

JOLANTA BLICHARZ

ORCID: 0000-0002-4581-8629

Uniwersytet Wrocławski

Jolanta.blicharz@uw.edu.pl

Zlecanie wykonywania funkcji administracji państwowej organizacjom społecznym jako forma uspołecznienia działalności państwa socjalistycznego. Wybrane przykłady

Słowa kluczowe: organizacje społeczne, partia komunistyczna, komunizm, reżim totalitarny, administracja państwowa, funkcja administracyjna, państwo socjalistyczne, społeczeństwo socjalistyczne.

COMMISSIONING THE EXERCISING OF STATE ADMINISTRATION FUNCTIONS TO SOCIAL ORGANIZATIONS AS A FORM OF SOCIALIZING THE ACTIVITY OF A SOCIALIST STATE: SELECTED EXAMPLES

Abstract

Commissioning certain state functions — which consist in transferring the competences held by the state administration to non-state actors (e.g. social organizations) while allowing them to exercise some means of governance while performing said functions — was common practice in socialist states. This led to a shift in the social and political position of organizations of that kind, which in turn strengthened the political base of a socialist society and ensured the further development of socialist democracy.

Keywords: social organizations, the Communist Party of Poland, communism, totalitarian regime, state administration, administrative functions, socialist state, socialist society.

Uwagi wstępne

W Polsce Ludowej organizacje społeczne — zgodnie z narracją propagowaną przez reżim komunistyczny — były ważnym elementem systemu organizacji społeczeństwa socjalistycznego. Organizacje te usiłowano uformować do aktywnych działań w granicach państwowego scenariusza. Według ugruntowanego wówczas poglądu charakterystycznego dla biurokratycznego centralizmu wszystkie tak zwane ciała pośrednie mogły odgrywać tylko rolę „transmisji, a nie autonomicznych podmiotów inicjatywy społecznej”¹.

Chociaż Konstytucja PRL z 22 lipca 1952 roku zapewniała obywatelom prawo zrzeszania się: „W celu rozwoju aktywności politycznej, społecznej, gospodarczej i kulturalnej ludu pracującego miast i wsi”², to jednak cechą charakterystyczną systemów totalitarnych funkcjonujących w obszarze dominacji komunistycznej była radykalna rozbieżność pomiędzy deklaracjami i przepisami a rzeczywistością³. W rezultacie niektóre organizacje społeczne były pozbawione autonomii, a jednocześnie tworzone różne *quasi*-organizacje społeczne, a nawet odgórnie je forsowano⁴. Organizacje te, będące przedłużeniem (dopełnieniem) działań politycznych, realizowały cele państwa totalitarnego i legitymizowały je poprzez masowe, często wymuszone członkostwo i takąż działalność społeczną⁵.

Ogólnie rzecz ujmując: wraz z pogłębiającą się stalinizacją życia w Polsce większość organizacji społecznych została przez władze komunistyczne zlikwidowana, zaś pozostałe — sprowadzone do pełnienia funkcji fasadowych i bycia narzędziem aparatu władzy. Dotyczyło to zwłaszcza tych organizacji, których celem było rozwijanie aktywności obywateli w kierunku uznanym za odpowiadający interesom ludu pracującego.

W praktyce aż do końca istnienia Polski Ludowej utworzenie i działalność niektórych organizacji społecznych, jak na przykład stowarzyszeń, uzależnione

¹ S. Erlich, *Oblicza pluralizmów*, Warszawa 1989, s. 296.

² Por. E. Smoktunowicz, *Status administracyjnoprawny obywatela*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 4, red. T. Rabska, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1980, s. 34. Także: Z. Leoński, *Podstawowe zasady ustroju administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1, red. J. Starościk, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977, s. 79–80. Powstanie w tym okresie różnego rodzaju stowarzyszeń miało istotne znaczenie, zwłaszcza dla rozwiązywania potrzeb w skali lokalnej. Popieranie przez państwo tych stowarzyszeń wynikało ze znaczącej roli tych organizacji w podejmowanych przez nie działaniach społecznych na rzecz rozwoju danej ziemi, danego miasta czy danej wsi. Zob. M. Rybicki, *Miejsce i rola organizacji społecznych w PRL a ich regulacja prawna*, „Państwo i Prawo” 1979, nr 1, s. 26–27.

³ E. Kozerska, T. Scheffler, *State and Criminal Law of the East Central European Dictatorships*, [w:] *Lectures on East Central European Legal History*, red. P. Sály, Miskolc 2022, s. 207–209.

⁴ Zob. E. Leś, *Od filantropii do pomocniczości. Studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*, Warszawa 2000, s. 133.

