

WALDEMAR KOZYRA  
DR HAB., PROF. NADZW., UNIWERSYTET MARII CURIE-SKŁODOWSKIEJ  
W LUBLINIE  
ORCID: 0000-0001-5069-5080

## *Trializm administracyjny w Polsce po II wojnie światowej. Przykład województwa lubelskiego (1944–1950)*

1. Trializm administracyjny – pojęcie i istota; 2. Realizacja trializmu administracyjnego na obszarze województwa lubelskiego; 2.1. Rady narodowe jako organy władzy państwowej i nadzoru administracyjnego; 2.2. Administracja rządowa – ogólna i specjalna; 2.3. Struktury samorządu terytorialnego; 3. Podsumowanie.

### 1

Już pod koniec II wojny światowej przejmujący w Polsce władzę obóz komunistyczny, który reprezentowała Polska Partia Robotnicza, a od grudnia 1948 r. jej następczyni – Polska Zjednoczona Partia Robotnicza, świadomie nawiązywał do demokratycznych instytucji ustrojowoprawnych Rzeczypospolitej Polskiej z lat 1918–1939. Jego właściwym celem była budowa państwa komunistycznego wzorowanego na modelu sowieckim (w języku propagandy partyjnej określanego jako Polska Ludowa).

Dlatego też w latach 1944–1950 charakterystyczne było występowanie w Polsce w ramach administracji lokalnej (terenowej) trializmu administracyjnego, to jest systemu trójczłonowego. Pierwszym (i najważniejszym) z tych członów były rady narodowe, jako struktury rewolucyjnej władzy państwa komunistycznego zaszczerpione na grunt polski wprost z modelu państwa sowieckiego. W istocie realizowały one klasyczne zadania administracji państwowej, w szczególności z zakresu administracji nadzorczej. Drugim członem była scentralizowana administracja rządowa (ogólna i specjalna), na czele z wojewodami i starostami. Trzecim był samorząd terytorialny reprezentowany przez rady narodowe poszczególnych szczebli (organy uchwałodawcze) oraz wydziały wojewódzkie i powiatowe na czele z wojewodami i starostami, zarządy miast z prezydentami lub burmistrzami i zarządy gminne z wójtami (organy wykonawcze)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> W. Kozyra, *Ustrój administracji państwowej w Polsce w latach 1944–1950*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2011, t. LXIII, z. 1, s. 171–173; podobne ujęcie: S. Kasznica, *Polskie prawo ad-*

Należy podkreślić, że polska administracja w latach 1944–1950 miała charakter administracji „państwowej”, a nie „publicznej” – mimo występowania w niej samorządu terytorialnego. Nie zaistniał w niej bowiem w sposób realny czynnik obywatelski, będący konsekwencją istnienia w państwie podmiotowości społecznej (społeczeństwa obywatelskiego). Rady narodowe jako ciała uchwałodawcze samorządu terytorialnego nie były wybierane w drodze pięcioprzymiotnikowych wyborów powszechnych, ale przez delegowanie do nich osób wskazanych przez gremia kierownicze rządzącej partii komunistycznej – PPR/PZPR i jej satelitów<sup>2</sup>.

## 2

21 sierpnia 1944 r. Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego wydał dekret o trybie powołania władz administracji ogólnej I i II instancji, którego art. 11 uchyłał dotychczasowy podział administracyjny kraju, wprowadzony przez okupanta niemieckiego, i przywracał podział administracyjny sprzed 1 września 1939 r.<sup>3</sup> Na podstawie tego aktu prawnego województwo lubelskie 21 sierpnia 1944 r. powróciło do kształtu terytorialnego sprzed II wojny światowej. Jego powierzchnia wynosiła więc 26 555 km<sup>2</sup>, a w skład wchodziły następujące powiaty: 1) siedlecki, 2) łukowski, 3) białskopodlaski, 4) radzyński, 5) lubartowski 6) puławski, 7) włodawski, 8) lubelski – ziemski, 9) lubelski – miejski, 10) chełmski, 11) krasnostawski, 12) janowski (z siedzibą w Kraśniku), 13) zamojski, 14) hrubieszowski, 15) biłgorajski, 16) tomaszowski<sup>4</sup>.

**2.1.** Pozycję ustrojową rad narodowych jako rewolucyjnych organów władzy państwowej i nadzoru administracyjnego ugruntowało wejście w życie ustawy Krajowej Rady Narodowej z 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych<sup>5</sup>. Normowała ona organizację i funkcjonowanie rad narodowych

---

*ministracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, wyd. 4 uzup., Poznań 1947, s. 44–49, 63–71, 80–84; „W pierwszym przejściowym okresie [w latach 1944–1950 – W.K.] na system organizacji terenowego aparatu państwowego składały się następujące elementy: a) organy administracji rządowej, b) organy samorządu terytorialnego i specjalnego, c) rady narodowe”, M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 224.

<sup>2</sup> P. Jurek, *Samorząd terytorialny w PRL*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1995, t. XLVII, z. 1–2, s. 34; W. Kozyra, *Konstrukcja państwa prawnego w Europie i Polsce na przełomie XIX/XX wieku*, „Res Historica” 2011, nr 31, s. 47–51; *Elity komunistyczne w Polsce*, red. M. Szumiło, M. Żukowski, Warszawa–Lublin 2015.

<sup>3</sup> Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 21 sierpnia 1944 r. o trybie powołania władz administracji ogólnej I-ej i II-ej instancji, Dz.U. RP z 1944 r., nr 2, poz. 8.

<sup>4</sup> W. Kozyra, *Urząd Wojewódzki w Lublinie w latach 1919–1939*, Lublin 1999, s. 20, mapa nr 3.

<sup>5</sup> Dz.U. RP z 1944 r., nr 5, poz. 22.

wszystkich szczebli. Akt ten w art. 1 stanowił: „Do czasu powołania stałej politycznej reprezentacji narodu w myśl zasad konstytucji z dnia 17 marca 1921 r., jako tymczasowe organy ustawodawcze i samorządowe na oswoobodzonych od okupanta terenach Rzeczypospolitej Polskiej działają rady narodowe”.

