

I. ARTYKUŁY

KRYSZYNA WOJTCZAK*

Wojewoda w procesie politycznych i administracyjnych przemian Polski Ludowej w latach 1944–1950

Wprowadzenie

Odrodzona w 1918 r. Rzeczypospolita Polska po upływie 21 lat wypełnionych sukcesywnym przywracaniem tożsamości narodowej, polityczno-ustrojowej, gospodarczej i kulturalnej z dniem 1 września 1939 r. znalazła się w obliczu nowego zagrożenia – napaści zbrojnej faszystowskich Niemiec. Nie bez politycznego znaczenia – poprzedzonej paktem o nieagresji, podpisanym w Moskwie 23 sierpnia 1939 r. przez ministrów spraw zagranicznych III Rzeszy J. von Ribbentropa i Związku Radzieckiego W. Mołotowa, nieco ponad miesiąc później (28 września 1939 r.) potwierdzonym niemiecko-radzieckim traktatem o wzajemnych granicach i przyjaźni¹ – 30 września 1939 r. bezskutecznie oprotestowanym przez rząd Rzeczypospolitej Polskiej².

* Krystyna Wojtczak, prof. UAM dr hab., Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, e-mail: wojtczak@amu.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-5425-5610>.

¹ Dla narodu polskiego wyznaczenie granic drugim paktem obu mocarstw było bez wątpienia korzystniejsze. W odróżnieniu od paktu Ribbentrop-Mołotow z sierpnia 1939 r. ustalającego granicę niemiecko-sowiecką na terenie podbitej Polski wzdłuż linii Wisła–Narew–San niemiecko-sowiecki traktat z końca września tegoż roku polską granicę przesunął na linię Bugu, oddając Sowiecom tzw. obwód Białostocki.

² Szerzej zob. M. Kornat, *Polska 1939 roku wobec paktu Ribbentrop-Mołotow. Problem zbliżenia niemiecko-sowieckiego w polityce zagranicznej II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2002,

Trwająca pięć lat hitlerowska okupacja Polski (od 17 września 1939 r., wzmocniona również agresją radziecką) odcisnęła niewyobrażalne piętno na dotychczasowych osiągnięciach II Rzeczypospolitej. Nie pomniejszając ogromnych strat ludzkich poczynionych wobec ludności polskiej ze strony obu Państw-agresorów oraz skali zniszczeń krajowego majątku narodowego, po raz kolejny odbudowy kraju wymagała niemal każda sfera aktywności państwa polskiego.

Napaść hitlerowskich Niemiec na Związek Radziecki z końcem pierwszej połowy 1941 r. (22 czerwca), która w konsekwencji spowodowała zerwanie zawartych z Niemcami paktów, zmieniła optykę J. Stalina na ówczesną III Rzeszę Niemiecką, w żadnym jednak razie nie zmieniła postrzegania Polski jako obiektu przyszłej dominacji. Przeciwnie, wzmocniła zabiegi zmierzające do stworzenia w okupowanej Polsce nowych podstaw ustrojowych. Pierwotnie Moskwa wdrożyła je na wschodnich ziemiach II Rzeczypospolitej Polskiej wzdłuż linii Bugu. Po zwycięskiej kontrofensywie (zapoczątkowanej w lutym 1942 r.) wobec agresora niemieckiego założenia Moskwy zmierzały w kierunku znacznie dalej idącym – zbudowania na niemal całkowicie unicestwionym polskim aparacie centralnej i lokalnej administracji – władz nowych, odpowiadających warunkom ustroju państwa ludowego.

Do osiągnięcia tego założenia ówczesna geopolityczna pozycja Polski, jej obszar i liczba ludności nie stanowiły znaczącej przeszkody. Wybrzmiewała ona jednak wyraźnie sprzeciwem większości Polaków, opowiadających się za ciągłością najwyższych polskich władz na uchodźstwie, ich oportunistycznym wobec koncepcji uznania Polski jako kraju o ustroju socjalistycznym. Czynna postawa i przekonanie Polaków nie były pomyślne dla Moskwy. Nic dziwnego więc, że Kreml nie zwlekał z ustanowieniem w okupowanej Polsce zaplecza politycznego służącego budowie nowych (ludowych) podstaw ustrojowych. Nie zwlekał także z podjęciem działań służących pozyskaniu aprobaty Polaków. Pod sztandarem poprawy ich sytuacji społecznej zapowiadał wdrożenie m.in. reform: rolnej oraz nacjonalizacji przemysłu – mocno propagowanych przez Polską Partię Robotniczą (PPR), znakomicie przygotowaną i do tej roli w Moskwie na przełomie lat 1941–1942³.

s. 97 i n.; idem, *Pakt Ribbentrop-Mołotow. Interpretacje, mity, rzeczywistość*, „Dzieje Najnowsze” 2020, nr 52(1), s. 96–99.

³ Szerzej na temat PPR zob. m.in. T. Maciejewski, *Historia ustroju Polski*, Koszalin 1998, s. 189, *Kształtowanie się podstaw programowych Polskiej Partii Robotniczej w latach 1942–1945: wybór materiałów i dokumentów*, oprac. i red. W. Góra, Warszawa 1958, s. 142–145.

Dla ówczesnej Polski był to bezsprzecznie okres burzliwych starań i przemian w wymiarze politycznym i wojskowym, ustrojowym i społecznym. Nacechowany rozmowami dyplomatycznymi nieustająco podejmowanymi przez polską władzę na uchodźstwie oraz wysiłkiem Polaków, nie tylko tych prowadzących w Polsce działania sabotażowo-dywerysyjne wobec okupantów. Nie wzmocniło to jednak politycznego i strategicznego położenia Polski, w pierwszych latach wojny już bardzo osłabionej. W latach następnych nadto spotęgowanego układem Wielkiej Trójki (Roosevelt – Churchill – Stalin). USA i Wielka Brytania, po zwycięskiej kontrofensywie Rosji nad Niemcami, coraz wyraźniej eksponujące swoje stanowisko – ochronę polskich interesów pojmowały niemal wyłącznie przez pryzmat zagrożenia dla jedności sojuszniczej, podczas gdy Moskwa przy swej niezmienniej postawie dążyła do zachowania Polski jako kraju pozostawionego jej strefie interesów. Nic dziwnego, że wydzwięk konferencji w Jałcie (1945 r.) zbytnio nie odbiegał od ówczesnie zajmowanych stanowisk trzech mocarstw, w tym w zakresie przekształceń terytorialnych – był dla Polski zdecydowanie niekorzystny. W wyniku przyjętych ustaleń Polska nie tylko znalazła się w nowych granicach (wyznaczonych linią Curzona, tracąc m.in. dawne ziemie polskie na wschód od Bugu), lecz także – utraciła swą niepodległość, a co za tym idzie: to, co dla suwerennego państwa jest najważniejsze – prawo do wolnego określenia swego ustroju państwowego. I temu nie zdołały zaradzić polskie najwyższe władze na uchodźstwie, mimo podejmowanych starań, w tym dyplomatycznych, w obronie zachowania Polski wolnej i niepodległej. Moskwa, negocjująca tę władzę, z początkiem 1944 r. podjęła prawne kroki prowadzące do ukształtowania w okupowanej Polsce władzy najwyższej oraz administracji lokalnej, po roku 1945 kontynuowane na obu poziomach zarządzania państwem.

Od ogólnej oceny tych pierwszych władz nie sposób odstępować. Zbrojna agresja na Polskę nie pozbawiła władz najwyższych ich prawnej legitymacji z dniem 1 września. Tego stanu rzeczy nie zmieniło opuszczenie przez nie kraju. Przeciwnie, polskim władzom najwyższym na wychodźstwie pozwoliło, choć nie bez przeszkód, na zachowanie suwerennej prerogatywy państwowej i konstytucyjnych podstaw dalszego ich działania. Nie podołały jednak zahamowaniu zaborczej postawy Moskwy uczynienia z Polski państwa ludowego, z władzą najwyższą odpowiadającą tej formie państwa. Tym bardziej nie mogły zaradzić budowie przez Sowieców polskiej administracji lokalnej, nieodłącznie podyktowanej prawną i organizacyjną pozycją nowo tworzonych władz

najwyższych. Prawne usytuowanie i znaczenie administracji lokalnej tamtych lat, w tym instytucji wojewody, były determinowane ukonstytuowaniem i rolą tych władz. W tym ujęciu prawna analiza i ocena polskich władz najwyższych w poniższych rozważaniach jest zasadna; z uwagi jednak na ramy opracowania, a zarazem główny trzon rozważań – wyłącznie w wymiarze poznawczym. Przy takim założeniu celem artykułu jest odwołanie się do podstaw (1) ustrojowo-politycznych na szczeblu władz najwyższych oraz (2) administracji lokalnej w przyjętym kształcie podziału terytorialnego, po to, by główną uwagę skoncentrować na (3) ukazaniu pozycji prawnej wojewody w pierwszych latach budowy Polski sowieckiej oraz w latach późniejszych zmian poprzedzających odstąpienie od instytucji wojewody (od roku 1950) do roku 1975.

1. Uwarunkowania polityczno-ustrojowe na szczeblu władz najwyższych – rys historyczno-prawny

1.1. Polskie władze najwyższe na uchodźstwie (1939–1950)

Zbrojna napaść hitlerowskich Niemiec na Polskę, choć w ocenie oburzonego J. Ribbentropa to Polska napaść tę zainicjowała⁴, ówczesne najwyższe polskie władze postawiła przed trudnym wyborem: złożenia piastowanych urzędów bądź dalszego sprawowania władzy na uchodźstwie. Władze najwyższe wybrały drugą opcję, co w historii powszechnej nie było nowym rozwiązaniem. Uprzednio jednak (1 września 1939 r.) Prezydent Rzeczypospolitej I. Mościcki wprowadził na terytorium Polski, zgodnie z konstytucją kwietniową⁵, stan wojenny,

⁴ J. Ribbentrop swe oświadczenie o odpowiedzialności Polski za wojnę i braku podstaw do uznania Niemiec za agresora przedstawił w odpowiedzi na jednobrzmiące noty dyplomatyczne wystosowane do Berlina pierwszego dnia wojny przez rządy Anglii i Francji żądające zaprzestania agresji i wycofania wojsk niemieckich z Polski, zapowiadające, w przeciwnym razie, wypełnienie zobowiązań sojuszniczych wobec Polski. Trzy dni później ambasadorzy Wielkiej Brytanii i Francji złożyli w Berlinie noty stwierdzające stan wojny między każdym z tych państw a Niemcami. Było to ważne posunięcie wobec Polski. Abstrahując tu od jego wagi dla przekształcenia konfliktu polsko-niemieckiego w wojnę europejską, realizacja sojuszniczych zobowiązań wobec Polski w praktyce okazała się znacznie trudniejsza, w efekcie – wbrew oczekiwaniom Polaków – w tym okresie mało znacząca. Szerzej zob. A. Albert, *Najnowsza historia Polski 1914–1993*, t. 1 (1914–1945), Warszawa 1995, s. 401.

⁵ Por. art. 79 ust. 1 Ustawy konstytucyjnej z dnia 23 IV 1935 r. (Dz.U. 1935 Nr 30, poz. 227), dalej „konstytucja kwietniowa”.

co znacznie poszerzało zakres jego kompetencji, oraz mianował E. Rydza-Śmigłego naczelnym wodzem⁶, wyznaczając go zarazem na swego następcę na wypadek opróżnienia tego urzędu przed zawarciem pokoju⁷. Niedługo później (po zajęciu przez Niemcy Warszawy i wkroczeniu do niej Armii Czerwonej 17 września 1939 r.) zarządził, w drodze orędzia, przeniesienie siedziby najwyższych polskich władz do jednego z państw sojuszniczych⁸ i przekroczenie w nocy z 17 na 18 września 1939 r. granicy Rumunii, za wcześniejszą zgodą jej władz na przejazd do Francji. Na przeszkodzie realizacji tego zamierzenia stanęły Niemcy wymuszające (wbrew konwencji haskiej⁹ oraz układowi sojuszniczemu zawartemu w 1921 r. pomiędzy Polską a Rumunią¹⁰) na rządzie rumuńskim (przy neutralnym stanowisku Francji) postawienie władzom polskim warunku odstąpienia, pod groźbą internowania, od podejmowania podczas tranzytu działalności politycznej. Uznając za taką m.in. wydanie przez prezydenta I. Mościckiego w Kutach odezwy do narodu polskiego¹¹, władze polskie 18 września 1939 r. internowano. Dla Niemców był to wyłącznie pretekst do wymuszenia zrzeczenia się przez polskie władze ich suwerennej prerogatywy państwowej. Temu oczekiwaniu odmówili prezydent RP, premier i naczelny wódz. I. Mościcki starał się zaradzić trudnej sytuacji. Swym zarządzeniem z 17 września 1939 r. wyznaczył w miejsce E. Rydza-Śmigłego na swojego następcę ambasadora II Rzeczypospolitej w Rzymie B. Wieniawę-Długoszowskiego. Wyborowi B. Wieniawy-Długoszowskiego nie były jednak przychylnie Francja i przedstawiciele antysanacyjnej opozycji. Toteż po jego rezygnacji (złożonej 17 września 1939 r.) i jej przyjęciu przez I. Mościckiego ten, w drodze zarządzenia z tego samego dnia, na urząd prezydenta

⁶ Mianowanie Pana Marszałka Polski E. Śmigłego-Rydza Naczelnym Wodzem Rzeczypospolitej (M.P. 1939 Nr 202, poz. 490).

