

Administracyjno-prawna problematyka zmiany nazewnictwa ulic Wrocławia w latach 1945–1946

1. Zagadnienia ogólne

Administracyjno-prawna regulacja dotycząca ulic jest niewątpliwie wielopłaszczyznowym zagadnieniem. Oprócz nazewnictwa trzeba wyróżnić także problematykę geodezyjną, topograficzną czy też aspekt numeracji. Nie ulega jednak wątpliwości, że to nazewnictwo stanowi najbardziej wrażliwy na przemiany historyczne element procesu określania ulic. W rezultacie nazewnictwo ulic staje się swoistym zwierciadłem, w którym odbija się oblicze danego okresu historycznego. Im częstsze zmiany nazewnictwa danej ulicy, tym bardziej burzliwe jej dzieje.

Tematyka nazewnictwa ulic we Wrocławiu nie posiada obszernej literatury. Są to głównie publikacje objaśniające znaczenie samych nazw. Odnośnie do niemieckich nazw ulic na czoło wysuwa się dzieło Hermanna Markgrafa *Die Straßen Breslaus*¹ z 1896 roku. Duże znaczenie na tym polu posiada także książka Adolfa Weissa *Wie Breslau Wurde*². Odnośnie zaś do czasów po 1945 r. najważniejszą, uwspółcześniającą dane Markgraфа pozycją jest książka Zygmunta Antkowiaka *Ulice i place Wrocławia*³. Pewne informacje zawierają także wrocławskie leksykony Zygmunta Antkowiaka *Wrocław od A do Z*⁴ (2 wydania) i Gerharda Scheuermanna *Das Breslau Lexikon*⁵ oraz *Encyklopedia Wrocławia*⁶ Jana Harasimowicza i Włodzimierza Sulei (3 wydania). Duże znaczenie mają też pozycje omawiające nazwy tych ulic wrocławskich, których patronami są ludzie. Nad tym zagadnieniem pochyłili się ponownie Zygmunt Antkowiak w dziele *Pa-*

¹ H. Markgraf, *Die Straßen Breslaus*, Breslau 1896.

² A. Weiss, *Wie Breslau Wurde*, Breslau 1907.

³ Z. Antkowiak, *Ulice i place Wrocławia*, Wrocław – Warszawa – Kraków 1970.

⁴ Z. Antkowiak, *Wrocław od A do Z*, Wrocław – Warszawa – Kraków, wyd. 1. 1991 i wyd. 2. 1997.

⁵ G. Scheuermann, *Das Breslau Lexikon*, cz. A-L i M-Z, Dülmen 1994, tom I i II.

⁶ J. Harasimowicz, W. Suleja (red.), *Encyklopedia Wrocławia*, Wrocław 2006.

troni ulic Wrocławia⁷ oraz Ewa Kobel w opracowaniu *Patroni wrocławskich ulic, placów i zaułków*⁸. Nie można zapomnieć także o pozycji Tomasza Kruszewskiego⁹ *Niemiecko-polski spis ulic, placów i mostów Wrocławia 1873–1997*¹⁰. Autor ten poruszył także dwa problemy szczegółowe w artykułach naukowych: *Rejestry podatkowe z XVI–XVIII w. jako źródło do badań historii nazw ulic we Wrocławiu*¹¹ oraz *Zmiany nazw ulic we Wrocławiu w latach Trzeciej Rzeszy*¹². Próba kompleksowej i wielopłaszczyznowej syntezy zmiany nazewnictwa wrocławskich ulic jest pozycja Kamili Kędziora pt. *Nazewnictwo ulic Wrocławia 1945–1994*¹³. Książka ta dzieli przyjęte ramy czasowe na podokresy, bezpośrednio wynikające z zachodzących przemian historycznych mających wpływ na nazewnictwo, a następnie poddaje analizie każdy z podokresów. Techniczne wyodrębnienie zmian w nazewnictwie nie jest jednak pozbawione emocjonalnego nacechowania. Autorka zaznaczyła, że nazewnictwo jest każdorazowo nośnikiem głębszego przekazu, nośnikiem historii.

Istnieją także drobniejsze publikacje, które m.in. były drukowane w „Kalendarzu Wrocławskim”. Należą do nich artykuły Andrzeja Jochelsona o tytułach: *Jak powstawały polskie nazwy ulic i dzielnic w odzyskanym Wrocławiu*¹⁴ oraz *Ulica Kazimierza Wielkiego*¹⁵, artykuł Bogdana Sicińskiego *Komisja Nazewnictwa Ulic*¹⁶, artykuł Zbigniewa Magdziarza *Zmiany nazw ulic widziane z drugiej strony*¹⁷ oraz szereg artykułów Bernarda

⁷ Z. Antkowiak, *Patroni ulic Wrocławia*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk – Łódź 1982.

⁸ E. Kobel, *Patroni wrocławskich ulic, placów i zaułków*, Wrocław 2008.

⁹ Prof. dr hab. Tomasz Kruszewski, kierownik Zakładu Historii Administracji w Instytucie Historii Państwa i Prawa na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Członek Towarzystwa Miłośników Wrocławia, w którym należy do Komisji Nazewnictwa Ulic, członek Towarzystwa Opieki nad Zabytkami we Wrocławiu, w którym należy do Komisji Rewizyjnej, członek-założyciel wrocławskiego Towarzystwa Wagnerowskiego.

¹⁰ T. Kruszewski, *Niemiecko-polski spis ulic, placów i mostów Wrocławia 1873-1997*, Wrocław 1997.

¹¹ T. Kruszewski, *Rejestry podatkowe z XVI–XVIII w. jako źródło do badań historii nazw ulic we Wrocławiu*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” (AUW) No 1692, Prawo CCXL, Studia Historycznoprawne, Wrocław 1994, s. 155-167.

¹² T. Kruszewski, *Zmiany nazw ulic we Wrocławiu w latach Trzeciej Rzeszy*, AUW No 1860, Studia Nad Faszyzmem i Zbrodniami Hitlerowskimi, tom XIX, Wrocław 1996, s. 243-270.