System rad narodowych był hierarchiczny i składał się z rad gminnych, miejskich, powiatowych, wojewódzkich i Krajowej Rady Narodowej. Zakres działalności terytorialnej rad narodowych opierał się na podziale administracyjnym RP, z tym że rady narodowe miast Warszawy i Łodzi miały uprawnienia wojewódzkich rad narodowych, miejskie rady narodowe miast wydzielonych – uprawnienia powiatowych rad narodowych, zaś miejskie rady narodowe miast niewydzielonych – uprawnienia gminnych rad narodowych (art. 2 pkt. 1–2). Rozdział II ustawy normował skład rad narodowych. „Udział w tworzeniu rad narodowych biorą wszystkie organizacje i zrzeszenia demokratyczno-niepodległościowe, które zgłoszą swoją działalność we właściwych organach Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego i stoją na gruncie mocy obowiązującej ustawy konstytucyjnej z dnia 17 marca 1921 r.” (art. 3). Przepis ten był zwrotem propagandowym, gdyż odwołując się do konstytucji marcowej<sup>6</sup>, nie realizował jej podstawowej zasady, czyli suwerenności narodu i jego niezbywalnych praw podmiotowych. Odrzucał prawo suwerena do nieskrępowanego wyboru swoich przedstawicieli do „organów ustawodawczych i samorządowych” na podstawie powszechnego (pięcioprymiotnikowego) prawa wyborczego. W istocie potwierdzał, iż rady narodowe były organami władzy antydemokratycznej, zbudowanymi na bolszewickiej zasadzie kierowniczej roli partii komunistycznej w państwie, centralizmu demokratycznego oraz jednolitej organizacji władzy państwowej i nadzoru administracyjnego. Organami wewnętrznymi rad narodowych były prezydia złożone z przewodniczącego, jego zastępcy oraz trzech członków. Rady narodowe jako organy kontroli społecznej miały prawo wyłaniać ze swego grona i powoływać nadzwyczajne komisje dla poszczególnych spraw, z prawem wzywania świadków i rzeczoznawców oraz „przesłuchiwania stron zainteresowanych”<sup>7</sup>.

Art. 28 ustawy z 11 września 1944 r. ustalał zakres kompetencji terenowych rad narodowych. W pierwszej kolejności ich zadaniem było planowanie działalności publicznej, w szczególności ustalanie budżetu oraz planu świadczeń w naturze. Kompetencja ta potwierdzała, że rady narodowe były przede wszystkim organami władzy państwowej, przeznaczonymi do planowania i organizowania aktywności lokalnego społeczeństwa. Po drugie – kontrolowały działalność organów wyko-

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. RP z 1921 r., nr 44, poz. 267.

<sup>7</sup> *Ibidem*, art. 13 § 1–2, art. 17, 18, 24.

nawczych (państwowych i samorządowych) z punktu widzenia legalności, celowości i zgodności „z zasadniczą linią działalności Krajowej Rady Narodowej”. Zapis ten potwierdzał również tezę, że rady narodowe były organami władzy państwowej i nadzoru administracyjnego. Po trzecie – rady narodowe miały prawo powoływania samorządowych organów wykonawczych. Po czwarte – rady narodowe miały uprawnienie do zawierania umów w sprawach zaciągania pożyczek, zbycia, zmiany lub obciążenia majątku ruchomego. Radom narodowym mógł być, stosownie do postanowień zawartych w art. 3 ust. 4 konstytucji z 17 marca 1921 r., przekazany właściwy zakres ustawodawstwa, ale tylko za „każdorazową uchwałą Krajowej Rady Narodowej” (art. 29)<sup>8</sup>.

Ustawa z 11 września 1944 r. była kilkakrotnie nowelizowana, a jej tekst jednolity został ogłoszony 14 stycznia 1946 r. i obowiązywał do 20 marca 1950 r.<sup>9</sup>. Wprowadzone zmiany nie naruszały jednak w sposób istotny jej podstawowych unormowań. Wzmacniały jedynie pozycję rad narodowych jako organów władzy państwowej i nadzoru administracyjnego (art. 1–2).

Należy więc zgodzić się z Maurycym Jaroszyńskim, który stwierdzał: „utożsamianie rad z samorządem byłoby ciężkim błędem, często spotykanym w publicystyce tego okresu [lata 1944–1950 – W.K.]”. Nieporozumienia brały się stąd, „że rady spełniały podówczas [tj. dopóki istniał samorząd terytorialny] bardzo istotne funkcje – między innymi w dziedzinie samorządu”<sup>10</sup>. Znajdowało to zresztą uzasadnienie w tekście Dekretu PKWN z dnia 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego<sup>11</sup>, który w art. 3 stanowił, że „samorząd terytorialny jest reprezentowany [podkr. w oryg.] przez terenową radę narodową”<sup>12</sup>. Jednakże „punkt ciężkości znaczenia rad leżał w tym okresie gdzie indziej, a mianowicie w prawie i obowiązku rad sprawowania kontroli nad całą administracją – państwową i samorządową, jak się podówczas mówiło i co odpowiadało ówczesnym instytucjom prawnym”<sup>13</sup>. Przepisy prawa w tym zakresie roz-

<sup>8</sup> W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007, s. 422–423; M. Kallas, A. Lityński, *Historia ustroju i prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2000, s. 58.

<sup>9</sup> Były to nowelizacje: z 31 grudnia 1944 r. (Dz.U. RP, nr 19, poz. 98), z 6 maja 1945 r. (Dz.U. RP, nr 17, poz. 93), z 3 stycznia 1946 r. (Dz.U. RP, nr 3, poz. 19). Tekst jedn.: Dz.U. RP z 1946 r., nr 3, poz. 26.

<sup>10</sup> M. Jaroszyński, *Zagadnienia rad narodowych. Studium prawno-polityczne*, Warszawa 1961, s. 17.

<sup>11</sup> Dz.U. RP z 1944 r., nr 14, poz. 74.

<sup>12</sup> M. Jaroszyński, *op. cit.*, s. 17.

<sup>13</sup> M. Jaroszyński, *op. cit.*, s. 23; por. M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *op. cit.*, s. 223–225. Na przełomie lat 40. i 50. XX w. pogląd przeciwny – głoszący, że rady narodowe były tylko i wyłącznie organami samorządu terytorialnego – prezentował np. J. Starościk:

wijała, konkretyzowała i miarodajnie komentowała uchwała Prezydium KRN z 25 czerwca 1946 r.<sup>14</sup>. Wyjaśniała ona, że kontroli rad narodowych podlegały nie tylko wszystkie organy administracji w tradycyjnym tego słowa znaczeniu, ale również przedsiębiorstwa oraz inne instytucje gospodarcze. W konsekwencji nadzór polityczno-administracyjny rad narodowych rozciągał się na całą administrację i samorząd terytorialny, a poza tym na podmioty gospodarki publicznej<sup>15</sup>.

