

# Lipska, Marzena

---

## Aparat administracyjny PKWN

---

Czasy Nowożytne 18-19, 27-34

---

2005

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez **Muzeum Historii Polski** w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Marzena Lipska  
(Lublin)

### Aparat administracyjny PKWN

W lipcu 1944 roku powołany został Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego. Nowa struktura stanowiła de facto pierwszy rząd Polski Ludowej, chociaż ten rząd przez nikogo nie był uznawany (ani przez obóz londyński, ani przez Stalina, ani przez samych jego twórców).

Zasięg czasowy omawianych w niniejszym artykule zagadnień obejmuje 5 miesięcy: od lipca do grudnia 1944 roku, a zatem od powstania PKWN do przekształcenia się tej struktury w Rząd Tymczasowy.

Zakres przedmiotowy obejmuje zaś kształtowanie się struktury aparatu administracyjnego PKWN – zarówno na szczeblu centralnym, jak i w terenie, nie podejmując tematyki codziennej działalności tych struktur, a odsyłając w tej mierze do literatury przedmiotu, zwłaszcza pracy Krystyny Kersten zatytułowanej *Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego 22 VII–31 XII 1944*.

Pierwszym organem władzy ludowej była Krajowa Rada Narodowa, która wobec zmiany sytuacji na froncie wschodnim stanęła przed nowym zadaniem: powołaniem organów wykonawczych, które w jej imieniu przejmowałyby władzę na wyzwolanych terenach i organizowały tam administrację<sup>1</sup>.

Decydującą rolę w realizacji tego zadania odegrała przebywająca w tym czasie w Moskwie delegacja KRN, która w toku toczonych tam dyskusji uznała, że tymczasowym organem władzy wykonawczej zostanie Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego z Edwardem Bolesławem Osóbką-Morawskim na czele<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Por.: J. R. Szaflik, *Historia Polski 1939-1947*, Warszawa 1987, s. 118.

<sup>2</sup> „O powołaniu PKWN dowiedzieliśmy się – wspomina ówczesny I sekretarz KC PPR Władysław Gomułka – z nasłuchu moskiewskiej stacji radiowej „Kościuszko”. Ani członkowie KC PPR, ani pozostali w kraju członkowie KRN nie wiedzieli nawet o zamiarach powołania PKWN. Tylko delegacja przebywająca w Związku Radzieckim uczestniczyła w procesie tworzenia i podejmowania decyzji o powołaniu PKWN. Nie miała jednak ona pełnomocnictw do podejmowania takich decyzji w imieniu KRN, ani nawet nie zwracała się do kraju w tej sprawie”. Szybko jednak dodaje, że „nie miała ku temu żadnych możliwości, a ponadto nie zmienia to jednak faktu, że gdyby sprawa powołania PKWN została przedstawiona przedtem kierownictwu PPR i Prezydium KRN w formie projektu, projekt taki byłby jednomyślnie przyjęty”. W. Gomułka, *Pamiętniki*, t. II, s. 435, za: *Ilustrowany prze-*

A zatem: oficjalnie w Warszawie, a faktycznie w Moskwie doszło do powołania PKWN<sup>3</sup> „jako tymczasowej władzy wykonawczej dla kierowania walką wyzwolenczą narodu, zdobycia niepodległości i odbudowy państwowości polskiej”<sup>4</sup>.

PKWN pozwolono wkroczyć na pierwsze zajęte skrawki ziem polskich pod warunkiem podpisania układu granicznego uznającego wcielenie na stałe do ZSRR wschodnich ziem przedwojennej Rzeczypospolitej<sup>5</sup>.

25 VII 1944 roku Komisariat Spraw Zagranicznych ZSRR wydał oświadczenie o stosunku Związku Radzieckiego do Polski informujące, iż „wojska sowieckie przeszły Bug, przekraczając granicę polsko-radziecką i wkroczyły na terytorium Polski”<sup>6</sup>. Nastąpiło oficjalne potwierdzenie aneksji połowy terytorium Rzeczypospolitej.

