

Edyta Sokalska

Organizacja lokalnego aparatu administracyjnego w Polsce w latach 1957-1975

Studia Prawnoustrojowe nr 4, 45-55

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Edyta Sokalska
Olsztyn

Organizacja lokalnego aparatu administracyjnego w Polsce w latach 1957–1975

Po przełomie październikowym 1956 r., przebiegającym pod hasłem przywracania samorządności i demokracji oraz walki z kultem jednostki i biurokracją, podjęto próbę decentralizacji systemu. Uchwalona 25 stycznia 1958 r. nowa ustawa o radach narodowych¹, uchylając ustawę z 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej oraz ustawę z 25 września 1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych, deklarowała większy demokratyzm i pewne elementy decentralizmu, zachowywała jednak zasadę, że rady narodowe są jedynymi terenowymi organami władzy państwowej działającymi na zasadzie centralizmu demokratycznego².

Nastąpiła wówczas chwilowa decentralizacja systemu. Ustawa powyższa bardzo enigmatycznie mówiła o funkcji rad narodowych w związku ze sprawami lokalnymi w terenie, starała się natomiast sprecyzować zadania poszczególnych szczebli systemu, przyznając charakter podstawowy radom powiatowym. Art. 1 stwierdzał, że rady narodowe w gromadach, osiedlach, miastach, dzielnicach większych miast, powiatach i województwach są organami władzy państwowej i wyrażają rolę ludu pracującego. Ogólnie do zadań rad należało kierowanie działalnością gospodarczą, społeczną i kulturalną oraz wszystkie sprawy w zakresie władzy i administracji państwowej, niezastrzeżone na rzecz innych organów. W szczególności do zakresu działania rad narodowych należały sprawy: ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego, rolnictwa, przemysłu terenowego i rzemiosła, budownictwa terenowego, nadzoru budowlanego, zabudowy miast i wsi, gospodarki komunalnej i mieszkaniowej, handlu wewnętrznego, skupu, budowy i utrzymania

¹ Dz.U. 1958, nr 5, poz. 16.

² L. Rajca, *Gmina jako podmiot władzy publicznej i jako właściciel mienia*, Warszawa 2001, s. 27; J. Szreniawski, *Gmina i samorząd w Polsce*, [w:] *Gmina wiejska i jej samorząd*, pod red. H. Brodowskiej, Warszawa 1989, s. 652.

dróg oraz transportu drogowego, gospodarki wodnej, oświaty i kultury, zdrowia i opieki społecznej, kultury fizycznej, turystyki, zatrudnienia, finansów oraz inne sprawy administracji państwowej w zakresie przewidzianym w obowiązujących przepisach³.

Jeśli chodzi o wojewódzkie rady narodowe, to według ustawy nadawały one ogólny kierunek działalności rad narodowych na terenie województwa i koordynowały działalność rad narodowych powiatowych i miejskich w miastach stanowiących powiaty miejskie. Podejmowały oczywiście działalność gospodarczą, społeczną i kulturalną o zasięgu szerszym niż powiatowy. Do ich zakresu działania należały sprawy: przedsiębiorstw przemysłu terenowego, projektowych i budowlanych o zasięgu wojewódzkim lub międzypowiatowym, państwowych gospodarstw rolnych, przedsiębiorstw mechanizacji rolnictwa oraz robót melioracyjnych, przedsiębiorstw państwowej komunikacji samochodowej, państwowych hurtowni spożywczych i przemysłowych, z wyjątkiem hurtowni o zasięgu wojewódzkim, budowy i utrzymania dróg państwowych i mostów, szkół i innych placówek oświatowo-wychowawczych, teatrów, bibliotek wojewódzkich i rejonowych szpitali oraz aptek, przedsiębiorstw uzdrowiskowych o znaczeniu wojewódzkim i sanatoriów, zakładów specjalnych pomocy społecznej⁴. Rady wojewódzkie mogły przekazywać niektóre swe zadania radom narodowym bezpośrednio niższego stopnia przy równoczesnym przekazaniu środków służących do wykonywania tych zadań⁵.