Rady narodowe w województwie lubelskim zaczęły powstawać jeszcze przed jego zajęciem przez Armię Czerwoną. I tak, Wojewódzka Rada Narodowa w Lublinie (dalej: WRNL) została zorganizowana 18 lutego 1944 r. w warunkach konspiracyjnych na zebraniu w Rudce Kijańskiej (powiat lubartowski). Przewodniczącym WRNL został Kazimierz Sidor. Po 22 lipca 1944 r., do czasu wejścia w życie wspomnianego już dekretu PKWN z 21 sierpnia 1944 r., na podstawie którego wznowiły działalność Urząd Wojewódzki Lubelski oraz starostwa powiatowe, WRNL była organem sprawującym rewolucyjną i pełną władzę polityczną i administracyjną na terenie województwa lubelskiego. Na plenarnym posiedzeniu WRNL 31 sierpnia i 1 września 1944 r. wybrano jej nowego przewodniczącego, którym został Paweł Dąbek. Natomiast dotychczasowy przewodniczący, Kazimierz Sidor, objął funkcję wojewody lubelskiego<sup>16</sup>. WRNL działała na posiedzeniach plenarnych oraz przez swoje własne organy: prezydium (kierujące pracą rady i reprezentujące ją na zewnątrz) oraz komisje stałe i powoływane do określonych zadań. W WRNL działały m.in. komisje: planowania, finansowo-budżetowa, kontroli społecznej, rolno, oświaty, opieki społecznej i zdrowia, komunikacji, odznaczeniowa, dyscyplinarna, nagród. Do wykonywania czynności biurowych wynikających z pracy rady, prezydium i komisji powołano biuro prezydzialne na czele z dyrektorem<sup>17</sup>.

Oprócz WRN, latem 1944 r. w Lublinie powstawały powiatowe, miejskie i gminne rady narodowe. I tak, Powiatowa Rada Narodowa w Lublinie (dalej: PRNL) powstała jeszcze w warunkach konspiracyjnych, a jej pierwszym przewodniczącym

---

„W radach narodowych została złożona nadzieja spełnienia wszystkich szczytnych haseł samorządu: realizacja haseł ludowładztwa, walki z biurokracją, wciągnięcie obywatela do pracy publicznej, rozwiązywanie przez samo społeczeństwo najtrudniejszych zagadnień terenu itd.”, J. Starościk, *Administracyjny ustrój Polski*, Warszawa 1947, s. 46.

<sup>14</sup> K. Biskupski, J. Starościk, *Rady Narodowe*, [b.m.w., b.d.w.], s. 109. Tekst uchwały cytowany również w: W. Kozyra, *Ustrój administracji państwowej...*, s. 183–184.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> P. Dąbek, *Wojewódzka Rada Narodowa w Lublinie 1944–1959*, „Rocznik Lubelski” 1959, t. 2, s. 54–62; *Kto jest kim w Polsce 1984. Informator biograficzny*, red. L. Becela *et al.*, Warszawa 1984, s. 154.

<sup>17</sup> Archiwum Państwowe w Lublinie (dalej: APL), zespół nr 697, „Wojewódzka Rada Narodowa w Lublinie 1944–1950” (dalej: WRN 1944–1950), zob. *Dzieje twórcy*, <http://searcharchives.pl/35/697/0#tabZespol> [dostęp: 2018.07.03].

został Bolesław Pawłowski. 16 września 1944 r. wybrano jej nowego przewodniczącego – Bolesława Kotnorowskiego, a B. Pawłowski został starostą powiatowym lubelskim. PRNL działała na posiedzeniach plenarnych oraz przez swoje własne organy: prezydium oraz komisje stałe i powoływane do określonych zadań rady. W PRNL działały m.in. komisje: planowania, finansowo-budżetowa, oświatowa, kontroli społecznej, kontroli cen, kwalifikacyjna, podatkowa, drogowa, opieki społecznej i zdrowia, ziemska i rolna. Do wykonywania czynności biurowych wynikających z pracy rady, prezydium i komisji powołano biuro PRNL<sup>18</sup>.

W okresie od lipca do września 1944 r. ukonstytuowały się jeszcze rady powiatowe w Biłgoraju, w Kraśniku (od 21 sierpnia 1944 r. do 7 lipca 1945 r. był to powiat janowski z siedzibą w Kraśniku)<sup>19</sup>, Chełmie, Hrubieszowie, Lubartowie, Puławach, Radzyniu Podlaskim, Włodawie, Łukowie, Tomaszowie Lubelskim, w Zamościu i Siedlcach. Na przełomie lata i jesieni 1944 r. ukształtowały się również rady narodowe w gminach miejskich i wiejskich, a zwłaszcza w takich miastach jak Lublin (miasto na prawach powiatu), Siedlce, Chełm, Zamość, Puławy.

W latach 1944–1950 rady narodowe wykonywały – choć z trudem – swoje uprawnienia rewolucyjnych organów władzy państwowej i nadzoru administracyjnego. Przykładowo, PRN w Kraśniku (dalej: PRNK) już w sierpniu 1944 r. przystąpiła do opracowania planów gospodarczych powiatu, bazując na dotychczasowych przychodach i wydatkach podległych jej podmiotów gospodarczych. Z powodu niestabilnej sytuacji gospodarczej w latach 1945–1946 plany te obejmowały okresy półroczne – w następnych latach tworzono już plany roczne. Dochody powiatu składały się z podatków, subwencji i dotacji otrzymywanych od władz zwierzchnich. PRNK decydowała o przeznaczeniu środków inwestycyjnych otrzymywanych z budżetu wojewódzkiego<sup>20</sup>. W celu poprawienia fatalnego stanu dróg w powiecie, PRNK zainicjowała akcję ich remontowania oraz budowania nowych<sup>21</sup>. W jej wyniku w latach 1944–1949 wybudowano nowych dróg o twardej nawierzchni 1,9 km, wyremontowano 53 km, odbudowano 25 zniszczonych mostów (24 drewnianych i jeden betonowy) o łącznej długości 168 m oraz zadrze-

<sup>18</sup> W. Kozyra, *Struktura administracyjna województwa lubelskiego w latach 1944–1950*, [w:] *Dzieje Lubelszczyzny 1944–1956. Aspekty polityczne*, red. T. Osiński, M. Mazur, Lublin 2016, s. 96–97.

<sup>19</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lipca 1945 r. o zniesieniu powiatu janowskiego i utworzeniu powiatu kraśnickiego w województwie lubelskim, Dz.U. RP z 1945 r., nr 26, poz. 159; W. Szymanek, *Z dziejów Kraśnika i okolic w okresie okupacji niemieckiej w latach 1939–1944*, Kraśnik 1989, s. 17.

<sup>20</sup> Archiwum Państwowe w Lublinie Oddział w Kraśniku (dalej: APLOK), zespół nr 2, „Powiatowa Rada Narodowa w Kraśniku” (dalej: PRNK), sygn. 56, s. 5–6.

<sup>21</sup> APLOK, PRNK, sygn. 257, s. 79.



wiono 10 km dróg. Ogólny koszt tych prac wynosił 80 000 zł<sup>22</sup>. W 1948 r. PRNK nadzorowała ważny społecznie plan elektryfikacji i radiofonizacji miejscowości wiejskich: powołała Powiatowy Komitet Elektryfikacyjny w Kraśniku<sup>23</sup>. W wyniku jego działalności już w 1949 r. zbudowano linię elektryczną o długości 28 km, obejmującą dziewięć miejscowości (trasa Kraśnik–Annopol), zradiofonizowano sześć osiedli oraz stelefonizowano trzy gromady<sup>24</sup>.