¹³ K. Kędziora, *Nazewnictwo ulic Wrocławia w latach 1945–1994*, Warszawa 2012.

¹⁴ A. Jochelson, *Jak powstawały polskie nazwy ulic i dzielnic w odzyskanym Wrocławiu*, „Kalendarz Wrocławski”, Wrocław 1968, s. 228–232.

¹⁵ A. Jochelson, *Ulica Kazimierza Wielkiego*, „Kalendarz Wrocławski”, Wrocław 1985, s. 303–311.

¹⁶ B. Siciński, *Komisja Nazewnictwa Ulic*, „Kalendarz Wrocławski”, Wrocław 1991, s. 86–87.

¹⁷ Z. Magdziarz, *Zmiany nazw ulic widziane z drugiej strony*, „Kalendarz Wrocławski”, Wrocław 1995, s. 90–91.

Jancewicza: *Zmiany nazw wrocławskich ulic w 1989 roku*¹⁸, *Zmiany nazw wrocławskich ulic w 1990 roku*¹⁹, *Zmiany nazw wrocławskich ulic w 1991 roku*²⁰, *Zmiany nazw wrocławskich ulic w 1992 roku*²¹, *Zmiany nazw wrocławskich ulic w 1993 roku*²², *Nowe nazwy ulic we Wrocławiu w 1994 roku*²³, *Nowe nazwy ulic we Wrocławiu w 1995 roku*²⁴, *Nowe nazwy ulic we Wrocławiu w 1996 roku*²⁵, *Nowe nazwy ulic we Wrocławiu w 1997 roku*²⁶.

Brakuje natomiast publikacji, które w sposób kompleksowy ujmowałyby prawne aspekty nazewnictwa ulic. Jedynie Tomasz Kruszewski poruszył tę problematykę w pozycji *Prawne aspekty nazewnictwa ulic*²⁷. Niniejszy artykuł ma za zadanie wzbogacić dotychczasowy dorobek administracyjno-prawny w przedmiotowej tematyce.

Dla prawniczego dyskursu nieodzowne jest wskazanie obowiązujących w analizowanym przeze mnie okresie podstaw prawnych. Zmian nazewnictwa w mniejszym lub większym stopniu dotyczą następujące akty prawne²⁸:

1. ustawa z dnia 10 grudnia 1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych w Rzeczypospolitej Polskiej²⁹,
2. rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. o ustalaniu nazw miejscowości i numeracji nieruchomości³⁰,
3. ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego³¹.

¹⁸ B. Jancewicz, *Zmiany nazw wrocławskich ulic w 1989 roku*, „Kalendarz Wrocławski”, Wrocław 1991, s. 86–87.

¹⁹ B. Jancewicz, *Zmiany nazw wrocławskich ulic w 1990 roku*, „Kalendarz Wrocławski”, Wrocław 1992, s. 35–37.

²⁰ B. Jancewicz, *Zmiany nazw wrocławskich ulic w 1991 roku*, „Kalendarz Wrocławski”, Wrocław 1993, s. 61–63.

²¹ B. Jancewicz, *Zmiany nazw wrocławskich ulic w 1992 roku*, „Kalendarz Wrocławski”, Wrocław 1994, s. 66–68.

²² B. Jancewicz, *Zmiany nazw wrocławskich ulic w 1993 roku*, „Kalendarz Wrocławski”, Wrocław 1995, s. 88–90.

²³ B. Jancewicz, *Nowe nazwy ulic we Wrocławiu w 1994 roku*, „Kalendarz Wrocławski”, Wrocław 1996, s. 107–112.

²⁴ B. Jancewicz, *Nowe nazwy ulic we Wrocławiu w 1995 roku*, „Kalendarz Wrocławski”, Wrocław 1997, s. 192–198.

²⁵ B. Jancewicz, *Nowe nazwy ulic we Wrocławiu w 1996 roku*, „Kalendarz Wrocławski”, Wrocław 1998, s. 175–178.

²⁶ B. Jancewicz, *Nowe nazwy ulic we Wrocławiu w 1997 roku*, „Kalendarz Wrocławski”, Wrocław 1999, s. 170–173.

²⁷ T. Kruszewski, *Prawne aspekty nazewnictwa ulic*, [w:] *Nazwy Ulic Wrocławia*, B. Jancewicz i L. Smółka (red.), Wrocław 2000, s. 31–34.

²⁸ Analiza zmiany nazewnictwa obejmuje obszar granic Wrocławia z 1945 r.

²⁹ Dz. U. z 1921 r. Nr 6, poz. 32.

³⁰ Dz. U. z 1934 r. Nr 94, poz. 850, Dz. U. z 1948 r. Nr 36, poz. 251.

³¹ Dz. U. z 1933 r. Nr 35, poz. 294.

4. uchwała Krajowej Rady Narodowej z dnia 1 stycznia 1944 r. – Statut tymczasowy rad narodowych³²,
5. ustawa z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych³³.

Należy wskazać jeszcze dwa akty pomocnicze:

1. dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 21 sierpnia 1944 r. o trybie powołania władz administracji ogólnej I-ej i II-ej instancji³⁴,
2. dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego³⁵.

Celem moich rozważań będzie wykazanie niejasności podstawy prawnej zmiany nazewnictwa ulic w latach 1945–1946 na przykładzie losów powojennego Wrocławia. Teoretycznymi postawami prawnymi badanego stanu faktycznego są:

1. ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego,
2. uchwała Krajowej Rady Narodowej z dnia 1 stycznia 1944 r. – Statut tymczasowy rad narodowych,
3. ustawa z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych.

Podstawy te określam mianem „teoretycznych” z uwagi na istniejącą w badanym przedziale czasowym faktyczną niezgodność pomiędzy organami mającymi ustawową legitymację do przeprowadzania zmian nazewnictwa ulic a organami, które zmiany te przeprowadziły.