Skutkiem tych działań było to, iż po powołaniu PKWN na ziemiach polskich istniały dwa ośrodki władzy: jeden, związany z rządem londyńskim, cieszący się poparciem przeważającej części społeczeństwa polskiego i uznawany oficjalnie przez mocarstwa zachodnie<sup>7</sup> oraz drugi, izolowany w społeczeństwie polskim, ale czerpiący swą siłę przede wszystkim ze wsparcia udzielanego przez armię radziecką i NKWD.

22 VII 1944 roku PKWN ogłosił z Moskwy swój Manifest<sup>8</sup>, w którym uznawał się za jedyną „legalną władzę w Polsce, potępiając rząd londyński jako samozwańczy<sup>9</sup>. Organizuje się polski rząd demokratyczny i dawne chwasty nie mogą więcej istnieć, wrócić do władzy” – zdecydowanie podkreślał gen. Ochab, dowódca I Armii Wojska Polskiego<sup>10</sup>.

Manifest ogłaszał przywrócenie swobód demokratycznych, odmawiając ich jednak „wrogom demokracji”. Służył celom propagandowym i dezinformacyjnym, powołując się na podstawowe założenia Konstytucji z marca 1921 roku jako podstawę prawną nowego ustroju (PKWN odczuwał najwyraźniej potrzebę legitymizacji

wodnik po Polsce stalinowskiej 1944-1956, t. 1 – 1944-1945, pod red. D. Baliszewskiego i A.K. Kunterta, PWN, Warszawa 1999, s. 25

<sup>3</sup> PKWN powstał oficjalnie dnia 22 lipca o godz. 0.50 czasu moskiewskiego – w Polsce był zatem jeszcze dzień 21 lipca.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 21 lipca 1944 roku *O utworzeniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego*, Dz.U. RP, Nr 1 z dnia 15 sierpnia 1944 roku, poz.1.

<sup>5</sup> S. Ciesielski, *Tło historyczne i zakres obowiązywania porozumienia polsko-radzieckiego z 26 VII 1944 roku*, <http://ciesielski.republika.pl/varia.porlip.html>.

<sup>6</sup> „Wolna Polska”, Moskwa 3 VIII 1944, nr 28.

<sup>7</sup> W. Roszkowski, *Kłęska w obozie zwycięzców – polski czyn zbrojny 1939–1945*, www.1944.pl.

<sup>8</sup> Przez wiele lat ówczesna władza utrzymywała, że miejscem uchwalenia manifestu PKWN był Chełm – pierwsze wyzwolone na zachód od Bugu miasto, co w późniejszych wspomnieniach E. Osóbka-Morawski określił mianem niewinnego kłamstwa. Tekst Manifestu został ogłoszony drukiem jako załącznik do Dz.U. RP, Nr 1 z dnia 15 sierpnia 1944 roku.

<sup>9</sup> W numerze 36 Rzeczypospolitej ukazał się artykuł pt.: *Demokracja i reakcja*, w którym autor stwierdza m.in.: „Mamy rację, bo reprezentujemy tę Polskę, która będzie, a nie tę, która była. Reprezentujemy przyszłość i postęp – nie przeszłość i reakcję. Bo my rozumiemy ku czemu idzie świat. [...] Dlatego zbudujemy Polskę!”.

<sup>10</sup> *Ilustrowany przewodnik*, s. 79.

swojej władzy), pomijając fakt, że przepisy tej konstytucji nie przewidywały organów pochodzących z nominacji, tj. PKWN czy KRN. Zatem wobec nieokreślenia zakresu obowiązywania tych podstawowych zasad, obowiązywały one w zakresie i w takim znaczeniu, jakie nadała im nowa władza<sup>11</sup>.

Odwołanie się do konstytucji marcowej umożliwiło nowej władzy przechodzenie do porządku nad kwestią norm konstytucji kwietniowej, a zwłaszcza uprawnień instytucji przez nią ustanowionych. Komuniści uznali konstytucję z 1935 roku za „bezprawną i faszystowską” w swej treści, czyniąc tym samym z tego założenia przesłankę odmawiania prezydentowi Rzeczypospolitej, rządowi polskiemu oraz jego agendum prawa do wykonywania władzy<sup>12</sup>.