⁷ Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 1 IX 1939 r. o wyznaczeniu następcy Prezydenta Rzeczypospolitej (M.P. 1939 Nr 202, poz. 489).

⁸ Orędzie Prezydenta RP Ignacego Mościckiego z dnia 17 IX 1939 r. o przeniesieniu siedziby Prezydenta RP na terytorium jednego z państw sojuszniczych z Kut (M.P. z dnia 3 X 1939 r. Nr 220; Dział urzędowy).

⁹ Oświadczenie rządowe z dnia 20 I 1927 r. w sprawie przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do międzynarodowej konwencji, dotyczącej praw i obowiązków mocarstw i osób neutralnych w razie wojny lądowej, podpisanej w Hadze dnia 18 X 1907 r. Do Konwencji tej Polska przystąpiła w 1927 r. (Dz.U. 1927 Nr 21, poz. 163).

¹⁰ Zob. Konwencję o przymierzu odpornym między Rzeczpospolitą Polską a Królestwem Rumunii (Dz.U. 1921 Nr 81, poz. 557).

¹¹ Orędzie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 IX 1939 r. do obywateli Rzeczypospolitej (M.P. 1939 Nr 202, 490).

wyzaczył (zgodnie z konstytucją kwietniową) byłego Marszałka Senatu Władysława Raczkiewicza¹², sam zaś złożył swój urząd¹³.

Po zaprzysiężeniu w Paryżu¹⁴ prezydent W. Raczkiewicz odwołał internowany w Rumunii rząd F. Sławoja-Składkowskiego¹⁵, jednocześnie z dniem 30 września 1939 r. na urząd premiera pierwszego rządu na uchodźstwie mianował generała W. Sikorskiego¹⁶. Temu udało się sformować koalicyjny rząd, co nie pozostawało bez znaczenia, przy jego poparciu przez Stany Zjednoczone i Wielką Brytanię, dla zachowania (wbrew deklaracjom Niemiec i Związku Radzieckiego zawartych w układzie z 28 września 1939 r. o granicach i przyjaźni) prawnomiędzynarodowej ciągłości polskich władz i uznania Polski na forum międzynarodowym. Prezydent W. Raczkiewicz rozwiązał Sejm i Senat 2 listopada 1939 r.¹⁷ Nie wyłączało to wykonywania przez niego władzy ustawodawczej przez wydawanie dekretów z mocą ustawy, co wzmacniało pozycję głowy państwa. Zdecydowanie przeciwny efekt przyniosło złożenie przez W. Raczkiewicza 30 listopada (drugiego dnia po przeniesieniu swej siedziby z Paryża do Angers¹⁸) oświadczenia – wcześniej

¹² Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 IX 1939 r. o wyznaczeniu następcy Prezydenta Rzeczypospolitej – zarazem uchylające zarządzenie z tego samego dnia o wyznaczeniu następcy Prezydenta RP w osobie Wieniawy-Długoszowskiego (M.P. 1939, Nr 218, poz. 1).

¹³ Zob. M.P. z 2 X 1939 r. Nr 218–219 w brzmieniu: „Działo się to w Paryżu dnia 30 września 1939 r. W tym dniu Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej prof. Ignacy Mościcki złożył swój urząd. Wobec tego na zasadzie art. 24 ust. 1 i 2 Konstytucji urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej objął Pan Władysław Raczkiewicz, b. Marszałek Senatu, wyznaczony na następcę Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej”.

¹⁴ Protokół zaprzysiężenia Prezydenta Rzeczypospolitej Władysława Raczkiewicza z dnia 17 IX 1939 r. – sporządzony na terytorium Rzeczypospolitej w Kutach – antydatowany dla zachowania ciągłości władzy i państwa polskiego, ogłoszony dnia 30 IX 1939 (M.P. 1939 Nr 218, poz. 1).

¹⁵ Zob. Komunikat – Pismo Prezydenta Rzeczypospolitej do Pana Generała Dywizji Felicjana Sławoja-Składkowskiego, Prezesa Rady Ministrów zwalniające go z urzędu oraz pisma zwalniające z urzędu wszystkich członków Jego Rządu (M.P. 1939 Nr 218, poz. 2). O internowaniu F. Sławoja-Składkowskiego jako podstawy zwolnienia go z piastowanego urzędu wraz z rządem zob. M. Hułas, *Goście czy intruzi? Rząd polski na uchodźstwie wrzesień 1939 – lipiec 1943*, Warszawa 1996, s. 13.

¹⁶ Zob. Komunikat – Pismo Prezydenta Rzeczypospolitej do Pana Generała Władysława Sikorskiego mianujące Go Prezesem Rady Ministrów i mianowania Ministrów (M.P. 1939 Nr 218, poz. 3) – z dniem 30 IX 1939 r.

¹⁷ Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 XI 1939 r. o rozwiązaniu Sejmu i Senatu (M.P. 1939 Nr 245, poz. 1).

¹⁸ W nr 258–267 Monitora ukazującego się w Angers (28 XI 1939 r.) opublikowano komunikat: „Przeniesienie siedziby Rządu Polskiego do Angers. Rząd Francuski w uznaniu

wymuszonego ustaleniami tzw. umowy paryskiej – o wykonywaniu swych konstytucyjnych prerogatyw¹⁹ w ścisłym porozumieniu z prezesem Rady Ministrów²⁰. Dla wymowy tego oświadczenia nie bez znaczenia pozostawało wcześniejsze odwołanie (7 listopada) ze stanowiska Naczelnego Wodza E. Rydza-Śmigłego i powierzenie premierowi dowództwa nad wojskiem. Pozycja W. Sikorskiego bez wątpienia była wówczas znacząca.

Aby uspokoić sytuację i zrównoważyć wysiłki, miesiąc później (9 grudnia 1939 r.) prezydent powołał pod przewodnictwem J.J. Paderewskiego Radę Narodową²¹ (od 21 grudnia zwaną Radą Narodową Rzeczypospolitej Polskiej²²) – stanowiącą substytut parlamentu na obczyźnie²³ oraz zdecydował, co zgodnie z konstytucją kwietniową było możliwe²⁴, o potrzebie zmiany premiera. Pół roku później (18 lipca

pełnej suwerenności Rządu Polskiego wyraził swą zgodę na utworzenie prowizorycznej siedziby Rządu Polskiego we Francji w Angers i w tym celu przyznał wszystkie prawa eksterytorialności budynkom zajmowanym przez władze i urzędy polskie oraz Członkom Rządu i personelowi urzędniczemu”.

¹⁹ Określał je art. 13 ust. 2 konstytucji kwietniowej.

²⁰ W doktrynie przyjmowano, że Prezydent nie miał konstytucyjnej podstawy do scedowania wyłącznie jemu powierzonych uprawnień na inną osobę bez zmiany konstytucji, a ta w ówczesnych warunkach nie była prawnie możliwa. Szerzej zob. K. Prokop, *Uprawnienia nadzwyczajne Prezydenta Rzeczypospolitej w świetle przepisów konstytucji kwietniowej z 1935 r.*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2019, nr 18(2), s. 221; K. Siemaszko, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania władz Rzeczypospolitej na emigracji w latach 1945–1990*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa” 2011, nr 2, s. 29–30. Uzupełnienie konstytucji o umowę paryską bez wątpienia dowodziło zakwestionowania podstawowych norm ustrojowych II RP, w praktyce politycznej rozumianej jako kompromis pomiędzy ówczesnym prezydentem i z nim związanych przedstawicieli sanacji a premierem (W. Sikorskim) z obozem politycznym odmawiającym uznania konstytucji kwietniowej za legalną.

²¹ Ustanowioną we Francji Dekretem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 9 XII 1939 r. o powołaniu Rady Narodowej (Dz.U. RP 1939 Nr 104, poz. 1008). Funkcję jej przewodniczącego powierzono J.I. Paderewskiemu.

²² Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 XII 1939 r. o zmianie nazwy „Rada Narodowa” na nazwę „Rada Narodowa Rzeczypospolitej Polskiej” (Dz.U. 1939 Nr 105, poz. 1009).

²³ Jej byt w tym okresie nie był trwały. Z dniem 3 XI 1941 r. Radę Narodową Rzeczypospolitej Polskiej rozwiązano, zob. Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o rozwiązaniu Rady Narodowej Rzeczypospolitej (Dz.U. 1941 Nr 5, s. 24). Z dniem 3 II 1942 r. Radę tę (jako II Radę) reaktywowano, pod przewodnictwem S. Grabskiego, po czym po niekorzystnych ustaleniach wielkich mocarstw w Jalcie rozwiązano z dniem 21 III 1945 r. III Radę powołano dopiero w 1949 r.

²⁴ W stanie wyjątkowym art. 24 ust. 2 konstytucji kwietniowej dawał prezydentowi prawo do wyłącznego obsadzania i odwoływania premiera.

1940 r.) na urząd premiera (odstępując od ustaleń umowy paryskiej) desygnował A. Zalewskiego (ministra spraw zagranicznych w pierwszym rządzie W. Sikorskiego). Tej desygacji nie była przychylna Wielka Brytania²⁵ i obóz sanacyjny na uchodźstwie²⁶. A. Zalewskiemu nie udało się sformować rządu. W tej sytuacji W. Raczkiewicz z dniem 20 lipca 1940 r. ponownie powierzył funkcję premiera gen. W. Sikorskiemu. Zmianę tego stanu rzeczy przyniosła dopiero połowa 1943 r.

Po tragicznej śmierci W. Sikorskiego w katastrofie samolotowej w Gibraltarze 4 lipca 1943 r. W. Raczkiewicz dziesięć dni później (14 lipca) na urząd premiera wyznaczył S. Mikołajczyka²⁷. Jemu udało się stworzyć rząd i kierować jego pracami do czasu złożenia swej dymisji, tj. do 24 listopada 1944 r.²⁸ Pięć dni później (29 listopada 1944 r.²⁹) prezydent mianował kolejnym premierem T. Arciszewskiego. Ten funkcję tę pełnił do 2 lipca 1947 r.³⁰ Dla obu premierów był to okres wytężonych działań szczególnie silnie nacechowanych sprzeciwem wobec kremlowskich zmian ustrojowych i granic Polski (S. Mikołajczyk) oraz postanowień w sprawie Polski przyjętych w Jałcie (T. Arciszewski).

Wprawdzie dalsze miesiące nie przerwały formowania kolejnych emigracyjnych polskich władz państwowych – prezydent W. Raczkiewicz na dwa miesiące przed swą śmiercią (czerwiec 1947 r.) desygnował na urząd prezydenta A. Zalewskiego³¹, a ten po zaprzysiężeniu³² kierowanie rządem (w okresie objętym analizą), powierzył trzem kolejnym

²⁵ Po upadku Francji W. Raczkiewicz w lipcu 1940 r. przeniósł się wraz z rządem do Wielkiej Brytanii. Przeniesienie siedziby polskich władz emigracyjnych do Londynu jedynie w nieznacznym stopniu wpłynęło na zmianę ich położenia i znaczenia.

²⁶ Mówiono nawet o swego rodzaju „puczu” wobec W. Sikorskiego, szerzej na ten temat zob. D. Kulka, *Problematyka zmiany Konstytucji kwietniowej w czasie II wojny światowej*, <https://www.isp.org.pl/uploads/drive/oldfiles> (dostęp: 15 III 2023).

²⁷ Dz.U. 1943 Nr 7, poz. 20.

²⁸ Dz.U. RP na uchodźstwie 1944 Nr 14, poz. 29. To jest do czasu złożenia swej dymisji i jej przyjęcia, po bezskutecznych rozmowach z Mołotowem, później PKWN, w sprawie polskiej.

²⁹ Dz.U. RP na uchodźstwie 1944 Nr 14, poz. 30.

³⁰ Dz.U. RP na uchodźstwie 1947 Nr 2, poz. 4.

