

ANNA MACHNIKOWSKA

Uniwersytet Gdański

O funkcjonowaniu administracji w PRL uwag kilka

Decydujący wpływ na funkcjonowanie w PRL administracji wywarła zarówno nowa organizacja tej struktury, jak i znaczne poszerzenie przyznanych jej kompetencji. Wskutek wprowadzonych rozwiązań doszło przede wszystkim do istotnego ograniczenia gwarancji ochrony praw obywateli. Obniżyła się również sprawność systemu gospodarczego, który poddano daleko idącym sformalizowanym rygorom. Następstwem było pojawienie się także wielu innych uwarunkowań generujących długotrwałe, kosztochłonne konflikty polityczne i ekonomiczne. Odpowiedzialne za ten stan rzeczy władze propagowały jednak tezy o postępującej demokracji i fundamentalnej poprawie jakości życia obywateli, przekonując jednocześnie, że to właśnie za sprawą zdarzeń społeczno-gospodarczych przeobrażeniu ulega również administracja. W rzeczywistości zależności między poszczególnymi elementami systemu ustrojowego przebiegały w odwrotnym kierunku.

Do zaprzeczania faktom i legitymizowania kontrowersyjnych działań decydenci przez kilkadziesiąt lat wykorzystywali część założeń ideologii marksistowsko-leninowskiej. Zgodnie z ich treścią w ustroju socjalistycznym, którego nadejście ogłoszono w Polsce u progu 1950 roku, organy wykonawcze stały się realnym i pełnym reprezentantem interesów społeczeństwa, ponieważ wraz z powierzeniem masom pracującym rządów polityczno-gospodarczych doszło do zaniku antagonizmów między jednostką i państwem¹. Ową „unią personalną” uzasadniono między innymi zastąpienie zasady trójpodziału konstrukcją jednolitej władzy państwowej², a także zniesienie innych mechanizmów bezpieczeństwa prawnego, w tym: kontroli, nadzoru, respektowania hierarchii źródeł prawa i ustawowego umocowania podmiotów występujących w imieniu państwa, jak

¹ Zob. W. Dawidowicz, *Udział mas pracujących w administracji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1955, s. 127–131.

² Ustawa z 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, Dz.U. Nr 14, poz. 30.

również dostępu obywateli do środków egzekucyjnych skierowanych wobec administracji.

Nieobecność tego typu mechanizmów przy równoczesnej rozbudowie uprawnień organów tradycyjnie utożsamianych z władzą wykonawczą objaśniano przeobrażeniem jej w formację służebną względem ludu pracującego, czyli już wkrótce całego społeczeństwa. O tym, że w systemie nie ma innego, a tym bardziej konkurencyjnego wobec obywateli podmiotu, świadczyć miało operowanie terminem „aparatus administracyjny”³, sugerującym bezosobowość i brak własnych interesów. Dowodzone, że państwo nie tylko utraciło znamiona uzasadniające proceduralną ochronę jednostki, lecz także nabyło nowych cech skutkujących samoistnym użyciem całego urzędniczego potencjału i infrastruktury do przyspieszenia tempa ogólnospołecznego rozwoju. Powodzenie przedsięwzięcia miało wynikać ze wspomnianego wcześniej usunięcia podziałów klasowych i organizacyjnych oraz możliwej w tych okolicznościach konsolidacji myśli politycznej, kapitału i zasobów ludzkich. Tym samym argumentem operowano, dokonując, także za pośrednictwem instytucji administracyjnych, rozciągnięcia granic *ius publicum*. Akty administracyjne pojawiły się przy zdarzeniach dotychczas regulowanych przez prawo cywilne i korporacyjne. Równocześnie, przywołując doktrynalne hasła, zapewniano, iż celem pozostaje wyłącznie udzielenie wsparcia proletariatu w kreacji jego nowej władzy. Stopniowa dojrzałość społeczeństwa bezklasowego miała następnie doprowadzić do zaniku państwa. W ten sposób „obiektywną prawdą” stała się koncepcja, że aby zlikwidować administrację, należy ją najpierw wzmocnić.

Realizacja anonsowanego projektu prowadziła jednak do rezultatów całkowicie sprzecznych z deklaracjami i formułowanymi prognozami. System prawa socjalistycznego nie osiągnął zdolności samokontroli wykluczającej pojawienie się nieprawidłowości i stanów kolizyjnych, nie był również zdolny do podjęcia działań naprawczych lub poddania się im ze strony innych podmiotów. Administracja, zamiast pełnić funkcje pomocnicze, centralizowała i koncentrowała kompetencje. Towarzyszyło temu przeprowadzone w latach 1946–1950 wykluczanie ze sfery publicznej większości podmiotów zaspokajających potrzeby społeczne. Albo przestawały one w ogóle działać — jak w przypadku samorządów: terytorialnego, gospodarczego i zawodowego, albo traciły wszelką samodzielność. Równoległe z wstępowaniem urzędników w sfery dotychczas zastrzeżone dla innych, w samej administracji nasilały się czynniki typowe dla biurokracji, począwszy od wieloszczeblowego, hierarchicznego podporządkowania aż po

³ W ten sposób znoszone z pola widzenia fakt, iż instytucje państwa funkcjonują zawsze poprzez „konkretne działanie konkretnych jednostek ludzkich”; co pozwala stawiać pytania o szczególne procesy decyzyjne i ich uczestników, szerzej S. Kozyr-Kowalski, *Socjologia, społeczeństwo obywatelskie i państwo*, Poznań 2004, s. 24.

dominację prawa powielaczowego⁴. Towarzyszyło temu ignorowanie takich kwestii, jak: racjonalność społeczna, czas oczekiwania na rozstrzygnięcie, dostęp do informacji i elastyczność względem sektorowych lub lokalnych uwarunkowań. W ten sposób administracja nie tylko zwiększała swoją władzę, lecz także rozprzestrzeniła najbardziej negatywne jej cechy. Konsekwencją była między innymi utrata zdolności do wykonywania wielu powierzonych zadań.

Część z nich wynikała z następnej przesłanki ówczesnej transformacji — nowych zasad systemu gospodarczego. Jedną z nich stała się nacjonalizacja znacznych zasobów mienia, w tym własności komunalnej, skoordynowana z poddaniem daleko idącej ingerencji urzędników również własności prywatnej. Ponadto upaństwowienie przedsiębiorstw nie polegało jedynie na zmianie właściciela, lecz także na pozbawieniu jednostek produkcyjnych i usługowych majątkowej samodzielności. W konsekwencji państwo zmonopolizowało rolę pracodawcy, a także dysponenta większości pozostałych dóbr. W wyjaśnieniach tego stanu odwoływano się do powierzenia socjalistycznej gospodarce dodatkowych funkcji, w tym przede wszystkim socjalnych. Jednak skumulowane po stronie urzędników uprawnienia polityczne i ekonomiczne potraktowano w zbliżony sposób, doprowadzając do dysfunkcjonalizmu obu obszarów. Próby poprawy sytuacji okazały się wprawdzie paradoksalne z punktu widzenia logiki, lecz konsekwentne, jeżeli wzięło się pod uwagę głoszoną w tej sprawie ideologię. Według niej dalsze utrzymywanie, a nawet wzmocnienie narzędzi administracyjnego zarządzania stawało się obiektywną koniecznością prawa rozwoju. Tymczasem realnym rezultatem owej aktywności okazał się postępujący niedobór, często podstawowych dóbr, jeszcze silniej zwiększający wpływ organów państwa na status obywateli. Niedostrzegalna z punktu widzenia prawa konstytucyjnego i administracyjnego materialna zależność jednostek oraz innych podmiotów od państwa, równie mocno jak nowe procedury prawne, zaczęła kształtować treść relacji systemowych⁵.

Nie stanowiło to przeszkody w podtrzymywaniu doktrynalnych teorii, akcentujących upowszechnienie władzy i dobrobytu⁶. W takiej konwencji funkcjonowały nowe nazwy, w tym „administracji świadczącej”, sygnowanej też jako „administracja usług”⁷. Z kolei przypadki wykonywania przez urzędników

⁴ Szerzej J. Jabłońska-Bonca, *Prawo powielaczowe. Studium z teorii państwa i prawa*, Gdańsk 1987, s. 106–108, 141–146.

⁵ O powstającym wówczas „wtórnym feudalizmie” m.in. J.W. Ochmański, *Administracja świadcząca. Kształtowanie się idei organizatorskiej funkcji państwa w Polsce Ludowej (1944–1981)*, Poznań 2006, s. 18; S. Biernat, *Rozdział dóbr przez państwo. Uwarunkowania społeczne i konstrukcje prawne*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1989, s. 26.

⁶ „Akt administracyjny w państwie socjalistycznym stanowi formę organizowania jak najlepszych warunków bytu społeczności, a więc w ostatecznym rezultacie warunków bytu poszczególnych obywateli”; zob. J. Starościec, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 168.

⁷ W tej formule wyróżniano: tworzenie podstaw materialnych do świadczenia usługi, organizację usługi, wykonanie usługi i kontrolę tych działań, zob. T. Kuta, *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Wrocław 1969, s. 108.

uprawnień ustawodawczych i sędowniczych opisywano jako rodzaj wyłącznie technicznej modernizacji. Etatyzację przedstawiano w kategoriach uspołecznienia, a wszechobecność administracji jako synonim jej onnipotencji⁸. Podobnie traktowano niespójności między niektórymi założeniami głoszonej ideologii a przywoływanymi na użytek bieżącej sytuacji cechami stosowanych rozwiązań. Tak było między innymi w odniesieniu do przypisywanej administracji awangardowej świadomości, gwarantującej, że to organy państwa, przynajmniej w okresie przejściowym, najlepiej rozpoznają i zaspokajają potrzeby obywateli. Mając to na uwadze, należało obdarzyć tę formację powszechnym zaufaniem i zapewnić jak największą swobodę działania.