Manifest PKWN stwierdzał, że naczelnym organem władzy jest KRN<sup>13</sup>.

Chcąc określić usytuowanie KRN względem rządu w okresie istnienia PKWN, należy zaznaczyć, że wyodrębnienie organu o funkcjach wykonawczych ustawą z dnia 21 lipca 1944 roku o powołaniu PKWN było zerwaniem z dotychczasowymi rozwiązaniami, kiedy KRN była organem jednocześnie uchwałodawczym i wykonawczym. Nie oznaczało to jednak pełnego odejścia od systemu pełni władzy KRN, gdyż PKWN, jak to określała ówczesna nauka, był organem wykonawczym KRN. Działał on pod zwierzchnictwem i kierownictwem Rady i obejmował władzę na terenach wyzwolonych w jej imieniu. Także powoływanie i odwoływanie członków PKWN należało do KRN<sup>14</sup>.

Mimo, iż PKWN faktycznie zaczął pełnić funkcje pierwszego rządu Polski Ludowej, to jednak jego powołanie nie było równoznaczne z powołaniem rządu tymczasowego przewidzianego w statucie *Tymczasowych Rad Narodowych*. Także ustawa z 11 września 1944 roku *O organizacji i zakresie działania rad narodowych* nadal nie przewidywała powołanie takiego rządu<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> Por.: *Dzieje Sejmu Polskiego*, red. J. Bardach i in., Warszawa 1997, s. 236.

<sup>12</sup> *Polska Partia Robotnicza. Dokumenty programowe 1942-1948*, pod red. M. Malinowskiego, Warszawa 1984, s. 529-532. Por. też: S. Ciesielski, *Transformacja ustroju politycznego polski w latach 1944-1948*, s. 2, <http://ciesielski.republika.pl./varia.porlip.html>.

<sup>13</sup> KRN nie pochodziła z wyborów lecz była powoływana w sposób pozawyborczy. Ogólna liczba KRN nie mogła przekroczyć 444 członków.

<sup>14</sup> Dopiero w dniu 15 VIII 1944, gdy KRN zebrała się na swoje pierwsze na wyzwolonych terenach posiedzenie, zatwierdziła skład PKWN i jego program zawarty w Manifestie. Na tym tle powstał problem charakteru PKWN w okresie między jego ukonstytuowanie się w dniu 21 lipca a 15 sierpnia 1944 roku, kiedy KRN zaakceptowała jego skład i program działania. Zresztą nawet po ukonstytuowaniu się KRN na terenach wyzwolonych warunki wojenne powodowały, że PKWN przez pewien okres, postawiony wobec konieczności rozwinięcia w szerokich granicach swej własnej inicjatywy i działając w ramach bardzo ogólnie sformułowanego programu, określającego podstawy jego działania i kompetencji, działał w znacznej mierze jako organ samodzielny. Formalnie podstawy takiego działania stworzyła dopiero ustawa z dnia 15 VIII 1944 roku o tymczasowym trybie wydawania dekretów z mocą ustawy. Por.: E. Zwierzchowski, *Polityczny proces kształtowania się Polski Ludowej 1944-52*, Katowice 1981.

<sup>15</sup> Dz.U. RP, Nr 5 z dnia 20 IX 1944 roku, poz. 22.

Organizacja zarówno centralnego jak i terenowego aparatu państwowego napotykała wiele trudności: począwszy od braków kadrowych i lokalowych, a skończywszy na niechęci znacznej części zdeorientowanego społeczeństwa polskiego. PKWN zorganizowany został w resorty zarządzane przez kierowników, które z założenia miały być odpowiednikami ministerstw. W Manifeście PKWN nie znalazło się ani jedno słowo o przyszłej niepodległości Polski, a propagandowo-dezinformacyjny charakter tego dokumentu poprzez akcentowanie uczuć patriotycznych stworzyć miał wrażenie, iż Polska kierowana przez PKWN będzie kontynuacją suwerennego państwa polskiego, chociaż struktura PKWN nie odpowiadała w pełni strukturze rządu polskiego w okresie międzywojennym, a obsada powołanych w lipcu 1944 roku do życia trzynastu resortów (w grudniu ich liczba wzrosła do szesnastu), miała charakter wyłącznie dekoracyjny. Były to resorty:

- Spraw Zagranicznych
- Rolnictwa i Reform Rolnych
- Obrony Narodowej
- Administracji Publicznej
- Gospodarki Narodowej i Finansów
- Sprawiedliwości
- Bezpieczeństwa Publicznego
- Pracy, Opieki Społecznej i Zdrowia
- Komunikacji, Poczty i Telegrafu
- Odszkodowań Wojennych
- Oświaty
- Kultury i Sztuki
- Informacji i Propagandy<sup>16</sup>.

Na mocy dekretu PKWN z dnia 1 grudnia 1944 roku zamiast zlikwidowanego Resortu Gospodarki Narodowej i Finansów utworzone zostały trzy nowe resorty:

- Skarbu
- Przemysłu
- Aproprowiacji i Handlu

a w miejsce Resortu Komunikacji, Poczty i Telegrafu – kolejne dwa:

- Komunikacji
- Poczty i Telegrafów<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 21 lipca 1944 r. o utworzeniu Polskiego Komitetu Narodowego, Dz.U. RP, Nr 1 z dnia 15 sierpnia 1944 roku, poz.1.

<sup>17</sup> Dekret polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 1 grudnia 1944 r. w przedmiocie podziału niektórych resortów utworzonych ustawą z dnia 21 lipca 1944 r. (Dz.U. RP, Nr 1, poz.1), poz. 73.

Podstawowym zadaniem, jakie stało w tym czasie przed PKWN, było stworzenie prężnego i sprawnie działającego aparatu władzy. Zorganizowanie ludowej administracji państwowej, organów bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz administracji gospodarczej, co stanowiło jeden z zasadniczych warunków wykonania wszystkich pozostałych zadań<sup>18</sup>.

W pierwszym okresie funkcjonowania PKWN poszczególne resorty nie odgrywały samodzielnej roli. Komitet działał raczej jako całość. Świadczą o tym zarówno dokumenty, jak i wspomnienia przewodniczącego PKWN: „załatwianie ogromnej większości spraw koncentrowało się w Prezydium PKWN, gdyż z jednej strony poszczególne resorty nie były jeszcze dobrze lub w ogóle zorganizowane, a poza tym piętrzące się trudności i braki wymagały dużej koordynacji i centralizacji”<sup>19</sup>. W tym czasie nie były również opracowane statuty organizacyjne resortów, a w sierpniu uchwalono tylko regulamin prac PKWN<sup>20</sup>.

Również Prezydium PKWN nie było w tych dniach instytucją bardzo rozbudowaną i zatrudniało jedynie kilkudziesięciu pracowników w specjalnych Biurach i Komisjach. Do Prezydium wchodziło wówczas:

- Biuro Ekonomiczne
- Biuro Prawne
- Biuro Usprawnienia Administracji, Wydział Walki z Lichwą i Spekulacją
- Referat Pomocy Ludności Żydowskiej
- Naczelny Komisariat do Walki z Epidemiami
- Biuro Planowania i Odbudowy
- Oddział Łączności Radiowej
- Intendentura
- Autotransport

oraz właściwy sekretariat Prezydium. Później jeszcze, jako organ Prezydium, powstał Państwowy Urząd Repatriacyjny<sup>21</sup>.

PKWN posiadała wiele uprawnień, w tym przekazane przez KRN ustawą z 15 sierpnia 1944 r. *O tymczasowym trybie wydawania dekretów z mocą ustawy*<sup>22</sup>, „ze względu na warunki toczącej się wojny na ziemiach polskich i wynikających stąd utrudnień działalności ciał ustawodawczych”, prawo do wydawania dekretów z mocą ustawy we wszystkich sprawach, dla których unormowania przewidziana była przez Konstytucję z 1921 roku forma ustawy<sup>23</sup>. Zgodnie z ustawą dekrety winny być

<sup>18</sup> W. Góra, *Polska Ludowa 1944-1984. Zarys dziejów politycznych*, Lublin 1984, s. 31.