⁵ *Ibidem*.

było od swobodnego uznania organów administracji państwowej⁶ wynikającego z przepisu, który pozwalał wniosek o rejestrację rozpatrzyć negatywnie między innymi z tego powodu, „iż powstanie takiego stowarzyszenia nie odpowiada względem pożytku społecznego”⁷. Dotyczyło to tych stowarzyszeń, które w swojej działalności na przykład nie miały na celu krzewienia moralności socjalistycznej w społeczeństwie czy też nie mobilizowały narodu do budowania socjalizmu⁸. Kierowniczy wpływ państwa w stosunku do stowarzyszeń wyrażał się między innymi w reglamentowaniu poszczególnych dziedzin stosunków będących przedmiotem ich działalności, określaniu warunków koniecznych do utworzenia i funkcjonowania stowarzyszeń, zlecaniu im doraźnych zadań, a także nadzorowaniu ich działalności⁹.

Jakkolwiek jednym z istotnych elementów definicji organizacji społecznych jest dobrowolność zrzeszania się, a zwłaszcza niezależność od struktur państwowych i politycznych, to jednak w okresie PRL-u organizacje te nie były samodzielnymi podmiotami inicjatywy społecznej. Miały one na ogół charakter masowy (co jest elementem charakterystycznym dla reżimów totalitarnych)¹⁰, a ich zadaniem było realizowanie celów politycznych państwa opartego na zasadzie „skoncentrowanego kierownictwa” (czyli rządów hierarchicznej monopartii)¹¹.

Ze względu na to, że opieranie działalności partii marksistowsko-leninowskiej we wszystkich sferach życia społecznego i gospodarczego na przesłankach naukowych uznawało się za tak zwaną prawidłowość¹², wszystkie sfery życia (gospodarka, kultura i polityka) musiały się podporządkować ideologii marksizmu-leninizmu. Determinowało to również funkcjonowanie organizacji społecznych w okresie PRL¹³. Jak wskazuje się w literaturze: „Państwo przekształcało się w formę zewnętrzną partii komunistycznej [...], organy państwowe stawały się eks-

⁶ M. Kallas, *Prawo o stowarzyszeniach przy Okrągłym Stole w 1989 r.*, [w:] *Regnare, gubernare, administrare. Prawo i władza na przestrzeni wieków*, red. S. Grodzicki, A. Dziadzio, Kraków 2012, s. 304.

⁷ L. Wiśniewski, *Wolność zrzeszania się obywateli według prawa o stowarzyszeniach z 1989 roku*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1990, nr 1, s. 20.

⁸ Por. L. Wiśniewski, *Model prawny stowarzyszeń w PRL*, Warszawa 1974, s. 250–271.

⁹ J. Romul, *Pojęcie stowarzyszenia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1965, nr 4, s. 37–48.

¹⁰ Zob. J. Sadowska, *Sercem i myślą związani z Partią. Związek Młodzieży Socjalistycznej (1957–1976). Polityczne aspekty działalności*, Warszawa 2010, s. 13.

¹¹ Por. *ibidem*.

¹² R. Poliński, *Rola i zadania PZPR w kształtowaniu politycznych przesłanek programowania rozwoju społeczno-gospodarczego kraju na etapie budowy rozwiniętego socjalizmu*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia” 11–12, 1977–1978, s. 143–144.

¹³ Por. J. Wrona, *Rola PZPR w państwie i społeczeństwie polskim*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2018, nr 2, s. 63.

pozyturą instancji partyjnych, wykonawcami woli PZPR, posiadającej monopol polityczny”¹⁴.

Wzrost roli partii znalazł potwierdzenie również w Statucie PZPR, w którym zostały sformułowane zasadnicze cele i zadania ideowo-programowe partii:

Idea, której służy Polska Zjednoczona Partia Robotnicza — to idea komunizmu. W niej ucieleśnia się przyszłość świata [...]. Służąc tym ideałom PZPR służy Polsce. Dla dobra i lepszej przyszłości narodu PZPR dąży do zbudowania w Polsce ustroju socjalistycznego¹⁵.

Z uwagi na niewzruszalny monopol PZPR na sprawowanie władzy politycznej w państwie warunkiem funkcjonowania organizacji społecznych była pełna akceptacja systemu i władzy¹⁶. Organizacje społeczne funkcjonowały zgodnie z zasadą, że „w sprawach istotnych społeczeństwo postępuje tak, jak pragnie tego partia, realizuje jej program”¹⁷. Jednocześnie kierownicza rola partii wobec nich polegać miała na „twórczej, inspiratorsko-programowej działalności” oraz na „kontroli politycznej nad realizacją wytyczanych przez nią programów”¹⁸.