W wypowiedziach części politycznych decydentów i urzędników egzekwowanie wobec administracji sformalizowanej kontroli byłoby blokowaniem najbardziej dynamicznego elementu systemu i świadczyłoby o niezrozumieniu istoty dokonanych przemian. Również domaganie się, aby skupił on aktywność na funkcji organizacyjnej, prowadziłoby do nieracjonalnego marnotrawstwa, zgromadzonego w tej strukturze władzy potencjału polityczno-gospodarczego. Owe racje przemawiały za przyznaniem organom wykonawczym generalnego upoważnienia do inicjowania i nadawania treści kolejnym przedsięwzięciom ekonomicznym i społecznym⁹. Pomocna w tym mogła być częściowa modyfikacja ustawowego umocowania ich działań¹⁰.

W ten sposób, z potrzeby elastycznego reagowania na wyzwania szybko rozwijającego się socjalistycznego społeczeństwa i jego gospodarki oraz z twierdzeń o nowych formach artykulacji woli ludowego suwerena, wyprowadzono uzasadnienie wielu zjawisk i rozstrzygnięć ustrojowych. Wśród nich była zarówno prawotwórcza aktywność administracji, powiązana z brakiem realnej kontroli ze strony Sejmu¹¹,

⁸ Przykładem takiego stanowiska były definicje funkcji przypisywanych administracji, przedstawiane m.in. przez M. Jaroszyńskiego, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 17.

⁹ Zob. T. Kuta, *Ku nowej koncepcji administracji publicznej*, „Prawo” XII, Wrocław 1964, s. 20.

¹⁰ O możliwości prawotwórczych działań administracji wobec nowych potrzeb dynamicznie rozwijającego się systemu szerzej E. Iserzon, *Prawotwórcza rola organów administracji państwowej*, PiP 1963, nr 5–6, s. 837. Pogląd ten w późniejszym okresie oficjalnie zarzucono, ale praktyka nie uległa zmianie.

¹¹ Podstawową przeszkodą, oprócz zbyt ogólnikowych przepisów Konstytucji PRL dotyczących odpowiedzialności parlamentarnej, było przeniesienie części prawotwórstwa na poziom aktów wydawanych przez organy wykonawcze. Kolejna przyczyna wynikała z pasywności komisji sejmowych oraz posłów (interpelacje i zapytania poselskie dotyczyły drobnych kwestii i były wcześniej selekcionowane przez marszałka Sejmu). Ograniczono również funkcjonalność Najwyższej Izby Kontroli, najpierw ją likwidując, a po reaktywacji w 1957 r., nie obdarzając częścią koniecznych uprawnień, a następnie w 1976 roku pozbawiając ją ustrojowej odrębności wskutek włączenia do pionu organów władzy wykonawczej, szerzej A. Sylwestrzak, *Najwyższa Izba Kontroli; studium prawnoustrojowe*, Warszawa 2006.

jak i zaniechanie reaktywacji sądów administracyjnych¹². Usuwając część tradycyjnych rozwiązań, sygnalizowano, że ich miejsce zajmą nowe, dostosowane tym razem do socjalistycznej rzeczywistości, funkcjonujące na podstawie nowej filozofii i teorii prawa. Składane zapewnienia nie miały jednak materialnego odpowiednika, a objaśniając status ustrojowy administracji, częściej niż do konkretnych norm odwoływano się do intencji programowych i bieżącej, często incydentalnej sytuacji. Powodowało to, że wiele działań organów państwa, w tym reguły podziału kompetencji, pozostawało tylko składnikiem „doktryny praktycznej”. W jej osnowie trudno było, po oddzieleniu warstwy propagandowej, zidentyfikować zasady prawa administracyjnego, które miałyby zastąpić, rzekomo już anachroniczne, standardy wypracowane przez naukę prawa w II Rzeczypospolitej.

W rzeczywistości, unicestwiając dotychczasowe reguły, tworzono przede wszystkim przestrzeń do działań niepodlegających kontroli organów przedstawicielskich, natomiast podatnych na wpływy decydentów z kręgu kierownictwa monopartii. Była to także jedna z przyczyn długotrwałego braku nowej kodyfikacji prawa administracyjnego, a następnie sformułowania zasad odnoszących się tylko do niektórych uprawnień i obowiązków wykonywanych przez administrację. Zasady związane z przepisami pochodzącymi z okresu międzywojennego — mimo utrzymywania niektórych z tych aktów prawnych w mocy aż do lat sześćdziesiątych¹³ — traktowano instrumentalnie. Odmawiano im bezwzględnie wiążącej mocy, ale jednocześnie wykorzystywano ich obecność do utrzymywania fikcji, iż w PRL nie ma znaczących luk w systemie prawnym, oraz do przedstawiania rozwiązań niezgodnych z obowiązującym prawem i budzących społeczne kontrowersje jako działań wyjątkowych. Sugerowano w ten sposób stan przejściowy — w jego skład weszły także, anonsowane jako prowizoryczne, przepisy z lat czterdziestych, stosowane w niektórych przypadkach nawet do lat osiemdziesiątych. Umożliwiała to wyjaśnianie powodów nieobecności zapowiadanych przez hasła ideologiczne przekształceń instytucjonalnych i piętrzących się problemów z bieżącą realizacją administracyjnych powinności.

Sytuacji istotnie nie zmieniło ogłoszenie nowych podstaw funkcjonowania socjalistycznej administracji, w którą wpisano kodyfikację postępowania

¹² Według J. Malec i D. Malec, początkowo o wstrzymaniu reaktywacji NTA decydowały nie tylko zarysowujące się tendencje ustrojowe, ale również ogólna krytyczna ocena funkcjonowania tej instytucji w II Rzeczypospolitej, zob. J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2003, s. 213, 246–247. O dyskusjach wokół kontroli administracji, w tym o zasadności powołania sądownictwa administracyjnego, zob. też. A. Machnikowska, *Wymiar sprawiedliwości w Polsce w latach 1944–1950*, Gdańsk 2008, s. 424–439.

¹³ Ze względu na mniejsze znaczenie polityczne oraz przydatność techniczną konstrukcji prawa administracyjnego pochodzących z okresu międzywojennego „proces odchodzenia od dawnych przepisów trwał na ogół długo”, szerzej H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1995, s. 268.

administracyjnego¹⁴. Wśród nich wymieniano między innymi: zasadę ludowładztwa — udział mas pracujących w organach państwa bezpośrednio i poprzez społeczną kontrolę, zasadę kierowniczej roli partii i centralizmu demokratycznego, zasadę planowej działalności, zasadę praworządności socjalistycznej oraz zasadę kierownictwa naukowego w administracji¹⁵. Część z nich miała uwiarygodnić deklarowany od dawna postęp polityczno-społeczny, inne, jak praworządność, nie były przestrzegane. Wiele decydujących dla sytuacji prawnej obywateli rozwiązań umieszczono bowiem w aktach niższego rzędu, które ponadto poddawano ustawicznie celowościowej wykładni. Wynikało to zarówno z niespójności marksistowsko-leninowskiej ideologii, jak i z charakteru uprawianej przez kierownictwo PZPR polityki. Tym samym problemem stawała się często nie tylko treść nowych zasad, lecz praktykowana wokół nich uznaniowość. Okoliczności te istotnie ważyły również na rozwoju nauki prawa administracyjnego i teorii organizacji. Symptomy tego zjawiska przejawiały się pomijaniem w pracach z zakresu tej tematyki pogłębionych analiz dotyczących ogólnych zasad prawa administracyjnego, podstawowych pojęć¹⁶ i jego klasycznych instytucji¹⁷. Publikowane opracowania skupiały uwagę na wyspecjalizowanych działach administracji¹⁸, akcentując przyspieszony rozwój coraz bardziej złożonej infrastruktury, wstępującej na kolejne poziomy technologicznego zaawansowania. Tymczasem nierozwiązane pozostawały zasadnicze problemy, co skutecznie niweczyło również efektywność stosowania części przepisów szczególnych, pozornie egzystujących z dala od wpływów politycznych.

Jednym z tego rodzaju zagadnień była struktura administracji, zarówno na szczeblu organów naczelných i centralnych, jak i terenowych. Wśród tych pierwszych charakterystycznym procesem stały się liczne reorganizacje jednostek mających zarządzać gospodarką. Charakter tych działań uprawniał do twierdzenia, iż stały się one celem samym w sobie, traktowane jako automatyczny mechanizm

¹⁴ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. Nr 30, poz. 168; Ustawa z 22 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz.U. Nr 24, poz. 151.

¹⁵ J. Malec, D. Malec, *op. cit.*, s. 212. Do ostatniej z wymienionych zasad niektórzy przedstawiciele nauki prawa zgłaszali zastrzeżenia, zob. K. Ziemiński, *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989, s. 105.

¹⁶ O negatywnych skutkach tego procesu i potrzebie powrotu do analizy podstawowych pojęć prawa administracyjnego, w tym kategorii „administracji publicznej”, zob. T. Rabska, *Przywracanie ciągłości pojęć prawnych*, [w:] *Księga pamiątkowa prof. J. Łętowskiego*, Warszawa 1999, s. 214 n.

