wojewódzki występował tylko w województwie śląskim, pomorskim i poznańskim. Kompetencje tego samorządu, zwłaszcza po przewrocie majowym w 1926r., sprowadzały się głównie do spraw gospodarczych o znaczeniu lokalnym. Działalność samorządu terytorialnego ograniczały również duże niedobory samorządowych środków finansowych, jak również dosyć głęboko ingerujący w sferę spraw samorządowych nadzór ze strony organów administracji rządowej.

Jednostka organizacyjna samorządu terytorialnego składał się z dwóch zasadniczych organów, a

mianowicie rady, jako organu stanowiącego i kontrolującego, oraz organu wykonawczego, którym były w miastach i gminach zarządy, natomiast w powiatach i województwach wydziały.

W omawianym okresie nie powołano odrębnych rad samorządowych. Ich role przejęły rady narodowe, które poza sprawami samorządowymi miały inne jeszcze kompetencje, wykraczające poza sferę spraw należących do samorządu terytorialnego.

Organami wykonawczymi samorządu terytorialnego były:

- w gminach zarządy gminne z wójtami na czele,
- w miastach zarządy miejskie z burmistrzami na czele, natomiast w miastach większych (w miastach stanowiących powiaty miejskie) z prezydentami na czele,
- w powiatach wydziały powiatowe ze starostą na czele,
- w województwach wydziały wojewódzkie z wojewodą na czele.[4]

Jak już wspomniano, polski ustawodawca tego okresu (KRN, a później PKWN), kolejną ustawą i dekretemi zaprowadził dualizm, czy może trójtorowość władzy - administracji terenowej. 11.IX.1944 r. utworzył system rad narodowych, a następnie 23.XI.1944r. powołał samorząd terytorialny. Koncepcja ustroju i funkcjonowania administracji polskiej została tym samym oparta na dwóch odrębnych podsystemach: administracji rządowej i samorządowej, które miały pozostawać w określonym związku z radami narodowymi.

Rady narodowe były pomyślane jako organy uchwałodawcze samorządu terytorialnego, który tym samym stawał się wyłącznie organem wykonawczym rady, będąc przez nią powoływany i nadzorowany. Taką koncepcję ustrojową administracji państwa potwierdził listopadowy dekret samorządowy, który w art. 3 stanowił, iż „samorząd terytorialny reprezentowany jest przez odpowiednią radę narodową oraz stanowi korporację prawa publicznego i posiada osobowość prawną.” [5]

Nadzór rad narodowych nad samorządem był bardzo silnie rozbudowany. Sprowadzał się on m.in. do: zatwierdzania uchwał rad niższych przez prezydium rad wyższego stopnia, dotyczących spraw finansowania oraz zagadnień regulowanych przez dawne przepisy samorządowe; do przyznania prezydium rady wyższego stopnia prawa wstrzymywania wykonania uchwał rad niższych stopni lub ich organów wykonawczych. Ponadto rady wyższego szczebla mogły przeprowadzać kontrole i inspekcje rad niższych szczebli i ich organów wykonawczych.[6]

Dominującą rolę w administracji terenowej odgrywały organy administracji ogólnej - wojewodowie i starostowie. Recypowanie w Polsce Ludowej w latach 1944 - 1950 międzywojennego systemu organizacyjnego administracji państwowej z wojewodami i starostami na czele uzasadnia się zazwyczaj koniecznością szybkiego odbudowania kraju ze zniszczeń wojennych. Zadania te - zdaniem J. Służewskiego - „wymagały powołania aparatu, który by zapewnił sprężyste zorganizowanie ich wykonania. Aparatem takim mógł być aparat administracji ogólnej, mający odpowiednio rozwinięte podstawy prawne swej działalności oraz mogący korzystać z doświadczeń okresu międzywojennego” [7]

Ustawą z dnia 20.III.1950r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. Nr 18, poz. 147) władze polityczne dokonały likwidacji samorządu terytorialnego. Swą decyzję uzasadniały koniecznością ujednoczenia terenowych organów władzy państwowej oraz wprowadzenia w strukturze ustrojowej rad narodowych zasady centralizmu demokratycznego, na podstawie której dokonano podwójnego podporządkowania ich organów wykonawczych: poziomo - radzie, a pionowo - prezydium rad wyższego stopnia. Nadto wydano akty prawne rozwiązujące pozostałe instytucje związane z odrębnością samorządu terytorialnego. Mianowicie, w 1951 r. rozwiązano Samorządowy Fundusz

Wyrównawczy i Bank Komunalny, którego zakres działania przejęły: Narodowy Bank Polski oraz Bank Inwestycyjny.