Zwrócić należy jeszcze uwagę, że „partia komunistyczna respektowała swobody obywatelskie wyłącznie wtedy, gdy służyły wyrażaniu poparcia dla istniejącego reżimu”¹⁹. W praktyce oznaczało to, że w życiu publicznym mogły istnieć i działać tylko te organizacje, których działalność nie była wymierzona przeciwko rządzącej partii. W przeciwnym razie organizacje te były na różne sposoby ograniczane lub zawieszane²⁰.

Zarówno w Polsce, jak i w innych tak zwanych demokracjach ludowych Europy Wschodniej²¹ do form instytucjonalnych demokracji socjalistycznej, kształtowanej przez partię marksistowsko-leninowską, zaliczano między innymi udział

¹⁴ L. Mażewski, *Posttotalitarny autorytaryzm PRL 1956–1990. Analiza ustrojowopolityczna*, Warszawa-Biała Podlaska 2010, s. 36

¹⁵ Statut PZPR, Warszawa 1976, s. 6–7. Również w uchwale VII Zjazdu PZPR stwierdzono, że: „dalsze rozwijanie nauki marksizmu-leninizmu jest kluczowym zadaniem partii, która w procesie budownictwa rozwiniętego społeczeństwa socjalistycznego będzie uogólniać nowe zjawiska i prawidłowości”. Zob. Z. Rybicki: *Prawidłowość rozwoju partii w warunkach budowy rozwiniętego socjalizmu*, [w:] *Teoretyczne problemy budowy rozwiniętego socjalizmu w Polsce*, Warszawa 1978, s. 9.

¹⁶ Por. J. Sadowska *Sercem i myślą związani z Partią...*, s. 31.

¹⁷ A. Łopatka, *Proces umacniania kierowniczej roli partii w państwie socjalistycznym*, [w:] *Partia w rozwiniętym społeczeństwie socjalistycznym*, red. J. Błuszkowski, C. Mojsiewicz, Warszawa 1979, s. 39.

¹⁸ J. Błuszkowski, *Przesłanki wzrostu kierowniczej roli PZPR w procesie budowy rozwiniętego społeczeństwa socjalistycznego*, [w:] *Partia w rozwiniętym społeczeństwie socjalistycznym*, red. J. Błuszkowski, C. Mojsiewicz, Warszawa 1979, s. 90.

¹⁹ J. Wrona, *Ustanowienie systemu komunistycznego w Polsce*, [w:] *Polski wiek XX*, t. 3. *PRL od lipca 44 do grudnia 70*, red. K. Persak, P. Machcewicz, Warszawa 2010, s. 52.

²⁰ *Ibidem*, s. 52

²¹ Jak pisze Janusz Wrona: „Próba nazwania ustroju PRL nastręcza semantycznych trudności. Oficjalnie było to państwo socjalistyczne, a według konstytucji — państwo demokracji ludowej. Przeciwnicy rządów PZPR i zachodni politolodzy definiowali ten ustrój jako komunizm, aczkol-

organizacji społecznych (związków zawodowych, młodzieżowych organizacji ideowo-wychowawczych, spółdzielczości, różnych stowarzyszeń, jak towarzystwa naukowe, stowarzyszenia wynalazców i racjonalizatorów, literatów, dziennikarzy, towarzystwa sportowe itp.) w zarządzaniu różnymi dziedzinami życia publicznego i w przejmowaniu części funkcji wykonywanych dotąd przez państwo²².

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie zwłaszcza tych charakterystycznych form udziału organizacji społecznych w umacnianiu socjalistycznego ustroju politycznego, które to formy polegały na włączaniu tych podmiotów do realizacji funkcji administracji, w drodze między innymi przekazywania im zadań wykonywanych dotychczas przez aparat państwowy. Stan ten sprzyjał rozwojowi demokracji socjalistycznej, w dalszej perspektywie — uspołecznieniu działalności państwa socjalistycznego.

1. Zlecanie niektórych funkcji należących do sfery administracji państwowej organizacjom społecznym

Zjawisko zlecania niektórych funkcji administracyjnych polegające na przenoszeniu uprawnień do wykonywania administracji państwowej na podmioty niebędące organami państwowymi (na przykład organizacje społeczne) przy dopuszczeniu stosowania w tych wypadkach środków działania władczego²³ należało do ugruntowanej praktyki administracyjnej w ustroju socjalistycznym. Ze względu na charakter działań wynikających ze zleconych funkcji niektóre organizacje społeczne upoważnione do ich wykonywania wyposażone były w prawo posługiwania się przy wykonywaniu tych funkcji prawnymi formami działania właściwymi dla organów administracji państwowej, na przykład formą decyzji administracyjnej przy rozstrzyganiu spraw indywidualnych²⁴.

wiek nie osiągnął on nigdy swego teoretycznego stadium. Był to reżim niedemokratyczny o charakterze totalitarnym”. Zob. J. Wrona, *Rola PZPR w państwie...*, s. 64.