<sup>19</sup> E. Morawski-Osóbka, *Odrodzona Polska w nowej Europie*, Lublin 1944, s. 243.

<sup>20</sup> K. Kersten, *Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego 22 VII-31 XII 1944*, Lublin 1965, s. 65.

<sup>21</sup> Tamże, s. 65.

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 15 sierpnia 1944 r. *O tymczasowym trybie wydawania dekretów z mocą ustawy*, Dz.U. RP, Nr 1 z dnia 15 VIII 1944 roku, poz. 3.

<sup>23</sup> Z wyjątkiem spraw ratyfikacji umów międzynarodowych, utworzenia Rządu Tymczasowego i rozwiązania PKWN. Tamże, art. 1.



następnie przedkładane Prezydium KRN do zatwierdzenia, a po zatwierdzeniu podpisane przez przewodniczących: KRN i PKWN. Ponadto wszystkie dekryty uchwalone w tym trybie winny być przedłożone Prezydium KRN na najbliższym plenarnym posiedzeniu KRN dla ich zatwierdzenia zwykłą większością głosów. W innym razie niezwłocznie tracą moc prawną.

Zatem KRN na mocy ustawy z dnia 15 sierpnia 1944 roku przekazała PKWN uprawnienia do stanowienia prawa, których sama nie posiadała, ponieważ zgodnie z prawem otrzymuje je dopiero na mocy art. 26 p. 1 ustawy z dnia 11 września 1944 roku *O organizacji i zakresie działania rad narodowych*<sup>24</sup> mówiącego, iż do zakresu działania KRN należy ustawodawstwo. Powstaje zatem pytanie, czy KRN mogła przekazać PKWN uprawnienie, którego sama nie posiadała?<sup>25</sup>

PKWN oparł się w swej działalności na radach narodowych (powiatowych, gminnych oraz miejskich), których sieć rozszerzała się w miarę wyzwolenia kraju<sup>26</sup>. PKWN przywiązywał wielką wagę do objęcia władzy w terenie<sup>27</sup>. Jednak powstawanie rad odbywało się toku ostrej walki politycznej. Same zaś rady nie były niczym innym jak przeszczepioną na grunt polski sowiecką instytucją ustrojową. Według aktu datowanego na dzień 1 stycznia 1944 roku (*Statut Tymczasowych Rad Narodowych*), rady miały funkcjonować jako organy wykonawcze PKWN, a zarazem demokratyczny samorząd ludności – do czasu zwołania Sejmu Ustawodawczego. Rady były zobowiązane do wprowadzania w życie zarządzeń PKWN i upoważnione do rozstrzygania wszelkich kwestii związanych z samorządem terytorialnym<sup>28</sup>. Jednak koncepcja rad zawarta w przepisach tego aktu przetrwała jedynie kilka miesięcy<sup>29</sup>.

Dnia 21 sierpnia 1944 roku PKWN wydał dekret, którym powołał w terenie obok rad narodowych organizację administracji rządowej, to znaczy urzędy wojewódzkie i starostwa powiatowe<sup>30</sup>. Według tego dekretu organami wykonawczymi administracji

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych, Dz.U. RP, Nr 5 z dnia 20 września 1944 roku, poz. 22.

<sup>25</sup> Następstwo czasowe ww. aktów to węzeł gordyjski, z którym nie potrafili sobie poradzić historycy prawa przed rokiem 1989, pomijając najczęściej tę kwestię w swoich opracowaniach.

<sup>26</sup> Por.: Góra, *Polska Ludowa*, s. 31.

<sup>27</sup> Poważną rolę w budowie terenowego aparatu władzy odegrała instytucja Pełnomocnika Rady Wojennej I AWP, utworzona w końcu lipca 1944 roku i działająca do 18 sierpnia. Góra, *Polska Ludowa*, s. 35.