W rezultacie zniesiono dualizm administracyjny - oba podsystemy: rządowej i samorządowej administracji, przy całkowitym uwzględnieniu wyników gospodarczych. Ich zadania przejęły rady narodowe, realizując władzę nie tylko uchwałodawczą, ale również wykonawczą. Rady przestały być reprezentantami wyłącznie społeczności lokalnych, które utraciły podmiotowość prawną. Stworzono bowiem konstrukcję, na podstawie której rady narodowe miały reprezentować jednocześnie interesy miejscowego społeczeństwa i państwa.[8]

Do organów rady narodowej ustawa z dnia 20.III.1950 zaliczyła również komisje, które stanowiły jej organ pomocniczy, a powoływane były według wytycznych ustalonych przez Radę Państwa.[9]

Jako gospodarz terenu rady narodowe otrzymały uprawnienia do kierowania działalnością gospodarczą, społeczną i kulturalną na obszarze swojego działania. Stały się również odpowiedzialne za bezpieczeństwo obywateli, za ochronę mienia.

Konstytucja PRL z 22.VII.1952r. (Dz.U.nr33, poz.232), nie kontynuowała monteskiuszowskiego modelu trójpodziału władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sędziowską, stwierdzając iż cała władza należy do ludu. System ustanowiony przez Konstytucję rozróżniał organy władzy państwowej i organy administracji państwowej oraz oddzielał sąd i prokuraturę.

Rady narodowe zostały zaliczone do terenowych organów administracji państwowej. Zapewniła im jednak najwyższą rangę - jako ustawa zasadnicza.

Konstytucja ta została po dwóch latach znowelizowana, czego konsekwencją było wydanie trzech ustaw:

- o reformie podziału administracyjnego wsi i podziału gromadzkich rad narodowych,
- o osiedlach i radach narodowych osiedli,
- o ordynacji wyborczej do rad narodowych.[10]

Ustawa z dnia 23.IX.1954r. zwiększyła ilość osób biorących udział w pracy rad narodowych przez wzrost liczby rad, jak również na mocy tej ustawy zlikwidowano gminy i gromady dawnego typu, a na ich miejsce utworzono trzykrotnie mniejsze gromady i osiedla jako najmniejsze jednostki podziału terytorialnego. Po raz pierwszy przeprowadzono powszechne wybory do rad, które miały przyczynić się do powiązania systemu rad ze społeczeństwem.[11]

Zmiany polityczne zachodzące w Polsce w latach 1958 - 1983 były kolejnym etapem zmierzającym do rozszerzenia kompetencji rad narodowych.

Ustawa z dnia 25.I.1958 roku o radach narodowych (Dz. U. nr 5 poz. 16) rozszerzyła kompetencje rad, a także udoskonalała funkcjonowanie organów wykonawczo zarządzających, określając stopnie i rodzaje rad narodowych, podstawy prawne wewnętrznej decentralizacji, dając radom narodowym pozycje gospodarza terenu.[12]

Ustawa sprecyzowała cztery sfery zakresu działania rad narodowych. Były to sfery oddziaływania:

- bezpośredniego,
- pośredniego (do którego należała koordynacja),
- kontrolnego,
- społecznego.[13]

Rada swoje zakresy działań realizowała poprzez różne akty prawne, można tu wymienić:

- wymagane obowiązującymi przepisami decyzje rady,

- wytyczne określające wykonanie zadań,
- akty nadzorcze.

Rada narodowa na sesjach rozpatrywała pięć rodzajów spraw:

- gospodarcze,
- osobowe,
- normodawcze
- nadzorcze
- koordynacyjne.

Sprawy o charakterze gospodarczym, mające znaczenie dla danego terenu to uchwalenie planu gospodarczego i budżetu, stanowienie o dziedzinach terenowych i rozpatrywanie sprawozdań.

W zakresie spraw osobowych rada narodowa powoływała i odwoływała członków swoich organów, decydowała o pozbawieniu radnego mandatu.

W dziedzinie normodawczej rada narodowa wydawała przepisy lokalne, ogólnie obowiązujące, stosownie do upoważnienia zawartego w ustawach.