²² Zob. T.M. Jaroszewski, *Naród, klasa, socjalizm*, [w:] *Podstawy nauk politycznych*, red. M. Żychowski, Warszawa 1971, s. 281.

²³ Zob. J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 213.

²⁴ J. Borkowski *et al.*, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1985, s. 41. Przekazanie funkcji zleconych możliwe było tylko w trybie stosowanym przy ustanawianiu kompetencji władczych organów państwowych w stosunku do podmiotów niepaństwowych, a więc w trybie ustawowym. Jednocześnie podmiot wykonujący zlecone funkcje administracyjne wykonywał je na zasadach ogólnie obowiązujących w działalności organów administracyjnych, czyli przy zastosowaniu odpowiedniego postępowania, podlegając ustalonym prawem formom kontroli i nadzoru. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego: „[...] gdy państwo zleca określonym organizacjom społecznym wykonywanie swoich funkcji, to w zakresie wykonywania tych funkcji traktuje je jako organy państwowe, działające w jego imieniu. Charakter aktów podjętych przez organizacje społeczne w ramach funkcji zleconych jest zatem identyczny z aktami organów państwowych. Organizacja społeczna wykonuje bowiem w tych ramach władztwo państwowe, a nie swoje własne prawa. Z tego też względu zlecenie funkcji państwa organizacjom społecznym może nastąpić tylko

Wyposażenie organizacji społecznych, którym zlecone zostało wykonywanie funkcji administracji państwowej, w prawo posługiwania się prawnymi formami działania właściwymi organom administracji państwowej miało na celu „uspołecznianie” w państwie socjalistycznym administracji państwowej²⁵. Chodziło też o rolę, jaką miały odegrać organizacje społeczne w przekształceniach społeczeństwa stosownie do nauki marksistowskiej²⁶. Sprawa wykonywania funkcji zleconych administracji państwowej przez organizacje społeczne była przedmiotem regulacji prawa w Polsce Ludowej, jak również zarysowana w programie KC PZPR. W referacie sprawozdawczym KC PZPR na XXI Zjazd KPZR czytamy między innymi, że:

przelanie poszczególnych funkcji z organów państwowych na organizacje społeczne bynajmniej nie oznacza osłabienia roli państwa socjalistycznego w budownictwie komunizmu. Wykonywanie przez organizacje społeczne szeregu dzisiejszych funkcji państwowych rozszerzy i umocni polityczną podstawę społeczeństwa socjalistycznego, zapewni dalszy rozwój demokracji socjalistycznej²⁷.

Perspektywy te znalazły potwierdzenie również w uchwale Komitetu Centralnego PZPR, w której stwierdzono między innymi:

Polska Ludowa jest państwem socjalistycznym. Rządzi nią lud pracujący miast i wsi z klasą robotniczą na czele za pośrednictwem swych partii politycznych, terenowych rad narodowych, samorządów robotniczych, organizacji społecznych, zawodowych i gospodarczych. Cały aparat państwowy Polski Ludowej służy interesom ludu pracującego²⁸.

W praktyce większość organizacji społecznych wykonujących funkcje administracji została wyposażona z mocy ustawy w kompetencje zbliżone do kompetencji organów administracji, a więc w prawo wydawania aktów normatywnych, decyzji administracyjnych, a nawet stosowania niektórych form przymusu pań-

w drodze ustawy lub z mocy wyraźnego upoważnienia ustawy i wykonywane jest w formach właściwych organom państwa, w tym w formie aktu normatywnego”. Zob. orzeczenie TK z 20 grudnia 1988 roku, U. 10/88, OTK 1988/1/8. Współcześnie podstawą wykonywania zleconych funkcji administracji publicznej będzie albo wprost przepis prawa powszechnie obowiązującego, albo też dopuszczone takim przepisem porozumienie pomiędzy organem administracji publicznej a organem państwowym lub innym podmiotem. Jednocześnie wprowadzając do przepisów jako podstawę prawną wykonywania zleconych funkcji administracji publicznej „porozumienie”, czyli pośrednio przepis prawa powszechnie obowiązującego, ponieważ porozumienie jest aktem delegowania właściwości, nawiązano do przepisów ustaw o samorządzie terytorialnym i administracji rządowej w terenie, w których to przepisach występuje ta konstrukcja prawna. Zob. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 11–12.

²⁵ J. Borkowski *et al.*, *Kodeks postępowania...*, s. 41.

²⁶ Zob. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 1997, s. 130.

²⁷ J. Starościk, *Prawo...*, s. 214.