¹⁷ Dobrze ową lukę ilustrują daty opublikowanych prac, poświęconych klasycznym instytucjom prawa administracyjnego. Pod koniec lat czterdziestych swoje poglądy zdołali jeszcze przedstawić badacze czynni w II Rzeczypospolitej, m.in. F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1949. Następne prace pochodzą natomiast dopiero z lat sześćdziesiątych, m.in. J. Starościak, *Elementy nauki administracji*, Warszawa 1964; *idem*, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1966; W. Dawidowicz, *Nauka administracji*, Toruń 1968.

¹⁸ Szerzej Z. Rybicki, *Administracja gospodarcza w PRL*, Warszawa 1978; E. Ochędowski, *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969.

zwiększający produktywność i innowacyjność. W rezultacie doprowadzono do stanu, w którym po likwidacji ministerstw: administracji publicznej i Skarbu Państwa oraz, chroniącej jego interesy, Prokuraturii Generalnej¹⁹, brakowało organów koordynujących oba obszary, odpowiedzialnych za państwowe zasoby majątkowe i ich wykorzystanie. Jednocześnie zdecydowano o rozmnożeniu resortów gospodarczych, w niektórych okresach grupa ta liczyła kilkanaście ministerstw²⁰, wspomaganych dodatkowo przez centralne zarządy, zjednoczenia i kombinaty²¹. Wiele z nich prowadziło partykularną politykę, pogłębiając problemy logistyczne własne i sąsiednich instytucji. Niekorzystnym praktykom sprzyjał brak perspektywicznej strategii ekonomicznej państwa. O konieczności jej stworzenia dyskutowano wielokrotnie, lecz bez konkretnych rezultatów. Skutkiem było zaniedbanie infrastruktury w postaci tak elementarnych kwestii, jak: dostęp do energii, transportu, surowców, przy jednoczesnym podejmowaniu decyzji o kosztochłonnych i niekompatybilnych z pozostałymi elementami systemu przedsięwzięciach przemysłowych.

Administrację zaangażowano w szereg projektów realizowanych bez względu na koszty i pilność potrzeb, w tym industrializację, rozumianą jako wyłącznie rozwój przemysłu ciężkiego, oraz w kontrolowanie aktywności innych podmiotów. Były one częścią, powiązanego z teorią socjalistycznej ekonomii, modelu centralnego planowania. Wyzaczył on szczególną rolę funkcji organizatorskiej, ponieważ wskaźniki planistyczne nabrały wiążącego i kazuistycznego charakteru, zostały także skierowane do wszystkich jednostek gospodarki uspołecznionej. W praktyce oznaczało to zmiany całego systemu ekonomicznego. Status właścicielski mienia nie miał w tej kwestii większego znaczenia z racji dokonanej, również za pośrednictwem administracji, ingerencji zarówno w działania z udziałem mienia prywatnego, jak i w stosunki społeczne. Powierzenie organom wykonawczym tego typu obowiązków miało źródło w poglądach kierownictwa partii na funkcjonowanie rynku i prawa. Pierwszy z nich był postrzegany jako element polityki, który należało w całości podporządkować urzędnikom. Na podejściu do prawa ważyła natomiast doktrynalna teza o jego wtórności względem stosunków produkcji i konieczności tymczasowego odstąpienia od równości obywateli wobec prawa w okresie formowania podstaw ustroju socjalistycznego.

Szermując hasłem o nowej gospodarce, usilnie przekonywano, iż wymaga ona równie nowych metod administrowania. W szczegółach okazywało się, że te ostatnie sprowadzają się do podejmowania decyzji jedynie na szczeblu centralnym, przy fasadowej roli organów kolegialnych i instytucji eksperckich,

¹⁹ Ministerstwo Skarbu Państwa zniesiono w 1950 r.

²⁰ Ustawa z 10 lutego 1949 r. o zmianie organizacji naczelných władz gospodarki narodowej, Dz.U. Nr 7, poz. 43.

²¹ Charakter organów administracyjnych otrzymały takie struktury, jak: centralne zarządy, zarządy i zjednoczenia przedsiębiorstw (nie w każdym resorcie sytuacja kształtowała się w ten sam sposób, m.in. wskutek traktowania zarządów jako jednostek budżetowych).

a także do korzystania z pozaustawowych aktów prawnych przy równoczesnym odmawianiu innym organom zdolności do właściwej oceny legalności i celowości podejmowanych w tym trybie przedsięwzięć²². Wszegobecność planów, począwszy od cyklicznych, pięcioletnich planów gospodarczych, oraz doktrynalna dyrektywa stymulowania ekspansji własności społecznej powodowały, iż wiele postępowań administracyjnych, jak również związanych z nimi decyzji kwalifikowano przede wszystkim w kategoriach socjalistycznej ekonomii. Ta z kolei miała uzasadniać, dlaczego tradycyjne zasady prawa administracyjnego nie mogą mieć zastosowania do nowej gospodarki.

Przesłanką tą objaśniano wiele politycznych rozstrzygnięć, które powołując się na specyficzne potrzeby, np. dotyczące elastyczności w przesunięciach majątkowych pomiędzy przedsiębiorstwami państwowymi, faktycznie zmieniały również standardy bezpieczeństwa prawnego obywateli²³. Taka rola przypadła między innymi Prezydium Rady Ministrów, które funkcjonowało na nieformalnych zasadach²⁴, mimo forsowania teorii o generalnym umocowaniu Rady Ministrów²⁵, obejmującym również inne struktury tej instytucji. W sprawach niektórych dziedzin gospodarki organ ten stał się dominującym podmiotem prawotwórczym. Początkiem owych praktyk były samoistne uchwały Prezydium RM dotyczące obrotu mieniem państwowym. Wpływ tych aktów na stosunki gospodarczo-społeczne był dość znaczny, a jednocześnie pozbawiony wymaganego prawem umocowania. Skuteczne zakwestionowanie owych działań nastąpiło jednak dopiero po uruchomieniu kontroli sądowej na początku lat osiemdziesiątych. Nie przypadkiem była to jedna z pierwszych spraw, w których Naczelny Sąd Administracyjny przedstawił swoje krytyczne stanowisko wobec urzędniczej praktyki²⁶. Sędziowie zwrócili wówczas uwagę nie tylko na nierespektowanie hierarchii źródeł prawa, lecz także na okoliczność, iż treść uchwał wykorzystano jako podstawę prawną części decyzji administracyjnych adresowanych bezpośrednio do obywateli.

²² Wstrzemięźliwie na ten temat J. Starościk, *Kontrola sądowa w systemie środków zabezpieczenia praworządności działania administracji*, PiP 1957, nr 4–5.

²³ Szerzej A. Machnikowska, *Prawo własności w Polsce w latach 1944–1981. Studium historycznoprawne*, Gdańsk 2010, s. 580–589.

²⁴ Ustawa z 19 lutego 1947 r., regulując to zagadnienie, ograniczyła się do odesłania na poziom odrębnej ustawy (nie została wydana), sytuacji istotnie nie zmieniała Konstytucja z 22 lipca 1952 r. pomimo wprowadzenia pojęcia naczelných organów administracji (Rada Ministrów, od 1976 r. także prezes Rady Ministrów) koordynujących działalność między innymi pozostałych centralnych organów administracji.

²⁵ Legitymizacji poszukiwano między innymi w niepublikowanych uchwałach Rady Ministrów z 31 maja 1950 r. oraz z 1969 r.

²⁶ Orzeczenie NSA z 6 lutego 1981 r., sygn. S.A. 819/80, ONSA 1/1/6, orzeczenie dotyczyło uchwał samoistnych (wydanych bez upoważnienia aktu ustawowego), będących podstawą decyzji o charakterze zobowiązującym.

Na funkcjonowanie administracji znacząco oddziaływała również instytucja rad narodowych i instrumentalizacja, jakiej poddano ich istnienie. Z jednej strony, dokonaną u progu PRL reformę organizacji administracji przedstawiano bowiem jako przejście przez rady kompetencji wykonawczych, co miało spowodować pełne uspołecznienie tej formy władzy. Z drugiej zaś, powołując się na te same cechy, dowodzono, iż będą one również wykorzystane do kontroli czynności administracyjnych, zarówno tych wykonywanych przez dotychczasową administrację, jak i przez same rady narodowe. Oznajmiono, iż będzie to zdecydowanie lepsze rozwiązanie niż reaktywacja sądownictwa administracyjnego. Ponadto w ten sposób zostanie wzmocniona realizacja idei ludowładztwa²⁷. Kwestia kontroli administracji początkowo wywołała jednak spory w środowisku prawniczym. Znaczna część przedstawicieli nauki prawa pozostawała w przekonaniu o potrzebie utrzymania kontroli zewnętrznej, niezależnie od dokonujących się zmian ustrojowych, i powoływała się w tej sprawie na deklarację Manifestu PKWN z 22 lipca 1944 roku o respektowaniu w nowym państwie (do czasu uchwalenia nowej) podstawowych założeń Konstytucji marcowej²⁸.

Zwolennicy sądów administracyjnych podkreślali, iż jest to wymóg *sine qua non* zasady praworządności²⁹. Dopuszczali natomiast uzupełnienie składów sędziowskich o ławników³⁰ oraz zmiany właściwości poprzez ustanowienie trybu apelacji w sprawach mniejszej wagi³¹, a w pozostałych — kompetencji kasacyjnych po stronie NTA. Akcentowano, że konieczność kontroli sądowej wynika z samej natury działania administracji, ponieważ: „dla sądownictwa realizacja prawa jest celem, a dla administracji celem jest realizacja interesu publicznego w ramach przepisów ustawowych”³². Nadzór i wewnętrzna kontrola były nie-

²⁷ Pogląd ten głosił m.in. B. Bierut, zob. W. Barcikowski, *W kręgu prawa i polityki. Wspomnienia z lat 1919–1956*, Warszawa 1988, s. 162.