Szerzej ustawa określała działalność rad powiatowych. Do zakresu działania powiatowych rad narodowych należały od chwili wejścia w życie ustawy styczniowej następujące sprawy:

1) przedsiębiorstw, mechanizacji rolnictwa oraz robót melioracyjnych, obsługi weterynaryjnej, ochrony roślin, upowszechnienia wiedzy rolniczej, kontroli działalności kółek i organizacji rolniczych w zakresie spraw zleconych im przez państwo;

2) pomocy dla spółdzielni produkcyjnej i innych form zespołowej gospodarki na wsi;

3) przedsiębiorstw przemysłu terenowego i remontowo-budowlanych;

4) budownictwa wiejskiego;

5) przedsiębiorstw miejskiego handlu detalicznego i państwowych przedsiębiorstw gastronomicznych;

6) budowy i utrzymania dróg lokalnych;

7) szkół i innych placówek oświatowo-wychowawczych w zakresie przewidzianym w obowiązujących przepisach;

³ Dz.U. z 1958 r. , nr 5, poz. 16, art. 3.

⁴ Ibidem, art. 14.

⁵ Ibidem, art. 15; Z. Leoński, *Ewolucja rad narodowych w Polsce Ludowej*, Poznań 1974, s. 60–65.

8) powiatowych domów kultury, teatrów, kin, muzeów i archiwów regionalnych;

9) lecznictwa otwartego o zasięgu powiatowym, przychodni specjalistycznych, powiatowych stacji pogotowia ratunkowego, powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych, aptek, przedsiębiorstw uzdrowiskowych;

10) zakładów opieki społecznej⁶.

Rady powiatowe mogły ponadto przekazywać niektóre swoje zadania radom narodowym niższego szczebla i oczywiście koordynować ich działania⁷.

Podstawowym zadaniem miejskich rad narodowych było prowadzenie gospodarki komunalnej, zaspokajanie potrzeb bytowych i kulturalnych mieszkańców miasta oraz sprawowanie administracji państwowej w zakresie przewidzianym w obowiązujących przepisach⁸. W szczególności do zakresu działania miejskich rad narodowych w miastach nie stanowiących powiatów miejskich należały sprawy:

1) miejskich elektrowni i gazowni, zakładów wodociągowych, kanalizacyjnych i oczyszczania miasta oraz przedsiębiorstw komunikacji miejskiej, jak również budowy i utrzymania dróg, placów i mostów;

2) zarządu budynków mieszkalnych, hoteli miejskich, gospodarki terenami;

3) miejskich zakładów produkcyjnych i jednostek terenowych;

4) zabezpieczenia właściwych pomieszczeń i obsługi gospodarczej szkół podstawowych oraz prowadzenie przedszkoli;

5) teatrów, instytucji muzycznych, archiwów, miejskich domów kultury i świetlic, bibliotek powszechnych;

6) lecznictwa otwartego, izb porodowych i punktów położniczych oraz żłobków⁹.

Do rad narodowych stanowiących powiaty miejskie stosowało się odpowiednio przepisy o zakresie działania powiatowych rad narodowych, natomiast do rad narodowych miast wyłączonych z województw miały zastosowanie przepisy dotyczące zakresu działania i uprawnień wojewódzkich rad narodowych.

W miastach podzielonych na dzielnice miejskie rady narodowe przekazywały nakazem ustawy część swoich zadań dzielnicowym radom narodowym. Nie mogły jednak przekazać uprawnień dotyczących: wydawania przepisów prawnych, stanowienia o podatkach, opłatach i świadczeniach, prowadzenia przedsiębiorstw i zakładów mających ogólnomiejskie znaczenie. W sprawach administracyjnych dzielnicowym radom narodowym w miastach wyłączonych

⁶ Dz.U. 1958, nr 5, poz. 16, art. 19.

⁷ Ibidem, art. 20.

⁸ S. Zawadzki, *Samorząd społeczny mieszkańców w miastach*, [w:] *Samorząd spółdzielni mieszkaniowych w ogólnym systemie społecznego samorządu mieszkańców miast*, Warszawa 1966, s. 31.

⁹ Dz.U. 1958, nr 5, poz. 16, art. 21.

z województw przysługiwały uprawnienia powiatowych rad narodowych, a pozostałym dzielnicowym radom narodowym – uprawnienia rad narodowych nie stanowiących powiatów miejskich¹⁰. Z kolei rady narodowe osiedli miały zapewniać rozwój urządzeń komunalnych w osiedlach oraz wykonywać zadania określone dla miejskich rad narodowych nie stanowiących powiatów¹¹. Do podstawowych zadań gromadzkich rad narodowych należało popieranie rozwoju produkcji rolnej, wykorzystanie lokalnych możliwości dla zaspokojenia potrzeb komunalnych, socjalnych i kulturalnych mieszkańców gromady oraz zapewnienie wykonania przez nich obowiązków względem państwa¹².