²⁸ A. Łopatka, *Rozwój państwa socjalistycznego w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1964, nr 4, s. 1–16.

stwowego. Jednakowoż działalność tych organizacji w dziedzinie administracji odbywała się w imieniu i na rachunek państwa i była przez państwo nadzorowana. Organizacjami, które pełniły zlecone funkcje administracji państwowej, były między innymi Polski Związek Łowiecki, Polski Związek Wędkarski, a niektóre funkcje administracyjne pełnił Polski Związek Motorowy²⁹. Wynikało to ze wzmagającej się w ustroju socjalistycznym tendencji do poszerzania udziału organizacji w zarządzaniu państwem i uspołeczniania procesów administrowania³⁰.

Daleko posunięty proces przekazywania czy zlecania organizacjom funkcji państwowych prowadził niekiedy do wytwarzania się zawodowego aparatu w tych organizacjach. Dotyczyło to między innymi związków zawodowych, którym zlecano funkcje administracji w zakresie kontroli warunków higieny i bezpieczeństwa pracy oraz wydawanie skierowań na wczasy i leczenie sanatoryjne³¹. Jednocześnie ustawowe upoważnienie Centralnej Rady Związków Zawodowych do wydawania powszechnie obowiązujących przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy³² stwarzało jedynie pozory dysponowania przez związkowców istotnym instrumentem umożliwiającym reprezentowanie interesów pracowniczych, w rzeczywistości bowiem był to instrument władzy partyjno-państwowej³³.

W systemie władzy komunistycznej związki zawodowe były całkowicie podporządkowane PZPR, realizowały jej politykę wobec środowisk pracowniczych, a także popierały stanowisko władz państwowych, zwłaszcza gdy dochodziło do żywiołowych strajków i wystąpień społecznych³⁴. Organizacje te aktywnie uczestniczyły w budowaniu socjalizmu czy podstaw komunizmu³⁵, przypisywano im szczególną rolę między innymi w umocnieniu siły i autorytetu państwa ludowego. Były powołane do tego, aby „zdobywać masy pracownicze dla socjalizmu,

²⁹ Na przykład wydawanie przez organy Polskiego Związku Motorowego międzynarodowych praw jazdy. Zob. J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne*, Wrocław 1981, s. 50. Zob. także: T. Kuta, *Pojęcie działań niewładczych w administracji. Na przykładzie administracji rolnictwa*, Wrocław 1963, s. 44. Zob. także: S. Popowski, *Stowarzyszenia*, „Prawo i Życie” 1971, nr 6, s. 8. Stowarzyszenia jako organizacje społeczne mogły wykonywać działalność gospodarczą objętą planem państwowym oraz spełniać funkcje zlecone przez państwo, podlegając kontroli społecznej rad narodowych w zakresie tych czynności. Zob. J. Szreniawski, *Kontrola społeczna*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 3, red. T. Rabska, J. Łętowski, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978, s. 380.

³⁰ Zob. J. Boć, T. Kuta, *Prawo...*, s. 50.

³¹ Zob. *Zarys prawa administracyjnego*, red. Z. Leoński, Warszawa 1985, s. 33.

³² M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, [w:] *Prawo administracyjne...*, s. 129.

³³ R. Zaradny, *Władza i społeczność Zielonej Góry w latach 1945–1975*, Zielona Góra 2009, s. 547–548.

³⁴ J. Wrona *Ustanowienie systemu komunistycznego...*, s. 77.

³⁵ A. Łopatka, *Państwo socjalistyczne a związki zawodowe*, Poznań 1962, s. 22. Jak podkreślono w uchwale KC PZPR, dzięki władzy ludowej związki zawodowe zdobyły szerokie uprawnienia i „wpływ na wszystkie sprawy związane z położeniem klasy robotniczej oraz czynny udział w rządzeniu krajem, w kierowaniu gospodarką narodową, w walce o wzrost dobrobytu mas pracujących”. Zob. uchwała KC PZPR o pracy związków zawodowych, „Przegląd Związkowy” 1954, nr 5, s. 194.

[...] zapewnić bieżącą i zacieśniającą się łączność aparatu państwa socjalistycznego z ogółem robotników”³⁶.

Inną organizacją wykonującą zlecone jej funkcje państwa na zasadach ogólnie obowiązujących w działalności organów państwowych był Związek Bojowników o Wolność i Demokrację (dalej: ZBoWiD). Orzeczenia organów ZBoWiD, na przykład w przedmiocie odmowy stwierdzenia uprawnień kombatanckich, miały charakter decyzji w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego³⁷. Organizacja ta pełniła *de facto* funkcję aparatu wykonawczego Urzędu do Spraw Kombatantów. Jednocześnie ZBoWiD był politycznie i organizacyjnie uzależniony od PZPR³⁸.