²⁸ Umacniały ich w tym przekonaniu zarówno incydentalne wzmianki w prasie, zob. DPP 1946, nr 5–6, *Informator sądowy na rok 1947*, s. 321, jak i w ustawodawstwie — Rozporządzenie Rady Ministrów z 13 czerwca 1946 r., Dz.U. Nr 28, poz. 180, oraz Ustawa skarbowa z 20 września 1946 r., Dz.U. Nr 50, poz. 284, regulująca uposażenia sędziów według grup zaszerogowania, w tym sędziów NTA. NTA jako instytucję wymieniono także w Ustawie z 3 stycznia 1946 r. o przejściu na własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej, w art. 2 ust. 7 wyłączającym drogę zaskarżenia decyzji ministra, Dz.U. Nr 3, poz. 17.

²⁹ Zdecydowane poparcie reaktywacji Najwyższego Trybunału Administracyjnego deklarowało Polskie Stronnictwo Ludowe, którego członkowie na forum KRN kilkakrotnie wzywali władze do wywiązania się z konstytucyjnych zobowiązań. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947; W. Reiss, *Prawo administracyjne w zarysie*, Toruń 1946; A. Mycielski, *Polskie prawo polityczne*, część I, Kraków 1947; A. Peretiatkiewicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1947. Na obowiązywanie artykułu 73 Konstytucji marcowej wskazywali też A. Klono-wiecki, *Odbudowa sądownictwa administracyjnego*, „Gazeta Administracyjna” [GA] 1946, nr 4–6; E. Modliński, *Istota i problemy sądownictwa administracyjnego*, PiP 1946, nr 7.

³⁰ Zob. M. Buszyński, *Zagadnienie reformy sądownictwa administracyjnego*, WPP 1945, nr 3.

³¹ Wśród nich wskazano budzące wielkie spory decyzje władz kwaterunkowych.

³² Zob. A. Peretiatkiewicz, *op. cit.*, s. 111.

wystarczające, aby zniwelować tę różnicę, dodatkowo powiększoną rozbieżnościami między interesem jednostki a interesem państwa, wyraźnie rysującymi się na tle wzmożonej aktywności organów państwowych³³. Zdaniem zwolenników przywrócenia drogi sądowej sam fakt uspołecznienia organów władzy³⁴ nie znosił części odrębności powstających w tej strukturze, a tym samym ryzyka kolizji i sprzeczności wymagających proceduralnych rozstrzygnięć. Ustanowienie jednym z nich kontroli sądowej, nadto w zakresie poszerzonym w stosunku do przepisów obowiązujących w II Rzeczypospolitej, nie tylko nie podważałoby procesu demokratyzacji, lecz stanowić mogło jedną z jego podstawowych gwarancji. Kolejnymi powinny być jednolite zasady odpowiedzialności urzędników państwowych za szkody wyrządzone w związku z wykonywaniem obowiązków, włącznie, tym razem przed sądami powszechnymi, z trybem dochodzenia roszczeń z tego tytułu³⁵. Proponowano również przeprowadzenie zmian zbliżających formy postępowania administracyjnego do tych, które stosowano w sądach, oraz zwiększenie liczebności urzędników legitymujących się wykształceniem prawniczym³⁶.

Zwolennicy sądownictwa administracyjnego zwracali uwagę, że forsowana przez część ówczesnych decydentów koncepcja powierzenia kontroli radom narodowym spowoduje, iż weryfikowanie celowości działań organów administracji sprowadzi się w praktyce do wymuszania decyzji niemających wiele wspólnego z pojęciem dobra publicznego, natomiast realizujących interesy o charakterze partyjnym i korporacyjnym³⁷.

Częściowo odmienny pogląd na to zagadnienie mieli administratywiści, opowiadający się za modyfikacją systemu kontroli w taki sposób, aby włączyć do niego większą grupę organów lub powołać instytucję o mieszanym charakterze. W takim modelu nowa rola przypadłaby również radom narodowym³⁸. Propozycja nawiązywała między innymi do tezy, iż ze względu na zakres uprawnień przyznanych radom możliwe było wykonywanie przez nie czynności *quasi-są-*

³³ „Z uwagi na dużą spoistość wewnętrzną i to, że organ wyższy byłby sędzią we własnej sprawie oraz tendencje do wyraźnej przewagi interesu publicznego”, A. Peretiatkiewicz, *op. cit.*, s. 90.

³⁴ „Urzędnicy podlegają ministrowi, a jest to czynnik polityczny i tu przenikają do administracji wpływy polityczne i partyjno-polityczne”, zob. S. Kasznica, *op. cit.*, s. 186.

³⁵ Szerzej A. Peretiatkiewicz, *op. cit.*, s. 88. To stanowisko popierał S. Kasznica, wskazując, że wydanie ogólnopństwowej ustawy dotyczącej tej kwestii jest „jednym z najpilniejszych zadań ustawodawczych”; S. Kasznica, *op. cit.*, s. 203.

³⁶ Problem ten nabrał poważnego znaczenia zarówno z powodu uszczerbku, jaki poniosły kadry polskiej administracji w wyniku II wojny światowej i okupacji, jak i z racji metod, które stosowano do obsady części urzędów, poszukując osób przede wszystkim podatnych na polityczne wpływy; „zbyt hojnie szafowano dispensami od wymogu wyższego wykształcenia, co się fatalnie odbiło na wartości tej służby”, S. Kasznica, *op. cit.*, s. 176.

³⁷ Szerzej: *ibidem*, s. 76.

³⁸ Zob. K. Mamrot, *Sądy administracyjne a Rady Narodowe*, PiP 1946, nr 1; B. Wałowski, *Kontrola administracji publicznej — zagadnienia sądów administracyjnych*, „Rada Narodowa” 1945, nr 23–24; M. Buszyński, *O reformie sądownictwa administracyjnego*, GA 1946, nr 1, oraz *Zagadnienia reformy sądownictwa administracyjnego*, WPP 1945, nr 3.

dowych³⁹ już na podstawie ustawy z 11 września 1944 roku. Rozważano między innymi ustanowienie prawa wnoszenia przez obywateli skargi do prezydium rady w zakresie rozstrzygnięć dotyczących przekształceń społeczno-gospodarczych, a także powołanie przy prezydiach wojewódzkich rad narodowych specjalnych zespołów z udziałem radnych i sędziów dokonujących oceny niektórych lub większości spornych decyzji administracyjnych.

Przeciwni tym projektom stali się prawnicy, przekonujący siebie i swoje otoczenie o wielkim potencjalnie rad narodowych, tak znacznym, że zapewni on administracji największą efektywność zarówno pod względem bieżącej działalności, jak i kontroli. Z tego powodu rady miałyby oceniać według kryteriów legalności i właśnie celowości, co równocześnie zapewniałoby zachowanie spójności z ideologią ustrojową⁴⁰, dodatkowo wzmacniając skuteczność całego przedsięwzięcia. Problem z tą grupą argumentów polegał jednak na tym, że nie operowały one przywołaniem konkretnych środków służących radnym do wykonywania nowych obowiązków. Powód tego pominięcia był prosty — organy przedstawicielskie, pomimo deklaracji programowych i ustawowych, nie dysponowały realnymi, stanowczymi uprawnieniami wobec administracji.

Ustawa z 11 września 1944 roku o organizacji i zakresie działania rad narodowych⁴¹, określając kompetencje tej instytucji, posługiwała się konstrukcją „kontroli działalności organów wykonawczych (państwowych i samorządowych), z punktu widzenia legalności, celowości i zgodności z zasadniczą linią działalności Krajowej Rady Narodowej”⁴². Jednak jedynym mechanizmem, za którego pośrednictwem można by tego dokonać, było — przewidziane przez przepisy — prawo powoływania nadzwyczajnych komisji. Te ostatnie, wprowadzie zostały upoważnione do przesłuchiwania stron i świadków oraz powoływania rzeczoznawców, jednak w założeniu miały mieć charakter incydentalny, a decyzje podejmowane w tym trybie nie spełniały w żaden sposób przesłanek uprawniających do twierdzenia, że jest to procedura regularnego, kompleksowego monitorowania pracy administracji. Nowelizacja ustawy przeprowadzona 3 stycznia 1946 roku poprzestała na ogólnym stwierdzeniu, że rady są organem kontroli rządowych i samorządowych organów wykonawczych⁴³, ale też rozszerzyła ich kompetencje na instytucje i osoby wykonujące funkcje zlecone w zakresie administracji i gospodarki publicznej. Postęp był jednak pozorny. Kwestię form tej aktywności ustawodawca ponownie przemilczał, co prowadziło do

³⁹ Szerzej K. Mamrot, *Sądownictwo administracyjne, a Rady Narodowe*, PiP 1946, nr 1.

⁴⁰ Zob. S. Ehrlich, *Zagadnienia praworządności*, PiP 1946, nr 9–10, oraz *idem*, *Zagadnienia praworządności*, Łódź 1947; W. Morawski, *Zagadnienia kontroli administracji*, PiP 1947, nr 1.

⁴¹ Ustawa z 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych, Dz.U. Nr 5, poz. 22.

⁴² Art. 23 ust. 2 ustawy z 11 września 1944 r., Dz.U. Nr 5, poz. 22.

⁴³ Art. 1 § 2 ustawy z 11 września 1944 r. w brzmieniu tekstu jedn. Dz.U. z 1946, nr 3, poz. 26.

sytuacji, gdy przytoczone normy mogły być nieegzekwowane lub stosowane według swobodnego uznania.