Częstotliwość sesji rad narodowych poszczególnych stopni została określona w podobny sposób, jak czyniła to ustawa z 20 marca 1950 r.¹³ Uchwały na sesjach miały zapadać zwykłą większością głosów w głosowaniu jawnym. Przy wyborze i odwoływaniu prezydium rady lub poszczególnych osób wchodzących w jego skład trzeba było stosować głosowanie tajne za pomocą kartek. Rada mogła również uchwalić tajność głosowania w innych sprawach¹⁴.

Pionowy podział pracy rad narodowych poszczególnych szczebli stał się tylko jednostronnie sztywny, gdyż ustawa przewidywała możliwość przekazywania zadań, ale wyłącznie w dół w hierarchii. Ustawa rozszerzała katalog zadań rad i zezwalała, aby bieżące decyzje były podejmowane samodzielnie przez kierowników poszczególnych wydziałów prezydium. Kierownicy wydziałów, a w gminach i w małych miastach sekretarze kierujący pracą biura rady stali się tym samym samoistnymi organami administracji państwowej. Art. 9 ustawy styczniowej stwierdzał, że rady narodowe zadania swe wykonywały za pośrednictwem organów pomocniczych – komisji rad narodowych, a także radnych w terenie oraz poprzez swój organ wykonawczy i zarządzający – prezydium rady narodowej i podporządkowane mu wydziały.

Wydziały jako terenowe organy administracji państwowej miały kierować poszczególnymi dziedzinami spraw należących do właściwości rad narodowych. Prezydium rady narodowej określało ich organizację wewnętrzną i szczegółowy zakres działania. W miarę potrzeb ustawa zezwalała na powoływanie wydziałów wspólnych, np. dla powiatu i miasta stanowiącego powiat miejski. Zamiast wydziałów prezydium rady narodowej mogło tworzyć zarządy, oddziały, referaty, kolegalne komisje lub urzędy o innej nazwie, do których stosowało się odpowiednie przepisy o wydziałach. W gromadzkiej radzie narodowej zamiast wydziałów tworzone biuro, którym kierował sekretarz gromadzki. To samo można było zastosować do prezy-

¹⁰ Ibidem, art. 22.

¹¹ Ibidem, art. 23.

¹² Ibidem, art. 24.

¹³ Ibidem, art. 29.

¹⁴ Ibidem, art. 35.

diów miejskich rad narodowych miast nie stanowiących powiatów oraz rad narodowych osiedli, jeśli rada wyraziłaby taką wolę¹⁵. Na czele wydziałów stali kierownicy, którzy ponosili odpowiedzialność za ich pracę i za jej wyniki. Składali oni sprawozdania z działalności wydziałów do rozpatrzenia prezydium rady narodowej. Byli powoływani i odwoływani przez prezydium rady narodowej¹⁶. Kierownikom wydziałów przysługiwały w stosunku do wydziałów niższego stopnia uprawnienia nadzorcze¹⁷.

Zgodnie z postanowieniami ustawy styczeniowej prezydium rady narodowej nadal stanowiło jej organ wykonawczy i zarządzający¹⁸, działający kolegialnie¹⁹. W skład prezydium mogły wchodzić osoby spoza grona rady. Wybór przewodniczącego danej rady podlegał zatwierdzeniu przez prezydium rady stopnia wyższego²⁰. Do zadań prezydium rady narodowej należało przygotowanie i zwołanie sesji rady, uchwalenie projektu gospodarczego i budżetu oraz rozpatrywanie okresowych sprawozdań z ich wykonania, nadawanie kierunku działalności wydziałów, podległych przedsiębiorstw, zakładów i instytucji oraz nadzorowanie i koordynacja ich działalności, wydawanie zarządzeń na podstawie obowiązujących przepisów w celu ich wykonania²¹. Prezydium mogło podejmować uchwały w obecności co najmniej połowy swego składu. Uchwały podpisywali przewodniczący i sekretarz prezydium, a w przypadku, gdy rada narodowa nie wybrała sekretarza prezydium, uchwały podpisywał przewodniczący prezydium (ewentualnie przewodniczący gromadzkiej rady narodowej i sekretarz gromadzki)²². Prezydium rozpatrywało informacje przedkładane na jego żądanie przez organy państwowe, instytucje i jednostki gospodarcze nie podporządkowane radzie narodowej. W celu uzgodnienia działalności jednostek nie podporządkowanych radzie narodowej z ogólnym kierunkiem działalności rady, prezydium rady narodowej mogło zwołać naradę kierowników tych jednostek, którzy byli zobowiązani uzgadniać z prezydium decyzje mające zasadnicze znaczenie dla interesów miejscowej ludności lub rozwoju gospodarczego terenu²³. Według ustawy przewodniczący, zastępcy przewodniczącego i sekretarz prezydium byli stale urzędującymi członkami prezydium. Inne osoby wchodzące w skład prezydium nie były do tego zobowiązane²⁴.