Aparat państwowy został w tym czasie zasilony także pewną liczbą ludzi z szeregów partyzantki, przede wszystkim Armii Ludowej. Partyzanci stanowili podstawę tworzonego ludowego aparatu bezpieczeństwa. Znaczną rolę w budowaniu administracji odegrali także komuniści, którzy pracowali w aparacie partyjnym, choć bezpośrednio nie zajęli stanowisk urzędowych. Kersten, *Polski Komitet*, s. 53.

<sup>28</sup> Tamże, s. 54.

<sup>29</sup> Por.: M. Kallas, A. Lityński, *Historia ustroju i prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2000, s. 58.

<sup>30</sup> Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 21 sierpnia 1944 roku *O trybie powołania władz administracji ogólnej I-ej i II-ej instancji*, Dz.U. R P, Nr 2 z dnia 22 sierpnia 1944 roku, poz. 8.

ogólnej w województwach i powiatach zostali wojewodowie (w II instancji) i starostowie (w I instancji). Byli przedstawicielami rządu w województwie i powiecie. Wojewoda wykonywał swoje obowiązki przy pomocy urzędu wojewódzkiego. Wobec starosty funkcję tę spełniało starostwo powiatowe. Ich pozycję prawną uregulowano (z pewnymi odstępstwami) na podstawie przepisów rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 19 stycznia 1928 roku. Wojewoda pochodził początkowo z nominacji PKWN na podstawie wniosku kierownika Resortu Administracji Publicznej i opinii Rady Narodowej<sup>31</sup>. Starostę natomiast mianował minister administracji publicznej na podstawie wniosku wojewody oraz opinii Powiatowej Rady Narodowej<sup>32</sup>. Kierownikom tych resortów podlegali zarówno wojewodowie jak i starostowie, jednocześnie poddani społecznej kontroli rad narodowych. W większych miastach funkcje te pełnili odpowiednio prezydenci, w mniejszych burmistrzowie, a gminach wójtowie.

Nadto obok nich działały liczne organy administracji rządowej nie zespolonej, np. urzędy: ziemskie, prasy i propagandy, skarbowe itp.

Główną przyczyną tej reformy była chęć uwiarygodnienia się przed nadal w znacznej mierze niechętnemu nowej władzy społeczeństwem oraz zapewne chęć utworzenia sprężystej i sprawnej organizacji państwowej w terenie, wypróbowanej w okresie II Rzeczypospolitej. Powstały w tej sytuacji dualizm władz administracyjnych spowodował konieczność zmiany statusu rad narodowych, co zostało dokonane po osadzeniu przez wojska sowieckie władz komunistycznych na obszarze tzw. Polski Lubelskiej ustawą KRN z dnia 11 września *O organizacji i zakresie rad narodowych*<sup>33</sup>. Pomimo, że wydany w Moskwie podstawowy akt programowy nowych władz (Manifest PKWN) wspominał, iż będą się one kierować przy tworzeniu w Polsce porządku ustrojowego zasadami zgodnymi „z demokratycznymi postanowieniami konstytucji z 1921 roku”, regulacja z 11 września faktu tego nie uwzględniała<sup>34</sup>. Ustawa ta zaś określiła rady narodowe jako organy samorządowe i ustawodawcze, do kompetencji których należała przede wszystkim kontrola działalności organów wykonawczych oraz planowanie działalności publicznej na podległym terenie.

W związku z powyższym w latach 1944–1945 w miarę oswobodzania kraju spod okupacji niemieckiej zostały utworzone na całym jego obszarze rady narodowe terenowe, występujące w podwójnej roli: z jednej strony były organami samorządu terytorialnego pełniąc funkcje jego organów stanowiących, z drugiej zaś były organami państwowymi (bo PKWN sprawował władzę m.in. poprzez: wojewódzkie, powiatowe, miejskie i gminne rady narodowe)<sup>35</sup>.

<sup>31</sup> Tamże, art. 1.

<sup>32</sup> Tamże, art. 7.