Sprawując nadzór, rada narodowa miała możliwość uchYLENIA niezgodnych z prawem i zasadniczą linią polityki państwa uchwał rad narodowych niższego szczebla, wysłuchiwanie sprawozdań swojego prezydium, oceniała działalność terenowych organów administracji państwowej i jednostek gospodarczych oraz zatwierdzała projekty planów państwowej komisji.[14]

Nowelizacja ustawy z dnia 25.I.1958 roku nastąpiła w 1963 roku (Dz. U. Nr 28, poz. 164). Podstawą kierunków tej nowelizacji było:

- wzmocnienie pozycji komisji rad narodowych głównie poprzez przyznanie komisjom prawa wydawania opinii wiążących wydziały,
- wzmocnienie pozycji rady narodowej działającej na sesji,
- sprecyzowanie i rozszerzenie koordynacyjnych uprawnień rad narodowych w stosunku do organów administracyjnych bezpośrednio radom nie podległych.[15]

Kolejne zmiany prawno - ustrojowe przypadły na lata 1972 - 1975, które spowodowane były potrzebą zharmonizowania działalności różnych pionów administracji, a także koncentracji i podnoszenia efektywności działania administracji.

Reforma, której dokonano, została rozłożona na trzy etapy. W pierwszym etapie ustawa z dnia 29.XI.1972 roku o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych (Dz. U. Nr 46, poz. 312) dokonała zmian na najniższym szczeblu podziału terytorialnego, zostały zniesione gromady i osiedla, a na ich miejsce utworzono dwukrotnie większe gminy. Rozdzielono funkcje stanowiące i wykonawcze. Radzie narodowej powierzono stanowienie o sprawach zasadniczych i kierunkowych, przypisano jej rolę organu władzy i podstawowego organu administracji państwowej. (...) Powołano wspólnie rady stopnia podstawowego - rady narodowe miasta i gminy.[16]

Drugi etap to ustawa z 22.XI.1973 roku o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz. U. Nr 4, poz. 276) dokonała reformy podziału administracyjnego wsi. W jej wyniku utworzono gminy jako mikroregiony społeczno-gospodarcze oraz instytucje funduszu miejscowego, skupiającego różne lokalne środki, mające przyczynić się do uzdrowienia gospodarki małych miast, liczących poniżej 20 tys. Mieszkańców. Tej tendencji gospodarczej sprzyjać miało istotne przekształcenie struktury władz terenowych. Reforma wprowadzała rozdział funkcji organów przedstawicielskich od funkcji organów wykonawczych. Prezydium rad narodowych, będąc dotąd organami administracji państwowej

(wykonawczymi), tracą tę funkcję, stając się wyłącznie organami kierującymi pracą rad. Ich miejsce przejmują wojewodowie, naczelnicy powiatów, naczelnicy miast i gmin, kierujący podległymi im urzędami jednoosobowo. Są oni jednak mianowani przez organ zwierzchni.

W trzecim etapie wprowadzono zmiany w podziale terytorialnym ustawą z dnia 28.V.1975 roku. Obowiązujący dotąd trójstopniowy podział administracyjny kraju został zastąpiony podziałem dwustopniowym. Zrezygnowanie ze szczebla powiatowego oraz zwiększenie liczby województw z 17 do 49 wzmocniło centralizm w kierowaniu rozdrobnioną administracją i jej gospodarka terenową.[17]

Kolejny, nowy etap funkcjonowania terytorialnych jednostek administracji państwowej przypada na lata 1983 - 1990.

Ustawa z 20.VII.1983 roku o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego umocniła funkcje rad jako podstawowych organów samorządu społecznego i jednocześnie organów samorządu terytorialnego. Na mocy ustawy radom narodowym przypisano następujące funkcje:

- terenowego organu władzy państwowej,
- państwowego organu samorządu społecznego,
- organu samorządu terytorialnego.

oraz wszystkie sprawy dotyczące rozwoju terenu i zaspokajania potrzeb ludności.