³¹ Wyznaczonego zarządzeniem Prezydenta Raczkiewicza, zgodnie z art. 24 ust. 1 i 2 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 26 IV 1947 r. o wyznaczeniu następcy Prezydenta Rzeczypospolitej na wypadek opróżnienia się urzędu Prezydenta RP przed zawarciem pokoju (Dz.U. RP na uchodźstwie 1947 Nr 1, s. 3).

³² Dział urzędowy. Protokół zaprzysiężenia Prezydenta Rzeczypospolitej (Dz.U. RP na uchodźstwie 1947 Nr 2, poz. 1, s. 3).

premierom³³ – ich rola stopniowo traciła na politycznym znaczeniu. Dla Sowietów i wiernych im Polaków zmiana układu sił politycznych bezsprzecznie sprzyjała nowym zamierzeniom – inicjowanym i podejmowanym przez Kreml dwuetapowo w latach: 1944–1947 oraz 1947–1950.

1.2. Władze najwyższe w okresie budowy państwowości ludowej w latach 1944–1947

Proces zmian służących powołaniu w Polsce nowej władzy, przeciwnej polskiemu rządowi emigracyjnemu, zainicjowano dość wcześnie (na przełomie lat 1941–1942) powołaniem PPR. Niespełna rok później intencję tę zawarto w Manifeście Demokratycznych Organizacji Społeczno-Politycznych i Wojskowych z 15 lutego 1943 r. zapowiadającym utworzenie, tuż po wkroczeniu do Polski Armii Czerwonej, Krajowej Rady Narodowej jako jedynej reprezentacji woli, dążeń i interesów najszerzych mas społeczeństwa polskiego. Ideę tę zrealizowano w noc sylwestrową na przełomie 1943/1944 r. Z inspiracji przedstawicieli obozu komunistycznego (szczególnie PPR) z dniem 1 stycznia 1944 r. powołano Krajową Radę Narodową (KRN), z założenia będącą najwyższym organem władzy państwowej³⁴. Jej przewodniczącym (z okre-

³³ T. Bór-Komorowskiemu z dniem 2 VII 1947 r. (Dz.U. RP na uchodźstwie 1947 Nr 2, poz. 4) na okres do 10 II 1949 r. (Dz.U. RP na uchodźstwie 1949 Nr 1, poz. 2); T. Tomaszewskiemu powołanemu na funkcję premiera z dniem 7 IV 1949 (Dz.U. RP na uchodźstwie 1949 Nr 1, poz. 2), z dniem 10 VIII 1950 r. przerwano jego śmiercią (zob. Dział nieurzędowy. Zgon Prezesa Rady Ministrów Tadeusza Tomaszewskiego, s. 2; Dział urzędowy. Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 VIII 1950 r. o nadaniu Orła Białego ś.p. Prezesowi Rady Ministrów Tadeuszowi Tomaszewskiemu w uznaniu wielkich zasług położonych dla Rzeczypospolitej Polskiej; po nim, do chwili powołania nowego rządu, R. Odzierżyńskiemu (zob. Dział urzędowy. Powierzenie Ministrowi Obrony Narodowej gen. brygady dr. Romanowi Odzierżyńskiemu pełnienie obowiązków Prezesa Rady Ministrów do chwili powołania nowego rządu (Dz.U. RP, Londyn dnia 21 VIII 1950, Nr 1, s. 1 – cz. II) oraz dalszego sprawowania funkcji premiera (zob. Komunikat – Mianowanie Prezesa Rady Ministrów gen. brygady dr. Romana Odzierżyńskiego – Londyn 25 IX 1950 r. (Dz.U. RP 1950 Nr 3, poz. 4). Funkcję tę R. Odzierżyński pełnił do 8 XII 1953 r. (Dz.U. RP 1954 Nr 1, poz. 2).

³⁴ Do zadań KRN należało: „1. Kierowanie wojskową i cywilną walką i samoobrona narodu [...]. 2. Oparcie zagranicznej polityki Polski na podstawie szczerej przyjaźni i współpracy ze wszystkimi aliantami. Niezwłoczne podjęcie kroków w celu nawiązania stosunków ze Związkiem Sowieckim i oparcia ich na dobrosąsiedzkich podstawach przyjaźni i współpracy. 3. Walka o Polskę niepodległą i suwerenną. Włączenie w granice

ślonym we wrześniu 1944 r.³⁵ zakresem kompetencji³⁶) został B. Bierut. Po zajęciu pierwszych ziem na zachód od Bugu Ustawą Krajowej Rady Narodowej z dnia 21 lipca 1944 r.³⁷ utworzono (w Moskwie), jako namiastkę rządu, Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego (PKWN), którego przewodniczącym został E. Osóbka-Morawski. Następnego dnia, tj. 22 lipca 1944 r. PKWN ogłosił w Chełmie Lubelskim Manifest lipcowy; po niespełna dziesięciu dniach (od 1 sierpnia) z siedzibą w Lublinie. PKWN w swym programie negował konstytucję kwietniową z 1935 r. (nazywając ją bezprawną i faszystowską), deklarował działanie KRN i PKWN na podstawie Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r.³⁸ i zapowiedział obowiązywanie jej podstawowych założeń³⁹ do czasu uchwalenia

Państwa Polskiego wszystkich ziem polskich i zgermanizowanych przez przemoc niemiecką. Ustalenie wschodnich granic Polski, zgodnie z wolą ludności zamieszkującej ziemie wschodnie i na zasadzie przyjaznego porozumienia ze Związkiem Sowieckim. 4. Dążenie do przebudowy ustrojowej Polski w duchu szerokiej demokracji, nie tylko politycznej, lecz i gospodarczej, przez wywłaszczenie bez odszkodowania ziemi obszarniczej i oddanie jej chłopom i robotnikom rolnym, przez nacjonalizację wielkiego przemysłu, banków i transportu [...] oraz przez wydobycie z niewoli krzywdy i poniżenia mas pracujących Polski, zabezpieczenia ich przed głodem, bezdomnością, nędzą, ciemnotą i bezdomnością". Podaję za *Kształtowanie się podstaw programowych...*, s. 466. W kwestii oceny rozwiązań zawartych w statucie tymczasowym oraz początków kształtowania rad na terenach wyzwolonych zob. m.in. J. Szreniawski, *Rozwój historyczny rad narodowych w aspekcie prawno-ustrojowym*, w: *Z problematyki rad narodowych*, pod red. K. Sanda, Lublin 1962, s. 23 i n.; Z. Rybicki, *Rozwój rad narodowych w Polsce w latach 1944–1950*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1963, nr 15(2), s. 7 i n.

³⁵ Ustawa z dnia 11 IX 1944 r. o kompetencji Przewodniczącego Krajowej Rady Narodowej (Dz.U. 1944 Nr 5, poz. 23 ze zm.).

³⁶ Przewodniczącemu KRN przysługiwały wszystkie uprawnienia Marszałka Sejmu oraz zastępowanie Prezydenta, wobec opróżnienia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, i z tego tytułu wypełnianie funkcji określonych w art. 3 Ustawy z 1944 r. o kompetencjach Przewodniczącego KRN, do czasu ukonstytuowania się ciał parlamentarnych. Mocą Ustawy z dnia 31 XII 1944 r. o zmianie ustawy z dnia 11 IX 1944 r. o kompetencji Przewodniczącego Krajowej Rady Narodowej (Dz.U. 1944 Nr 19, poz. 97) zastąpiono wyraz „Przewodniczący” (KRN) we wszystkich artykułach wyrazem „Prezydent” (art. 1).

³⁷ Dz.U. 1944 Nr 1, poz. 1.

³⁸ Zasadność restytucji Manifestem lipcowym konstytucji marcowej uzasadnia no m.in. kwestionowaną przez wielu ówczesnych polityków legalnością konstytucji kwietniowej, uchwalonej przez Sejm w 1935 r. z naruszeniem regulaminu sejmowego. Zob. A. Peretiatkowicz, *Kodeks Polityczny i ważniejsze ustawy polityczne uzupełnione statutem Organizacji Narodów Zjednoczonych*, Poznań 1946, s. 5.

³⁹ Szerzej zob. W. Skrzydło, *Charakter i znaczenie polityczno-prawne Manifestu PKWN*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1959, nr 11(2), *passim*; K. Działocha, T. Trzciniński, *Zagadnienia obowiązywania Konstytucji Marcowej w Polsce Ludowej 1944–1952*, Wrocław 1977, *passim*.

nowej konstytucji przez Sejm Ustawodawczy, wyłoniony przez naród w wyborach⁴⁰. W opozycji do polskiego rządu emigracyjnego i jego delegatury w kraju⁴¹ (w Manifestie uznanego za samozwańczą władzę nielegalną) 31 grudnia 1944 r. w miejsce PKWN i dla realizacji jego zadań ustanowiono Rząd Tymczasowy RP, politycznie odpowiedzialny przed Krajową Radą Narodową. Ta dwutorowość polskich rządów (rządu emigracyjnego w Londynie oraz Rządu Tymczasowego), nie w pełni znajdująca zrozumienie na forum międzynarodowym, zaważyła na stanowisku wielkich mocarstw w Jałcie⁴² (4–11 lutego 1945 r.), które w 1945 r. opowiedziały się za rozwiązaniem kompromisowym⁴³. W następstwie prowadzonych rozmów i rokowań 28 czerwca 1945 r. (na krótko przed Konferencją Poczdamską, 17 lipca–2 sierpnia 1945 r.) ogłoszono komunikat o utworzeniu w Warszawie Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej (TRJN)⁴⁴ z premierem E. Osóbką-Morawskim oraz wicepremierami: W. Gomółką i S. Mikołajczykiem, oprotestowany przez politycznie słabnący rząd RP na uchodźstwie – 5 lipca 1945 r. uznany za nielegalny.

⁴⁰ Manifest lipcowy z 1944 r. stanowił, że „[p]odstawowe założenia Konstytucji Marcowej obowiązywać będą aż do zwołania wybranego w głosowaniu powszechnym, bezpośrednim, równym, tajnym i stosunkowym Sejmu Ustawodawczego, który uchwali, jako wyraziciel woli narodu, nową konstytucję”. Szerzej na ten temat zob. C. Ura, *Samo rząd terytorialny w Polsce Ludowej 1944–1950*, Warszawa 1972, s. 20.

⁴¹ Szerzej zob. W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, s. 381–383.

⁴² Traktat jałtański poprzedzało tajne spotkanie trzech wielkich mocarstw: USA, Wielkiej Brytanii i ZSRR w Teheranie w dniach 28 XI–1 XII 1943 r., bez konsultacji z polskim rządem i społeczeństwem.

⁴³ Rozwiązanie kompromisowe miało pogodzić stanowisko Stalina, który dopuszczał jedynie rozszerzenie składu Rządu Tymczasowego o wyznaczonych przez siebie polityków, oraz Churchilla, który oczekiwał rządu złożonego z działaczy delegatury rządu emigracyjnego i działaczy lubelskich. Misję medacyjną wypełniła strona amerykańska, w następstwie podjętych rokowań opowiadająca się za radziecką interpretacją uchwał jałtańskich. Szerzej na ten temat zob. A. Albert, *Najnowsza historia Polski 1914–1993*, t. 2 (1945–1993), Warszawa 1995, s. 14 i n.

⁴⁴ W większości jego skład tworzyli przedstawiciele administracji komunistycznej. Z czternastu jedynie pięć resortów (administracji, poczty i telegrafu, pracy i opieki społecznej, oświaty oraz rolnictwa) zajmowały osoby dokooptowane do rządu w konsekwencji zawartej ugody przez przedstawicieli trzech wielkich mocarstw. Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej został uznany przez: Szwecję (29 VI 1945 r.), Francję (4 VII 1945 r.), Stany Zjednoczone Ameryki Północnej i Wielką Brytanię (5 VII 1945 r.) i inne państwa koalicji antyhitlerowskiej, np. Chiny, Kanadę, Włochy, co skutkowało wycofaniem uznania legalnego, w świetle Konstytucji z 1935 r., rządu emigracyjnego w Londynie. TRJN natomiast nie uznały m.in. Irlandia, Kuba, Liban, Watykan, Salwador.

1.3. Podstawa prawno-ustrojowa władz najwyższych w latach 1947–1952

Wraz z zapowiadaniem przez PKWN w Manifestie lipcowym utworzeniem Sejmu Ustawodawczego w wolnych wyborach sprawą ważną stało się przygotowanie ordynacji wyborczej. Zgodnie z zapowiedzią Manifestu odwołującego się do konstytucji marcowej nie bez powodu można było zakładać, że wybory będą uwzględniały wzorce demokratycznej powszechności, bezpośredniości, równości, tajności i że będą stosunkowe. Spełnienia tych warunków nie zapowiadał jednak projekt ordynacji wyborczej przedłożony we wrześniu 1946 r. przez komisję kontrolowaną przez PPR. Mimo to na XI (wrześniowej) sesji Krajowej Rady Narodowej projekt ten uchwalono⁴⁵.