**2.2.** Wraz z utworzeniem PKWN obóz komunistyczny przeszedł do budowy podległych sobie struktur administracyjnych w terenie. Podstawą tej administracji miały być w dalszym ciągu rady narodowe jako rewolucyjne organy władzy państwowej<sup>25</sup>. Jednakże bardzo szybko okazało się, że nie da się w oparciu o same rady narodowe budować państwa komunistycznego i sprawować władzy w terenie. Postanowiono więc odtworzyć scentralizowaną administrację rządową ogólną, a w dalszej kolejności – administrację specjalną. Dlatego też już 21 sierpnia 1944 r. PKWN wydał dekret o trybie powołania władz administracji ogólnej I i II instancji<sup>26</sup>.

Według tego aktu organami wykonawczymi administracji ogólnej II instancji byli wojewodowie oraz ich aparat pomocniczy, czyli urzędy wojewódzkie. Wojewodów mianował PKWN na wniosek Kierownika Resortu Administracji Publicznej i na podstawie opinii właściwej wojewódzkiej rady narodowej (art. 1). Wojewoda z tytułu swego stanowiska wchodził w skład wojewódzkiej rady narodowej jako jej pełnoprawny członek (art. 3). Służbowo i organizacyjnie podlegał kierownikowi resortu administracji publicznej (o ile wykonywał funkcje należące do zakresu innego resortu – w sprawach tych funkcji podlegał jego kierownikowi) (art. 4). Omawiany dekret bardzo mocno ugruntował nadzór rad narodowych nad wojewodami (art. 5).

Dekret z 21 sierpnia 1944 r. powoływał starostę powiatowego jako organ administracji ogólnej I instancji. Aparatem pomocniczym starosty było starostwo powiatowe. Starosta mianowany był przez kierownika resortu administracji publicznej na podstawie wniosku wojewody i opinii powiatowej rady narodowej (art. 7). Starosta z tytułu swego stanowiska wchodził w skład powiatowej rady narodowej jako jej pełnoprawny członek (art. 9). Od 31 grudnia 1944 r. wojewodów powo-

<sup>22</sup> APŁOK, zespół nr 4, „Starostwo Powiatowe w Kraśniku” (dalej: SPK), sygn. 471, s. 12–13.

<sup>23</sup> APŁOK, PRNK, sygn. 255, s. 7.

<sup>24</sup> APŁOK, SPK, sygn. 881, s. 2.

<sup>25</sup> W. Góra, *Polska Ludowa 1944–1984. Zarys dziejów politycznych*, Lublin 1986, s. 35; A. Paczkowski, *Pół wieku dziejów Polski 1939–1989*, wyd. 4, Warszawa 2000, s. 127–129.

<sup>26</sup> Zob. W. Góra, *op. cit.*, s. 36.

ływał Prezes Rady Ministrów na wniosek Ministra Administracji Publicznej po zasięgnięciu opinii wojewódzkiej rady narodowej. Natomiast starostów mianował Minister Administracji Publicznej na wniosek wojewody po zasięgnięciu opinii powiatowej rady narodowej<sup>27</sup>.

Wraz z powołaniem administracji rządowej ogólnej, obóz rządzący począł odtwarzać administrację rządową niezespoloną. Powstały struktury administracji oświatowej, reform rolnych, skarbowej, inspekcji pracy, wojskowej itp. Po rozwiązaniu 15 sierpnia 1944 r. przedwojennej Policji Państwowej, 7 października 1944 r. powołano nową strukturę policyjną – Milicję Obywatelską. Jej organy terenowe nie podlegały wojewodom ani starostom, lecz bezpośrednio Kierownikowi Resortu Bezpieczeństwa Publicznego. Nową strukturą administracji niezespolonej były urzędy bezpieczeństwa publicznego (policja polityczna), które również podlegały tylko i wyłącznie Kierownikowi Resortu Bezpieczeństwa Publicznego<sup>28</sup>. Odrębny charakter miały organy administracji ogólnej i specjalnej na Ziemiach Odzyskanych<sup>29</sup>.

Po ukazaniu się dekretu PKWN z dnia 21 sierpnia 1944 r., na Lubelszczyźnie zaczęto tworzyć struktury administracji ogólnej, czyli urząd wojewódzki i starostwa.

Wojewoda Lubelski rozpoczął pracę na początku września 1944 r. Jego aparatem pomocniczym był Urząd Wojewódzki Lubelski (dalej: UWL). Wojewoda był przedstawicielem rządu i szefem administracji ogólnej na terenie województwa lubelskiego. Pierwszym wojewodą lubelskim został Kazimierz Sidor, który urząd ten sprawował do 13 stycznia 1945 r. Jego następcą był Wacław Rózga (do lutego 1949 r.). Po nim wojewodą lubelskim został Paweł Dąbek, piastujący to stanowisko do końca jego istnienia, tj. do 25 maja 1950 r.<sup>30</sup>.

Organizacja UWL była oparta na przepisach z okresu międzywojennego: Rozporządzeniu Prezydenta RP z 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej<sup>31</sup> oraz Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrz-

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 31 grudnia 1944 r. o powołaniu Rządu Tymczasowego RP, Dz.U. RP z 1944 r., nr 19, poz. 99; zob. W. Witkowski, *op. cit.*, s. 425.

<sup>28</sup> Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 15 sierpnia 1944 r. o rozwiązaniu policji państwowej (tak zwanej granatowej policji), Dz.U. RP z 1944 r., nr 2, poz. 6; Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 7 października 1944 r. o Milicji Obywatelskiej, Dz.U. RP z 1944 r., nr 7, poz. 33; zob. W. Witkowski, *op. cit.*, s. 424; R. Terlecki, *Miecz i tarcza komunizmu. Historia aparatu bezpieczeństwa w Polsce 1944–1990*, s. 31–32; J. Romanek, *Milicja Obywatelska*, [w:] *Dzieje Lubelszczyzny...*, s. 227–238; J. Dudek, *Urząd Bezpieczeństwa Publicznego*, [w:] *Dzieje Lubelszczyzny...*, s. 207–226.

<sup>29</sup> Dekret z dnia 13 listopada 1945 r. o zarządzie Ziemi Odzyskanych, Dz.U. RP, 1945, nr 51, poz. 295, art. 2e, art. 6–7; zob. W. Witkowski, *op. cit.*, s. 425–426.

<sup>30</sup> P. Dąbek, *op. cit.*, s. 62; W. Kozyra, *Struktura administracyjna...*, s. 99–100; *Kto jest kim...*, 154.