¹⁵ Ibidem, art. 59.

¹⁶ Ibidem, art. 62.

¹⁷ Ibidem, art. 70. Szerzej na temat nadzoru i kierownictwa zob. J. Służewski, *Rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej*, Warszawa 1987, s. 258 i nast.; H. Rot, *Akty normatywne rad narodowych i ich prezydiów*, Warszawa 1962, s. 57–62; K. Siarkiewicz, *Nadzór nad radami i ich organami*, Warszawa 1968, s. 160 i nast.

¹⁸ Dz.U. 1958, nr 5, poz. 16, art. 53.

¹⁹ Ibidem, art. 54.

²⁰ Ibidem, art. 50–52.

²¹ Ibidem, art. 53.

²² Ibidem, art. 54.

²³ Ibidem, art. 56.

²⁴ Ibidem, art. 58.

Ustawa z 1958 r. przywracała zniesiony ustawą z 1954 r. tradycyjny w Polsce urząd sołtysa – reprezentanta samorządu wiejskiego. Sądono, że w trakcie organizowania spółdzielni produkcyjnych urząd ten będzie niepożądany, a mógłby nawet przeszkadzać w realizacji polityki władz państwowych na wsi. W latach 1954–1958 zastąpiono go urzędem pełnomocnika gromadzkiej rady narodowej. Zaledwie po czterech latach, po fiasku tej polityki, urząd sołtysa przywrócono. W świetle ustawy styczeniowej zebranie wiejskie zwołane przez przedstawiciela gromadzkiej rady narodowej wybierało sołtysa na okres trzech lat spośród osób uprawnionych do udziału w zebraniu wiejskim, w celu zapewnienia stałej łączności pomiędzy poszczególnymi wsiami a gromadzką radą narodową i jej prezydium. Wybór sołtysa spośród grona radnych wymagał zatwierdzenia przez gromadzką radę narodową. Gromadzka rada narodowa lub prezydium powiatowej rady narodowej mogło odwołać sołtysa, który nie wywiązał się ze swych obowiązków lub dopuścił się przestępstwa²⁵. Sołtys miał działać w myśl wskazań gromadzkiej rady narodowej, czuwać nad wykonywaniem przez mieszkańców wsi obowiązków wynikających z przepisów prawa oraz uchwał gromadzkiej rady narodowej i jej prezydium oraz prezentować postulaty wsi wobec prezydium gromadzkiej rady narodowej. Sołtysi brali też udział w okresowych naradach sołtysów, zwoływanych przez prezydium rady gromadzkiej²⁶.

Rozpatrywanie spraw dotyczących poszczególnych wsi ustawa powierzała tzw. zebraniom wiejskim²⁷. Na takich zebraniach omawiano kwestie poprawy warunków gospodarczych, bytowych i kulturalnych mieszkańców wsi, rozwoju produkcji rolniczej, upowszechniania wiedzy rolniczej, warunków sanitarnych i porządkowych na wsi, zgłaszano postulaty. Zebrania wiejskie mogły być poświęcone wyjaśnianiu celów i wytycznych polityki ludowej, sprawie wykonywania obowiązków wobec państwa oraz wysłuchaniu sprawozdania z działalności gromadzkiej rady narodowej, jej prezydium i radnych²⁸. W zebraniu wiejskim mogli uczestniczyć mieszkańcy danej wsi, którym przysługiwało prawo wyboru do gromadzkiej rady narodowej. Zebranie to zwoływał sołtys z własnej inicjatywy, na zlecenie gromadzkiej rady narodowej lub jej prezydium albo na żądanie większości wyborców zamieszkałych na terenie wsi. Termin i miejsce zebrania wiejskiego powinny być wcześniej podane do wiadomości publicznej. Otwierał je i przewodniczył mu sołtys, który z przebiegu zebrania sporządzał protokół i przysyłał do prezydium gromadzkiej rady narodowej²⁹.

²⁵ Ibidem, art. 75.

²⁶ Ibidem, art. 76.

²⁷ Ibidem, art. 72.

²⁸ Ibidem, art. 73.

²⁹ Ibidem, art. 74.