Nowo wybrany Sejm⁴⁶ (jednoizbowy⁴⁷) na swym pierwszym posiedzeniu 4 lutego 1947 r. uchwalił Ustawę Konstytucyjną o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej⁴⁸ i dokonał obsady tego urzędu, w drodze wyboru, na okres siedmioletniej kadencji. Na urząd Prezydenta wybrano B. Bieruta. Urząd ten B. Bierut sprawował do 1952 r. Cztery dni po wyborach do Sejmu Ustawodawczego (8 lutego 1947 r.) TRJN ustąpił i tego samego dnia Sejm powołał nowy rząd (z premierem J. Cyrankiewiczem), który działał do 20 listopada 1952 r.⁴⁹ 19 lutego 1947 r. Sejm Ustawodawczy uchwalił Ustawę Konstytucyjną o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁰, zwaną małą (lutową) konstytucją⁵¹. Konstytucja wprowadziła pięcioletnią kadencję Sejmu, powierzając

⁴⁵ Chodzi tu o sesję, którą KRN odbyła 22 IX 1946 r. Szerzej zob. S. Wójcik, *Na trzydziestolecie wyborów w Polsce*, „Zeszyty Historyczne” 1978, nr 43(287), s. 34.

⁴⁶ Wybory do Sejmu Ustawodawczego odbyły się 19 I 1947 r.

⁴⁷ W głosowaniu ludowym przeprowadzonym w Polsce 30 VI 1946 r. na podstawie ustawy o głosowaniu ludowym uchwalonej przez KRN 27 IV 1946 (określającą treść pytań referendalnych i termin głosowania) na jedno z trzech pytań – czy jesteś za zniesieniem Senatu, blisko 70% ludności udzieliło odpowiedzi twierdzącej.

⁴⁸ Dz.U. 1947 Nr 9, poz. 43.

⁴⁹ Niespełna miesiąc wcześniej odbyły się wybory do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Przejmąco wysokiej frekwencji – 95,03% wyborców uprawnionych do głosowania zdecydowaną przewagą – 99,8% ważnie oddanych głosów uzyskali kandydaci Frontu Narodowego (Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 28 X 1952 r. w sprawie wyników wyborów do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 28 X 1952 r. (M.P. 1952 Nr A-91, poz. 1414).

⁵⁰ Dz.U. 1947 Nr 18, poz. 71.

⁵¹ O charakterze tzw. konstytucji lutowej zob. A. Peretiatkowicz, *Konstytucja Lutowa*, „Administracja i Samorząd na Ziemiach Odzyskanych”, Poznań 1947, Seria A, nr 5–6, s. 159 i n.

mu poza władzą ustawodawczą kompetencję w zakresie kontroli nad rządem i za jego pośrednictwem administracji państwowej. Nazywając Sejm „organem zwierzchniej władzy Narodu Polskiego”, mała konstytucja przypisywała Sejmowi dominującą pozycję w strukturze organów państwowych. Władzę wykonawczą miały sprawować trzy organy: (1) Prezydent – wybierany przez Sejm Ustawodawczy na okres 7 lat, przy kworum 1/3 ustawowej liczby posłów – reprezentujący państwo na zewnątrz. W jego gestii spoczywało mianowanie premiera, powoływanie i odwoływanie ministrów; zwoływanie, odraczanie i zamykanie sesji sejmowych, wydawanie rozporządzeń wykonawczych, zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi, stosowanie prawa łaski. Prezydent nie ponosił odpowiedzialności politycznej, jego akty wymagały kontrasygnaty premiera i odpowiedzialnego ministra, przed Sejmem ponosił natomiast odpowiedzialność konstytucyjną; (2) Rada Państwa – będąca nowym organem ustrojowym, wzorowanym na rozwiązaniach radzieckich, na czele której stał Prezydent Rzeczypospolitej⁵², do której kompetencji należało sprawowanie zwierzchniego nadzoru nad radami narodowymi, zatwierdzanie dekretów z mocą ustawy wydawanych przez rząd, rozpatrywanie sprawozdań Najwyższej Izby Kontroli, podejmowanie uchwał o wprowadzeniu stanu wyjątkowego i wojennego i (3) Rada Ministrów – kierująca administracją państwową. Rząd miał również prawo inicjatywy ustawodawczej⁵³ oraz prawo wydawania rozporządzeń jako aktów wykonawczych ustawy. Rząd i ministrowie (powoływani na wniosek rządu) ponosili odpowiedzialność polityczną i konstytucyjną przed Trybunałem Stanu.

Mała konstytucja z 1947 r., zgodnie z jej tytułem, nie normowała spraw administracji terenowej. Poza zakresem jej regulacji pozostała także sfera praw i wolności obywatelskich. Było to konsekwencją zapowiedzi Manifestu PKWN opowiadającego się (w istocie iluzorycznie) za obowiązywaniem demokratycznych zasad zawartych w Konstytucji z marca 1921 r.

Wprawdzie konstytucja lutowa obowiązywała do 1952 r., tj. do czasu przyjęcia przez Sejm konstytucji, jej uchwalenie poprzedzał okres długotrwałego kryzysu parlamentarnego w Polsce Ludowej⁵⁴. Wywołały

⁵² Poza Prezydentem skład Rady Państwa tworzyli: Marszałek Sejmu, trzech wice-marszałków oraz – w razie konfliktu zbrojnego – naczelny dowódca Wojska Polskiego.

⁵³ Zob. też ustawy o jednobrzmiącym tytule – o upoważnieniu Rządu do wydawania dekretów z mocą ustawy z dnia 4 VII 1947 r. (Dz.U. 1947 Nr 49, poz. 252) i z dnia 25 VI 1948 r. (Dz.U. 1948 Nr 33, poz. 223).

⁵⁴ M. Kallas, *Historia ustroju Polski X-XX wiek*, Warszawa 1996, s. 345.

go rosnące w siłę organy pozaparlamentarne, szczególnie urząd Prezydenta, który po powstaniu w roku 1948 Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (PZPR) funkcję tę łączył z funkcją przewodniczącego Komitetu Centralnego PZPR, oraz rządu – znacznie umocnionego w swej funkcji prawodawczej. W efekcie, wbrew postanowieniom małej konstytucji, praktyka ta prowadziła do ograniczania roli Sejmu. Procesowi temu sprzyjało umacnianie się jako przewodniej – partii komunistycznej i uzasadnianie, zgodnie z jej ideami przewodnimi narzuconymi po II wojnie światowej przez Związek Socjalistyczny Republik Radzieckich (ZSRR), potrzeby tworzenia nowej „proletariackiej” państwowości polskiej. Urzeczywistnienie tego stanu rzeczy znalazło swe odbicie w ideologicznym założeniu, że „państwo jest dyktaturą proletariatu, a kierowniczą w nim rolę ma spełniać partia komunistyczna”.

2. Administracja terytorialna w latach 1944–1950

Polityczny wpływ Związku Radzieckiego na zakres ustrojowych przemian nie ograniczał się do władz najwyższych. Dotyczył także aparatu zarządu terenowego, którego trzon miały stanowić rady narodowe⁵⁵ – wdrażane w każdej polskiej jednostce podziału terytorialnego (województwie, powiecie i gminie). Już na swym inauguracyjnym posiedzeniu KRN uchwaliła Statut Tymczasowy Rad Narodowych, którego art. 2 głosił: „[...] KRN sprawuje władzę na obszarze całej Polski w oparciu o system rad narodowych”, przy oparciu ich organizacji na dotychczasowym podziale terytorialnym. Do udziału w tworzeniu rad narodowych powoływał organizacje demokratyczno-niepodległościowe, zarazem przyjmując, że każda rada miała prawo kooptowania do swego składu osoby o poglądach demokratycznych i postępowych, w ilości nie przekraczającej 20% ogólnej liczby składu danej rady. Tym samym KRN

⁵⁵ Z. Leoński, *Ewolucja rad narodowych w Polsce Ludowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1984, nr 46(4), s. 2. Chodziło też o stworzenie „konkurencyjnego” ośrodka władzy wobec ekspozytur rządu londyńskiego w kraju – rad narodowych, przejmujących stosownie do wyzwalania określonych terenów funkcje władzy państwowej. Model ów odzwierciedlono w statucie tymczasowym rad narodowych, uchwalonym przez KRN 1 I 1944 r. „Moralno-prawną” podstawą ich powołania miały być zasady konstytucji marcowej z roku 1921 r. oraz manifest demokratycznych organizacji społeczno-politycznych i wojskowych z grudnia 1943 r. (por. art. 1 statutu). W modelu tym dostrzegano swoistą realizację hasła „pełnia władzy w ręce rad”, jako że KRN sprawować miała władzę, opierając się na systemie terenowych rad narodowych.

powierzone jej zadania wykonywała za pośrednictwem utworzonych konspiracyjnie rad narodowych: wojewódzkich, powiatowych, miejskich i gminnych. Pierwsza utworzona została 18 lutego 1944 r. w Lublinie, była to wojewódzka rada narodowa, tydzień później utworzono Radę Narodową Warszawy. Łącznie utworzono osiem wojewódzkich rad narodowych, ponad 100 rad miejskich i powiatowych oraz około 300 gminnych⁵⁶.

Zapowiedź dalszej rozbudowy rad narodowych i tworzenia opartego na nich, jak i na nieznanej dotąd instytucji pełnomocników, terenowego aparatu administracyjnego zawierał również Manifest PKWN. Rychło okazało się jednak, że rady narodowe stały się organami z trudem radzącymi sobie w warunkach odbudowy kraju, zmiany granic państwowych i związanego z tym procesem przemieszczania się ludności, skomplikowanej sytuacji w stosunkach wewnętrznych, ale też bardzo sceptycznej ich oceny przez społeczeństwo polskie postrzegające rady narodowe jako instrument służący sowietyzacji kraju⁵⁷.

Względy te spowodowały, że pierwotny zamysł budowy w Polsce administracji lokalnej, opierającej się wyłącznie na radach narodowych i instytucji pełnomocników (delegatów, uspołecznionych przedstawicieli⁵⁸) zarzucono dość wcześnie. Idea rad narodowych wprawdzie nie została podważona, niemniej PKWN, modyfikując założenia Tymczasowego Statutu Rad Narodowych, odszedł od pierwotnej koncepcji przekazania wyłącznie radom władzy administracyjnej w terenie⁵⁹. Mocą swego dekretu z 2 sierpnia 1944 r. reaktywował instytucję wojewodów i starostów jako organy administracji ogólnej. Nie był to wybór podyktowany odstępieniem od pierwotnej koncepcji KRN i PKWN. Już bowiem tegoż roku KRN Ustawą z dnia 11 września o organizacji i zakresie działania rad narodowych⁶⁰ tworzyła na oswoobodzonych od

⁵⁶ Podaję za A. Ajnenkiel, *Administracja w Polsce. Zarys historyczny*, Warszawa 1975, s. 134.

⁵⁷ Szerzej zob. W. Mróz, *Terenowy aparat władzy i administracji w świetle ustawodawstwa, doktryny i praktyki (wybrane zagadnienia z zakresu funkcjonowania organów lokalnych w województwie rzeszowskim w latach 1944–1950)*, w: *Z historii państwa, prawa, miast i Polonii. Prace ofiarowane Profesorowi Władysławowi Ćwikowi w czterdziestolecie jego pracy twórczej*, pod red. J. Ciągwy, T. Opas, Rzeszów 1998, s. 18; M. Jaroszyński, *Zagadnienia rad narodowych. Studium prawnopolityczne*, Warszawa 1961, s. 14, 167 i n.

⁵⁸ E. Ura, *Kształtowanie się pozycji prawnej i funkcji wojewody na przestrzeni lat*, „*Studia Prawa Publicznego*” 2023, nr 1(41), s. 18.

⁵⁹ A. Ajnenkiel, op. cit., s. 130 i n.; Z. Dawidowicz, *Zarys ustroju organów administracji terytorialnej w Polsce*, Warszawa 1976, s. 18.