Rady, ale też Krajowa Rada Narodowa, od początku nie miały mocnej pozycji w systemie politycznym; często pozostawały jedynie fasadową konstrukcją ustrojową, ułatwiającą legitymizowanie twierdzeń o rozwoju demokracji ludowej. Władzę od początku skupiono bowiem wokół naczelnych organów wykonawczych, realizujących nieformalne lub normatywne, ale pochodzące od nich same, dyrektywy wąskiego kierownictwa PPR. Jego członkowie wykorzystywali obecność rad tylko do pozyskiwania dodatkowego wsparcia w postaci stosownych uchwał podejmowanych przez organy przedstawicielskie w selektywnie wskazanych im sprawach. Nagłośnione w takich przypadkach zaangażowanie reprezentacji obywateli miało uzasadniać nie tylko rosnące poparcie społeczne dokonywanych przez władze wykonawcze zmian gospodarczych, lecz także nowe standardy działania państwa, w tym ograniczenie roli ustawy i wymiaru sprawiedliwości. W obu sferach powoływano się bowiem na artykulację, poprzez stanowisko rad, woli suwerena i jej bezwzględne pierwszeństwo. Dochodziło wówczas do takich zjawisk, jak inspirowanie radnych, poprzez fałszywe informacje lub niepełne dane, do wyrażania krytycznej opinii o orzeczeniach sądowych, rzekomo przedkładających interesy kapitalistów nad potrzeby ludu pracującego, a w rzeczywistości stwierdzających przede wszystkim naruszenie prawa przez organy administracji w sprawach między innymi przekształceń własnościowych. Innym przykładem było wykorzystywanie instytucji rad, aby te w imieniu obywateli wzywały władze centralne do zaostreżenia polityki karnej poprzez wyposażenie administracji w nowe uprawnienia i mandat do masowych represji. Każde tego rodzaju oficjalne wystąpienia z jednej strony stwarzały złudzenie samodzielności radnych, z drugiej zaś faktycznie powiększały swobodę działania części organów wykonawczych.

Argument o społecznej reprezentatywności i sile rad narodowych nie miał tymczasem materialnych podstaw ze względu na występowanie szeregu innych, pomijanych w wywodach na temat zasad ówczesnego ustroju, okoliczności, począwszy od metody desygnacji kandydatów na radnych, zapewniającej organom administracji wpływ na obsadę instytucji przedstawicielskich, aż po utrzymującą się w dalszym ciągu brak narzędzi do kontrolowania i wymuszania na administracji decyzji zgodnych ze stanowiskiem radnych. Symptomatycznym przejawem bezradności były sytuacje, w których KRN zatwierdzała dekrety o maksymalnie zaniżonych standardach bezpieczeństwa prawnego, nadto już ujawniających w praktyce swoje wady (w okresie poprzedzającym przedłożenie owego aktu do oceny), poprzestając na sygnalizacji skierowanej do Rady Ministrów, aby ministrowie w możliwie krótkim okresie usunęli dostrzeżone przez parlamentarzystów braki. Egzekutywa jednak nie reagowała, natomiast KRN, a następnie Sejm Ustawodawczy, posługiwały się nadal jedynie sugestią ich późniejszej zmiany,

nigdy nie odmawiając natomiast zatwierdzenia przedkładanych im przepisów, z których część dodatkowo zawężała kompetencje organów przedstawicielskich.

W rezultacie wzruszenie aktu władzy wykonawczej mogło nastąpić tylko w drodze nadzoru służbowego, w ramach jej hierarchicznej struktury. Ponadto normy szczególne ograniczyły lub wyłączyły możliwość zaskarżenia orzeczeń organów administracji niezespólonej — szybko rozrastającego się pionu instytucji władzy. Już wtedy zarysowały się także inne charakterystyczne tendencje: przewaga czynnika wykonawczego nad uchwałodawczym⁴⁴, niewydanie przepisów wykonawczych umożliwiających realizację niektórych ustawowych rozstrzygnięć, zastępowanych niesformalizowanymi, arbitralnymi praktykami. W tej sytuacji przyznanie obywatelom prawa złożenia skargi lub zażalenia stawiało ich na pozycji wyłącznie petenta, a nie członka suwerennej władzy.

Innym, oprócz uprzedmiotowienia obywateli i ubezwłasnowolnienia instytucji ustawodawczych, typowym zjawiskiem towarzyszącym funkcjonowaniu administracji, było ogłoszenie o pojawieniu się w systemie dodatkowych mechanizmów wzmocnienia praworządności. Faktycznie nie tylko nie miały one przypisywanej mocy sprawczej, lecz wykonujące je instytucje same działały wadliwie, nie wykonując prawidłowo swoich podstawowych kompetencji. Przykładem takiego podmiotu stała się prokuratura, której wraz z rozprzestrzenianiem wzorców radzieckich postanowiono powierzyć nadzór ogólny nad niektórymi sferami działalności administracji. Propagująca to rozwiązanie część przedstawicieli nauki prawa przekonywała, iż będzie ono dopełnieniem modelu kontroli z udziałem rad narodowych⁴⁵. Podkreślano, że nadzór zostanie powierzony czynnikowi fachowemu, gwarantując właściwą ocenę prawną, a jednocześnie będzie ona dokonywana z uwzględnieniem nowych typów zależności systemowych, tym razem między innymi gospodarczych. Stąd miała wynikać kompetencja prokuratury nie tylko do badania działalności urzędników, lecz również między innymi przedsiębiorstw państwowych⁴⁶. Podobnie jak w przypadku rad narodowych, analizę zalet tego projektu zawężano do haseł, nie rozważając szczegółowo treści stosownych procedur i narzędzi ich egzekwowania.

W 1950 roku wydano nowe przepisy, sygnując je jako kolejny etap ewolucji socjalistycznej administracji. Wśród nich najważniejsza rola miała przypaść Ustawie z 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej⁴⁷ powiązanej z reorganizacją podziału terytorialnego, a także Ustawie

⁴⁴ Administrację samorządową tworzyły organy wykonawcze samorządu: wydział wojewódzki pod przewodnictwem wojewody (w II RP nie było na szczeblu województwa struktur samorządowych), wydział powiatowy pod przewodnictwem starosty, zarząd miejski pod przewodnictwem burmistrza lub prezydenta, zarząd gminny pod przewodnictwem wójta; organami administracji rządowej zespólonej byli wojewodowie i starostowie.

⁴⁵ Zob. S. Ehrlich, *Zagadnienia praworządności*, Łódź 1947, s. 10.

⁴⁶ Szerzej M. Łysko, *Prokuratorski nadzór ogólny w Polsce w latach 1950–1967. Studium historycznoprawne*, Białystok 2006.

⁴⁷ Dz.U. Nr 14, poz. 130.

z 20 lipca 1950 roku o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁸. Zniesiono wówczas dualizm administracji publicznej⁴⁹, tworzony dotychczas przez rady narodowe oraz reaktywowane instytucje samorządowe i administracyjne⁵⁰. Funkcję terenowego reprezentanta ludu i władzy jednocześnie skonsolidowano w ramach rad narodowych. Zarządzanie sprawami lokalnymi miało być sprawniejsze, a przede wszystkim bardziej demokratyczne. Faktyczny sens tej reorganizacji sprowadzał się do umiejscowienia rozproszonych dotychczas uprawnień w jednej instytucji, w pełni zależnej, w przeciwieństwie do części poprzedników, od władz centralnych.

Miejsce zapowiadanego przekształcenia rad w „uspołecznioną administrację”⁵¹ zajęło przeobrażenie zupełnie odmiennej natury. Rady narodowe wprowadzono do struktury hierarchicznego, podwójnego podporządkowania⁵², którego celem było wzmocnienie oddziaływania na pracę rad urzędowo-partyjnych dyrektyw, nieformalnych z punktu widzenia prawa, ale sygnalizowanych w obowiązujących założeniach doktrynalnych. Tłem tych przekształceń było utożsamienie interesu publicznego jedynie z interesem państwowym⁵³, który z kolei przybierał postać bieżącej strategii kierownictwa PZPR, a w sprawach mniejszej wagi — decyzji lokalnych decydentów. Pierwszy element tej konstrukcji, formując podległość radnych w układzie poziomym, określał stosunki między radą narodową, a jej prezydium, które stało się organem wykonawczo-zarządzającym. Drugi element, wynikał z faktu uzależnienia prezydium rady niższego szczebla od prezydium rady wyższego szczebla (podległość pionowa⁵⁴).

Na wzmiankowane powiązania nałożono subordynację partyjną wywodzoną z zasady centralizmu demokratycznego. Jego infrastrukturalną podstawą stało się, usankcjonowane oficjalnie dopiero w 1973 roku, powierzanie funkcji kierowniczych w prezydiach rad i ich strategicznych wydziałach osobom pełniącym

⁴⁸ Dz.U. Nr 38, poz. 346.

⁴⁹ Szerzej M. Pietrzak, *Organizacja administracji terytorialnej w pierwszych latach Polski Ludowej*, CP-H 1975, z. 1, s. 1–21, oraz C. Ura, *Samorząd terytorialny w Polsce Ludowej 1944–1959*, Warszawa 1959.

⁵⁰ Dekrety z 21 sierpnia 1944 r. o trybie powoływania władz administracji ogólnej I i II instancji, Dz.U. Nr 2, poz. 8, oraz z 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego, Dz.U. Nr 14, poz. 74.