Trzeba też zaznaczyć, że niektóre organizacje, bądź o typie stowarzyszeń wyższej użyteczności (na przykład ZBoWiD), bądź o typie stowarzyszeń szczególnych, przewidzianych odrębnymi ustawami (na przykład Polski Związek Łowiecki), mogły mieć monopol prawny na określony rodzaj działalności społecznie użytecznej³⁹. Jednocześnie cele i formy działania tych organizacji były im „nadane” przez organy państwowe⁴⁰.

Masowy napływ kandydatów do niektórych organizacji wynikał z korzyści z członkostwa, jak na przykład w ZBoWiD-zie, co zdarzało się zwłaszcza w latach sześćdziesiątych⁴¹. Członkowie tej organizacji mieli prawo ubiegać się o renty i pożyczki finansowe, mieli zapewnione świadczenia lekarskie i wyjazdy do sanatoriów, a także rozpatrzenie podania o przyznanie statusu inwalidy (w skład wojewódzkich komisji do spraw zatrudnienia i inwalidztwa wchodził lekarz należący do ZBoWiD-u)⁴².

Innym przykładem zlecania funkcji administracyjnych było powierzanie stwierdzania uprawnień do uprawiania niektórych sportów związkom stowarzyszeń kultury fizycznej w trybie ustawy o kulturze fizycznej z 1984 roku⁴³. Niektóre organizacje społeczne miały również uprawnienia do nadawania państwo-

³⁶ *Ibidem*

³⁷ J. Świątkiewicz, *Zakres kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego (w świetle orzecnictwa sądowego)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1984, nr 1, s. 22.

³⁸ Ł. Bednarski, *Związek Bojowników o Wolność i Demokrację w okresie popaździernikowej odwilży w latach 1956–1959*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio F” 65, 2010, nr 2, s. 185.

³⁹ Por. T. Kocowski, *Ochotnicza straż pożarna jako stowarzyszenie*, „Prawo” 326, 2018, s. 26

⁴⁰ Zob. zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 14 lipca 1986 roku w sprawie ustalenia i ogłoszenia statutu stowarzyszenia wyższej użyteczności „Związek Bojowników o Wolność i Demokrację” (MP z 1986 r. Nr 23, poz. 171) oraz zarządzenie ministra leśnictwa i przemysłu drzewnego z dnia 15 października 1959 roku w sprawie nadania statutu Zrzeszeniu „Polski Związek Łowiecki”, MP z 1959 r. Nr 91, poz. 492.

⁴¹ Ł. Bednarski, *Związek Bojowników...*, s. 189.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ Art. 52 ust. 2 i 3 ustawy z 3 lipca 1984 r. o kulturze fizycznej, Dz.U. z 1984 r. Nr 34, poz. 181 z późn. zm.

wych znaków jakości czy wydawania różnego rodzaju zezwoleń sankcjonowanych przez organy państwowe⁴⁴.

Większość organizacji socjalistycznych wykonujących funkcje administracji była elementem składowym złożonego systemu społeczno-politycznego państwa, integralnym elementem funkcjonalnym tej całości. Podkreślano, że wzajemne powiązanie organizacji społecznych z organami państwowymi stymulował rozszerzający się katalog zadań państwa socjalistycznego. Organizacje te były niezbędnym pomocnikiem władzy ludowej w procesie uspołecznienia działalności państwa socjalistycznego.

Warto zwrócić uwagę, że zarówno organizacje społeczne, którym zlecono funkcje administracji, jak i inne organizacje były nadzorowane pod kątem prawidłowości ich działania z punktu widzenia prawa i wykonywania programu politycznego, realizowanego pod kierownictwem partii komunistycznej przez organy państwa w imieniu ludu pracującego miast i wsi⁴⁵. Innymi słowy, w życiu publicznym mogły istnieć i działać tylko te organizacje społeczne i związki, których działalność nie była wymierzona przeciwko rządzącej partii⁴⁶.

Uwagi końcowe

Sprawa wykonywania funkcji zleconych administracji państwowej i pozycja organizacji społecznych wykonujących te funkcje była przedmiotem regulacji już od pierwszego okresu tworzenia systemu prawa w Polsce Ludowej. W teorii państwa i prawa socjalistycznego konstrukcję funkcji zleconych z zakresu administracji państwowej uważano za formę decentralizacji administracji⁴⁷. Przez zlecanie organizacjom społecznym funkcji administracyjnych następowała zmiana pozycji społecznej i politycznej tych podmiotów, które miały rozszerzyć i umocnić polityczną podstawę społeczeństwa socjalistycznego i zapewnić dalszy rozwój demokracji socjalistycznej.