⁶⁰ Dz.U. 1944 Nr 5, poz. 22.

okupanta terenach Rzeczypospolitej Polskiej we wszystkich jednostkach podziału terytorialnego – rady narodowe jako tymczasowe organy ustawodawcze i samorządowe⁶¹, określając tym samym prawnie ich pozycję. Tymczasowość tworzonych rad narodowych uzasadniano czasem potrzebnym do powołania, w myśl Konstytucji z 17 marca 1921 r., stałej politycznej reprezentacji narodu (art. 1). Od koncepcji tej częściowo odstąpiono w roku 1946. Nowelizacją z tego roku⁶² ustawy wrześniowej z 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych znacznie wzmocniono ich pozycję, przekształcając je w organy planowania działalności publicznej oraz kontroli nad rządowymi i samorządowymi organami wykonawczymi. Nowela dawała radom, nie bez sporów w doktrynie⁶³, znaczną samodzielność i rozszerzyła zakres ich działania. W roku 1944 reaktywowano również Dekretem PKWN

⁶¹ Szerzej na temat ówczesnie tworzonych rad narodowych pisali m.in. A. Ajnenkiel, op. cit., s. 142 i n.; J. Szreniawski, op. cit., s. 11 i n.; Z. Rybicki, *System rad narodowych w PRL*, Warszawa 1971, s. 106 i n.

⁶² Ustawa z dnia 3 I 1946 r. o zmianie ustawy z dnia 11 IX 1944 roku o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz.U. 1946 Nr 3, poz. 19). Zob. też Obwieszczenie Prezydenta Krajowej Rady Narodowej z 14 I 1946 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy z dnia 11 IX 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz.U. 1944 Nr 3, poz. 26).

⁶³ System terenowych organów przedstawicielskich tworzyły: Krajowa Rada Narodowa wraz z podległymi jej radami narodowymi (wojewódzkimi, powiatowymi i gminnymi) i ich prezydiami wybieranymi z własnego grona. Wprowadzona zmiana w określeniu istoty rad narodowych w doktrynie początkowo nie była przyjmowana jednoznacznie. Spór zapoczątkowany przez W. Morawskiego toczył się głównie wokół tego, czy ówczesne rady narodowe były jedynie organami uchwałodawczymi samorządu terytorialnego czy też były to organy nasycone cechami właściwymi dla ustroju socjalistycznego (W. Morawski, w: *Zagadnienia rad narodowych w Polsce Ludowej*, Warszawa 1954, s. 44 i n.). Zgodności nie było także w kwestii ustalenia znaczenia roli samorządu terytorialnego jako czynnika demokracji, co podkreślali m.in. E. Wichura-Zajdel, *Ludzie społeczni. Rady narodowe w Polsce współczesnej*, Katowice 1949, s. 32 i n.; C. Ura, op. cit. W ocenie niektórych autorów, zob. np. S. Gebert, *Rady narodowe. Ustrój i działalność*, Warszawa 1971, s. 23; M. Jaroszyński, *Zagadnienia rad narodowych. Studium prawnopolityczne*, Warszawa 1961, s. 16, dominował natomiast pogląd o istotnej roli organów administracji rządowej w systemie modelu socjalistycznego zarządzania.

Organem wykonawczym ówczesnych rad narodowych było ich prezydium. Prezydium kierowało pracą rady narodowej, reprezentowało ją na zewnątrz, sprawowało bieżącą kontrolę społeczną nad wojewodą (starostą), a także poza dbałością o przygotowanie obrad plenarnych rady dozorowało wykonanie jej uchwał, koordynowało i pomagało komisjom rady. Szerzej o ówczesnej roli prezydium zob. m.in. K. Biskupski, J. Starościak, *Rady narodowe. Wykład o ustroju i komentarz do ustawy*, Warszawa 1946, s. 49, 88; W. Morawski, op. cit., s. 58–60; Z. Rybicki, *Działalność i organizacja rad narodowych w PRL*, Warszawa 1965, s. 269–270.

z dnia 23 listopada o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego⁶⁴ administrację samorządową, tworząc w ten sposób iluzję nawiązania do polskiego, w klasycznym rozumieniu, dualizmu w administracji lokalnej. Pewne odrębności zachowano jedynie (przejściowo) na obszarach odzyskanych Ziemi Północnych i Zachodnich, przez powierzenie kompetencji Ministrowi Ziemi Odzyskanych (w miejsce Ministra Administracji Publicznej). Na tych terenach funkcję organów administracji rządowej ogólnej początkowo powierzono okręgowym i obwodowym pełnomocnikom rządu, od wejścia w życie dekretu o zarządzie Ziemi Odzyskanych⁶⁵ – wojewodom i starostom (art. 6), z szerokim zwierzchnim kierownictwem nad wszystkimi działami zarządu państwowego (art. 2) i prawem wydawania w tym zakresie służbowych zarządzeń wszystkim władzom, urzędom i organom urzędowym w granicach zakresu działania Ministerstwa Ziemi Odzyskanych (art. 7).

3. Wojewoda w systemie terenowych organów w latach 1944–1950

Instytucję wojewody (również starosty) – jako jednoosobowy organ ściśle podporządkowany organom administracji centralnej przywrócono Dekretem PKWN z dnia 21 sierpnia 1944 r. o trybie powoływania władz administracji ogólnej I i II instancji⁶⁶. Niecały miesiąc później (11 września 1944 r.) ustawą uzupełniono system administracji rządowej instytucją rad narodowych (określanych jako tymczasowe organy uchwałodawcze i samorządowe⁶⁷), a niespełna dwa miesiące później (23 listopada 1944 r.⁶⁸) reaktywowano, w drodze dekretu, pochodzącą z okresu międzywojennego instytucję administracji samorządowej. Niewątpliwie dekret ten rozwijał i umacniał pozycję rad narodowych jako

⁶⁴ Dz.U. 1933 Nr 14, poz. 74. Ustawę tę uchylono 13 IV 1950 r. Ustawą z dnia 20 III 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. 1950 Nr 14, poz. 130).

⁶⁵ Dekret z dnia 13 XI 1945 r. o zarządzie Ziemi Odzyskanych (Dz.U. 1945 Nr 51, poz. 295). Ministrem Ziemi Odzyskanych został sekretarz generalny PZPR i zarazem wicepremier rządu Władysław Gomułka. Ministerstwo Ziemi Odzyskanych istniało do 21 I 1949 r. Zostało zniesione Ustawą z dnia 11 I 1949 r. o scaleniu zarządu Ziemi Odzyskanych z ogólną administracją państwową (Dz.U. 1949 Nr 4, poz. 22).

⁶⁶ Dz.U. 1944 Nr 2, poz. 8.

⁶⁷ Dz.U. 1944 Nr 5, poz. 22.

⁶⁸ Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 XI 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego (Dz.U. 1944 Nr 14, poz. 74).

reprezentantów samorządu terytorialnego. Na mocy dekretu z 23 listopada 1944 r. utworzono organy samorządu terytorialnego na obszarze całego kraju i na wszystkich szczeblach podziału terytorialnego, włącznie z samorządem stopnia wojewódzkiego⁶⁹.

Rady narodowe, jako organy przedstawicielstwa ludności były organami uchwałodawczymi samorządu terytorialnego⁷⁰, a zarazem (od 1946 r.⁷¹) organami planowania działalności publicznej oraz kontroli nad działalnością rządowych i samorządowych organów wykonawczych. Organami wykonawczymi tego samorządu były w województwach wydziały wojewódzkie, którym z urzędu przewodniczyli wojewodowie lub ich zastępcy.

W ten sposób w latach 1944–1950 organizację organów zarządu terenowego charakteryzowało istnienie rad narodowych i ich własnych organów, jako nowych w swej treści instytucji, oraz dwóch pionów administracji: rządowej i samorządowej.

Dekret z 21 sierpnia 1944 r. w prawie niezmienionej postaci utrzymał zasady organizacyjne administracji rządowej, określone Rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 r.⁷² Normował jednak inaczej (3.1.) tryb powoływania i odwoływania wojewodów oraz (3.2.) przy zachowaniu niemal dotychczasowych kompetencji i zadań, (3.3.) ich stosunek do terenowych organów przedstawicielskich – rad narodowych, i pozycji w strukturze administracji samorządowej. Przepisom tego dekretu nie podlegali w okresie przejściowym (3.4.) wojewodowie, których właściwość miejscowa rozciągała się na obszarze tzw. Ziemi Odzyskanych.

Do 6 maja 1945 r. na odmiennych zasadach zorganizowana była także administracja Śląska⁷³.

⁶⁹ W pewnym zakresie zrealizowano zatem postanowienie art. 65 konstytucji marcowej, zapowiadającej powołanie samorządu również na szczeblu wojewódzkim.

⁷⁰ W. Witkowski trafnie podkreśla, że „[p]ołączenie systemu rad narodowych [...] z tradycyjnymi rozwiązaniami samorządu terytorialnego stanowiło [...] niewątpliwie decyzję polityczną o wydzwięku propagandowym – mającym upowszechnić obce ustrojowe rady wśród opinii publicznej”. W. Witkowski, op. cit., s. 424.

⁷¹ Ustawa z dnia 3 I 1946 r. o zmianie ustawy z 11 IX 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz.U. 1946 Nr 3, poz. 19).

⁷² Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 I. 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dz.U. 1928 Nr 11, poz. 86 ze zm.).

⁷³ Odrębny ustrój województwa śląskiego wprowadzony ustawą z 15 VI 1920 r. (Dz.U. 1920 Nr 75, poz. 97) zniesiono Ustawą konstytucyjną z dnia 6 V 1945 r. o zniesieniu statutu organicznego województwa śląskiego (Dz. 1945 Nr 17, poz. 92). Szerzej

3.1. Powoływanie i odwoływanie wojewody

Wojewodę, jako kierownika urzędu wojewódzkiego (art. 1)⁷⁴, powoływał (mianował) i odwoływał PKWN na wniosek kierownika (ministra) resortu administracji publicznej, od 31 grudnia 1944 r. czynił to Rząd Tymczasowy na wniosek Ministra Administracji Publicznej. Zgodnie zaś z Ustawą Konstytucyjną z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 1 pkt 7 Dekretu z dnia 25 października 1948 r. o zmianie ustawy o państwowej służbie cywilnej⁷⁵ wojewodów mianował Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Ministra Administracji Publicznej w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów. Przepisy obu dekretów jednocześnie przewidywały obowiązek zasięgania opinii właściwej wojewódzkiej rady narodowej⁷⁶. Włączenie czynnika społecznego do trybu powoływania terenowych organów administracji ogólnej było istotnym *novum* w porównaniu z okresem międzywojennym. Był to wpływ słaby w prawnym założeniu. Radom przysługiwał głos opiniodawczy, który w praktyce okazał się jeszcze słabszy, choć twierdzono również, że opinia wojewódzkiej rady narodowej o kandydacie na stanowisko wojewody dla organu powołującego (mianującego) miała charakter wiążący. Jak pisał m.in. J. Starościk, z racji tego „[...] że rady narodowe poza złożeniem opinii o mianowaniu uprawnione są do składania wniosków o odwoływanie [...] wojewodów i że w stosunku do wojewody [...] mianowanego wbrew opinii rady rada mogłaby niezwłocznie wystąpić z wnioskiem o odwołanie – praktyka stała na stanowisku, że opinia rady narodowej przy mianowaniu

zob. K. Wojtczak, *Pozycja prawna wojewody w procesie przemian II Rzeczypospolitej*, „Studia Prawa Publicznego” 2021, nr 3(35), s. 28 i n.

⁷⁴ W świetle Rozporządzenia Prezydenta RP z 19 I 1928 r. wojewoda był organem drugiej instancji, a urząd wojewódzki jego aparatem pomocniczym. Zgodnie z brzmieniem art. 1 Dekretu z 21 VIII 1944 r. organem administracji był urząd wojewódzki, a wojewoda jego kierownikiem. Przy niejasności tego postanowienia trafnie w literaturze przedmiotu stawiano pytanie, czy organem administracji ogólnej II instancji był wojewoda czy urząd wojewódzki. Słusznie również podkreślano, że zgodnie z postanowieniami dekretu (nie tylko jego art. 1) organem administracji II instancji był wojewoda, a urząd wojewódzki tylko aparatem pracy tego organu. Por. np. J. Służewski, *Wojewoda w systemie administracji państwowej*, Warszawa 1981, s. 43; J. Starościk, *System organizacyjny administracji polskiej. Nauka administracji i prawa administracyjnego*, Warszawa 1949, s. 76.

⁷⁵ Dz.U. 1948 Nr 50, poz. 381; dekret wszedł w życie z dniem 1 I 1949 r.