2. Periodyzacja

Z punktu widzenia prawa administracyjnego w badanej problematyce należy wyróżnić dwa okresy:

1. okres tymczasowy, w którym nie istniał organ ustawowo powołany do przeprowadzania zmian nazewnictwa ulic. Ramy czasowe tego okresu należy określić od 9 maja 1945 r. do zwołania pierwszej w powojennym Wrocławiu Miejskiej Rady Narodowej w 1946 r.;

³² *Protokół I pos. plen. Krajowej Rady Narodowej str. 30–36* [w:] A. Gwiżdż, J. Zakrzewska, *Konstytucja i podstawowe akty ustawodawcze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1958, s. 53–59.

³³ Dz.U. z 1946 r. Nr 3, poz. 26 z późn. zm.

³⁴ Dz. U. z 1944 r. Nr 2, poz. 8.

³⁵ Dz. U. z 1944 r. Nr 14, poz. 74.

2. okres zasadniczy, w którym istniał organ ustawowo powołany do przeprowadzania zmian nazewnictwa ulic. Ramy czasowe tego okresu otworzyło ukonstytuowanie się Miejskiej Rady Narodowej w maju 1946 r., zamknęło zaś zwołanie Rady Miejskiej demokratycznie wybranej w 1990 r.

3. Uwarunkowania historyczne i podstawy prawne

Zanim stolica Dolnego Śląska stała się znowu Wrocławiem, musiał nastąpić najbardziej dramatyczny okres w wielowiekowych dziejach Wrocławia – pięć pierwszych miesięcy 1945 r. Pomiędzy 27 stycznia a 6 maja 1945 r. mieści się 100 dni krwawych walk, 80 dni oblężenia, śmierć kilkunastu tysięcy żołnierzy obu stron walczących i około 80 tysięcy cywilnych mieszkańców, zniszczenie 2/3 istniejących budynków mieszkalnych, ruina i dewastacja przemysłu, komunikacji miejskiej i urządzeń komunalnych. Taki jest bilans otwarcia w odzyskanym po wiekach Wrocławiu³⁶. Wrocław „wyzwalały” oddziały Armii Czerwonej. Radzieckie dyspozytury regulowały sprawy wojskowe oraz zaprowadzały ład i porządek w mieście. Dla osiągnięcia normalizacji życia publicznego komendantury wojskowe powołały administrację spośród niemieckich cywilów. Jednakże większość radzieckich komendantur wojskowych została zlikwidowana do końca lipca 1945 r., a ich funkcje przejęła w całości polska administracja. Stało się to możliwe, ponieważ powojenny czas odbudowy został bezpośrednio poprzedzony okresem energicznych prac przygotowawczych poczynionych przez władze polskie, gdy walki o „Festung Breslau” były jeszcze w toku. Istniało bowiem głębokie społeczne przekonanie, że Wrocław musi powrócić do Polski. Wynikało ono zarówno z historycznych praw polskich do prastarych ziem piastowskich nad Odrą, Nysą Łużycką i Bałtykiem, jak i z postanowień konferencji w Jałcie, a następnie, po zakończeniu wojny, w Poczdamie³⁷.

Dnia 14 marca 1945 r. rząd Rzeczypospolitej Polskiej mianował prezydentem miasta znanego działacza PPS i jednego z współtwórców PKWN-u – dr. Bolesława Drobnera. Dr Drobner dobrze zdawał sobie sprawę, iż stoi przed nim niezwykle trudne zadanie. Stanął bowiem przed koniecznością stworzenia aparatu administracyjnego Wrocławia, reprezentacyjnego ośrodka Dolnego Śląska. Aparat ten miał być wzorowy, musiał wykazać się niebywałą sprawnością organizacyjną i stać się czynnikiem stabilizującym gospodarkę polską na wysokim poziomie. Dr Drobner energicznie przystąpił do utworzenia ok. 120-osobowej ekipy pionierów, w tym skompletowania stanowisk przyszłego

³⁶ R. Majewski, *Wrocław – godzina zero*, Wrocław 1985, s. 5.

³⁷ *Ibidem*, s. 197.

Zarządu Miejskiego. We wspomnieniach dr. Drobnera czytamy: „Wyjeżdżali chętnie do Wrocławia sanatorzy z poszarpaną hipoteką. Musiałem ich wykorzystać, jeśli znali się na administracji. Takim był dr Łach, z którym mieliśmy dawniej polityczne porachunki [...]”³⁸. Nazwisko dr. Macieja Łacha odnajdujemy pod pierwszymi okólnikami zmieniającymi nazwy ulic powojennego Wrocławia. Mówiąc o „poszarpanej hipotece” Macieja Łacha, Drobner ujawnił swój polityczny stosunek do tej postaci. Socjalista Drobner nazywał Łacha „sanatorem”, a więc wprost oskarżył go o udział w obozie sanacyjnym, z racji pełnienia funkcji starosty nowotarskiego do 1939 r. Pomimo iż uznał Łacha za marnego polityka, to jednak z konieczności i przez wzgląd na doświadczenie administracyjne powierzył mu stanowisko urzędnicze Dyrektora Zarządu Miejskiego.