Organy administracji państwowej były organami wykonawczymi i zarządzającymi rad, działającymi w ramach ich właściwości terytorialnej. Dzieliły się na organy o właściwości ogólnej (wojewoda, prezydent, naczelnik) i szczególnej (kierownicy wydziałów urzędu wojewódzkiego, miejskiego). Zwierzchni nadzór nad działalnością rad narodowych i ich organów, którego celem było zapewnienie przestrzegania prawa oraz realizacji polityki państwa sprawowała Rada Państwa. [18]

Znowelizowanie ustawy z 20.VII.1983 w 1988 roku należy traktować jako kompromis między propozycją rozwiązań samorządowych a wzorem systemu radzieckiego, który traktował rady jako organy władzy państwowej. Dopiero po upadku socjalizmu nowy ustawodawca wprowadził instytucje samorządu terytorialnego w znaczeniu, jaki mu nadawała międzywojenna doktryna polska oraz współczesna państw zachodnich. Stało się to w ustawie o samorządzie terytorialnym z 8.III.1990 roku (Dz. U. Nr 16, poz. 95).

Nowela do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1952r., zgodnie z którą od 27.V.1990r.[19] wprowadzono tzw. dualistyczny model administracji lokalnej, stanowiła pierwszy z aktów normatywnych rozpoczynających w Polsce gruntowne zmiany ustrojowe.

Podstawowe znaczenie miał artykuł 5 Konstytucji, który gwarantował udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy. Wkraczał on poza europejskie ujęcie samorządu terytorialnego, traktujące zwykle gminę i jej organy jako decentralizację administracji publicznej, mającą za zadanie wykonywanie zadań publicznych na szczeblu lokalnym. Gmina jako władza wykonawcza jest wyposażona w przymiot osobowości prawnej, która to osobowość mieści w sobie zarówno prawa o charakterze publicznym, jak i prywatnym. Owa konstrukcja aktywnej władzy wykonawczej oparta była na założeniu, iż władza centralna przez normy prawne decyduje o zakresie merytorycznym administracji publicznej, zaś rolą gmin jest jedynie twórczo i na miarę swych możliwości administrację tę wykonywać w terenie.[20]

Administracja samorządowa i rządowa są równorzędnymi ogniwami administracji państwowej.

Samorząd terytorialny stanowi jedną z podstawowych instytucji współczesnego państwa. Jego istota, funkcje, usytuowanie w strukturze organów państwa normowane jest w aktach normatywnych o najwyższej mocy prawnej.

Przypisy:

1. S. Wójcik. Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Lublin 1999 s. 213
2. Dekret z 28.VIII.1944r. o trybie powołania władz I i II instancji (Dz.U. nr 2, poz.8) oraz ustawa z 11.IX.1944r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz.U. nr 5, poz. 22)
3. S. Wójcik. Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Lublin 1999 s. 214
4. J. Lang, J.Służewski, M. Wierzbowski, A Wiktorowska. Polskie prawo administracyjne. Warszawa 1995r. s. 104 i nast.
5. S. Wójcik. Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Lublin 1999 s. 214
6. B. Dolnicki. Samorząd terytorialny, zagadnienia ustrojowe. Zakamycze 1999 s. 50
7. J. Służewski. Wojewodaw systemie administracji państwowej. Warszawa 1981 s.54-55
8. S. Wójcik. Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Lublin 1999r s. 219
9. J. Służewski. Terenowe organy administracji i rady narodowe po reformie. Warszawa 1977s. 57-58
10. Dz. U. Nr 43 z 25.IX.1954r., poz. Od 191 do 193.
11. Z. Rybicki. System rad narodowych w PRL. Warszawa 1971 rozdz. I § 1 i 2
12. A. Wandel, Z. Zell. Rady narodowe w PRL. Warszawa 1968 s. 42
13. J. Starościak. Prawo administracyjne. Warszawa 1969 s. 137
14. J. Służewski. Terenowe organy administracji i rady narodowe po reformie. Warszawa 1977 s. 77 78
15. T. Bocheński, S. Gebert. Zagadnienia i organizacja prac rad narodowych. Warszawa 1966
16. Z. Leoński. Ewolucja rad narodowych w Polsce Ludowej. Poznań 1974
17. S. Wójcik. Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Lublin 1999 s.227 - 228
18. E. Ura. Prawo miejscowe [w:] Rady narodowe - Administracja - Samorząd - praca zbiorowa pod red. E. Ury, Rzeszów 1986 s. 56
19. Dz. U. Nr 16, poz. 94.
20. B. Dolnicki. Samorząd terytorialny, zagadnienia ustrojowe. Zakamycze 1999 s. 51 - 52

From:
<http://www.wiki.leba.eu/> - **Wiki Leba**

Permanent link:
http://www.wiki.leba.eu/organy_wladzy_terenowej_i_administracji_panstwowej_w_latach_1944_-_1990

Last update: **2016/10/04 10:54**