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 11 września 1944 r. *O organizacji i zakresie działania rad narodowych*, Dz.U. RP, Nr 5 z dnia 20 września 1944 roku, poz. 22.

<sup>34</sup> Por. G. Górski, *Historia administracji*, Warszawa 2002, s. 303.

<sup>35</sup> Por. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947, s.80.



Odnosnie do składu rad należy podkreślić, że większość ich członków była delegowana przez określone organizacje polityczne, a część pochodziła z kooptacji<sup>36</sup>.

Rada niższego stopnia podlegała nadzorowi rady stopnia bezpośrednio wyższego. Nadzór zwierzchni nad radami i ich prezydiami (z założenia – społecznymi organami wewnętrznymi).

Nowym elementem ustroju państwowego był samorząd terytorialny przywrócony na podstawie przepisów Konstytucji marcowej i innych aktów II Rzeczypospolitej. Nastąpiło to w drodze dekretu PKWN z 23 listopada 1944 roku *O organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego*<sup>37</sup>. W art. 1 tego dekretu do zakresu działania samorządu zaliczono sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, o ile wyraźnie nie zostały zastrzeżone do kompetencji władz państwowych. Akt ten stanowił również, iż samorząd terytorialny reprezentowany przez terenową radę narodową stanowi korporację prawa publicznego i posiada osobowość prawną. Zatem ustawodawca świadomie połączył rady narodowe z instytucją samorządu terytorialnego<sup>38</sup>.

W ten sposób powstała swoista struktura, określana mianem dualizmu administracji państwowej. Z jednej strony powstał pion administracji rządowej, z drugiej funkcjonowały rady narodowe<sup>39</sup>.

W praktyce utożsamiano rady narodowe z samorządem terytorialnym, co umożliwiło komunistom szybkie obsadzenie intratnych stanowisk we wszystkich dziedzinach życia. Wszystko to pozostawało w zgodzie ze stalinowską teorią *demokracji ludowej*, w której komuniści mieli: po pierwsze, zdobyć pełnię władzy politycznej, po drugie, świadomie lub nie, stopniowo przeprowadzić ubezwłasnowolnienie i sowietyzację polskiego społeczeństwa.

Niepodważalnym jest również fakt, że kiedy komuniści rozpoczynali budowę organizmu państwowego, formalnie obowiązywały tam regulacje II Rzeczypospolitej – okupacja niemiecka nie położyła kresu istnieniu państwa polskiego, jego instytucji i zasad ustrojowych<sup>40</sup>. Zatem powołanie do życia KRN, która sama uznała siebie za organ władzy, ustanowienie PKWN, a także terenowych ośrodków władzy, z czysto prawnego punktu widzenia stanowiło złamanie dotychczasowych zasad ustrojowych. Zaś zrodzona wówczas struktura polityczna, z modyfikacjami nienaruszającymi jej podstaw, została zachowana przez następne dziesięciolecia. Owe podstawy to kierownicza rola partii komunistycznej oraz ścisły związek z polityką ZSRR<sup>41</sup>, co znalazło swoje odzwierciedlenie w przepisach konstytucji z 1952 roku.

<sup>36</sup> Ten tryb niedemokratycznej procedury wyłaniania składu rad narodowych stosowano do roku 1954. Por. Kallas, Lityński, *Historia ustroju*, s. 58.

<sup>37</sup> Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 listopada 1944 r. *O organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego*, Dz.U. RP, Nr 14 z dnia 11 grudnia 1944 roku, poz. 74.

<sup>38</sup> Kallas, Lityński, *Historia ustroju*, s. 59.

<sup>39</sup> A. Burda, R. Klimowiecki, *Prawo państwowe*, Warszawa 1959, s. 44.

<sup>40</sup> S. Ciesielski, *Transformacja ustroju politycznego Polski w latach 1944-1948*, <http://ciesielski.republika.pl./varia.porlip.html>.

<sup>41</sup> K. Kersten, *Historia polityczna Polski 1944-1956*, Warszawa 1986, s. 11.