<sup>31</sup> Dz.U. RP z 1928 r., nr 11, poz. 86.



nych z 13 sierpnia 1931 r. w sprawie organizacji urzędów wojewódzkich oraz trybu załatwiania spraw w tych urzędach<sup>32</sup>. Pod koniec 1944 r. UWL składał się z następujących wydziałów: Ogólnego, Samorządowego, Wojskowego, Komunikacyjno-Budowlanego, Przemysłu, Apropowizacji, Zdrowia, Opieki Społecznej, Leśnego (zlikwidowanego w lipcu 1945 r.), Informacji i Propagandy (na początku 1945 r. przekształconego w Wojewódzki Urząd Informacji i Propagandy), Kultury i Sztuki. W 1945 r. zorganizowano następane wydziały: Administracyjno-Prawny, Społeczno-Polityczny, Pomiarów, Odbudowy, Rolnictwa, Urzędzeń Rolnych, Finansów Rolnych, Weterynarii, Oświaty Rolniczej, Wodno-Melioracyjny; od 1 września 1948 r. pracował Wydział Spraw Inwalidzkich. Pod koniec 1949 r. Wydział Samorządowy został podzielony na wydziały: Administracji i Finansów Komunalnych oraz Gospodarki Komunalnej<sup>33</sup>.

Po wejściu w życie dekretu PKWN z 21 sierpnia 1944 r., w województwie lubelskim zaczęto również odbudowywać urzędy starościńskie. I tak, we wrześniu 1944 r. utworzono Starostwo Powiatowe w Lublinie. Jego organizacja oparta została, podobnie jak UWL, na przepisach z okresu międzywojennego: rozporządzeniu Prezydenta RP z 19 stycznia 1928 r. oraz rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z 30 czerwca 1930 r. w sprawie wewnętrznej organizacji starostw oraz trybu ich urzędowania<sup>34</sup>. Pierwszym starostą lubelskim, powołanym 16 września 1944 r. przez PRNL, został dotychczasowy przewodniczący PRNL B. Pawłowski<sup>35</sup>.

Struktura wewnętrzna Starostwa Powiatowego Lubelskiego składała się z następujących komórek: referatu ogólnego-organizacyjnego, referatu budżetowo-gospodarczego, referatu społeczno-politycznego, referatu administracyjnego, referatu karno-administracyjnego, referatu wojskowego, referatu opieki społecznej, referatu zdrowia, referatu drogowego (Powiatowy Zarząd Drogowy), referatu przemysłu i handlu, referatu apropowizacji, referatu kultury i sztuki, referatu odbudowy, referatu rolnictwa i reform rolnych, referatu finansowo-rachunkowego, referatu inspekcji, referatu administracji samorządowej, Powiatowego Inspektoratu Przyzposobienia Rolniczego i Wojskowego<sup>36</sup>.

<sup>32</sup> Dz.U. RP z 1931 r., nr 76, poz. 611.

<sup>33</sup> APL, zespół nr 698, „Urząd Wojewódzki Lubelski 1944–1950” (dalej: UWL 1944–1950), zob. *Dzieje twórcy*, <http://www.szukajwarchiwach.pl/35/698/0/> [dostęp: 2018.07.03].

<sup>34</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 30 czerwca 1930 r. w sprawie wewnętrznej organizacji starostw oraz trybu ich urzędowania, wydane w porozumieniu z Ministrami Pracy i Opieki Społecznej, Przemysłu i Handlu, Robót Publicznych, Rolnictwa oraz Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, Dz.U. RP z 1930 r., nr 55, poz. 464.

<sup>35</sup> W. Kozyra, *Struktura administracyjna...*, s. 100–101.

<sup>36</sup> APL, zespół nr 727, „Starostwo Powiatowe w Lublinie”, zob. *Dzieje twórcy*, <http://searcharchives.pl/35/727/0#tabZespol> [dostęp: 2018.07.03].

Podobną strukturę organizacyjną miały pozostałe urzędy starościńskie w województwie lubelskim. Starostwo Powiatowe Chełmskie zostało uruchomione we wrześniu 1944 r., a jego strukturę organizacyjną oparto na wzorze starostwa przedwojennego, by jednak z czasem dostosować ją do postanowień zarządzenia wojewody lubelskiego z 25 kwietnia 1945 r. Odtąd urząd ten składał się z 16 referatów. Następne poważne zmiany strukturalne nastąpiły w wyniku zarządzenia wojewody lubelskiego z 29 grudnia 1947 r. (weszło w życie 1 stycznia 1948 r.), przez włączenie w jego skład Powiatowego Urzędu Ziemskiego (PUZ), który od razu został przekształcony w referat rolnictwa i reform rolnych. W rezultacie część spraw weterynaryjnych prowadzonych dotychczas przez PUZ przesunięto do referatu weterynarii. Sprawy wodnoprawne i wodnoadministracyjne załatwiane dotychczas przez Urząd Wodno-Melioracyjny włączono do referatu administracyjno-prawnego, natomiast sprawy melioracji szczegółowych – do referatu samorządowego. Dalsze poważne zmiany w organizacji urzędu starościńskiego chełmskiego nastąpiły w 1949 r. I tak w marcu tegoż roku utworzono referat ruchu drogowego i zreorganizowano referat pomiarów. Natomiast w maju, w wyniku kolejnego zarządzenia wojewody lubelskiego, sprawy gospodarki komunalnej i mieszkaniowej weszły w zakres kompetencji referatu odbudowy. W rezultacie do połowy 1950 r. w strukturze urzędu działały jeszcze takie komórki organizacyjne jak: referat ogólno-organizacyjny, referat budżetowo-gospodarczy, referat społeczno-polityczny, referat administracyjny, referat karno-administracyjny, referat wojskowy, referat opieki społecznej, referat zdrowia, referat przemysłu i handlu, referat aprowizacji, referat kultury i sztuki, referat odbudowy, referat pomiarów, Inspektorat Przysposobienia Rolniczego i Wojskowego<sup>37</sup>.

We wrześniu 1944 r. uruchomione zostały pozostałe urzędy starościńskie w województwie lubelskim. Były to starostwa w Lubartowie, Hrubieszowie, Puławach, Radzynie Podlaskim, Włodawie, Łukowie, Zamościu, Tomaszowie Lubelskim, Siedlcach, Białej Podlaskiej, Krasnymstawie.

**2.3.** W powstającym pod egidą PPR państwie komunistycznym, struktury samorządu terytorialnego poczęły odtwarzać się na mocy dekretu PKWN z 21 sierpnia 1944 r., który rozpoczął proces odbudowy administracji rządowej. Dalszym potwierdzeniem istnienia i funkcjonowania struktur samorządu terytorialnego już od sierpnia–września 1944 r. są postanowienia ustawy z 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych.

<sup>37</sup> Archiwum Państwowe w Lublinie Oddział w Chełmie, zespół nr 4, „Starostwo Powiatowe w Chełmie”, zob. *Dzieje twórcy*, <http://www.szukajwarchiwach.pl/36/4/0#tabZespol> [dostęp: 2018.07.03].