Topograficzny problem nazw ulic stał się zarazem jednym z palących problemów administracyjnych. Także w tej materii istniał wszechobecny nieład, czego przykładem było samowolne i błędne pisanie przez Rosjan niemieckich nazw ulic po rosyjsku. Członkiem pionierskiej ekipy dr. Drobnera, któremu problematyka nazewnictwa ulic stała się szczególnie bliska, był Andrzej Jochelson – wybitny prawnik, pisarz, tłumacz. Przybył on do Wrocławia z Krakowa, podobnie jak dr Drobner oraz większość pionierów. Prace polonizacyjne w powojennym Wrocławiu Jochelson zmuszony był rozpocząć w wydziale budżetowo-finansowym, z czego nie był zadowolony. Zdecydowanie sprzeciwił się tej decyzji personalnej podjętej przez ówczesną wiceprezydent Wrocławia Józefę Filipowicz i zażądał posady prawniczej. Jochelson dopiął swego 1 czerwca 1945 r., o czym pisał w swojej kronice: „Piątek, 1 czerwca, miał decydujące znaczenie w mej wrocławskiej karierze. Postanowiłem, że tego dnia musi być nareszcie dokonana zmiana mojego przydziału [...]. Z rana zaatakowałem dra Łacha, który powiedział, że zmiany już dokonano i o godz. 11 mam się dowiedzieć u pani Rak, naczelniczki wydziału personalnego, gdzie będę pracować. Kiedy zgłosiłem się do niej o wyznaczonej porze, okazało się, że nie zmieniono niczego. Zmusiłem więc Łacha, by poszedł wraz ze mną do imię panny Rak... i tak stałem się świadkiem sceny, w której ów nieszczęśnik trzęsącym się głosem prosił ją o możliwość zmiany mojego przydziału. Tak oto pożegnałem zacne towarzystwo Wydziału Finansowego i po obiedzie w potwornej norze zwanej stołówką (posiłki, z reguły jednodaniowe, są również warte tego przymiotnika), udałem się do Wydziału Prawnego [...]”³⁹. Odtąd Jochelson zajmował się sprawami typowo administracyjno-prawnymi, m.in. wydawaniem przepustek⁴⁰ oraz zwalczaniem szabrownictwa.

³⁸ *Ibidem*, s. 198.

³⁹ A. Jochelson, *Kronika Semipalatyńsk – Wrocław*, Wrocław 1997, s. 203.

⁴⁰ Wówczas przepustki wydawano wyłącznie do miejscowości na wschód od Odry; wydawano je jeńcom wojennym, osobom powracającym z robót przymusowych lub z obozów koncentracyjnych, jak również w drodze wyjątku ludności jadącej zająć gospodarstwa na ziemiach nowo zdobytych lub osobom poszukującym rodzin.

Wkrótce awansował na naczelnika IV obwodu miasta, obejmującego Karłowice z przyległościami. W grudniu 1945 r. został naczelnikiem Wydziału Kultury, Sztuki i Szkolnictwa i wówczas zażądał wcielenia swojej osoby do Komisji do Zmiany Nazw Ulic. Jochelson jako pierwszy postanowił zająć się kompleksowo problematyką zmiany nazewnictwa ulic: „Z miejsca zwiększyłem tempo przemianowywania. O ile dotąd, w czasie 3 lub 4 konferencji, zmieniono nazwy tylko 120 ulic, to obecnie, na pierwszym już posiedzeniu zmieniliśmy 150, na drugim natomiast 120. Niestety aż trzy zebrania komisji nie doszły w ogóle do skutku”⁴¹. Jochelsonowi zależało na tym, by od razu usunąć wszystkie niemieckie nazwy ulic i zastąpić je polskimi odpowiednikami. Jego idea spotkała się jednak ze sprzeciwem ze strony władz miasta. Sprzeciw ten poparto zarzutem, iż tak gwałtowna zmiana stanie się źródłem nieładu, co wywoła szeroko pojęte trudności w funkcjonowaniu ludności w mieście. Postanowiono więc stopniowo przemianowywać nazwy ulic Wrocławia. 30 stycznia 1946 r. Jochelson pisze: „Już przeszło połowę ulic w mieście przemianowaliśmy na polskie. Jak wspomniałem, należę do Komisji do Zmiany Nazw Ulic i znacznie przyczyniam się do wzmożenia tempa jej prac. Po każdym posiedzeniu układam ulice w trzy spisy: na liście A znajdują się ulice z nazwami niemieckimi i zmienionymi polskimi, lista B grupuje ulice z nowymi nazwami polskimi i starymi niemieckimi, C natomiast nie zmienione jeszcze niemieckie nazwy”⁴². Jochelson wyjaśnia, iż w skład komisji nazewniczej oprócz niego wchodził: wiceprezydent Stefan Podgórski (przewodniczący), Antoni Knot, dyrektor Biblioteki Uniwersyteckiej, Józef Rybicki, naczelnik Wydziału Budowlanego, Mieczysław Kofta, naczelnik Wydziału Informacji i Propagandy, ojciec Jonasza Kofty⁴³. Z przekazów ustnych⁴⁴ Jochelsona wiadomo, iż w ciągu jednej tylko nocy przygotował on spis polskich nazw ulic w liczbie ok. 1000. Potwierdzenie tych słów znajduje się w jego kronice: „Ogółem nasza Komisja opracowała 1250 nazw, z czego większa część była mojego autorstwa, ponieważ osobiście dokonywałem przekładów, choć wiele ulic otrzymało nowe, polskie nazwy”⁴⁵. Ten rzetelny spis miał szanse stać się gotowym materiałem, z którego można by korzystać jeszcze bardzo długo w celu przemianowywania nazw ulic. Tak się jednak nie stało.

Analizując problematykę przemianowywania ulic w okresie powojennej działalności polonizacyjnej, napotkałam na poważny problem administracyjno-prawny. Problemem tym jest określenie trybu, w jakim należało dokonywać zmian w nazewnictwie,

⁴¹ A. Jochelson, *Kronika...*, s. 301.

⁴² *Ibidem*, s. 305.

⁴³ *Ibidem*, s. 333–334.

⁴⁴ Informacja ustna pozyskana od Prof. dr. hab. Tomasza Kruszewskiego.

⁴⁵ A. Jochelson, *Kronika...*, s. 334.

oraz wskazanie organu, który posiadał ustawową legitymację do przeprowadzenia tych zmian. Sugerując się charakterem tytułów aktów prawnych enumeratywnie wyliczonych w części I, można stwierdzić, iż są to akty zawierające w swej treści rozwiązanie problemu. Okazało się jednak, że aparat administracyjny zmuszony był w większym stopniu kierować się praktyczną koniecznością, aniżeli przepisami prawa. Istniejące przepisy prawa przy próbie ich praktycznego zastosowania okazywały się niekompletne i niewystarczające.