Dodać należy i to, że w Polsce Ludowej państwo oparte na ideologii centralizmu i przewodniej roli partii miało monopol na definiowanie i zaspokajanie potrzeb społecznych, zaś organizacje społeczne, zwane organizacjami masowymi, nie były samodzielnymi podmiotami inicjatywy społecznej, lecz realizowały cele polityczne państwa. Partia komunistyczna miała być wzorem dla innych organizacji w procesie przerastania ich w ogniwa komunistycznego samorządu społeczne-

⁴⁴ Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1984, s. 228.

⁴⁵ Por. M. Kasiński, *Oblicza centralizmu demokratycznego. Próba interpretacji procesu historycznego*, [w:] *Decentralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, red. R. Budzisz, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, Warszawa 2019, s. 22.

⁴⁶ J. Wrona, *Ustanowienie systemu komunistycznego...*, s.52.

⁴⁷ Por. J. Starościami, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 47.

go⁴⁸. Jednocześnie tak długo jak „Polska Rzeczpospolita Ludowa pozostawała pod zarządem PZPR uzależnionej od KPZR, tak długo w Polsce panował komunizm, reformowany, rewidowany, ale jednak system nieprzestrzegający praw człowieka i obywatela”⁴⁹. Podkreślając wzrost roli partii komunistycznej, program KPZR stwierdzał zarazem, że partia miała przyczyniać się do rozszerzenia działalności masowych organizacji ludzi pracy, które będą podlegać podobnym jak partia przeobrażeniom (zmieniać się będą metody ich działalności)⁵⁰. Spowodowało to znaczne ograniczenie autonomii wielu organizacji w zakresie samodzielnych inicjatyw i zaangażowania zarówno w realizacji celów społecznych, jak i środków działania, a także ograniczenie otwartości statutowych tych organizacji na potrzeby poszczególnych grup i środowisk, a realizacja przypisanych im funkcji była możliwa jedynie w bardzo okrojonym zakresie, dalece nieadekwatnym zarówno wobec ówczesnych problemów społecznych, jak i funkcji przypisanych tym organizacjom⁵¹. Trzeba też dodać, że większość organizacji włączona była w zakres państwowej struktury. Dotyczyło to zwłaszcza stowarzyszeń wyższej użyteczności, których rozwój był szczególnie użyteczny dla interesu państwowego lub społecznego PRL⁵².

Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Bednarski Ł., *Związek Bojowników o Wolność i Demokrację w okresie popaździernikowej odwilży w latach 1956–1959*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio F” 65, 2010, nr 2, s. 185–205.
- Błuszkowski J., *Przesłanki wzrostu kierowniczej roli PZPR w procesie budowy rozwiniętego społeczeństwa socjalistycznego*, [w:] *Partia w rozwiniętym społeczeństwie socjalistycznym*, red. J. Błuszkowski, C. Mojsiewicz, Warszawa 1979, s. 85–98.
- Boć J., Kuta T., *Prawo administracyjne*, Wrocław 1981.
- Borkowski J., Jendrośka J., Orzechowski R., Zieliński A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1985.
- Erllich S., *Oblicza pluralizmów*, Warszawa 1989.

⁴⁸ A. Łopatka, *Przerastanie państwowości socjalistycznej w komunistyczny samorząd społeczny*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1961, nr 4, s. 11

⁴⁹ K. Kłeczek, *Totalitarne ideologie i systemy państwowe. Wstęp do analizy porównawczej*, „Wrocławskie Studia Erazmjańskie. Zeszyty Studenckie” 2008, nr 1, s. 105

⁵⁰ A. Łopatka, *Przerastanie państwowości socjalistycznej w komunistyczny...*, s. 11

⁵¹ Por. E. Leś, *Od filantropii do pomocniczości...*, s. 135–136. Zob. także: eadem, *Organizacje obywatelskie w Europie Środkowo-Wschodniej. Od małych enklaw wolności ku społeczeństwu obywatelskiemu*, Waszyngton-Warszawa 1994, s. 7 n.

⁵² Uznanie za stowarzyszenie wyższej użyteczności następowało na mocy rozporządzenia Rady Ministrów wydanego na wniosek ministra spraw wewnętrznych. Z kolei statut regulujący w szczególności byt prawny tych organizacji był nadawany przez ministra spraw wewnętrznych, który też w tym trybie mógł być zmieniony. Zob. Z. Leoński, *Zarys prawa...*, s. 270.