Jednakże dopiero Dekret PKWN z dnia 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego w sposób zasadniczy modyfikował dotychczasowe ustawodawstwo samorządowe, zwłaszcza w zakresie organizacyjno-funkcyjnym. Obowiązywał on na terytorium całego kraju poza miastami: Warszawą i Łodzią (art. 36). Zakres kompetencji samorządu terytorialnego ustalał art. 1, zaliczając do niego „sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, o ile nie są wyraźnie zastrzeżone do kompetencji władz państwowych”. Natomiast art. 2 w sposób enumeratywny wyliczał, jakie sprawy do kompetencji samorządu nie należały. Były to kwestie: zagraniczne i handlu zagranicznego, wojskowe, wymiaru sprawiedliwości, lasów, górnictwa, lotnictwa, kolei, dróg kołowych państwowych i wojewódzkich oraz dróg wodnych. Następnie sprawy poczty i telekomunikacji, waluty i ubezpieczeń społecznych, państwowych podatków, opłat, ceł, akcyz i monopolii. Art. 3 głosił: „Samorząd terytorialny reprezentowany przez terenową radę narodową stanowi korporację prawa publicznego i posiada osobowość prawną”. Rady narodowe jako organy uchwałodawcze samorządu otrzymały uprawnienia w zakresie ustawodawczym w postaci tzw. ustaw wojewódzkich (art. 4). Omawiany akt wprowadzał szczebel wojewódzki w strukturze samorządowej, co było poważną i dodatnią zmianą ustrojową. Odtąd, samorząd ten reprezentowany był przez poszczególne rady narodowe na poziomie gminnym, miejskim, powiatowym i wojewódzkim (art. 5 § 1).

Rozdział II wspomnianego dekretu normował organizację i funkcjonowanie organów wykonawczych samorządu wojewódzkiego oraz powiatowego. Art. 10 stanowił: „Organem wykonawczym wojewódzkiej rady narodowej jest wydział wojewódzki”. Składał się on z sześciu członków wybranych przez wojewódzką radę narodową spośród jej członków lub też spośród mieszkańców danego województwa. Przewodniczącym wydziału wojewódzkiego z urzędu był wojewoda lub jego zastępca (art. 11, 13). Wydział wojewódzki obsługiwany był przez urząd wojewódzki (art. 14: „wszystkie czynności biurowe wydziału wojewódzkiego załatwia właściwy urząd wojewódzki”). Kompetencje wydziału wojewódzkiego były następujące: przygotowywanie spraw mających wejść pod obrady wojewódzkiej rady narodowej lub jej prezydium; decydowanie we wszystkich sprawach niezastrzeżonych do decyzji rady lub jej prezydium; wykonywanie na zlecenie rady lub jej prezydium kontroli nad działalnością organów wykonawczych samorządu niższego stopnia oraz organów administracji państwowej. Następnie, wykonywanie innych czynności poruczonych mu przez ustawy; składanie sprawozdań ze swej działalności prezydium właściwej rady narodowej przynajmniej raz na miesiąc (art. 17).

Art. 22 głosił: „Organem wykonawczym powiatowej rady narodowej jest wydział powiatowy”. Jego przewodniczącym z urzędu zostawał starosta. Zakres kom-

petencji wydziału powiatowego był taki sam jak wydziału wojewódzkiego, z tym że wydział powiatowy był władzą porządkową dla burmistrzów, wójtów, sołtysów oraz członków zarządów gmin wiejskich i miast niewydzielonych (art. 23).

Rozdział III dekretu listopadowego traktował o organach wykonawczych samorządu miejskiego i gminnego. „Organem wykonawczym miejskiej rady narodowej jest zarząd miejski” (art. 24). Na jego czele w miastach wydzielonych stał prezydent, a zastępował go wiceprezydent lub wiceprezydenci. W miastach niewydzielonych byli to odpowiednio burmistrz i wiceburmistrz. Ponadto we wszystkich miastach do zarządu miejskiego mogło wchodzić od trzech do sześciu członków (art. 25–26). Natomiast art. 30 stanowił: „Organem wykonawczym gminnej rady narodowej jest zarząd gminny”. Na jego czele stał wójt, którego zastępował podwójci. W skład zarządu wchodziło jeszcze trzech członków wybieranych przez gminną radę narodową. Wybór wójta i podwójciego zatwierdzał właściwy starosta (art. 31). Wójtowi dla celów administracji gromad podlegali sołtysi i podsółtysi wybierani przez ogólne zebranie mieszkańców. Brali oni udział w posiedzeniach zarządu gminnego z głosem doradczym jedynie w wypadku, gdy przedmiotem obrad były sprawy dotyczące danej gromady (art. 32). W zakresie kompetencji miejskich i gminnych rad narodowych oraz ich organów wykonawczych wspomniany dekret w art. 33 odsyłał do postanowień Ustawy z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (z pewnymi wyłączeniami art. 43–48)<sup>38</sup>.

Należy podkreślić, że dekret PKWN z 23 listopada 1944 r. w zasadzie utrzymał przedwojenną koncepcję samorządu terytorialnego. Zmiany, które były rzeczywiście istotne, dotyczyły organów uchwałodawczych. Były nimi nie tradycyjne instytucje samorządowe – to jest rady gminne, miejskie, powiatowe, sejmiki wojewódzkie – ale organy nowe, czyli rady narodowe, które oprócz innych zadań miały prawo reprezentowania samorządu terytorialnego jako jego organy uchwałodawcze. Jednakże ich zasadniczym celem było pełnienie funkcji organów władzy państwowej, a w szczególności wykonywanie nadzoru administracyjnego nad wszelkimi organami państwowymi (rządowymi, samorządowymi, gospodarczymi itp.) działającymi na ich terenie<sup>39</sup>.

W województwie lubelskim, na szczeblu wojewódzkim samorząd terytorialny reprezentowany był przez WRNL jako jego organ uchwałodawczy oraz Wojewodę

<sup>38</sup> Dz.U. RP z 1933 r., nr 35, poz. 294; por. J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000, s. 169–173; Z. Kalandyk, *Władze miasta Sandomierza w latach 1944–1950* „Studia Iuridica Lublinensia” 2005, t. 5, s. 71–91.

<sup>39</sup> M. Jaroszyński, *op. cit.*, s. 17; W. Kozyra, *Ustrój administracji...*, s. 186–190.

Lubelskiego i Wydział Wojewódzki jako jego organy wykonawcze<sup>40</sup>. Wydział Wojewódzki obsługiwany był przez komórki organizacyjne UWL<sup>41</sup>.