Zgodnie z uchwałą Krajowej Rady Narodowej z dnia 1 stycznia 1944 r. – Statut tymczasowy rad narodowych oraz z ustawą z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych⁴⁶ organem właściwym dla tego celu jest miejska rada narodowa. Statut był pierwszym, podjętym jeszcze w czasie wojny aktem prawnym ustalającym organizację i zadania rad narodowych. Nadał on radom charakter tymczasowych podziemnych organów władzy narodu oraz tymczasowej, politycznej reprezentacji narodu. Uznał je także za organizatorów i kierowników walki o wyzwolenie Polski spod okupacji niemieckiej. Z uwagi na nie istniejący jeszcze w tym czasie aparat wykonawczy, ten dualizm funkcji rad był wyjątkowy⁴⁷. Ustawa o organizacji i zakresie działania rad narodowych nazywa rady narodowe (tworzone aż do 1954 r. nie w drodze wyborów, ale w drodze delegowania) tymczasowymi organami ustawodawczymi i samorządowymi oraz nadaje im kompetencje w zakresie:

- planowania działalności publicznej,
- kontroli działalności organów wykonawczych (państwowych i samorządowych),
- powoływania samorządowych organów wykonawczych⁴⁸.

Art. 1 § 1 ustawy o organizacji i zakresie działania rad narodowych jest przepisem przejściowym, który do nowelizacji z 3 stycznia 1946 r. brzmiał: „Do czasu powołania stałej politycznej reprezentacji Narodu, w myśl zasad Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r. jako tymczasowe organy ustawodawcze i samorządowe na oswoobodzonych od oku-

⁴⁶ Ustawa o organizacji i zakresie działania rad narodowych została uchwalona przez Krajową Radę Narodową w dniu 11 września 1944 r. (Dz. U. z 1944 r. Nr 5, poz. 22). Ustawa była następnie trzykrotnie nowelizowana: ustawą z dnia 31 grudnia 1944 r. (Dz. U. z 1944 r. Nr 19, poz. 98), ustawą z dnia 6 maja 1945 r. (Dz. U. z 1945 r. Nr 17, poz. 93) i ustawą z dnia 3 stycznia 1946 r. (Dz. U. z 1946 r. Nr 3, poz. 19); następnie ustawa o organizacji i zakresie działania rad narodowych została zastąpiona w dniu 20 marca 1950 r. przez ustawę o terenowych organach jednolitej władzy państwowej; w mocy utrzymane zostały przepisy o tworzeniu, składzie i zmianach składu rad narodowych. Przepisy te uległy uchyleniu na podstawie ordynacji wyborczej do rad narodowych uchwalonej przez Sejm w dniu 25 września 1954 r.

⁴⁷ J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 189.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 189–190.

panta terenach Rzeczypospolitej Polskiej działają rady narodowe”⁴⁹. Art. 2 Statutu tymczasowego rad narodowych wskazuje na systemowe funkcjonowanie rad: „Art. 2. Krajowa Rada Narodowa sprawuje władzę na obszarze całej Polski w oparciu o system terenowych rad narodowych. Rady narodowe opierają swoją organizację na podziale administracyjnym państwa polskiego:

1. gminne rady narodowe obejmują obszar gmin,
2. miejskie rady narodowe w miastach wydzielonych działają na prawach powiatowych rad narodowych, w pozostałych miastach na prawach gminnych rad narodowych.

Zgodnie z art. 2 ustawy o organizacji i zakresie działania rad narodowych rady funkcjonować miały w strukturze hierarchicznej:

- Krajowa Rada Narodowa,
- wojewódzkie rady narodowe,
- powiatowe rady narodowe,
- miejskie rady narodowe,
- gminne rady narodowe.

Wydawać by się mogło, iż działanie rad narodowych ujęte zostało przez prawodawcę w sposób kompleksowy. Jednakże jest to jedynie złudzenie. Zarówno Statut tymczasowy rad narodowych, jak i ustawa o organizacji i zakresie działania rad narodowych nie przewidują sytuacji przejściowych. Oba te akty prawne nie zawierają jasnych instrukcji, jak postępować w sytuacji, w której zwołanie rady narodowej jest ze względów obiektywnych niemożliwe. W Statucie tymczasowym rad narodowych w rozdziale o bezpieczeństwie pracy rad narodowych w art. 6 stwierdzono, że praca rad narodowych w warunkach okupacji musi podlegać surowym prawidłom konspiracji. W dalszej części tego samego artykułu prawodawca zauważył, że mogą wystąpić trudności związane z obradowaniem rad narodowych i wówczas postanawia o przesunięciu głównego ciężaru pracy na prezydium rady narodowej. Nie dopuszcza w ogóle sytuacji całkowitego paraliżu uniemożliwiającego zwołanie rad narodowych, z jakim mieliśmy do czynienia w powojennym Wrocławiu. Ustawa o organizacji i zakresie działania rad narodowych w rozdziale poświęconym funkcjonowaniu rad narodowych w art. 18 § 1 określa, że posiedzenia rad narodowych wojewódzkich, powiatowych, miejskich i gminnych odby-

⁴⁹ Po zmianie ustawą z dnia 3 stycznia 1946 r. art. 1 otrzymał następujące brzmienie: „§ 1. Do czasu powołania stałej politycznej reprezentacji Narodu, w myśl zasad Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r., organem Narodu w zakresie ustawodawstwa oraz kontroli nad działalnością Rządu i w zakresie nadzoru nad radami narodowymi jest Krajowa Rada Narodowa. Nowelą z 3 stycznia 1946 r. wprowadzono dodatkowo § 2. w brzmieniu: „§ 2. Jako organy planowania działalności publicznej oraz kontroli nad rządowymi i samorządowymi organami wykonawczymi działają gminne, miejskie, powiatowe i wojewódzkie rady narodowe”.

wają się obligatoryjnie przynajmniej raz na miesiąc, zaś Krajowej Rady Narodowej – przynajmniej raz na kwartał. Ustawa nie przewiduje jednak skutków, jakie wypłynęły z braku możliwości sprostania niniejszej regulacji. Poprawność legislacyjna i skuteczność obydwu tych aktów prawnych z punktu widzenia funkcji administracji w życiu społecznym oraz funkcji prawa administracyjnego w ogóle jest w mojej ocenie niewystarczająca.