Na terenach miejskich ustawa styczniowa zakładała możliwość tworzenia komitetów blokowych (osiedlowych, ulicznych, domowych) jako stałych reprezentacji mieszkańców, powołanych do umacniania więzi pomiędzy miejskimi (dzielnicowymi) radami narodowymi a mieszkańcami miast oraz do zapewnienia współdziałania mieszkańców z radami narodowymi w zakresie dbałości o budynki i ich otoczenie, zarządzania domami, polepszenia warunków bytowych i kulturalnych mieszkańców oraz wykorzystywania ich inicjatywy i aktywności społecznej³⁰. Tryb przeprowadzania wyborów oraz zasady organizacji i działalności komitetów blokowych określała rada miejska lub dzielnicowa. Prezydium miejskiej (dzielnicowej) rady narodowej miało udzielać komitetom pomocy w ich pracy³¹. Komitety te w praktyce okazały się ciałami fikcyjnymi.

Pierwsze lata wprowadzenia ustawy z 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych łączyły się dość ściśle z szerokimi dyskusjami teoretycznymi nad samorządem³². Następujące po tej ustawie akty prawne uściślały ją w różnych dziedzinach. Rodzaje i liczby komisji regulowała np. uchwała Rady Państwa z 1 lutego 1958 r. w sprawie rodzaju i składu liczbowego komisji rad narodowych³³. Dochody rad narodowych określała z kolei ustawa z 1 lipca 1958 r. o dochodach rad narodowych³⁴. Do dochodów własnych rad narodowych ustawa zaliczała: podatki i opłaty terenowe, opłaty i świadczenia za usługi jednostek budżetowych podległych radom narodowym, dochody o charakterze administracyjnym i majątkowym oraz wpływy Państwowego Funduszu Ziemi, wpłaty przedsiębiorstw i zakładów budżetowych podległych radom narodowym, dekady z funduszy utworzonych na podstawie odrębnych przepisów, wpłaty zaległości z podatków i opłat, których terminy wymiaru wygasły, udziały w dochodach budżetu centralnego. Dochodami własnymi powiatowych rad narodowych i rad narodowych miast stanowiących powiaty miejskie były również dopłaty do cen napojów alkoholowych, które mogły być wprowadzone drogą odrębnego rozporządzenia.

³⁰ O działalności komitetów blokowych zob. J. Koźbiał, *Reforma samorządu mieszkańców miast*, Warszawa 1979, s. 60–61; E. Smoktunowicz, *W sprawie prawnego charakteru komitetów blokowych*, „Państwo i Prawo” 1956, nr 11, s. 834–836.

³¹ Dz.U. 1958, nr 5, poz. 16, art. 73.

³² J. Starościk, *Nad węzłowymi sprawami rad: Koordynacyjne uprawnienia rad narodowych*, „Rada Narodowa” 1958, nr 28, s. 17–18; M. Szpringer, *Nad węzłowymi sprawami rad: Rady narodowe podstawowe ogniwa ludowładztwa*, „Rada Narodowa” 1958, nr 26, s. 17; Z. Zell, *Nad węzłowymi sprawami rad: Regulamin działalności rady*, „Rada Narodowa” 1958, nr 27, s. 17–18; Z. Jarosz, W. Sokolewicz, *Nowa praktyka rad*, „Prawo i Życie” 1958, nr 15, s. 10–11; W. Kawalec, *Plan na rok 1959 szkołę samodzielności rad*, „Rada Narodowa” 1958, nr 30, s. 5–6; tenże, *Czynny społeczne a rady narodowe*, „Rada Narodowa” 1958, nr 33, s. 8–9.

³³ M.P. 1958, nr 7, poz. 37.

³⁴ Dz.U. 1958, nr 44, poz. 214. Tryb wyborów sołtysa określało rozporządzenie o zasadach i trybie wyborów, zakresie działania oraz praw i obowiązków sołtysa – Dz.U. 1958, nr 43, poz. 237. O składzie prezydiów rad narodowych mówiło z kolei rozporządzenie o prawach i obowiązkach członków prezydiów rad narodowych – Dz.U. 1958, nr 43, poz. 236.