⁵¹ Tak możliwości rozwojowe nowego systemu postrzegał m.in. A. Mycielski, *Polskie prawo polityczne*, cz. I, Kraków 1947, s. 16.

⁵² O teoretycznych zaletach tego rozwiązania przekonywał m.in. W. Madurowicz, *Podwójne podporządkowanie. Z zagadnień centralizmu demokratycznego w systemie rad narodowych*, „Problemy Rad Narodowych” 1974, nr 5.

⁵³ O zasadniczej różnicy, która nastąpiła nie tylko wraz ze zmianą nazwy, używanej w II Rzeczypospolitej zamiennie, J. Ochmański, *op. cit.*, s. 48–49.

⁵⁴ Rada gminna, od 1954 r. rada gromadzka, rada miejska (rada dzielnicowa), rada powiatowa, rada wojewódzka, Rada Państwa.

czołowe funkcje w terenowych strukturach PZPR⁵⁵. W konsekwencji radni realizowali w pierwszej kolejności dyrektywy pochodzące od innych podmiotów, z których żaden nie był instytucją wyrażającą bezpośrednio interesy i wolę obywateli. Ideologiczną zasadę dyktatury proletariatu przekształcono w ten sposób w dyktaturę partii⁵⁶, która w szczególności okazywała się władzą wąskiego gremium jej przywódców, ponieważ w samej PZPR, również obowiązywała procedura podejmowania wiążących decyzji tylko przez centralę tej instytucji. Oddziaływanie partii na rady i sposób wykonywania przypisanych im kompetencji administracyjnych obejmowało zarówno kontrolę treści podejmowanych uchwał i decyzji z możliwością ich uchylenia lub wstrzymania wykonania, jak i narzucanie, między innymi poprzez system planowania, zadań wraz z wszystkimi ich parametrami, a także sprawowaną poprzez rozbudowany model nomenklatury, politykę kadrową. Wpływy te wzmacniano też poprzez praktyki powoływania różnorodnych zespołów administracyjno-partyjnych, takich jak opiniodawczo-doradcze kolegia przy poszczególnych ministerstwach oraz komisje i komitety afiliowane przy Radzie Ministrów, ale i działające na mniejszą skalę ich odpowiedniki na szczeblu lokalnym. Wprawdzie większość z nich pełniła funkcję fasady konsultacji społecznej i przejawów „oddolnej inicjatywy”, ale ich obecność skutecznie pozbawiała radnych swobody działania, nie sprzyjając samostnej aktywności. Osobną kwestią łączącą się z tego rodzaju praktykami stało się wydłużenie procesu decyzyjnego i jego postępująca formalizacja oraz zwiększenie w nim udziału osób niekompetentnych, a także wykonywanie czynności kontrolnych według pozamerytorycznych kryteriów.

Pasywność rad wynikała także z ordynacji wyborczej. Po okresie desygnacji, trwającym do 1954 roku, nastął czas przedstawiania wyborcom jednej listy kandydatów, sporządzanej zawsze przez kilka tych samych organizacji, koncesjonowanych przez administrację i partię, która także brała udział bezpośrednio w wytypowaniu przyszłych radnych. Formuła głosowania sprowadzała się do „głosowania bez skreśleń” jako wyrazu zaufania obywateli do własnych przedstawicieli, dokonujących w ich imieniu wstępnego rozstrzygnięcia (umieszczenie osoby na liście i przyznanie odpowiedniego miejsca). Teoria o wyprzedzającym społeczną rzeczywistość stanie świadomości partyjnego kierownictwa zachowywała stale aktualność, także w okresie ogłoszenia o nadejściu następnego stadium rozwoju ustroju socjalistycznego. Na początku lat sześćdziesiątych w ZSRR,

⁵⁵ O legitymacji partii do faktycznego zarządzania aparatem państwowym przekonywano nawet w okresach „politycznej odwilży”, jak w przypadku W. Gomułki i jego referatu wygłoszonego na IX Plenum KC PZPR, „Nowe Drogi” 1957, nr 6, s. 9–16. Sposób funkcjonowania partii w administracji opisywano jako działanie partii w dwóch rolach: kierowniczej oraz „aktywnego współpartnera”, mającego prawo „do współkształtowania szczegółowego programu działania, zob. J. Starościaniak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 78.

⁵⁶ O przekształceniu ideologicznego dogmatu dyktatury proletariatu w polityczną praktykę dyktatury partii komunistycznej zob. R. Pipes, *Komunizm*, Warszawa 2008, s. 102.

w trakcie XXII Zjazdu KPZR⁵⁷, przedstawiono koncepcję społecznego samorządu komunistycznego. Jej konkluzja sprowadzała się do deklaracji wzmocnienia rad narodowych. Proces miał przebiegać dwutorowo: silniejsze łączenie funkcji społecznej i państwowej oraz przejmowanie przez rady coraz większej liczby uprawnień dotychczas zastrzeżonych dla instytucji administracyjnych. Przy okazji powrócono do teorii o stopniowym zaniku państwa, lecz wkrótce poddano ją korekcie, powołując się na nowe priorytety związane z podnoszeniem jakości życia obywateli i wymogami nowoczesnej gospodarki. W obu sferach było jeszcze wiele projektów do zrealizowania, którym z racji ich rozmachu i zaawansowanej technologii sprostać mogło tylko państwo działające poprzez centralne organy administracji. Wskutek tego rodzaju zaszeregowania celów i środków wyznaczone radom narodowym obszary aktywności, w tym kierowanie działalnością gospodarczą⁵⁸, uchwalanie oraz nadzorowanie wykonania lokalnych planów gospodarczych i budżetów, w rzeczywistości pozostały domeną innych instytucji⁵⁹.

W odniesieniu do kolejnej z form weryfikacji działań administracji — nadzoru prokuratorskiego — przeprowadzone zmiany także otrzymały bardzo specyficzne cechy⁶⁰. Zgodnie z brzmieniem nowych przepisów prokurator nie był władny uchylić aktu uznanego za sprzeczny z prawem, poprzestając, w momencie stwierdzenia nieprawidłowości, na sygnalizacji uchybienia jednostce kontrolowanej lub jej instancji nadrzędnej. Nie przewidziano występującej w modelu radzieckim możliwości skierowania przez prokuraturę sprawy do sądu. Nadto organy prokuratury korzystały początkowo tylko z ogólnikowego postanowienia art. 12 Ustawy z 20 lipca 1950 roku o Prokuraturze RP, zobowiązującego organy państwa i organizacji społecznych do „udzielania pomocy”. Wydany z opóźnieniem regulamin miał natomiast status tymczasowego⁶¹, co sprzyjało nie tyle uznaniowości, ile raczej faktycznemu zaniechaniu regularnego monitorowania administracji. Spod nadzoru wyłączono naczelne i centralne organy administracji. Sprawa ta miała dwojakie konsekwencje. Nie tylko część instytucji została pozbawiona jakiegokolwiek, nawet tylko formalnej kontroli i nadzoru, lecz rów-

⁵⁷ H. Izdebski, *op. cit.*, s. 282.

⁵⁸ Zob. Z. Rybicki, *Rozwój administracji stosunków gospodarczych PRL. Zagadnienia prawne*, „Studia Prawnicze” 5, 1964, s. 3–31.

⁵⁹ W sprawach wykonywania uprawnień właścicielskich i nadzorczych wobec zarządzania własnością państwowa sytuacja nie zmieniły także późniejsze przepisy: nowelizacja Ustawy z 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych, Dz.U. Nr 5, poz. 16, oraz ustawa z 28 czerwca 1963 r.

⁶⁰ Wśród uprawnień prokuratorskich były m.in.: żądanie — w razie stwierdzenia naruszenia prawa lub zagrożenia taką sytuacją (nadzór prewencyjny) — podjęcia przez nadzorowaną jednostkę lub jednostkę hierarchicznie wyższą odpowiednich działań lub zgłoszenia sprzeciwu wobec wydanych już decyzji (w stosunku do decyzji ministrów — wnioski formułował Prokurator Generalny). Prokurator mógł także wnioskować o wprowadzenie zmian lub usprawnień do pracy rad narodowych w sprawach związanych z administracją i przedsiębiorstwami państwowymi podlegającymi ich nadzorowi.

⁶¹ Zob. M. Łysko, *op. cit.*, s. 83.

niez z powodu tego, iż to właśnie owe organy były twórcą aktów prawnych, na podstawie których podejmowano większość kontrowersyjnych lub bezprawnych decyzji na niższym szczeblu hierarchii. Tym samym działalność podmiotów administracyjnych mogła zostać wykluczona spod oceny prawnej bez względu na ich miejsce w strukturze władz.

Owe zasadnicze dla omawianej sprawy kwestie nie były zbyt eksponowane w prezentacji ochrony interesów obywateli względem administracji. W zamian ustawicznie akcentowano wprowadzenie, funkcjonującego już w pionie rad narodowych, uprawnienia do wniesienia skargi, tym razem kierowanej także do prokuratury. Wydana w tej sprawie uchwała Rady Państwa i Rady Ministrów z 1951 roku wyodrębniała takie postacie obywatelskiej aktywności, jak: odwołania, listy, zażalenia ludności oraz krytykę prasową⁶². Żadnych czytelnych procedur uruchamianej w tej formie interwencji wspomniana uchwała jednak nie definiowała⁶³. Powstała luka w połączeniu z kilkoma tezami ustrojowymi czyniła kontrolę nad administracją całkowicie fasadową⁶⁴. Po pierwsze, w tym czasie dogmatem stała się teza, iż w ustroju socjalistycznym jednostka nie jest już narażona na bezprawną lub nieracjonalną decyzję organów administracji. Po drugie, nadal tylko organom wykonawczym przypisywano przymiot ustrojowej awangardy, wyjaśniając w symptomatyczny dla tej kwestii sposób, dlaczego w ramach nadzoru organy prokuratury nie mogą zainteresować się zgodnością z prawem aktów pochodzących od naczelných organów administracji. W tej sprawie informowano o potrzebie „nabrania doświadczeń przez prokuraturę”⁶⁵, operując owym schematem również wobec, oficjalnie tylko przejściowego, ograniczenia jurysdykcji sądów. Wymiar sprawiedliwości, podobnie jak instytucje przedstawicielskie miały wspierać administrację, ale nie kontrolować; reagować na jej potrzeby i argumentację dostosowaną do dynamicznie przekształcanej rzeczywistości społeczno-ekonomicznej, a nie egzekwować brzmienie abstrakcyjnej normy prawnej.