W latach 1945–1946 brakuje we Wrocławiu organu, w którego kompetencji leży nadawanie nazw ulicom, ponieważ brak wyborców uniemożliwił jego utworzenie. O ile przepisy na szczeblu centralnym starały się sprostać sytuacjom epizodycznym, o tyle na szczeblu samorządowym brakuje przepisów regulujących postępowanie w sytuacjach skrajnie kryzysowych. Taki stan rzeczy zrodził swoisty *passus* – celowościową, ściśle praktyczną konieczność zmiany nazewnictwa ulic. Wyrazem tej konieczności było samoistne wyposażenie się pionierskiego Zarządu Miejskiego miasta Wrocławia w kompetencje administracyjno-prawne do przeprowadzania zmian nazewnictwa oraz wprowadzanie zmian poprzez okólniki.

Bardziej racjonalne wydawałoby się zaczerpnięcie rozwiązania z legislacyjnej przeszłości państwa polskiego, dokładnie z dekretu z 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej⁵⁰. Dekret ten przyjął w art. 3: „Art 3. Projekty ustawodawcze, uchwalone przez Radę Ministrów, ulegają mojemu zatwierdzeniu⁵¹ i używają moc obowiązującą, o ile sama ustawa inaczej nie stanowi, z chwilą ogłoszenia w Dzienniku Praw Państwa Polskiego; tracą one moc obowiązującą, o ile nie będą przedstawione na pierwszym posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego do jego zatwierdzenia”. Oznacza to, iż dopóki nie ma faktycznej możliwości zwołania sejmiku ustawodawczego, władza ustawodawcza powierzona zostaje władzy wykonawczej. Wszelkie projekty ustawodawcze rządu muszą jednak zostać przedłożone sejmikowi ustawodawczemu⁵² na najbliższym posiedzeniu w celu zatwierdzenia pod rygorem utraty mocy obowiązującej.

Z kolejnym legislacyjnym problemem spotkam się, analizując okres, w którym po raz pierwszy w powojennym Wrocławiu została zwołana miejska rada narodowa. Wówczas okaże się, iż mamy do czynienia z nadmiarem ustawodawstwa. Oprócz ustawy

⁵⁰ Dz. P. P. P. z 1918 r. Nr 17, poz. 41; wydany na podstawie Dekretu Naczelnego Dowódcy Józefa Piłsudskiego z 14 listopada 1918 r. (Dz. P. P. P. z 1918 r. Nr 17, poz. 40).

⁵¹ Zatwierdzeniu Tymczasowego Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego.

⁵² Zgodnie z dekretem Naczelnego Dowódcy Józefa Piłsudskiego z 14 listopada 1918 r. (Dz. P. P. P. z 1918 r. Nr 17, poz. 40) jedynym organem posiadającym legitymację do tworzenia aktów prawnych jest sejm ustawodawczy: „Z natury położenia Polski jest charakter rządu aż do czasu zwołania Sejmu Ustawodawczego prowizorycznym i nie dozwala na przeprowadzenie głębokich zmian społecznych, które uchwalić może tylko Sejm Ustawodawczy. Przekonany, że twórcą praw narodu może być tylko Sejm, żądałem zwołania go w możliwie krótkim, kilkumiesięcznym terminie”.

o organizacji i zakresie działania rad narodowych nadal obowiązywać przecież będzie ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, zwana ustawą scaleniową. Konieczne więc okaże się rozstrzygnięcie na gruncie doktrynalnym, która ustawa będzie obowiązująca. Jednakże jest to kwestia wykraczająca poza ramy czasowe niniejszego artykułu, pozostawię ją więc, sygnalizując jedynie problem.

4. Dokumentacja prawna

Pierwsze dokumenty zmieniające nazwy ulic w wyzwolonym Wrocławiu datują się na wrzesień 1945 r. Zmiany uchwał Zarząd Miejski Wrocławia⁵³ na posiedzeniach w formie uchwał, które do publicznej wiadomości były podawane w postaci okólników. Okólnik jest aktem administracyjnym, określanym przez doktrynę mianem aktu kierownictwa. Upowszechnił się na przełomie XIX i XX w., przejmując i znacznie rozwijając rolę tzw. instrukcji⁵⁴. Okólnik określany jako „akt-kameleon” lub „hybryda” oznaczał najczęściej akt ogólny, zawierający takie dyspozycje jak: nakazy działania, zalecenia, wskazówki organizacyjne lub też dotyczące funkcjonowania, normy prawne ustanawiane w innych aktach prawnych, a nawet porady. Okólnik posiadał walory operacyjne: brak rygorów określających związek formy i treści aktu zwalniał administrację od uciążliwości uzgodnień, opinii i publikacji wymaganych w aktach powszechnie obowiązujących. Dlatego w postaci okólnika ukazywały się często normy, które powinny być zawarte w aktach normatywnych ministrów⁵⁵. Użycie tego rodzaju aktu administracyjnego przez Zarząd Miejski Wrocławia do przeprowadzenia przemianowania nazw ulic nie było więc zabiegiem przypadkowym. Okólniki miały w tym wypadku charakter interwencyjny z uwagi na chwilowe trudności. Zarazem nikt nie ośmielił się kwestionować poglądu, że okólniki zmieniające nazwy ulic mają być przestrzegane. Respektowanie okólników wynikało bowiem z faktu, że wydawane były przez – choć tymczasowe – to jednak organy nadrzędne. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na pewien precedens mający miejsce w 1936 r. Okólnikiem dokonano wówczas zmiany konstytucji kwietniowej. Mianowicie konflikt między stojącymi za generałem a potem marszałkiem Edwardem Rydzem Śmigłym grupami, związany z powołaniem w 1936 r. rządu Felicjana Sławoja-Składkowskiego, został rozstrzygnięty przez specjalny okólnik Prezesa Rady Ministrów z 13 lipca 1936 r. Prze-

⁵³ Miejska Rada Narodowa uznawana jest za sukcesora prawnego Zarządu Miejskiego Wrocławia.