- Jaroszewski T.M., *Naród, klasa, socjalizm*, [w:] *Podstawy nauk politycznych*, red. M. Żychowski, Warszawa 1971, s. 264–282.
- Kallas M., *Prawo o stowarzyszeniach przy Okrągłym Stole w 1989 r.*, [w:] *Regnare, gubernare, administrare. Prawo i władza na przestrzeni wieków*, red. S. Grodzicki, A. Dziadzio, Kraków 2012, s. 301–318.
- Kasiński M., *Oblicza centralizmu demokratycznego. Próba interpretacji procesu historycznego*, [w:] *Decentralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, red. R. Budzisz, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, Warszawa 2019, s. 21–63.
- Kłeczek K., *Totalitarne ideologie i systemy państwowe. Wstęp do analizy porównawczej*, „Wrocławskie Studia Erazmianskie. Zeszyty Studenckie” 2008, nr 1, s. 93–108.
- Kocowski T., *Ochotnicza straż pożarna jako stowarzyszenie*, „Prawo” 326, 2018, s. 23–36.
- Kozerska E., Scheffler T., *State and Criminal Law of the East Central European Dictatorships*, [w:] *Lectures on East Central European Legal History*, red. P. Sáy, Miskolc 2022, s. 207–239.
- Kuta T., *Pojęcie działań niewładczych w administracji. Na przykładzie administracji rolnictwa*, Wrocław 1963.
- Leoński Z., *Podstawowe zasady ustroju administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1, red. J. Starościak, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977, s. 198–255.
- Leś E., *Od filantropii do pomocniczości. Studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*, Warszawa 2000.
- Leś E., *Organizacje obywatelskie w Europie Środkowo-Wschodniej. Od małych enklaw wolności ku społeczeństwu obywatelskiemu*, Waszyngton-Warszawa 1994.
- Łopatka A., *Proces umacniania kierowniczej roli partii w państwie socjalistycznym*, [w:] *Partia w rozwiniętym społeczeństwie socjalistycznym*, red. J. Błuszkowski, C. Mojsiewicz, Warszawa 1979, s. 19–40.
- Łopatka A., *Przerastanie państwowości socjalistycznej w komunistyczny samorząd społeczny*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1961, nr 4, s. 1–14.
- Łopatka A., *Rozwój państwa socjalistycznego w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 1964, nr 4, s. 1–16.
- Mażewski L., *Posttotalitarny autorytaryzm PRL 1956–1990. Analiza ustrojowopolityczna*, Warszawa-Biała Podlaska 2010.
- Poliński R., *Rola i zadania PZPR w kształtowaniu politycznych przesłanek programowania rozwoju społeczno-gospodarczego kraju na etapie budowy rozwiniętego socjalizmu*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia” 11–12, 1977–1978, s. 141–169.
- Popowski S., *Stowarzyszenia*, „Prawo i Życie” 1971, nr 6, s. 8–12.
- Romul J., *Pojęcie stowarzyszenia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1965, nr 4, s. 37–48.
- Rybicki M., *Miejsce i rola organizacji społecznych w PRL a ich regulacja prawna*, „Państwo i Prawo” 1979, nr 1, s. 19–30.
- Rybicki Z., Piątek S., *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1984.
- Rybicki Z., *Prawidłowość rozwoju partii w warunkach budowy rozwiniętego socjalizmu*, [w:] *Teoretyczne problemy budowy rozwiniętego socjalizmu w Polsce*, red. H. Białyszewski, Warszawa 1978, s. 5–17.
- Sadowska J., *Sercem i myślą związani z Partią. Związek Młodzieży Socjalistycznej (1957–1976). Polityczne aspekty działalności*, Warszawa 2010.
- Smoktunowicz E., *Status administracyjnoprawny obywatela*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 4, red. T. Rabska, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1980, s. 5–109.
- Starościak J., *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960.
- Statut PZPR*, Warszawa 1976.
- Świątkiewicz J., *Zakres kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego (w świetle orzecznictwa sądownego)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1984, nr 1, s. 19–43.

- Szreniawski J., *Kontrola społeczna*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 3, red. T. Rabska, J. Łętowski, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978, s. 373–393.
- Uchwała KC PZPR o pracy związków zawodowych, „Przegląd Związkowy” 1954, nr 5.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 1997.
- Wiśniewski L., *Model prawny stowarzyszeń w PRL*, Warszawa 1974.
- Wiśniewski L., *Wolność zrzeszania się obywateli według prawa o stowarzyszeniach z 1989 roku*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1990, nr 1, s. 21–40.
- Wrona J., *Rola PZPR w państwie i społeczeństwie polskim*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2018, nr 2, s. 61–78.
- Wrona J., *Ustanowienie systemu komunistycznego w Polsce*, [w:] *Polski wiek XX*, t. 3. *PRL od lipca 44 do grudnia 70*, red. K. Persak, P. Machcewicz, Warszawa 2010, s. 35–80.
- Zaradny R., *Władza i społeczność Zielonej Góry w latach 1945–1975*, Zielona Góra 2009.
- Zarys prawa administracyjnego*, red. Z. Leoński, Warszawa 1985.