⁷⁶ Również po zasięgnięciu opinii wojewódzkiej rady narodowej Minister Administracji Publicznej powoływał zastępcę wojewody.

wojewodów [...] jest opinią o charakterze wiążącym⁷⁷. Nie sposób nie dostrzec w tym nazbyt szerokiej wykładni przepisu normującego obsadę stanowiska wojewody. Warunek ten mógłby bowiem zostać spełniony (bądź nie) dopiero wtedy, gdyby rada zechciała, z własnej inicjatywy (lub z inicjatywy jednej z rad powiatowych danego województwa), wystąpić z wnioskiem o odwołanie wojewody. Z uprawdopodobnienia prawnej możliwości takiego zachowania się rady w żadnym razie nie można wyprowadzać tezy, że opinia rady o kandydacie ma charakter wiążący. Opinia rady o kandydacie na stanowisko wojewody i jego odwołanie z inicjatywy własnej rady to nie są działania (czynności) tożsame. To prawda, przepisy nie wskazywały przesłanek uzasadniających wystąpienie przez radę z własnej inicjatywy z wnioskiem o odwołanie wojewody. Nie oznacza to wszakże, że dla odwołania wojewody wystarczyło jedynie jej niezadowolony z kandydata, a nie ocena działań już powołanego (mianowanego) wojewody.

Odwołanie wojewody przez organ powołujący następowało na wniosek Ministra Administracji Publicznej. Rada wojewódzka mogła żądać ustąpienia wojewody, występując z inicjatywy własnej lub jednej z powiatowych rad narodowych danego województwa (art. 2⁷⁸).

3.2. Kompetencje i zadania wojewody

Wojewoda, tak jak w okresie międzywojennym, był przedstawicielem rządu i szefem zespolonych organów administracji ogólnej⁷⁹.

Z tytułu pełnienia pierwszej z funkcji wojewoda: (1) reprezentował Radę Ministrów podczas uroczystych wystąpień, pod warunkiem że Prezes Rady Ministrów nie ustanowił specjalnego delegata. Na pojawiającą się wówczas wątpliwość, czy funkcji tej nie powinien sprawować przewodniczący wojewódzkiej rady narodowej wskazywano jednoznacznie, iż jest to uprawnienie wojewody⁸⁰; (2) koordynował działalność admi-

⁷⁷ M. Jaroszyński, op. cit., s. 17; J. Starościk, op. cit., s. 77.

⁷⁸ Przepis ten utracił moc obowiązującą z dniem 31 XII 1948 r. z mocy art. 6 Dekretu z dnia 25 X 1948 r. o zmianie ustawy z 17 II 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz.U. 1948 Nr 50, poz. 381).

⁷⁹ Obok organów administracji ogólnej (wojewodów i starostów), czyli tzw. organów administracji zespolonej działały liczne samodzielne organy rządowej administracji niezespolonej, np. urzędy prasy i propagandy, organy administracji finansowej (izby i urzędy skarbowe).

⁸⁰ J. Starościk, op. cit., s. 78.

nistracji na obszarze województwa zgodnie z linią działalności rządu; (3) sprawował ogólny nadzór nad sprawami osobowymi funkcjonariuszy państwowych ze stanowiska wymogów bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego (ograniczony do pracowników państwowych pozostających w stosunku publicznoprawnym przewidzianym ustawą z dnia 17 lutego 1922 r.⁸¹), a ponadto (4) uzgadniał działalność administracji cywilnej (zespolonej i niezespolej) oraz interesy gospodarcze województwa z potrzebami obrony Państwa.

Wojewoda jako szef administracji ogólnej drugiej instancji kierował bezpośrednio działami administracji zespolonej, w rozmiarze zbliżonym do wyznaczonego przepisami okresu międzywojennego (rozporządzenia Prezydenta RP z 1928 r.), i z tego tytułu był uprawniony do wydawania wytycznych starostom, wydawania decyzji administracyjnych, w tym decyzji w postępowaniu odwoławczym od decyzji starostów, był też wykonawcą poleceń i wytycznych organów centralnych. W jego gestii spoczywało nadto prawo wydawania rozporządzeń wykonawczych do ustaw, w sytuacjach przez nie przewidzianych, a także rozporządzeń porządkowych. Te ostatnie wojewoda mógł wydawać w sprawach normujących bezpieczeństwo, spokój i porządek publiczny w województwie⁸².

W wyniku realizacji powierzonych kompetencji i zadań wojewodzie podlegały zatem służbowo i organizacyjnie sprawy resortu administracji publicznej, chyba że ich wykonanie leżało w gestii innego resortu. Sam zaś podlegał organizacyjnie i służbowo Ministrowi Administracji Publicznej i był funkcjonalnie zależny od szefów różnych resortów.

⁸¹ W istocie uprawnienia wojewody nie dotyczyły znacznej liczby pracowników administracji, w tym okresie zatrudnionych na podstawie umowy cywilnoprawnej. Szerzej zob. B. Wasiutyński, *Ustrój władz administracyjnych, rządowych i samorządowych*, Poznań 1933, s. 44.

⁸² Prawo wydawania przez wojewodę rozporządzeń porządkowych zostało znacznie uszczuplone przez wyłączenie spod jego kompetencji dbałości o sprawy bezpieczeństwa w województwie (od 1928 r. do kompetencji wojewody należała nadto troska o spokój i porządek publiczny) wobec utworzenia niezespolejonych urzędów bezpieczeństwa publicznego (począwszy od połowy 1944 r., od 1 I 1945 r. – Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego) oraz usytuowania korpusu milicji wyłączającego jego podległość wojewodzie. Mocą Dekretu PKWN z 7 X 1944 r. o Milicji Obywatelskiej (Dz.U. 1944 Nr 7, poz. 33) milicja stała się prawnopubliczną formacją służby Bezpieczeństwa Publicznego podległą kierownikowi resortu bezpieczeństwa publicznego (art. 1 i 4), poddaną kontroli społecznej rad narodowych za pośrednictwem swoich prezydiów (art. 7). O służbie bezpieczeństwa tego okresu zob. m.in. S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007, s. 16 i n.

Pełnienie przez wojewodę obu tych funkcji na tle stosowania dekretu PKWN z 21 sierpnia 1944 r. oraz ustawy z 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych – częściowo zmieniających rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 19 stycznia 1928 r. w praktyce budziło wątpliwość co do jego roli i stanowiska w województwie. Wątpliwość tę (podniesioną przez jedno z ówczesnych ministerstw) uzasadniano postanowieniami dekretu PKWN w zakresie powoływania i odwoływania wojewody oraz ustawy z 1944 r. poddającymi wojewodę społecznej kontroli rady, jak i uchwałom i jej decyzjom w zakresie spraw samorządowych, uchylającymi bądź zmieniającymi postanowienia art. 9 i następnych rozporządzenia z 1928 r. w odniesieniu do stanowiska wojewody. Wątpliwości tych nie podzielił ówczesny Prezes Rady Ministrów (E. Osóbka-Morawski), apelując do ministrów w drodze Komunikatu o ścisłe przestrzeganie stanowiska prawnego, zgodnie z którym „[w]ojewoda jest nadal przedstawicielem Rządu i Szefem administracji ogólnej. Jako przedstawiciel Rządu wojewoda ma prawo i obowiązek wyłącznego reprezentowania rządu oraz koordynowania działalności całej administracji państwowej na obszarze województwa w myśl programu działania rządu. Pod tym względem uprawnienia wojewody w niczym nie zostały naruszone [...]”⁸³.

Tak jak w okresie międzywojennym aparatem pracy wojewody był nadal urząd wojewódzki, którym kierował on jednoosobowo. W jego skład wchodziły działy lub wydziały z zakresem czynności określonym statutem organizacyjnym. I na tym kończyły się podobieństwa rozwiązań.

3.3. Stosunek wojewody do terenowych organów przedstawicielskich – rad narodowych i jego pozycja w strukturze administracji samorządowej

Wprowadzenie rad narodowych (wrzesień 1944 r.) oraz nowe ukształtowanie w terenie ustroju administracji samorządowej (listopad 1944 r.) nie pozwalało na analogię do dotychczasowego stosunku między wojewodą a ogniwami samorządowymi⁸⁴. Rady narodowe stały się tymczasowymi, uchwałodawczymi organami samorządowymi,

⁸³ Okólnik nr 52 Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 X 1945 r. w sprawie stanowiska wojewody (Dz. Urz. Min. Oświaty Nr 5, poz. 213).

⁸⁴ Zob. też A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1977, s. 129 i n.

realizującymi – poza sprawami z zakresu samorządu – kompetencje właściwe dla organów władzy państwowej⁸⁵, przy ich wzmocnieniu począwszy od stycznia 1946 r.⁸⁶ Wojewodę poddano kontroli społecznej wojewódzkiej rady narodowej (ściślej jej prezydium) i zobowiązano do składania jej okresowych sprawozdań z ogólnej linii swojej działalności. Wojewoda przestał być przewodniczącym rady wojewódzkiej (z tytułu zajmowanego stanowiska w skład wojewódzkiej rady narodowej jednak wchodził), funkcję tę przejęło wybierane przez radę prezydium, jemu natomiast przepisy powierzyły pełnienie funkcji przewodniczącego wydziału wojewódzkiego samorządu. I z racji tej funkcji wojewoda we wszystkich sprawach mieszczących się w zakresie kompetencji samorządu terytorialnego podlegał wojewódzkiej radzie narodowej.

Zasadnicza różnica wyrażała się nadto w tym, że wydział wojewódzki (kolegialny organ administracji samorządowej) był wykonawczym organem wojewódzkiej rady narodowej przez nią wybieranym. Przyznanie radzie uprawnień w sprawach związanych z obsadą stanowiska wojewody miało tu zatem istotne znaczenie. Wojewoda jako przewodniczący wydziału wojewódzkiego reprezentował bowiem ten organ na zewnątrz, podejmował jednoosobowo, w wypadkach niecierpiących zwłoki, niezbędne zarządzenia w sprawach należących do zakresu działania wydziału. Jednakże funkcja przewodniczącego wydziału wojewódzkiego także wojewodzie umożliwia (pośrednio) wpływ na pracę i funkcjonowanie samej rady. Do wydziałów należało bowiem m.in.: przygotowywanie spraw mających wejść pod obrady rady lub jej prezydium, wykonywanie uchwał tych organów, wykonywanie na zlecenie rady lub prezydium kontroli nad działalnością organów wykonawczych samorządu niższego stopnia. Nie bez znaczenia było i to, że wszystkie

⁸⁵ M. Jaroszyński pisał, iż „[k]ontrola jest bardzo istotnym atrybutem władzy. Sprawując ją nad całą administracją i gospodarką publiczną, rady narodowe wykraczały daleko poza granice funkcji samorządu terytorialnego i stawały się terenowymi organami władzy państwowej” – M. Jaroszyński, op. cit., s. 23. Zob. też J. Starościak, op. cit., s. 76. Na poglądy przeciwne wskazuje W. Morawski, op. cit., s. 92 i n.

⁸⁶ Znowelizowanie ustawy z września 1944 r. o radach narodowych Ustawą z dnia 3 I 1946 r. (tekst jedn. Dz.U. 1946 Nr 3, poz. 26) i nadanie jej art. 1 nowego brzmienia (§ 2 art. 1) pozwalało na przyjęcie poglądu, że „[z]mieniony art. 1 nie rozróżniał już funkcji państwowych i samorządowych realizowanych przez rady narodowe”. Takie postrzeganie problemu służyła propagandowo głoszona ówczesnie teza, iż „[s]amorząd jest częścią składową państwa ludowego [...] formą wiązania najszerszych mas ludowych z aparatem państwowym” – L. Lewandowska-Malec, *Ustawodawstwo o radach narodowych w Polsce Ludowej (1944–1990)*, w: *Parlamentaryzm i prawoznawstwo przez wieki*, pod red. J. Malca, W. Uruszczaka, Kraków 1999, s. 246 i n.

czynności biurowe wydziału wojewódzkiego załatwiał właściwy urząd wojewódzki – aparat pomocniczy wojewody⁸⁷.

Obraz administracji terenowej lat 1944–1950 był zatem tylko pozornie podobny do obrazu administracji z okresu międzywojennego. W koncepcji ustrojowej zarysowanej w ustawodawstwie tego okresu nastąpiła istotna zmiana wzajemnych stosunków pomiędzy czynnikiem o charakterze przedstawicielskim a organami administracji rządowej. Zmiana ta wynikała z ustalenia decydującej pozycji organów typu przedstawicielskiego – rad narodowych. W okresie międzywojennym jednostkami typu przedstawicielskiego były organy uchwałodawcze samorządu terytorialnego. Ich podstawowe zadanie sprowadzało się do reprezentowania interesów lokalnych dotyczących realizowania niektórych obowiązków administracji terenowej. Nadzór nad organami samorządu wojewódzkiego – na tych obszarach, gdzie organy te działały – sprawował wojewoda. Równocześnie pełnił on funkcję przewodniczącego samorządowych organów uchwałodawczego i wykonawczego. Tak więc nadzór wojewody wykonywany w ramach jego uprawnień jako organu administracji ogólnej i przedstawiciela rządu był uzupełniony jego osobistą pozycją w samych organach samorządowych. Po 1944 r. wojewoda przestał już stanowić jedyny organ reprezentujący władzę państwową w województwie. Zmiana struktury organów niezespólnych⁸⁸ ograniczała uprawnienia wojewody, przede wszystkim

⁸⁷ Dekret z 15 IX 1948 r. w sprawie pełnienia czynności dotyczących spraw należących do związków samorządu terytorialnego przez pracowników urzędów administracji ogólnej (Dz.U. 1948 Nr 44, poz. 316).