⁵⁴ Instrukcje upowszechniły się w Europie w okresie monarchii absolutnych. Zgodnie z dekretem z 1971 r. o organizacji ministerstw wydanym przez Konstytuante poprzez instrukcje precyzowano np. sposób wykonania ustawy. Tak jak dziś, w ówczesnym sposobie rozumienia instrukcji wykonywanie ustaw łączyło się z wewnętrznym funkcjonowaniem administracji.

⁵⁵ J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, s. 48.

widował on, że zgodnie z wolą prezydenta generalny inspektor sił zbrojnych Edward Rydz Śmigły ma być uważany za pierwszą w Polsce osobę po Prezydencie⁵⁶.

Pierwsze okólniki zatwierdzały nazwy już zmienione faktycznie, starając się w ten sposób nadać za ogromną potrzebą zmian wyrażoną w samowolnie wieszanych przez mieszkańców miasta tabliczkach. Z chwilą powstania komisji do spraw nazw ulic zmodyfikował się nieco tryb zmieniania nazw ulic. W dalszym ciągu organem uchwalającym zmiany był zarząd miasta, ale projekty zmian zgłaszał on do komisji. Ponadto projekty mogły być zgłaszane przez organizacje społeczne oraz grupy obywateli. W maju 1946 r. rozpoczęła działalność miejska rada narodowa. Stała się ona sukcesorem prawnym zarządu miejskiego i przejęła od niego także kompetencje związane z nazewnictwem. Procedura zmiany nazw ulic pozostała niezmienną aż do 1950 r.

Nazwy ulic powojennego Wrocławia Zarząd Miejski Wrocławia przemianował, wydając następujące okólniki:

1. okólnik nr 32 z dnia 16 lipca 1945 r.⁵⁷ – przemianował 22 nazwy dzielnic,
2. okólnik nr 63 z dnia 1 września 1945 r.⁵⁸ – przemianował 25 nazw ulic oraz zatwierdzał poprzednio już przemianowane 8 nazw,
3. okólnik nr 60 z dnia 21 września 1945 r.⁵⁹ – przemianował 19 nazw ulic,
4. wykaz zatwierdzonych przez Zarząd Miejski nazw ulic dzielnicy Karłowice – przemianował 57 nazw ulic⁶⁰,
5. okólnik nr 76 z dnia 19 października 1945 r.⁶¹ – przemianował 116 nazw ulic i 15 nazw mostów,

⁵⁶ Ten okólnik zmieniający konstytucję prowadził do osłabienia władzy prezydenta na korzyść nieokreślonych bliżej uprawnień generalnego inspektora sił zbrojnych. Zmniejszeniu uległa rola premiera, który wbrew przepisom konstytucji kwietniowej nie ustalał ogólnych zasad polityki państwa i nie kierował pracami rządu.

⁵⁷ L.p. 263/45 Dr. Ł./K.

⁵⁸ L.p. Dr. Ł./S/646/45. Okólnik uwzględnił 25 nazw przemianowanych na posiedzeniu Zarządu Miejskiego z dnia 24 sierpnia 1945 r. oraz 8 nazw przemianowanych wcześniej, jeszcze przed posiedzeniem Zarządu Miejskiego. Okólnik nie uwzględnił jeszcze 6 z przemianowanych wcześniej nazw ulic. Pierwszą nazwą przemianowaną ustnie przez prezydenta Drobnera w czerwcu 1945 r. była nazwa Schlossplatz zmieniona na Plac Wolności. Od czerwca 1945 r. zawieszono drewniane tabliczki z jeszcze 5 następującymi nazwami ulic: Gen. Bema i Ks. Poniatowskiego, których zmianę uwzględnił okólnik nr 60 z dnia 21 września 1945 r. (L.p. 658/Dr. Ł. B/45), oraz Olszewskiego, Wróblewskiego i Pomorska, których zmianę uwzględnił okólnik nr 76 z dnia 19 października 1945 r. (L.p. II/8/0/Dr. Ł./45). Informacje o tych najstarszych przemianowaniach czerpię z maszynopisu A. Jochelсона *Jak powstawały polskie nazwy ulic i dzielnic w odzyskanym Wrocławiu*, udostępnionym mi dzięki uprzejmości Prof. dr. hab. Tomasza Kruszeńskiego.

⁵⁹ L.p. 658/Dr. Ł. B/45. Zaburzona została numeracja okólników, okólnikowi nr 63 z dnia 1 września 1945 r. (L.p. Dr. Ł./S/646/45) nadano późniejszą numerację. W dokumentacji gołym okiem widoczny jest nieład.

⁶⁰ L. 284/45. Okólnik nie zachował się.

⁶¹ L.p. II/8/0/Dr. Ł./45. Okólnik nie zawierał wszystkich faktycznie przemianowanych nazw albo też powtarzał już przemianowane. W okólniku tym ujęto całościowo nazwy ulic zmie-

6. odpis rękopisu niezachowanej uchwały Zarządu Miejskiego z dnia 15 listopada 1945 r.⁶² – przemianował 150 nazw ulic i 1 nazwę dzielnicy,
7. okólnik nr 94 z dnia 20 grudnia 1945 r.⁶³ – przemianował 125 nazw ulic,
8. okólnik nr 97 z dnia 31 grudnia 1945 r.⁶⁴ – przemianował 176 nazw ulic,
9. okólnik nr 12 z dnia 7 marca 1946 r.⁶⁵ – przemianował 133 nazwy ulic i 24 nazwy dzielnic,
10. okólnik nr 33 z dnia 15 maja 1946 r.⁶⁶ – przemianował 289 nazw ulic,
11. uchwała z dnia 19 kwietnia 1946 r.⁶⁷ – przemianowała 1 nazwę placu.