Radom narodowym mogły być też przyznawane na zasadach prawa budżetowego dotacje z budżetu centralnego lub z budżetu rady narodowej wyższego stopnia³⁵. Do podatków należały: obrotowy i od operacji nietowarowych, dochodowy od spółdzielczości, dochodowy i obrotowy od gospodarki nieuspołecznionej, gruntowy, od nabycia praw majątkowych, od nieruchomości, od lokali, od posiadania psów i od spożycia w nocnych lokalach rozrywkowych. Spośród opłat pobierano następujące opłaty: skarbową, administracyjną za czynności nie objęte opłatą skarbową, od środków transportu, targową, elektryfikacyjną i uzdrowiskową³⁶. Dochodami powiatowej rady narodowej z podatków i opłat terenowych były: podatek obrotowy i od operacji nietowarowych od przedsiębiorstw podległych radzie narodowej, obrotowy od operacji nietowarowych i dochodowy od spółdzielczości, dochodowy i obrotowy od gospodarki nieuspołecznionej, gruntowy, od nabycia praw majątkowych, od nieruchomości położonych na terenie gromad; opłata skarbową, administracyjną za czynności nie objęte opłatą skarbową, od środków transportowych z terenu tych gromad, elektryfikacyjna oraz wpływ Państwowego Funduszu Ziemi. Powiatowa rada narodowa mogła ustalać udział własny w podatku od nieruchomości, będący dochodem rad narodowych miast nie stanowiących powiatów miejskich i osiedli³⁷.

Ustawa z 28 czerwca 1963 r. o zmianie ustawy o radach narodowych³⁸ po krótkotrwałym procesie pozornej liberalizacji była wyrazem nowej fali czynników centralistycznych. Nowelizując ustawę z 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych, wzmocniła rolę i znaczenie komisji wchodzących w skład rad narodowych oraz znaczenie sesji rad narodowych, m.in. upoważniając przewodniczącego obrad do podpisywania uchwał rady, zobowiązując prezydium do składania radzie sprawozdań ze swej działalności i informacji o realizacji uchwał rady³⁹. Rozciągnęła też obowiązek wieloletniego planowania na rady gromadzkie i rozbudowała uprawnienia koordynacyjne rad oraz ich prezydiów. Wzmocnienie komisji rad ustawa wprowadzała m.in. poprzez możliwość wydawania nie wiążących administrację opinii i zaleceń⁴⁰.

Kolejna korekta w strukturze władz lokalnych i w ich uprawnieniach nastąpiła na początku lat siedemdziesiątych. Na skutek wydarzeń grudniowych w 1970 r., funkcję pierwszego sekretarza KC PZPR powierzono

³⁵ Dz.U. 1958, nr 44, poz. 214.

³⁶ Ibidem, art. 2; zob. też A. Zawadzki, *Dochody rad narodowych*, „Rada Narodowa” 1958, nr 31, s. 56.

³⁷ Dz.U. 1958, nr 44, poz. 214; A. Zawadzki, *Dochody rad narodowych*, „Rada Narodowa” 1958, nr 32, s. 12–13.

³⁸ Dz.U. 1963, nr 28, poz. 164.

³⁹ Zmiany w ustawie z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych dokonane nowelą z 1963 r. zostały szerzej omówione w pracy T. Bocheńskiego, S. Geberta, J. Starościka, *Rady narodowe. Ustrój i działalność*, Warszawa 1971, s. 32 i nast.; S. Gebert, *Komentarz do ustawy o radach narodowych*, Warszawa 1964, s. 374 i in.

⁴⁰ S. Zawadzki, J. Chwistek, *Rady narodowe w PRL*, Warszawa 1981, s. 32.

Edwardowi Gierkowi. Na kanwie krytyki poprzedniej ekipy partyjno-rządowej próbowano dokonać pewnych reform. Spowodowane to było m.in. poczuciem zagrożenia centralnych władz partyjnych, rosnącymi wpływami i siłą wojewódzkich komitetów PZPR. Część reform zmierzała do wprowadzenia zmian w podziale administracyjnym kraju, inne dążyły do zmian w kompetencjach organów terenowej administracji państwowej. Zdawano sobie sprawę z ogromnego zakresu władzy pierwszych sekretarzy wojewódzkich instancji partyjnych⁴¹. Owocem podjętych wówczas dyskusji były ustawy z lat 1972–1975⁴². Nowele kontynuacyjne z 1972 i 1975 r. dotyczyły zmian w podziale administracyjnym kraju, nowela z 1973 r. zmieniła natomiast kompetencje rad narodowych, powołując nowe organy⁴³.