⁸⁸ Nastąpiło zniesienie dotychczasowej odrębności niektórych terenowych organów administracji niezespólonej, podległych: Ministerstwu Finansów (z wyjątkiem administracji cel i ochrony skarbowej), Ministerstwu Oświaty, Pracy i Opieki Społecznej oraz terenowych ogniw Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego. Zniesione organy włączono do rad narodowych i odtąd nazywano organami administracji niepodporządkowanej radom narodowym (w miejsce nazwy organy administracji niezespólonej). Tym samym do kompetencji rad narodowych włączono zakres spraw dotyczących: oświaty ogólnokształcącej na szczeblu szkół podstawowych i średnich, oświaty pozaszkolnej, częściowo oświaty zawodowej, zdrowia, pracy, opieki społecznej i zatrudnienia, administracji finansowej, terenowego planowania gospodarczego, a także sprawy należące do właściwości organów samorządu terytorialnego. Ponadto do zakresu kompetencji rad narodowych włączono sprawy: administracji wewnętrznej, w tym nadzór nad działalnością Milicji Obywatelskiej, sprawy porządku publicznego, ewidencji ludności, zgromadzeń, stowarzyszeń, wyznaniowe, sprawy wojskowe regulowane przez organy cywilne, orzecznictwo karno-administracyjne, ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, kierowanie sprawami przemysłu terenowego i rzemiosła, administracji rolnictwa i rybołówstwa słodkowodnego, administracji handlu wewnętrznego, nadzoru

jednak powołano rady narodowe, które stanowiły czynnik reprezentujący w sposób bezpośredni władzę miejscowego społeczeństwa⁸⁹.

Praktyka ówczesnego okresu wskazywała jednak, że niejednokrotnie bądź na skutek słabości nowego w warunkach polskich systemu rad narodowych, bądź autorytetu rad wojewoda omijał terenowe organy przedstawicielskie, załatwiając sprawy leżące w zakresie kompetencji wojewódzkiej rady narodowej. Takie postępowanie wojewody (jako przewodniczącego wydziału wojewódzkiego) przyczyniało się niejednokrotnie do podważania nadrzędnej pozycji rady. Na powstanie tych tendencji wpływał również i ten fakt, że ustawa z 1944 r. o radach nie nazywała rad organami władzy państwowej w terenie, lecz „organami planowania działalności publicznej oraz kontroli nad rządowymi i samorządowymi organami wykonawczymi” (§ 2 znowelizowanego art. 1⁹⁰). Uprawnienia kontrolne rady, jak też w sprawach powoływania i odwoływania wojewody nie mogły przez samo ich ustanowienie zmieniać faktycznego układu stosunków pomiędzy radą narodową a wojewodą. Przypomnieć należy także przyzwyczajenia wywodzące się z okresu międzywojennego. Wojewoda przychodził na pozycję już ustaloną w nawykach administracyjnych i odczuciach społeczeństwa. Rady narodowe natomiast budowały dopiero swoją pozycję, szukając rozwiązań, które by zapewniły należne miejsce organom przedstawicielskim, a jednocześnie nie deprecjonowały w niczym stanowiska wojewody⁹¹. Przejściowe utrzymanie stanowiska wojewody w warunkach powojennych wydawało się zatem najbardziej słusznym rozwiązaniem.

Radykalny zwrot przyniósł 1950 r. – wraz z wejściem w życie Ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej⁹². Ustawa ta, wzorując się na radzieckim modelu aparatu państwowego⁹³, wprowadziła zasadniczy przełom w strukturze aparatu państwowego (zniesiono organy terenowej administracji państwowej

nad lasami państwowymi, ochrony przyrody i łowiectwa, administracji budownictwa i nadzoru budowlanego. Szerzej zob. Z. Janku, *Terenowe organy administracji państwowej o kompetencji szczególnej / Model prawny i racjonalizacyjny/*, „Problemy Rad Narodowych. Studia i Materiały” 1988, nr 72, s. 31.

⁸⁹ Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1984, s. 17.

⁹⁰ Tekst jedn. Dz.U. 1946 Nr 3, poz. 26.

⁹¹ Z. Rybicki, S. Piątek, op. cit., s. 17.

⁹² Dz.U. Nr 14, poz. 130.

⁹³ Szerzej zob. Z. Leoński, *Przekształcenia terenowego aparatu administracji państwowej*, w: *System prawa administracyjnego*, t. II, pod red. J. Jendroški, Wrocław 1977, s. 115.

i samorządowej⁹⁴), pod pozorem demokracji zastępujące strukturę tymczasową istniejącą w latach 1944–1950 organizacją trwałą, w zasadzie dostosowaną do zasad demokracji i potrzeb budownictwa socjalistycznego, jak ówczesznie przyjmowano „w warunkach już normalnych”. Ustawa, przyjmując zasadę jednolitości organizacji aparatu państwowego, zniosła organy administracji ogólnej w osobach wojewodów (starostów) wraz z podległymi im urzędami wojewódzkimi (starostwami). Nastąpiło zniesienie wydziałów wojewódzkich (i powiatowych) oraz związków samorządu terytorialnego (art. 32–35⁹⁵). Kompetencje wyżej wymienionych organów i urzędów, ustawa przekazała prezydiom rad narodowych, kolegialnym organom wykonawczo-zarządzającym wybieranym i odwoływanym przez rady (art. 37)⁹⁶.

Rady narodowe jako terenowe organy jednolitej władzy państwowej miały na swoim terenie kierować działalnością gospodarczą, społeczną i kulturalną (art. 6 pkt 1). Prezydium rad narodowych sprawowały wszystkie funkcje wykonawcze władzy państwowej na obszarze objętym właściwością rad (art. 16) w ramach obowiązujących przepisów, stosownie do uchwał swych rad oraz zgodnie z wytycznymi i instrukcjami władz zwierzchnich (art. 5). Prezydium wojewódzkich rad narodowych przejęły kompetencje wojewodów (art. 41 pkt 1).

3.4. Odrębności w sytuacji prawnej wojewodów

Dekretem PKWN z dnia 13 listopada 1945 r. o zarządzie Ziemi Odzyskanych⁹⁷ utworzono Ministerstwo Ziemi Odzyskanych oraz określono odmiennie tryb obsady stanowiska wojewodów i zakresy ich działania.

Zgodnie z nim wojewodę powoływała i odwoływała Rada Ministrów na wniosek Ministra Ziemi Odzyskanych. Przy czym wojewodów,

⁹⁴ M. Kulesza, *Niektóre zagadnienia prawne definicji samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2023, nr 1–2, s. 18–28.

⁹⁵ Zniesione zostały także stanowiska: wicewojewody, wicestarosty, prezydenta i wiceprezydenta miasta, burmistrza, wiceburmistrza oraz wójta i podwójciego. Zniesiono także wydziały wojewódzkie i powiatowe oraz zarządy miejskie i zarządy gminne, urzędy wojewódzkie i starostwa, wszystkie terenowe władze pierwszej i drugiej instancji podległe ministrom: finansów, oświaty oraz pracy i opieki społecznej i państwowej komisji planowania gospodarczego. Ich zakres działania przejęły rady narodowe.

⁹⁶ Ich skład oraz podział pracy i tryb działania określała Uchwała Rady Ministrów z dnia 17 IV 1950 r. – Instrukcja nr 2 w sprawie składu, podziału pracy i trybu działania prezydiów rad narodowych (M.P. Nr A-57, poz. 654 ze zm.).

⁹⁷ Dz.U. 1945 Nr 51, poz. 295.

których województwa obejmowały tylko częściowo Ziemie Odzyskane, powoływała Rada Ministrów na wniosek Ministra Ziem Odzyskanych i Ministra Administracji Publicznej (art. 6). Dekret o zarządzie Ziem Odzyskanych nie normował kwestii rad narodowych, nie przewidywał tym samym ich udziału w procesie obsady stanowiska wojewody (powoływania i odwoływania).

Odrębności dotyczyły także zakresu kompetencji wojewodów na obszarze tych Ziem⁹⁸ (Zachodnich i Północnych wyłączonych spod kompetencji Ministra Administracji Publicznej). Z przepisów dekretu wynika bowiem, że wojewodowie sprawowali „[k]ażdy w swoim okręgu administracyjnym – zwierzchnie kierownictwo nad wszystkimi działami zarządu państwowego i mieli prawo wydawania w tym zakresie służbowych zarządzeń wszystkim władzom, urzędom i organom urzędowym w granicach działania Ministra Ziem Odzyskanych” (art. 7). Zgodnie z tym przepisem w związku z art. 2 oznaczało to, iż do wojewody należały sprawy: przeprowadzenia planowej akcji przesiedleńczej, zaopatrywania ludności w przedmioty służące do zaspokajania jej potrzeb gospodarczych, zarządu mieniem ponemieckim, koordynowania oraz inicjowania działalności organów administracji niespolonej, administracja województwem. Za ich realizację wojewoda służbowo odpowiadał przed Ministrem Ziem Odzyskanych. Zakres kompetencji wojewodów tych ziem był zatem znacznie szerszy niż pozostałych wojewodów. Zajmowali oni, zwłaszcza że nie od początku tworzone rady narodowe, główną pozycję w systemie terenowych organów państwowych. Ten stan przejściowy trwał do czasu uchylecia dekretu z 13 listopada 1945 r. Ustawą z dnia 11 stycznia 1949 r. o scaleniu zarządu Ziem Odzyskanych z ogólną administracją państwową⁹⁹. Mocą tej ustawy wojewoda został poddany przepisom prawnym obowiązującym na pozostałych terenach Polski Ludowej. W istocie był to okres krótki, trwał bowiem do dnia wejścia w życie ustawy marcowej z 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej.

⁹⁸ Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 29 V 1946 r. w sprawie tymczasowego podziału administracyjnego Ziem Odzyskanych (Dz.U. 1946 Nr 28, poz. 177) wprowadzono z dniem 28 VI tymczasowy podział Ziem Odzyskanych na trzy województwa: olsztyńskie, szczecińskie i wrocławskie.

⁹⁹ Ustawą z dnia 11 I 1949 r. o scaleniu Zarządu Ziem Odzyskanych z ogólną administracją państwową zniesiono Ministerstwo Ziem Odzyskanych – art. 1 (Dz.U. 1949 Nr 4, poz. 22).

Podsumowanie

Wybuch II wojny światowej i jej przebieg przerwały funkcjonowanie polskich instytucji państwowych i administracyjnych z okresu II Rzeczypospolitej. Wprawdzie polskie władze najwyższe działały na uchodźstwie, ich wpływ na kształt ustrojowych rozwiązań w Polsce, mimo znaczących wysiłków i zadań przez nie podejmowanych, słabł w obliczu ekspansywnej polityki Moskwy wobec Polski.

Proces tworzenia w Polsce ludowych władz najwyższych rozpoczął się już w 1944 r. Z inicjatywy przedstawicieli obozu komunistycznego powołano Krajową Radę Narodową (jako tymczasowy parlament), a pół roku później, za wiedzą i zgodą Kremla, Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego (jako tymczasową władzę wykonawczą). W opozycji do polskiego rządu emigracyjnego i jego delegatury w kraju w grudniu 1944 r. utworzono Rząd Tymczasowy – politycznie odpowiedzialny przed Krajową Radą Narodową. Kierunek przemian był więc już wyznaczony. Niemniej to kwestia składu rządu stała się m.in. osią sporu. Wprawdzie o ostatecznym kształcie Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej (utworzonego w połowie 1945 r.) zadecydowały w Jałcie trzy wielkie mocarstwa, wątpliwości co do interpretacji podjętych uchwał podnosił w tym zakresie J. Stalin. Kompromisowość przyjętych rozwiązań (w wyniku przeciągających się wówczas spotkań trzech mocarstw) zdecydowanie dawało zadowolenie stronie rosyjskiej. Uwzględnieniu interesów strony rosyjskiej dowodziły również postanowienia układu poczdamskiego. Na jego mocy Polskę pozbawiono 20% jej dotychczasowego terytorium. Za milczącą zgodą i kompromisową postawą Zachodu w zamian za przyłączenie Ziemi Północnych i Zachodnich do Polski (wyznaczonej granicą na Odrze i Nysie Łużyckiej) i wysiedlenie z tych terytoriów ludności niemieckiej, co miało sprzyjać tworzeniu klimatu wrogości między Polską a Niemcami, Polskę skazano na skomunizowanie. Służyło temu także wyznaczenie na podstawie linii Curzona, zgodnie z żądaniami radzieckimi, już w 1944 r. przez działaczy PKWN wschodniej granicy zaakceptowanej i formalnie zatwierdzonej podpisaną 16 sierpnia 1945 r. w Moskwie umową graniczną między Polską a ZSRR. Poza granicami Polski znalazły się wówczas dwa prężne polskie miasta: Wilno i Lwów.