Analiza zmian przeprowadzonych przez powyższe akty prawne doprowadziła mnie do wyodrębnienia pewnych tendencji nazewniczych. Można wyróżnić 7 schematów, zgodnie z którymi pionierzy dokonywali przemianowania nazw ulic:

1. tendencja historyczna, polegająca na przywróceniu poprzednich nazw polskich sprzed ich germanizacji, np. Michaelisstrasse na Nowowiejską,
2. tendencja tłumaczenia, polegająca na dosłownym przełożeniu nazwy ulicy z języka niemieckiego na język polski, np. Heilige Geiststrasse na Duchą Św.,
3. tendencja stalinizacji, choć jeszcze nieśmiała, to przejawia się w zmianie nazwy Matthiasstrasse na ulicę Generalissimusa J. Stalina⁶⁸,
4. tendencja odosobowa w granicach tego samego rodzaju zawodowego, polegająca na przemianowaniu na zasadzie znalezienia polskiego odpowiednika, np. Agnes Sormastrasse⁶⁹ na Heleny Modrzejewskiej,

nione ustnie w czerwcu 1945 r.

⁶² Po raz pierwszy dokonano zmiany nowych nazw polskich na inne polskie w liczbie 4 oraz przemianowano 146 nazw niemieckich.

⁶³ L.p. II 8/45.

⁶⁴ L.p. II 8/45.

⁶⁵ Okólnik nie zachował się.

⁶⁶ L.p. II/60/46.

⁶⁷ O uchwale tej mowa w zawiadomieniu Dyrektora Zarządu Miejskiego z dnia 4 maja 1946 r. skierowanym do Wydziału Kultury, Sztuki i Szkolnictwa Zarządu Miejskiego i do Wydziału Budowlanego Zarządu Miejskiego (III – 267/46). Zawiadomienie to zawiera informację, że uchwałą z dnia 19 kwietnia 1946 r. Zarząd Miejski przychylił się do wniosku Dolnośląskiego Komitetu Organizacyjnego Żydowskiego Związku Uczestników Walk o Niepodległość i Demokrację z dnia 19 kwietnia 1946 r. o zmianę nazwy Placu Żydowskiego na Plac Bohaterów Ghetta w związku z 3. rocznicą Powstania w Getcie Warszawskim. Wniosek, do którego się przychyliło, podniesiono do rangi uchwały. Jest to pierwszy po wojnie wyraz poszanowania praw mniejszości narodowych we Wrocławiu.

⁶⁸ Okólnik nr 63 z dnia 1 września 1945 r. (L.p. Dr. Ł./S/646/45). Ideologiczne przemianowanie Matthiasstrasse na ulicę Generalissimusa J. Stalina znalazło się wśród zatwierdzonych przez ten okólnik, a uprzednio już przemianowanych nazw. Jest to pierwsza próba komunistycznej ideologizacji nazewnictwa ulic Wrocławia. Stalinizacja nazewnictwa rozpocznie się na dobre w 1948 r.

⁶⁹ Agnes Sorma, właściwie Agnes Maria Caroline Zaremba, niemiecka aktorka teatralna, Polka z pochodzenia.

5. tendencja niezobowiązująca, co najwyżej na zasadzie osoba za osobę, np. Bergiusstrasse na Władysława Skoczylasa,
6. tendencja zmiany nazwy polskiej na nową nazwę polską, np. Klasztorna na Romualda Traugutta,
7. tendencja zmiany niemieckich nazwisk na inną nazwę odprzymiotnikową i odwrotnie, np. Gustaw Freytagstrasse na Dyrekcyjną i analogicznie – Rossmarktstrasse na Karola Szajnochy,
8. tendencja zmiany niemieckich nazw odprzymiotnikowych na polskie nazwy odprzymiotnikowe, np. Groschengasse na Menniczą.

5. Podsumowanie

Z powyższej analizy wynika, iż na przestrzeni jednego roku, tj. od maja 1945 r. do maja 1946 r., przemianowano we Wrocławiu 1099 nazw ulic. Liczba ta wynika wprawdzie z zsumowania przemianowanych nazw ulic ujętych w dokumentach urzędowych, lecz jest ona liczbą raczej orientacyjną niż dokładną. Okólniki często obarczone były błędami, dublowały nazewnictwo, ale też celowo powtarzały zmienione uprzednio nazwy ulic. Andrzej Jochelson w maszynopisie⁷⁰, którego data jest nieznana, jednoznacznie stwierdza, że tylko do końca października 1945 r. zmieniono we Wrocławiu aż 173 nazwy ulic. Należy więc przyznać, że kwestię nazewnictwa uregulowano w całości. Zdecydowana większość nazw w tym okresie przetrwała do dziś.

Summary

Administrative and legal issues of Wrocław's street name changes in the years 1945–1946

This article discusses the issue of changing street names in post-war Wrocław in the period from May 1945 to May 1946. Changes in terminology are analysed in the light of historical events and political turmoil taking place immediately after the liberation of Wrocław. The article highlights the crucial role of the former administrative apparatus, which faced a serious challenge of restoring broad-based governance. The study

⁷⁰ A. Jochelson, *Jak powstawały polskie nazwy ulic i dzielnic w odzyskanym Wrocławiu*. Data maszynopisu jest nieznana, lecz z pewnością powstał on po roku 1957. Rok ten jest bowiem ostatnią datą wspomnianą przez autora.

emphasizes existing publications that describe change in the street names in Wrocław and recognizes the deficiency of publications on administrative aspects in this regard. The article also examines the contemporary legal environment, which was the basis for the subsequent process of street name changes and its interpretation. Furthermore, this publication is a description of the first legislative acts of the street name changes as well as trends that emerged during the process.