W rezultacie organy prokuratury nie prowadziły z zasady działań z własnej inicjatywy, a te podejmowane na skutek jednostkowych skarg⁶⁶, były obciążone domniemaniem prymatu interesów ogółu reprezentowanego przez państwo. Rów-

⁶² MP 1951, nr A-1, poz. 1.

⁶³ Brak społecznego nadzoru, a także partnerstwa rad narodowych wobec administracji był faktem powszechnie znanym, sygnalizowanym nawet w pracach pochodzących z tego okresu, m.in. S. Zawadzki, *Rozwój więzi rad narodowych z masami pracującymi w Polsce Ludowej*, Warszawa 1955.

⁶⁴ Taką ocenę sformułował m.in. J. Starościk sygnalizujący: „pozbawienie wystąpień prokuratorów w obronie prawa sankcji zapobiegających wykonywaniu kwestionowanego aktu, wreszcie oddanie sporu o prawo pomiędzy prokuratorem a organem administracyjnym ponownie w ręce organu administracyjnego”; J. Starościk, *Kontrola sądowa w systemie...*

⁶⁵ O stopniowym przyswajaniu doświadczeń radzieckich informował minister sprawiedliwości, sprawozdanie stenograficzne z 83. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z 18 lipca 1950 r., łam 25; zob. też A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1969, s. 232.

⁶⁶ Zob. M. Łysko, *op. cit.*, s. 221.

nocześnie wiele nieprawidłowości próbowano przedstawiać tylko jako pozorny problem, twierdząc, że naruszenie przez administrację przepisów, w tym dotyczących umocowania, było podyktowane celami wyższymi, gdyż respektowanie formalizmu prowadziłyby do niepowetowanych strat na przykład gospodarczych, lub przekonując, że wskazywane szkody są rekompensowane bliżej nieokreślonymi korzyściami występującymi w innych obszarach systemu. Administracja, z racji zarządzania wszystkimi jego częściami, miała być najlepiej zorientowana w tego typu związkach przyczynowo-skutkowych i w razie wątpliwości sama mogła wyjaśnić organom prokuratury istotę danego zagadnienia lub zdarzenia.

Obecność tego typu uwarunkowań spowodowała, że weryfikacją objęto tylko niewielką część orzeczeń władz wykonawczych, a incydentalny charakter prokuratorskich czynności i połączonych z nimi, pozbawionych mocy wiążącej, zaleceń nie miał wiele wspólnego z funkcjami, jakie powinien spełniać nadzór⁶⁷. Inną częścią strategii zapewniającej administracji jak najszerszą swobodę było zaniechanie na początku lat pięćdziesiątych prac nad kodeksem postępowania administracyjnego. Równolegle rozbudowano procedurę karno-administracyjną, w której zaostżono zasady odpowiedzialności, przy wyłączeniu prawa do odwołania się do sądu⁶⁸. Sytuacja nie uległa zmianie po 1956 roku, co dało argument części prawników, aby powrócić do postulatu uruchomienia sądownictwa administracyjnego. Przełom polityczny nie okazał się jednak na tyle znaczący, aby zrealizować ów projekt, który podobnie jak kilka innych reformatorskich zamierzeń ogłoszonych w tym okresie został już bez rozgłosu wygaszony na początku lat sześćdziesiątych. Wprowadzony wówczas kodeks postępowania administracyjnego poprzestał tylko na kontroli instancyjnej, przewidując dla obywateli również prawo składania skarg i wniosków.

Ze standardami funkcjonowania administracji powiązano także podział terytorialny kraju. Ustanowiona 1950 roku nowa organizacja została oparta na zwiększeniu, do siedemnastu, liczby województw oraz powiatów i gmin. Korzyści z reformy polegały nie tylko na uporządkowaniu i rozwiązaniu niektórych problemów wynikających ze zmiany granic państwa, migracji ludności i przemieszczenia

⁶⁷ Jednym z przykładów nieskuteczności prokuratorskiego nadzoru ogólnego był utrzymujący się problem przestępstw niegospodarności w przedsiębiorstwach państwowych, z których wiele popełniano wskutek wadliwej organizacji pracy i nieegzekwowania obowiązków wynikających z wewnętrznej kontroli. Oceniający te zdarzenia sędziowie wielokrotnie zwracali uwagę na brak stosownej reakcji w formie czynności prewencyjnych zarówno ze strony prokuratury, jak i administracji zarządzającej jednostkami gospodarczymi. Pasywność w tej kwestii była tak daleko posunięta, iż kierownictwo przedsiębiorstw często nie było zainteresowane nawet uzyskaniem odszkodowania na drodze procesu cywilnego pomimo przewidzianych przez przepisy licznych ułatwień oraz możliwości wstąpienia do procesu prokuratora, szerzej A. Machnikowska, *Prawo własności w Polsce w latach 1944–1981...*, s. 444–445, 449 n.

⁶⁸ Ustawa z 15 grudnia 1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym, Dz.U. Nr 66, poz. 454. Skierowanie sprawy do sądu mogło nastąpić tylko wskutek decyzji przewodniczącego kolegium.

niektórych lokalnych centrów gospodarczych. Stały się bowiem również pretekstem do wykorzystania owych przepisów do innych przedsięwzięć, w tym znoszących między innymi stabilność stanowisk sędziowskich i urzędniczych, co umożliwiała kontynuację zapoczątkowanej w 1948 roku negatywnej weryfikacji składu osobowego wielu instytucji państwowych. Odtąd zagadnienie reform organizacyjnych zdominowały polityczne motywacje, których źródłem stało się założenie utrzymywania za wszelką cenę mechanizmów centralizacji i koncentracji procesu decyzyjnego, rozciągniętego od wielkich inwestycji gospodarczych po administrowanie drobnymi sprawami życia codziennego obywateli. Tak stało się między innymi w 1954 roku, kiedy zlikwidowano gminy i wprowadzono mniejsze obszarowo jednostki — gromady, wyodrębniając również osiedla⁶⁹. Celem było przygotowanie infrastruktury prognozowanego pełnego skolektywizowania wsi — gromada z reguły obejmowała terytorium kilku wsi⁷⁰, gdzie działała lub miała wkrótce powstać spółdzielnia rolnicza. Racjonalność tego rozwiązania była jednak wątpliwa, ponieważ stworzona w ten sposób struktura utraciła funkcjonalność z powodu rozdrobnienia (8700 gromad) i słabości kompetencyjnej. Po nieudanej realizacji kampanii na rzecz „uspołecznienia” indywidualnego rolnictwa i rozpadzie większości spółdzielni, których obszar upraw w okresie największego rozwoju nie zajmował więcej niż 10% areалу upraw, a następnie obniżył się do 1,2%, istnienie gromad zupełnie straciło sens.

Odejście od kosztochłonnego, biurokratyzowanego przedsięwzięcia odbywało się jednak w bardzo spowolnionym tempie, ujawniając kolejne cechy ówczesnego systemu — niezdolność do szybkiego rozwiązywania problemów oraz poszukiwanie w międzyczasie kolejnych uzasadnień planowanych zmian, oficjalnie niemających żadnego związku z faktycznie popełnionym błędem⁷¹. Scalanie mniejszych gmin, których liczba spadła ostatecznie o połowę, trwało następne dwie dekady. W tym czasie także większość osiedli straciła odrębność, włączona do miast lub gromad. Następną reformę zaanonsowano w pierwszej połowie lat siedemdziesiątych (1972–1975)⁷². Wskutek trzech kolejnych reorganizacji ustanowiono dwustopniowy podział terytorialny z udziałem jedynie gmin i województw, których liczbę zwiększono do czterdziestu dziewięciu⁷³. Taka struktura, według zapewnień, gwarantowała lepsze warunki kontaktu obywateli z lokalny-

⁶⁹ Ustawa z 25 września 1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi i o powołaniu gromadzkich rad narodowych oraz Ustawa z 25 września 1954 r. o osiedlach i radach narodowych osiedli, Dz.U. Nr 43, poz. 191, 192.

⁷⁰ Zob. H. Izdebski, *Historia administracji...*, s. 286.

⁷¹ Szerzej Z. Leoński, *Kształtowanie się podziału administracyjnego w okresie trzydziestolecia Polski Ludowej*, PiP 1975, nr 12, s. 16–30.

⁷² Ustawy z 29 listopada 1972 roku o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych, Dz.U. Nr 49, poz. 312, oraz z 22 listopada 1973 roku o zmianie ustawy o radach narodowych, Dz.U. Nr 47, poz. 276, i z 28 maja 1975 roku o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych, Dz.U. Nr 16, poz. 91.