Ustawa z 29 listopada 1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych⁴⁴ zniósła istniejący od 1954 r. podział na gromady i osiedla. W miejsce 4300 gromad powołano 2300 gmin. Po 18 latach gmina stała się znowu najniższą jednostką podziału administracyjnego. Ustawa ta wprowadzała stanowisko naczelnika gminy. Był to nowy jednolity organ wykonawczy i zarządzający gminnej rady narodowej oraz organ administracji państwowej w terenie, powołany na czas nieokreślony przez przewodniczącego prezydium wojewódzkiej rady narodowej na wniosek prezydium powiatowej rady narodowej, zgłoszony po zaopiniowaniu przez gminną radę narodową⁴⁵.

Mocą ustawy z 22 listopada 1973 r. o zmianie ustawy o radach narodowych⁴⁶, rada narodowa pozostawała nadal organem władzy państwowej. Miała również pełnić rolę organu samorządu społecznego. Ten ostatni zapis pozostał jednak martwą literą⁴⁷. Pomimo wprowadzenia terminu „samo-

⁴¹ J. Reguński, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000, s. 23.

⁴² J. Służewski, *Końcowy etap reformy rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej*, „Nowe Prawo” 1975, nr 7–8, s. 935 i nast.; K. Siarkiewicz, *Trzeci etap reformy terenowych organów władzy państwowej i administracji w PRL*, „Państwo i Prawo” 1975, nr 6, s. 5–19.

⁴³ O wyborach do rad narodowych w 1973, zob. *Radni rad narodowych 1958–1973*, GUS Warszawa 1974, s. 18 i 19.

⁴⁴ Dz.U. 1972, nr 49, poz. 312, tekst jednolity poz. 314.

⁴⁵ Ibidem, art. 65.

⁴⁶ Dz.U. 1973, nr 47, poz. 276.

⁴⁷ Określenie rad narodowych jako formy samorządu społecznego wzbudzało poważne wątpliwości, zob.: *Terenowa polityka społeczna. Problemy rozwoju i postępu społecznego w mikroskali*, pod red. A. Piekary, Warszawa 1991, s. 263 (A. Piekara stwierdza, że „samorząd społeczny” był z punktu prawnego pojęciem pustym i nie wprowadzał do ustroju władzy lokalnej nic nowego); M. Kulesza, *Samorządowy model ustroju terenowego*, [w:] *Model władzy lokalnej w systemie reformy gospodarczej*, Warszawa 1982, t. I, s. 48–50; tenże, *Niektóre zagadnienia prawne definicji samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 1, s. 20 (autor stwierdza, że „samorząd społeczny” był w sferze ideowej wariantem kolektywizmu); W. Dawidowicz, *Jeszcze jedna reforma rad narodowych czy przywrócenie samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 1982, z. 3–4, s. 107 (zdaniem autora uznanie rad narodowych za organ „samorządu społecznego” było manewrem mającym na celu stępienie ostrości społecznych oczekiwań dotyczących samorządu terytorialnego).

rząd”, reformy z lat 1972–1975 nie zmierzały ku restytucji korporacji samorządowych. Ustawa przynosiła model organów stworzonych w gminie w 1972 r. na szczebel powiatowy i wojewódzki. Najważniejszym zapisem było odebranie radom funkcji terenowych organów administracji państwowej. Do tych zadań powołano nowe, jednoosobowe organy. W miastach byli to naczelnicy miast, w dzielnicach miast naczelnicy dzielnic, w powiatach naczelnicy powiatów, w dużych miastach (powyżej 100 tys. mieszkańców) prezydenci miast, w województwach wojewodowie. Od 1973 r. prezydium rady stało się znów, jak przed ustawą z 1950 r., jej wewnętrznym organem. Nowela z 1973 r. podkreślała jednak znaczenie rad⁴⁸. Rady miały nadawać kierunek działania administracji terenowej, sprawować nad nią kontrolę, opiniować kandydatury na wojewodów, prezydentów i naczelników. Kierownicy wydziałów stracili wówczas status organu. Na stanowiska przewodniczących wojewódzkich i powiatowych rad narodowych władze PZPR zalecały powoływanie pierwszych sekretarzy komitetów powiatowych i wojewódzkich⁴⁹. Od praktyki tej odstąpiono dopiero po wydarzeniach sierpniowych z 1980 r.