Proces budowy ustrojowych organów państwowych był zatem, począwszy od 1944 r. podporządkowany oczekiwaniom państwa radzieckiego. Jedyne fasadą było odwoływanie się przez PKWN do konstytucji

marcowej. Od jej postanowień odbiegała ordynacja wyborcza do Sejmu Ustawodawczego, określony przez sejm ustrój naczelnych organów państwa oraz ustrój i konstytucyjnie oraz ustawowo określone zasady funkcjonowania terenowych organów władzy i administracji państwowej. Ustrój najwyższych organów państwowych normowała tzw. konstytucja lutowa z 1947 r.

Ten sposób myślenia nie był też obcy wobec sprawy lokalnych organów władzy. Począwszy od września 1944 r. organami terenowej władzy państwowej były rady narodowe odpowiedniego stopnia. Wprowadzenie do lokalnego zarządu państwowego jesienią 1944 r. obcej (wzorowanej na rozwiązaniach radzieckich) instytucji – rad narodowych bez wątpienia świadczyło o ugruntowaniu i kierunku przeobrażeń dokonujących się w Polsce również i na tym poziomie władzy. Przed wrześniem 1944 r. konspiracyjnie utworzone i działające rady narodowe nie były jednak zdolne do wykorzystania danego im potencjału. W sierpniu 1944 r. reaktywowano instytucję wojewody (i starosty) jako organy administracji ogólnej. Dwa lata później (1946) wzmocniono pozycję rad, by począwszy od roku 1950 kolejną reformą wdrożyć rozwiązania służące koncepcji ustroju administracji terenowej opartej już wyłącznie na radach narodowych.

Do roku 1950 wojewoda nadal stanowił nieodłączny element ustroju terenowego. I choć jego szeroki zakres funkcji i zadań oparto, poza niektórymi zmianami, na przepisach z okresu Polski międzywojnia, od roku 1944 instytucję wojewody włączono w inny układ organizacyjny: system organów przedstawicielskich, opartych na wzorcach państw ludowych.

Na tę odmienną pozycję wojewody złożyło się szereg przyczyn, przede wszystkim przeobrażenia ustroju politycznego i organizacji lokalnego zarządu państwowego. W odróżnieniu od okresu II Rzeczypospolitej, w którym pozycja wojewody była silna, w pierwszych latach bytu Polski socjalistycznej można zauważyć tendencję odwrotną. Wojewoda nie stanowił już jedyne go organu reprezentującego władzę państwową w województwie. Zmiana struktury organów terenowych, a przede wszystkim jednak powołanie rad narodowych zmieniło pozycję organów reprezentujących czynnik społeczny wobec organów administracji państwowej. Z punktu widzenia formalnego w jakimś stopniu podporządkowano wojewodę – choć podlegał on nadal właściwym ministrom – czynnikowi społecznemu (wojewódzkiej radzie narodowej). Jedynie na Ziemiach Odzyskanych, gdzie nie od razu tworzone rady, wojewoda zajmował nadal kluczową pozycję w systemie

terenowych organów państwowych. Nie głowa państwa, lecz rząd był organem właściwym w sprawach związanych z obsadą stanowiska wojewody. Powołanie wojewody wymagało już opinii rady o kandydacie. Radę wyposażono również w kompetencje w zakresie kontroli społecznej działalności wojewody. W praktyce wpływ wojewódzkiej rady narodowej na działalność wojewody był słaby. Wojewoda nadal stanowił główny element w systemie organizacyjnym terenowego aparatu państwowego. Tak jak w okresie międzywojennym był szefem administracji ogólnej (zespolonej), reprezentantem rządu w terenie oraz przewodniczącym organu wykonawczego samorządu. Z kompetencji wojewody wyłączono jednak sprawowanie nadzoru nad organami samorządu terytorialnego.

THE VOIVODE IN THE PROCESS OF THE POLITICAL AND ADMINISTRATIVE TRANSFORMATION OF 'PEOPLE'S POLAND' IN THE YEARS 1944–1950

Summary

The article considers the legal status of the voivode in post-war Poland ruined by the Nazi occupation, deprived of its own administrative apparatus (from 1939) and the construction of this position from scratch under new rules dictated by Moscow (from 1944).

This periodisation was not matched by the ability to preserve Poland's administrative apparatus. In occupied Poland, this function was not fulfilled by the highest Polish authorities in exile and their expatriate branches in the country. This opened the way for Moscow (strengthened by an amenable attitude from the Allies) to build the 'People's Poland' (1) with an apparatus of supreme power (in the period before and after the enactment of the February Constitution) and (2) local, decentralised power (from 1944 based on national councils, and until 1950, also based in general administrative bodies – voivodes, starosts and local government administration).

The author refers to both spheres of legal activity in the process of constructing this administrative apparatus. In chronological order, she discusses the basic legal acts enacted by the supreme authorities of the time. She focuses her attention primarily on acts directly concerning local administration, with particular emphasis on the institution of the voivode, which from 1944 was incorporated into the system of national councils, following the example of 'people's' states.

This analysis enables the conclusion to be drawn that the legal conditions at the time changed the legal status of the voivode, who was nominated by the government (and thus not the head of state). Appointing the voivode required an opinion from the competent national council. The council was empowered with the right of social control over the activities of the voivode. In practice, the influence of the voivodeship national council on the activities of the voivode was weak.

The voivode was still the main element in the organisational system of the state's local administrative apparatus as the representative of the government at the local level, the head of the general (composite) administration and the chairman of the executive body of the local government. The voivode's competences excluded that of supervising local government bodies. In the years 1945–1949, a different status applied to the governors of the Recovered Territories.

Keywords: political and systemic transformations of the highest state authorities – construction of administration at the local level - legal position and role of the voivode in 'People's Poland'

BIBLIOGRAFIA

- Ajnenkiel A., *Administracja w Polsce. Zarys historyczny*, Warszawa 1975.
- Albert A., *Najnowsza historia Polski 1914–1993*, t. 1 (1914–1945), Warszawa 1995.
- Albert A., *Najnowsza historia Polski 1914–1993*, t. 2 (1945–1993), Warszawa 1995.
- Biskupski K., Starościk J., *Rady narodowe. Wykład o ustroju i komentarz do ustawy*, Warszawa 1946.
- Burda A., *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1977.
- Dawidowicz Z., *Zarys ustroju organów administracji terytorialnej w Polsce*, Warszawa 1976.
- Działocha K., Trzciniński T., *Zagadnienia obowiązywania Konstytucji Marcowej w Polsce Ludowej 1944–1952*, Wrocław 1977.
- Gebert S., *Rady narodowe. Ustrój i działalność*, Warszawa 1971.
- Hułas M., *Goście czy intruzi? Rząd polski na uchodźstwie wrzesień 1939 – lipiec 1943*, Warszawa 1996.
- Janku Z., *Terenowe organy administracji państwowej o kompetencji szczególnej /Model prawny i racjonalizacyjny/, „Problemy Rad Narodowych. Studia i Materiały” 1988, nr 72.*
- Jaroszyński M., *Zagadnienia rad narodowych. Studium prawno-polityczne*, Warszawa 1961.
- Kallas M., *Historia ustroju Polski X–XX wiek*, Warszawa 1996.
- Kornat M., *Pakt Ribbentrop-Mołotow. Interpretacje, mity, rzeczywistość*, „Dzieje Najnowsze” 2020, t. 52, nr 1, s. 87–120.
- Kornat M., *Polska 1939 roku wobec paktu Ribbentrop-Mołotow. Problem zbliżenia niemiecko-sowieckiego w polityce zagranicznej II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2002.
- Kształtowanie się podstaw programowych Polskiej Partii Robotniczej w latach 1942–1945: wybór materiałów i dokumentów*, oprac. i red. W. Góra, Warszawa 1958.
- Kulesza M., *Niektóre zagadnienia prawne definicji samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2023, nr 1–2, s. 18–28.
- Kulka D., *Problematyka zmiany Konstytucji kwietniowej w czasie II wojny światowej*, s. 1–8, <https://www.isp.org.pl/uploads/drive/oldfiles> (dostęp: 15 III 2023).
- Leoński Z., *Ewolucja rad narodowych w Polsce Ludowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1984, nr 46(4), s. 1–16.

- Leoński Z., *Przekształcenia terenowego aparatu administracji państwowej*, w: *System prawa administracyjnego*, t. II, pod red. J. Jendrośki, Wrocław 1977, s. 83–138.
- Lewandowska-Malec L., *Ustawodawstwo o radach narodowych w Polsce Ludowej (1944–1990)*, w: *Parlamentaryzm i prawoznawstwo przez wieki*, pod red. J. Malca, W. Uruszczaka, Kraków 1999, s. 245–253.
- Maciejewski T., *Historia ustroju Polski*, Koszalin 1998.
- Morawski W., *Zagadnienia rad narodowych w Polsce Ludowej*, Warszawa 1954.
- Mról W., *Terenowy aparat władzy i administracji w świetle ustawodawstwa, doktryny i praktyki (wybrane zagadnienia z zakresu funkcjonowania organów lokalnych w województwie rzeszowskim w latach 1944–1950)*, w: *Z historii państwa, prawa, miast i Polonii. Prace ofiarowane Profesorowi Władysławowi Ćwikowi w czterdziestolecie jego pracy twórczej*, pod red. J. Ciągwy, T. Opas, Rzeszów 1998, s. 167–180.
- Peretiatkowicz A., *Kodeks Polityczny i ważniejsze ustawy polityczne uzupełnione statutem Organizacji Narodów Zjednoczonych*, Poznań 1946.
- Peretiatkowicz A., *Konstytucja Lutowa, „Administracja i Samorząd na Ziemiach Odzyskanych”*, Poznań 1947, Seria A, nr 5–6.
- Pieprzny S., *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007.
- Prokop K., *Uprawnienia nadzwyczajne Prezydenta Rzeczypospolitej w świetle przepisów konstytucji kwietniowej z 1935 r.*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2019, nr 18(2), s. 203–225.
- Rybicki Z., *Działalność i organizacja rad narodowych w PRL*, Warszawa 1965.
- Rybicki Z., *Rozwój rad narodowych w Polsce w latach 1944–1950*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1963, nr 15(2), s. 7–39.
- Rybicki Z., *System rad narodowych w PRL*, Warszawa 1971.
- Rybicki Z., Piątek S., *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1984.
- Siemaszko K., *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania władz Rzeczypospolitej na emigracji w latach 1945–1990*, w: „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa” 2011, nr 2, s. 29–41.
- Skrzydło W., *Charakter i znaczenie polityczno-prawne Manifestu PKWN*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1959, nr 11(2), s. 9–26.
- Służewski J., *Wojewoda w systemie administracji państwowej*, Warszawa 1981.
- Starościak J., *System organizacyjny administracji polskiej. Nauka administracji i prawo administracyjne*, Warszawa 1949.
- Szreniawski J., *Rozwój historyczny rad narodowych w aspekcie prawno-ustrojowym*, w: *Z problematyki rad narodowych*, pod red. K. Sanda, Lublin 1962, s. 11–48.
- Ura C., *Samorząd terytorialny w Polsce Ludowej 1944–1950*, Warszawa 1972.
- Ura E., *Kształtowanie się pozycji prawnej i funkcji wojewody na przestrzeni lat*, „Studia Prawa Publicznego” 2023, nr 1(41), s. 13–30.
- Wasiutyński B., *Ustrój władz administracyjnych, rządowych i samorządowych*, Poznań 1933.
- Wichura-Zajdel E., *Ludzie społeczni. Rady narodowe w Polsce współczesnej*, Katowice 1949.
- Witkowski W., *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007.
- Wojtczak K., *Pozycja prawna wojewody w procesie przemian II Rzeczypospolitej*, „Studia Prawa Publicznego” 2021, nr 3(35), s. 9–53.
- Wójcik S., *Na trzydziestolecie wyborów w Polsce*, „Zeszyty Historyczne” 1978, nr 43(287), s. 16–43.