Na szczeblu powiatowym organami uchwałodawczymi samorządu terytorialnego były powiatowe rady narodowe, a organami wykonawczymi – wydziały powiatowe ze starostami na czele. Np. Powiatowa Rada Narodowa w Puławach (dalej: PRNP), która zorganizowana została jeszcze w okresie okupacji, po wejściu w życie ustawy z 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych, a zwłaszcza dekretu PKWN z 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego, poczęła również pełnić funkcje organu uchwałodawczego samorządu powiatowego. PRNP, działając na posiedzeniach plenarnych oraz przez swoje własne organy: prezydium oraz komisje stałe i powoływane do określonych zadań, realizowała wskazane jej przez przepisy prawa zadania samorządowe. W szczególności, zadania te wykonywała komisja planowania, finansowo-budżetowa, oświatowa, rolna i ziemska, podatkowa, drogowa, opieki społecznej i zdrowia oraz administracyjno-samorządowa<sup>42</sup>. Natomiast starosta puławski, po wejściu w życie przywołanego wyżej prawa samorządowego, utworzył Wydział Powiatowy i stanął na jego czele jako jego przewodniczący z urzędu. Obsługę Wydziału Powiatowego prowadziły poszczególne referaty urzędu starościńskiego, a zwłaszcza tzw. dział samorządowy, czyli referaty: administracji samorządowej, referat finansowo-rachunkowy, referat inspekcji. Według tych samych zasad samorząd powiatowy zorganizowany został w pozostałych powiatach województwa lubelskiego<sup>43</sup>.

W gminach miejskich organami uchwałodawczymi były miejskie rady narodowe, a organami wykonawczymi – zarządy miejskie z burmistrzami lub prezydentami na czele. Natomiast w gminach wiejskich organami uchwałodawczymi były gminne rady narodowe, a organami wykonawczymi – zarząd gminy i wójt<sup>44</sup>.

Należy podkreślić, iż w latach 1944–1950 rady narodowe w województwie lubelskim *gros* swoich wysiłków skupiały na zadaniach *sensu stricto* samorządowych. I tak PRN w Kraśniku wykonując zadania organu uchwałodawczego Powiatowego Związku Samorządowego w zakresie nadzoru nad oświatą, już 17 sierpnia 1944 r.

<sup>40</sup> Dz.U. RP, 1944, nr 2, poz. 8; Dz.U. RP z 1944 r., nr 5, poz. 22; Dz.U. RP z 1944 r., nr 14, poz. 74; zob. W. Kozyra, *Ustrój administracji...*, s. 186–188.

<sup>41</sup> APL, UWL 1944–1950, zob. *Dzieje twórcy*, <http://www.szukajwarchiwach.pl/35/698/0/> [dostęp: 2018.07.03].

<sup>42</sup> APL, zespół nr 725, „Powiatowa Rada Narodowa w Puławach”, zob. *Dzieje twórcy*, <http://searcharchives.pl/35/725/0#tabZespol> [dostęp: 2018.07.03].

<sup>43</sup> APL, zespół nr 728, „Starostwo Powiatowe w Puławach”, zob. *Dzieje twórcy*, <http://szukajwarchiwach.pl/35/728/0#tabZespol> [dostęp: 2018.07.03].

<sup>44</sup> W. Kozyra, *Struktura administracyjna...*, s. 106.

podjęła uchwałę o odbudowaniu i uruchomieniu szkół ponadpodstawowych. W rezultacie 1 września 1944 r. zaczęło pracować, prowadzone przez Stowarzyszenie Kupców Polskich, kraśnickie Gimnazjum Handlowe, a 21 września 1944 r. – Prywatne Koedukacyjne Gimnazjum Ogólnokształcące dla Dorosłych Powiatowej Rady Narodowej w Kraśniku. Utworzone zostały gimnazja ogólnokształcące w Zaklikowie i Zakrzówku. 10 kwietnia 1945 r. w Urzędowie rozpoczęła działalność średnia szkoła ogólnokształcąca pod nazwą Prywatne Koedukacyjne Gimnazjum Ogólnokształcące Ogniska Związku Nauczycielstwa Polskiego. W sumie na przełomie 1944 i 1945 r. na terenie powiatu założono 14 ponadpodstawowych szkół o profilu rolniczym, w tym dwie Powiatowe Szkoły Gospodarstwa Wiejskiego (Kwiatkowice i Stróża) oraz 12 Gminnych Szkół Rolniczych (Dzierzkowice, Gościeradów, Moniaki, Michalin, Suchynia, Olbęcín, Wilkołaz, Wierzchowiska, Stojeszyn, Sucha Wólka, Zakrzówek, Zdziechowice)<sup>45</sup>.

### 3

W latach 1944–1950 rządzący obóz komunistyczny reprezentowany przez PPR/PZPR nie ujawniał wprost swojego programu politycznego ani wizji ustrojowej budowanego przez siebie państwa. W bieżącej polityce odwoływał się do zasad demokracji parlamentarnej wynikających z konstytucji marcowej 1921 r. oraz do wybranych instytucji ustrojowo-administracyjnych Polski przedwrzesniowej. Były to jednak zapożyczenia „pod ścisłą kontrolą” i pod hasłem: „stare formy – nowa treść”.

W praktyce ustrojowo-politycznej najwięcej zapożyczeń z „państwowości burżuazyjnej” spotykamy w dziedzinie administracyjno-samorządowej. Dotyczyło to zarówno administracji centralnej, jak i lokalnej. W tej ostatniej, oprócz funkcjonowania zupełnie nowych organów państwowych wzorowanych na ustroju ZSRR, działały struktury administracji rządowej i samorządu terytorialnego nawiązujące do tradycji polskiej z lat 1918–1939. Dlatego też, w Polsce powojennej w administracji lokalnej wytworzył się złożony system administracyjny, który nazywany jest trializmem administracyjnym (systemem trójczłonowym). Jego pierwszym członem były rady narodowe, jako struktury władzy państwowej i nadzoru administracyjnego. Drugim członem były organy administracji rządowej: ogólnej i specjalnej, natomiast trzecim – samorząd terytorialny. Należy podkreślić, iż trializm administracyjny okazał się jednym z bardziej skutecznych narzędzi budowania w Polsce po 1944 r. struktur państwa komunistycznego, czego przykładem jest województwo lubelskie z lat 1944–1950.

<sup>45</sup> APLOK, PRNK, sygn. 37, s. 1–2, 45–46; sygn. 46, s. 9; sygn. 48, s. 5; sygn. 50, s. 20.



## Bibliografia

### Źródła archiwalne

Archiwum Państwowe w Lublinie:

„Wojewódzka Rada Narodowa w Lublinie 1944–1950” (zespół nr 697).

„Urząd Wojewódzki Lubelski 1944–1950” (zespół nr 698).

„Powiatowa Rada Narodowa w Puławach” (zespół nr 725).

„Starostwo Powiatowe w Lublinie” (zespół nr 727).

„Starostwo Powiatowe w Puławach” (zespół nr 728).

Archiwum Państwowe w Lublinie Oddział w Kraśniku:

„Powiatowa Rada Narodowa w Kraśniku” (zespół nr 2).

„Starostwo Powiatowe w Kraśniku” (zespół nr 4).