Na pierwszej sesji po wyborach rada narodowa wybierała ze swego grona na okres kadencji przewodniczącego rady narodowej i jego zastępców oraz przewodniczących stałych komisji. Tworzyli oni prezydium rady narodowej⁵⁰. Wojewodę, prezydenta miasta, naczelnika powiatu, naczelnika miasta stanowiącego powiat i naczelnika dzielnicy w mieście wyłączonym z województwa powoływał na czas nieokreślony Prezes Rady Ministrów, po zaopiniowaniu kandydatów przez właściwą radę narodową. Naczelnika miasta nie stanowiącego powiatu, naczelnika dzielnicy w mieście stanowiącym powiat oraz naczelnika gminy powoływał na czas nieokreślony wojewoda, po zaopiniowaniu kandydatów przez właściwą radę narodową⁵¹. Do wojewodów, prezydentów miast oraz naczelników powiatów, miast i dzielnic jako terenowych organów administracji państwowej należały wszystkie sprawy z zakresu administracji państwowej, niezastrzeżone na rzecz innych organów. Wojewoda wykonywał swoje zadania przy pomocy podległego mu urzędu wojewódzkiego, prezydent miasta i naczelnik miasta – przy pomocy urzędu miejskiego, naczelnik powiatu – urzędu powiatowego, naczelnik dzielnicy – urzędu dzielnicowego. W skład powyższych urzędów

⁴⁸ O charakterze rad narodowych po reformie, zob. S. Zawadzki, *Reforma rad narodowych a rozwój samorządności*, „Nowe Drogi” 1974, nr 10, s. 41.

⁴⁹ O doborze składu rad narodowych, zob. B. Zawadzka, *Kryteria wyboru składu rad narodowych*, „Państwo i Prawo” 1974, nr 11, s. 82; W. Jarosiński, *Wybory organów samorządu mieszkańców*, „Rada Narodowa – Gospodarka – Administracja” 1973, nr 18, s. 1; W. Sokolewicz, *Zmiany w strukturze i działalności organów przedstawicielskich*, „Problemy Rad Narodowych” 1973, nr 25, s. 64.

⁵⁰ Dz.U. 1973, nr 47, poz. 276, art. 26.

⁵¹ Ibidem, art. 49c.

wchodziły wydziały. W miarę potrzeby właściwe organy administracji państwowej mogły tworzyć na podstawie wzajemnych porozumień wydziały wspólne dla województwa i miasta wyłączonego z województwa, powiatu i miasta stanowiącego powiat, sąsiednich powiatów lub miast stanowiących powiaty, dzielnic miasta podzielonego na dzielnice⁵².

Wojewodowie, prezydenci miast oraz naczelnicy powiatów, miast i dzielnic mogli upoważniać kierowników i innych pracowników wydziałów podległych im urzędów do załatwienia określonych spraw w ich imieniu, w tym również do wydawania decyzji administracyjnych. Nadzór nad działalnością terenowych organów administracji państwowej został powierzony Radzie Ministrów, Prezesowi Rady Ministrów oraz terenowym organom administracji państwowej wyższego stopnia⁵³.

Na mocy ustawy z 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych⁵⁴ zlikwidowano powiaty, przechodząc na dwuszczelbłowy podział terytorialny państwa, powiększając do 49 liczbę województw⁵⁵. Wiele organów nie było w stanie dostosować swego przestrzennego zakresu działania do nowego, dwustopniowego podziału zasadniczego⁵⁶. Pociągnęło to za sobą niekontrolowany wzrost podziałów specjalnych. W praktyce niemożliwe było załatwienie ich w gminie niektórych spraw społecznych i gospodarczych (np. z zakresu geodezji). Z tego powodu powołano przypominające powiaty urzędy rejonowe. Brak wykwalifikowanych kadr, zaplecza technicznego, a zwłaszcza brak środków na tworzenie odpowiedniej infrastruktury w gminach sprawił, że odbierano gminom wiele kompetencji i przekazywano je rejonowi. Być może niektóre ośrodki stanowiły podstawę do tworzenia nowych województw, jednak wiele nowych, małych województw wobec zbliżającego się kryzysu gospodarczego nie miało szans stworzenia podstaw do nowych regionów⁵⁷.

⁵² Ibidem, art. 49r.

⁵³ Ibidem, art. 85.

⁵⁴ Dz.U. 1975, nr 16, poz. 91.

⁵⁵ J. Kokotkiewicz, *Nowe województwa w świetle statystyki*, „Rada Narodowa – Gospodarka – Administracja” 1975, nr 13, s. 33.

⁵⁶ S. Gajewski, K. M. Nawacka, *Historia ustroju Polski 1966–1989*, Olsztyn 2002, s. 181.

⁵⁷ Z. Leoński, *System organizacji i funkcjonowania terenowych organów przedstawicielskich i organów administracji państwowej PRL*, Warszawa – Poznań 1989, s. 14.