⁷³ Wydzielono administracyjnie również 810 miast i 21 dzielnic w większych aglomeracjach.

mi władzami⁷⁴, w czym pomocna miała być także modyfikacja zakresu kompetencji samych rad. Utrzymując po ich stronie doktrynalny status podstawowego terenowego organu jednolitej władzy państwowej, ograniczono przydzielone im zadania administracyjne. Pozostałe przekazano jednoosobowym urządóm: wojewodów, prezydentów, naczelników miast oraz gmin. W związku z tym powtórnie zreinterpretowano prognozę postępującej partycypacji obywateli w sprawowaniu wszelkiej władzy, dowodząc, iż zmiana wcale nie osłabia pozycji rad narodowych. Przeciwnie, poprawią się warunki realizowania najważniejszych kompetencji, jakimi są koordynacja i nadzór innych instytucji państwowych. Podkreślano, iż rady pozbawione drugorzędnych obowiązków staną się bardziej efektywne, a obniżenie rangi prezydium rad pozwoli wyeksponować ich przedstawicielskie cechy. Za nowymi przepisami nie szły jednak stosowne procedury ich egzekucji, a polityczni decydenci powielili stary schemat — deklaracje najlepszych intencji oraz eksponowanie ogólnikowych norm ustawowych.

Zmieniając lokalizację kompetencji administracyjnych, nie zapomniano o utrzymaniu kontroli partii nad radami narodowymi. Znamienne było, iż przekonując obywateli o rozszerzeniu form samorządności⁷⁵, ogłoszono jednocześnie przyjęcie przez PZPR w 1973 roku zasady obsadzania kierownictwa rad narodowych: gminnych i wojewódzkich, osobami sprawującymi funkcje w komitetach partyjnych odpowiedniego szczebla organizacyjnej hierarchii. Stało się to jeszcze przed usankcjonowaniem wpływów partii na organy władzy, co nastąpiło wskutek nowelizacji Konstytucji PRL w 1976 roku⁷⁶.

Przegrupowanie uprawnień i zmiana podziału terytorialnego zmierzały przede wszystkim do kolejnej formy centralizacji władzy, w której pion administracyjny został pozbawiony części „społecznych” ram, ale lokalni zwierzchnicy administracyjni, powiązani bezpośrednio z terenowymi strukturami partii, zarządzali zbyt małymi obszarami, aby istotnie wpływać na politykę ścisłego kierownictwa PZPR. Równocześnie jednoosobowe zarządzanie ułatwiało sprawne przekazywanie dyrektyw przez administracyjną centralę, której kolejnym konsolidacyjnym składnikiem stało się reaktywowanie resortu administracji, tym razem pod nazwą Ministerstwa Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska.

W rezultacie rozdział kompetencji na poziomie organów lokalnych nie spowodował powstania modelu mieszanego, świadczącego o rozwoju panującej formacji ustrojowej. Administracji, pomimo jeszcze większego skupienia uprawnień, nie udało się usprawnić metod własnego funkcjonowania. Coraz silniej włączano ją natomiast w gospodarkę planową oraz realizację wielkich inwestycji, ponownie zainicjowanych właśnie w latach siedemdziesiątych. Generowały one

⁷⁴ Szerzej Z. Leoński, *Ewolucja terenowych organów administracji państwowej w latach 1950–1988*, „Problemy Rad Narodowych” 1989, nr 75, s. 219–247.

⁷⁵ Zob. J. Malec, D. Malec, *op. cit.*, s. 210.

⁷⁶ Ustawa z 10 lutego 1976 r., Dz.U. Nr 7, poz. 36.

stopniowo rosnące obciążenia budżetu, lecz nie przynosiły zamierzonych efektów w odniesieniu do pokrycia niedoborów i nadania procesom ekonomicznym pożądanej spójności⁷⁷. Pozbawione możliwości skutecznego administrowania, a tym bardziej kreatywnego zarządzania, zarówno z racji inercji w sferze polityki prowadzonej przez PZPR, jak wadliwych, lecz nadal obowiązujących, założeń odnoszących się do stosunków produkcji i społecznej nadbudowy, organy wykonawcze były w stanie swoistego klinca. Pozyskanie przez nie, niedostępnych dotychczas, nowych rodzajów władzy nastąpiło wskutek wdrożenia założeń doktrynalnych, które jednak równocześnie wykluczały osiągnięcie związanych z nimi celów. Stanu tego nie zmieniał fakt, iż udało się zrealizować główne zamierzenie politycznych propagatorów ideologii marksistowsko-leninowskiej, jakim było przejście rządów i sprawowanie ich za pośrednictwem monopartii. Narastające perturbacje gospodarcze i opozycyjne nastroje powodowały natomiast, iż pod koniec lat siedemdziesiątych utracono zdolność do realizacji nawet projektów cząstkowych, za pomocą których w poprzednich dekadach utrzymywano zarówno władzę, jak i propagandowy przekaz o zachodzących pozytywnych zmianach, zarówno w sferze ekonomii, jak i stosunków społecznych.

Jedyną znaczącą reformą tego okresu stało się powołanie, początkowo jednoinstancyjnej, kontroli administracyjnej. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoczął działalność 1 października 1980 roku⁷⁸. Wzmocniono wówczas także inne gwarancje stron w postępowaniu administracyjnym, m.in. zmniejszając liczbę odrębności związanych z postępowaniami szczególnymi oraz odstępując od niektórych nieformalnych praktyk, którym NSA odmówił ważności. Na silniejszy niż pierwotnie przypuszczano wpływ sądownictwa administracyjnego wpłynęły przeobrażenia związane z protestami obywatelskimi zainicjowanymi w sierpniu 1980 roku, którym towarzyszyła dyskusja wykraczająca poza obowiązujące schematy ustrojowej ideologii. Próby powrotu do dotychczasowych wzorców wprawdzie zahamowały zmiany instytucjonalne, lecz nie zablokowały przełomu w nauce prawa, w tym prawa administracyjnego, którego przedstawiciele wraz z judykaturą ponownie zweryfikowali funkcjonujące rozwiązania, tym razem badając również ich polityczne podstawy.

Na nowe zasady ustrojowe administracji trzeba było jednak poczekać do końca lat osiemdziesiątych. Kolejna ustawa, wydana tym razem z 20 lipca 1983

⁷⁷ Skala problemu była już tak wielka, że stał się on powszechnym, krytycznym punktem odniesienia obywateli do ówczesnej polityki, co lapidarnie podsumowali strajkujący w 1980 r. robotnicy, zarzucając stronie rządowej w trakcie prowadzonych negocjacji, że „bez kontroli społecznej przemysł produkuje sam dla siebie”, zob. wystąpienie F. Wiśniewskiego, *Gdańsk, Sierpień 1980. Rozmowy Komisji Rządowej z Międzyzakładowym Komitetem Strajkowym w Stoczni Gdańskiej*, Warszawa 1981, s. 75.

⁷⁸ Ustawa z 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. Nr 4, poz. 8.

roku⁷⁹, omijając źródła problemu, przybrała postać jedynie jeszcze jednego manewru organizacyjnego, któremu przypisano nieistniejące cechy. Sugestie o wprowadzeniu wówczas nowych standardów, o czym miał świadczyć między innymi tytuł owego aktu powołujący się na instytucję samorządu terytorialnego, nie miały materialnego desygnatu. Realne zmiany wymagały bowiem równoległej decentralizacji oraz dekoncentracji uprawnień pozostawionych organom wykonawczym, jak również zreformowania zasad funkcjonowania samej administracji, począwszy od jej funkcji, poprzez strukturę, do treści procedur włącznie.

SOME REMARKS ON THE FUNCTIONING OF ADMINISTRATION IN THE POLISH PEOPLE'S REPUBLIC

Summary

The decisive influence on the functioning of administration in the Polish People's Republic was exerted both by the new and faulty organization of its structures and by the significant increase of powers which were conferred on it, in connection with simultaneous transfer of the decision-making center beyond administrative structures, to the level of single-party's (Polish United Workers' Party) leadership. In consequence, such a development led to the substantial limitation of the guarantees of protection of citizens' rights and to the diminished efficacy of the economic system. Further negative results were also generated by the inconsistency of the Marxist-Leninist ideology with the state's policies ostensibly based upon this political philosophy. Therefore, not only the substance of new rules often became problematic, but also the discretionary character of the rules' execution. Authorities responsible for such a state of affairs attempted to contradict these facts, focusing their attention on propagating two theses derived from Marxist-Leninist ideology, concerning, first, alleged vanishing of every antagonism between the state with its administrative agendas and an individual and, second, supposedly steadily accelerating economic progress of our country. Both of these assumptions were used to explain the abolition of many security mechanisms, the enlargement of the *ius publicum* boundaries and the exclusion of all subjects, with the exception of the government, from participating in fulfilling social needs. These circumstances played an important role in the development of the science of administrative law and of the theory of organization. Both these scholarly disciplines were governed by the assumption that in order to successfully liquidate an administration (in accordance with the dogma of socialist development), it needs to be strengthened beforehand. The establishment of administrative control (at the beginning, without an appeal instance) was the only important reform introduced during this period. Chief Administrative Court commenced its activities on the 1st of October, 1980. At the same time, other guarantees of the rights of parties' to the administrative proceedings also became strengthened, for example by reducing a number of specificities connected with the so-called "special proceedings" and by renouncing certain informal practices which had been invalidated by CAC. Nevertheless, the new systemic rules in the field of administrative law came into existence only at the turn of the eighties.

Translated by Łukasz Machaj

⁷⁹ Ustawa z 20 lipca 1983 roku o systemie rad narodowych i samorządzie terytorialnym, Dz.U. Nr 41, poz. 185.