Archiwum Państwowe w Lublinie Oddział w Chełmie:

„Starostwo Powiatowe w Chełmie” (zespół nr 4).

### Opracowania

Dąbek P., *Wojewódzka Rada Narodowa w Lublinie 1944–1959*, „Rocznik Lubelski” 1959, t. 2, s. 53–78.

Dudek J., *Urząd Bezpieczeństwa Publicznego*, [w:] *Dzieje Lubelszczyzny 1944–1956. Aspekty polityczne*, red. T. Osiński, M. Mazur, Lublin 2016, s. 207–226.

*Elity komunistyczne w Polsce*, red. M. Szumiło, M. Żukowski, Warszawa–Lublin 2015.

Góra W., *Polska Ludowa 1944–1984. Zarys dziejów politycznych*, Lublin 1986.

Jaroszyński M., *Zagadnienia rad narodowych. Studium prawnopolityczne*, Warszawa 1961.

Jaroszyński M., Zimmermann M., Brzeziński W., *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956.

Jurek P., *Samorząd terytorialny w PRL*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1995, t. XLVII, z. 1–2, s. 33–43.

Kalandyk Z., *Władze miasta Sandomierza w latach 1944–1950*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2005, t. 5, s. 71–91.

Kallas M., Lityński A., *Historia ustroju i prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2000.

Kasznicza S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, wyd. 4 uzup., Poznań 1947.

Kozyra W., *Konstrukcja państwa prawnego w Europie i Polsce na przełomie XIX/XX wieku*, „Res Historica” 2011, nr 31, s. 47–62.

Kozyra W., *Struktura administracyjna województwa lubelskiego w latach 1944–1950*, [w:] *Dzieje Lubelszczyzny 1944–1956. Aspekty polityczne*, red. T. Osiński, M. Mazur, Lublin 2016, s. 87–116.

Kozyra W., *Urząd Wojewódzki w Lublinie w latach 1919–1939*, Lublin 1999.

Kozyra W., *Ustrój administracji państwowej w Polsce w latach 1944–1950*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2011, t. LXIII, z. 1, s. 171–191.

*Kto jest kim w Polsce 1984. Informator biograficzny*, red. L. Becela et al., Warszawa 1984.

Malec J., Malec D., *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000.

- Paczkowski A., *Pół wieku dziejów Polski 1939–1989*, wyd. 4, Warszawa 2000.
- Romanek J., *Milicja Obywatelska*, [w:] *Dzieje Lubelszczyzny 1944–1956. Aspekty polityczne*, red. T. Osiński, M. Mazur, Lublin 2016, s. 227–238.
- Starościak J., *Administracyjny ustrój Polski*, Warszawa 1947.
- Szymanek W., *Z dziejów Kraśnika i okolic w okresie okupacji niemieckiej w latach 1939–1944*, Kraśnik 1989.
- Terlecki R., *Miecz i tarcza komunizmu. Historia aparatu bezpieczeństwa w Polsce 1944–1990*, Kraków 2007.
- Witkowski W., *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007.

### **Akty prawne**

- Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 15 sierpnia 1944 r. o rozwiązaniu policji państwowej (tak zwanej granatowej policji), Dz.U. RP z 1944 r., nr 2, poz. 6.
- Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 21 sierpnia 1944 r. o trybie powołania władz administracji ogólnej I-ej i II-ej instancji, Dz.U. RP z 1944 r., nr 2, poz. 8.
- Ustawa z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych, Dz.U. RP z 1944 r., nr 5, poz. 22.
- Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 7 października 1944 r. o Milicji Obywatelskiej, Dz.U. RP z 1944 r., nr 7, poz. 33.
- Dekret PKWN z dnia 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego, Dz.U. RP z 1944 r., nr 14, poz. 74.
- Ustawa z dnia 31 grudnia 1944 r. o powołaniu Rządu Tymczasowego RP, Dz.U. RP z 1944 r., nr 19, poz. 99.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lipca 1945 r. o zniesieniu powiatu janowskiego i utworzeniu powiatu kraśnickiego w województwie lubelskim, Dz.U. RP z 1945 r., nr 26, poz. 159.
- Dekret z dnia 13 listopada 1945 r. o zarządzie Ziemi Odzyskanych, Dz.U. RP, 1945, nr 51, poz. 295.

WALDEMAR KOZYRA

DR HAB., PROF. NADZW., UNIWERSYTET MARII CURIE-SKŁODOWSKIEJ W LUBLINIE  
ORCID: 0000-0001-5069-5080

### ***Trializm administracyjny w Polsce po II wojnie światowej. Przykład województwa lubelskiego (1944–1950)***

W pierwszych latach Polski powojennej (1944–1950) rządzący obóz komunistyczny reprezentowany przez PPR/PZPR nie ujawniał wprost swojej wizji ustrojowej, lecz odwoływał się do wybranych instytucji państwowych Polski przedwrzesniowej. Dlatego też w administracji lokalnej wytworzył się złożony system administracyjny, określany trializmem administracyjnym (systemem trójczłonowym). Jego pierwszym członem były rady naro-

dowe, jako struktury władzy państwowej i nadzoru administracyjnego, drugim – organy administracji rządowej: ogólnej i specjalnej, a trzecim – samorząd terytorialny z radami narodowymi jako organami uchwałodawczymi. Należy podkreślić, iż trializm administracyjny okazał się jednym z bardziej skutecznych narzędzi budowania w Polsce po 1944 r. struktur państwa komunistycznego, czego przykładem jest województwo lubelskie z lat 1944–1950.

**Słowa kluczowe:** II wojna światowa, administracja państwowa, trializm administracyjny, Polska komunistyczna, województwo lubelskie, rady narodowe, administracja rządowa, samorząd terytorialny, Polska Partia Robotnicza, Polska Zjednoczona Partia Robotnicza

WALDEMAR KOZYRA

ASSOCIATE PROFESSOR, MARIA CURIE-SKŁODOWSKA UNIVERSITY IN LUBLIN

ORCID: 0000-0001-5069-5080

*Administrative trialism in Poland after the Second World War.  
Example of the Lublin Province (1944–1950)*

In the first years of post-war Poland (1944–1950) the ruling communist fraction represented by the PPR/PZPR (Polish Workers' Party / Polish United Workers' Party) did not explicitly reveal its political vision but referred to selected state institutions of pre-war Poland. Therefore, in the local administration a complex administrative system was created, named an administrative trialism (the three-part system). Its first component was the national councils, as the structures of state authority and administrative supervision. The second were the general and special government administration organs. The third component was the local government with national councils as resolution-providing organs. It should be emphasized that the administrative trialism proved to be one of the most effective tools for building in 1944 the structures of the communist state, an example of which is the Lublin Province from 1944 to 1950.

**Key words:** The Second World War, state administration, administrative trialism, Communist Poland, Lublin Province, national councils, government administration, local government, Polish Workers' Party, Polish United Workers' Party